

Primerjalna analiza modelov financiranja javnih medijskih servisov v Evropi

EBU v raziskavi *Funding of Public Service Media*, objavljeni februarja letos, poudarja, da v Evropi ne obstaja en sam optimalen model financiranja javnih medijskih servisov. Modeli so rezultat nacionalnih pravnih ureditev, tradicije, velikosti trga in razvoja medijskih sistemov. Zato jih EBU tudi izrecno ne razvršča od najboljšega do najslabšega, ampak jih ocenjuje po štirih temeljnih načelih: **financiranje mora biti stabilno in zadostno, neodvisno od političnega vpliva, pravično in upravičljivo ter transparentno in odgovorno.**

Omenjena raziskava, ki analizira stanje v letu 2024 in zajema 62 organizacij v 45 trgih, pokaže, da so evropski javni mediji so še vedno izrazito javno financirani: približno 75,7 % vseh prihodkov oziroma okoli 31,6–32 milijard EUR je v letu 2024 prišlo iz javnih virov. Komerencialni prihodki so predstavljali 20,1 %, preostanek druge prihodke. V EU-27 je bil delež javnega financiranja še večji, 80,5 %.

RTV-prispevek je kljub dolgoročnemu upadanju še vedno predstavljal največji posamezni vir financiranja javnih radiotelevizij v Evropi. Njegov delež se je sicer znižal s približno 65 % leta 2015 na 44 % leta 2024, predvsem zato, ker je več držav prispevek ukinilo in ga nadomestilo z drugimi oblikami javnega financiranja. Proračunsko financiranje se je v istem obdobju močno povečalo.

Pomembno pa je poudariti, da imajo skoraj vse države mešane modele: glavni javni vir dopolnjujejo oglaševanje, sponzorstva, prodaja pravic in drugi komercialni prihodki. Noben javni medijski servis v analizi EBU se ne financira izključno komercialno.

Modeli financiranja javnih medijev v letu 2024 (EBU *Funding of Public Service Media*)

EBU v svoji analizi definira štiri osnovne modele financiranja, večina držav pa uporablja mešanico.

Model	Kako deluje	Države 2024
RTV-prispevek (licence fee)	praviloma fiksni znesek, povezan z gospodinjstvom/sprejemnikom	Slovenija, Hrvaška, Italija, UK, Irska, Češka, Portugalska
Univerzalni gospodinjski prispevek (household charge)	plačujejo vsa gospodinjstva, ne glede na napravo	Nemčija, Švica, Avstrija
Namenski davek / sklad zunaj državnega proračuna	davek je posebej namenjen PSM in ločen od splošnega proračuna	Finska, Švedska
Državni proračun	sredstva se zagotavljajo iz državnega proračuna; lahko z zakonsko formulo ali brez nje	Francija, Španija, Danska, Nizozemska, Romunija, Slovaška, Poljska ...

EBU je za leto 2024 ugotovil, da je bil državni proračun glavni vir v 35 trgih, medtem ko se je 13 trgov pretežno financiralo iz klasičnega prispevka, trije iz gospodinjskega prispevka in trije iz skladov zunaj državnega proračuna.

Če govorimo o finančnih sredstvih pa je RTV-prispevek še vedno največji posamezni vir financiranja javnih medijev v Evropi: leta 2024 je licence fee/household charge predstavljal **44 % vseh prihodkov PSM**, državni proračun 26,7 %, skladi zunaj proračuna 5 %, oglaševanje 8,3 % in drugi komercialni prihodki 11,8 %.

Podrobnejša predstavitev modelov financiranja, prednosti in slabosti

RTV-prispevek (licence fee) je namenska obvezna dajatev, ki jo plačujejo gospodinjstva oziroma uporabniki in je neposredno namenjena financiranju javnega servisa. Plačilo prispevka je praviloma vezano na posedovanje oziroma možnost uporabe televizijskega ali radijskega sprejemnika. Leta 2024 je bil glavni vir financiranja javnih medijev med drugim v Sloveniji, Hrvaški, Češki, Italiji, Združenem kraljestvu, Irski, Portugalski, Srbiji, Grčiji, Albaniji, Bosni in Hercegovini, Izraelu in Tuniziji.

Prednosti:

Najpomembnejša prednost je stabilnost in predvidljivost prihodkov, ki omogoča srednjeročno načrtovanje. Ker sredstva niso predmet vsakokratnega letnega proračunskega pogajanja, je sistem praviloma tudi manj izpostavljen političnim pritiskom in nenadnim rezom.

