

6. AVALIKU RINGHÄÄLINGU FINANTSEERIMINE

Avaliku ringhäälingu rahaallikad

6.1. Avaliku ringhäälingu peamiseks finantseerimisallikateks Eestis on riigieelarvest määratav iga-aastane toetus, tulu reklaamist, majandustegevusest (kirjastamine, tehnilised teenused, saadete müük jm.) ja sponsorstusest.

6.2. ETV ja ER programmide tootmiskulud viimastel aastatel on järgmised (tuh. kr.):

Eesti Televisioon			
	kokku	riigi toetuse osakaal	reklaami osakaal
1994	60505,0	62,5%	26,0%
1995	85785,6	66,1%	26,2%
1996 (projekt)	102594,9	64,6%	30,9%

Eesti Raadio		
	kokku	riigi toetuse osakaal
1994	49510,0	73,0%
1995	59900,0	74,5%
1996 (projekt)	68330,0	77,7%

6.3. Ringhäälingu finantseerimismudel mõjutab edastatavat programmi. Eriti suur mõju on domineerival rahaallikal, olgu selleks siis toetus otsese maksu kaudu (otsene toetusmaks, loamaks, litsentsimaks), toetus riigieelarvest või reklaam. Kui riigi toetusest ei piisa täismahulise avalik-õigusliku programmi tootmiseks, peab avalik ringhääling oma ülesannete täitmiseks hankima lisa eetriaaja müügist. Tulu saamiseks reklaamist peab tegema saateid, mis pakuvad huvi massiauditooriumile ja reklaamiandjatele, see omakorda sunnib avalikku ringhäälingut kasutama komertselemente programmi koostamisel. Terav konkurents auditooriumi ja raha pärast sarnastab avalik-õiguslike ja erajaamade programme. Ringhääling kaotab valikuvõimalustes ja kvaliteedis. Mida täielikumalt suudetakse avalikku ringhäälingut finantseerida ühiskondlikest fondidest (otsene toetusmaks või riigi eelarveline toetus), seda vähem vajab avalik ringhääling reklaamitulu ja seda mitmekesisemat avalik-õiguslikku programmi erinevatele auditooriumigruppidele on võimalik pakkuda.

6.4. Kui rahvas ja poliitikud soovivad, et avalik ringhääling säilitaks oma programmide laia profiili, sisulise ja žanrilise mitmekesisuse, eestikeelse originaalloomingu suure osakaalu ja tõstaks saadete taset, peab finantseerimine neid nõudmisi toetama. Teisalt, kui maksumaksjad, valitsus ja Riigikogu eraldavad vahendeid kitsama, mahult väiksema, tasemelt nõrgema ja vähem huvipakkuva programmi tootmiseks, ei saa avalik-õiguslikele ringhäälinguorganisatsioonidele seada väga laiaulatuslikke ja kõrgeid nõudmisi.

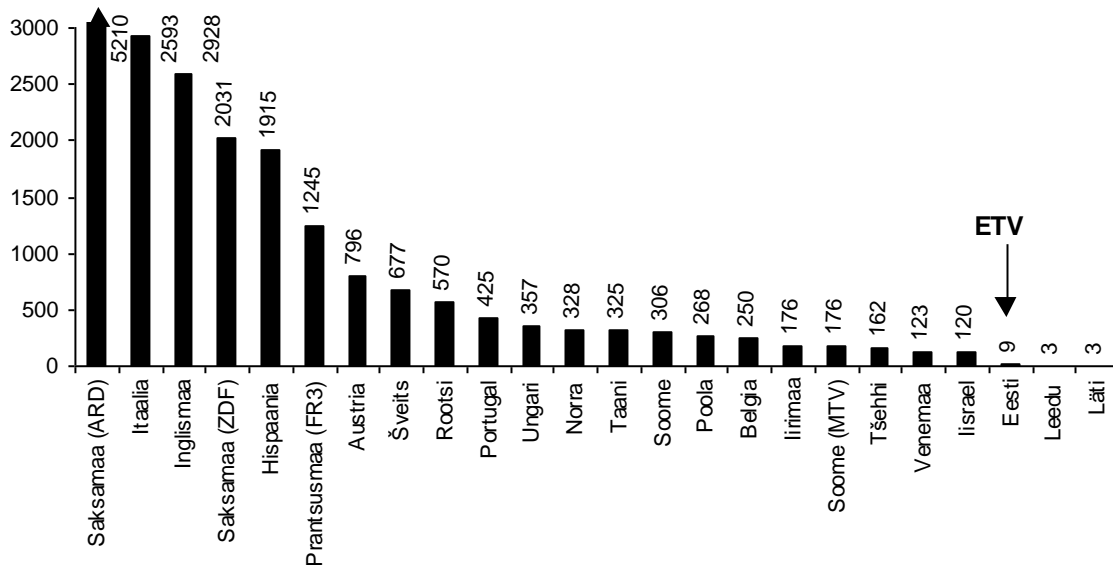
Avalik-õigusliku programmi maksumus

6.5. Avalik-õigusliku programmi maksumus sõltub otseselt edastatava programmi struktuurist, omatoodangu hulgast, tehnika-, tootmis-, edastamis-, hankimis- ja infrastruktuursetest kuludest. Programmi saab muuta odavamaks, suurendades välishangete, välismaiste mängufilmide, seeriafilmide ja seriaalide mahtu ning vähendades omatoodangu hulka ja valiku mitmekesisust. Hankeprogramm on üks odavamaid programmiliike, maksumusega keskmiselt 5000 krooni tund. Originaalsaadete maksumus on oluliselt kõrgem, näiteks maksab ETV uudisteprogrammi tund 48 000 krooni, tund lavastuslikku lastesaadet 41 000 krooni, tund publitsistikat 28 000 krooni, tund tele-draamat 141 000 krooni.

