



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



Izveštaj:
REGULACIJA TRŽIŠTA OGLAŠAVANJA

Autorice: Barbara Krajnc i Selma Kadić-Maglajlić

Konzultant: Senad Zaimović

Recenzentica: Sanela Hodžić



Recenzentica: Sanela Hodžić

REGULACIJA TRŽIŠTA OGLAŠAVANJA

Uvod:

U ovoj publikaciji dan je pregled i analiza politika vezanih uz oglašavanje u Bosni i Hercegovini i drugim državama kako bi se ukazalo na potrebu i načine na koje bi se mogle urediti oglašivačke prakse u BiH.

U prvom dijelu dan je pregled legislative, regulative, samoregulative i praksi oglašavanja u državama regije i EU-a s naglaskom na dobre prakse u regulaciji različitih pitanja u vezi s oglašavanjem. U drugom dijelu publikacije dan je pregled politika i praksi u BiH i preporuke o tome na koji način je moguće različite oblike oglašavanja regulirati u BiH. Neka od pitanja na koja se oba dijela izvješća osvrću su: vrijednosti tržišta i tržišne okolnosti, razvijenost politika oglašavanja, transparentnost oglašivačkih praksi, osobito u oglašavanju javnog sektora, legitimnost i kriteriji u postupcima oglašavanja javnog sektora, legitimnost i kvaliteta mjerenja gledanosti, slušanosti, čitanosti i posjećenosti medija i sprječavanje prikriivenog oglašavanja.

U Bosni i Hercegovini svako od navedenih pitanja ostaje nedovoljno regulirano, zbog čega su omogućene različite zlouporabe, a legitimnost i transparentnost oglašivačkih praksi i povezanih djelatnosti ostaju krajnje upitne.

DIO I.: REGULATIVA I PRAKSA U ZEMLJAMA EU-a

Autorica: Barbara Krajnc

Istraživački rad bio je usmjeren na analizu važećih zakonskih propisa i pravila, analizu drugih pristupa i dobrih praksi u području oglašavanja, prije svega onog koje naručuju i obavljaju državne institucije kao što su ministarstva, agencije i zavodi.¹

U analizi se fokusiramo na transparentnost i legitimnost oglašivačkih praksi, prije svega jer je u posljednjih nekoliko godina povjerenje javnosti, pa čak i oglašivača, u legitimnost tih praksi općenito poljuljano. U većini zemalja EU-a već se godinama razvijaju (samo)regulative radi unaprjeđenja legitimnosti i transparentnosti oglašavanja, dok u BiH slične inicijative potpuno izostaju.

¹ Za potrebe ovog istraživanja pojam oglašavanja države odnosi se na oglašavanje različitih kategorija državnih subjekata koji bi u pravilu trebali provoditi postupke javnih nabava oglašivačkih usluga. Ministarstvo za javnu upravu Republike Slovenije, Direktorat za javne nabave, *Statističko izvješće o javnim nabavama za 2015. godinu*, 2016., http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Letna_porocila/Stat_por_JN2015.pdf (pristupljeno 25. 6. 2017.); Ministarstvo gospodarstva, Uprava za sustav javne nabave, *Statističko izvješće*, 2016., http://www.javnabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-2015.pdf (pristupljeno 25. 6. 2017.).

Cilj prvog dijela izvješća je analizirati i predstaviti pravila i prakse u međunarodnom okruženju, prije svega iz EU-a, koje bi mogle biti korisne i u Bosni i Hercegovini. Za analizu sam odabrala Sloveniju, Hrvatsku, Švedsku i Veliku Britaniju, jer se u svim četirima zemljama primjećuju dobre prakse, dok su Hrvatska i Slovenija odabrane i kao susjedne zemlje sa sličnim političkim i medijskim kontekstom kao BiH.²

U izvješću međunarodne grupacije WPP iz 2016. godine "The Leaders Report"³ općenito se zaključuje da političari i donositelji odluka u pravilu slabo razumiju važnost komunikacijskih praksi države, da se one razumiju prije kao taktička usluga nego strateška uloga javne politike te da su rijetko upotrijebljene u punom potencijalu.⁴ Slično tome, komunikacija o oglašivačkim praksama institucija vlasti često je oskudna, a industrija se suočava s nizom izazova u pogledu legitimnosti i transparentnosti rada medija, oglašivačkih agencija te agencija koje provode mjerenja udjela u gledanosti, slušanosti, čitanosti i posjećenosti medija. U posljednje vrijeme najviše je otvorenih pitanja u digitalnim komunikacijama.

1. Politika oglašavanja institucija vlasti

Pod oglašavanjem se podrazumijeva svaka "planirana, naručena, plaćena i prepoznata kreativna masovna komunikacija čiji je cilj promicati proces razmjene između dobavljača i potrošača dajući realna obećanja" (Jančić i Žabkar 2013: 105).⁵ Oglašivačka industrija posljednjih je godina prošla izniman razvoj i promjene. Osim tradicionalnih partnera u trokutu oglašavanja klijent - agencija - medij, sve se više pojavljuju takozvane *ad-tech* tvrtke kao što su Google, Facebook, YouTube, Netflix i slično. To potvrđuje i razvoj natjecateljskih kategorija i nagrada u okviru najvećeg festivala oglašavanja na svijetu "Cannes Lions". Osim tradicionalnih kategorija za televizijske i radijske promidžbene poruke, oglašavanja u tiskanim medijima i vanjskog oglašavanja (*outdoor*), sve su više prisutne nove natjecateljske kategorije kao što su *omnichannel* kampanje i digitalne komunikacije te posebno tzv. *cyber* kategorija.⁶

² Istraživanje je provedeno sredinom 2017. godine, a samo izvješće završeno je u jesen iste godine. Istraživanje je obuhvatilo mnoštvo pitanja, pa su zbog ograničenih kapaciteta vjerojatno izostale detaljne analize pojedinih pitanja. Isto tako, potrebno je razumjeti da su se neke prakse na koje se referira u nastavku u međuvremenu već promijenile.

³ The Government & Public Sector Practice, WPP: The Leaders' Report. Dostupno na: <https://www.wpp.com/govtpractice/leaders-report/> (pristupljeno 25. lipnja 2017.). WPP je pokrata za Wire and Plastic Products Plc (<http://www.wpp.com/wpp/about/howweare/history/>), ali se u oglašivačkoj industriji upotrebljava samo pokrata, odnosno puni naziv je gotovo nepoznat.

⁴ Ibid, str. 1.

⁵ Zlatko Jančić, *Celostni marketing*, Ljubljana, FDV, 1996. Dostupno na: http://www.soz.si/sites/default/files/dp8_od_poslovne_strategije_do_uspesnega.pdf (pristupljeno 19. 6. 2017.).

⁶ Priopćenje dostupno na: <https://www.canneslions.com/press-releases/2017/06-june/16/cannes-lions->

U svim brzim promjenama u svijetu oglašavanja i komunikacija država se pojavljuje i ostaje netipični oglašivač, jer ona mora prije svega obavljati poslove u nacionalnom i javnom interesu, dok su drugi oglašivači vođeni prije svega komercijalnim interesima.⁷ Međutim, oglašivačke kampanje i druge komunikacijske djelatnosti države često su predmet javne rasprave o opravdanosti potrošnje javnog novca. Mjerenje učinaka sigurno je teže u odnosu na tradicionalne marketinške i komunikacijske djelatnosti, jer je glavni cilj takvih kampanja promjena ponašanja građana, a to često traje duže vremena, odnosno jednom kampanjom to se ne može postići. I drugo, tipične oglašivačke kampanje samo su dio drugih, cjelokupnih mjera i politika koje država mora provoditi.⁸

Za potrebe ove analize kao usluge oglašavanja u ime i za račun države razumijemo oglašavanje i komunikacijske kampanje, kreativni dizajn, oblikovanje promidžbenih materijala, zakup medijskih usluga i prostora, kao i odnose s javnošću i promidžbe.⁹

Službene analize javnih nabava javno su dostupne na internetskim stranicama relevantnih ministarstava (Direktorat za javne nabave Ministarstva za javnu upravu Republike Slovenije i Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva Republike Hrvatske), ali, nažalost, nisu dostupni detaljni podatci o tome koliko javnog novca država zapravo troši na oglašavanje i promidžbu. Podatci se odnose samo na zajedničku CPV oznaku (Common procurement vocabulary), oznaku 79 – poslovne usluge: pravo, marketing, *consalting*, zapošljavanje, tiskanje i sigurnost.¹⁰ Da biste dobili ove informacije, potrebno je podnijeti zahtjeve za pristup informacijama na temelju Zakona o slobodnom pristupu informacijama javnog značaja.

S druge strane, podatci o bruto vrijednosti oglašavanja privatnog sektora prate se ili u okviru

[announces-2017-confirmed-award-entry-numbers](#) (pristupljeno 25. 6. 2017.). Vrijedi spomenuti i posljednje velike promjene koje donosi taj festival u 2018. godini što zbog pritiska agencijskih mreža, što zbog bitnih promjena u konceptima oglašavanja i komunikacija. Dostupno na: <https://www.canneslions.com/press-releases/2017/cannes-lions-announces-revamped-festival> (pristupljeno 14. 1. 2018.).

⁷ Prema podacima iz Slovenije, u 2015. godini oglašavanje javnog sektora u ukupnoj bruto vrijednosti oglašavanja iznosilo je 0,3 %, a za 2016. godinu udio je bio neznatan jer je vrijednost usluga oglašavanja prema podacima iz javnih nabava iznosila samo 485.000 eura, a ukupna vrijednost bruto oglašavanja u Slovenija prvi put je postigla jednu milijardu eura. Za ostale države EU-a podatci nisu javno dostupni, no mogu se tražiti podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama koje su od javne važnosti.

⁸ U okviru natjecanja za nagrade Effie o učinkovitosti oglašavanja uvodi se nova kategorija – oglašavanje javnog sektora. Dostupno na: <http://effie.si/kategorije-effie-slovenija-2016/> (pristupljeno 22. 6. 2017.). Vidi i <https://www.avp-rs.si/drugi-del-nacionalne-preventivne-akcije-hitrost/> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

⁹ CPV – Common Procurement Vocabulary vrijedi za države i za potrebe ovog istraživanja izabrana je oznaka 79340000 – Usluge oglašavanja i marketinga. Dostupno na: <https://www.enarocanje.si> (pristupljeno 21. 6. 2017.).

¹⁰ Ministarstvo za javnu upravu Republike Slovenije, Direktorat za javne nabave, *Statističko izvješće o javnim nabavama za 2015. godinu, 2016.* Dostupno na: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Letna_porocila/Stat_por_JN2015.pdf (pristupljeno 25. 6. 2017.).

komercijalnih projekata za praćenje medijske potrošnje (Slovenija) ili u okviru strukovnih, profesionalnih organizacija (Hrvatska, Švedska). Na prvim mjestima obično su najveće domaće ili strane tvrtke i njihove robne marke iz sektora proizvoda za široku potrošnju, i takvi oglašivači se još uvijek najviše koriste TV oglašavanjem.

1.1. (Samo)regulatorni okvir za oglašavanje državnih institucija i drugih oglašivača

Oglašavanje je danas iznimno dinamično i složeno u isto vrijeme, jer brzi razvoj komunikacijskih kanala uz pomoć digitalne tehnologije brzo mijenja način primanja i širenja informacija.

Oglašavanje je odraz trenutačne situacije, razvoja, drugih okolnosti i raspoloženja u društvu. "Danas se za oglašavanje zanima sve više istraživača: sociolozi, ekonomisti, pravnici, komunikacijska znanost, psiholozi, lingvisti, književnici, umjetnici, teoretičari filma, itd., od kojih je svaki u potrazi za svojom konačnom interpretacijom" (Jančič i Žabkar 2013: 20).

1.1.1. Zakonski propisi

U Sloveniji je oglašavanje uređeno brojnim zakonima, od kojih su neki sveobuhvatni i odnose se na nekoliko područja, a drugi se odnose na određeno područje ili industriju.¹¹ Osim što je zakonom definirano ono što je legalna praksa, oglašavanje se sve više razmatra i kroz moralni aspekt rasprave o njegovoj svrsi, "o njegovoj ekonomskoj i socijalnoj prihvatljivosti" (Jančič i Žabkar 2013: 390). Na ta pitanja odgovore nudi samoregulacija.

Bez obzira na zaključak da država nije tipičan oglašivač, njezine institucije moraju jednako poštovati sve zakonske odredbe, samoregulatorna načela i druge preporuke struke.

Kod oglašavanja države u pitanju je trošenje javnog novca, pa su zato i oglašavanje i promidžba predmet javne nabave, odnosno određenog postupka koji je predviđen zakonom. U Sloveniji od travnja 2016. vrijedi Zakon o javnim nabavama¹² kao krovni zakon koji uređuje to područje i propisuje šest mogućih postupaka javnih nabava (otvoreni postupak, postupak s prethodnom provjerom sposobnosti, konkurentski dijalog, postupak s pregovorima na temelju prethodne objave, postupak bez pregovora bez prethodne objave i postupak za javne nabave male vrijednosti)¹³.

¹¹ U Sloveniji to vrijedi primjerice za područje zaštite konkurencije, zaštite potrošača, zaštite okoliša, industrijsko vlasništvo, medije i audiovizualne medijske usluge. Oglašavanja određuje i Kazneni zakon te Zakon o sprječavanju rada i zapošljavanja na crno; oglašavanje odvjetničkih usluga, oglašavanje alkohola, duhana i slično.

¹² "Zakon o javnih naručilih" (ZJN-3), *Uradni list RS*, br. 91/2015, 30. 11. 2015. Dostupno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7086> (pristupljeno 25. 6. 2017.).

¹³ Više dostupno na: <http://www.djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/sheme-javnega-narocanja/>

U Zakonu se posebno naglašava načelo transparentnosti u javnim nabavama koje propisuje da "ponuditelj mora biti izabran na transparentan način i prema propisanom postupku." I dalje, "postupci javnih nabava (...) su javni, pa je predviđeno besplatno objavljivanje obavijesti o javnim nabavama na portalu za javne nabave i u Službenom listu Europske unije."¹⁴

Portal www.enarocanje.si djeluje pod pokroviteljstvom Službenog lista Republike Slovenije i sadrži sve javne obavijesti, natječaje i nabave minimalne vrijednosti te posebno nabave prema temeljnim sporazumima.¹⁵ Možemo reći da je portal transparentan – on pokazuje sve otvorene i zatvorene pozive. U okviru portala dostupne su i sve odluke o javnim nabavama, pa čak i konačni sklopljeni ugovori.¹⁶ Slično je u i Hrvatskoj¹⁷, Švedskoj i Velikoj Britaniji.¹⁸

1.1.2. Samoregulatorna oglašavanja

Većina je država područje oglašavanja uredila znatnim dijelom kroz samoregulaciju, posebice kodeksom vezanim uz oglašavanje.¹⁹ Većina europskih samoregulatornih organizacija uključena je u krovnu organizaciju – The European Advertising Standards Alliance (EASA) sa sjedištem u Bruxellesu.

(pristupljeno 7. 7. 2017.).

¹⁴ Vidjeti članak 6. Zakona o javnih naročilih (ZJN-3), *Uradni list RS*, br. 91/2015, 30. 11. 2015. Dostupno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7086> (pristupljeno 25. 6. 2017.).

¹⁵ Postupak javne nabave male vrijednosti za proizvode ili usluge ili projektne natječaje od 20.000 do 135.000 eura, odnosno od 20.000 do 209.000 eura uz ispunjavanje uvjeta iz stavka 1. članka 9. Zakona o javnim nabavama. Dalje se taj postupak može primijeniti za građevinske projekte u vrijednosti od 40.000 do 500.000 eura i infrastrukturu (50.000 – 418.000 eura za proizvode ili usluge ili projektne natječaje i od 100.000 do 1.000.000 eura za građevinske radove). Zakon o javnim nabavama (ZJN-3), članak 48., kao okvirni sporazum opredjeljuje sporazum između jednog ili više naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata, gdje je sadržaj sporazuma opredjeljenje uvjeta za nabave koje se naručuju u određenom razdoblju, pogotovo u vezi s cijenom i predviđenim količinama.

¹⁶ Odluke dostupne na: <https://www.enarocanje.si/Odlocitve/>. Sklopljeni ugovori dostupni na: <https://www.enarocanje.si/objavaPogodb/> (pristupljeno 21. 6. 2017.).

¹⁷ Vidjeti portal www.javnabavava.hr (pristupljeno 21. 6. 2017.).

¹⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-controls>, <https://www.gov.uk/contracts-finder> in <https://www.contractsfinder.service.gov.uk/Notice/7f1b8d54-9602-4eff-ab8d-97ec1dd05f86?p=@T0=NjJNT08=UFQxUIRRP> (pristupljeno 21. 6. 2017.).

¹⁹ Više dostupno na: <http://www.easa-alliance.org/ad-standards/what-are-ad-standards/benefits> (pristupljeno 22. 6. 2017.),

http://www.easa-alliance.org/sites/default/files/Ad%20Self-Regulation%20IS%20Better%20Regulation%20%28A3%29_1.pdf (pristupljeno 22. 6. 2017.).

Međunarodno vijeće za samoregulatornu oglašavanja (International Council for Ad Self-Regulation – ICAS) objavilo je krajem 2017. godine novi priručnik za osnivanje takve organizacije na nacionalnoj razini.

<https://icas.global/442> (pristupljeno 18. 12. 2017.).

Osim tih organizacija, članovi su i pojedine gospodarske ili sektorske udruge.

Kako navodi EASA, “standardi oglašavanja dizajnirani su tako da nadopunjuju legislativu i njima se mogu dobro pokriti pitanja kao što je štetnost i prekršaji koje bi bilo teško zakonski regulirati. Standardi oglašavanja ne zamjenjuju zakon – mi volimo reći da oni najbolje funkcioniraju u jednom generalnijem, legislativnom okviru, a da je samoregulacija tu da se bavi detaljima.”²⁰

U većini europskih država samoregulatorna organizacija djeluje samostalno i odvojeno od glavne, profesionalne organizacije za oglašivačku industriju, zbog veće neovisnosti i objektivnosti. U manjim je zemljama to, međutim, teško podržati zbog složene organizacije, podrške za rad i znatnih financijskih sredstava, pa one funkcioniraju u okviru glavne strukovne oglašivačke organizacije. Takav je primjer u Sloveniji i Hrvatskoj.

Glavni cilj djelovanja samoregulatorne organizacije je postavljanje standarda oglašavanja i uređenje tržišnih komunikacija i oglašavanja u trokutu potrošač – oglašivačke industrija – zakonodavstvo. Za zakonodavstvo to znači da oglašivački standardi nadopunjuju zakonske propise. Odluke se donose na temelju važećih kodeksa, a treba posebno istaknuti da kodeks nije u funkciji donošenja novčanih kazni ili drugih oblika kažnjavanja. Suprotno tome, oglašivački sud časti će u svojoj odluci, koja se uvijek javno objavi, naprimjer pozvati oglašivača da ispravi oglas ili ga u potpunosti povuče, a moguće je čak da obavijesti tržišnu inspekciju. Jedna od sve više upotrebljivih mogućnosti ispred takvog suda časti je i izricanje mišljenja o oglasu prije njegova službenog objavljivanja te djelovanje u smislu prevencije i poučavanja oglašivača, agencija i medija radi zaštite potrošača. Javnost djelovanja jedan je od glavnih temelja rada samoregulatorne organizacije, pa je iznimno važno da su izvješća o radu i odlukama redovito objavljena.

U Sloveniji samoregulacija oglašavanja djeluje na temelju slovenskog Kodeksa o oglašavanju²¹, a procjenjivanje usklađenosti s Kodeksom obavlja Oglašivački sud časti²² koji djeluje pod pokroviteljstvom Slovenske oglašivačke komore (SOZ). Spomenuti kodeks prije svega određuje temeljna načela kao što su “legalitet, pristojnost, poštenje, vjerodostojnost, odgovornost prema društvu i pojedincima”, spomenimo samo neka od njih. Slijede opća načela, kao na primjer “izjave i odobrenje, oglašavanje kao specificirana cijena, komparativno oglašavanje, tvrdnje vezane uz okoliš” i slično. Na kraju Kodeks određuje posebne standarde, primjerice za oglašavanje namijenjeno djeci i maloljetnicima, oglašavanje kozmetičkih proizvoda i proizvoda za zdravlje ili prehrambene proizvode.

²⁰ Na EASA-inoj internetskoj stranici dobro je objašnjena veza između *općeg zakonskog okvira, nacionalnog kodeksa, obveza sektora i, konačno, korporativne društvene odgovornosti tvrtki*. Dostupno na: <http://www.easa-alliance.org/ad-standards/what-are-ad-standards/regulatory-framework> (pristupljeno 8. 7. 2017.).

²¹ Dostupno na: http://www.soz.si/sites/default/files/soz_sok_slo.pdf (pristupljeno 21. 6. 2017.).

²² Dostupno na: http://www.soz.si/sites/default/files/statut_soz_velja_od_06052014.pdf (pristupljeno 25. 6. 2017.). Poslovnik o radu Oglašivačkog suda časti dostupan na: http://www.soz.si/sites/default/files/poslovnik_o_delu_or_velja_od_06052014.pdf (pristupljeno 25. 6. 2017.).

Slično je u Hrvatskoj gdje "Kodeks oglašavanja i tržišnog komuniciranja HURA-e predstavlja minimum standarda etike i profesionalne prakse kojih se treba pridržavati u oglašivačkoj praksi i drugim oblicima komuniciranja. On čini dopunu postojećih pravnih dokumenata Republike Hrvatske..." I dalje: "Odbor za samoregulaciju i regulaciju HURA-e bavi se svim pitanjima i inicijativama u vezi sa samoregulacijom, što uključuje preporučene norme ponašanja strukovnih udruženja (u Hrvatskoj su to HGK, HURA, HUK i drugi), i pitanjima u vezi s regulacijom koji se odnose na propise u Republici Hrvatskoj koji uređuju marketing, tržišne komunikacije i oglašavanje, što uključuje više od 50 zakona s više od 250 odredbi, 30 pravilnika i 20 uredbi i konvencija. Načela rada odbora mogu se svesti pod: unaprjeđenje strukovnih standarda i zalaganje za samoregulaciju (zakonodavno prenormiranog) područja oglašavanja i tržišnog komuniciranja, praćenje i usklađivanje propisa regulacijske i samoregulacijske prirode u EU-u i strukovnim udruženjima, sudjelovanje u zakonodavnom uređivanju struke spram zakonodavca i svih relevantnih državnih institucija, provedbu posebnih edukacijskih programa koji promiču zakonito i moralno djelovanje u okviru ukupne industrije tržišnih komunikacija."²³

Udruga EASA podigla je standarde samoregulacije u oglašavanju počevši od temeljnoga kodeksa oglašavanja i marketinške prakse Međunarodne trgovačke komore²⁴, koji su kao polazište preporučile nacionalne samoregulatorne organizacije. S obzirom na posebnosti pojedinih područja, kao što su alkohol, tretman djece, digitalne komunikacije, oglašavanje prehrambenih proizvoda i pića, zavaravajuće oglašavanje (*misleading advertising*), tzv. *online* bihevioralno oglašavanje i oglašavanje koje prikazuje rod (*gender*), EASA je pripremila i neovisne preporuke i smjernice koje su u današnjem okruženju digitalnih tehnologija i komunikacija posebno važne, a to su EASA Best Practice Recommendation on Online Behavioral Advertising i EASA Best Practice Recommendation on Digital Marketing Communications.²⁵

U Hrvatskoj djeluje Sud časti u okviru Hrvatske udruge reklamnih agencija²⁶, slično kao i u Njemačkoj - Deutsche Werberat²⁷, a u Francuskoj je to ARPP²⁸ koji je u 2017. usvojio novi samoregulatorni kod

²³ <http://hura.hr/aktivnosti/> (pristupljeno 25. 6. 2017.).