Druga pomembna prednost je transparentnost. Med državljanom in PSM obstaja neposredna povezava: prispevek je jasno namenjen javnemu mediju, zaradi česar je tudi odgovornost PSM do občinstva neposrednejša. Ta model je mogoče tudi relativno enostavno reformirati: spremeniti je mogoče višino, način pobiranja, obseg zavezancev in socialne oprostitve, ne da bi bilo potrebno zamenjati celoten sistem.

Slabosti:

Enotna višina prispevka je lahko regresivna, saj predstavlja relativno večje breme za gospodinjstva z nizkimi dohodki. EBU zato priporoča oprostitve oziroma znižane stopnje za ranljive skupine.

Če je prispevek vezan na lastništvo televizijskega ali radijskega sprejemnika, lahko postane tehnološko zastarel. Pomembna slabost je tudi možnost dolgotrajne politične zamrzitve višine prispevka; EBU zato priporoča redno preverjanje in najmanj usklajevanje z inflacijo.

Univerzalni gospodinjski prispevek (household charge) je modernizirana različica RTV-prispevka, pri kateri obveznost ni več vezana na posedovanje televizorja ali radia, ampak na gospodinjstvo oziroma prebivališče, ne glede na naprave in način spremljanja vsebin. Tak sistem so leta 2024 uporabljale Nemčija, Švica in Avstrija. Nemčija ga je uvedla leta 2013, Švica leta 2019, Avstrija pa leta 2024.

Vse tri države so nekdanji prispevek, vezan na posedovanje sprejemnika, nadomestile s tehnološko nevtralnimi prispevki, vezanimi na gospodinjstvo oziroma prebivališče. Glavna prednost modela je širša in stabilnejša baza zavezancev ter odprava zastarelega razlikovanja glede na posedovanje televizijskega ali radijskega sprejemnika. Hkrati se ohranja namensko financiranje javnega medijskega servisa in neposredna povezava med javnim servisom in plačniki, brez odvisnosti od vsakoletnega financiranja iz državnega proračuna.

Nemški model ima ob tem dodatno varovalko, ki učinkovito preprečuje, da bi o višini prispevka odločala predvsem trenutna politična večina. Finančne potrebe javnega medijskega servisa preverja neodvisna strokovna komisija KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten). Postopek poteka v treh stopnjah. Javni mediji najprej predložijo svoje srednjeročne finančne potrebe. KEF nato preveri, ali so zahtevana sredstva potrebna za izvajanje zakonsko določenega javnega poslanstva ter ali so stroški gospodarni in upravičeni. Pri tem uporablja objektivne ekonomske kazalnike in upošteva tudi druge prihodke javnega medijskega servisa ter možnosti za racionalizacijo. Na tej podlagi KEF izračuna potreben obseg financiranja in priporoči ustrezno višino univerzalnega gospodinjkega prispevka (Rundfunkbeitrag).

Končno odločitev o višini prispevka sicer sprejemajo nemške zvezne dežele, vendar od priporočila KEF ne morejo poljubno odstopiti. Morebitno odstopanje mora biti posebej utemeljeno, zanj pa morajo obstajati preverljivi razlogi. Pomembno vlogo KEF pri zagotavljanju ustreznega in od politike neodvisnega financiranja javne radiotelevizije je večkrat potrdilo tudi nemško Zvezno ustavno sodišče.

Prednost sistema je dvojna: javni mediji ne morejo sami določiti, koliko denarja bodo prejeli, hkrati pa politika ne more brez strokovne in preverljive utemeljitve določiti nižjega financiranja. Pristojni državni organi določijo obseg javnega poslanstva, neodvisni strokovni organ pa ugotavlja finančne potrebe za njegovo izvajanje.

Takšen model predstavlja dodatno institucionalno varovalko med javnim medijem in političnim odločanjem ter omogoča, da razprava o višini prispevka temelji predvsem na strokovni oceni potreb in ne zgolj na trenutnem političnem razmerju moči.

Zelo relevanten primer za Slovenijo je tudi primer ORF, ki je pred kratkim (2024) klasični RTV prispevek zamenjala za univerzalni gospodinjki prispevek. Po odločbi ustavnega sodišča iz leta 2022, ki je zahtevala odpravo neenake obravnave med uporabniki klasičnih sprejemnikov in uporabniki pretočnih vsebin, je v Avstriji potekala širša razprava o prihodnjem modelu financiranja ORF.

Obravnavane so bile tri glavne možnosti: razširitev obstoječega prispevka na računalnike in druge naprave, ki omogočajo spremljanje ORF prek interneta, neposredno financiranje ORF iz državnega proračuna ter uvedba univerzalnega gospodinjkega prispevka, ki ni več vezan na posedovanje sprejemnika. Hkrati so bile v politični in javni razpravi prisotne tudi zahteve po popolni odpravi obveznega prispevka za ORF.

