



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Bittejä paperilla - Tietoyhteiskunnan lehtijakelu

Selvitysmiehen ehdotus

Liikenne- ja viestintäministeriön

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää yhteiskunnan toimivuutta ja väestön hyvinvointia huolehtimalla siitä, että kansalaisten ja elinkeinoelämän käytössä on laadukkaat, turvalliset ja edulliset liikenne- ja viestintäyhteydet sekä alan yrityksillä kilpailukykyiset toimintamahdollisuudet.

visio

Suomi on eturivin maa liikenteen ja viestinnän laadussa, tehokkuudessa ja kansainvälisessä osaamisessa.

arvot

Rohkeus
Oikeudenmukaisuus
Yhteistyö

Bittejä paperilla - Tietoyhteiskunnan lehtijakelu
Selvitysmiehen ehdotus

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2010
ISSN (verkkopublication) 1795-4045
ISBN (verkkopublication) 978-952-243-158-5

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Liikenne- ja viestintäministeriö määräsi minut 11.12.2009 selvittämään lehtijakelun haasteita tietoyhteiskunnassa toimeksiannossa (liite 1) kuvatulla tavalla.

Toimeksiantoni määräaika on 31.5.2010. Luovutin toimeksiannon mukaisesti väliraportin 16.3.2010.

Työni kuluessa olen keskustellut lehtijakelun kysymyksistä laajasti lehtien kustantajien, jake-
luuritysten, muiden tietoyhteiskunnan toimijoiden ja eri viranomaisten kanssa. Olen alkuvuo-
den kuluessa osallistunut postitoimintaa ja lehtijakelua koskeviin seminaareihin ja keskustelu-
tilaisuuksiin sekä tutustunut postitoiminnan kansainvälisiin ja kotimaisiin selvityksiin, minkä
lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö on teettänyt eräitä selvityksiä työssäni käytettäväksi.

Lehdistöllä on ensiarvoisen tärkeä merkitys yhteiskunnalle sivistyksen luojana ja levittäjänä.
Suomalaisessa yhteiskunnassa merkitys korostuu, koska lehtiä tilataan meillä kansainvälisesti
vertaillen erittäin runsaasti koteihin.

Selvitys osoittaa selvästi, että tietoyhteiskuntakehitys tuo lehtien kustannustoiminnalle suuria
haasteita ja mahdollisuuksia. Toimialan murros on jo käynnissä, ja se luultavasti kiihtyy alka-
neella vuosikymmenellä.

Selvitykseni päättyy siihen, että viestintäpolitiikalla on edelleen pyrittävä edistämään tietoyh-
teiskuntakehitystä ja erityisesti sähköisten palvelujen laajaa käyttöä. Lehdistön aseman tur-
vaaminen sen perinteistä jakelutapaa tukemalla on kuitenkin välttämätöntä vähintäänkin siir-
tymäaikana. Ilman näitä toimia ei voida varmistaa kansalaisten yhdenvertaisuutta ja lehdistön
monipuolisuutta eikä sen sivistystehtävän jatkumista, joka lehdistöllä on.

Kiitän kollegoitani ja erityisesti viestintäneuvos Elina Normoa, liikenne- ja viestintähallinnon
controller Marja Heikkinen-Jarnolaa, ylitarkastaja Timo Kievaria ja tiedottaja Eine Rossia hyvis-
tä keskusteluista ja suuresta avusta selvitystyössä.

Luovutan oheisena selvitykseni kunnioittavasti liikenne- ja viestintäministeriölle.

Liikenne- ja viestintäministeriössä 28.4.2010



Harri Pursiainen
Selvitysmies

Sisältö

1. Lehtien jakelumarkkinat ja niiden kehitys	3
1.1 Lehdet, lehtijakelu ja posti	
1.2 Muuttuvat postimarkkinat	
1.3 Lehtijakelun ongelmat ja niiden vaikutukset	
2. Lehdistö, viestintäpolitiikka ja tietoyhteiskuntakehitys	9
2.1 Viestintäpolitiikka ja lehtien jakelu	
2.1.1 Lehdistötuen historia	
2.1.2 Lehdistön arvonlisäverotus	
2.2 Lehtijakelun ympäristö- ja ilmastovaikutukset	
2.3 Lähilogistiikka	
3. Kansainväliset vertailut	15
4. Viestintäpolitiikan valinnat	17
4.1 Viestintäpoliittiset kysymykset	
4.2 Viestintäpoliittiset arviot	
4.2.1 <i>Eikö riitä että lehden saa verkossa?</i>	
4.2.2 <i>Pitääkö lehden tilausmaksun olla sama koko maassa?</i>	
4.2.3 <i>Pitääkö lehtijakelua säännellä?</i>	
4.2.4 <i>Miten jakelun kustannustehokkuutta edistetään?</i>	
4.2.5 <i>Lehdistön tuet. Onko arvonlisäverotus reilua?</i>	
5. Jakelutuki	28
5.1 Kuka vastaisi jakelutuen kustannuksista?	
5.2 Kenelle tuki maksettaisiin?	
5.3 Mikä olisi jakelutuen maksuperuste ja määrä?	
5.4 Mitä lehtiä tuettaisiin?	
5.5 Millä ehdoilla tukea saisi?	
5.6 Milloin tuki alkaisi?	
5.7 Tuen hallinnointi	
5.8 Jakelutuki ja sananvapaus	
5.9 Jakelutuki, kilpailuoikeus ja valtiontukinormit	
6. Johtopäätökset	35
7. Ehdotukset	36
8. Taloudelliset vaikutukset	38
8.1 Valtiontaloudelliset vaikutukset	
8.2 Vaikutukset kuntatalouteen	
8.3 Vaikutukset yritysten talouteen	
8.4 Vaikutukset lehden tilaajiin	
9. Rahoitus	39
Liitteet	41
Liite 1: Toimeksianto	
Liite 2: Valmisteluaineistoa	
Liite 3: Liitetaulukot	

