

Balti riikide avaõigusliku ringhäälingu finantseerimine ja vaadatavus aastatel 1992–2010

Andres Jõesaar

Euroopa Liidu meediapoliitikaga seotud dokumentide analüüsi alusel võib lihtsustatult kirjeldada Euroopa Liidu meediapoliitika kaht peamist eesmärki. Esimene eesmärk on n-ö sotsiaal-kultuuriline — tagada pluralismi ja demokraatia arengut, sotsiaalset sidusust ja sõnavabadust edendava meediasüsteemi toimimine. Euroopa Parlamendi 2010. aasta novembris heakskiidetud resolutsioon rõhutab, et liikmesriigid peavad avaõiguslikule meediale (AÕM) eraldama piisavalt ressursse nüüdisaegsete tehnoloogiate ja teenuste laiale publikule pakkumiseks ning suhtuma adekvaatselt selle alarahastamise probleemi.¹ Samas on Euroopa Liidu viimase kümne aasta meediapoliitika oluliseks suundumuseks AÕM-i puudutavate käsitluste järjest tugevnev argumenteerimine turumajanduse kontekstis. Euroopa Komisjon käsitleb AÕM-i eelkõige kui vabal turul tegutsevat majandusettevõtet ja vaatleb tema tegevust turureeglitest lähtuvalt. Euroopa Liidu meediapoliitikat kujundavates rakenduslikes tekstides domineerivad erasektori ärihuvid. Lähtutakse ideest, et kunagi mono-

poolses seisus olnud avaõiguslik ringhääling (AÕR) on meediaturul dominantne ja tasakaalustatud duaalse meediasüsteemi eksisteerimiseks on vaja erasektorit toetada.

Euroopa Liidu (EL) meediapoliitika on kujunenud Lääne-Euroopa kultuuriruumis. Ida-Euroopa praeguste riikide meediapoliitika on oma juriidilise raamistiku loomisel kohustatud järgima EL-i direktiive ning teisi seadusandliku jõuga dokumente. Paraku ei arvesta see üldine regulatsioon Ida-Euroopa sotsiaal-kultuurilist ja ajaloolist eripära. Ida- ja Kesk-Euroopa riikides tekkisid nii avaõiguslik kui ka eraringhääling alles 1990. a alguses. Kuna kommunistlikust režiimist vabanenud siirderiikide eesmärgiks oli rajada turumajandusel põhinevad demokraatlikud ühiskonnad, siis tänu poliitikas domineerinud liberaalsele mõtteviisile said ka meediamaastikul tugevama positsiooni erettevõtted. Siirderiikides sai erameedia poliitilistes ringkondades nõrga, alles kujuneva AÕR-iga võrreldes soosivama suhtumise osaliseks.

Kuigi ideaalis pürgitakse kogu EL-is sarnastel põhimõtetel toimiva tasakaalustatud duaalse ringhäälingusüsteemi poole, siis reaalsuses on siirderiikide AÕR-id võrreldes Lääne-Euroopa riikide omadega hoopis teistsuguses positsioonis. Paradoksaalselt on selle erinevuse üheks põhjuseks just EL-i regulatsioon ise ja selle rakendamine — ühest küljest soovituslikud Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlamendi (deklaratiivsed) seisukohad ja neid

Artikkel põhineb 2011. aasta 30. augustil Tartu ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituudis kaitsitud doktoritööl "EU media policy and survival of public service broadcasting in Estonia 1994–2010" (juh. Maarja Lõhmus, Halliki Harro-Loit ja Marju Lauristin). Vt <http://hdl.handle.net/10062/17927>

¹ European Parliament resolution of 25 November 2010 on public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0438+0+DOC+XML+V0//EN>

fikseerivad dokumendid, mis toonitavad AÕR-i olulist rolli demokraatlikus ühiskonnas, ning teisalt prioriteetne Euroopa Komisjoni seadusandlus vaba turu ja konkurentsi tagamiseks. Viimane on EL-i direktiividega kehtestatuna liikmesriikidele kohustuslik, ringhäälingu tegevuse reguleerimine aga täielikult liikmesriikide pädevuses. AÕM-i tegevuse ulatus, eesmärgid, tegevuse rahastamine, juhtimise ja kontrolli mudelid jms on iga liikmesriigi siseasi. Ei ole olemas ühtset AÕM-i standardit, toimimise raamistikud on liikmesriigiti erinevad.

Nii ongi kujunenud olukord, kus tugeva ja pikaajalise AÕR-i (kultuuri) traditsiooniga riikides on EL-i konkurentsi edendamisele suunatud tsentraalse regulatsiooni tasakaalustajaks tugeva ja toimiva AÕR-i vajaduse riiklik tunnetamine ning sellest tulenev AÕR-i arengut tagav riigitasandi seadusloome.