Avstrija se je nazadnje odločila, da namenskega prispevka za financiranje javnega medijskega servisa ne ukine, temveč ga tehnološko posodobi. Od leta 2024 je nekdanji GIS-prispevek nadomestil ORF-Beitrag, ki je vezan na gospodinjstvo oziroma glavno prebivališče in ne več na posedovanje televizijskega ali radijskega sprejemnika.

Izbira tega modela je ohranila neposreden in namenski vir financiranja ORF zunaj običajnega vsakoletnega proračunskega financiranja, hkrati pa je razširila bazo zavezancev in sistem prilagodila načinu uporabe medijskih vsebin v digitalnem okolju.

Prednosti:

Univerzalni gospodinjki prispevek ohrani glavne prednosti prispevka – namenskost, stabilnost in distanco od državnega proračuna – hkrati pa odpravi problem dokazovanja lastništva sprejemnika.

Ker plačuje širši krog gospodinjstev, je sistem težje obiti, bolj tehnološko nevtralen in primernejši za digitalno okolje. EBU v analiziranih primerih ugotavlja tudi izrazito pozitiven

učinek reforme na stabilnost prihodkov. Posebej relevanten primer je Avstrija, ki leta 2024 ni ukinila prispevka, ampak ga je posodobila. ORF-Beitrag je postal tehnološko nevtralen gospodinjski prispevek.

Slabosti:

Širitev obveznosti na vsa gospodinjstva lahko povzroči politični in družbeni odpor, posebej pri ljudeh, ki prej prispevka niso plačevali. Ostaja tudi problem enotnega pavšalnega zneska saj gospodinjstvo z nizkimi dohodki plača enak osnovni znesek kot gospodinjstvo z visokimi dohodki. Zato so potrebne individualne obravnave ter socialne oprostitve oziroma olajšave. Prav to EBU izpostavlja kot eno glavnih slabosti gospodinjškega prispevka.

Namenski davek oziroma sklad zunaj državnega proračuna je poseben davek, katerega prihodki so zakonsko namenjeni PSM, vendar ne vstopijo v običajni državni proračun. Ta model uporabljajo na Finskem in Švedskem, v to skupino pa EBU uvršča tudi Turčijo, kjer TRT pomemben del financiranja prejema iz posebne dajatve na sprejemne naprave oziroma uvoženo elektronsko opremo.

Prednosti:

EBU kot glavno prednost izpostavlja ločitev financiranja od vsakoletnih proračunskih pogajanj, kar povečuje stabilnost in zmanjšuje možnost političnega vpliva. Ker sta finski in švedski davek vezana na individualni dohodek, sta tudi socialno pravičnejša od enotnega RTV-prispevka: osebe z nižjimi dohodki plačajo manj oziroma nič. Namenskost še vedno ohranja povezavo med državljanom in PSM.

Slabosti:

Ker je davek vezan na dohodek, lahko v gospodarski recesiji prihodki upadejo. Financiranje je mogoče spremeniti tudi z zakonskim posegom, zato popolna politična zaščita ne obstaja.

Davke pobira davčna uprava, zato PSM izgubi neposreden administrativni odnos s plačnikom. EBU opozarja tudi na splošno javnofinančno kritiko namenskih davkov, ker zmanjšujejo fleksibilnost državnega proračuna.

Ob prehodu na tak model in določitev višine davka je potrebno opraviti podrobno analizo dohodkovne strukture prebivalstva in davčne baze. Na podlagi podatkov davčne uprave je potrebno natančno izračunati, kakšna davčna stopnja, dohodkovni prag in najvišji znesek plačila bi zagotovili potrebno raven financiranja javnega medija ter koliko bi pri posameznih dohodkovnih razredih dejansko znašal prispevek za javni medijski servis. Brez dostopa do ustreznih podatkov o davčni osnovi zato ni mogoče zanesljivo oceniti niti potrebne davčne stopnje niti povprečnega zneska, ki bi ga v takšnem sistemu plačeval posameznik.

Yle tax (Finska) je bil uveden leta 2013. V modelu iz leta 2024 je posameznik plačeval glede na dohodek, največ približno 160 EUR na leto, podjetja pa največ 3.000 EUR. Yle je iz tega sistema leta 2024 prejel približno 540 mio EUR javnega financiranja. Finskega modela (kot se pogosto sliši v javnosti) ni mogoče preprosto prenesti na ostale države z enako davčno stopnjo, saj je potrebna stopnja odvisna od višine potrebnih sredstev, števila zavezancev, njihove dohodkovne strukture, določenega praga oprostitve in najvišjega zneska plačila.