Bittejä paperilla – tietoyhteiskunnan lehtijakelu

1. Lehtien jakelumarkkinat ja niiden kehitys

1.1 Lehdet, lehtijakelu ja posti

Suomalainen käyttää lähes tunnin päivässä sanoma- ja aikakauslehtien parissa. Keskimäärin suomalaiset lukevat 2,3 sanomalehteä ja 7,3 aikakauslehteä.

Suomessa ilmestyy noin 200 sanomalehteä. Lehdistä neljännes on *päivälehtiä*, jotka ilmestyvät 4-7 kertaa viikossa. Päivälehdien keskimääräinen levikki on noin 42 000 kappaletta. Päivälehdistä viisi yltää yli 100 000 kappaleen levikkiin. Levikillä mitattuna päivälehdet hallitsevat sanomalehtikenttää noin 70 prosentin levikkiosuudellaan. Loppu 30 prosenttia on harvemmin ilmestyviä sanomalehtiä, joista valtaosa on suppean levikkialueen *paikallislehtiä*. Näiden keski-levikki on alle 6 500 kappaletta. Vuonna 2008 jaettavien ja irtonumeroina myytävien sanomalehtien määrän arvioidaan olleen 800 miljoonaa kappaletta. Kotiin niistä jaettiin 715 miljoonaa kappaletta eli 89 prosenttia. Loput myytiin irtonumeroina.

Aikakauslehtiä ilmestyy maassamme useita tuhansia. Vähintään neljä kertaa vuodessa ilmestyy 3 300 aikakauslehteä. Mikäli mukaan lasketaan kaikki vähintään kaksi kertaa vuodessa ilmestyvät aikakauslehdet, nousee määrä 5 000 lehtinimikkeeseen. Aikakauslehtien vuosivolyymien arvioitiin vuonna 2008 olleen 370 miljoonaa kappaletta, joista kotiin kannetaan 347 miljoonaa (94 prosenttia).

Lehtijakelu ei ole postitoimintaa, mutta sillä on läheinen yhteys postin kanssa.

Suomessa postin jakeluverkossa jaellaan vuodessa noin 850 miljoonaa kirjettä. Postitoimintaa harjoittaa valtion kokonaan omistama Itella Oyj. Se on konserni, jonka toiminta on jaettu viestinvälityksen, logistiikan ja informaation liiketoimintaryhmiin. Konsernin liikevaihto oli vuonna 2009 noin 1 820 miljoonaa euroa. Siitä viestinvälityksen osuus oli vajaa puolet, logistiikan noin 40 prosenttia ja informaation runsaat 10 prosenttia. Postilainsäädännön piiriin kuuluvat toiminnot on organisoitu viestinvälityksen liiketoimintaryhmään. Tämän liiketoimintaryhmän liikevaihto vuonna 2009 oli 898,7 miljoonaa euroa ja liikevoitto 63,5 miljoonaa euroa. Konsernin palveluksessa oli noin 30 200 työntekijää, joista 18 000 työskenteli postitoimintaan kuuluvissa tehtävissä.

Postitoimintaa sääntelee postipalvelulaki (313/2001). Euroopan unionin kolmannen postidirektiivin (2008/6/EY) voimaantulon myötä Suomessa valmistellaan uutta postilakia. Lakia valmistellut liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä on antanut 16.3.2010 ehdotuksensa ministeriölle. Olen arvioinut ehdotusta lehtijakelun kannalta väliraportissani 16.3.2010.

Postitoiminta on monivaiheista toimintaa, joka muodostuu keräilystä, lajittelusta, kuljetuksista ja jakelusta. Samassa tuotantoprosessissa tai muutoin samoilla resursseilla välitetään ja jaellaan erityyppisiä tuotteita. Lehtijakelu ei kuulu postipalvelulain soveltamisalaan, vaikka lehdet jaellaan osin samassa jakeluverkostossa kuin posti. Lehtijakelulla on jakeluvolyymien ylläpitäjänä keskeinen merkitys erityisesti harvaan asutuilla alueilla.