²⁴ Advertising and Marketing Communication Practice (Consolidated ICC Code), ICC. Dostupno na: <https://iccwbo.org/publication/advertising-and-marketing-communication-practice-consolidated-icc-code/> (pristupljeno 27. 6. 2017.). Vidjeti još <http://www.easa-alliance.org/ad-standards/what-are-ad-standards/codes> - (pristupljeno 27. 6. 2017.).

²⁵ Više o preporukama EASA-e za određena područja na <http://www.easa-alliance.org/issues>. (pristupljeno 27. lipnja 2017.); EASA Best Practice Recommendation on Online Behavioral Advertising, EASA, 2016. Dostupno na: http://www.easa-alliance.org/sites/default/files/EASA_Best_Practice_Recommendation_on_Online_Behavioural_Advertising_0.pdf (pristupljeno 27. lipnja 2017.); EASA Best Practice Recommendation on Digital Marketing Communications, EASA, 2015. Dostupno na: http://www.easa-alliance.org/sites/default/files/2015_-_EASA_Digital_Marketing_Communications_Best_Practice_Recommendation_0.pdf - (pristupljeno 27. 6. 2017.).

²⁶ Dostupno na: <http://hura.hr/dobra-praksa/sud-casti-hura-e/> (pristupljeno 22. 6. 2017.).

²⁷ Dostupno na: <https://www.werberat.de>. (pristupljeno 22. 6. 2017.).

radi proširenja samoregulacije na područje digitalnih komunikacija.²⁹

Primjer sektorske samoregulative temeljna su načela o odgovornom oglašavanju i marketingu u kozmetičkoj industriji koje je usvojila europska udruga Cosmetics Europe.³⁰

Drugi primjer sektorske samoregulative je tzv. EU Pledge koji podupiru sve najveće svjetske robne marke prehrambenih proizvoda. Ta inicijativa službeno je predstavljena ovako: "EU Pledge je dobrovoljna inicijativa vodećih tvrtki proizvođača prehrambenih proizvoda i pića kako bi promijenili način na koji se oglašavaju djeci. To je odgovor vođa u industriji na pozive EU institucija da se prehrambena industrija koristi komercijalnim komunikacijama kako bi podržala roditelje u pravim izborima vezanim uz prehranu i životne stilove njihove djece. EU Pledge program podupire Svjetska federacija oglašivača."³¹

1.1.3. Preporuke struke

Javna uprava bi se u regulaciji oglašavanja trebala osloniti na znanja, iskustva iz oglašivačkih sektora i na primjere dobrih praksi. Stoga u smislu preporuka oglašivačke struke navodimo primjere iz Slovenije, Hrvatske, Švedske i Velike Britanije.

Zaključak na temelju rezultata ankete o sustavu javnih nabava³², koju je proveo Direktorat za javne nabave u okviru Ministarstva za javnu upravu Republike Slovenije, bio je da će se i "u budućnosti raditi dalje na obuci ponuditelja, pripremati tematske radionice kao i odgovarajuće upute, smjernice i uzorci dokumenata koji će pomoći u provedbi postupaka javne nabave."³³

Više je nego očito da bez preporuke stručnjaka za javne nabave za usluge oglašavanja i promidžbe, te valjanog istraživanja tržišta i drugih usluga u tom području, neće biti željenog napretka i kvalitetnije pripremljenih javnih natječaja u kojim bi se jasno definirali kriteriji javnog interesa, ciljane skupine i

²⁸ Dostupno na: <http://www.arpp.org> (pristupljeno 25. 6. 2017.).

²⁹ Le Code de l'ARPP Guide 2017, Des Recommandations de La Publicité, 2017. Dostupno na: <http://www.arpp.org/wp-content/uploads/2017/06/Code-de-lARPP.pdf> (pristupljeno 25. 6. 2017.).

Valja posebno upozoriti na preporuke za područje digitalnih komunikacija iz 2016. godine. Dostupno na: <http://www.arpp.org/wp-content/uploads/2016/08/Recommandation-Communication-publicitaire-digitale-v4-ARPP.pdf>. (pristupljeno 25. 6. 2017.).

³⁰ https://www.cosmeticseurope.eu/files/6014/6407/4897/Guiding_Principles_on_Responsible_Advertising_and_Marketing_Communication.pdf (pristupljeno 8. 7. 2017.).

³¹ <http://www.eu-pledge.eu> (pristupljeno 8. 7. 2017.).

³² Analiza i rezultati istraživanja o sustavu javnih nabava, DJN MJU RS, 2017. Dostupno na http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Letna_porocila/ANALIZA_ANKETE_P.pdf. (pristupljeno 25. 6. 2017.).

³³ Analize i rezultati istraživanja o sustavu javnih nabava, str. 3., DJN MJU RS, 2017. Dostupno na http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Letna_porocila/ANALIZA_ANKETE_P.pdf. (pristupljeno 25. 6. 2017.).

predviđeni načini i kanali komunikacije.³⁴

Zbog nekih prethodnih loših iskustava javne nabave u području zakupa medijskog prostora (primjerice Javne agencije za sigurnost u prometu koja se za pomoć obratila Slovenskoj oglašivačkoj komori), u okviru Komore se prije nekoliko godina osnovala radna skupina koja je pripremila *Preporuke javne uprave u pripremi javnih natječaja iz područja zakupa medijskog prostora*³⁵. Možemo zaključiti da dokument nije bio široko prihvaćen niti mu je nadležno ministarstvo dalo status dobre prakse i preporučilo ga, iako je tada bio predstavljen Ministarstvu financija i Odjelu za javne nabave. Razlozi za to nisu poznati. S druge strane, Direktorat za javne nabave Republike Slovenije prihvatio je neke druge preporuke struke i navodi ih na svojim internetskim stranicama.³⁶ S uvođenjem novog Zakona o javnim nabavama u Sloveniji (ZJN-3)³⁷ promijenila se i praksa u nekim državnim institucijama u slučajevima zakupa medijskog prostora za oglašavanje, u smislu povećanja transparentnosti postupaka i mogućnosti da naručitelji izaberu odgovarajući postupak javne nabave. Tako iz javno dostupnih informacija proizlazi da primjerice slovenska Javna agencija za sigurnost u prometu zakup medijskog prostora za oglašavanje dogovara izravno s medijima, a ne preko medijskih agencija. Prema navodima predstavnika te agencije, na taj su način ugovorili bolje uvjete te postigli i bolju ekonomičnost upravljanja javnim novcem.³⁸

Preporuke oglašivačke struke poznate su i u drugim zemljama, u Hrvatskoj u organizaciji Hrvatske udruge reklamnih agencija – HURA³⁹, ali i Švedskoj udruzi agencija – Annonss⁴⁰. Na temelju analiziranih sustava javnih nabava u odabranim zemljama svakako je najbolji primjer Velike Britanije koja za sve koji su uključeni u komunikacijske aktivnosti i kampanje u državnim ili javnim institucijama

³⁴ Praksa vlada i javnog sektora (The Government and Public Sector Practice), WPP: The Leaders' Report. Dostupno na: <https://www.wpp.com/govtpractice/leaders-report/> (pristupljeno 25. 6. 2017.).

³⁵ "Priporočila javni upravi pri pripravljanju javnih razpisov na području medijskega zakupa", SOZ, 2016. Dostupno na: http://www.soz.si/sites/default/files/priporocila_za_pripravo_javnih_razpisov_-_medijski_zakup_2016.pdf (pristupljeno 22. 6. 2017.).

³⁶ To su: Smjernice za javne nabave za usluge arhitekata i inženjera, Smjernice za javne nabave iz područja građevinarstva, Smjernice za javne nabave informatičkih usluga, Preporuke za javne nabave prehrambenih proizvoda, Preporuke za poštovanje socijalnih i društvenih uvjeta kod javnih nabava. Više na: <http://djm.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/smernice>. (pristupljeno 25. 6. 2017.).

³⁷ "Zakon o javnih naročilih" (ZJN-3), *Uradni list RS*, br. 91/2015, 30. 11. 2015. Dostupno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7086>. (pristupljeno 25. 6. 2017.).

³⁸ Uvid u platformu www.erar.si, gdje su javno dostupni svi e-računi proračunskih korisnika. Primjer: <https://erar.si/eracun-priloga/10177748/>; Važeći cjenik Europlakata d.o.o., Ljubljana. Dostupno na: <http://www.europlakat.si> (pristupljeno 22. 6. 2017.).

³⁹ Dokumenti Dobre prakse, HURA, Hrvatska. Dostupno na: <http://hura.hr/dobra-praksa/>. (pristupljeno 25. 6. 2017.).

⁴⁰ Strukovne preporuke i dokumenti Dobre prakse, Annonss, Švedska. Dostupno na: <https://www.annonss.se/avtal-dokument?tid=1751> i <https://www.annonss.se/avtal-dokument?tid=1752>. (pristupljeno 25. 6. 2017.).

ima uspostavljen sveobuhvatan sustav preporuka i pružanje potpore na visokoj razini. Kad je u pitanju transparentnost i legitimnost uporabe javnih sredstava, u dokumentu "Writing a Communications Strategy" (Pisanje komunikacijske strategije)⁴¹ ukazuje se, naprimjer, na važnost dobrog komuniciranja i jasno postavljenih ciljeva javne potrošnje u kontekstu javnog interesa. Drugim riječima, komunikacijska strategija treba imati cilj *osigurati odgovore na pitanja: što, zašto i tko*, definirati ključne probleme ili izazove, čimbenike koje treba razmotriti u odgovoru na te izazove te obrazložiti donesene odluke i način na koji su one donesene, faze aktivnosti te kriterije evaluacije.

U fazi ocjenjivanja i konačnog izbora može se koristiti dokument "Government Communication Service (GCS) Evaluation Framework", u kojem je jednostavno i transparentno predstavljeno osam zlatnih pravila ocjenjivanja (*8 Golden Rules of Evaluation*):

1. *postaviti SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timely – specifičan, mjerljiv, ostvariv, relevantan, vremenski definiran) ciljeve znatno prije početka vaših aktivnosti*
2. *pažljivo razmisliti o tome koja je vaša ciljana publika kada birate relevantna mjerenja (metrics) iz svake od pet disciplina*
3. *u vidu evaluacije vaših komunikacijskih aktivnosti primijenite cjelokupan (integriran) pristup za sve kanale*
4. *prikupiti početne i povremene (baseline i benchmark) podatke kada je to moguće*
5. *uključiti kombinaciju kvalitativnih i kvantitativnih dokaza*
6. *redovito procjenjujte uspješnost i postizanje rezultata*
7. *postupati prema bilo kakvim uvidima kako bi se poticao kontinuiran napredak i informiralo buduće planiranje*
8. *ustanoviti vezu između vaše aktivnosti i njezina utjecaja na vaše organizacijske ciljeve ili ključne indikatore (KPI – key performance indicators).*

Slijedi predavljanje svakog oblika komunikacijske aktivnosti (ili *the discipline*, kako ih nazivaju) uz objašnjenje glavnih faza koje nazivaju "*Inputs, Outputs, Outtakes, Outcomes, Organizational Impact*".⁴² Ono najvrjednije u okviru svih raspoloživih informacija koje daje GCS svojim korisnicima konkretni su primjeri izvedenih kampanja prema predavljenom modelu i fazama.⁴³

1.2. Podatci o mjerenju publike i vrijednosti oglašavanja

Mjerenje publike zapravo znači mjerenje čitanosti tiskanih medija, slušanosti radioprograma,

⁴¹ <https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/campaigns/guide-to-campaign-planning/> (pristupljeno 8. 7. 2017.).

⁴² <https://gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2016/01/GCS-Evaluation-Framework.pdf> (pristupljeno 8. 7. 2017.).

⁴³ Primjer kampanje "Pregnancy campaign" <https://gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2015/09/Erica-Boardman-Pregnancy-campaign-presentation.pdf> (pristupljeno 8. 7. 2017.).

gledanosti televizijskih kanala te popularnosti internetskih stranica. No, mjerenja postaju složenija kada se uključuju i novi digitalni kanali, platforme i društvene mreže. Drugi relevantni podatak je vrijednost oglašavanja, odnosno vrijednost zakupa medijskog prostora prema tipu medija (u Hrvatskoj se upotrebljava termin “medijska potrošnja”, pa ćemo u nastavku upotrebljavati taj termin).

Ključni elementi u mjerenju publike i objavljenim podacima su kredibilitet i neovisnost, a preduvjet za njihovo pružanje su takozvana sindicirana istraživanja neprofitnog karaktera, koja na medijskom i oglašivačkom tržištu postaju valuta, “jer pružaju jedinstvene podatke, lakšu komunikaciju, niže troškove, veću transparentnost, ono je u vlasništvu industrije i ima kontrolu industrije”. Radi se o industrijskim medijskim istraživanjima koja se provode u interesu svih iz trokuta oglašavanja – medija, oglašivača i agencija. Iznimno je važno da je to istraživanje neprofitno, da ga financira oglašivačka industrija, obično uz najveći udio medija, a da njime upravlja i kontrolira ga zajedničko tijelo oglašivačke industrije u kojem su predstavnici medija, oglašivača i agencija (engl. *joint industry committee*), kao što je praksa u razvijenom svijetu, koje radi u okviru oglašivačke udruge.⁴⁴ Rezultati takvih istraživanja obično su javno objavljeni, redovito ih kontrolira neovisni, vanjski partner (revizor), pa je transparentnost osigurana, i to ne samo u pogledu rezultata, odnosno podataka, nego i u pogledu medija koji su uključeni u sustav.

Takvo je, primjerice, istraživanje *NRB – Nacionalno istraživanje čitanosti u Sloveniji*, koje se do 2015. provodilo pod pokroviteljstvom Slovenske oglašivačke komore, a danas se prema dostupnim informacijama provodi kao dio komercijalnog istraživanja. Prema informacijama koje su dostupne na internetskoj stranici Slovenske oglašivačke komore, možemo vidjeti da je provedeno jedino istraživanje *MOSS*⁴⁵ (*Mjerenje posjećenosti internetskih stranica*). U slučaju podataka iz *RPN*-a, to se mjerenje od početka 2018. godine više ne provodi u okviru Komore. No, i ranije je bilo primjetno da podatci nisu u potpunosti reprezentativni jer kao naručitelji istraživanja nisu sudjelovale neke velike, važne medijske kuće.⁴⁶ Iz toga možemo zaključiti da su se standardi oglašivačke industrije kad su u pitanju mjerenja publike u Sloveniji pogoršali, pa to ne pridonosi više nego potrebnoj transparentnosti djelovanja industrije.

U Hrvatskoj se mjerenjem medijske potrošnje (ili vrijednosti oglašavanja) bavi Odbor za medije u okviru projekta HURA (Hrvatska udruga reklamnih agencija) Media AdEx (Advertising Expenditure), koji na temelju podataka iz različitih izvora (MediaPuls (Ipsos Puls), AGB Nielsen, FINA, medijske

⁴⁴ Vidjeti predstavljanje istraživanja *NRB – Nacionalne raziskave branosti*. Dostupno na: <http://www.nrb.info/nrb.html> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

⁴⁵ *Revidirane prodane naklade – RPN, SOZ*. Dostupno na: http://www.soz.si/projekti_soz/rpn_revidiranje_prodanih_naklad; *Merjenje obiskanosti spletnih strani – MOSS, SOZ*. Dostupno na: http://www.soz.si/projekti_soz/moss_merjenje_obiskanosti_spletnih_strani (pristupljeno 27. 6. 2017.).

⁴⁶ http://www.soz.si/projekti_soz/rpn_revidiranje_prodanih_naklad (pristupljeno 27. 6. 2017. i 14. 1. 2018.).

agencije HURA-e) objavljuju godišnje podatke.⁴⁷ Valja napomenuti i odredbe hrvatskog Zakona o medijima⁴⁸, gdje članak 34. medijima nameće obvezu dostavljanja informacija o medijskom i oglašivačkom tržištu Hrvatskoj gospodarskoj komori (HGK), što se, prema informacijama HURA-e, i provodi. Na internetskim stranicama Komore ti podatci pak trenutačno nisu dostupni.

Podatci o mjerenju medijske potrošnje u Njemačkoj dostupni su na internetskoj stranici Nielsen.⁴⁹ U Švedskoj pak djeluje zajedničko industrijsko tijelo pod pokroviteljstvom Udruge oglašivačkih agencija, pa se prema javno dostupnim informacijama i podacima o istraživanjima rad tog tijela može procijeniti kao vrlo transparentan i neovisan.⁵⁰

Odluke o plasiranju oglašavanja, uključujući i oglašavanje javnog sektora, trebale bi biti utemeljene na strateškim (poslovnim) i komunikacijskim ciljevima kampanje. Bez jasnih i unaprijed postavljenih ciljeva ne može se pratiti uspješnost takve kampanje, a što je još važnije, ne može se napraviti ni prava post-analiza i izvršiti nadzor nad potrošnjom javnog novca za usluge oglašavanja. Stoga je iznimno važno da se plasiranje oglašavanja javnog sektora po medijskim kanalima i medijima određuje na temelju reprezentativnih, transparentnih podataka o mjerenju publike. U svijetu se tako u privatnom sektoru koriste uslugama medijske revizije (*media auditing*⁵¹), pa oglašivači sami za sebe i svoje *brendove* rade takve neovisne analize.

1.3. Transparentnost djelovanja kreativnih i medijskih agencija i medija

Transparentnost je u posljednjih nekoliko godina postala iznimno važno, ako ne i ključno, načelo rada svakog subjekta na tržištu. O tome se govori u svim sektorima ekonomije, a posljednjih nekoliko godina i u oglašivačkoj industriji.

Do toga je došlo zbog otkrivanja loših primjera netransparentnih poslovnih praksi u području zakupa

⁴⁷ Medijska potrošnja u Hrvatskoj, HURA. Dostupno na: <http://hura.hr/istrazivanja/medijska-potrosnja-u-hr/> (pristupljeno 22. 6. 2017.); Vidjeti također *Priopćenje za javnost HURA Media AdEx 2015*, HURA, svibanj 2016. Dostupno na: <http://hura.hr/wp-content/uploads/2016/11/Priopćenje-za-javnost-HURA-Media-AdEx-2016-1.pdf> (pristupljeno 22. 6. 2017.).

⁴⁸ "Zakon o medijima", *Narodne novine*, 59/04, 84/11, 81/13. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/38/Zakon-o-medijima> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

⁴⁹ Werbetrend: Top trends im Mai 2017, Nielsen. Dostupno na: <http://www.nielsen.com/de/de/insights/reports/2017/top-ten-trends.html> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

⁵⁰ Podatci o medijskoj potrošnji, Annon, Švedska. Dostupno na: <https://www.annons.se/reklam-och-mediestatistik> (pristupljeno 25. 6. 2017.); Circulation and reach development 2007-2016, TS, Švedska. Dostupno na: http://ts.se/media/1224/upplage_rackviddsutveckling2007_2016.pdf in <http://ts.se/media/1226/tabeller-2016-ut-tsse.pdf> (pristupljeno 25. 6. 2017.).

⁵¹ Vidjeti primjer na <https://www.ebiquity.com>.

medijskog prostora u SAD-u i objavljivanja izvješća o neovisnoj istrazi američke Udruge oglašivača.⁵² Najvažnije su sljedeće poruke iz obavijesti za medije: “Za brojne netransparentne poslovne prakse, uključujući popuste za gotovinsko plaćanje (‘cash rebates’) medijskim agencijama, ustanovljeno je da su raširene u uzorku medijskog i ekosustava zakupa oglašavanja, prema studiji koju je naručila ANA (Association of National Advertisers).” Nadalje, “oglašivačima i njihovim agencijama nedostaje ‘potpuno razotkrivanje’ kao temeljno načelo njihovih praksi upravljanja”, rekao je Bob Liodice, predsjednik i izvršni direktor ANA-e, dodajući da je “takvo razotkrivanje potpuno od temeljne važnosti za izgradnju povjerenja kao temelja njihovih odnosa s dugoročnim poslovnim partnerima.” Kritiku u vezi s netransparentnim praksama agencijama i cijeloj industriji uputio je i glavni izvršni direktor brenda tvrtke Procter & Gamble Marc Pritchard u siječnju 2017. godine.⁵³

Na temelju našeg istraživanja utvrđeno je da je postojanje zakona koji posebno propisuju transparentnost kreativnih i medijskih agencija i medija više iznimka nego pravilo. Odredbe koje zahtijevaju transparentnost očekivano su više razrađene u kontekstu oglašavanja javnog sektora, konkretno u propisima o javnim nabavama te metodama i postupcima nadzora nad njihovom provedbom, kao i u gore spomenutim smjernicama za oglašavanje javnog sektora. U svakom slučaju, oglašivačka industrija, i unutar nje mediji i agencije, može sama pridonijeti većoj transparentnosti i time dobiti na većem povjerenju između nje i klijenata uvođenjem barem minimalnog sustava usklađenosti (engl. *compliance*) i poslovne etike, slično onome što rade tvrtke u drugim sektorima ekonomije.

Jedna od rijetkih zemalja je Francuska koja je usvojila tzv. *Loi Sapin*⁵⁴ s ciljem da se osigura veća transparentnost, a koji vrijedi za sve francuske tvrtke. Razlog usvajanja tog zakona bilo je i otkrivanje netransparentne prakse u agencijama i medijima, posebice u području digitalnog oglašavanja.⁵⁵ Taj

⁵² ANA Independent Study Finds Rebates and Other Non-Transparent Practices to be Pervasive in U.S. Media Ad-Buying Ecosystem. Report from K2 Intelligence Reveals Non-Disclosed Agency Practices. ANA Offers Guidance to Rebuild Trust and Confidence. Association of National Advertisers (ANA), June 7, 2016. Dostupno na: <http://www.ana.net/content/show/id/pr-media-transparency> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

⁵³ P&G Tells Digital to Clean UP, Lays Down New Rules for Agencies and Ad Tech to Get Paid, Advertising Age, Jack Neff, January 30, 2017. Dostupno na: <http://adage.com/article/media/p-g-s-pritchard-calls-digital-grow-up-new-rules/307742/> (pristupljeno 27. 6. 2017.); Vidjeti također <https://www.iab.com/events/iab-annual-leadership-meeting-2017/> (pristupljeno 22. 6. 2017.).

⁵⁴ LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, JORF n°0287 du 10 décembre 2016. Dostupno na: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

⁵⁵ France passed a new advertising transparency law the entire global ad industry should pay attention to, Business Insider, Lara O'Reilly, February 27, 2017. Dostupno na: <http://www.businessinsider.com/france-loi-sapin-digital-advertising-transparency-update-2017-2> (pristupljeno 27. 6. 2017.); Ad agencies are paying out secret settlements so they don't have to show clients all their contracts, Business Insider, Lara O'Reilly, January 24, 2017. Dostupno na:

zakon od većih francuskih tvrtki traži obvezno uspostavljanje sustava usklađenosti (*compliance programme*) i u okviru toga predviđa osam mjera i postupaka kao sastavnih dijelova takvog programa:⁵⁶

1. *kodeks ponašanja kojim se definiraju i ilustriraju različiti tipovi zabranjenog ponašanja, osobito primanje mita i zlouporaba položaja za financijsku dobit (influence peddling)*
2. *unutarnji sustav uzbune uspostavljen kako bi se zaposlenicima omogućilo da prijave bilo kakvo narušavanje kodeksa ponašanja*
3. *mapiranje rizika koje će se redovito dopunjavati i koje je osmišljeno kako bi se identificirala, analizirala i rangirala izloženost dane tvrtke bilo kojem riziku povezanom s mitom*
4. *procjena klijenata, dobavljača i posrednika u svjetlu mapiranja rizika*
5. *kontrola računovodstva osmišljena kako bi se osiguralo da knjige i računovodstvo tvrtke nije korišteno za prikrivanje mita ili zlouporabe položaja (influence peddling)*
6. *educiranje menadžera i zaposlenika izloženih riziku od mita i zlouporabe položaja (influence peddling)*
7. *disciplinske sankcije protiv zaposlenika u slučajevima narušavanja kodeksa ponašanja*
8. *postupci unutarnje kontrole za procjenu učinkovitosti programa usklađenosti.*

O sustavu usklađenosti te nekim unutarnjim pravilima se ne razmišlja niti se u oglašivačkoj industriji vidi potreba da se tako nešto uvede. Jedan od izazova sigurno je sukob interesa za koji je itekako važno da postane zakonski i/ili društveno neprihvatljiv. Čini se da se u oglašivačkoj industriji o tome još uvijek dovoljno ne govori, ali da je to tema koja tek postaje aktualna. Tako je transparentnost bila jedna od glavnih tema svjetskog festivala oglašavanja u Cannesu u 2017. godini.