Neposredno financiranje iz državnega proračuna je trenutno najbolj razširjen model financiranja javnih medijev. Analiza EBU na podlagi stanja iz leta 2024 v ta model uvršča med

drugim Belgijo, Bolgarijo, Ciper, Dansko, Estonijo, Madžarsko, Latvijo, Luksemburg, Malto, Moldavijo, Črno goro, Nizozemsko, Severno Makedonijo, Poljsko, Romunijo, Slovaško, Španijo in Ukrajino ter številne neevropske članice EBU.

V Franciji, Islandiji, Litvi in Norveški je financiranje sicer formalno znotraj državnega proračuna, vendar je njegova višina povezana z določenim davkom oziroma objektivno formulo, zato EBU te sisteme obravnava kot posebno, bolje zaščiteno podskupino.

Obstajajo torej zelo različni modeli financiranja iz državnega proračuna. Državni proračun z avtomatsko formulo je pomembna podvrsta proračunskega financiranja, saj se znesek ne določa povsem diskrecijsko vsako leto. Pozitiven primer je Norveški javni medijski servis, ki se od leta 2020 financira prek državnega proračuna, vendar v okviru večletnega sistema in z močnejšimi varovalkami. Zato je to primer, da samo dejstvo, da denar prihaja iz državnega proračuna, še ne pomeni nujno visoke politične odvisnosti.

Podoben model so uporabili na Slovaškem kjer so leta 2023 ukini RTV prispevek in financiranje javne radiotelevizije vezali na BDP. Prvotno je bil predviden delež 0,17 % BDP, nato pa je bil še istega leta zmanjšan na 0,12 % BDP. To je pomembna slabost saj avtomatska formula sicer zmanjša letno politično diskrecijo, vendar jo lahko parlament s spremembo zakona zniža.

Še slabše je v Severni Makedoniji, kjer so prispevek ukinili leta 2017. Financiranje javne radiotelevizije naj bi postopoma doseglo 1 % državnega proračuna. V praksi pa zakonsko predvideni zneski večkrat niso bili izplačani. Čeprav je financiranje leta 2024 nominalno znova doseglo raven pred ukinitvijo prispevka, je bilo realno še vedno približno 23 % nižje kot leta 2014.

Prednosti:

Glavna prednost so nižji stroški pobiranja, ker ni posebnega sistema za RTV-prispevek.

Država lahko financiranje hitreje prilagaja dejanskim potrebam, gospodarskim razmeram ali razširitvi javnega mandata. Sistem je lahko tudi socialno pravičnejši, če temelji na splošnem progresivnem davčnem sistemu.

Slabosti:

EBU kot glavno tveganje neposredno navaja večjo možnost političnega vpliva. Če se znesek določa v vsakoletnem državnem proračunu, je PSM vsako leto postavljen ob bok zdravstvu, izobraževanju, obrambi in drugim javnim izdatkom. To zmanjšuje predvidljivost ter povečuje nevarnost nenadnih rezov.

EBU zato pri modelu financiranja iz državnega proračuna priporoča tri ključne varovalke: večletno financiranje, indeksacijo z inflacijo in objektivno formulo, vezano na BDP, davčne prihodke ali drug zunanji indikator.

Posodobitev EBU analize Funding of Public service media

Ker se večina številčnih podatkov v raziskavi nanaša na leto 2024, je treba za današnjo primerjalno analizo dodati nekaj zelo pomembnih sprememb.

Češka: 2025–2027

Česká televize (ČT) in Český rozhlas (ČRo) sta ločeni javni instituciji. Leta 2024 je imela Česká televize približno 300 mio EUR skupnih prihodkov, Český rozhlas pa približno 96 mio EUR.

Leta 2025 je bila izvedena reforma obstoječega prispevka. Televizijski prispevek se je s 135 zvišal na 150 CZK mesečno, radijski pa s 45 na 55 CZK. Hkrati je bil razširjen krog zavezancev oziroma definicija sprejemnika, ki po novem vključuje tudi naprave, kot so pametni telefoni, tablice in računalniki z internetno povezavo.

Junija 2026 pa je češka vlada potrdila predlog zakona, ki predvideva ukinitve obeh prispevkov in prehod ČT in ČRo na neposredno financiranje iz državnega proračuna s 1. januarjem 2027. Predlagana osnovna letna proračunska sredstva znašajo 5,74 mrd CZK (približno 229 mio EUR) za Česká televize in 2,065 mrd CZK (približno 82 mio EUR) za Český rozhlas. Predvidena je avtomatična valorizacija, ko kumulativna inflacija preseže 10 %.