Suomen talouksista 72 prosenttiin tilataan sanomalehti. Tilattujen sanomalehtien kokonaismarkkinoista Itella Oyj:n markkinaosuus on noin kaksi kolmasosaa. Loppu jakautuu useiden varhaisjakelu- ja muiden jakeluorganisaatioiden kesken. Useisiin kotitalouksiin jaetaan sanomalehtiä sekä varhaisjakeluna että postin perusjakelun yhteydessä. Itella Oyj arvioi, että noin 52 prosenttia kotitalouksista on tällaisia.

Kotiin kannetuista sanomalehdistä noin 78 prosenttia jaetaan erillisenä varhaisjakeluna. Arviolta 1,8-1,9 miljoonaa kotitaloutta saa lehtensä varhaisjakeluna. Varhaisjakelussa Itella Oyj:n

markkinaosuus on 67 prosenttia. Lisäksi markkinoilla toimii 11 muuta jakeluorganisaatiota. Varhaisjakelun jättötiheys on keskimäärin 65 prosenttia eli keskimäärin joka kolmanteen jakelupisteeseen ei jaeta sanomalehteä.

Itella Oyj jakaa loput sanomalehdistä (22 prosenttia) postin perusjakelun yhteydessä. Arkisin tapahtuvan postin perusjakelun piirissä on noin 2,5 miljoonaa kotitaloutta. Jakelupisteitä¹ on kaikkiaan 2,9 miljoonaa. Tilattuja sanomalehtiä jaetaan perusjakelussa noin 0,4 miljoonaan kotitalouteen. Perusjakelussa jaetaan keskimäärin 2,6 osoitteellisia lähetystä kotitaloutta kohden. Näistä tilattuja sanoma- tai aikakauslehtiä on 0,8. Perusjakelun jakelupisteittäin laskettuna vastaavat luvut ovat 2,2 lähetystä, joista 0,7 lehtiä.

Taulukko 1. Sanomalehtien jakelun tunnuslukuja v. 2008

Sanomalehtien jakelumuoto²

	Milj. kpl	%
Kotiin kannettuja sanomalehtiä	715	89
Irttonumeromyynti	85	11
Sanomalehtiä yhteensä	800	100

Kotiin kannettujen sanomalehtien jakelutapa³

	Milj. kpl	%
Varhaisjakelussa	558	78
Päiväjakelussa	157	22
Kotiin kannettuja sanomalehtiä yhteensä	715	100

Varhaisjakelun markkinaosuudet⁴

	Milj. kpl	%
Itella Oyj	374	67
Muut varhaisjakelijat	184	33
Varhaisjakelu yhteensä	558	100

Aikakauslehdistä suurin osa jaetaan Itella Oyj:n päiväjakelussa. Yhtiö arvioi markkinaosuudekseen 95 prosenttia.

Lehtien jakelumarkkinoiden arvioidaan olleen vuonna 2008 noin 285 miljoonaa euroa. Sanomalehtien jakelumarkkinat olivat alle 185 miljoonaa euroa ja aikakauslehtien noin 100 miljoonaa euroa.

Taulukko 2. Tilattujen lehtien jakelumarkkinat v. 2008⁵

Varhaisjakelu

	Milj. euroa	Arvioitu markkinaosuus (%)
Itella Oyj:n varhaisjakelu	105	67
Muu varhaisjakelu	50	33
Varhaisjakelu yhteensä	155	100

Päiväjakelu

	Milj. euroa	Osuus päiväjakelun lehdistä (%)
Sanomalehdet	30	23
Aikakauslehdet	100	77
Päiväjakelu yhteensä	130	100

¹ Kotitaloudet, loma-asunnot, yritykset ja yhteisöt sekä muut jättöpisteet.

² Lähde: **Joukkoviestimet**, taulukko 8.15.

³ Arvio, joka perustuu Joukkoviestimet 2009 taulukon 8.15 jakaumaan v. 2007.

⁴ Arvio, joka perustuu Joukkoviestimet 2009 taulukon 8.15 jakaumaan v. 2007 ja Sanomalehtien liiton tietoihin varhaisjakelun markkinaosuuksista.

⁵ Suuntaa antava arvio, joka perustuu eri lähteiden perusteella tehtyyn analyysiin.

Sanomalehden tuotantokustannuksista lähes neljännes muodostuu jakelusta. Sanomalehtien liiton vuonna 2006 keräämien tietojen mukaan päivälehdien tuotantokustannukset jakautuvat seuraavasti:

Taulukko 3. Sanomalehden tuotantokustannukset v. 2006⁶

Kustannus	%
Toimitus	27
Tekninen valmistus	29
Jakelu	23
Hallinto	21
Yhteensä	100

Aikakauslehtien kokonaiskustannuksista jakelun osuus lienee 12–15 prosenttia.