6.6. Kõrgetasemelist avalik-õiguslikku teleprogrammi väljastava ringhäälinguorganisatsiooni eelarve peaks olema 130–150 miljonit krooni aastas. See on põhjendatud avaliku teleteenuse hind kvaliteetse, täismahulise, kõiki peamisi saateliike sisaldava ja eluvaldkondi haarava mitmekesise aastaprogrammi eest (omasaateid kuni 60%), mis peaks rahvast rahuldama. 1996. aasta eelarveprojekti põhjal on ETV-l kasutada kokku ligi 110 miljonit krooni. (ETV taotles riigi toetust 90 miljonit krooni + 6,5 miljonit investeringuteks.) ETV 1996. aasta eelarveprojekti kohaselt moodustavad kulutused tööjõule 44,7% programmi tootmise kuludest. 3250-tunnise programmi edastamis- ja sideliinide kulud on 16,4 miljonit (15,5%). Seadmete soetamise ja remondi kulud on 13,4 miljonit krooni, see tagab ETV amortiseerunud tehnilise baasi ja infrastruktuuri arengu. Hankeprogramm moodustab kuni 35% programmi mahust ja selle soetuskulud on 3,2

miljonit. Eelarve arvestab lavastajate ja näitlejate liitude nõudmisi ning autorikaitse vajadusi, ETV annab tööd paljudele kultuuriinimestele. Oluliselt tõusevad kulutused infohangele — enam kui 2,7 miljonit krooni maksavad infoagentuuride ja EBU teenused, regionaalprogrammide ja korrespondentipunktide (Kohtla-Järve, Saaremaa, Valga, Pärnu) väljaarendamine. "Aktuaalse kaamera" tegemine maksis 1995. aastal üle 12,8 miljoni krooni, hooaega läbiv omamaine seriaal võib maksta üle miljoni. Oluliste rahvusvaheliste projektide kulud 1996. aastal

on 5,3 miljonit, peamised neist on Atlanta olümpia, EM jalgpallis, Eurovisiooni lauluvõistlus, Euroopa noorte muusikute konkurss, soome-ugri televisioonide ühisprojekt. Eraldi tuleb nimetada EUTELSAT maa-jaama hankimist, mis seob Eesti kogu maailma televõrkudega satelliitside kaudu. Eelarve on pingeline, eelarvevahendite piiratuse tõttu vähendab ETV 1996. aastal kulutusi, programmi ja personali. Avaliku teenuse olemust ja kvaliteeti on alafinantseerimisega väga kerge ohtu seada.

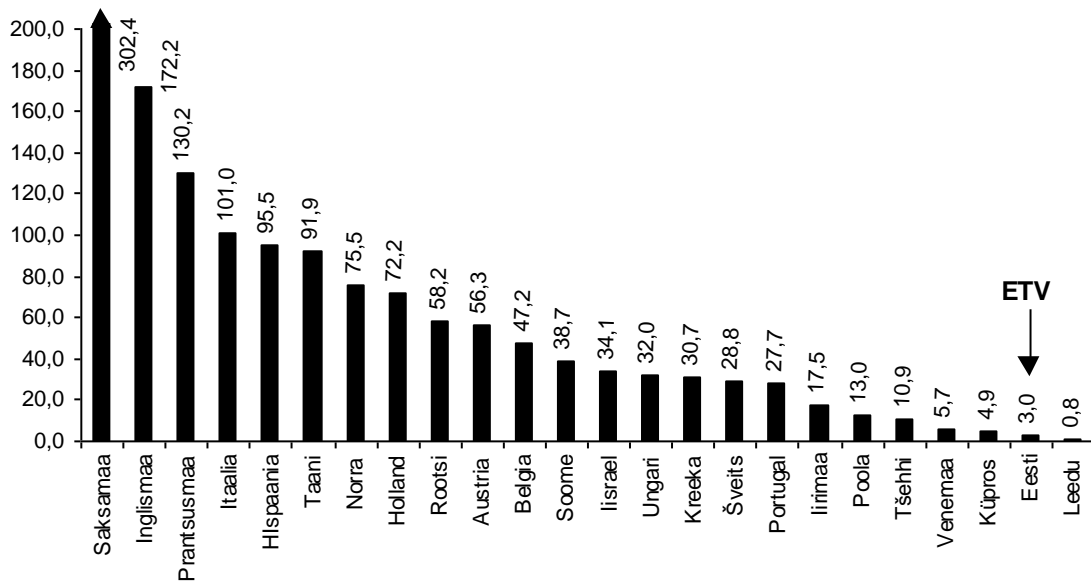


Euroopa riikide avalik-õiguslike teleorganisatsioonide eelarvetulud (miljonit CHF, 1994)

Otsene toetusmaks (loamaks, litsentsimaks)

6.7. Avaliku ringhäälingu otsesest toetusmaksust sobivamat finantseerimisallikat avalikule ringhäälingule (Inglismaal 1927. aastast) ei ole leitud. Pikemaks ajaperioodiks määratud otsene toetusmaks tagab tulude regulaarsuse ning ei sea ringhäälingut liigsesse sõltuvusse võimust. Rakendatakse eraldi nii televisiooni- kui raadiomaksu, enamasti rakendatakse siiski ühtset avaliku ringhäälingu toetusmaksu. Reeglina kehtestatakse toetusmaks seadusega nn. majavalduse ehk teleperekonna kohta, maksu suuruse määrab seadusandlik kogu valitsuse ettepanekul 3–5 aastaks, toetusmaksu muutmine seotakse tarbijahinnaindeksi või rahvusliku kogutoodangu kasvukoefitsientidega. Otsese toetusmaksu puuduseks on see, et reeglina kehtestatakse võrdne maks kõigile teleperekondadele, sõltumata sissetulekust, avaliku ringhäälingu kasutamise aktiivsusest või programmidele antavast hinnangust. Puuduseks on ka maksukaod ja kulutused maksu kogumiseks.

6.8. Otsese toetusmaksuga finantseeritakse avalikku ringhäälingut 31 Euroopa riigis. See toetab avaliku ringhäälingu sõltumatuse nõuet, kannab demokraatlikku funktsiooni ja seob avaliku ringhäälingu otsese vastutusega rahva ees. Tuleks kaaluda avaliku ringhäälingu otsese toetusmaksu sisseseadmist Eestis. Kui arvutada ETV-le ja ER-le 1996. aastaks eraldatud riigi toetus ja investeeringud ümber ühe teleperekonna kohta, saaksime selle suuruseks 164 krooni ETV ja 136 krooni ER programmi eest, kokku 300 krooni avaliku ringhäälingu programmide eest. Avalik ringhääling on nende ringhääling, kes seda vaatavad ja kuulavad. Avalik ringhääling on lahutamatu osa riigist, mille olemasolu tagatakse kõigi kodanike ühise panuse läbi niisamuti nagu Riigikogu, valitsuse, omavalitsuse, armee jms. ühiskondlike institutsioonide ülalpidamine. Inimestel on ETV ja ER järele vajadus, seda kinnitab nende kanalite suur osakaal auditooriumis. 1995. aasta juunis Turu-uuringute AS küsitluse andmetel on 87% eestlastest seisukohal, et ETV, ja 81%, et ER peavad jätkama tegevust (mitte-eestlased vastavalt 64% ja 68%). Kas aga saab võtta avaliku ringhäälingu otsesest toetusmaksu inimestelt, kes neid kanaleid ei vaja ega kasuta?