Ida-Euroopa riikides on aga olukord just vastupidine — domineerib kommertsringhääling, aga toetust vajab avalikus meedia. Rakendades Ida-Euroopas EL-i tsentraalseid „tööriistu“, ei ole tulemuseks tasakaalustatud meediasüsteem, kus tugeva AÕM-i kõrval eksisteerib ka kvaliteene erasektor, vaid kommertsliku erasektori domineerimine ja nõrk AÕM. Siirderiikide meediapoliitikas on avaliku huvi teenimine jäänud ärihuvi varju. Lääne demokraatiale iseloomuliku meediamudeli „siirdamine“ postkommunistlikesse riikidesse on ebaõnnestunud ajaloolise sotsiokultuurilise tausta erinevuse tõttu.² Ida- ja Kesk-Euroopa riikides 1990ndate alguses toimunud parteipoliitilise riikliku meediasüsteemi ümberkujundamine avalikus meediaks ringhäälinguks pole saavutanud neile eeskujuks olnud maadega võrreldavat tulemust.³

Samas on siirderiikides vaja tugevalt pingutada, et lääneriikidele järele jõuda mitte ainult majanduslike, vaid ka teiste ühiskonna arengut iseloomustavate parameetrite osas. Üheks võimaluseks käesolevat mahajäämust vähendada on efektiivsemalt kasutada avalikku sfääri.

Avaõigusliku meedia olemasolu vajalikkusest

Denis McQuaili⁴ järgi sõltub avaliku sfääri kvaliteet otseselt meedia kvaliteedist. Erasektoril puuduvad kohustus ja tugev soov panustada avalikku sfääri — avalikku arutellu, ühiskonna arengut toetavatesse debattidesse ning ühiskonna arenguks vajalike uute ideede genereerimisse. Kommertsringhääling võib seda teha juhul, kui see on talle majanduslikult kasulik. Piiratud ressursside korral, näiteks väikestes riikides, keskendub erasektor peamiselt meelelahutusele — valdkonnale, mis tagab kõige kõrgema kasumlikkuse.

AÕM peab olema kvaliteetne, üldsusele huvi pakkuv, ühiskonna arengule kaasaitav diskuteerija, ideede ja mõtete vahendaja, oluliste küsimuste esitaja, erinevate huvigruppide huve silmaspidav ühiskonnas toimuva reflekteerija.

Georgina Born ja Tony Prosser⁵ on toonud esile kolm avalikus meediat kirjeldavat tunnust:

- 1) suunatus kodanikele: ühiskonna sotsiaalsete, poliitiliste ja kultuuriliste arengute edendamine;
- 2) universaalsus;
- 3) teenuste ja väljundite kvaliteet.

Benedetta Brevini⁶ on nendele lisanud neljanda — usaldatavuse. Kodanikele pakutavate väga paljude infoallikate hulgas on ka kontrollimatut, ebatäpset ja lausa eksitavat informatsiooni levitavaid meediakanaleid. Seetõttu on AÕM-i roll tõese ja usaldusväärse meediakanalina eriti oluline.⁷ Nende nelja kriteeriumi täitmiseks on avalikus meedial vaja kvalifitseeritud tööjõudu, piisavat rahastamist, moodsat tehnilist baasi, professionaalset juhtimist ja tegevust eesmärgistavat ning toetatavat seadusandlikku raamistikku.

Euroopa Liidu tasemel ei ole määratletud mehhanismid ega minimaalsed rahalised vahendid, mille liikmesriigid AÕM-i toimimiseks peavad tagama. Samuti puuduvad EL-i direktiivides ja muus

⁴ Denis McQuail. *McQuail's Mass Communication Theory: 6th edition.* — SAGE Publications, London, 2010, lk 622.

⁵ Georgina Born, Tony Prosser. *Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service Broadcasting and the BBC's Fair Trading Obligations.* — *Modern Law Review*, 2001, Vol. 64, nr 1, lk 657–687.

⁶ Benedetta Brevini. *European Public Service Ethos and the Internet: The Idea of PSB 2.0.* — Paper presented at the ECREA Conference, Barcelona, 2008, lk 25–29.

⁷ Daniel Biltereyst. *Public Service Broadcasting, Popular Entertainment and the Construction of Trust.* — *European Journal of Cultural Studies*, 2004, Vol. 7, nr 3, lk 341–362.

² Karol Jakubowicz. *The Highways and Byways of "Europeanization" in the Media.* — *Central European Journal of Communication*, 2009, Vol. 2, nr 1, lk 5–11.

³ Karol Jakubowicz. *Riviera on the Baltic?: Public Service Broadcasting in Post-Communist Countries.* — *Comparing Media Systems in Central Europe: Between Politicization and Commercialization* — Michał Głowacki ja Bogusława Dobek-Ostrowska (Toim.). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2008, lk 41–55.

regulatsioonis AÕM-i sisu puudutavad selgelt defineeritud kvaliteediparameetrid. Kvalitatiivseid nõudmisi ei esita EL-i regulatsioon ka erameediale.