1.2 Muuttuvat postimarkkinat

Kirjeet. Kirjeiden määrä kasvoi 1990-luvun lamaan saakka. Viime vuosikymmenen alkuvuosi-
na kirjeiden määrä vaihteli, kunnes volyyymi kääntyi vuonna 2009 selvään laskuun. Tuolloin 1.
luokan lähetykset vähenivät seitsemällä ja 2. luokan lähetykset viidellä prosentilla. Vuonna
2009 lähetettiin 850 miljoonaa kirjettä. Kirjeistä noin 90 prosenttia lähettää yritys tai yhteisö.
Loput ovat yksityishenkilöiden kirjeitä.

Kirjeiden määrään vaikuttavat eniten talouden kehitys, kirjeiden hinta ja vaihtoehtoiset vies-
tintämuodot. Nyt suurin vaikutus on sähköisellä viestinnällä, joka korvaa kirjeitä. Sähköposti ja
internet ovat vaikuttaneet merkittävästi paperille kirjoitettujen viestien määrään. Karkeasti voi
sanoa, että kirjallisesta kohdeviestinnästä yli 90 prosenttia on sähköistä. Vastaava osuus 15
vuotta sitten oli 40 prosenttia.⁷

Kehityksen kannalta avainasemassa on se, miten sähköinen viestintä korvaa perinteistä kirje-
postia yritysten viestinnässä kansalaisille. Sähköistä liiketoimintaa kehitetään, mutta taantuma
hidastaa uusien palveluiden käyttöönottoa. Asiakkaiden kyky ja halu uusiin toimintatapoihin
taas riippuu siitä, miten toimivia, luotettavia ja houkuttelevia sähköiset palvelut ovat. Arviot
korvautuvuudesta vaihtelevat. Realistisena voidaan pitää esimerkiksi kirjepostin 15–20 prosen-
tin vähenemistä seuraavan viiden vuoden aikana⁸.

Sähköinen laskutus vähentää kirjeitä. Kuluttajalaskutuksen sähköistäminen on edennyt Suo-
messa hitaammin kuin muissa pohjoismaissa. Suomessa paperilaskujen määrä on vähentynyt
v. 2000–2009 yhdeksän prosenttia, kun vastaava luku on Tanskassa 29 ja Norjassa 20 pro-
senttia. Yritysten välisessä sähköisessä laskutuksessa Suomi puolestaan on johtavia maita.
Organisaatioiden väliset paperilaskut ovat vähentyneet tasaisesti jo 20 vuotta. Aivan viime
vuosina kehitys on hidastunut, mikä johtunee siitä, että pienet ja keskisuuret yritykset odotta-
vat myös kuluttajalaskutuksen sähköistymistä.

Osoitteelliset lähetykset vähenevät, mutta osoitteeton jakelu lisääntyy. Esimerkiksi osoitteeton
suoramarkkinointi on viime vuosina kasvanut noin 6 prosenttia vuodessa.

Pienkuljetukset. On vaikeata muodostaa kokonaiskuva pienkuljetusmarkkinoista, koska pa-
ketin käsite ei ole yksiselitteinen ja tavaroita kulkee myös kirjeissä. Tavarankuljetusta tarjoa-
vat useat jakelu- ja kuljetusyritykset ja vain murto-osa kuljetetuista paketeista lasketaan kuu-
lunavaksi postilainsäädännön soveltamisalaan. Lehtijakelun yhteydessä on mielekästä tarkastella
pienkuljetuspalveluita kuluttajanäkökulmasta.

⁶ Lähde: **Joukkoviestimet.**

⁷ Lähde: Itella Oyj.

⁸ Lähde: Itella Oyj.

Itella Oyj:n mukaan Suomessa kuljetettiin v. 2009 vajaat 60 miljoonaa alle 35 kilon tavaralähetystä. Lama puri myös pakettimarkkinoihin, jotka pienenivät viime vuonna 16 prosenttia. Itella Oyj arvioi, että yritykset lähettävät yli 90 prosenttia paketeista. Kuluttajien osuus markkinoista on pysynyt samana pitkään. Kuluttajat lähettivät viime vuonna noin 4,5 miljoonaa pakettia. Yli miljoona oli etäkaupan asiakaspalautuksia.

Itella Oyj on pakettimarkkinoiden markkinajohtaja, vaikka sen markkinaosuus on alle 50 prosenttia. Kuluttajien pakettipalveluissa sen kanssa kilpailevat Matkahuolto Oy ja Rautakirja Oy. Pakettipalveluja tarjoavat myös kotimaiset ja kansainväliset kuljetusyrietykset, taksit, lentoyhtiöt sekä saaristoalueilla vesitaksit ja yhteysalukset.

Pakettipalveluiden suurin kasvupotentiaali on etäkauppa. Se on laajentunut viime aikoina myös uusiin tuoteryhmiin, esimerkiksi huonekaluihin, kodinkoneisiin ja viihde-elektroniikkaan. Sekä kuluttaja- että yritysasiakkaiden pakettivälityksen yhteydessä tarjotaan yhä useammin myös erilaisia lisäpalveluita.