Keskmine saatetunni maksumus Euroopa avalik-õiguslikes teleorganisatsioonides (1000 CHF, 1994)

Enamikus Euroopa riikides kuulub avaliku ringhäälingu loamaks seadusega kehtestatud kohustuslike maksude hulka. Rahva arvamust valmisoleku kohta maksta otsest toetusmaksu avaliku ringhäälingu programmide eest peaks Eestis selgitama. Samuti tuleks analüüsida otsese ringhäälingumaksuga seotud pikaajalisi kogemusi Euroopas ning selle sisseseadmise ja kogumise võimalusi Eestis.

Riigi toetus

6.9. ETV ja ER programmi tootmise peamine finantseerimisallikas on riigi toetus. Riigi toetuse määrab igal aastal Riigikogu eelarveseadusega. Riigi toetus katab osa avalik-õigusliku programmi tootmise kuld. Erinevalt otsesest toetusmaksust, mis on võrdne kõigile teleperekondadele sissetulekust sõltumata, kannavad riigi toetuse puhul suuremat koormust need maksumaksjad, kelle sissetulekud on suuremad. Mõnede arvates on see õiglane. 1996. aastal eraldas Riigikogu ETV toetuseks ja investeeringuteks 69,8 miljonit krooni (66,3+3,5) ja Eesti Raadiole 57,8 miljonit krooni (50,4+7,4), seega kokku 127,6 miljonit krooni. Juhul kui riigi toetus peaks katma kõik avaliku ringhäälingu kulud, peaks see olema oluliselt suurem.

6.10. Riigi toetusel on finantseerimisallikana rida puudusi.

- Toetuse määramine igal aastal uuesti muudab avaliku ringhäälingu tegevuse ebastabiilseks, sest see raskendab arengu planeerimist, investeeringute, laenu- ja liisinguprojektide kasutamist.
- Toetuse iga-aastane määramine võib võimalolijaile anda võimaluse avaldada avalikule ringhäälingule survet ning mõjutada programmide sisu.

- Avaliku ringhäälingu toetussumma konkureerib igal aastal teiste avaliku sektori valdkondadega, mille vajadused võivad osutada prioriteetsemaks.
- Eelseisvat tele- ja raadiohooaega kavandatakse märtsis-mais, riigi toetus määratakse aga alles sama aasta hilissügisel kinnitatava riigieelarvega.

6.11. On avaldatud arvamust, et avalikku ringhäälingut võiks finantseerida aktsiisimaksust ning erakanalite maksustamisest (maks saatjate kasutamise eest, maks reklaamituludelt, litsentsimaks). Enamik neist ressurssidest on siiski liiga väikesed ja ebastabiilsed avaliku ringhäälingu tegevuse tagamiseks ja kvaliteetse programmi tootmiseks. Kindlasti tõstaks see maksustavate kaupade ja teenuste hinna väga kõrgeks. Avaliku ringhäälingu finantseerimist elektriaktsiisist kasutatakse kahes Euroopa riigis (Kreekas ja Küproses) ja neljas Aafrika riigis (Alžeerias, Egiptuses, Marokos ja Tuneesias).

Tinglik toetusmaks

6.12. Tasuta teenuseid ei ole. Võimalik, et Eestis rakendatakse edaspidi avaliku ringhäälingu otsene toetusmaks (loamaks). Seni võiks jätkata riigi toetusega, muutes selle eraldamise põhimõtet. Kasutusele võiks võtta nn. tingliku toetusmaksu mõiste. Tingliku toetusmaksu suuruse teleperekonna kohta määraks valitsuse ettepanekul Riigikogu. Riigi toetuse üldsumma saadakse tingliku toetusmaksu korrutamisel teleperekondade arvuga. Kirjeldatud loogika põhjal oleksime saanud 1995. aasta avaliku ringhäälingu tinglikuks toetusmaksuks Eestis 250 krooni teleperekonna kohta aastas (umbkaudu 426 000 perekonda, riigi toetus ETV-le 56,7 miljonit krooni ja ER-le 47,5 miljonit krooni). 1996. aastal tuleks avaliku ringhää-

lingu tingliku toetusmaksu suuruseks 300 krooni (toetus + investeeringud vastavalt ETV 69,8 ja ER 57,8). Mäletatavasti taotles ringhäälingunõukogu 1996. aastaks avalikule ringhäälingule 163,5 miljonit krooni (90,0+6,5 ETV + 60,0+7,0 ER), mis oleks andnud avaliku ringhäälingu tinglikuks toetusmaksuks ligikaudu 385 krooni (228+157). Seegi on ligi 20% vähem Eesti päevalehtede keskmisest aastatellimusest.