Kao dodatni izazov transparentnosti oglašivačke industrije, zanimljiva je činjenica da se u posljednje vrijeme mnogo raspravlja o tome jesu li analitički podatci koje nude digitalne platforme i društvene mreže istiniti i točni ili ne.⁵⁷ Postoji mnogo nepovjerenja na strani oglašivača, pa zato cjelokupna industrija zajednički mora odraditi bolji posao i uvesti promjene u načinu poslovanja.

Toga je svjesna i Europska udruga komunikacijskih agencija (EACA) koja je sredinom 2017. predstavila svoju inicijativu, odnosno poziv međunarodnih medijskih agencija oglašivačima i revizorima da se uspostavi dijalog radi ponovne izgradnje povjerenja.⁵⁸ EACA je na temelju istraživanja pripremila opsežno izvješće sa sljedećim preporukama⁵⁹:

<http://www.businessinsider.com/ad-agencies-paying-settlements-contracts-2017-1>.

⁵⁶ White & Case, Update on Sapin II Law. Dostupno na:

<https://www.whitecase.com/publications/alert/update-sapin-ii-law> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

⁵⁷ Vidjeti Urša Mivšek Sitar, Črt Gojznik, "Zakaj je analitika društvenih omrežij lahko problematična?", *Marketing Magazin*, lipanj 2017., str. 60.

⁵⁸ Press release: *International media agencies all for dialogue with advertisers and auditors to rebuild trust*, EACA, 14. 6. 2017. Dostupno na: <http://eaca.eu/news/international-media-agencies-call-dialogue-advertisers-auditors-rebuild-trust-2/> (pristupljeno 28. 6. 2017.).

⁵⁹ Izvješće *Auditing: Contract Compliance & Media Benchmark*, EACA, 14. 6. 2017. Dostupno na:

1. Čvrsta jamstva povjerljivosti: potrebno je uspostaviti rigoroznije procese i postupke za zaštitu osjetljivih i vrijednih podataka koje agencije ustupaju različitim revizorima medija.
2. Usklađeni profesionalni i na dokazima utemeljeni standardi; trebaju se odobriti snažnije unutarnje mjere i kontrole i dokazi pribavljeni od svih subjekata koji nadgledaju medije (tj. akreditacije, kvalifikacije, neovisne verifikacije itd.).
3. Nepostojanje sukoba interesa; određene standarde potrebno je uključiti u proces odlučivanja pri imenovanju neovisnih medijskih revizora, evaluatora (benchmarks) ili savjetnika.

U budućnosti će biti jako zanimljivo pratiti razvoj i primjenu tih inicijativa u praksi i vidjeti hoće li do nekih bitnih promjena stvarno doći.

1.4. Transparentnost cjenovnih uvjeta

Na tržištu oglašavanja kao ponuditelji često se pojavljuju privatne tvrtke, agencije i mediji koji, kao i ostale tvrtke na tržištu, prema pravilu svoje cjenovne uvjete ne objavljuju javno.

Stoga je za sada o transparentnosti cjenovnih uvjeta agencija (kreativnih, digitalnih, medijskih, PR) gotovo nemoguće govoriti. Malo drukčiji su mediji koji obično svoje cijene objavljuju na internetskim stranicama i dostupne su svima, ali je također poznata činjenica da je konačna cijena ovisna o odobravanju popusta u ovisnosti o opsegu zakupa oglašivačkog prostora. Potrebno je uzeti u obzir da se u većini slučajeva (npr. u Sloveniji i Njemačkoj) barata podacima o bruto oglašivačkim prihodima, a to je procjena vrijednosti oglašavanja na temelju trenutnog cjenika, bez popusta. Struka pak smatra da je odnos između bruto oglašavanja i stvarno naplaćenog (ili neto iznosa) u omjeru 70 prema 30.⁶⁰

Opći je argument da objavljivanje cjenika ili drugih uvjeta prodaje u različitim sektorima ne treba biti zakonski propisano i tome se teško suprotstaviti u kontekstu oglašavanja. Određena zanimanja podliježu preporučenim cijenama (arhitekti, inženjeri), ali je pitanje tko ih zapravo uzima u obzir. Na kraju, i u smislu europskog prava konkurencije dogovaranje o cijenama, čak i ako su one samo kao preporuka, može se smatrati kao čin nelojalne konkurencije.

<http://eaca.eu/media-auditing-report/> (pristupljeno 28. 6. 2017.).

⁶⁰ Marko Milosavljević, *Pregled medijskega trga v Sloveniji*, FDV, 2012., za AKOS http://www.akos-rs.si/files/Elektronski_mediji/Medijska_ucilnica/Raziskave_in_analize/Pregled-medijskega-trga.pdf (pristupljeno 22. 6. 2017.).

1.5. Oglašavanje za vrijeme izbornih i referendumskih kampanja

U ovom dijelu smo se osvrnuli na oglašavanje političkih stranaka, kandidata ili organizatora referenduma, koje se obično posebno uređuje, oslanjajući se na primjere iz Slovenije i Hrvatske.

Oglašavanje za vrijeme izbornih i referendumskih kampanja u Sloveniji uređeno je posebnim zakonom, tj. Zakonom o izborima i referendumskim kampanjama⁶¹, a osim toga svaki medij mora odrediti svoja pravila o oglašavanju⁶², sukladno s člankom 6. istog zakona, koja u smislu transparentnosti oglašavanja propisuju obvezu da se jasno navodi naručitelj oglašavanja. U pravilima su, između ostaloga, određeni i cjenovni uvjeti, pa se tako mediji ne smiju upuštati u besplatno oglašavanje ili dodatne popuste.

Zakon o izborima i referendumskoj kampanji propisuje da naručitelj kampanje mora pripremiti konačno izvješće i dostaviti ga Državnom uredu za reviziju (Računsko sodišće), koji treba provesti reviziju i izdati svoje izvješće. Tako je Ured obavio reviziju pravilnosti financiranja izborne kampanje za stranku SMC Mira Cerarja za prijevremene izbore za zastupnike u slovenskom Državnom zboru u 2014. Izvješće je objavljeno i na internetskim stranicama suda i javno je dostupno. Izvješće pokazuje npr. da je stranka SMC za troškove dizajna i objavljivanje izbornog oglašavanja u medijima potrošila svega 16,697.26 eura.⁶³

U Hrvatskoj vrijedi Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe⁶⁴ koji jasno određuje pravila za financiranje kampanje, uključujući i oglašavanje. Čini se da su propisi stroži nego u Sloveniji, jer stavak 2. članka 12. spomenutog zakona određuje: "Političke stranke, nezavisne liste, odnosno liste grupe birača i kandidati dužni su javno objaviti iznos cijene i iznos ostvarenog popusta u cijeni za medijsko oglašavanje izborne promidžbe(...) Iznos cijene i iznos ostvarenog popusta u cijeni za medijsko oglašavanje izborne promidžbe, objavljuju se na obrascu koji propisuje ministar financija

⁶¹"Zakon o volilni in referendumski kampanji" (ZVRK), *Uradni list RS*, br. 41/2007. Dostupno na: [https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/115141#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-volilni-in-referendumski-kampanji-\(ZVRK-B\)](https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/115141#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-volilni-in-referendumski-kampanji-(ZVRK-B)) (pristupljeno 25. lipnja 2017.); Dodatne informacije o provedbi izbornih i referendumskih kampanja, Ministarstvo za javnu upravu RS. Dostupno na: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/volilna_in_referendumska_zakonodaja/volilna_in_referendumska_kampanja/ (pristupljeno 14. 1. 2018.).

⁶² Pravila oglašavanja u svim programima RTV Slovenije za predsjedničku kampanju 2017. Dostupno na: https://www.rtvlo.si/files/novice_zavoda/2017_09_18-3538_001.pdf (pristupljeno 14. 1. 2018.).

⁶³ Računsko sodišće, Volilna kampanja DZ 2014 – SMC, 2015., str. 4. i str. 14. Dostupno na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K1DD3329329D878B0C1257E290046B67E/\\$file/DZVol14_SMC.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K1DD3329329D878B0C1257E290046B67E/$file/DZVol14_SMC.pdf) (pristupljeno 24. 6. 2017.).

⁶⁴ Neslužbeni pročišćeni tekst, *Narodne novine*, broj 24/11., 61/11., 27/13., 2/14.- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 96/16. i 70/17. Dostupno na: [https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//O%20državnoj%20upravi//Zakon%20o%20financiranju%20političkih%20aktivnosti%20i%20izborne%20promidžbe%20\(neslužbeni%20pročišćeni%20tekst\).pdf](https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//O%20državnoj%20upravi//Zakon%20o%20financiranju%20političkih%20aktivnosti%20i%20izborne%20promidžbe%20(neslužbeni%20pročišćeni%20tekst).pdf) (pristupljeno 24. 6. 2017.).

pravilnikom, a sadrži specificirane podatke o nazivu pružatelja medijskih usluga, broju i datumu računa za izvršene medijske usluge, broju ugovorenih i izvršenih medijskih usluga, iznosu cijene bez popusta, popustu izraženom u postotku i plaćenom iznosu s popustom.”

Tako je Državno izborno povjerenstvo (DIP) RH za parlamentarne izbore u 2016. pozvalo pružatelje usluga medijskog oglašavanja da prema važećim propisima DIP-u RH dostave cjenik usluga oglašavanja i isti objave na svojim internetskim stranicama.⁶⁵ DIP RH je dodatno na svojim internetskim stranicama sukladno s važećim propisima objavio obrasce za financiranje izborne promidžbe, u kojem je posebno *Izvešće o iznosu cijene i iznosu ostvarenog popusta u cijeni za medijsko oglašavanje izborne promidžbe* (obrazac IZ-MO).⁶⁶ DIP RH je u studenom 2016. objavio *Izvešće o provedenom nadzoru financiranja izborne promidžbe*, no u njemu se u vezi s troškovima za medijsko oglašavanje navodi jedino da su neki od kandidata na izborima izvešće na obrascu IZ-MO predali poslije roka.⁶⁷

1.6. Prikriveno oglašavanje

Prikriveno oglašavanje oduvijek je rak-rana medija, novinara, oglašivača, agencija i ostalih sudionika u tim odnosima, koja se nastoji urediti kroz zakone i strukovne preporuke, no njegovo sprječavanje ili osuđivanje na kraju je u velikoj mjeri pitanje etike onih koji u tome sudjeluju.

Kodeks novinara Slovenije⁶⁸ u članku 25. propisuje da oglas, plaćena objava i promidžbena poruka mora biti vidljiva i jasno odvojena od novinarskih tekstova. I dalje: “Ako postoji bilo kakva sumnja, treba biti jasno označeno kao oglas. Hibridi između oglašavanja ili političke propagande i novinarskog sadržaja su neprihvatljivi.” Čak i Slovensko društvo za odnose s javnošću ima svoj kodeks⁶⁹, a usvojena je bila tzv. Portoroška povelja o etičnoj neprihvatljivosti prikrivenog oglašavanja⁷⁰, na temelju koje se osuđuje takvo oglašavanje. Naše istraživanje pokazuje da se ni ta povelja ne

⁶⁵ Vidi [http://www.izbori.hr/izbori/ws.nsf/D37AA668CCAC2918C1257FFF004F8178/\\$FILE/Priopcenje-pruzateljima-usluga-medijskog-oglasavanja-parlamentarni-izbori-2016..pdf](http://www.izbori.hr/izbori/ws.nsf/D37AA668CCAC2918C1257FFF004F8178/$FILE/Priopcenje-pruzateljima-usluga-medijskog-oglasavanja-parlamentarni-izbori-2016..pdf) (pristupljeno 24. 6. 2017.). Vidi i <http://www.mfin.hr/hr/financiranje-politickih-aktivnosti-i-izborne-promidzbe>.

⁶⁶ <http://www.izbori.hr/ws/index.html?documentId=2FE7D7A7E86E92A8C1257C74003AFC94> (pristupljeno 24. 6. 2017.).

⁶⁷ Vidi

[http://www.izbori.hr/izbori/ws.nsf/F8821C91F978A1F1C12580F0004327E3/\\$FILE/Ad.1. izvjesce_o_proveden_om_financijskom_nadzoru.pdf](http://www.izbori.hr/izbori/ws.nsf/F8821C91F978A1F1C12580F0004327E3/$FILE/Ad.1. izvjesce_o_proveden_om_financijskom_nadzoru.pdf) (pristupljeno 24. 6. 2017.).

⁶⁸ “Kodeks Društva novinarjev Slovenije” (DNS) . Dostupno na: <http://novinar.com/drustvo/o-nas/dokumenti/kodeks/> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

⁶⁹ “Kodeks etike PRSS”. Dostupno na: <http://www.piar.si/o-drustvu/temeljni-dokumenti/kodeks-etike-prss/> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

⁷⁰ “Portoroška deklaracija o etično nedopustivom prikrivenom oglašavanju”, Slovensko društvo za odnose s javnošću (PRSS). Dostupno na: <http://www.piar.si/o-drustvu/temeljni-dokumenti/portoroska-listina-o-eticni-nedopustnosti-prikrite/> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

primjenjuje u potpunosti.

Slovenski Zakon o medijima⁷¹ u članku 47. također zabranjuje prikriveno oglašavanje. Slovenski oglašivački kodeks⁷² definira prikriveno oglašavanje neizravno člankom 6., koji određuje pitanje prepoznatljivosti te način na koji mora biti “oglašavanje prepoznatljivo kao takvo, te jasno i prepoznatljivo odvojeno od uređivačkih vijesti, komentara i drugih rubrika odnosno emisija (...). Sve oglase u tiskanim medijima, koji prema stilu ili obliku mogu dovesti čitatelja u zabludu da je to urednički sadržaj, mora se označiti na odgovarajući način. Svi oglasi u audiovizualnim medijima moraju biti najavljeni kao poseban program ili na drugi audiovizualan način odvojeni.”

Zakon o audiovizualnim medijskim uslugama⁷³ u članku 3. stavak 13. definira prikrivenu audiovizualnu komercijalnu komunikaciju kao “riječi ili slike roba, usluga, imena, trgovačke marke ili aktivnosti proizvođača robe ili pružatelja usluga u programima, kada takvo predstavljanje služi izdavatelju za oglašavanje i može dovesti u zabludu javnost. Prikriveno oglašavanje je objavljeno namjerno kada je ono objavljeno u zamjenu za novčanu ili sličnu naknadu.”

Bez obzira na sve zakonske okvire, prikriveno oglašavanje i promidžba i dalje su prisutni, a sve je veći problem u vezi s takvim sadržajem na digitalnim platformama, uključujući i društvene mreže, blogove i slično. Trenutačno je najaktualniji tzv. *influencer marketing*⁷⁴ i *native* oglašavanje⁷⁵, pa su u nekim zemljama već počeli uspostavljati samoregulatorni okvir kako bi se osigurala prepoznatljivost tog tipa oglašavanja u odnosu na informativne sadržaje.

U području strukovnih preporuka i analiza u tom području vodeća međunarodna institucija je IAB ili Interactive Advertising Bureau, koja je već u 2013. pripremila dokument pod nazivom “IAB The Native Advertising Playbook” u kojem na stranici 15. stoji: “Bez obzira na oblik oglašavanja, IAB se zalaže za to da je jasno i prepoznatljivo predstavljanje svakog nativnog oglasa od iznimne važnosti.”⁷⁶ Uzimajući u obzir razvoj tog oblika oglašavanja na internetu, IAB Europe je u prosincu 2016.

⁷¹ “Zakon o medijima” (službena verzija), *Službeni list RS*, br. 110/06. Dostupno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4955> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

⁷² Slovenski oglaševalski kodeks, 2009., SOZ. Dostupno na: www.soz.si.

⁷³ “Zakon o audiovizualnim medijskim uslugama”, *Službeni list RS*, št. 87/11 in 84/15. Dostupno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6225> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

⁷⁴ “Influencer marketing” posebna je marketinška taktika u kojoj se identificiraju pojedinci koji, promovirajući određenu robnu marku ili poruku, mogu utjecati na neku ciljanu skupinu. Utjecajne osobe u svrhu marketinga i promidžbe robne marke svojim imenom i načinima promidžbe utječu na autentičnost i vrijednost robne marke.

⁷⁵ Nativno oglašavanje je plativo oglašavanje na platformi koja je neovisna o mediju, robnoj marki ili usluzi. Usmjeren je na privlačenje pozornosti potrošača preko sadržaja koji je relevantan. Jako je važan oblik sadržaja koji mora izgledati slično onome koji potrošači pretražuju na različitim platformama, medijskim ili drugim kao Youtube, Facebook i slično.

⁷⁶ IAB, *The Native Advertising Playbook*. IAB, 2013. Dostupno na: <https://www.iab.com/wp-content/uploads/2015/06/IAB-Native-Advertising-Playbook2.pdf> (pristupljeno 27. 6. 2017.).

pripremio dodatne strukovne preporuke u smislu poštovanja regulative EU-a.⁷⁷

1.7. Transparentnost javnih natječaja za oglašavanje i promidžbu

Transparentnost je jedno od glavnih načela javnih nabava. Nova pravila na razini EU-a, koja su primijenjena i u nacionalnim zakonodavstvima u zemljama članicama EU-a, pridonose primjeni tog načela. Naravno, najvažnija je realizacija i djelovanje ljudi koji su uključeni u javne nabave. Pravni okvir definira postupke za kriterije javnih nabava, pravedan izbor i neovisnost u procesu odlučivanja o izvođaču.

Svakako su elektroničke platforme za javne nabave veliki korak k transparentnosti i nadzoru nad trošenjem javnog novca, od kojih smo u ovom dokumentu neke već spomenuli (www.enarocanje.si, www.erar.si, www.javnabava.hr).

Na temelju uvida iz ovog istraživanja možemo zaključiti da se transparentnost dodatno može unaprijediti objavljivanjem sastava povjerenstva koje obavlja izbor. Na taj način bi potencijalni ponuditelji znali unaprijed tko će odlučivati o njihovim ponudama, posebno kada su predmet javne nabave kreativni dizajn i kreativne strategije. I drugo, objavljivanje informacija o članovima povjerenstva dovest će do neposrednog otkrivanja i suzbijanja potencijalnog sukoba interesa.

Pronašli smo dva primjera dobre prakse. Već spomenuti Vladin ured za komunikacije u Velikoj Britaniji (UK Government Communication Service) ima i svoje povjerenstvo za javne natječaje⁷⁸ koje je uključeno u procjenu ponuda iz područja komunikacija. Svima koji se bave i rade u Vladinim komunikacijskim odjelima oni su od velike strukovne pomoći za bilo koju fazu priprema strategija i izvođenja aktivnosti.⁷⁹ I ne samo da su te informacije na raspolaganju zaposlenima u tim javnim institucijama nego su i svi dokumenti, preporuke i primjeri javno dostupni na njihovim internetskim stranicama.

Drugi primjer je poziv Hrvatske turističke zajednice (HTZ), koja je u svibnju prošle godine pokrenula natječaj za redizajn nastupa na turističkim sajmovima. U ime naručitelja natječaj je u cjelini provelo Hrvatsko društvo za dizajn, a ne HTZ kojem dizajn pak nije glavna djelatnost. Iz dostupne dokumentacije možemo zaključiti da je cijeli postupak bio od početka pripremljen i vođen

⁷⁷ IAB, *Europe Guidance How to comply with EU Rules applicable to Online Native Advertising*. Dostupno na: <https://www.iabeurope.eu/wp-content/uploads/2016/12/IAB-Europe-Online-Native-Advertising-Guidance.pdf> (pristupljeno: 3. 4. 2018.).

⁷⁸ Government Communication Service, Evaluation Council. Dostupno na: <https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/evaluation/evaluation-council/> (pristupljeno 22. 6. 2017.).

⁷⁹ An illustration of how to use the GCS Evaluation Framework. Dostupno na: <https://gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2015/09/GCS-Eval-framework-illustration.pdf> (pristupljeno 22. 6. 2017.).

transparentno, jer je već uz objavu natječaja bio objavljen i sastav povjerenstva.⁸⁰

1.8. Uređivačka neovisnost medija u odnosu na prihode od oglašavanja

Uređivačka neovisnost medija u odnosu na prihode od oglašavanja temelj je i preduvjet za neovisno i objektivno izvješćivanje medija i rad novinara. O odnosu javnosti prema medijima i novinarskom izvješćivanju govori istraživanje koje je naručilo Ministarstvo kulture Republike Slovenije u 2016. godini. Iz rezultata proizlazi da se 40 posto anketiranih slaže da su mediji utjecajni, no samo devet posto se slaže da su neovisni, dok se 49 posto s time ne slaže; isto tako 46 posto njih ne smatra da mediji prikazuju sve strane u priči, a 35 posto se ne slaže da su mediji vjerodostojni. Prema tome, veliki dio ispitanika imao je jako loše mišljenje u smislu povjerenja i neovisnosti prema medijima. Mladi najviše vjeruju informacijama na internetskim stranicama, dok stariji još uvijek imaju najviše povjerenja u slovenski javni TV i radijski servis.⁸¹

Uređivačku neovisnost u slučaju RTV Slovenije određuju profesionalni standardi⁸² i programski standardi RTV Slovenije⁸³ koje je usvojilo Programsko vijeće RTV-a u studenome 2006., a koji, između ostalog, određuju djelovanje RTV Slovenije u javnom interesu tako da "se odgovora javnosti, a ne središtima političke i ekonomske moći, i koja je vođena javnim interesom." Nadalje, ti standardi definiraju ključna načela suradnika: "Tvorc radijskih i televizijskih programa RTV Slovenije moraju biti operativno neovisni i samostalni i posvećeni profesionalizmu."

Slični profesionalni standardi u načelu vrijede i za komercijalne medije, ali je vjerojatnost da je uređivačka neovisnost kompromitirana veća jer su ti mediji prema svom temeljnom poslovnom modelu u potpunosti ovisni o prihodima od oglašavanja. Prema dostupnim informacijama na internetskim stranicama komercijalnih medija tijekom ovog istraživanja, interni dokumenti kojima bi se regulirala urednička neovisnost ne postoje. Isto tako ne postoje javno dostupne smjernice u pogledu transparentnosti oglašivačkih praksi i mjere za sprječavanje sukoba interesa, pa zato i ne može biti jamstvo da će javni interes u medijima nadvladati one komercijalne.

DIO II.: REGULATIVA I PRAKSE OGLAŠAVANJA U BiH

Autorica: Selma Kadić-Maglajlić

⁸⁰ Dostupno na: <http://dizajn.hr/blog/natjecaj-za-rekonceptualizaciju-nastupa-htz-na-europskim-turistickim-sajmovima-3/>, (pristupljeno 22. 6. 2017.).