Uudet jakelupalvelut. Tulevaisuudessa kotiin jaettava postin määrään vaikuttavat myös uudet jakelupalvelut. Postin jakelussa kokeillaan innovatiivisia malleja. Parhailtaan Itella Oyj kokeilee palvelua, jossa yhtiö avaa siitä asiakkaiden kanssa sovittuaan näille tulevan postin lajittelukeskuksessa, skannaa sen sähköiseksi ja toimittaa asiakkaan sähköisesti. Käytäntö on ennestään yleinen yritysten ja organisaatioiden postin käsittelyssä. Jos kokeilu onnistuu ja kypsyy kaupalliseksi palveluksi, haja-asutusalueen jakeluissa kirjepostin määrä vähenee entistään. Se lisää lehtijakelun kannettavaksi jäävää kustannuskuormaa. Samaan suuntaan kehitystä vievät kokeillut, joissa asiakkaat hakevat postipaketkinsa asiamiespostin nostoautomaattista.

Trendien vaikutus lehtijakeluun. Lähes kaikki postipalveluiden kehitystrendit vähentävät jakelumääriä. Siitä seuraa johtopäätös, että yksittäisen lehden jakelun kustannuskuorma kasvaa, kun muidenkin jaeltavien lähetysten määrä vähenee.

1.3 Lehtijakelun ongelmat ja niiden vaikutukset

Haja-asutusalueen jakelukustannukset yksikköä kohti nousevat, kun kustannuskuorman jakajat, mm. lehdet ja kirjeet, vähenevät. Trendin katkeaminen ei ole näköpiirissä. Postikilpailun avautuessa paine jakelun kustannussuuntautuneeseen hinnoitteluun myös haja-asutusalueella kasvaa. Tiheästi asutulla seudulla kilpailu voi jopa alentaa jakeluhintoja, mutta haja-asutusalueella ne varmasti nousevat. Jakelukustannusten kasvu vaikuttaa lehtien tilaushintoihin ja kustannustoiminnan kannattavuuteen.

Tehdyssä selvityksessä arvioitiin jakelukustannuksia käyttäen hyväksi NERA:n Euroopan unionissa jakelukustannuksista saamia tuloksia ja keskimääräisiä toteutuneita jakelukustannuksia (taulukko 14, s. 30).⁹ Arvion mukaan maan keskimääräinen toteutunut jakelukustannus on 0,25 euroa/lehti. Pääkaupunkiseudun keskimääräinen jakelukustannus on 0,18 euroa lehteä kohti, kun se on 0,56 euroa kalleimmalla jakelualueella (haja-asutusalue 2, jossa on 100 000 kotitaloutta) ja 0,40 euroa haja-asutusalueella 1, jossa on 300 000 kotitaloutta. Keskimääräistä jakelukustannusta lukuun ottamatta nämä luvut eivät siis ole toteutuneita, vaan laskennallisia kustannuksia.

Kilpailu jyrkentää jakelun kustannusten ja varsinkin hintojen ero edullisimpien ja kalleimpien jakelualueiden välillä. Jakelukustannusten kasvu ja polarisoituminen vaikuttavat lehtiin eri tavoin.

⁹ NAGin mukaan. NAG:n lähde: NERA (1998) Costing and financing of universal service obligations in the postal sector in the European Union.

Aikakauslehdistöön kuuluu hyvin erityyppisiä lehtiä, joiden levikki, kohderyhmät ja ilmestymistiheys vaihtelevat merkittävästi. Yleisölehtien nimikkeitä on noin 400 (osuus aikakauslehtien kokonaisvolyymistä n. 40 prosenttia), ammatti- ja järjestölehtiä n. 1900 (44 prosenttia), asiakaslehtiä n. 160 (14 prosenttia), mielipidelehtiä n. 160 (4 prosenttia) ja luokkiin ryhmittelemättömiä aikakauslehtiä noin 1000 nimikettä¹⁰. Aikakauslehtien kustantajia lienee yli 1 500¹¹.

Jakelukustannusten nousu vaikuttaa aikakauslehtiin yleensä vähemmän kuin sanomalehtiin kahdestakin syystä. Ensinnäkin jakelun osuus aikakauslehden tuotantokustannuksista on vain 12–15 prosenttia, kun se on sanomalehdellä keskimäärin 23 prosenttia. Toiseksi aikakauslehdet ovat yleensä valtakunnallisia ja voivat tehdä jakelusta sopimuksen yhden jakeluyrityksen kanssa. Aikakauslehti saa jakelupalvelun yhtenä pakettina, jonka hintaan kannattamattomien alueiden jakelukustannukset hukkuvat. Periaatteessa jakeluyritys voisi tarjota aikakauslehdelle edullisempaa jakelupakettia, jos jakeluun ei kuulu kannattamattomia alueita. Jakelukustannuksen osuus on kuitenkin aikakauslehdelle suhteellisesti niin pieni ja hyödyt valikoivasta jakelusta niin vähäiset, että tämä ei liene todennäköistä. Valtakunnalliselle aikakauslehdelle saatavuus koko maassa on tärkeämpää kuin alueellisille sanomalehdille. Luultavaa on, että jakeluhintojen noustessa aikakauslehdet eivät eriyttäisi tilausmaksujaan yhtä helposti kuin sanomalehdet. Sen sijaan jakeluhintojen noustessa haja-asutusalueella markkinoille tuleva aikakauslehti saattaisi hyväksyä tilauksia vain halvimpien jakelukustannusten alueelta.