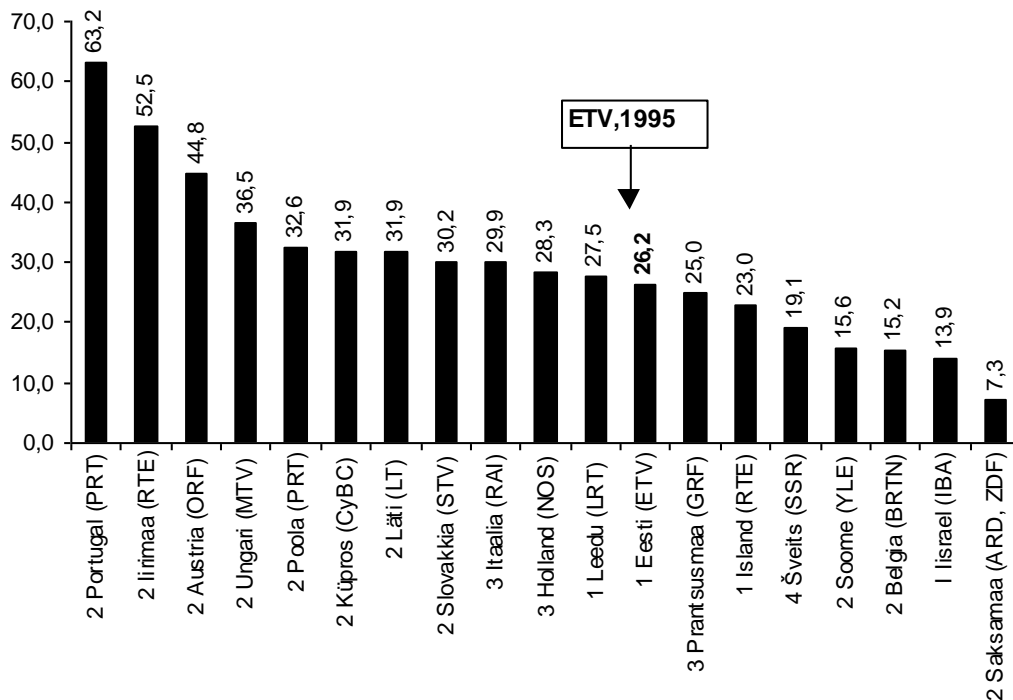
Reklaam

6.13. ETV ja ER reklaamitulud on olnud järgmised: ETV 1994. a. 20,3 miljonit krooni, 1995. a. 27,9 miljonit, ER 1995. a. 11,0 miljonit krooni (19,5% kogutulust). EMOR-i andmetel hinnati reklaamituru rahalist mahtu Eestis 1995. aastal 281 miljonile kroonile, millest 23% kuulus televisioonile ja 8% raadiotele. Tõe-

näoliselt on tegeliku laekumise maht väiksem, ETV hinnangul jäi see telekanalite puhul 50–53 miljoni krooni piiridesse. ETV prognoosib 1996. aasta eetriaaja müügi mahuks Eesti telekanalites kuni 70 miljonit krooni. Reklaamiturg laieneb ning suudab kanda üha enam tele- ja raadiokanaleid.

6.14. Reklaami kasutamise kohta ETV ja ER programmi finantseerimiseks on avaldatud mitmesuguseid arvamusi:

- keelata reklaam 01.01.1997. a.-st,
- keelata reklaam mõne aasta pärast (näiteks 1.01.1999. a.-st), kui Eesti majandus on tugevnenud ja avalikku ringhäälingut saab nõuetekohaselt finantseerida muudest allikatest,
- piirata eetriaaja müüki praegusest madalama protsendiga programmimahust või saatetunnist.
- lubada vaba ja võrdset konkurentsi erakanalitega eetriaaja müümisel.



Reklaamitulude osakaal Euroopa avalik-õiguslike teleorganisatsioonide eelarves (%), 1994)

Enamik avalik-õiguslikest ringhäälinguajaamadest Euroopas müüb reklaamiaega, litsentsimaksule lisandub paljudes riikides reklaamitulud. Reklaam võimaldab TV-maksu alandada. Kui ringhäälingutegevust finantseeritakse nii reklaamist kui toetusmaksust, on avalikul ringhäälingul konkurentsieelised erajaamade ees. Reklaami mõju on seda suurem, mida väiksem on riigi toetus või loomaks, mida vaesem on ringhäälinguajaam, mida suuremad on tema kaadriprobleemid ja mida madalam konkurentsivõime tööjõuturul. Vastavalt ringhäälinguseadusele võivad ETV ja ER müüa reklaami 5% programmi päevamahust, eraringhäälin-

gutel ei tohi reklaami maht ületada 20% programmi päevamahust. Kui reklaami müüki ETV-s ja ER-s piirata näiteks 3%-ni päevamahust või 3%-ni igast suvalisest ühetunnisest programmilõigust (vastav ettepanek esitati 1995. aasta kevadel Riigikogus), viib see eksperthinnangute kohaselt reklaamitulude olulisele vähenemisele, vahe tuleks aga katta riigieelarvest. Reklaami keelamine ETV-s ja ER-s nõuaks 1996. aasta reklaamitulud taset arvestades 45–48 miljonit krooni lisaraha, et hoida avalik-õigusliku ringhäälingu programmide maht ja kvaliteet praegusel tasemel.

6.15. Reklaamitulu on tuntav tugi riigi toetusele. Ometi kaasneb reklaamitulude osakaalu kasvuga avaliku ringhäälingu eelarves mitmeid negatiivseid momente. Reklaam on suhteliselt ebastabiilne sissetulekuallikas ning seega ei tohiks etendada liiga suurt rolli avaliku ringhäälingu põhiülesannete täitmisel. Mida suurem on reklaamitulude osakaal avaliku ringhäälingu finantseerimisel, seda keerukam on täita avalik-õigusliku programmi ülesandeid, sest vajadus müüa suurt auditooriumi reklaamiandjatele mõjutab programmi struktuuri.

6.16. Sponsorlus on reklaami erivorm, mis võimaldab tele- ja raadioprogrammide kulude katmist asutuste, firmade, fondide jne. poolt, ilma konkreetseid kaupu või teenuseid esitlemata. Sponsorlusel ei ole ringhäälingus enamasti suurt kaalu, edukamalt kasutatakse seda finantsallikat üksikprojektide ja väikesemahuliste programmiülesannete täitmiseks. Erandiks on suured rahvusvahelised projektid, olümpiamängud, MM ja EM taseme võistlused, mille puhul sponsorite kasutamine on üldlevinud ja hanketingimustest tulenevalt sageli kohustuslik. Ka sponsorlusel võib olla oma mõju programmide sisule. Teatud tüüpi saadete spondeerimine pole üldse võimalik (uudised, poliitika-saadet jm.).

6.17. Mõnel pool on reklaam avalikus ringhäälingus keelatud ning osa erakanalite reklaamitulist eraldatud avalikule ringhäälingule. Idee nõrkus on selles, et avalik ringhäälinguteenus seatakse sõltuvusse erasektori edukusest. Eesti majandustingimustes ja erajaamade suure arvu tõttu vaevalt neil arvestatavat kasumit lähiajal üldse tekib. Konstruksioon on nõrk ka seetõttu, et tulusid on kerge varjata või vähendada kulusid suurendades. Väga komplitseeritud oleks selle lahenduse korral ka avaliku ringhäälingu tulude garanteerimine erajaamade finantsilise ebaedu korral.