⁸¹ Istraživanje o odnosu medija, Ministarstvo kulture Republike Slovenije, 2016. Dostupno na: http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Fotogalerija/2016/junij/MED-STRAT_Raziskava_odnosa_do_medijev_-_POVZETEK.pdf (pristupljeno 7. 7. 2017.).

⁸² Poglavlje 19. Pravilnika o poklicnih standardima RTV Slovenija, lipanj 2000. Dostupno na: <http://www.rtvlo.si/strani/pravilnik-o-poklicnih-standardih/9#19> (pristupljeno 24. 6. 2017.).

⁸³ Programski standardi RTV Slovenije. Dostupno na: <http://www.rtvlo.si/programskistandardi> (pristupljeno 24. 6. 2017.).

1. Uvod

Oglašavanje (engl. *advertising*) spada među pet temeljnih oblika promidžbenih aktivnosti (oglašavanje, unaprjeđenje prodaje, odnosi s javnošću, izravni marketing i osobna prodaja) te obuhvaća sve oblike plaćene neosobne prezentacije i promidžbe ideja, proizvoda ili usluga koje provodi tvrtka ili organizacija preko sredstava masovne komunikacije kao što su novine, časopisi, radio, televizija ili pak internet⁸⁴. Zakon o zaštiti potrošača BiH⁸⁵ u poglavlju 7., koje se odnosi na oglašavanje proizvoda i usluga, kaže: "Oglašavanjem se smatra bilo kakva komunikacija u vezi s trgovinom, poslovanjem, obrtom ili djelatnošću kako bi se promovirala nabava roba i usluga, uključujući sve oblike nepokretne imovine. Oglašavanjem se smatra i ponuda robe ili usluge u bilo kojoj formi, a naročito u formi letka, plakata i postera."

Vrijednost tržišta oglašivačke industrije u svijetu je iznimno velika, te Statista predviđa da će u 2018. dosegnuti nevjerojatnih 557.99 milijardi američkih dolara, što je za rast od 4,3 posto u odnosu na 534.8 milijardi u 2017. godini.⁸⁶ U Bosni i Hercegovini je, naprotiv, od 2008. prisutan pad ulaganja u oglašavanje. S obzirom na to da ne postoje službeni izvori o neto investicijama u oglašavanje, oglašivačke agencije koriste se procjenama. Prema procjeni agencije "Fabrika", prikazanoj u tablici 1., ukupna neto vrijednost oglašivačkog tržišta u Bosni i Hercegovinu je s procijenjenih 54.50 milijuna eura u 2008. spala na oko 33.25 milijuna u 2017.

Tablica 1. Ukupna ulaganja u oglašavanje u BiH (izražena u EUR)

Godina	TV	RADIO	OSTALO (Outdoor, Print, Digital)	UKUPNO
2017.	€ 20.300.000	€ 2.500.000	€ 10.450.000	€ 33.250.000
2016.	€ 24.300.000	€ 3.030.000	€ 12.170.000	€ 39.500.000
2015.	€ 30.566.000	€ 2.958.000	€ 10.776.000	€ 44.300.000
2014.	€ 30.070.000	€ 2.425.000	€ 11.005.000	€ 43.500.000
2013.	€ 29.988.000	€ 2.856.000	€ 9.756.000	€ 42.600.000
2012.	€ 30.366.000	€ 2.892.000	€ 9.942.000	€ 43.200.000
2011.	€ 32.562.000	€ 2.430.000	€ 8.608.000	€ 43.600.000
2010.	€ 31.212.000	€ 2.295.000	€ 7.393.000	€ 40.900.000
2009.	€ 33.534.000	€ 1.944.000	€ 8.122.000	€ 43.600.000
2008.	€ 41.055.000	€ 2.975.000	€ 10.470.000	€ 54.500.000

Izvor: Agencija "Fabrika" (procjena)

⁸⁴ Vesna Babić-Hodović, Anto Domazet, Emir Kurtović. *Osnovi marketinga*.

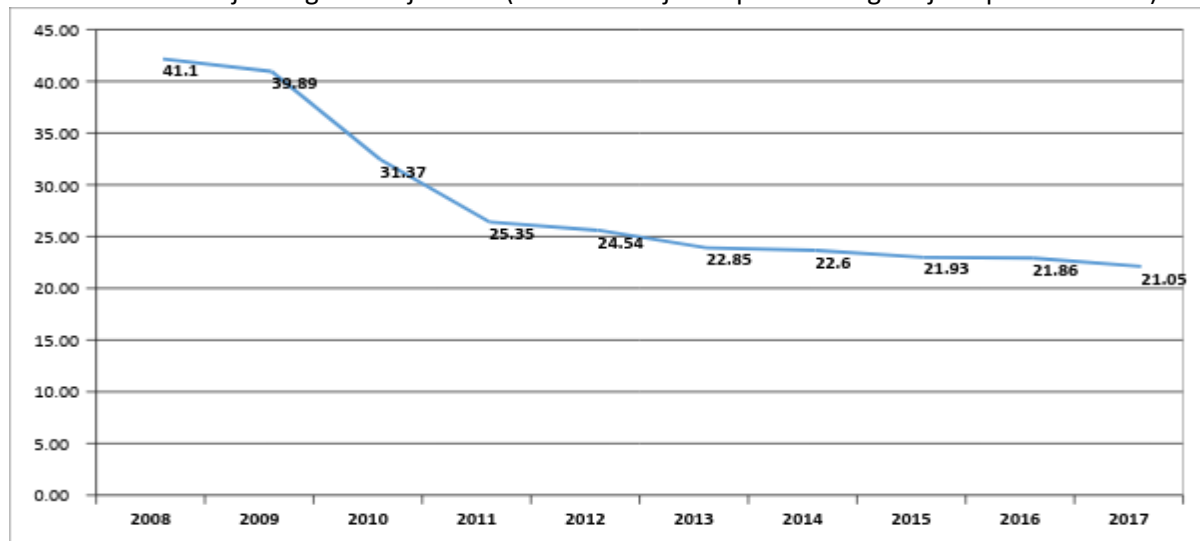
⁸⁵ "Zakon o zaštiti potrošača BiH", *Službeni glasnik BiH*, br. 31/03, 25/06, 32/10 i 88/15, čl. 28.

⁸⁶ Statista, *Global Advertising Spending from 2010 to 2018 (in billion U.S. dollars)*.

Procijenjena bruto vrijednost tržišta mogla bi se kretati između 100 i 120 milijuna eura u 2017. ako bi se zasnivala na službenim cjenicima. Procijenjena neto vrijednost u načelu je barem pet puta niža zbog toga što u praksi mediji daju ogromne popuste kako bi došli do sredstava od prodaje oglasnog prostora.

U skladu s padom vrijednosti tržišta oglašavanja u BiH, primjetan je i pad cijena oglašavanja. Na grafikonu 1. možemo vidjeti kretanje prosječne cijene CPP-a⁸⁷ od 2008. do 2017. i očigledan trend pada. Naime, lokalne TV postaje pokušavaju se cijenom nadmetati i natjecati s kablskim operaterima. S druge strane, s obzirom na to da kablski operateri imaju prihode od pretplate kućanstava koja se koriste njihovim uslugama, kablške TV postaje mogu sebi priuštiti prodaju oglašivačkog prostora po iznimno povoljnim cijenama. To će u skoroj budućnosti još više ugroziti položaj mnogih domaćih TV emitera koji se u nižim cijenama ne mogu natjecati s kablskim medijima i *online* servisima poput društvenih mreža i drugih koji sve više privlače oglašivače. Trenutačno u BiH djeluje 13 kablskih operatera (ELTA-KABEL, BLICNET, M:TEL BiH, BH TELEKOM, TX TV, KTV EGE, ELTA MT, TELRAD Bijeljina (bijeljinska regija), STOKIĆ D.O.O., HT ERONET, MISSNET, LOGOSOFT, FOCUS-M D.O.O. Milići).

Grafikon 1. Cijene oglašavanja u BiH (30 sekundi i jedan posto doseg ciljane publike Svi 4+)



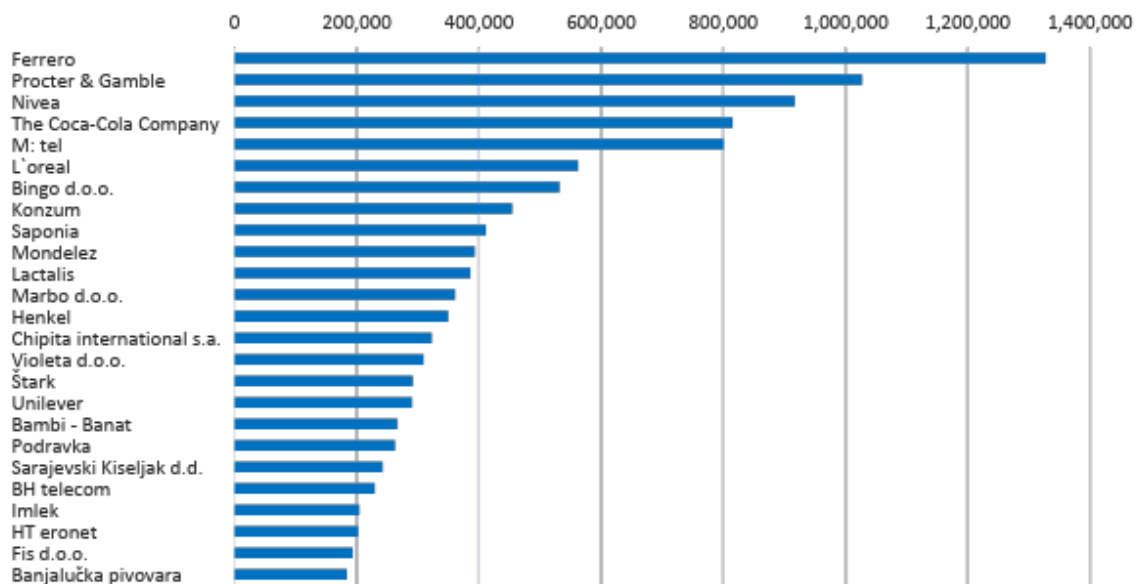
Izvor podataka: Procjena agencije "Fabrika" na temelju redovite komunikacije s klijentima

Na tržištu oglašavanja u BiH aktivni su i domaći i međunarodni oglašivači, a prema procjeni oglašivačke agencije "Fabrika", domaći oglašivači zauzimaju oko 30 posto oglašivačkog prostora (privatne tvrtke – 20 posto, javna poduzeća s dominantnim udjelom države u vlasništvu – pet posto,

⁸⁷ Cijena doseg (*reach*) za jedan posto doseg publike na temelju spota od 30 sekundi (ovisno što oglašivač kupuje, često Svi 4+ ili Svi 18-49).

državne institucije – pet posto), a međunarodne oko 70 posto (globalne međunarodne tvrtke – 65 posto i domaće NVO organizacije s međunarodnim grantovima – pet posto), što je konzistentno s podacima Audience Measurementa BiH o 20 najvećih oglašivača u 2017., prikazanim na grafikonu 2.

Grafikon 2. TOP 20 oglašivača u BiH 2017. (EUR)



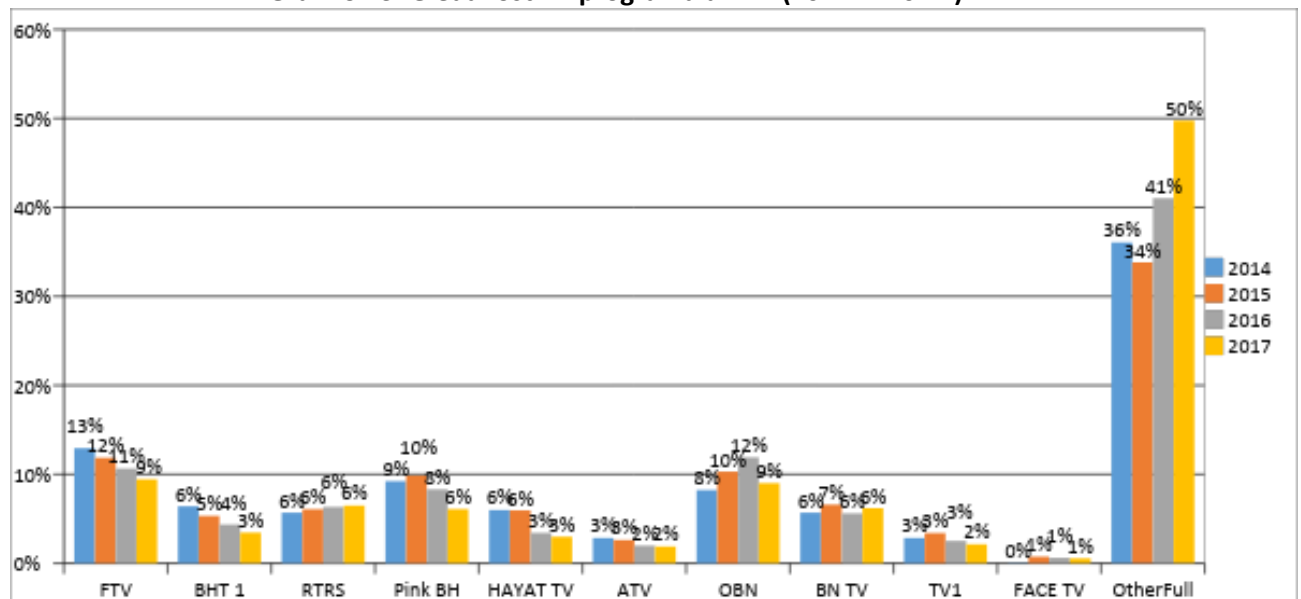
Izvor: Audience Measurement BiH

Industrija oglašavanja počiva na trima stupovima: oglašivačima, oglašivačkim/marketinškim/kreativnim agencijama i medijima, te je prilikom analize stanja na tržištu, a prije svega regulative, potrebno obratiti pozornost na sva tri temeljna stupa. Dodatno, oglašivačka je industrija u globalu posljednjih godina pod utjecajem razvoja IT industrije doživjela sveobuhvatne promjene, te bi osim tradicionalnih stupova trebalo imati u vidu i *ad-tech* tvrtke kao što su Google, Facebook, YouTube i Netflix koje su danas neodvojiv dio oglašavanja. Tržište funkcionira tako da oglašivači ulažu novac u kampanje preko agencija koje isporučuju kreativni dio posla, ali i zakup medija (izrada medijskih planova). Od proračuna koji dobije agencija najveći dio ide upravo medijima za zakup medijskog prostora.

Temeljna je uloga oglašivačkih agencija osigurati klijentima (oglašivačima) maksimalan opseg i kvalitetu komunikacije koristeći stručna znanja i podatke o posjećenosti, gledanosti, slušanosti, kao i o oglašavanju konkurencije. Većina agencija koje posluju na bh. tržištu su međunarodne agencije s djelomičnim ili potpunim vlasništvom globalnih međunarodnih medijskih i kreativnih lanaca koje su dio nekog međunarodnog lanca agencija, dok je broj domaćih agencija manji. Nema službenih podataka o tržišnom udjelu domaćih i međunarodnih agencija na bh. tržištu, ali budući da

međunarodne agencije rade za najveće oglašivače na tržištu, samim tim imaju veću moć pregovaranja uvjeta s medijima i konkurentsku prednost u odnosu na domaće agencije. Kroz djelovanje međunarodnih agencija i kabljskih operatera koji emitiraju inozemne i specijalizirane programe, oglašivači preko inozemnih tržišta mogu kupiti oglasni prostor i u BiH. Tako oglašivač dolazi do publike u BiH oglašavanjem u okviru sportskog sadržaja koji se emitira na npr. Sport Klubu umjesto kroz ugovore s lokalnim medijima ostvarujući preko jedne krovne agencije komunikaciju na više tržišta po nižim cijenama. Ta situacija stavlja domaće agencije, ali i medije, u podređen položaj. Domaći elektronički mediji, suočeni sa smanjenim proračunima, ne mogu ulagati u programske sadržaje te konstantno gube udio u gledanosti, dok specijalizirani kabljski programi imaju rast gledanosti, što je vidljivo na grafikonu 3.

Grafikon 3. Gledanost TV programa u BiH (2014. – 2017.)



Izvor: Audience Measurement

Globalno gledano, s obzirom na vrijednost i količinu novca koja se nalazi na tom tržištu, te samim tim mogućnost zlouporabe i utjecaja kako na potrošače tako i na javno mnijenje i opću javnost i medije, u većini zemalja svijeta postoji niz zakonskih i podzakonskih akata koji uređuju oglašavanje i na državnoj i na nižim, lokalnim razinama. Iako je praksa u SAD-u zasigurno najnaprednija, u EU-u i zemljama članicama postoje slični ili usporedno relevantni propisi. Na primjer, u Europi još od 1975. postoje propisi koji uređuju *fair business* praksu, neistinito i usporedno ili komparativno oglašavanje (oglašavanje u kojem se izravno ili neizravno uspoređuje oglašavana robna marka / proizvod ili usluga s jednim ili više drugih konkurenata⁸⁸) i slično. Danas je sve veći izazov regulacija sadržaja na internetu i društvenim mrežama, uključujući i oglašavanje.

⁸⁸ Philip Kotler, Kevin Keller, *Marketing Management*.

Osim toga što svaka od zemalja pokušava regulirati oglašavanje, postoje i međunarodne organizacije sa standardima čije se poštovanje, iako nije obligatorno, očekuje od međunarodnih oglašivačkih agencija. Takav primjer je Konsolidirani kodeks Međunarodne trgovačke komore o praksi oglašavanja i tržišnoga komuniciranja (International Chamber of Commerce (ICC) Consolidated Code of Advertising and Marketing Communications Practice)⁸⁹ koji je vrlo često bio upotrijebljen kao temelj za nacionalne zakone i kodekse⁹⁰. Također, tome treba dodati ICC/ESOMAR International Code on Market, Opinion and Social Research and Data Analytics, koji je također razvila Međunarodna trgovačka komora.

U susjednim zemljama kao dobar primjer zasigurno treba istaknuti Srbiju, čiji Zakon o oglašavanju iz 2016.⁹¹ na dosta dobar i sveobuhvatan način uređuje različite ključne aspekte oglašavanja, počevši od toga da je sama oglašivačka poruka dovoljno široko definirana pa obuhvaća sve suvremene oblike oglašavanja koji u protivnom mogu ostati u području prikriivenog oglašavanja ("Oglasna poruka je obavještenje koje čini sadržaj oglašavanja, bez obzira na oblik, način ili sredstvo putem kojeg se prenosi."⁹²). Također, odnosi se kako na pravne osobe i oglašivače tako i na fizičke osobe (npr. *influenceri*) te na državna tijela, javne tvrtke i političke stranke. Tim zakonom Srbija uređuje zabranjene oblike oglašavanja (zavaravajuće i prikriiveno oglašavanje) te posebno uređeno oglašavanje (usporedno oglašavanje može biti dopušteno ako nije zavaravajuće). Nadalje, uređuje se oglašavanje koje je usmjereno na djecu i maloljetnike te su istaknuta posebna pravila koja se odnose na oglašavanje alkoholnih pića, duhanskih proizvoda, elektroničkih cigareta, tekućina i dijelova za elektroničke cigarete. Zakonom su ograničena mjesta oglašavanja igara na sreću (ograničenja se uglavnom odnose na zaštitu maloljetnika), psihoaktivnih kontroliranih tvari, oglašavanje pornografije, oružja i vojne opreme. Posebna pozornost posvećena je sponzorstvima. Također, taj zakon se odnosi i na ponašanje medija pa se navodi: "Zabranjeno je neopravdano odbiti objavljivanje, odnosno emitovanje oglasne poruke, ili na drugi način neopravdano praviti razliku ili nejednako postupati, isključivati, ograničavati ili davati prvenstvo, različitim oglašivačima, u istim ili sličnim situacijama." Nadzor nad primjenom Zakona u Srbiji, ako nije drukčije određeno, provodi ministarstvo nadležno za trgovinske poslove, a nadzor nad provedbom pojedinih propisa obavljaju jedinice lokalne samouprave te su propisane konkretne kazne za kršenje Zakona koje iznose od 300.000 do 2.000.000 srpskih dinara.

Za razliku od zemalja EU-a, ali i Srbije, u BiH ne postoji sveobuhvatan zakon koji bi na odgovarajući način uredio oglašavanje u BiH. Upravo je zato oglašivačko tržište u BiH neuređeno i oslabljeno, te kao takvo ne pomaže u poboljšanju položaja niti jednoj od interesnih skupina na tom tržištu

⁸⁹ Međunarodna trgovačka komora, *Konsolidirani kodeks o praksi oglašavanja i tržišnoga komuniciranja*.

⁹⁰ Lista međunarodnih zakona o oglašavanju: <http://www.lawpublish.com/international-links.html> (pristupljeno 5. 2. 2018.).

⁹¹ "Zakon o oglašavanju Republike Srbije", *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/16.

⁹² Ibid.

(oglašivači, mediji, agencije). Naime, stanje na oglašivačkom tržištu u BiH jedan je od izravnih uzroka lošeg položaja medija koji su prisiljeni davati velike popuste na oglašivački prostor, umanjujući time još više proračun koji dobivaju od oglašivača. Samim tim proračuni se umanjuju i agencijama koje su prisiljene nuditi relativno nisku kvalitetu usluga oglašivačima, a rezultat svega toga je da oglašivači dobivaju uslugu i konačni proizvod niže kvalitete. Tome treba dodati da i sami oglašivači pristaju na nižu kvalitetu koja korelira s nižim ulaganjem u oglašavanje u BiH. Poboľšanju stanja nikako ne pridonosi regulativa. U BiH postoje različiti zakoni i propisi, često neusklađeni i kontradiktorni, koji primarno uređuju druga područja, ali se u određenim dijelovima odnose i na regulaciju oglašavanja (tj. ponašanja jedne ili više skupina ciljanih sudionika koji se susreću na tržištu oglašavanja). U tablici 2. dan je popis aktualnih takvih zakona.

Tabela 2. Popis aktualnih zakonskih rješenja koja se izravno ili neizravno odnose na oglašavanje

Zakonski akt	Razina
KODEKS O KOMERCIJALNIM KOMUNIKACIJAMA, Službeni glasnik BiH, 3/16	BiH
ZAKON O NEDOPUŠTENOM OGLAŠAVANJU, Službene novine FBiH, 101/2016	FBiH
IZBORNI ZAKON BOSNE I HERCEGOVINE, Službeni glasnik BiH, 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10	BiH
PRAVILNIK O MEDIJSKOM PREDSTAVLJANJU POLITIČKIH SUBJEKATA U RAZDOBLJU OD DANA RASPISIVANJA IZBORA DO DANA ODRŽAVANJA IZBORA	BiH
PRAVILNIK O NAČINU OGLAŠAVANJA LIJEKOVA I MEDICINSKIH SREDSTAVA, Službeni glasnik BiH, 40/10	BiH
PRAVILNIK O USPOSTAVLJANJU I RADU POVJERENSTVA ZA NABAVE, Službeni glasnik BiH 103/14	BiH
PRAVILNIK O UVJETIMA I NAČINU KORIŠTENJA E-AUKCIJE U SUSTAVU E-NABAVE, Službeni glasnik BiH 66/16	BiH
ZAKON O KONKURENCIJI, Službeni glasnik BiH, 48/05, 76/07 i 80/09	BiH
STRATEGIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE 2015 - 2019. I AKCIJSKI PLAN ZA PROVEDBU STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE 2015 - 2019.	BiH
ZAKON O JAVNIM NABAVAMA BiH, Službeni glasnik BiH, 39/14	BiH
ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA U RS, Službeni glasnik RS, 124/12, 14/15 i 68/15	RS
ZAKON O KOMUNIKACIJAMA BiH, Službeni glasnik BiH, 31/03, 75/06, 32/10, 98/12	BiH
ZAKON O ZAŠTITI POTROŠAČA BiH, Službeni glasnik BiH, 31/03, 25/06, 32/10, 88/15	BiH
ZAKON O ZAŠTITI POTROŠAČA U RS, Službeni glasnik RS, 6/12, 63/14	RS
ZAKON O JAVNIM PREDUZEĆIMA U RS, Službeni glasnik RS, 75/04, 78/11	RS
ZAKON O JAVNIM PODUZEĆIMA U FBiH, Službene novine FBiH, 8/05	BiH
ZAKON O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA BiH, Službeni glasnik BiH, 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 100/13	BiH
ZAKON O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U RS, Službeni glasnik RS	RS
ZAKON O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA U FBiH, Službene novine FBiH, 32/01, 48/11	FBiH

ZAKON O KONKURENCIJI ⁹³ , Službeni glasnik BiH 76/07, 80/09	BiH
ZAKON O JAVNOM RADIOTELEVIZIJSKOM SUSTAVU BIH, Službeni glasnik BiH, 25/16	BiH
ZAKON O KONTROLI CIJENA, Službene novine FBiH, 2/95, 70/08	FBiH
ZAKON O REGULISANJU CIJENA, Službeni glasnik RS, 106/09	RS

Nabrojenim dokumentima potrebno je dodati i relevantne kodekse, prije svega Kodeks za tiskane i online medije Vijeća za tisak te kodekse i pravila Regulatorne agencije za komunikacije (RAK) koja uređuje sadržaj elektroničkih medija, ali i audiovizualni sadržaj na internetu.