Painetun lehden tuottamisen kustannusten nousu vauhdittaa erityisesti ammatti- ja järjestölehtien sekä todennäköisesti myös pienilevikkisten kulttuuri- ja mielipidelehtien siirtymistä verkkojakeluun.

*Valtakunnallisen sanomalehden*¹² tilaajakunnasta valtaosa voi olla väestökeskittymässä. Haja-asutusalueen jakeluhinnat eivät vaikuta sen talouteen ensimmäisenä. Lehti voi ratkaista kustannusongelman nostamalla tilaushintojaan yleisesti. On myös mahdollista, että valtakunnallinen sanomalehti eriyttäisi tilausmaksut sen mukaan, missä jakelukustannukset ovat korkeammat. Lehden voisi tilata halvemmalla siellä, missä se on halvempi jakaa. Vastaavasti haja-asutusalueen kalliin jakelun piirissä olevien tilaajien maksut nousevat. Jos haja-asutusalueella on vain marginaalinen osa lehden tilaajista, se voi ilman suurta riskiä eriyttää hintansa ja vaikkapa hinnoitella kannattamattomat tilaajat pois asiakaskunnastaan. Valtakunnallisia sanomalehtiä on tosin erilaisia.

Taulukko 4. Valtakunnallisia sanomalehtiä

	Ilmestymiskertoja viikossa	Levikki 2009 (lihavoidut 2008)
Helsingin Sanomat	7	397 838
Ilta-Sanomat	6	152 945
Itälehti	6	112 778
Maaseudun Tulevaisuus	3	83 044
Kauppalehti	5	78 731
Hufvudstadsbladet	7	49 994
Kotimaa	1	42 173
Hevosurheilu	2	25 532
Nykypäivä	1	22 699
Kansan Uutiset Viikkolehti	1	14 663
Uutispäivä Demari	5	14 946
Suomenmaan valtakunnanpainos	4	7 605

¹⁰ Lähde: **Joukkoviestimet**.

¹¹ Lähde: Aikakauslehtien Liitto.

¹² Valtakunnallisella sanomalehdellä tarkoitetaan tässä yhteydessä pääkaupungissa ilmestyviä sanomalehtiä, irtonumerosanomalehtiä ja eritysalojen sanomalehtiä, jotka ilmestyvät vähintään kerran viikossa.

*Maakuntalehdet*¹³ ovat tyypillisesti 6-7 kertaa viikossa ilmestyviä sanomalehtiä, joiden varsinaisen levikkialue kattaa yhden maakunnan kokonaan tai osaksi. Varsinaiset levikkialueet eivät juuri ylitä maakuntarajoja. Suomen 20 maakunnasta (ml. Ahvenanmaa) yhdeksässä yksi lehti kattaa koko maakunnan eli lehden kuntakohtainen peitto ylittää 40 prosenttia lähes kaikissa maakunnan kunnissa. Yhdeksässä maakunnassa kaksi lehteä kattaa koko maakunnan. Näistä maakunnista kuudessa sama yritys omistaa molemmat lehdet. Kahdessa maakunnassa yli 40 prosenttia kattavia lehtiä on kolme. Jakelutoimintaa ajatellen noin 20 kustantajalla on ratkaiseva peruskuorma vähintään viisipäiväiselle jakelulle.

Taulukko 5. Laajalevikkisimmät lehdet maakunnittain

Maakunta	Lehti	Ilmestymis- kertoja viikossa	Levikki 2009 (lihavoidut 2008)
Uusimaa	Aamuposti	7	22 174
	Helsingin Sanomat	7	397 838
	Keski-Uusimaa	7	20 189
	Länsi-Uusimaa	7	13 456
Itä-Uusimaa	Helsingin Sanomat	7	397 838
	Uusimaa	7	12 931
Varsinais-Suomi	Turun Sanomat	7	109 504
	Salon Seudun Sanomat	7	22 130
Satakunta	Satakunnan Kansan	7	53 635
Kanta-Häme	Hämeen Sanomat	7	28 366
	Forssan Lehti	7	13 651
Pirkanmaa	Aamulehti	7	135 293
Päijät-Häme	Etelä-Suomen Sanomat	7	60 420
	Itä-Häme	7	11 215
Kymenlaakso	Kymen Sanomat	7	24 216
	Kouvolan Sanomat	7	27 959
Etelä-Karjala	Etelä-Saimaa	7	31 222
Etelä-Savo	Länsi-Savo	7	25 093
	Itä-Savo	7	16 942
	Savon Sanomat	7	64 113
Pohjois-Savo	Iisalmen Sanomat	7	12 785
	Warkauden Lehti	6	10 811
	Karjalainen	7	45 895
Pohjois-Karjala	Karjalainen	7	45 895
Keski-Suomi	Keskisuomalainen	7	73 559
Etelä-Pohjanmaa	Ilkka	7	54 055
Pohjanmaa	Pohjalainen	7	26 670
	Vasabladet	7	23 693
Keski-Pohjanmaa	Keskipohjanmaa	7	26 520
Pohjois-Pohjanmaa	Kaleva	7	80 826
Kainuu	Kainuun Sanomat	7	20 893
Lappi	Pohjolan Sanomat	7	20 552
	Lapin Kansan	7	33 329
Ahvenanmaa	Nya Åland	6	7 349
	Åland	6	9 753