6.18. Eetriaeg on rahvuslik rikkus. See on kaalukas eksporditav, sest enamik eetriaegast müüakse välis-tellijatele. Reklaami keelamine või piiramine avalikus ringhäälingus tähendaks olulisest ressursiallikast loobumist olukorras, kus vahendeid avaliku ringhäälingu arendamiseks, programmide tootmiseks ja investeerimiseks tehnilisse arengusse on ebapiisavalt. Reklaami olemasolu suuremates ringhäälingukanalites soodustab konkurentsi ja alandab reklaami hinda. Reklaamiandjad ei osta kanalite aega, vaid auditooriumi. Reklaami keelamine või oluline piiramine avalikus ringhäälingus viib osa ressursist lihtsalt käibest välja, see jääb kättesaamatuks ka erajaamadele, sest tegelik müügiobjekt — vaatajad-kuulajad (kontaktide arv) jäävad endiselt avalikele kanalitele.

6.19. Reklaamiandjate huvid ei lange kokku auditooriumi või ringhäälinguorganisatsioonide huvidega. Osale auditooriumist reklaam meeldib, teise osa jätab ükskõikseks, kolmandat osa ärritab. Kuigi ETV ja ER saated pakuvad reklaamijatele huvi, eelistaksid paljud vaatajad-kuulajad avalik-õiguslike ringhäälinguajamade programmi just seetõttu, et neis puudub reklaam.

6.20. Reklaam mõjutab avaliku ringhäälingu programme struktuuri ja kvaliteeti. Reklaamiaja eduka müügi huvides on vaja teha palju saateid, mis köidaksid massiauditooriumi ja sunniksid reklaamiandjaid maksimaalset reklaami eest nende saadete eel ja järel. Saadud tulud ületavad reklaami ligitõmbava saate kulud, ülejääki saab kasutada muude saadete tootmiskulude katteks ning tehniliseks arenguks. Selles mehhanismis peitub oht, et ETV ja ER on sunnitud auditooriumi suurendamise nimel suunama üha enam ressursse populaarsete saadete tootmiseks ning vähendama kulutusi saadetele, mille vaatajakond on väike.

6.21. Kuigi reklaam suundub trükiajakirjandusest üha enam elektroonilisesse meediasse, vähendab avalikus ringhäälingus esitatav reklaam kommertsringhäälingu võimalusi, kellele reklaamitulu on peamine finantseerimisallikas. Asjaolu, et avalik ringhääling Eestis saab tulu nii riigi toetusest kui reklaamist, käsitatakse ebavõrdse konkurentina. Erajaamade omanikud usuvad, et ETV reklaamimüügi strateegia eesmärk on suruda nad turult välja. Väidet, et ebavõrdsus on põhjendatud ning tingitud avaliku ja kommertsringhäälingu kohustuste ja ülesannete erinevusest, ei peeta kaalukaks argumendiks.

6.22. Riigi toetust või otsest toetusmaksu on raske kiiresti viia tasemele, mis tagaks avaliku ringhäälingu ülesannete täitmise. Reklaamitulude osakaal avaliku ringhäälingu eelarves peaks olema vaid nii suur, et see kompenseeriks vajakajäämise. Kui reklaamitulude osakaal ei ulatu üle 10–15% eelarvest, ei ole ohtu, et avalik-õiguslik programm kommertsialiseerub. Vajadus saada suurt tulu reklaamist sunnib avalikku ringhäälingut taotlema oma programmi atraktiivsust massipubliku jaoks. Mida suurem osa avaliku ringhäälingu finantseerimise mahust on mittekommertsiaalsetel tuludel, seda väiksem on reklaami mõju programmile.

6.23. Võiks teha nii, et vaid teatud saadete tootmiskulud kaetakse reklaamituludega. See vähendaks riski, et avalik-õiguslikud ringhäälinguajamad ahendavad konkurentsi huvides oma programmi vähempopulaarsete ja vähemshuvirühmadele mõeldud saadete arvel. Lahtiseks jääb, milliseid saateid oleks otstarbekas finantseerida ainult reklaamist ning kas reklaamituludest piisab nende saadete tootmiseks vajalikus mahus.

Tellimus (abonementtasu)

6.24. Teleprogrammide edastamine tellijatele võib tulevikus kujuneda teleajaamade oluliseks finantseerimisallikaks. Erinevalt otsesest toetusmaksust ei pea vaatajad maksma kindlat summat kasutatavate programmide arvust ja teenuste mahust sõltumata. Tellimus-TV (tasulise TV) eelis on otsene side teenuse pakkuja ja tarbija vahel. Analoogiliselt ajakirjanduse

tellimisega võib see olla aastatellimus mingile program- mipaketile või üksikute kanalite valikuline tellimine kindlaks ajaperioodiks. Tehniliselt nõuab tellimustelevi- siooni rakendamine suuri ümberkorraldusi — program- mide kodeerimist ja dekooderite paigaldamist iga tarbija vastuvõtuseadmetele. Senine kogemus maksu- lisest televisioonist näitab, et vähesed neist, kes saaksid liituda, teevad seda. Vähenevad küll litsentsimaksu kogumisel tekkivad kaod, samas vähenevad aga ka auditooriumi, eriti madala maksuvõimega inimeste või- malused programme kasutada. See on vastuolus avaliku ringhäälinguteenuse ideega. Üleminek tellimusele oleks mõeldav spetsialiseeritud, temaatiliste kanalite puhul, mitte aga üldleviringhäälingus.

Segafinantseerimine

6.25. Ei ole kaalukaid põhjendusi selleks, et finantsee- rida ETV-d ja ER-i vaid ühest allikast, olgu siis otse- sest toetusmaksust, riigi toetusest või reklaamitulu- dest. Praegu on ETV-l ja ER-l mitu finantsallikat — riigi toetus, reklaamitulu, kirjastustegevus, tehniliste teenuste osutamine, muu majandustegevus. Neist ainuallikana võib vaid toetusmaks ja riigi toetus tagada ETV ja ER nõuetekohase finantseerimise, teistel allikatel saab olla vaid osaline, täiendav roll. Avalik-õiguslike ringhäälinguajaamade ülesanded on sedavõrd laiahaardelised, et tuleb ära kasutada kõik võimalused programmi tootmiseks vajalike ressursside hankimiseks. Segafinantseerimine on levinuim finant- seerimisviis enamikus Euroopa riikides.