EBU opozarja, da bi predlagana višina financiranja pomenila pomembno realno zmanjšanje sredstev glede na sedanjo raven financiranja obeh institucij. ČT in ČRo sta prav tako ocenila, da predlagani zneski ne bi zadostovali za ohranitev sedanjega obsega izvajanja javne službe. Ob tem v novem modelu niso predstavljene dovolj močne zakonske varovalke pred političnim vplivom na prihodnje proračunske odločitve. To je zato eden trenutno najpomembnejših evropskih primerov prehoda iz RTV prispevka na neposredna sredstva iz državnega proračuna.

Litva: 2025–2026

LRT je bila v EBU analizi za leto 2024 zanimiv primer razmeroma močno zaščitenega proračunskega financiranja, saj je bila višina sredstev avtomatsko vezana na davčne prihodke.

V letih 2025–2026 pa je prišlo do politične odločitve o triletni zamrznitvi financiranja in poznejšem zmanjšanju davčnih deležev, na katerih temelji formula. EBU je marca 2026 opozoril, da kombinacija zamrznitve, zmanjšanja financiranja in sprememb upravljanja lahko oslabi neodvisnost in dolgoročno vzdržnost LRT. Litovski primer je pomemben, ker kaže, da lahko parlament spremeni tudi sistem, ki je bil zasnovan kot avtomatska in objektivna formula.

Finska: spremembe od leta 2025

Yle se od leta 2013 financira predvsem iz namenskega davka na dohodek (Yle tax), sredstva pa se usmerjajo prek posebnega državnega sklada, ločenega od običajnega letnega proračunskega odločanja.

Na podlagi dogovora parlamentarne delovne skupine je bila z začetkom leta 2025 za tri leta, od 2025 do 2027, zakonsko zamrznjena avtomatska indeksacija financiranja Yle. Zaradi tega bo financiranje leta 2027 približno 47 mio EUR nižje, kot bi bilo ob ohranjeni indeksaciji. Poleg tega se je leta 2026 DDV na sredstva Yle zvišal z 10 % na **13,5 %**, kar dodatno zmanjšuje neto sredstva. Yle je zato uvedel večletni program varčevanja in zmanjševanja stroškov. Leta 2025 je imel sicer še vedno 548,2 mio EUR prihodkov, od katerih je 98,4 % izviralo iz financiranja na podlagi Yle tax.

Zaradi zmanjšanja prihodnjega neto financiranja je Yle začel večletni program varčevanja in prestrukturiranja, ki je prinesel tudi zmanjševanje števila zaposlenih. Kljub temu je imel Yle leta 2025 548,2 mio EUR prihodkov, pri čemer je 98,4 % prihodkov predstavljalo financiranje na podlagi Yle tax.

Primer Finske kaže, da namenski davek in poseben sklad zagotavljata večjo zaščito pred vsakoletnim proračunskim odločanjem, vendar ne zagotavljata popolne zaščite pred političnimi

posegi. Parlament lahko z zakonskimi spremembami zamrzne indeksacijo ali spremeni druge elemente sistema in s tem vpliva na realno višino sredstev.

Primerjava relevantnih držav

Država	PSM prihodki 2024	€/preb.	Prevladujoči model 2024
Nemčija	10,426 mrd €	123 €	univerzalni gospodinjski prispevek
Združeno Kraljestvo	8,308 mrd €	120 €	rtv prispevek + komercialni prihodki
Francija	4,481 mrd €	65 €	državni proračun, eksplicitna povezava z davkom
Italija	2,851 mrd €	48 €	rtv prispevek + močan komercialni delež
Španija	2,568 mrd €	52 €	državni proračun + drugi viri
Švica	1,639 mrd €	183 €	univerzalni gospodinjski prispevek
Nizozemska	1,172 mrd €	65 €	državni proračun
Avstrija	1,103 mrd €	120 €	od 2024 gospodinjski prispevek
Poljska	883 mio €	25 €	pretežno državni proračun; rtv prispevek formalno ostaja
Švedska	855 mio €	81 €	namenski dohodninski davek zunaj proračuna
Danska	577 mio €	97 €	državni proračun
Norveška	574 mio €	103 €	državni proračun, vezan na individualno obdavčitev
Finska	548 mio €	98 €	namenski davek zunaj proračuna
Češka	385 mio €	35 €	rtv prispevek (do 1.1.2027)
Hrvaška	199 mio €	52 €	rtv prispevek
Slovaška	158 mio €	29 €	državni proračun, vezan na GDP
Slovenija	142 mio €	67 €	rtv prispevek + komercialni prihodki