Paikallislehdet joutuvat jakelukustannusten kasvaessa suurimpaan hätään. Niiden levikistä voi valtaosa olla alueella, jolla jakelu kallistuu ilman toivoakaan jakelukilpailusta. Paikallislehtien kantokyky on niin heikko, että jakelukustannusten huomattavasta kasvusta seuraa mitä ilmeisimmin lehtikuolemia.

Vaikka haja-asutusalueen jakelukustannusten nousu ei johtaisi lehtikuolemiinkaan, se joka tapauksessa vaikuttaa lehtien talouteen. Lehtien kyky monipuolisen sisällön tuotantoon heikenee.

¹³ Maakuntalehdellä tarkoitetaan tässä yhteydessä maakuntien keskuksessa ilmestyviä suurimpia sanomalehtiä ja maakuntia pienempien talousalueiden, seutukuntien ja kaupunkikeskusten laajapeittoisia lehtiä.

2. Lehdistö, viestintäpolitiikka ja tietoyhteiskuntakehitys

Suomi on vahva sanomalehtimaa. Lehtinimikkeitä on paljon, lehtien levikki on suuri ja lehtien lukijoiden osuus väestöstä on korkea. Myös aikakauslehdillä on vahva rooli suomalaisessa mediakentässä sekä nimikkeiden että lukijoiden määrällä mitattuna. Joukkoviestinnän liikevaihdosta puolestaan sanoma- ja paikallislehdistön osuus on lähes 30 prosenttia ja joukkoviestinnän mainonnasta 46 prosenttia. Vastaavasti aikakauslehtien osuus joukkoviestinnän liikevaihdosta on noin 18 ja mediamainonnasta 13 prosenttia.

Suomessa lehtien levikki syntyy valtaosin tilauksista. Sanomalehtien ja yleisaikakauslehtien vuosivolyymistä noin 90 prosenttia on tilattuja lehtiä.

Taulukko 6. Sanomalehtien levikki 1 000 asukasta kohti eräissä maissa¹⁴

	Levikki/1000 asukasta
Japani	612
Norja	571
Suomi	483
Ruotsi	436
Sveitsi	338
Itävalta	332
Iso-Britannia	307
Saksa	283
Alankomaat	270
Tanska	263

Sanomalehtien levikit ovat Suomessa pienentyneet 1990-luvulta saakka. Trendi jatkuu lähivuosina. Vuonna 1999 noin 80 prosenttiin kotitalouksista tilattiin vähintään yksi lehti, mutta vuonna 2008 vastaava luku oli enää 72 prosenttia. Nuoret ja nuoret aikuiset lukevat lehtiä selvästi vähemmän kuin vanhemmat. Tilattujen lehtien määrää vähentävät osaltaan myös maksuttomat kaupunkilehdet.

Aikakauslehtiä on Suomessa paljon. Niiden kokonaismäärä tuskin kasvaa merkittävästi lähivuosina. 2000-luvun alussa levikit kasvoivat vähän, mutta vuosina 2008 ja 2009 seurasi selvä lasku. Viime vuosina on perustettu 25–30 uutta lehteä vuosittain, mutta niitä on vastaavasti myös lakkautettu. Esimerkiksi vuosina 2001–2008 markkinoille tulleista 200 nimikkeestä ilmestyy enää vain noin kaksi kolmannesta.

Sanomalehtien verkkoversiot ovat yleistyneet nopeasti. Vuonna 2008 niitä oli yli 160. Kaikilla päivälehdillä on verkkoversio. Paperilehtien ohella verkossa ilmestyy kaksi päivälehteä, joita ei ole lainkaan saatavilla painoversiona. Muilla kuin päivälehdillä (lähinnä paikallislehdillä) verkkoversio on kolmella neljästä. Verkkomedia parantaa lehtien kokonaistavoittavuutta.

Verkkomedia on muuttanut julkaisemisen rytmiä. Uutiset välitetään heti verkossa. Painetussa lehdessä painopiste siirtyy menneen ja tulevan arviointiin. Valtaosa kustantajien tuloista tulee kuitenkin edelleen painetun sanomalehden myynnistä. Verkkomedia ei toistaiseksi tuo merkittävää tulovirtaa. Verkkosisällöt ovat tällä hetkellä ilmaisia lähinnä näköislehtien lukemista ja arkistojen käyttöä lukuun ottamatta. Keskeinen kysymys on, tulisiko verkkosisältöjä muuttaa maksulliseksi ja millaisia muita ansaintamalleja verkossa voidaan kehittää.