6.26. On avaldatud arvamust, et riigi toetuse osa avaliku ringhäälingu finantseerimisel peaks pidevalt vähenema. Sellise põhimõtte juurutamine tingib täien- davate või uute tuluallikate leidmist. Juba nimetatud otsese toetusmaksu (loamaksu) ja elektriaktsiisi kõrval võiks edaspidise finantseerimismudeli väljatöötamisel kaaluda ka teatud programmiosade või projektide finantseerimist Kultuurkapitali vahenditest või moo- dustada spetsiaalne meedia- või ringhäälingufond.

6.27. Üks alternatiividest on tsentraliseerida kõik reklaamitulud riigi kätte, luues reklaami müügiks tele- ja radiokanalitesse ühe (riikliku) agentuuri. Saadud tulu jaotatakse vastavalt vajadusele ja litsentsitingi- mustele ümber nii, et tegutsevate avalik-õiguslike ja kommertskanalite vajadused oleksid õiglaselt kaetud. 1995. aastal kerkis esile idee ETV kogu reklaamiaja ostmisest ettemaksuna fikseeritud summa eest. Sellel ettepanekul oli riigi puudusi: 1) õiglast summat oli raske määrata, 2) riigivara müügiks oleks tulnud korraldada konkurss, 3) pangagarantii saamine sellele tehingule olnuks ilmselt keeruline, 4) ühe firma kätte oleks läinud nii suur osa reklaamiturust, et oleks tekkinud vastuolu konkurentsiseadusega, 5) avaliku televisiooni programmipoliitika oleks tulnud seada sõltuvusse samas valdkonnas konkureeriva erafirma majandustegevusest.

Alternatiivsed finantseerimismudelid

6.28. Paljude Euroopa riikide avalik-õiguslikke tele- organisatsioonide finantseeritakse üheaegselt kahest tuluallikast — televaatajate poolt makstavast litsentsi- maksust ja reklaamitulust. See võimaldab täita avalik- õigusliku ringhäälingu põhiülesannet luua omakeelset programmi ning rahvusvahelise levikuga audiovi- suaalset produkti. Muudest tuluallikatest on oluli- semad riigi toetus, sissetulek teenustest, maksud, kirjastustegevus, sponsorlus, avalikud üritused, saa- dete ja filmide müük, tulud äritegevusest, kuigi reeg- lina jäävad need avaliku teenuse finantseerimisallikad tagasihoidlikuks. Levivahendite digitaliseerumine või- maldaks avaliku ringhäälinguteenuse asendada maksu- lise TV-ga, ent see võib juurduda praktikasse alles järgmise sajandi algul. Teisalt on tasulise TV põhi- mõtte vastuolus avaliku teenuse ideega. Tuluallikate põhjal võib rahvuslikke teleorganisatsioone Euroopas jagada viide gruppi.

I. Ainsaks tuluallikaks on litsentsimaks

Inglismaa (BBC), Taani (DR) ja Rootsi (SVT) finant- seerivad oma teleorganisatsioone ainult loamaksust. Teleperekondade arv kasvab aeglaselt, tulu sõltub vaid loamaksu suurusel. BBC-il ja DR-il on raskusi, Taani TV2-s, on reklaam lubatud, Rootsi (SVT) kavatseb süsteemi muuta.

II. Ainsaks tuluallikaks on reklaam

Hispaania (RTVE), Portugal (RTP) ja Monaco (RMC) on püüdnud toime tulla vaid reklaamituludega. Portu- galis loobuti loamaksust 1991, sest maksu kogumine ei õnnestunud. Hispaanias on tugev konkurents olu- liselt vähendanud RTVE tulu reklaamist ning riik on sunnitud puudujäägi katma eelarvest. Vaid reklaami- tuludele baseeruv finantseerimissüsteem on avalik- õiguslikule teleorganisatsioonile vähesobiv äärmise ebastabiilsuse tõttu.

III. Ainsaks tuluallikaks on riigi toetus

Belgias (BRTN ja RTBF) finantseeriti televisiooni peaaegu täielikult riigi toetusest. Riigi majanduslik olukord avaldab selle viisi puhul otsest mõju tele- organisatsiooni majanduslikele võimalustele. Televi- sioon on ka rikastele riikidele liiga kallis, et seda täies ulatuses kinni maksta. Ka Belgia avalikul ring- häälingul tekkisid tõsised finantsraskused. 1990. aastal loodi seetõttu riiklik organisatsioon, kes hakkas müü- ma raadioeetriaega reklaamiks ja hankima sponsorraha Belgia raadiole ja televisioonile.

IV. Finantseerimine loamaksust ja reklaamist

See on enamiku avalik-õiguslike teleorganisatsioonide finantseerimise viis Euroopas. Paljudes riikides (Monaco välja arvatud) on seatud piirangud reklaa- miks müüdava eetriaaja mahule (enamasti kuni 15%). Mõnel pool on seatud piiranguid ka reklaamituludele või jaotatakse need hiljem ümber erinevate avalik- õiguslike ringhäälingukanalite vahel. Tuntud on Soo- me lahendus, kus kommertsjaam (MTV) eraldab osa

oma tuludest avalik-õiguslikule (YLE), ning vastupidi, kus loamaksust eraldatakse teatud osa kommertsalusel töötavale üleriiklikule telejaamale (TV2 Taanis).