U nastavku teksta analizirat ćemo neke od ključnih aspekata oglašivačkog tržišta, te posebno oglašavanja javnog sektora, kako bismo ukazali na manjak odgovornosti i transparentnosti i medija i oglašivačkih agencija s jedne strane te javnog sektora s druge strane pri usmjeravanju sredstava u oglašivačko tržište.

2. Uvjeti na tržištu oglašavanja: istraživanja publike

Prema jednostavnoj definiciji, istraživanje tržišta je unaprijed osmišljeni (planirani) proces prikupljanja i analiziranja podataka radi pružanja informacija bitnih za donošenje odluka (unutar tvrtki, organizacija, ali i kod pojedinca)⁹⁴. U ovom dijelu ćemo se fokusirati na istraživanja publike, tj. istraživanja gledanosti, slušanosti, čitanosti i posjećenosti medija.

Na tržištu BiH postoje istraživačke agencije koje se bave različitim vrstama mjerenja i istraživanja publike. Tako za slušanost radiopostaja i čitanost tiskanih medija u BiH mjerenje provodi i prodaje tržištu IPSOS BiH. Postoji više metoda istraživanja koje se upotrebljavaju za tiskane medije i radiopostaje, a to su: CAVI – *online*, CATI – telefonski, CAPI – terensko prikupljanje podataka s tržišta koje se automatski tabletom šalje u bazu. Ipak, način na koji se trenutačno provodi istraživanje medijske publike u BiH kreira osobito nepovjerenje u podatke mjerenja gledanosti TV programa (telemetrijske podatke) te tako predstavlja upravo jedan od razloga pada vrijednosti tržišta oglašavanje. Naime, do 2013. postojali su solidni podatci o gledanosti TV programa u BiH koje je osiguravala istraživačka kuća Mareco Index Bosnia, podugovarač globalne istraživačke kuće Kantar TNS. Podatci su se naručivali preko strukovne udruge medija i agencija (Udruga medijske industrije – UMI) koja je bila supotpisnik ugovora između medija i medijskih agencija te na taj način bila neka vrsta jamstva za ispravnost podataka. Taj multilateralni ugovor podrazumijevao je i uređene odnose u pogledu cijena za agencije (oko 40 posto) i TV postaje (oko 60 posto), u odnosu na ukupnu cijenu

⁹³ Zakon se odnosi na sve oblike sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišne konkurencije na teritoriju BiH ili izvan njezina teritorija ako imaju utjecaj na teritorij Bosne i Hercegovine. Posebna pozornost se usmjerava na sporazume između gospodarskih subjekata, dominantni položaj i zlouporabe dominantnog položaja, pravila i postupke u vezi s konkurencijom među gospodarskim subjektima, što se odnosi kako na oglašivače tako i na medije.

⁹⁴ Kotler, Keller, *Marketing Management*.

istraživanja. Godine 2013. na tržištu BiH počinje s radom tvrtka Audience Measurement. Nakon što je Institut za mjeriteljstvo donio odluku da se uređaji za mjerenje gledanosti (peoplemetri) trebaju podvrgnuti laboratorijskoj analizi i biti licencirani za mjerenje gledanosti, za licenciranje je ovlastio laboratorij čija je vlasnička struktura povezana s agencijom Audience Measurement⁹⁵. Time na određen način tržište postaje nepristupačno za druge potencijalne mjeritelje. S obzirom da je Mareco Index Bosnia, agencija koja je prethodno pružala uslugu mjerenja, to smatrala neodgovarajućom praksom u kojoj bi svoje uređaje i softvere podvrgnula institutu povezanom s konkurentskom tvrtkom, ona se 2014. godine povlači s tržišta i Audience Measurement u potpunosti preuzima mjerenje TV publike. Umjesto Udruge medijske industrije (UMI) koja je ranije naručivala podatke o TV gledanosti, sada te podatke izravno naručuju pojedinačni mediji, čime se otvara prostor za zlouporabe. Da je to praksa koja omogućuje zlouporabe, pokazuje odluka Konkurencijskog vijeća BiH iz 2016., nakon prijave skupine medija i agencija, prema kojoj se potvrđuje da je Audience Measurement primjenjivao različite cijene za iste usluge. Audience Measurement je kažnjen s 30.000 KM, jer je time zloupotrijebio dominantan tržišni položaj i dodatno "zloupotrijebio vladajući položaj na relevantnom tržištu pružanja usluga mjerenja TV gledanosti u Bosni i Hercegovini".⁹⁶

Što se tiče mjerenja posjećenosti *online* medija, ni tu situacija nije pretjerano uređena. Naime, postoje podatci koje pružaju Alexa i Google, a neki mediji se koriste i mjerenjima agencije gemiusAudience koja usprkos svojim manjkavostima (sustav ne prepoznaje korisnika kao jedinstvenog korisnika ako pristupa s različitih lokacija) pruža potpunije podatke o ponašanju i demografskim obilježjima korisnika. Ono što se događa jest da se vodeći *online* mediji koriste različitim sustavima mjerenja, pa je nemoguće utvrditi odnos posjeta i rang-listu vodećih *online* medija u BiH.⁹⁷

Ono što zaključujemo iz svih ovih primjera koji se tiču mjerenja publike jest da u Bosni i Hercegovini ne postoji transparentan sustav mjerenja gledanosti. Naime, isti je pod utjecajem pojedinih interesnih skupina, a ni mediji ne djeluju organizirano da se situacija promijeni. Posebno zabrinjava što ni nadležna tijela nisu pokazala pretjeranu zainteresiranost da se mjerenje uredi kako bi se osigurala stabilnost i rast tržišta oglašavanja. Posebno je sporno to što je laboratorij koji je ovlašten za certificiranje opreme u uskoj povezanosti s jedinom agencijom koja se bavi tom vrstom mjerenja.

3. Transparentnost medija i oglašivačkih agencija

Prema postojećoj regulativi, privatni i komercijalni mediji, kao i oglašivačke agencije koje djeluju u

⁹⁵ Brankica Petković, Sandra Bašić Hrvatin i Sanela Hodžić, *Značaj medijskog integriteta: vraćanje medija i novinarstva u službu javnosti*.

⁹⁶ Konkurencijsko vijeće BiH, *Rješenje po Zahtjevu gospodarskih subjekata „Pink BH Company“ d.o.o. Sarajevo, „Fabrika“ d.o.o. Sarajevo, „P Plus“ d.o.o. Sarajevo, „S.V.-R.SA“ d.o.o. Sarajevo, „Hayat“ d.o.o. Sarajevo i „Direct Media“ d.o.o. Sarajevo protiv gospodarskog subjekta „Audience Measurement“ d.o.o. Sarajevo*, str. 2.

⁹⁷ Petković, Bašić Hrvatin, Hodžić, *Značaj medijskog integriteta*.

Bosni i Hercegovini, nisu obvezni transparentno prikazati izvore svojih prihoda (posebno ne izvore oglašivačkih prihoda), kao ni bespovratna sredstva koja dobivaju od određenih donatora. Objavljivanje takvih informacija ne zahtijevaju postojeće politike/zakoni/regulative. S druge strane, javni lokalni mediji su prema entitetskim zakonima o javnim poduzećima dužni informacije o svojoj organizacijskoj strukturi i financijskom poslovanju učiniti dostupnim javnosti preko internetske stranice ili na neki drugi način, no u praksi nisu proaktivni u objavljivanju dokumenata o svom poslovanju⁹⁸. Ti mediji svojim osnivačima, županijskim i lokalnim skupštinama, dostavljaju dokumentaciju o svom poslovanju. Dodatno su obvezni da na upit, a prema zakonima o slobodi pristupa informacijama u RS-u⁹⁹ i FBiH¹⁰⁰, stave na raspolaganje tražene informacije koje se mogu odnositi i na financiranje, ali je opet upitna primjena tog zakona.

Takva situacija utječe na neovisnost i netransparentnost medija, što je problem prepoznat i u Strategiji za borbu protiv korupcije 2015. – 2019. BiH¹⁰¹ koja upravo u poglavlju 9. problematizira važnost medija u borbi protiv korupcije te kao jedan od strateških ciljeva (strateški cilj 4.7.) navodi “unaprjeđenje nepristranosti i objektivnosti izvješćivanja medija u svezi sa problematikom korupcije”, koja se odražava kroz:

- osiguranje transparentnosti vlasničke strukture medija i izvora njihova financiranja (4.7.2.)
- transparentno financiranje medija od strane javnog sektora kako kroz izravna davanja tako i kroz oglašavanje
- javnost podataka o drugim načinima financiranja (4.7.4.).

Ovdje je jasna nužnost i žurnost donošenja zakona koji bi uredio transparentnost vlasništva i financiranja medija, uključujući i financiranje utemeljeno na oglašavanju. Ministarstvo komunikacija i prometa BiH primarno je nadležno za razvoj politika povezanih s medijima.

Ako govorimo o transparentnosti cjenika, gospodarski subjekti, pa tako i mediji, obvezni su prema Zakonu o kontroli cijena u FBiH¹⁰², kao i prema Zakonu o regulisanju cijena u RS-u,¹⁰³ imati istaknute cjenike svojih usluga, što u stvari znači cjenike oglasnog prostora. Način na koji to definira Zakon o kontroli cijena u FBiH¹⁰⁴ je sljedeći (Zakon u RS-u također upotrebljava slične formulacije):

“Gospodarski subjekti kod slobodnog formiranja cijena proizvoda i usluga ne smiju narušavati propise o konkurenciji, a posebice ne smiju narušavati slobodnu konkurenciju na način da:

⁹⁸ Nevena Medić, Anida Sokol, “(Ne)transparentnost poslovanja javnih lokalnih medija”.

⁹⁹ “Zakon o slobodni pristupa informacija u RS”, *Službeni glasnik RS*, br. 20/01.

¹⁰⁰ “Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH”, *Službene novine Federacije BiH*, br. 32/01 i 48/11.

¹⁰¹ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, *Strategija za borbu protiv korupcije 2015. – 2019.*

¹⁰² “Zakon o kontroli cijena”, *Službene novine FBiH*, br. 2/95 i 70/08.

¹⁰³ “Zakon o regulisanju cijena”, *Službeni glasnik RS*, br. 106/09.

¹⁰⁴ “Zakon o kontroli cijena”, čl. 3.

- izravno ili neizravno dogovaraju kupovne i prodajne cijene ili bilo koje druge trgovinske uvjete;
- ograničavaju i kontroliraju proizvodnju i tržište;
- dogovaraju podjelu tržišta ili izvora opskrbe;
- pod istim uvjetima, a po različitim cijenama prodaju istu vrstu proizvoda, odnosno pružaju istu vrstu usluga po različitim cijenama.

U uvjetima slobodnog formiranja cijena poduzeća i fizičke osobe, dužna su utvrditi pravila o načinu formiranja cijena i pridržavati se utvrđenog načina formiranja cijena i na vidnom, a za potrošače dostupnom mjestu istaknuti cjenovnik ili pojedinačnu cijenu proizvoda ili usluga i pridržavati se istaknute cijene.”

Iz navedenog slijedi da su mediji obvezni istaknuti cijene i da im nije dopušteno jednaku uslugu različitim oglašivačima naplaćivati različito. Naime, svi uvjeti zakupa medijskog prostora bi prema tome trebali biti jasno definirani cjenikom. Na primjer, pragovi, odnosno cjenovni razredi koji su u pravilu definirani na temelju količine i udjela (*share*) komunikacije na određenom mediju trebali bi biti jasno naznačeni (to je slučaj kod javnih servisa koji nude oglašivaču, ako u svojim kampanjama tijekom tekuće godine koristi javni servis 60 posto od ukupnog TV oglašavanja, dobiva najbolju ponuđenu cijenu definiranu cjenikom), kao i popusti i pragovi za popuste. Ipak, situacija u praksi se znatno razlikuje u odnosu na ono što propisuju navedeni zakoni. Naime, iako mediji u većini slučajeva objavljuju uobičajene cjenike, u isto vrijeme često prave *custom made* ponude i kroz skupnu prodaju, koja nije dostupna svim sudionicima na tržištu, stavljaju neke agencije i oglašivače u povlašten, a druge u nepovoljan tržišni položaj. Nadalje, ljestvica popusta koje mediji odobravaju u potpunosti je netransparentna, ide do 75 posto¹⁰⁵, što je čak i najveći problem u tom području jer otvara najveći prostor za korupciju i diskriminaciju oglašivača.

Osim navedenog koje se neizravno odnosi i na medije, ne postoji legislativa koja izravno uređuje transparentnost cijena, ponašanje medija i komercijalnih oglašivača. Istina, za radijske i TV postaje postoji Kodeks o komercijalnim komunikacijama¹⁰⁶ koji dotiče to područje, propisujući trajanje televizijskog oglašavanja i teletrgovine za privatne TV postaje do najviše 12 minuta po satu, a “najviše četiri minute po satu, uz izuzetak izloga za teletrgovinu” za javne. Nadalje, ako u praksi postoje kazne po pitanju onoga što je uređeno Kodeksom, one su obično inicirane prijavom, a ne kontinuiranim nadzorom nadležnog tijela. Tako je, na primjer, nakon prigovora Instituta za mjeriteljstvo BiH u vezi s trajanjem televizijskog oglašavanja, RAK izvršio analizu programa Alternativne televizije d.o.o. Banja Luka i TV Hayat te utvrdio višestruka prekoračenja dopuštenog limita u trajanju oglašavanja, koje za privatne TV postaje iznosi najviše 12 minuta po satu. Zbog kršenja članka 9. stavka 1. (trajanje televizijskog oglašavanja i teletrgovine Kodeksa o komercijalnim komunikacijama), obje televizijske

¹⁰⁵ Ekrem Dupanović, “Oglašavanje u BiH: Mala bara puna krokodila”.

¹⁰⁶ “Kodeks o komercijalnim komunikacijama”, *Službeni glasnik BiH*, br. 3/16.

postaje su dobile novčanu kaznu.¹⁰⁷

U Bosni i Hercegovini legislativa koja se bavi izbornim pitanjima¹⁰⁸ u poglavlju 16. počinje objašnjenjem: “Elektronički mediji pratit će predizborne aktivnosti i pridržavat će se načela uravnoteženosti, poštenja i nepristranosti”, kojim se implicira transparentnost medija u kontekstu predizbornih kampanja. Nedostatak je što se prema rečeničnom ustrojstvu to odnosi samo na “elektroničke medije” koji zasigurno nisu jedini uključeni u proces informiranja o političkim djelovanjima tijekom izbornog procesa. Ipak, osobito važan medij za oglašavanje političkih stranaka predstavlja vanjsko (*outdoor*) oglašavanje koje je potpuno neuređeno. U praksi, uslijed ograničenih kapaciteta oglasnih mjesta, političke stranke preko svojih općinskih dužnosnika omogućuju privremeno postavljanje oglasnih površina preferiranim političkim strankama koje dovode u neravnotežan položaj ostale političke stranke. Političke stranke lijepe plakate na različitim nedopuštenim mjestima – zidovima zgrada, stablima, stupovima javne rasvjete, pa čak i kontejnerima za otpad, te za takvo ponašanje ne bivaju sankcionirani (iako je nadležnost nad ovakvim lijepljenjem plakata na neoznačenim i nedopuštenim mjestima na razini općina).¹⁰⁹ Tržište vanjskog oglašavanja može se smatrati nerazvijenim. Naime, dvije tvrtke koje pružaju te usluge, Europlakat iz Sarajeva i Metromedija iz Banjaluke, dominiraju tržištem i oglašivači se uglavnom opredjeljuju za oglašavanje preko jedne od tih tvrtki, dobivajući time drastično povoljnije uvjete (tzv. koncesijski aranžmani). Manje tvrtke nemaju razvijene mreže i u tržišno su nepovoljnijem položaju te svoj oglasni prostor prodaju prema načelu „puno za prazno“. Drugi je slučaj kada su manje tvrtke u situaciji da prodaju svoj oglasni prostor tek onda kada su kapaciteti dominantnih tvrtki popunjeni.

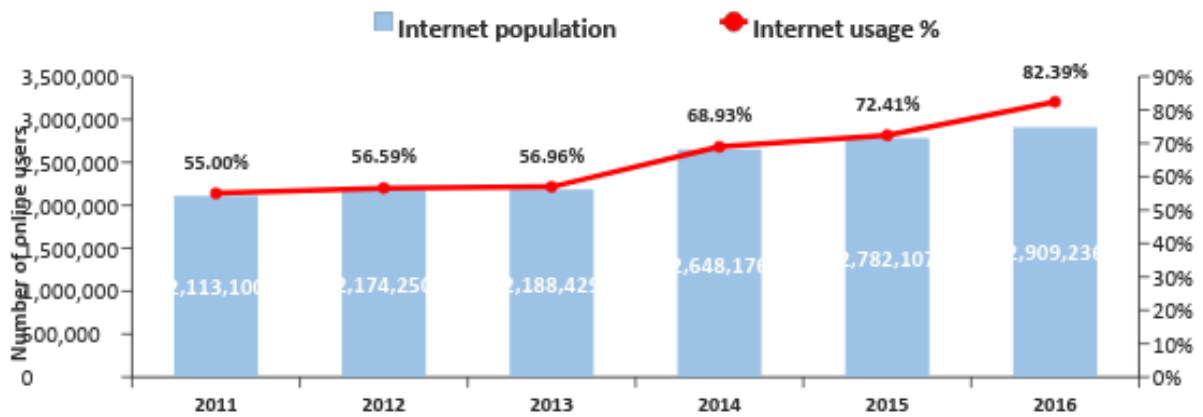
Dodatno, novi mediji potpuno su zanemareni u smislu regulacije uporabe u političke svrhe, a postojeći propisi su zastarjeli i nedovoljno široki da reguliraju nove medije, tj. internet s posebnim naglaskom na društvene mreže. U isto vrijeme, imamo porast uporabe interneta u BiH (vidjeti grafikon 5.), ali i porast sredstava koja se ulažu u oglašavanje na internetu u BiH, dakle u području koje je potpuno neregulirano.

Grafikon 4. Prodor interneta i uporaba interneta

¹⁰⁷ “RAK: RTRS kažnjen sa 29.000 KM zbog neprofesionalnog izvještavanja”.

¹⁰⁸ “Izborni zakon Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik BiH*, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.

¹⁰⁹ “Predizborni plakati već dominiraju Sarajevom, lijepe ih i na nedozvoljenim mjestima”.



Izvor: Regulatorna agencija za komunikacije

No, vratimo se elektroničkim medijima koji su koliko-toliko obuhvaćeni regulacijom tijekom trajanja predizborne kampanje. Izborni zakon propisuje da: "Cijene političkog oglašavanja moraju biti iste za sve političke subjekte, a cjenici se moraju dati na uvid RAK-u i političkim subjektima 15 dana prije službenog početka izborne kampanje." Naime, prema onome što definira Izborni zakon u BiH, cjenici za političko oglašavanje ne bi se smjeli razlikovati od drugih komercijalnih cjenika oglasnog prostora. Dodatno, mediji trebaju dostaviti i plan za predizborno praćenje, što je uređeno Pravilnikom o medijskom praćenju političkog oglašavanja¹¹⁰, a Središnje izborno povjerenstvo BiH (PIK) je nadležno za sankcioniranje (sankcije su u praksi vrlo rijetke). U praksi netransparentni mediji, kao i političke elite koje žele zaobići ta pravila, dodjeljuju bespovratna sredstva medijima (na primjer iz sredstava tekuće pričuve) prije same predizborne kampanje kojom "kupuju" naklonost medija¹¹¹. Upravo tu dolazi do izražaja važnost i nužnost regulacije, ne samo prihoda od oglašavanja nego i bespovratnih sredstava koje mediji dobivaju, a što je u trenutnom sustavu potpuno netransparentno i neregulirano. Poseban problem su lokalni mediji koji "žive" zahvaljujući politički vođenim grantovima koje generiraju prije samih predizbornih kampanja.

U praksi je poznat primjer da je 2017. Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) izrekla Radio televiziji Republike Srpske (RTRS) novčanu kaznu zbog utvrđenog kršenja Kodeksa o audiovizualnim medijskim uslugama i medijskim uslugama radija, odnosno zbog pristranog izvješćivanja. Dugoročna kvantitativna i kvalitativna analiza sadržaja pokazala je da je 70 posto programa (uključujući i dijaloške emisije) bilo posvećeno jednoj političkoj stranci, što je uvijek uključivalo afirmativno izvješćivanje ili eventualno neutralno, čime je dokazana urednička namjera i odluka za pristrano izvješćivanje. Upravo je to primjer nepostojanja jamstava neovisnosti medija, što se posebno odnosi na medije koje financira država, ali i oni koji primaju sredstva od oglašavanja od javnog sektora.

¹¹⁰ Središnje izborno povjerenstvo Bosne i Hercegovine, *Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u razdoblju od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora*.

¹¹¹ Ured za reviziju institucija BiH, *Izvešće revizije učinka: Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve; Đorđe Krajišnik, "Naklonost medija plaćena iz javnih budžeta"*.

3. Regulacija prikrivenog oglašavanja i sponzoriranih sadržaja

U Srbiji je pitanje prikrivenog oglašavanja na dosta dobar način uređeno Zakonom o oglašavanju. U Crnoj Gori postoji prijedlog Zakona o nedozvoljenom oglašavanju¹¹² iz 2017. koji tretira područja:

- nedopuštenog zavaravajućeg oglašavanja pod kojim se smatra svako oglašavanje, uključujući način predstavljanja oglašivača, čime se primatelj oglasne poruke dovodi u zabludu ili je vjerojatno da će se dovesti u zabludu, kojim se može utjecati na njegovo neodgovarajuće ekonomsko ponašanje, odnosno povrijediti ili mogu povrijediti interesi konkurenata
- usporednog oglašavanja koje izravno ili neizravno upućuje na konkurenta, odnosno na robu ili usluge koje nudi konkurent, a koje je pod određenim uvjetima dopušteno.

U Bosni i Hercegovini nalazimo više dokumenata koji na određeni način pokušavaju urediti to područje. To su:

- 1) Kodeks o komercijalnim komunikacijama
- 2) Zakon o zaštiti potrošača BiH
- 3) Zakon o zaštiti potrošača RS¹¹³
- 4) Zakon o nedopuštenom oglašavanju u FBiH¹¹⁴.