Eelnevast tulenevalt on just väikestes rahvusriikides eriti oluline tugeva avaõigusliku meedia olemasolu. Riigi väiksusest tingitud ressursside piiratud tõttu on need maad globaalsest kommertsialiseerumisest kergesti haavatavad. Turgudel, kus erameedia järjest enam kommertsialiseerub, peab just AÕR olema usaldusväärne informatsiooniallikas, kelle võtmetegevuseks on unikaalse rahvuskultuuri ja keele kaitse. Kui seda positsiooni ei suudeta hoida, on ohustatud nii rahvuskultuuri säilimine kui ka ühiskonna demokraatlik areng.

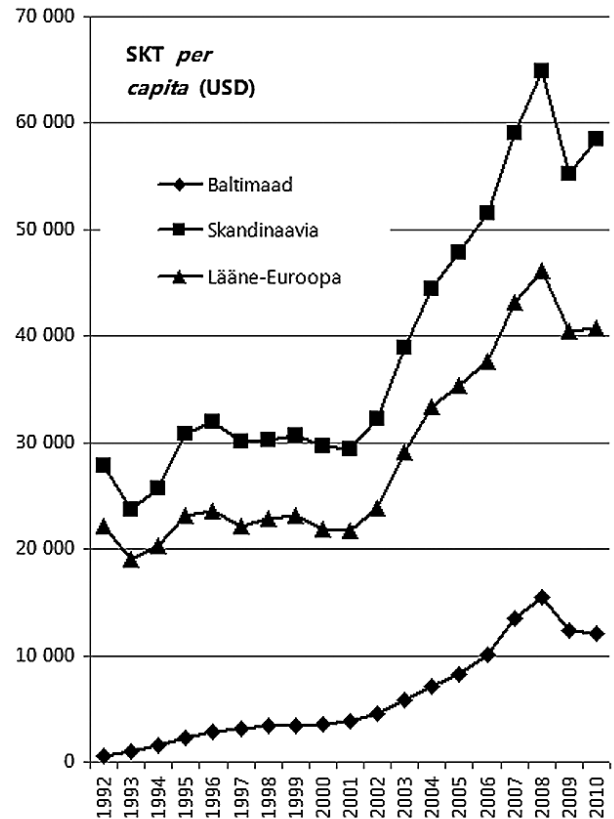
Baltimaade avaõigusliku ringhäälingu positsioon võrdluses Euroopaga

Käesolevas töös on Euroopa avaõiguslike ringhäälingute positsioonide hindamiseks võrreldud kahte parameetrit: riikide majanduslikku edukust ja AÕR-i telekanalite keskmist päevast vaadatavust ehk turuosa. Majandusliku võrdluse lähtealuseks on IMF-i raportite andmed SKT kohta *per capita*.⁸ Vaadatavuse andmed pärinevad Euroopa Ringhäälingute Liidu (EBU) andmebaasist.⁹ Need suure üldistusastmega alusandmed annavad riikide võrdluseks hea võimaluse.

Võrreldes Baltimaade, Skandinaavia ja Lääne-Euroopa riikide SKT-d ühe elaniku kohta aastatel 1992–2010 (joonis 1), on näha, et hoolimata üldisest tõusvatest tendidest Baltimaade absoluutne vahe teiste võrdlusgruppidega siiski suureneb. See on oluline taust avaõigusliku ringhäälingu mineviku, samuti tuleviku mõistmiseks.

Kui analüüsida erinevate riikide SKT ja AÕR-i vaadatavuse suhet, siis eristub kaks gruppi: Ida- ja Kesk-Euroopa rahvaarvult väiksemad siirderiigid ja Lääne-Euroopa riigid (joonis 2).

Uuring näitab, et Lääne-Euroopas on AÕR-i vaadatavus üldiselt 2–3 korda suurem kui vaesemas Ida-Euroopas. Rikkamatel riikidel on rohkem majanduslikke ressursse ja poliitilist tahet tugeva AÕR-i tegevuse tagamiseks. Huvitavam, kuid veel tõestamist vajav on hüpotees, et tugev avaõigus-



Joonis 1. Baltimaade, Skandinaavia ja Lääne-Euroopa SKT ühe elaniku kohta
Allikas: IMF

lik ringhääling on riigi kõrgema elatusastme saavutamise üheks komponendiks.