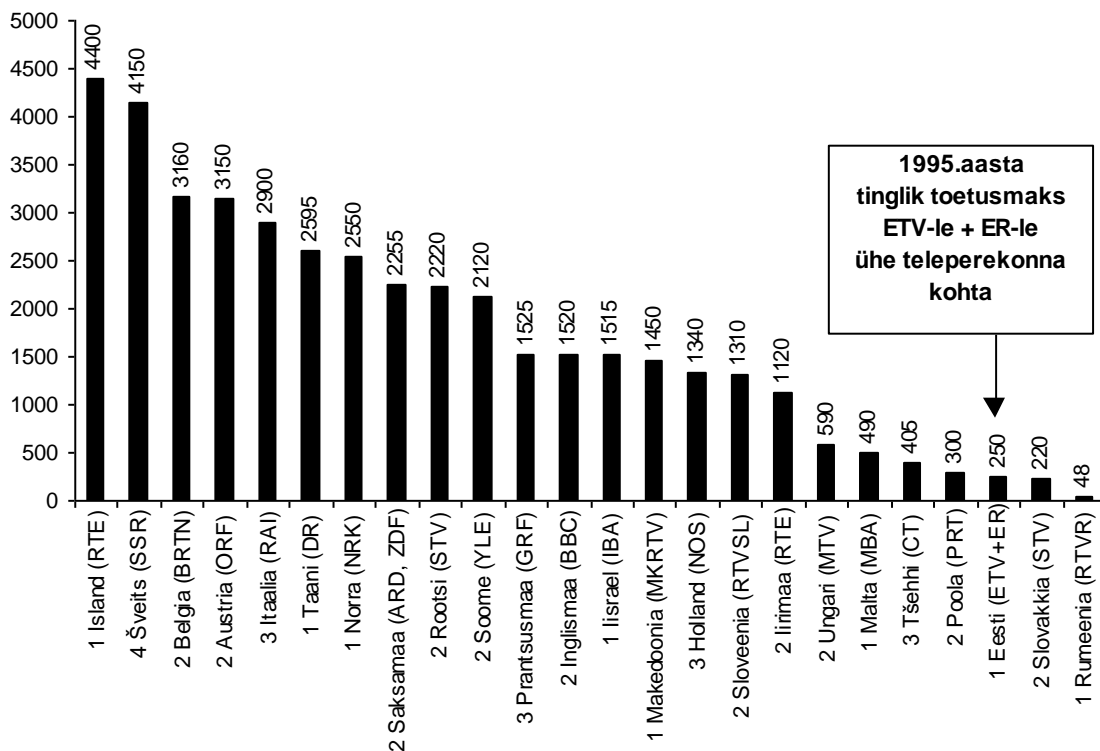
V. Finantseerimine loamaksust ja erimaksudest

Süsteem on erandlik ja kehtib vaid Norras (NRK), kus loamaksule lisandub veel vastuvõtjate maks. Mõeldav on ka mitmesuguste aktsiisimaksude kehtestamine.

Raha otstarbekas kasutamine

6.29. Milline ka ei oleks ETV ja ER finantseerimise viis, raha tuleb kasutada otstarbekalt. ETV ja ER peavad tagama oma finantsmajandustegevuse efektiivsuse ja saadete hea taseme. ETV ja ER tegevuse efektiiv-

suse tõstmiseks peavad nende eesmärgid ja kohustused olema formuleeritud, fikseeritud saatemahu, struktuuri ja tasemega avalik-õiguslike programmide tootmiskulud peavad olema põhjendatud ja aktsepteeritud. 1996. aasta eelarveeraldise 13–17% suurendamine jääb alla nii inflatsioonile kui paljude kuluarvartiklite (edastamine, energia, materjalid, hankeprogrammid) objektiivsele kallinemisele. Seetõttu peavad ETV ja ER vähendama oma programmi mahu, lihtsustama programmi struktuuri, vähendama töötajate arvu ning aeglustama tehnilist arengut. Pidurdub infrastruktuuri areng, süvenevad kaadriprobleemid ja võime püsida palgakonkurentsis. Tootmise efektiivsuse tõstmine ei tasakaalusta alafinantseerimisest põhjustatud tagasiminekut. Ringhäälingu ökonomika on Eestis vähekaasitud valdkond, vahendite riiklikul planeerimisel on palju juhuslikku, mis hägustab vastutust.



Avalik-õigusliku ringhäälingu litsentsimaks aastas ühe teleperekonna kohta Euroopa riikides (Eesti kroonides, 1994)

Riiklik tellimus ja avaliku ringhäälingu stabiilsus

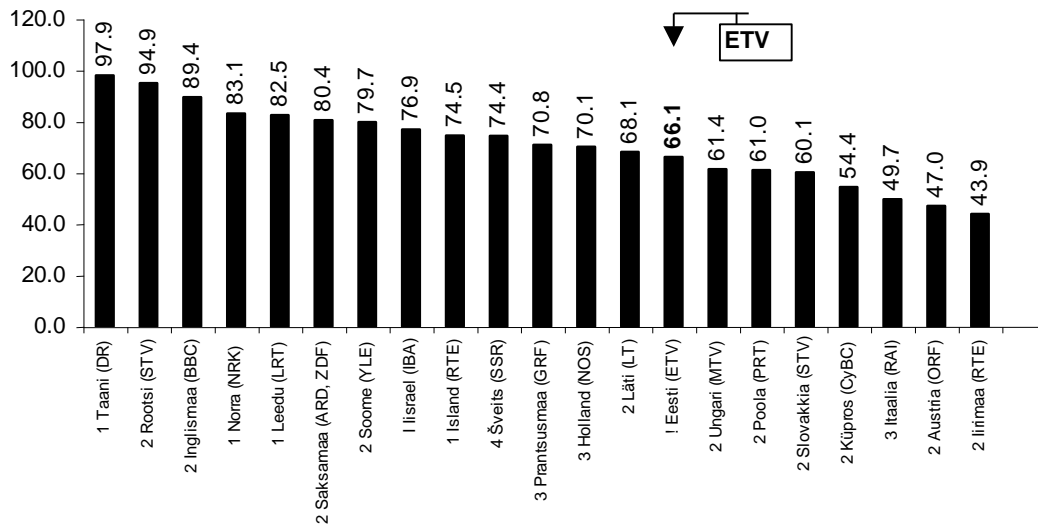
6.30. Ringhäälingu arengu stabiilsus tuleks rajada baasile, mille aluseks on:

- ühiskondlik kokkulepe audiovisuaalse meedia arengust Eestis,
- ringhäälingu ökonomika kvaliteetne analüüs,
- omamaise ringhäälingu prioriteetsus.

Avaliku ringhäälingu ressursid peavad vastama püstitatud ülesannetele. Vastasel korral ei suuda avalik ringhääling oma olemasolu õigustada ja jääb kommertsringhäälingule alla. Idee vaesest avalikust televisioonist ei sobi kokku tema kohustustega. Alafi-

nantseeritud ja arenguvõimaluseta ringhääling kaotab loovuse ja ajakirjandusliku professionaalsuse.

6.31. Stabiilsuse saavutamise üks võimalus on avaliku ringhäälingu, ETV ja ER arengukava, programmi-ülesannete ja ressursside sidumine kindla tegevusperioodiga. Selle perioodi pikkuseks võiks olla 3–4 aastat. Ressursid oleksid kindlaks määratud perioodi alguses. See võimaldaks paremini planeerida, investeerida, efektiivsemalt majandada. ETV ja ER taotleks on ühiskondliku kokkuleppe saavutamine ringhäälingupoliitikas, mis tagaks avalik-õiguslikule ja eraringhäälingule stabiilse arengu- ja tegevusaluse ning mida ei revideeritaks iga valimiskampaania järel.