Kodeks o komercijalnim komunikacijama na određeni način uređuje prikriveno oglašavanje. Ipak, prije same analize prikrivenog oglašavanja potrebno je istaknuti nekoliko činjenica koje odlikuju sam Kodeks. Naime, Kodeks uređuje osnovna načela:

- a. "audiovizualnih komercijalnih komunikacija u programskim sadržajima svih pružatelja audiovizualnih medijskih usluga u Bosni i Hercegovini; televizijsko emitiranje, audiovizualna medijska usluga na zahtjev (video na zahtjev) i/ili audiovizualne komercijalne komunikacije kako su definirane ovim kodeksom
- a) komercijalnih komunikacija u medijskim uslugama radija u Bosni i Hercegovini."

Iz navedenog je vidljivo da tiskani i novi mediji nisu zastupljeni u Kodeksu. Kodeks je u određenim dijelovima nejasan i neodređen te ne odgovara duhu modernog doba ("Zabranjen je svaki oblik komercijalnih komunikacija koje se odnose na cigarete i druge duhanske proizvode, oružje, streljiva i pirotehnička sredstva, te opojne droge", iz čega je, na primjer, nejasno odnosi li se to na papiriće za motanje duhana. S druge strane, zasigurno se ne odnosi na elektroničke cigarete te tekućine za elektroničke cigarete koje su na primjer u Srbiji izjednačene s duhanskim proizvodima.). Nadalje, u Kodeksu se navodi: "Zabranjene su komercijalne komunikacije koje podstiču ponašanje koje bi moglo ugroziti zdravlje, psihički i/ili moralni razvoj maloljetnika." Međutim, potpuno je nejasno na što se

¹¹² "Zakon o nedozvoljenom oglašavanju", *Službeni list Crne Gore*, br. 30/17.

¹¹³ "Zakon o zaštiti potrošača u RS", *Službeni glasnik RS*, br. 6/12 i 63/14.

¹¹⁴ "Zakon o nedopuštenom oglašavanju", *Službene novine FBiH*, br. 101/16.

točno to odnosi. Igre na sreću i kladionice nisu detaljnije uređene tim kodeksom iako bi se takvo što očekivalo (Srbija: posebno uređeno mjesto oglašavanja za ovaj tip usluga koji isključuje prostor oko škola i drugih odgojno-obrazovnih ustanova i slično). Kodeks uređuje pitanja sponzorstva kao i plasman proizvoda. U praksi je poznat primjer da je NTV Hayat 2012. dobio kaznu od RAK-a zato što je BH Telecom bio sponzor emisije, a u tom bloku su emitirani i komercijalni spotovi BH Telecoma, bez jasne naznake o tome, tj. oglašavanje unutar sponzorskog bloka.

Kodeks zabranjuje **zavaravajuće oglašavanje** kao i **prikriveno oglašavanje**, međutim nije potpuno jasno na što se to odnosi. Naime, prema Kodeksu, “prikrivene komercijalne komunikacije označavaju predstavljanje, riječima, zvukom ili slikom, proizvoda, usluga, imena, robne marke ili aktivnosti proizvođača proizvoda ili pružatelja usluge u programima, koje pružatelj medijskih usluga koristi u svrhu oglašavanja, s namjerom da navede javnost da stekne pogrešnu sliku o prirodi tog predstavljanja bez obzira na to je li ovo predstavljanje izvršeno u zamjenu za novčanu naknadu ili sličnu protuuslugu”, što ostavlja dosta prostora za različita tumačenja. U tom slučaju Kodeks ne tretira odnose s javnošću (PR) kao oblik komercijalne komunikacije koji je najčešće upotrijebljeni oblik prikrivenog oglašavanja trenutačno u bh. praksi, a koji se dodaje kao besplatna usluga oglašivačkom paketu. S druge strane, u Srbiji, prema Zakonu o oglašavanju, “oglasna poruka mora biti jasno označena oznakom prepoznatljivosti. Oznaka prepoznatljivosti jeste grafička, vizuelna, odnosno audio oznaka koja u zavisnosti od načina oglašavanja označava svojstvo određene poruke kao oglasne poruke (npr. ‘plaćen prostor’, ‘oglasna poruka’ i sl.).” To je primjer kako se primjenom oznake prepoznatljivosti isključuje prikriveno oglašavanje u različitim područjima. Iz navedenog primjera je očito da srbijanski zakon, za razliku od Kodeksa u BiH, tretira “influencere” koji preko društvenih mreža, a u posljednje vrijeme najčešće Instagrama, prikriveno oglašavaju različite proizvode na osobnim profilima.

Zakon o zaštiti potrošača RS-a¹¹⁵ također tretira područje **prikrivenog oglašavanja** te ga definira kao “obmanjujuću poslovnu praksu trgovca” koja podrazumijeva:

- a. “poziv na kupovinu proizvoda po određenoj cijeni, bez isticanja činjenice da trgovac ima opravdane razloge da vjeruje da neće biti u mogućnosti da ponudi isporuku tog ili sličnog proizvoda po navedenoj cijeni, u vrijeme i u količini koji su razumni s obzirom na proizvod, obim oglašavanja proizvoda i ponuđenu cijenu, odnosno da neće biti u mogućnosti da obezbijedi da drugi trgovac isporuči taj ili sličan proizvod po navedenoj cijeni, u vremenu i u količini koji su razumni s obzirom na navedene okolnosti
- b. poziv na kupovinu proizvoda po određenoj cijeni, a zatim odbijanje da se kupcu pokaže oglašavani proizvod ili odbijanje prihvatanja porudžbine potrošača, odnosno dostave proizvoda u razumnom roku ili pokazivanje neispravnog uzorka proizvoda, a sve s namjerom reklame nekog drugog proizvoda, upotreba uredničkog prostora u medijima za oglašavanje proizvoda, odnosno propuštanje trgovca da u sadržaju oglasa zvukom ili slikom naglasi da je riječ o plaćenom oglašavanju, a ne o sadržaju iza kojeg stoji uredništvo

¹¹⁵ “Zakon o zaštiti potrošača u RS”, čl. 41.

- c. oglašavanje proizvoda koji je sličan proizvodu koji je proizveo neki drugi proizvođač i to na način da se namjerno navodi potrošač na pogrešan zaključak da je oglašavani proizvod proizveo taj drugi proizvođač
- d. ukoliko trgovac uspostavlja, vodi ili oglašava sistem prodaje proizvoda u okviru kojeg potrošač plaća naknadu za mogućnost ostvarenja prihoda koji ne zavisi od uspješnosti prodaje određenog proizvoda, već od učestvovanja drugih potrošača u tom sistemu prodaje.”

Zakon o zaštiti potrošača BiH¹¹⁶ u poglavlju 7., koje se odnosi na oglašavanje proizvoda i usluga, djelomično uređuje to područje, i to tako da u stavku 5. zabranjuje **neprijemeno oglašavanje** (“oglasne poruke koje imaju uvredljive dijelove ili koje bi mogle biti uvredljive za potrošače, čitatelje, gledatelje ili slušatelje, koje nisu etične, te djeluju nedostojno, odnosno zavaravajućeg, ili sadrže elemente koji prouzrokuju ili bi mogli prouzročiti tjelesnu, duševnu ili drugu štetu kod djece ili sadrže elemente koji ili iskorištavaju ili zlouporabljaju ili bi mogli zlouporabiti njihovu lakovjernost ili neiskustvo”) te u članku 29. stavku 2. navodi: “Oglasi ne smiju sadržavati bilo kakvu izjavu ili vidljivi prikaz koji bi neposredno ili posredno izostavljanjem, nedorečenošću ili pretjerivanjem dovodio potrošače u zabludu, a naročito u pogledu:

- a. svojstava proizvoda ili usluge kao što su: priroda, sastav, postupak i datum proizvodnje, mogućnost uporabe djelotvornosti i učinci, količine, kvaliteta trgovačkog ili zemljopisnog podrijetla ili utjecaja na okoliš;
- b. vrijednosti proizvoda ili usluge i ukupne cijene koju treba stvarno platiti;
- c. isporuke, zamjene, povrata ili održavanja;
- d. jamstvenih uvjeta;
- e. autorskih i srodnih prava, prava industrijskog vlasništva kao što su: patenti, žigovi, industrijski oblici, crteži i modeli, oznake zemljopisnog podrijetla i planovi rasporeda integriranih sklopova (topografija), te trgovačkih imena;
- f. potvrde skladnosti (homogenizacije) i službenog priznavanja, dodjele medalja, nagrada i postignuća ostvarenih u dobrotvorne ciljeve.”

Nadalje, Zakon o zaštiti potrošača BiH uvodi pojam “**prevarnog**” oglašavanja koje je zabranjeno, a koje podrazumijeva “oglasne poruke i djelovanje kojim se potrošač vara ili može prevariti, te time utjecati na njegovo gospodarsko ponašanje ili šteti ili može štetiti drugim sudionicima u tržišnom natjecanju, uključujući prikazivanje manjim slovima, brojkama, slikama i znakovima (piktogramima) bitnih sastojaka ponude, naročito cijene” (članak 29. stavak 7.). Naime, to se odnosi na nejasnoće, dvosmislenosti, neistinitosti, pretjerivanja, uvećanje, umanjivanja ili druge slične sastavnice koje potrošača varaju ili bi ga mogle prevariti. Ono što je važno jest da su prema Zakonu o zaštiti potrošača BiH za bilo koji oblik nedopuštenog oglašavanja odgovorni i oglašivač i njegova oglašivačka agencija, dok su mediji u tom slučaju potpuno amnestirani od odgovornosti iako bi se očekivalo da i

¹¹⁶ “Zakon o zaštiti potrošača BiH”, čl. 29.

mediji trebaju imati određenu deklaraciju za svaki od oglasa koji emitiraju u svom programu. Zakon o zaštiti potrošača BiH, kao i Kodeks, dopušta **usporedno oglašavanje**, ali pod određenim uvjetima koji u stvari odgovaraju onome što bi se nazvao dobar poslovni običaj i što je u skladu s praksom u drugim zemljama.

Zakon o nedopuštenom oglašavanju u FBiH kao nedopušteno oglašavanje prepoznaje **zavaravajuće oglašavanje** (članak 4.: "Oglašavanje koje na bilo koji način, uključujući i njegovo predstavljanje, dovodi u zabludu ili može dovesti u zabludu osobe kojima je upućeno ili do kojih dopire pa zbog toga može utjecati na njihovo ekonomsko ponašanje, odnosno oglašavanje koje iz navedenih razloga povređuje ili može povrijediti konkurente na tržištu."), što odgovara onome što se u Zakonu o zaštiti potrošača BiH naziva "**prevarno**" oglašavanje te također zabranjuje i nedopušteno usporedno oglašavanje.

Treba imati na umu da je u praksi vrlo teško ustanoviti postojanje prikrivenog oglašavanja. Naime, tvrtka koja istražuje tržište obavlja i tehnički nadzor koji točno može utvrditi kada je objavljen određeni sadržaj, u kojem oglašivačkom bloku i koliko je trajao, što se može koristiti samo kao korektiv jer je nadzor isključivo tehničkoga karaktera. Postoje slučajevi kada mediji ne navode da se radi o sponzoriranim tekstovima, odnosno kada se političke stranke promiču kroz sadržaje unutar informativno-političkih emisija, ali to su slučajevi u kojima je teško utvrditi uredničku namjeru.

Ovdje ćemo se osvrnuti i na način na koji mediji trebaju prenositi rezultate različitih društvenih istraživanja unutar svog programa, što je važno i u kontekstu predizbornih kampanja. Istraživanja javnog mnijenja podrazumijevaju mjerenje informiranosti, stajališta i upoznatosti šire javnosti s aktualnim društvenim temama¹¹⁷. Zakoni i regulativa trebali bi posebnu pozornost usmjeriti na uređivanje tog pitanja kako ne bi došlo do ozbiljnih posljedica prijave opće javnosti. U Bosni i Hercegovini legislativa koja se bavi političkim izborima¹¹⁸ pitanje izvješćivanja medija o istraživanjima javnog mnijenja djelomično dotiče kroz poglavlje 16. (Mediji u izbornoj kampanji) u kojem se navodi: "Mediji će pri objavljivanju rezultata istraživanja javnog mnijenja jasno i nedvosmisleno o tome izvijestiti javnost navodeći:

- a. naziv institucije ili ime osobe koja je naručila i platila istraživanje;
- b. naziv i sjedište institucije koja je provela istraživanje;
- c. ispitni uzorak i mogućnost odstupanja u ishodu istraživanja;
- d. razdoblje u kojem je provedeno istraživanje."

Isto poglavlje¹¹⁹ također propisuje da rezultati telefonskih ili uličnih anketa provedenih među biračima tijekom izborne kampanje neće biti prezentirani kao siguran i autentičan stav određene društvene skupine, što je medij koji provodi anketiranje i objavljuje rezultate dužan posebno

¹¹⁷ Babić-Hodović, Domazet, Kurtović, *Osnovi marketinga*.

¹¹⁸ "Izborni zakon Bosne i Hercegovine".

¹¹⁹ Ibid.

naglasiti.” Ta dva članka imaju tendenciju na odgovarajući način urediti navedeno područje, koje je zasigurno od posebne važnosti kada je u pitanju političko djelovanje. Ipak, nejasno je tko i na koji način obavlja nadzor izvješćivanja medija o rezultatu istraživanja javnog mnijenja, djeluje li se na temelju prijave ili se kontinuirano nadzire te kako se sankcioniraju kršenja.

Slični su i standardi Američke udruge za istraživanje javnog mnijenja (American Association for Public Opinion Research – AAPOR) i Nacionalnog vijeća za javna istraživanja (National Council on Public Polls - NCPP) u SAD-u, kao i Europskog društva za istraživanje mnijenja i tržišna istraživanja (European Society for Opinion and Marketing Research – ESOMAR) i Svjetske udruge za istraživanja javnog mnijenja (World Association for Public Opinion Research - WAPOR). Najvažniji dijelovi tih kodeksa (koji nisu obvezujući) za profesionalnu etiku i praksu u provedbi i objavi predizbornih istraživanja tiču se informacija koje svaka agencija mora objelodaniti ako se u medijima prezentiraju rezultati istraživanja, a koje su nužne za procjenu kvalitete i vrijednosti provedenog istraživanja te prema kodeksima obuhvaćaju naručitelje istraživanja, isporučitelje podataka, veličinu uzorka i populaciju, tip uzorka, vrijeme kada je provedeno istraživanje i druge podatke.

Zakon o zaštiti potrošača BiH djelomično se dotiče uporabe podataka istraživanja i izvan predizbornog razdoblja, nalažući u članku 29. stavku 3., da “oglašavanje ne smije nedolično uporabiti rezultate istraživanja ili navode izdvojene iz tehničkih i znanstvenih djela. Statistički podaci ne smiju biti prikazivani radi pretjerivanja ispravnosti tvrdnji u oglasnim porukama. Ne smiju se uporabiti znanstveni pojmovi kako bi se oglasnim porukama neistinito pripisale znanstvene vrijednosti”, što je dosta nedorečeno i široko postavljeno te ostavlja prostor za malverzacije.

4. Oglašavanje državnih tijela, institucija i javnih tvrtki: transparentnost

Oglašavanje državnih tijela, javnih tvrtki i političkih subjekata uređeno je kroz više zakonskih i podzakonskih akata, a većina je navedena u tablici 2. Transparentnost utrošenih sredstava u oglašavanje i medije, izbori oglašivačkih agencija i medija, izvješćivanja, učinkovitost i drugo pitanja su od kojih su neka više, a neka manje obrađena u više od deset različitih zakonskih i podzakonskih akata. Praktično je nemoguće pronaći informacije o oglašavanju tih organizacija i institucija jer one nisu dostupne u jednom ili u manjem broju izvora. Stoga se može izvesti logičan zaključak da su ta pitanja neuređena i nepristupačna istraživaču ili pak javnosti. Ako javnost pokuša pronaći neke od tih podataka na internetskim stranicama, taj zadatak postaje nemoguć. Većina podataka o oglašavanju tretira se čak i kao poslovna tajna (vidi definiciju u nastavku teksta prema Zakonu o javnim poduzećima FBiH), izvješće u vezi s javnim nabavama objavljuje se na dobrovoljnoj osnovi (više u nastavku teksta), a izvješćivanje nakon provedenih postupaka je dobrovoljno i neobvezujuće. Ako promatramo isto pitanje sa stajališta medija, tada javni mediji imaju obvezu financijskog izvješćivanja prema svojim osnivačima (na različitim razinama), ali temelj financijskog izvješća je postignuti rezultat, a ne informacije o klijentima, tj. oglašivačima. Dodatno, ta financijska izvješća nisu dostupna široj javnosti, tako da ne zagovaraju izravno transparentnost.

Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine potvrđuje da informacije pod kontrolom javnog tijela predstavljaju javno dobro i da javni pristup tim informacijama promiče odgovornost tih javnih tijela te da su te informacije nužne za demokratski proces¹²⁰. Zakon, međutim, utvrđuje još niz iznimaka (npr. komercijalni poslovi, zaštita privatnosti, vanjska, monetarna i druga politika i slično) kada informacija neće biti dostavljena na zahtjev građana.

Dostupne analize Zakona o slobodni pristupa informacijama¹²¹ navode da takav zakon kreće od pretpostavke da javna tijela iznimno objavljuju informacije, a u pravilu ih ne objavljuju. Dodatni je problem što se naknadno donose *lex specialis* (npr. Zakon o zaštiti osobnih podataka ili Zakon o zaštiti tajnih podataka i drugi), koji jasno ograničavaju transparentnost i dostupnost informacija javnosti. Također, nedostatak proaktivne transparentnosti pokazuje da je legislativa u Bosni i Hercegovini daleko od uređenih društava u kojima je taksativno nabrojeno koje su to važne informacije koje su javne ustanove obvezne transparentno objavljivati na svojim internetskim stranicama.

Oglašavanje državnih tijela i javnih tvrtki zasigurno pridonosi kreiranju političkog i medijskog ozračja, osobito tijekom predizborne kampanje. Nadležne institucije ne kontroliraju dovoljno tvrtke u većinskom vlasništvu tijela vlasti u pogledu kreiranja medijskih strategija i sklapanja oglašivačkih ugovora. Česte su manipulacije s postupcima javnih nabava i izravni ugovori, bez javnih poziva. Marketinške službe u javnim tvrtkama i institucijama ne poznaju na odgovarajući način struku, a ne koriste se ni uslugama stručnih konzultanata i specijaliziranih agencija. Otvara se veliki prostor za uporabu marketinškog proračuna za medije bliske političkoj organizaciji koja je na čelu državnih institucija ili tvrtki.¹²²

Dodatna analiza novinarskih tekstova i komentara u medijima mogla bi dovesti u korelaciju oglašavanje, informiranje i političke kampanje. Postoji slučaj u praksi oglašavanja za opće izbore 2014., kada je prije predizborne kampanje započela kampanja povezana s elektroenergetskom industrijom. Naručitelj nije bila Elektroprivreda BiH. Kampanju je platilo nekoliko tvrtki koje su dobavljači različitih proizvoda i usluga za Elektroprivredu. U vrijeme službenih izbornih kampanja Stranka za BiH svoju je kampanju gradila prije svega na isticanju ulaganja u elektroenergetski sektor, a tadašnji direktor Elektroprivrede bio je visokopozicionirani dužnosnik Stranke za BiH, a poslije i njezin predsjednik. Iz tog primjera vidljivo je kako se ne samo kroz djelovanje javnih tvrtki nego i djelovanje njihovih poslovnih partnera može iskoristiti oglasni prostor za političku promidžbu.¹²³

¹²⁰ "Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH", *Službeni glasnik BiH*, br. 62/11.

¹²¹ Mehmed Halilović, *Analiza Nacrta zakona o slobodi pristupa informacijama BiH – moguće zloupotrebe prava na privatnost*; Transparency International BiH, *Sloboda pristupa informacijama u BiH*.

¹²² Hilma Unkić, "Fond za zaštitu okoliša FBiH: Novac medijima po nepreciznim kriterijima".

¹²³ S. B., "Stranka za BiH najavljuje nove investicije u energetski sektor: Novi projekat vrijedan 10 milijardi KM!".

Na primjeru ispod vidimo oglas tvrtke Euro-Asfalt¹²⁴ koja je izvođač radova u cestogradnji koju su financirale državne institucije. Zanimljivo je da na drugim portalima u BiH, kao ni društvenim mrežama i pretraživačima, u istom razdoblju nije bilo moguće naći oglas navedene tvrtke. Sve upućuje na to da taj izolirani oglas, u samo jednom mediju, može biti problematičan jer daje primjer kako mediji čija je uređivačka politika bliska vladajućim strukturama mogu biti financirani preko trećih osoba, povezanih poslovno s institucijama vlasti. Jedan od najvećih problema je što javne tvrtke često posežu za izravnim ugovorima, umjesto da primjenjuju postupke javnih nabava, pa se time smanjuje transparentnost postupka dodjele sredstava i izbora medija ili agencija s kojima se ugovori potpisuju.

Slika 1. Izolirani oglas kao primjer financiranja medija preko trećih osoba



The image shows a screenshot of a news website. At the top, there is a banner for Euro-Asfalt with the text "EURO-ASFALT The future is built on experience!". Below the banner is a search bar and a navigation menu. The main content area is divided into several sections:

- VIJESTI**: A large article titled "U DRUŠTVU TRBUŠNE PLESAČICE GLUMI ŠEIKA: Tuzlanski kanton dobio premijera 'iz naroda' (FOTO)".
- MINI MARKET**: A small article titled "DODIK OBIŠAO 'CENTAR ZA OBUKU': 'Vojsku su nam oteeli, policiju neće, a ljudi u RS-u da znaju...'".
- POLITIKA**: A small article titled "SDA O DOGAĐAJIMA U TUZLI: Smjena po diktatu Mirsada Kukića".
- REGIJA**: A small article titled "VUČIĆEVA REHABILITACIJA ZLOČINACA: Čekajući ulicu Zvezdana Jovanovića, UBICE ZORANA ĐINĐIĆA".
- KULTURA**: A small article titled "SVATOVAC KOD LUKAVCA: Preminuo 'berač željeza' Nazif Mujić, dobitnik Srebrnog medvjeda na Berlinaleu (VIDEO)".
- HRONIKA**: A small article titled "TEŠKO PRETUČEN SRPSKI GLUMAC: Razbijena mu glava, ljekari mu se bore za život".

On the right side of the page, there is a "Najčitanije" (Most Read) section with the following articles:

- POLITIKA**: "SAFET SOFTIĆ, ZA... O SMJENI KUKIĆA: 'Bilo je krajnje vrijeme da lokainim kabadahijama kažemo DOSTA'" (17. Feb. 2018).
- EKONOMIJA**: "HASTOROV PREVENT NA VELIKA VRATA ULAZI U ZDRAVSTVENI BIZNIS: Počinje izgradnja stambeno-poslovne zgrade u kojoj će se smjestiti poliklinika Eurofarm" (15. Feb. 2018).
- REGIJA**: "UGLEDNI ARHEOLOG ŠOKIRAO DOKAZIMA: Hrvati nisu stigli iz Irana, a nisu tu ni od stoljeća sedmog, oni su..." (16. Feb. 2018).
- VIJESTI**: "VUČIĆ NEMA PODRŠKU ZAPADA ZA DEKLARACIJU SA RS-om: 'Ja sam kriv što danas nije objavljena, mogla bi da dobije veliku međunarodnu osudu'" (15. Feb. 2018).

At the bottom right, there is an "Anketa" (Poll) section with the question: "Podržavate li prijedlog da se naarada 'Počasni'".

¹²⁴ www.slobodna-bosna.ba (pristupljeno 20. 2. 2018.).