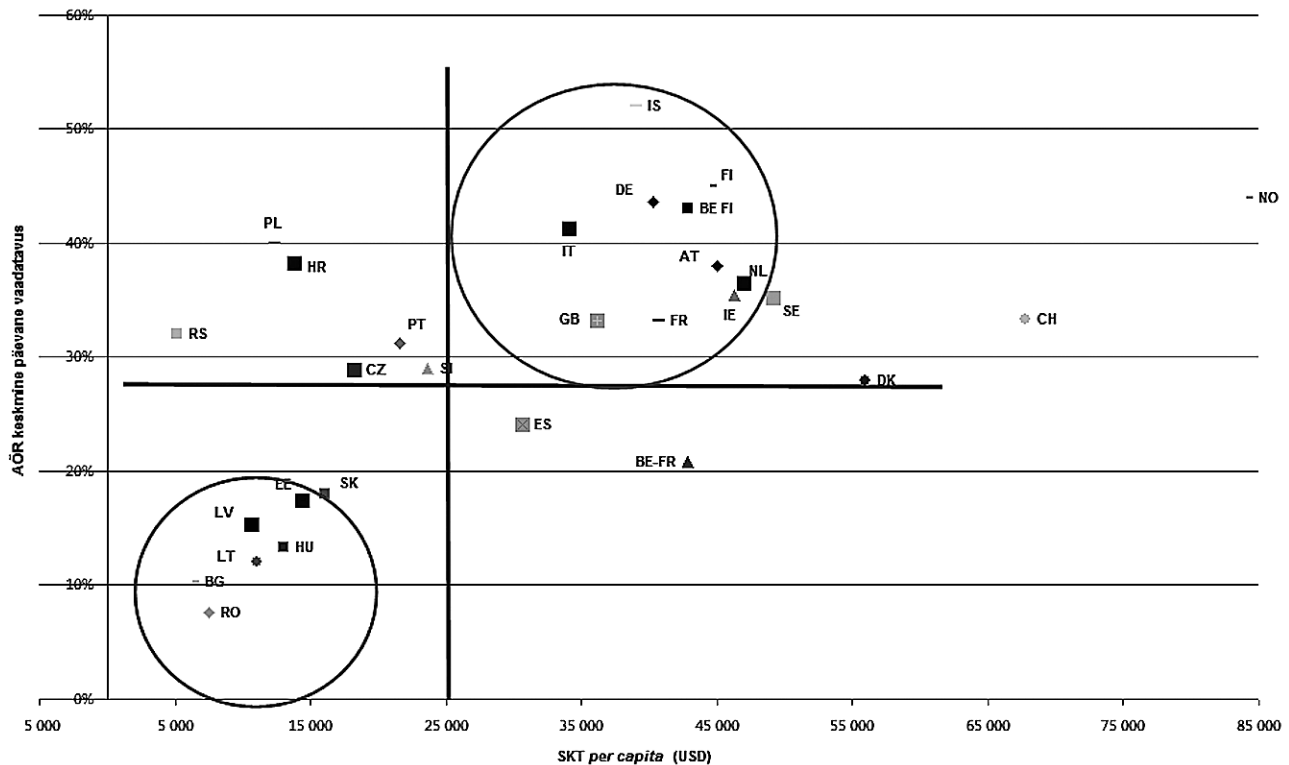
Ajaloolis-kultuurilisele taustale lisaks on AÕR-i toimimise oluliseks mõjuteguriks riigi suurus. Et ringhääling on nn mahuäri (*economy of scale*), siis suuremate riikidega võrreldes vajavad väiksemate riikide AÕR-id kriitilise massi saavutamiseks suhteliselt suuremat rahastamist.¹⁰ On loogiline, et piisaval tasemel rahastamine toetab auditooriumi hõlmamiseks vajalikku kõrge kvaliteediga sisu loomist ja erinevate tehniliste platvormide võimaluste maksimaalselt ära kasutamist.

Analüüsides kriitilise massi aspektist eri riikide AÕR-i rahastamise taset, keskmist päevast vaadatavust, elanike arvu ning ajaloolist tausta, selgub, et Lääne-Euroopa ja Skandinaavia väikeriikides on kriitiline mass tänu kõrgemale rahastamise tasemele saavutatud. Ida- ja Kesk-Euroopa riikides on AÕR-i rahastamine oluliselt väiksem,

⁸ International Monetary Fund World Economic Outlook Database April 2011. — <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>.

⁹ European Broadcasting Union Strategic Information Service. — <http://www.ebu.ch/en/sis/>.

¹⁰ UNITEC — Mechanisms for Setting Broadcasting Funding Levels in OECD Countries: Research and Analysis Project Report. — School of Communication, New Zealand, 2005. — <http://www.mch.govt.nz/publications/broadcast-funding/MCH-OECD-Funding-Report.pdf>.