Litsentsimaksu osakaal Euroopa avalik-õiguslike teleorganisatsioonide eelarves (%), 1994)

6.32. Avalik-õiguslik ringhääling võib muutuda tagasihoidlikuks, 10–15% vaatajaist haaravaks, ühel tele- ja mõnel raadiokanalil tegutsevaks teisejärguliseks ringhäälinguvormiks või saada oluliseks rahvuslikuks institutsiooniks, mis toimib kui tugev ja konkurentsivõimeline tegur riigi poliitilises ja kultuurielus. Avaliku ringhäälingu arengu sõlmkõikumine on suhe auditooriumi ja võimuga. Nende toeta ei saa avalik ringhääling edukalt tegutseda. Avalik ringhääling peab saavutama ühiskonna toetuse või suutma saavutada edu turukonkurentsis. Nii maksumaksjate kui valitsuse seisukohast on põhikõikumiseks avaliku ringhäälingu finantseerimine. Avalikkus toetab ringhäälingut juhul, kui ta näeb selles oma vajaduste rahuldamise allikat, ringhäälingu avatust ja tahet kanda vastutust auditooriumi ees. Avalik ringhääling peab:

- selgesti esitama programmi eesmärgid ja kohustused, näitama, et need toetuvad auditooriumi vajaduste analüüsile;
- andma maksumaksjatele võimaluse avaldada arvamust, kuidas ja milleks nende raha tuleb kasutada;
- andma auditooriumile võimaluse toodangut hinnata ja arvustada, saada ülevaade ringhäälingu tegevuse efektiivsusest ja veenduda, et ebaefektiivset tööd taunitakse;
- taotlema valitsuselt ja Riigikogult senisest stabiilsemat ja juhusest vähem sõltuvat finantseerimissüsteemi, ressursside kasvu sidumist sobivate indeksitega, äritegevuse eristamist programmitootmisest.

6.33. Kui finantseerimissüsteem kohandatakse pikemale, 3–4-aastasele perioodile, peaksid avalik-õiguslikud ringhäälinguorganisatsioonid esitama riigile oma nägemuse sellest, kuidas nad kavatsevad eelseisval ajavahemikul oma ülesandeid täita. Eesmärgi ja kohustusi võib jagada:

- tehnilis-majanduslikeks (tehniline areng, kättesaadavus, majanduslik efektiivsus, tunnimaksumus jms.);

- programmi struktuuri ja kvantiteeti iseloomustavateks (programmi maht valdkondade ja sihtauditooriumi järgi, tundide arv, kodumaise toodangu ja hangete suhe, majandusnäitajad programmi erinevate osade kaupa jms.);
- programmi kvaliteeti iseloomustavateks (ekspertide ja auditooriumi hinnang jms.).

ETV ja ER esitaksid oma teenuse hinna viisil, mis võimaldab näha hinnakujundust. Kulutuste ja investeeringute struktuur peab olema selge. Kõik taotlused peavad olema põhjendatud. Eelarveprotsessis tuleb hoolikalt kaitsta toimetuse ja programmilist sõltumatust. ETV ja ER juhatuste kohustus on tagada programmi hinnale vastav kvaliteet. Ringhäälingunõukogu kinnitatud taotlust ei tohiks lükata põhjendamatult tagasi valitsuses või Riigikogus. Kui pakutud eelarvet ei ole võimalik heaks kiita, peavad ETV ja ER tegema ringhäälingunõukogu kaudu uue pakumise. Ümbervaatamise aeg selles protsessis peaks olema piisavalt pikk, et ETV ja ER saaksid uueks pakumiseks hästi ette valmistuda. Protsess peaks lõppema vähemalt aasta enne uue tegevusperioodi algust. Riigi toetuse (või otsese toetusmaksu suuruse) määramisega seotud ebakindlus ja poliitilised pinged väheneksid selles protsessis oluliselt. Sellise protseduuri alusel võiks riiklik tellimus kujuneda.

Leping riigiga

6.34. Eespool kirjeldatud idee võiks välja arendada avalik-õigusliku ringhäälingu lepinguks riigiga. Vastavalt ringhäälinguseadusele ei pea avalik-õiguslikud ringhäälinguorganisatsioonid taotlema ringhäälinguluba, nagu see on ette nähtud eraringhäälingu jaama-dele. Lepingus riigiga, mis sõlmitakse 3–4-aastaseks perioodiks, oleks võimalik ette näha avaliku ring-

häälingu tegevuse konkreetsed ülesanded, investeeringute kava, olulisemad programmilised suundumused ja tähtsamad projektid ning kavandada selleks vastav finantseerimissüsteem. Mõlemapoolsete kohustuste fikseerimine looks stabiilse aluse rahvusliku ringhäälingu tegevusele, lubaks avalikku ringhäälingut süsteemikindlamalt arendada ja tema tegevuse efektiivsust täpsemalt hinnata. ETV ja ER lepingule riigiga võiksid alla kirjutada Riigikogu esimees, peaminister ja ringhäälingunõukogu esimees.

KÜSIMUSED ARUTELUKS

- Milline avaliku ringhäälingu finantseerimise süsteem oleks Eestis sobivaim?
- Kas Eestis oleks võimalik kehtestada otsene toetusmaks avalikule ringhäälingule?
- Kas otsesest toetusmaksust oleks võimalik finantseerida kõiki avaliku ringhäälingu kulusid (nii ETV kui ER)?
- Mis võiks kompenseerida riigi toetuse järkjärgulise vähendamise avaliku ringhäälingu finantseerimisel?
- Kas avaliku ringhäälingu finantseerimise toeks saaks kasutada Kultuurkapitali ja luua erifonde?
- Kas reklaam avalikus ringhäälingus tuleks keelata? Millistest allikatest kompenseerida tekkiv puudujääk?
- Kas ja millistel põhjustel peaks riiklikku toetust jagama avaliku ja kommertsringhäälingu vahel?
- Millised on vastuargumendid pikaajalisele riigitelimumusele ja riigilepingu sõlmimisele avalik-õiguslike organisatsioonide ja riigi vahel?