Informacije o oglasima i broju objava na TV postajama koje su pod nadzorom dostupne su agencijama i TV postajama koje kupuju istraživanja. Audience Measurement je isporučitelj podataka o oglašavanju. U drugim medijskim sektorima, uključujući tiskane medije, radijski i *online* sektor, ne postoji nadzor nad oglašavanjem. Javna tijela i javne tvrtke, kao ni mediji, ne objavljuju aktivno informacije o oglašavanju, tako da ti podatci nisu javno dostupni. Prema ranijim ilustrativnim uvidima, javne tvrtke tretiraju informacije o oglašavanju kao poslovnu tajnu.¹²⁵

U ovom dijelu osvrnut ćemo se i na dostupnost informacija o oglašavanju političkih stranaka u predizbornom razdoblju. Izborni zakon BiH u poglavlju 15. jasno definira obveze u vezi s financiranjem kampanje. Tako na primjer ni prijava za sudjelovanje na izborima političke stranke i neovisnog kandidata neće biti ovjerena ako politička stranka i neovisni kandidat ne podnesu financijsko izvješće za razdoblje koje počinje tri mjeseca prije početka razdoblja za podnošenje prijave za ovjeru. To financijsko izvješće podrazumijeva sljedeće¹²⁶:

- a) raspoloživu gotovinu
- b) sve prihode i rashode zasnovane na članarini, transparentnim priložima iz inozemstva, priložima fizičkih i pravnih osoba, priložima u obliku robe i usluga (u daljnjem tekstu: prilozi u naturi), prihodima na vlastitu imovinu i poduzetničke djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o financiranju političkih stranaka, kreditima, zajmovima, donacijama, olakšicama, povratu novca, ostalim materijalnim troškovima i ostalim izvorima prihoda za izvještajno razdoblje koje odredi Središnje izborno povjerenstvo BiH
- c) identitet osobe ili izvora uplate i doprinosa u naturi, kao i identitet osobe koja je primila takvu uplatu koja premašuje iznos od sto konvertibilnih maraka, zajedno s datumom i iznosom takve uplate
- d) ukupan iznos svih dospjelih dugovanja i ukupan iznos isplata po sljedećim osnovama: troškovi tiskanja plakata i plakatiranja, troškovi tiskanja predizbornih oglasa.

Važno je napomenuti da se financijsko izvješće odnosi na transparentnost izvora prihoda koji će biti utrošeni za financiranje izborne kampanje, ali ne postoji jasan zahtjev za izvješćivanjem o načinu na koji je taj proračun potrošen. Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u razdoblju od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora propisuje da politički subjekt ne smiju voditi plaćenu izbornu kampanju u medijima, osim tijekom predizborne kampanje. Iznimka od tog pravila je obavijest članova o održavanju skupštine.

Proračuni za financiranje izborne kampanje propisani su Izbornim zakonom BiH i izračunavaju se pojedinačno za svaku izbornu godinu. Tako najveći dopušteni iznos za financiranje troškova izborne kampanje ovisi o broju birača i prisutnosti tog političkoga kandidata na listama. Zatim se broj birača ponderira i to s:

- 20 feninga za izbore za članove županijskih skupština, a

¹²⁵ Sanela Hodžić, *Finansijske veze između medija i države u Bosni i Hercegovini: Sve ovisniji i poslušniji mediji*, str. 13.

¹²⁶ Ibid.

- 30 feninga za sve ostale izborne razine kako u FBiH i RS-u i tako na razini BiH.

U slučaju ponavljanja izbora u izornoj jedinici, odnosno biračkom mjestu, troškovi izborne kampanje po biraču mogu iznositi do 30 posto troškova poništenih izbora u izornoj jedinici, odnosno biračkom mjestu.

Sveobuhvatni i javno dostupni podatci o trošenju na oglašavanje u medijima ne postoje. Za pronalaženje podataka o troškovima oglašavanja institucija i javnih tvrtki u medijima potrebno je koristiti nekoliko izvora. [Portal javnih nabava](#) pri Agenciji za javne nabave pokušava na jednom mjestu ponuditi podatke o svim javnim nabavama u Bosni i Hercegovini. Nedostatak tog portala je što sve institucije i javne tvrtke još uvijek nisu obvezne objavljivati na njemu sve svoje nabave. Portal javnih nabava moguće je pretraživati prema broju, datumu, nazivu ugovornog tijela, nazivu predmeta, ali i vrsti obavijesti poput one radi li se o nabavi, dodjeli ugovora ili poništenju, statusu postupka, odnosno je li završen ili u je tijeku i CPV oznaci.¹²⁷

Na bliske veze između javnog sektora i medija, koje utječu ili mogu utjecati na prakse oglašavanja javnog sektora, upućuje i povezanost vlasnika medija i političkih struktura. Tako je u 2018. godini televiziju ATV iz Banje Luke, jedan od rijetkih većih medija koji su prije uključivali kritiku vladajuće stranke, kupila tvrtka Integral inženjering Slobodana Stankovića, bliskog suradnika predsjednika Republike Srpske Milorada Dodika¹²⁸.

Oglašavanje javnih tvrtki još je manje transparentno. Javna je tvrtka, prema definiciji Zakona o javnim poduzećima u FBiH, "poduzeće (pravna osoba upisana u sudski registar kao gospodarsko društvo, odnosno javno poduzeće definirano kao takvo posebnim propisom) koje obavlja djelatnosti od javnoga društvenoga interesa (energetika, komunikacije, komunalne djelatnosti, upravljanje javnim dobrima i druge djelatnosti od javnoga društvenoga interesa) koje upošljava najmanje 50 djelatnika, kao i poduzeće u kome općina, grad, kanton ili Federacija Bosne i Hercegovine ima udio u vlasništvu u iznosu od najmanje 50% plus jedna dionica, odnosno udio neovisno o tome kojom se djelatnošću bavi."¹²⁹ Pritom se u istom članku dodaje i da djelatnosti od javnog društvenog interesa utvrđuju "općina, kanton i Federacija Bosne i Hercegovine, svatko u okviru svojih nadležnosti". Na isti način je javno poduzeće u Republici Srpskoj definirano kao "pravno lice koje je upisano u sudski registar kao privredno društvo u formi akcionarskog društva ili društva sa ograničenom odgovornošću, radi obavljanja djelatnosti od opšteg interesa i u čijem osnovnom kapitalu Republika Srpska ili jedinica

¹²⁷ Semir Mujkić, "Kratko uputstvo: Gdje se oglašavaju institucije i javne kompanije?", *Mediacentar Online*, 29. 11. 2017.

¹²⁸ ATV je osnovan u Banjoj Luci prije dvadeset godina. Godine 1998. bio je član OBN-a (Open Broadcasting Network), TV mreže koja je uspostavljena na inicijativu međunarodne zajednice. U mrežu su ušle televizije iz Federacije BiH (Hayat, TV Zenica, TV Tuzla, Oscar C Mostar, ATV), a 2006. godine osnovana je Mreža plus u kojoj su do kraja 2017. godine bili TV Hayat i ATV. Televizija je prodana prije svega zbog ekonomskih razloga i nemogućnosti samoodrživog poslovanja; Klix.ba, "Dodikov tajkun Slobodan Stanković kupio banjalučki ATV?"

¹²⁹ "Zakon o javnim poduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine", *Službene novine Federacije BiH*, br. 8/05, čl. 2., st. 1.

lokalne samouprave direktno ili indirektno ima većinsko vlasništvo”.¹³⁰ Odredbe Zakona o javnim preduzećima u RS-u primjenjuju se i na poduzeća koja u strukturi vlasništva imaju najmanje 50 posto plus jednu dionicu ili udjela u vlasništvu Republike Srpske i koja zapošljavaju više od 50 osoba. Taj zakon u FBiH jasno propisuje već u članku 2. stavku 3. da su javna poduzeća, kako su naprijed definirana, dužna informacije o svojoj finansijskoj i organizacijskoj strukturi učiniti dostupnim javnosti preko internetske stranice poduzeća ili na drugi odgovarajući način. U RS-u Zakon o javnim preduzećima u članku 2a. propisuje da se obavljanje djelatnosti javnih poduzeća temelji, između ostalog, na načelu transparentnosti.

Kada je riječ o poslovnim tajnama u javnim poduzećima, u oboma zakonima o javnim poduzećima, i Federacije BiH i RS-a, odavanje poslovne tajne nije dopušteno i uređuje se etičkim kodeksom javnog poduzeća te je finansijski sankcionirano. Pri tome se definira da poslovne tajne “uključuju sve informacije koje se odnose na poslovanje javnog poduzeća koje mogu biti od koristi za konkurente kao što su npr. proizvodni proces, inženjerski i tehnički projekti i nacrti, specifikacije proizvoda, liste klijenata, poslovna strategija, te informacije vezane za finansije, prodaju i marketing”.¹³¹ Kako vidimo, primjer marketinga (vjerojatno je pogrešno upotrijebljen termin i mislilo se na oglašavanje) eksplicitno je naveden kao primjer poslovne tajne i kao takav se sigurno i tretira u javnim poduzećima. To dodatno otežava transparentnost informacija o medijima i oglašivačkim agencijama s kojima javna poduzeća sklapaju ugovore.

Zakon o javnim nabavama BiH vrlo jasno definira važnost transparentnosti u postupku nabava koje provode javna poduzeća, i to u okviru općih načela člankom 3. stavkom 1. Naglašava se da je ugovorno tijelo dužno postupati transparentno, ponašati se prema svim ponuditeljima jednako i nediskriminirajuće te osigurati pravičnu konkurenciju, a sve radi učinkovite uporabe javnih sredstava¹³². Zanimljivo je da takav krovni zakon uviđa važnost transparentnog poslovanja i izvješćivanja javnosti. Međutim, pitanje je uređeno dalje u Zakonu isključivo na dobrovoljnoj osnovi i s nejasnim sankcijama. Tako članak 8. stavak 1. kaže da je *ex ante* obavijest o transparentnosti dobrovoljna. Takva formulacija se proteže kroz cijeli Zakon o javnim nabavama, u članku 28. stavku 7. detaljnije se objašnjava što je to “dobrovoljna transparentnost”, pa kaže da na primjer “ugovorno tijelo može, nakon izbora ponude, objaviti dobrovoljnu *ex ante* obavijest o transparentnosti u kojoj obrazlaže ispunjenost uvjeta utvrđenih ovim Zakonom koji opravdavaju primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavijesti i izražava svoju namjeru o zaključenju ugovora s najuspješnijim ponuditeljem. Ako objavi dobrovoljnu *ex ante* obavijest o transparentnosti, ugovorno tijelo ne može potpisati ugovor o javnoj nabavi u roku 15 dana od dana objave obavijesti.” Dalje se definira da sve obavijesti o nabavi, dodjeli ugovora, poništenju postupka javne nabave, dobrovoljna *ex ante* obavijest o transparentnosti i prethodna obavijest, kao i sažetak obavijesti o nabavi na engleskom jeziku, trebaju biti objavljene na Portalu javnih nabava, dok se sažetak svih obavijesti objavljuje u

¹³⁰ “Zakon o javnim preduzećima u Republici Srpskoj”, *Službeni glasnik RS*, br. 78/11, čl. 2., st. 1.

¹³¹ “Zakon o javnim poduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine”, čl. 4.

¹³² “Zakon o javnim nabavama BiH”, *Službeni glasnik BiH*, br. 39/14.

“Službenom glasniku BiH”.

Međutim, Zakon o javnim nabavama BiH detaljno uređuje pitanje vrijednosnih razreda nabave koji podrazumijevaju različite vrste samog postupka nabave. Tako se za nabave u vrijednosti do 6.000 KM predviđa izravni sporazum, a za nabave do 50.000 KM konkurentski zahtjev za ponude. Ti postupci predviđaju još više slobode i ne zahtijevaju transparentnost, tako da je gotovo nemoguće očekivati da će javni subjekti čije su nabave pod ingerencijom Zakona o javnim nabavama biti u potpunosti transparentne ili da će javnost imati detaljan uvid u ugovore sklopljene s oglašivačkim agencijama i medijima.

Oglašavanjem javnih poduzeća i sadržajem informacija koje objavljuju uglavnom se bave njihova nadležna ministarstva.

5. Oglašavanje vlasti i povezanih stakeholdera: kriteriji i neovisnost u donošenju odluka

Kada je riječ o izboru oglašivačkih agencija, medija te o alokaciji resursa za oglašavanje, tu javne ustanove moraju postupati isključivo prema Zakonu o javnim nabavama BiH. Navedeni zakon odnosi se na sve nabave u javnim ustanovama i poduzećima, dakle *lex specialis* za nabave oglašivačkih usluga ne postoji. To je područje nedovoljno i neodgovarajuće uređeno u Bosni i Hercegovini.

Način na koji se provode javne nabave te obveze i odgovornosti svih sudionika u tom procesu u Bosni i Hercegovini uređeni su Zakonom o javnim nabavama BiH, koji je stupio na snagu u studenome 2014., te podzakonskim aktima. Zakon o javnim nabavama dužne su primjenjivati sve institucije koje su u javnom vlasništvu i koje se financiraju novcem poreznih obveznika. Neovisno o predmetu i vrsti postupka, ugovorna tijela dužna su poštovati četiri opća načela javne nabave koja su proklamirana i u važećem Zakonu o javnim nabavama¹³³:

- (1) Transparentnost podrazumijeva dostupnost svih relevantnih informacija o procesu javne nabave koje omogućuju ponuditeljima, ali i široj javnosti da budu upoznati s pravilima, uvjetima te svim odlukama u postupku javnih nabava. Informacije moraju biti pravodobne i pouzdane te dostupne kroz različite kanale.
- (2) Nediskriminacija znači da svi ponuditelji u postupku javne nabave moraju imati jednak tretman i jednake mogućnosti. Ugovorno tijelo ni na koji način ne smije diskriminirati ponuditelje, odnosno kroz uvjete i kriterije favorizirati određene ponuditelje.
- (3) Aktivna konkurencija – ugovorna tijela, ne samo da moraju osigurati jednak tretman svih sudionika u procesu, nego su također dužna osigurati da postupak javne nabave bude otvoren za konkurenciju te osigurati uvjete za nadmetanje između različitih ponuditelja.
- (4) Najbolja vrijednost za novac jedno je od temeljnih načela, ali i ciljeva javne nabave koje se zalaže za maksimiziranje dobiti preko javne nabave, gdje se kroz učinkovito i racionalno trošenje javnih sredstava za najmanji iznos sredstava dobije najkvalitetniji proizvod.

¹³³ Nermina Voloder, *Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: Između teorije i prakse*.

Transparentnost se često izdvaja kao jedan od ključnih pokazatelja pravednog i funkcionalnog sustava javnih nabava¹³⁴, a podrazumijeva dostupnost svih relevantnih informacija koje omogućuju zainteresiranim subjektima da budu upoznati s pravilima i postupcima koji se primjenjuju u procesu javnih nabava¹³⁵. Tako i važeći Zakon o javnim nabavama BiH već u općim načelima kaže da je “ugovorno tijelo dužno postupati transparentno, u postupku javne nabave ponašati se prema kandidatima/ponuditeljima jednako i nediskriminirajuće na način da osigura pravičnu i aktivnu konkurenciju, u cilju najučinkovitijeg korištenja javnih sredstava u vezi s predmetom nabave i njegovom svrhom”.¹³⁶ Europski parlament i Vijeće usvojili su novu Direktivu 2014/24/EU koja je osobito važna za segment transparentnosti i borbe protiv korupcije u javnim nabavama. Tu se navodi da transparentnost jamči pravedne, jednake i nediskriminirajuće postupke. Sukob interesa i nezakonito ponašanje su štetni za pravilno vođenje postupaka dodjele ugovora i ispravne primjene pravila¹³⁷. Kada je u pitanju sukob interesa, on se definira kao situacija u kojoj osobe koje su uključene ili mogu utjecati na postupak dodjele ugovora koji dodjeljuje ugovorno tijelo imaju izravan ili neizravan financijski, ekonomski ili drugi osobni interes koji može ugroziti nepristranost i neovisnost postupka. Članak 52. Zakona o javnim nabavama BiH detaljno normira pitanja sukoba interesa, što je objašnjeno u nastavku teksta. Sve u svemu, kada je transparentnost u pitanju, analitičari ocjenjuju da je aktualni Zakon o javnim nabavama BiH u znatnoj mjeri usklađen s osnovnim načelima EU zakonodavstva.

Odluke o potrebama za izbor medija, oglašivačkih, istraživačkih i drugih usluga u javnim organizacijama donosi uprava i inicira proces nabave, a nadzire nadzorni odbor. To pitanje je definirano Zakonom o javnim poduzećima, gdje članak 8. definira nadležnost nadzornog odbora, pa tako stoji da isti razmatra provedbeni propis za postupak nabave i nadzire njegovu provedbu. Isti zakon u članku 11. definira nadležnost uprave u koju se, između ostalog, ubraja izrada provedbenih propisa za postupak nabava i provedbu važećih zakona i propisa o postupku nabava. Nadalje stoji da¹³⁸ “svi postupci nabavke koji se obavljaju u javnom poduzeću bit će provedeni uz strogo poštivanje odredaba vrijedećih zakona o nabavkama. Uprava i nadzorni odbor javnog poduzeća dužni su provoditi odredbe vrijedećih propisa o nabavkama”, odnosno Zakona o javnim nabavama BiH. Dodatno je normirano što su zadatci uprave javnog poduzeća kad je u pitanju nabava, pa tako i nabave oglašivačke agencije i/ili medija. Uprava donosi propis o nabavama i nadzire njegovu provedbu. S druge strane, nadzorni odbor nadzire rad uprave i dužan je, ako uoči moguće prijave ili zlouporabe, prijaviti ih nadležnim tijelima. Na sličan način Zakon o javnim preduzećima u RS-u¹³⁹ uređuje da se svi postupci nabave koji se obavljaju u javnom poduzeću provode uz strogo poštovanje

¹³⁴ Christopher H. Bovis, *EU Public Procurement Law*, str. 65.

¹³⁵ Voloder, *Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: Između teorije i prakse*.

¹³⁶ Zakon o javnim nabavama BiH, čl. 3., st. 1.

¹³⁷ Transparency International BiH, *Analiza novog Zakona o javnim nabavkama BiH i pratećih podzakonskih akata*.

¹³⁸ “Zakon o javnim poduzećima u FBiH”, čl. 34.

¹³⁹ “Zakon o javnim preduzećima u RS”, čl. 33.

odredbi zakona koji uređuje to područje, tj. Zakona o javnim nabavama BiH. Uprava i nadzorni odbor javnih poduzeća u RS-u dužni su provoditi i nadzirati provedbu odredbi tog zakona.

U postupku javnih nabava imenuje se povjerenstvo za nabave koje ima zadatak otvarati zahtjeve za sudjelovanje na javnim nabavama, javno otvarati ponude, uspoređivati ih, sastaviti zapisnik te dati **preporuke** ugovornom tijelu za donošenje odluke o odabiru ili odluke o poništenju postupka nabave¹⁴⁰. Istim *Pravilnikom o uspostavljanju i radu povjerenstva za nabave* definira se da, ako ugovorno tijelo ne posjeduje službenika za javne nabave, poslovi tog povjerenstva mogu uključivati i pripremu tenderske dokumentacije, korespondenciju s ponuditeljima, komunikaciju i objašnjenja te pripremu **prijedloga** odluke u obliku i sadržaju propisanim zakonom. Prilikom imenovanja članova povjerenstva, taj pravilnik kao podzakonski akt daje **preporuke** za imenovanje članova povjerenstva. Pa tako ugovorno tijelo treba voditi računa da većina članova povjerenstva poznaje propise o javnim nabavama i da najmanje jedan član povjerenstva posjeduje posebnu stručnost u području predmeta javne nabave. Ugovorno tijelo imenuje povjerenstvo iz reda svojih zaposlenika.

Ukratko, tenderska dokumentacija je dokumentacija koja sadrži minimum jasnih i odgovarajućih informacija u odnosu na izabrani postupak dodjele ugovora, a objavljuje je ili kandidatima/ponuditeljima predstavlja ugovorno tijelo. Ta dokumentacija uključuje obavijest o nabavi, poziv za dostavu zahtjeva za sudjelovanje/ponuda (početnih i konačnih), tehničke specifikacije, kriterije za kvalifikaciju i izbor najpovoljnije ponude, nacrt ili osnovne elemente ugovora i druge relevantne dokumente i objašnjenja¹⁴¹. U svakom postupku javne nabave javna ustanova je obvezna objaviti obavijest o nabavi za otvoreni postupak, ograničeni postupak, pregovarački postupak s objavom obavijesti, natječaj za izradu idejnog rješenja, natjecateljski dijalog i konkurentski zahtjev za dostavu ponuda. Obavijest o nabavi treba pružiti svim zainteresiranim gospodarskim subjektima dovoljno informacija koje će im omogućiti da ocijene imaju li interes za sudjelovanje u postupku javne nabave i dostave zahtjev za sudjelovanje, odnosno ponudu. Sažetak se objavljuje i na engleskom jeziku. U svakom slučaju, čak i prilikom konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda, obavijest o nabavi se treba objaviti na Portalu javnih nabava.

Oglašavanje i ispitivanje tržišta usluge su koje su definirane Aneksom II., dio A Zakona o javnim nabavama BiH, i to pod kategorijom 10 – Usluge istraživanja tržišta i ispitivanja javnog mnijenja i pod kategorijom 13 – Reklamne usluge i marketinške usluge. Dodatno, članak 20. stavak 2. definira da se takva javna nabava usluga iz Aneksa II. može zaključiti i u pregovaračkom postupku s objavom obavijesti, što ostavlja mogućnost manipuliranja javnim nabavama. “Ugovor o javnoj nabavi usluga može se zaključiti u pregovaračkom postupku s objavom obavijesti ako su predmet nabave intelektualne usluge, kao što je usluga projektiranja, i usluge iz Aneksa II.”¹⁴², u što upravo spadaju i oglašivačke te istraživačke usluge. Usluge koje se nalaze u dijelu A Aneksa II. usluge su čiji se opis

¹⁴⁰ “Pravilnik o uspostavljanju i radu povjerenstva za nabave”, *Službeni glasnik BiH*, br. 103/14.

¹⁴¹ “Zakon o javnim nabavama BiH”, čl. 2., st. 1., toč. d.

¹⁴² *Ibid.*, čl. 20., st. 2.

predmeta nabave ne može odrediti s dovoljnom preciznošću, pa ugovor nije moguće zaključiti izborom najpovoljnije ponude u otvorenom ili ograničenom postupku nabave. Posebno se tretira i izrada idejnog rješenja, dio D, člankom 33. Zakona o javnim nabavama BiH koji navodi da se za izradu idejnog rješenja objavljuje natječaj kako bi ugovorno tijelo izabralo sudionika ili sudionike koji su ponudili najbolje rješenje, odnosno idejno rješenje. Sve te specifičnosti ostavljaju prostor za manipulaciju, tako da je navedena pitanja potrebno dodatno normirati podzakonskim aktima.

Naposljetku, Zakon o javnim nabavama BiH dodatno normira ograničenja i navodi da¹⁴³:

- Svaki kandidat/ponuditelj dužan je uz ponudu dostaviti i posebnu pismenu izjavu da nije nudio mito niti sudjelovao u bilo kakvim radnjama koje imaju za cilj korupciju u predmetnoj javnoj nabavi.
- U slučaju da zahtjev ili ponuda koju ugovorno tijelo primi tijekom postupka javne nabave prouzroči ili može prouzročiti sukob interesa sukladno važećim propisima o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini, ugovorno tijelo dužno je postupiti sukladno propisima u Bosni i Hercegovini.
- Ugovorno tijelo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi s gospodarskim subjektom ako rukovoditelj ugovornog tijela ili član upravnog ili nadzornog odbora tog ugovornog tijela istodobno:
 - obavlja upravljačke poslove u tom gospodarskom subjektu ili
 - je vlasnik poslovnog udjela, dionica odnosno drugih prava na temelju kojih sudjeluje u upravljanju, odnosno u kapitalu toga gospodarskog subjekta s više od 20 %.