Joonis 2. Euroopa riikide avaõiguslike telekanalite vaadatavus ja riikide SKT per capita 2010

Allikas: EBU, IMF, autori arvutused

seetõttu ka vaadatavus võrreldes Lääne-Euroopa ja Skandinaavia väiksemate riikidega tunduvalt madalam (joonis 2). See fakt on meediamaastiku mõistmisel ja tulemuste hindamisel olulise tähtsusega. Kui ei saavutata kriitilist massi, võib AÕR marginaliseeruda. Teadlased pole andnud hinnangut sellele piirile, millest alates AÕR-i marginaliseerumine on ühiskonna jaoks ohtlik, kuid on tõestatud, et tugev avaõiguslik ringhääling tagab ühiskonna kõrgema informeerituse.¹¹

Avaõiguslike telekanalite vaadatavuse trendid Baltimaades 1994–2010

Baltimaad olid 1990. aastate alguses võrdses positsioonis — kõigil kolmel tuli luua duaalne meediastüstem. Riikide omavahelises võrdluses on siiski näha, et ühesuguselt lähtepositsioonilt alustanud avaõiguslikud telekanalid on viimase kahe kümnendi jooksul saavutanud erinevaid tulemusi, kuigi peamised vaadatavuse ja rahastamise trendid

on olnud sarnased.

Balti riikide ühisteks tunnusteks on vaba turu ja liberalismi idealiseerimine.¹² Auksē Balčytienē¹³ järgi mõjutavad meedia pluralismi ja mitmekülgust Baltimaades kolm tegurit:

- 1) riigi vähene sekkumine;
- 2) tugev toetumine turuloogikale, mis on viinud tulemuseni, et toota tuleb nii odavalt ja nii kiiresti kui võimalik;
- 3) meedia nõrk usaldatavus (*accountability*).

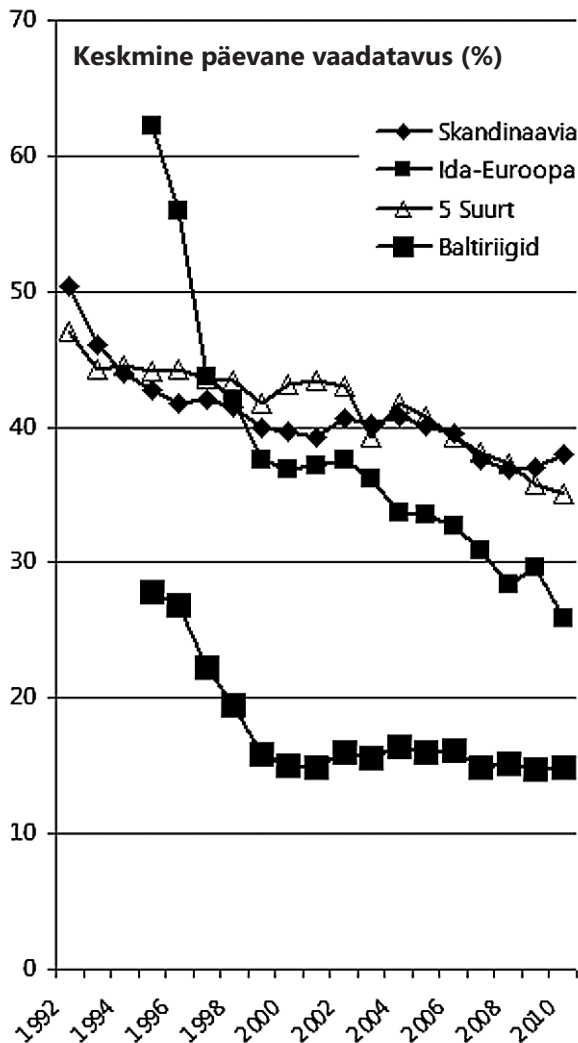
Liberaalse regulatsiooni positiivseks ilminguks on meediafirmade konkurents, mille tulemusel on kodanikel võimalik tarbida erinevat meediasisu väga erinevatel platvormidel.

Jälgides Baltimaade AÕR-i vaadatavust aastatel 1994–2010, on näha, et võrreldes Lääne-Euroopa riikidega ollakse praegu laias laastus suhteliselt

¹¹ Toril Aalberg, Peter van Aelst and James Curran. Media Systems and the Political Information Environment: A Cross-National Comparison. — The International Journal of Press/Politics, 2010, Vol.15, nr 3, lk 255–271. <http://hij.sagepub.com/content/15/3/255>

¹² Inta Briksē. Public Service Broadcasting in Latvia: Old Images, New User Needs and Market Pressure. — Central European Journal of Communication, 2010, Vol. 3, nr 1, lk 67–80; Andres Jõesaar. Different ways, same outcome? Liberal communication policy and development of Public Broadcasting. — Trames, Vol. 15, nr 1, lk 74–101.

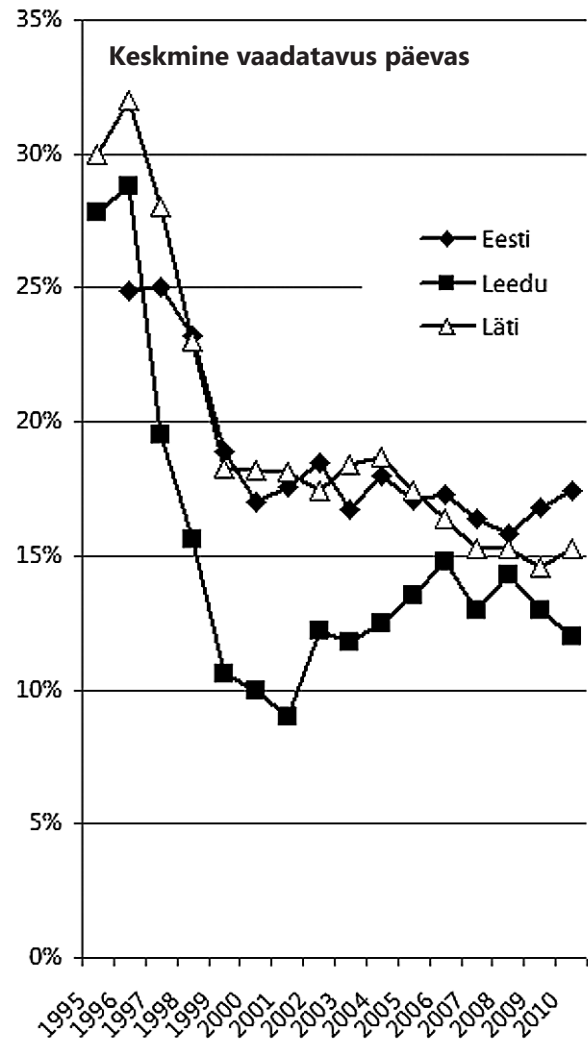
¹³ Auksē Balčytienē. Assessing Pluralism and the Democratic Performance of the Media in a Small Country: Setting a Comparative Research Agenda for the Baltic States. — Press Freedom and Pluralism in Europe. Concepts and Conditions. Bristol—Chicago: Intellect Books, 2009, lk129–139.



Joonis 3. Euroopa riikide gruppide avaloiguslike telekanalite vaadatavus 1992–2010
Allikas: EBU

sarnases positsioonis, kuid kuulatakse selgelt Euroopa väikseima AÕR-i vaadatavusega riikide gruppi (joonis 3). Suurim kukkumine toimus 1990. a esimeses pooles. 1990. aastate lõpust tänaseni on vaadatavus Baltimaades stabiliseerunud 15% lähetele. Samal ajal on see aastatel 1995–2010 Skandinaavias langenud 42,8-lt ainult 38 protsendini. Euroopa viie suurima riigi vastavad numbrid on 44,7% ja 35,1% (joonis 3).

Kui Lääne-Euroopa AÕR-i auditooriumi vähenemine järjest kasvavas konkurentsias jätub samas tempos ja Baltimaad suudavad oma positsiooni hoida, siis võiks prognoosida, et umbes poole sajandi pärast nende riigigruppide AÕR-i telekanalite vaadatavus võrdsustub. On aga ilmselge, et

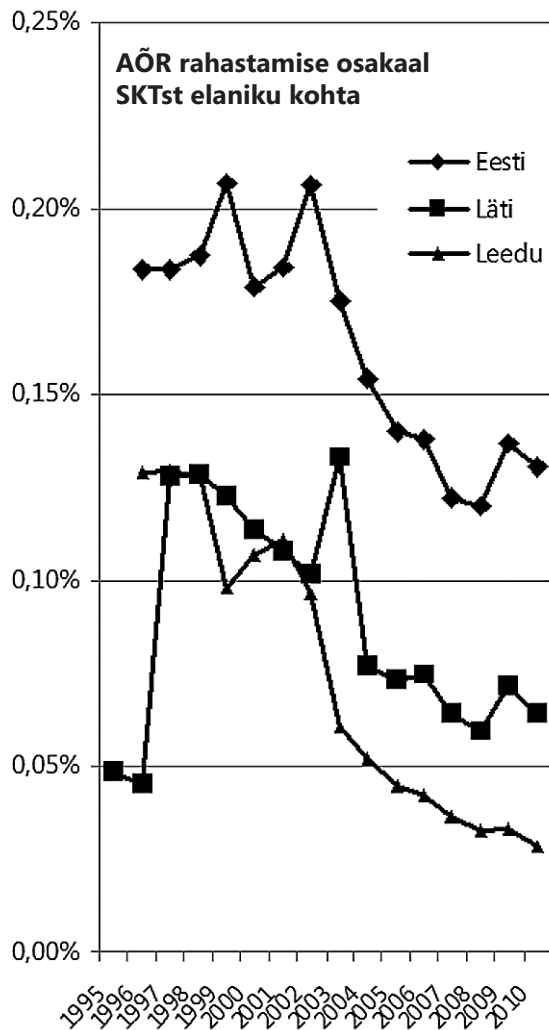


Joonis 4. Eesti, Läti ja Leedu avaloiguslike telekanalite vaadatavus 1995–2010
Allikas: EBU

nii pika aja peale on meedia oluliselt muutunud, ning võib arvata, et vaadatavuse asemel on meedia hindamise kriteeriumiteks siis mingid muud parameetrid.