Nešto novijeg datuma (prosinac 2017.) odluka je Agencije za javne nabave BiH o unaprjeđenju transparentnosti i integriteta u javnim nabavama objavom otvorenih podataka (*open data*) na Portalu javnih nabava¹⁴⁴. Sada je omogućen javni uvid u podatke o dodijeljenim ugovorima po svim vrstama postupaka, uključujući dodjelu ugovora u nabavama male vrijednosti. Daljnje planirane aktivnosti za povećanje transparentnosti u provedbi postupaka javnih nabava su: opcionalna objava zahtjeva za informativnu ponudu po izravnom sporazumu, objava izvješća o provedenom postupku javne nabave za postupke izravnog sporazuma, objava obavijesti o dodjeli ugovora i obavijesti o poništenju postupka nabave za postupke konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda.

Također, važno je spomenuti i *Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja e-Aukcije u sustavu e-Nabave*¹⁴⁵. E-Aukcija predstavlja produženje faze dodjele ugovora, tako što se svim ponuditeljima koji su dostavili tehnički zadovoljavajuću ponudu omogućiti prilika da elektronički preko sustava, u točno određenom vremenu, metodom obratne dražbe, poboljšaju svoje početno dostavljene ponude podnošenjem novih cijena, izmijenjenih naniže, u slučaju kriterija najniža cijena, ili cijena i novih (poboljšanih) vrijednosti koje se odnose na određene elemente ponuda, u slučaju kriterija ekonomski

¹⁴³ Ibid., čl. 51.

¹⁴⁴ <https://www.ejn.gov.ba> (pristupljeno 10. 3. 2018.).

¹⁴⁵ "Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja e-Aukcije u sustavu e-Nabave", *Službeni glasnik BiH*, br. 66/16.

najpovoljnija ponuda. Ugovor se nakon okončanja e-Aukcije dodjeljuje ponuditelju koji je na kraju e-Aukcije imao najpovoljniju ponudu. *Pravilnikom o uvjetima i načinu korištenja e-Aukcije* Agencija za javne nabave definirala je i obveznost uporabe tog modela u idućem razdoblju, te će e-Aukcija biti obvezna za 30 posto postupaka koje provode ugovorna tijela u 2017., 50 posto postupaka u 2018., 80 posto postupaka u 2019., dok će od 2020. godine svi postupci u kojima je objavljena obavijest o nabavi i tenderska dokumentacija i gdje je kriterij najniža cijena morati završiti e-Aukcijom.

U praksi, medijski tenderi javnih tvrtki nisu vođeni prema pravilima struke nego su ogroman diskrecijski prostor za uprave i marketinške sektore koji mogu bez odgovarajuće kontrole izabrati preferirane medije. Čak i ako je kampanja objavljena u više medija, može se ustanoviti da mediji prema broju objava nisu rangirani prema svom udjelu u gledanosti ili drugim relevantnim kriterijima. Ipak, ne može se jednostavno ustanoviti radi li se o neznanju ili svjesnom odabiru “podobnih” medija¹⁴⁶. Nadalje, bilo je nekoliko slučajeva kada su institucije vlasti uložile znatna sredstva u kampanje o temama iz svoje nadležnosti, što je ocijenjeno kao promidžba političkih stranaka ili ministara. Takav je npr. slučaj kada je 2012. godine Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva FBiH potrošilo oko 6,41 milijun KM (3,28 milijuna eura) na televizijske oglase i 171.782 KM (87.831 eura) na oglase u tiskanim medijima, čime je prema količini uloženog novca postao 17. najveći oglašivač u TV sektoru 2012. godine (izvor: MIB, AD indeks, FRC vrijednosti).¹⁴⁷ Imajući u vidu da ne postoji redovit nadzor nad oglašavanjem javnog sektora, nije isključena mogućnost postojanja novijih primjera problematičnog oglašavanja sličnih tome iz 2012.

Rezimirajmo, aktualni Zakon o javnim nabavama je unaprijedio pitanje transparentnosti u nekoliko točaka:

- Obveza donošenja planova nabava važan je iskorak imajući u vidu da je planiranje javnih nabava u dosadašnjoj praksi uglavnom ocijenjeno kao neodgovarajuće i netransparentno. Međutim, unatoč usvojenom planu javnih nabava na početku godine, sve institucije mogu obavljati izmjene tijekom godine. Javnost nema uvid u te izmjene i na taj način se umanjuje transparentnost postupka.
- Unaprijeđena je transparentnost konkurentskih zahtjeva, čime su stvorene pretpostavke za unaprjeđenje konkurencije i u postupcima manje vrijednosti.
- Objavljivanje dobrovoljne *ex ante* obavijesti o transparentnosti usklađeno je s odredbama direktiva EU-a.
- Od 1. siječnja 2018. godine obvezno je *online* objavljivanje tenderske dokumentacije za sve postupke javne nabave za koje se objavljuju javni pozivi na Portalu javne nabave.
- Nakon provedenog postupka javne nabave, ugovorna su tijela dužna objaviti obavijest o tome koja je ponuda ocijenjena i izabrana kao najpovoljnija te koji su uvjeti i zahtjevi sklopljenog ugovora. Ipak, važno je uzeti u obzir mogućnost izravnog sporazuma ili

¹⁴⁶ Unkić, “Fond za zaštitu okoliša FBiH”.

¹⁴⁷ Petković, Bašić Hrvatinić i Hodžić, *Značaj medijskog integriteta*, str. 132.

konkurentskog postupka prilikom sklapanja ugovora o oglašavanju, što automatski smanjuje transparentnost i uvid u sam postupak, izbor i način provedbe nabave.

- Transparentnost žalbenog postupka i transparentnost javnih nabava u fazi realizacije ugovora znatno je unaprijeđena.

6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ono što je problematično u sektoru oglašavanja u Bosni i Hercegovini jest da su često zbog velikog broja različitih zakona isti neusuglašeni kako u pogledu terminologije kojom se koriste tako i u pogledu načina na koji uređuju određena pitanja. Transparentnost oglašavanja javnih subjekata, vlasništva medija, predizborne kampanje i drugo samo su dio pitanja koja su se pokušala riješiti različitim neusklađenim zakonskim i podzakonskim aktima. Pravi je izazov pronaći, svladati i shvatiti, pa tako i aplicirati, pozitivnu legislativu o tim pitanjima. Ipak, čak i ono što je relativno odgovarajuće riješeno, ne poštuje se, ne kontrolira i ne sankcionira, ili sankcionira sporadično.

Mnoga podpodručja koja se izravno ili neizravno dotiču oglašivačkog tržišta potpuno su neregulirana (internet, novi mediji, financiranje medija, popusti na cijene oglašavanja i slično). Dodatno, iako postoji potpuna odsutnost specijaliziranog i fokusiranog zakona, u isto vrijeme postoji i saturiranost legislativom koju ne slijedi ni razina svijesti, ni sudska ili izvršna vlast. S druge strane, primjetna je i različita regulativa po istoj osnovi u dvama entitetima. Tako, na primjer, iako je Zakon o zaštiti potrošača BiH donesen i predviđen da se koristi na teritoriju čitave BiH, Ministarstvo trgovine i turizma RS-a donijelo je Zakon o zaštiti potrošača RS-a te tako neizravno stavilo izvan uporabe Zakon o zaštiti potrošača BiH u RS-u. Može se zaključiti da u BiH nedostaje odgovarajuća i usuglašena regulativa koja bi obuhvatila sve oblike oglašavanja kroz sažet zakonski okvir koji bi pomogao u povećanju transparentnosti i legitimnosti oglašivačkih praksi.

Nadalje, u ovom trenutku iznimno je zahtjevan i obeshrabrujući proces potrage za informacijama o oglašavanju javnih tvrtki, političkih stranaka i drugih javnih subjekata. Nemoguće je na jednom mjestu pronaći informacije o jednoj tvrtki, jednom subjektu ili jednom mediju, a pogotovo pregled takve prakse za cijelu Bosnu i Hercegovinu. Zbog toga je nužno povećati dostupnost podataka o tim financijskim odnosima.

Na temelju obaju dijelova analize donosimo sljedeće preporuke:

I. Zakonska rješenja:

- Sve interesne skupine trebaju insistirati na zakonskim rješenjima koja će obuhvatiti ta pitanja na jednostavan i jedinstven način, uključuju transparentnost vlasništva medija, transparentnost ukupnih ulaganja u medije, i to kontinuirano tijekom cijele godine, a ne samo uoči predizborne kampanje. To uključuje transparentnost izvora financiranja, različitih oblika pomoći, projekata, pa čak i povezanih interesa, te uredničkih politika i imena i biografija urednika. U tom zakonu se moraju obuhvatiti svi mediji, uključujući *online* sektor,

što će za zakonodavca biti poseban izazov. Idealno bi bilo jedinstvenim zakonskim rješenjem urediti i ostalu industriju, tj. oglašivačke agencije i istraživačke agencije.

- Zakonski okvir mora biti jasan, osigurati visoku razinu pravne zaštite, sigurnosti i provedbenosti. Nedostatak jasnih i usklađenih pravnih normi dovodi do različitih interpretacija u provedbi, kontroli i nadzoru. Zakon treba pratiti i uspostavljanje jedinstvenog sustava nadzora i sankcija koji moraju provoditi osposobljeni i neovisni stručnjaci. Zato su i pravila transparentnosti i sukoba interesa iznimno važna. Potrebna je sustavna analiza medijskih sadržaja, oglašivačkih ugovora i povezanosti između ugovornih i trećih osoba kako bi se utvrdio opseg i učestalost eventualnih zlouporaba.
- Kroz zakon, regulative i samoregulative, između ostalog, potrebno je povećati transparentnost informacija o oglašavanju, posebno oglašavanju javnog sektora. Najbolje rješenje bila bi jedinstvena baza podataka, gdje će se informacije o tim i sličnim pitanjima moći pronaći na jednom mjestu i to relativno jednostavno. Takva baza bi omogućila da se utvrdi preferiraju li određene javne tvrtke i javne institucije određene medije i jesu li te preferencije na bilo koji način opravdane ili su indicija koruptivnih aktivnosti. Ako se uspostavi jedinstvena baza podataka, ona bi trebala biti u nadležnosti Regulatorne agencije za komunikacije i/ili Vijeća za tisak ili neke druge strukovne organizacije.
- Kada je riječ o transparentnosti javnih nabava, ona će biti dodatno unaprijeđena kroz aplikaciju e-Aukcija. Važno je naglasiti da unaprijeđenje transparentnosti ne znači da se postupak nabave treba dodatno komplicirati i pred ugovorno tijelo postavljati nove zahtjeve i postupke. Moramo imati u vidu da svako dodatno otežavanje poslovanja javne tvrtke stavlja u nezavidan položaj i nameće im dodatne postupke i troškove, što svakako nije nikome u interesu. Fokus treba biti na proaktivnoj transparentnosti i dostupnosti informacija o provedenim postupcima.
- Zakonske, regulatorne i/ili samoregulatorne norme trebaju uključiti precizno definiranje uvjeta oglašavanja: načina utvrđivanja cijena, uvjeta za popuste, definiranje oglašivačkih projekata, posebno kroz pozive javnih tijela, tvrtki, političkih subjekata, koji će omogućiti da se mediji i agencije mogu natjecati pod jednakim uvjetima.
- U okviru javne nabave za medijske tendere vrijedilo bi razmotriti mogućnost uvođenja tzv. medijske revizije (*media auditing*) u postupcima javne nabave koje provode vanjski revizori specijalizirani za to područje. Valjalo bi razmisliti o vrijednosti njihova rada i urediti ga zakonom (slično odvjetničkim tarifama) kako ne bi došlo do zlouporabe tog mehanizma i do neopravdano visokih honorara. Medijski revizori mogli bi sudjelovati u pripremama javnih nabava, postupcima procjenjivanja i konačnog izbora.
- Definicija poslovne tajne u Zakonu o javnim poduzećima podrazumijeva i da će bilo kakve informacije o "marketingu" javnih tvrtki biti slabo dostupne. Za daljnje aktivnosti u vezi s tim i sličnim pitanjima, definicija poslovne tajne morala bi se preoblikovati tako da se omogući pristup informacijama o oglašavanju javnih tvrtki.

II. Regulacija i samoregulacija

- Povezivanje regulative i samoregulative u tzv. koregulativu jedno je od usmjerenja sadašnje (pa i prethodne) Europske komisije, osobito na području komunikacija, e-poslovanja i općenito digitalizacije. EU i OECD promiču “bolju regulaciju” i “poboljšanje regulatornog upravljanja”¹⁴⁸. Strukovne preporuke slične onima koje su razvile druge zemlje u Europi mogu pridonijeti boljim oglašivačkim praksama. U okviru europskih udruga oglašivača i agencija postoji cjelokupan niz takvih preporuka, a među njima npr. Smjernice za agencijske naknade hrvatske oglašivačke komore – HURA. Jako je važno naglasiti i edukaciju o sadržaju preporuka za sve koji se bave oglašavanjem (u industriji, u javnom sektoru).
- Oglašivačka industrija je jaka onoliko koliko je jaka njezina najslabija karika. Zato je vrlo važno u BiH utemeljiti jako, reprezentativno strukovno tijelo – udruhu koja će uspostavljati standarde i prakse te biti ravnopravan sugovornik državi pri usvajanju zakona i regulativa povezanih s provedbom, nadzorom i slično. I udruha za samoregulativu oglašavanja jedan je od važnih temelja, a valja se pozvati na vodič za osnivanje samoregulatorne organizacije Međunarodnog vijeća za samoregulativu oglašavanja (ICAS) iz prosinca 2017. Kroz samoregulaciju treba poticati odgovornost svih subjekata u oglašavanju za transparentno poslovanje, izvješćivanje i proaktivno obavješćivanje javnosti o navedenim pitanjima.
- Medijska istraživanja, tj. istraživanja publike i monitoring oglašavanja moraju se provoditi u okviru neovisnog tijela industrije (*joint industry committee*), uz jasna pravila financiranja i nadzora. Bez takvog zajedničkog nastupa industrije raste sumnja u neovisnost i pouzdanost mjerenja. Iskustva drugih zemalja govore da istraživanja na neprofitnoj osnovi jamče veću kvalitetu i pouzdanost podataka.

Bibliografija

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

Babić-Hodović, Vesna; Domazet, Anto; Kurtović, Emir. *Osnovi marketinga*. Sarajevo: Ekonomski fakultet, 2012.

Bovis, Christopher H. *EU Public Procurement Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

Dupanović, Ekrem. “Oglašavanje u BiH: Mala bara puna krokodila”. *Novinar*, br. 38, 2016. http://bhnovinari.ba/wp-content/uploads/2012/06/bhn_e-novinar--mart2016.pdf (pristupljeno 21. 1. 2018.).

Halilović, Mehmed. *Analiza Nacrta zakona o slobodi pristupa informacijama BiH – moguće*

¹⁴⁸ Zakonskim okvirom se, na primjer, teško može spriječiti pretjerano snižavanje cijena ako ga ne prate i odgovarajući nadzor, osude i sankcije.

zloupotrebe prava na privatnost.
<http://www.mediaonline.ba/ba/pdf.asp?ID=523&n=MOGU%C6E%20ZLOUPOTREBE%20PRAVA%20A%20PRIVATNOST> (pristupljeno 21. 1. 2018.).

Hodžić, Sanela. *Finansijske veze između medija i države u Bosni i Hercegovini sve ovisniji i poslušniji mediji*. Ljubljana: Mirovni institut, 2016. (pristupljeno 21. 1. 2018.).
http://media.ba/sites/default/files/finansijske_veze_izmedu_medija_i_drzave_u_bih-1.pdf

“Izborni zakon Bosne i Hercegovine”. *Službeni glasnik BiH*, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.

Klix.ba. “Dodikov tajkun Slobodan Stanković kupio banjalučki ATV?”, *Klix.ba*, 30. 12. 2017. <https://www.klix.ba/biznis/dodikov-tajkun-slobodan-stankovic-kupio-banjalucki-atv/171230053> (pristupljeno 24. 1. 2018.).

“Kodeks o komercijalnim komunikacijama”, *Službeni glasnik BiH*, br. 3/16.

Konkurencijsko vijeće BiH. *Priopćenje za medije sa 125. sjednice Konkurencijskog vijeća Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konkurencijsko vijeće BiH, 30. 3. 2016. <http://bihkonk.gov.ba/hr/priopcenje-za-medije-sa-125-sjednice-konkurencijskog-vijeca-bosne-i-hercegovine.html> (pristupljeno 25. 1. 2018.).

Konkurencijsko vijeće BiH. *Rješenje po Zahtjevu gospodarskih subjekata „Pink BH Company“ d.o.o. Sarajevo, „Fabrika“ d.o.o. Sarajevo, „P Plus“ d.o.o. Sarajevo, „S.V.-R.SA“ d.o.o. Sarajevo, „Hayat“ d.o.o. Sarajevo i „Direct Media“ d.o.o. Sarajevo protiv gospodarskog subjekta „Audience Measurement“ d.o.o. Sarajevo*. Sarajevo: Konkurencijsko vijeće BiH, 2016. <http://bihkonk.gov.ba/hr/r-j-e-s-e-nj-e-po-zahtjevu-gospodarskih-subjekata-pink-bh-company-d-o-o-sarajevo-fabrika-d-o-o-sarajevo-p-plus-d-o-o-sarajevo-s-v.html> (pristupljeno 25. 1. 2018.).

Kotler, Philip; Keller, Kevin. *Marketing Management*. 14th ed. Prentice Hall, 2011.

Krajišnik, Đorđe. “Naklonost medija plaćena iz javnih budžeta”. *Magazin*, 10. 7. 2017. <http://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/naklonost-medija-placena-iz-javnih-budzeta> (pristupljeno 26. 2. 2018.).

Medić, Nevena; Sokol, Anida. “(Ne)transparentnost poslovanja javnih lokalnih medija”. *Magazin*, 29. 11. 2017. <http://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/transparentnost-poslovanja-javnih-lokalnih-medija> (pristupljeno 26. 2. 2018.).

Međunarodna trgovačka komora. *Konsolidirani kodeks o praksi oglašavanja i tržišnoga komuniciranja*. Pariz: Međunarodna trgovačka komora, 2011.

http://www.codescentre.com/media/21345/Consolidated%20ICC%20Code%202011_Croatian.pdf
(pristupljeno 25. 1. 2018.).

Mujkić, Semir. "Kratko uputstvo: Gdje se oglašavaju institucije i javne kompanije?" *Mediacentar Online*, 29. 11. 2017. <http://www.media.ba/bs/magazin-tehnike-i-forme/gdje-se-oglasavaju-institucije-i-javne-kompanije> (pristupljeno 25. 1. 2018.).

Petković, Brankica; Bašić Hrvatinić, Sandra; Hodžić, Sanela. *Značaj medijskog integriteta: vraćanje medija i novinarstva u službu javnosti*. Sarajevo: Mediacentar, 2014. http://www.media.ba/sites/default/files/znacaj_medijskog_integriteta_vracanje_medija_i_novinarstva_u_sluzbu_javnosti.pdf (pristupljeno 25. 1. 2018.).

"Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja e-Aukcije u sustavu e-Nabavke". *Službeni glasnik BiH*, br. 66/16.

"Pravilnik o uspostavljanju i radu povjerenstva za nabave". *Službeni glasnik BiH*, br. 103/14.

"Predizborni plakati već dominiraju Sarajevom, lijepe ih i na nedozvoljenim mjestima". *Klix.ba*, 7. 9. 2016. <https://www.klix.ba/vijesti/bih/predizborni-plakati-vec-dominiraju-sarajevom-lijepe-ih-i-na-nedozvoljenim-mjestima/160906066> (pristupljeno 25. 1. 2018.).

"RAK: RTRS kažnjen sa 29.000 KM zbog neprofesionalnog izvještavanja". *Analiziraj.ba*, 18. 7. 2017. <http://analiziraj.ba/2017/07/18/rak-rtrs-kaznjen-sa-29-000-km-zbog-neprofesionalnog-izvjestavanja/> (pristupljeno 20. 2. 2018.).

Središnje izborno povjerenstvo Bosne i Hercegovine. "Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u razdoblju od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora". Sarajevo: Središnje izborno povjerenstvo Bosne i Hercegovine, 2010.

S. B. "Stranka za BiH najavljuje nove investicije u energetske sektor: Novi projekat vrijedan 10 milijardi KM!". *24sata info*, 11. 12. 2009. <http://24sata.info/vijesti/ekonomija/21815-stranka-za-bih-najavljuje-nove-investicije-u-energetski-sektor-novi-projekat-vrijedan-10-milijardi-km.html> (pristupljeno 10. 2. 2018.).

Statista. *Global Advertising Spending from 2010 to 2018 (in billion U.S. dollars)*. 2018. <https://www.statista.com/statistics/236943/global-advertising-spending/> (pristupljeno 25. 1. 2018.).

Transparency International BiH. *Analiza novog Zakona o javnim nabavkama BiH i pratećih podzakonskih akata*. Transparency International BiH, svibanj 2015. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/05/Analiza-novog-Zakona-o-javnim-nabavkama-BiH-i-prate%C4%87ih-podzakonskih-akata-maj-2015.pdf> (pristupljeno 25. 1. 2018.).

Transparency International BiH. *Sloboda pristupa informacijama u BiH*. Transparency International BiH, 2015. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/08/Sloboda-pristupa-informacijama-u-BiH.pdf> (pristupljeno 25. 1. 2018.).

Unkić, Hilma. "Fond za zaštitu okoliša FBiH: Novac medijima po nepreciznim kriterijima." *Magazin*, 23. 10. 2017. <http://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/fond-za-zastitu-okolisa-fbih-novac-medijima-po-nepreciznim-kriterijima> (pristupljeno 27. 1. 2018.).

Ured za reviziju institucija BiH. *Izvešće revizije učinka: Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve*, Broj: 01/02/03-09-16-1-833/14, Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2014. http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/Izvjestaji2014/?id=3784 (pristupljeno 25. 1. 2018.).

Voloder, Nermina. *Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: Između teorije i prakse*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015. http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/transparentnost_javnih_nabavki_-_web.pdf (pristupljeno 25. 1. 2018.).

"Zakon o javnim poduzećima u FBiH". *Službene novine Federacije BiH*, br. 8/05.

"Zakon o javnim preduzećima u Republici Srpskoj". *Službeni glasnik RS*, br. 78/11.

"Zakon o kontroli cijena". *Službene novine FBiH*, br. 2/95 i 70/08.

"Zakon o nedopuštenom oglašavanju". *Službene novine FBiH*, br. 101/16.

"Zakon o nedozvoljenom oglašavanju". *Službeni list Crne Gore*, br. 30/17.

"Zakon o oglašavanju Republike Srbije". *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/16.

"Zakon o regulisanju cijena". *Službeni glasnik RS*, br. 106/09.

"Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH". *Službeni glasnik BiH* br. 62/11.

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

"Zakon o slobodi pristupa informacijama u RS". *Službeni glasnik RS*, br. 20/01.

"Zakon o zaštiti potrošača BiH". *Službeni glasnik BiH*, br. 31/03, 25/06, 32/10, 88/15.

“Zakon o zaštiti potrošača u RS”. *Službeni glasnik RS*, br. 6/12 i 63/14.

Ovaj izvještaj je urađen uz finansijsku podršku Evropske unije. Za njegov sadržaj isključivo su odgovorni Barbara Krajnc i Selma Kadić-Maglajlić i on ne odražava nužno stavove Evropske unije.