Praegu võib vaid nentida, et hoolimata ainult 15%–20% vahele jäävast vaadatavuse tasemest on Eesti Rahvusringhääling säilitanud ühiskonnas institutsioonina kõrge usaldusväärsuse.

Eesti, Läti ja Leedu avaloiguslike telekanalite vaadatavuse trende täpsemalt uurides selgub, et Eestis on vaadatavus viimasel viiel aastal Lätist natuke kõrgem, kuid Leedu on jäänud neile kahele tugevalt alla. Oluline on ka trendide suund — Eestis ja Lätis on viimasel kolmel aastal täheldatav väike tõus, Leedus langus (joonis 4).



Joonis 5. Baltimaade AÕR rahastamine suhtena SKTsse perioodil 1995–2010 *Allikas: Autori arvutused*

Avaõigusliku ringhäälingu riigipoolse finantseerimise trendid Baltimaades 1994–2010

Telekanali vaadatavus on tugevalt seotud tema finantseeringuga. Kõigis kolmes maas on võrreldes riikide SKT-ga toimunud AÕR-i riigipoolse finantseerimise järjekindel suhteline vähenemine. Lätis ja Leedus saavad AÕR-i organisatsioonid tulu liisaks ka aktiivsest reklaamimüügist. Läti ja Leedu AÕR-i telekanalite suhteliselt madal vaadatavus ei võimalda neil reklaamiturul olulist rolli mängida, kuid sellest hoolimata moodustavad reklaamitulud ligi 30% nende aastaeelarvest.

Lääne-Euroopa väiksemates riikides (Austria,

Skandinaavia maad) on AÕR-i rahastamine tasemel üle 80 euro elaniku kohta. Balti riigid jäävad sellele tasemele märgatavalt alla. Eriti drastiline on olukord Leedus, kus rahastamise tase on juba üle 15 aasta püsinud alla 5 euro. Lätis jääb tase alla 10 euro, Eestis on see viimasel kahel aastal majanduskriisi tagajärjel langenud alla 20 euro.¹⁴ Ka reklaamitulused arvesse võttes on Leedu AÕR-i finantsseis äärmiselt pingeline. Rahastatuse ebapiisavus väljendub otseselt ka vaadatavuses.

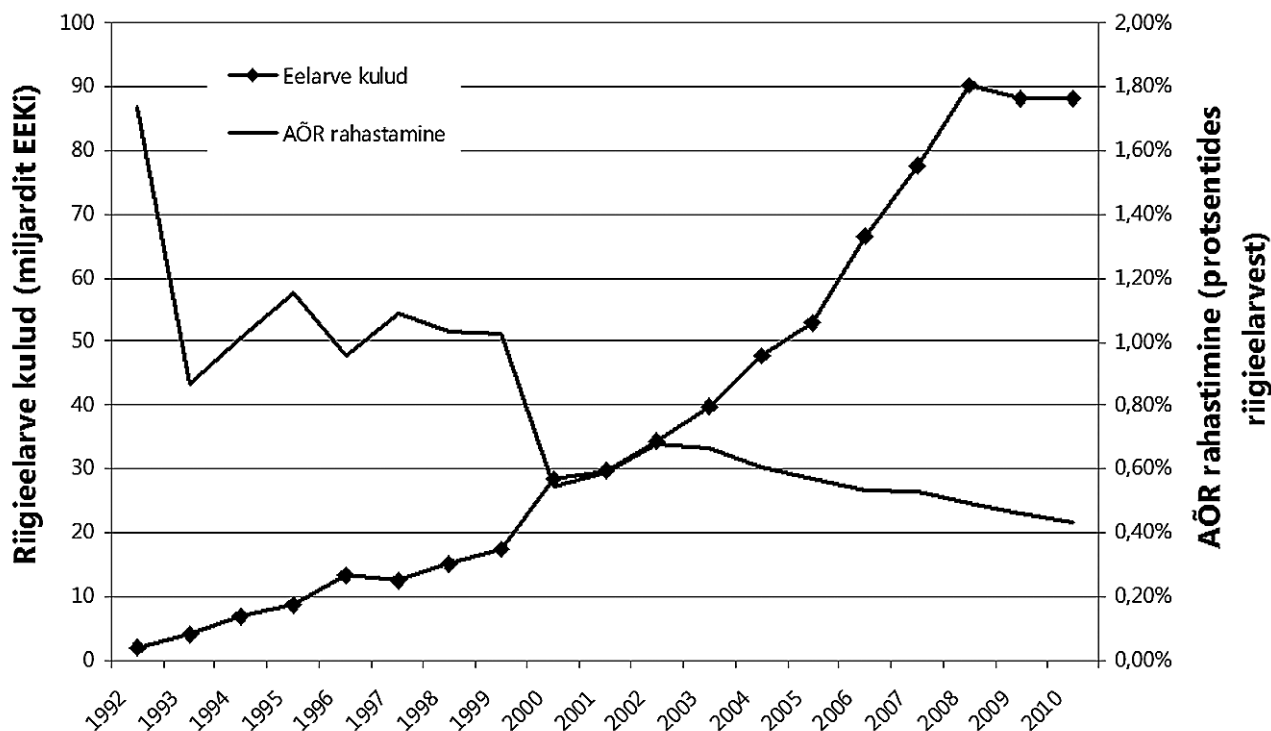
Analüüsid detailsemalt Eesti avaõigusliku ringhäälingu riigitoetuse suuruse dünaamikat, on näha, et riigi (meedia)poliitika üheks kindlaks suunaks on AÕR-i riigieelarve kuludest toetamise järjekindel vähendamine. 1992. aasta 1,7% tasemelt on AÕR-i rahastamise osakaal 2010. aastaks langenud 0,42% (joonis 6).

Teadlased väidavad, et majanduslik heaolu on kommunikatsioonipoliitika domineerivaim kategooria.¹⁵ Globaalne meediakontsentratsioon ning kommertsialiseerumine on viinud massimeedia madalaima ühisnimetajaga toodete pakkumisele — kodanikele pakutava sisu mitmekesisus väheneb. (Peamiselt) tururegulatsioonil põhinev meediasüsteem ei suuda avalikus sfääris piisavalt ja adekvaatselt kajastada kõikide huvigruppide huve. Sellises kontekstis on eriti oluline tagada sisu nivelleerivatest turujõududest sõltumatu meedia eksisteerimine. Siiani Eestis valitsenud meediapoliitika seda suunda ei toeta. AÕR-i riigitoetuse tase ja selle pidev vähenemine ei võimalda Eesti Rahvusringhäälingu positsiooni meediamaastikul tugevdada.

Professionaalsel ajakirjandusel on raskusi enda kaitsmisega kommertsialiseerumise, samuti kasutajate loodud sisu eest, mille levik kiiresti laieneb. *Online*-meedia kehtestab uued ärimudelid, millega kohanemine on tavameediale suureks väljakutseks.

¹⁴ Susanne Nikoltchev. Public Service Media: Money for Content. — IRIS plus 2010, nr 4. European Audiovisual Observatory. Strasbourg, 2010, lk 57.

¹⁵ Robert G. Picard. Research Note: Assessing Audience Performance of Public Service Broadcasters. — European Journal of Communication, 2002, Vol. 17, nr 2, lk 227–235; David Croteau ja William Hoynes. The Business of Media: Corporate Media and the Public Interest. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press. 2001, lk 336



Joonis 6. Eesti avaõigusliku ringhäälingu rahastamise osakaal riigieelarvest võrldluses riigieelarve kuludega 1992–2010

Allikas: Autori arvutused

Kokkuvõte

Usaldusväärse, avalikku huvi teeniva meediainstitutsiooni vajalikkust demokraatliku ühiskonna arengu tagamisel on raske ülehinnata. Euroopaliikus meediasüsteemis kannavad seda rolli avaõiguslikud ringhäälingud, mis peavad kiiresti areneva meedia muutumisega kaasaskäimiseks jõuliselt laiendama oma tegevust uutele tehnoloogilistele platvormidele. Eriti oluline roll on aga avaõiguslikel meediatel kanda väikesemate, globaliseerumise ja kommertsialiseerumise mõjudest kergesti haavatavate unikaalsete rahvuskultuuride ja keelte kaitsel. Kui suurte riikide kommertskana-

litel võib peavoolu meelelahutuse kõrvalt leida ressursse ka väiksemate huvigruppide püüdmi- seks, siis väga piiratud ressursidega väikeriikide meediamastikul toimivad kommertsorganisatsioonid keskenduvad meelelahutusliku masstoo- dangu toel oma kasumi maksimeerimisele. Sellises olukorras on sõltumatu avaõigusliku ringhää- lingu tegutsemiseks vaja kindlat seadusandlikku raamistikku ning arengu tagamiseks piisavat fi- nantseerimissüsteemi. Eestis on esimene tingimus täidetud, teise osas oleme küll oma lõunanaabri- test natuke paremas seisus, kuid euroopaliku ta- semeneni on veel pikk samm astuda.