Viime vuosina aikakauslehdet ovat lisänneet panostusta verkkoon, mutta vain verkkokäyttöön tarkoitettua sisältöä on toistaiseksi vähän. Digitaalinen media nähdään lähinnä painetun lehden täydentäjänä ja lukijasuhteen vahvistajana ilmestymiskertojen välillä. Journalistiliiton keräämien tietojen mukaan toimituksellista aineistoa sisältäviä aikakauslehtien verkkopalveluja oli

¹⁴ Lähde: World Press Trends 2009.

vuonna 2008 vajaat 250. Taloudellisten edellytysten kiristyessä verkkomedia tarjoaa vaihtoehdon erityisesti painetuille ammatti- ja järjestölehdille.

Verkkolehti ei toistaiseksi ole syrjäyttämässä painettua lehteä, mutta pidemmällä aikavälillä sähköinen viestintä vähentäne painettua viestintää lehtialallakin. Muutoksessa ovat avainasemassa käyttäjien valmiudet ja halu siirtyä painetusta viestinnästä sähköiseen sekä päätelaitteiden kehitys. Lukulaitteiden ja älypuhelinien leviäminen helpottavat lehtisisältöjen siirtymistä verkkoon.

Sanomalehdillä on tärkeä merkitys sananvapauden toteuttajana sekä tiedon ja sivistyksen välittäjänä. Tutkimuksen mukaan sanomalehtien lukemisella ja suomalaisnuorten oppimistuloksilla on vahva positiivinen korrelaatio.¹⁵ Tiedossani ei ole vastaavaa selvitystä siitä, miten nuorten oppimistuloksiin vaikuttaa se, että he seuraavat esimerkiksi sähköisen median uutisia.

Valtio edistää voimaperäisesti tietoyhteiskuntaa ja erityisesti sähköisiä palveluita, jotka korvaavat postia. Vähintään 1 Mbit/s:n teleyhteys on kansalaisen yleispalvelu 1.7.2010 lukien, jolloin jokaisella on oikeus saada tuo yhteys kohtuullisella hinnalla. Kansalliseen laajakaistastrategiaan kuuluvassa Laajakaista kaikille –hankkeessa käytetään 91 miljoonaa euroa valtion varoja ja EU:n aluetukirahaa vuoteen 2015 mennessä, minkä lisäksi hankkeeseen osallistuvat myös kunnat.

Laajakaistan kautta lehtiä voi seurata ilman lehtien fyysisen jakelun kustannuksia. Lehtien lukemiseen tyydyttävästi tai välttävästi riittävän yleispalvelutasoisen teleyhteyden hinta on korkeintaan noin 30 euroa/kk. Sen lisäksi kuluttajalla on oltava tietokone ja tarvittavat modeemit. Niiden hankintahinta on joitakin satoja euroja. Lehden laatu ei kuitenkaan ole verkossa toistaiseksi sama kuin paperilla.

Sanomalehtien liiton jäsenlehtien keskimääräiset tilaushinnat vuonna 2009 ja 2010 on esitetty taulukossa 7.

Taulukko 7. Sanomalehtien keskimääräiset tilaushinnat (alv 0 %)¹⁶

Lehtityyppi (nimikkeitä)	Kestotilaus euroa		Määräaikaistilaus euroa	
	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2009	1.1.2010
7-päiväiset (31)	216,17	246,40	223,90	254,83
6-päiväiset (6)	175,33	198,83	184,33	211,95
5-päiväiset (7)	167,75	193,00	178,14	211,00
4-päiväiset (4)	128,75	150,88	124,50	144,63
3-päiväiset (17)	99,33	109,28	102,53	113,65
2-päiväiset (60)	66,64	74,76	69,76	78,22
1-päiväiset (65)	47,51	52,95	49,09	54,43

Verkkolehti on kustantajille haaste. Helppoon paperilehteen tottuneen kuluttajan tulisi muuttaa lukutottumuksiaan, jotta verkkolehti korvaisi painetun sanan. Suuria toiveita kohdistetaan lukulaitteisiin, joilla painetun lehden parhaat ominaisuudet saataisiin siirrettyksi kuluttajalle verkon kautta.

Kaikissa talouksissa verkkolehti ei vielä pitkään aikaan voi teoriassakaan korvata painettua lehteä. Vuonna 2009 vain 79 prosentissa suomalaisista kotitalouksista oli tietokone ja 72 prosentilla oli käytössään internetyhteys. Verkottumisen kehitystä on vaikea arvioida. Vertailutietoa voi hakea Etelä-Koreasta, jossa internetin tavoitavuus on maailman parhaita. Siellä 80 prosentissa kotitalouksista oli v. 2008 tietokone ja internetyhteyden pääsi jostakin liittymästä 94 prosenttia kansalaisista. Tilastot eivät kerro, monellako prosentilla korealaisista on ulottuvillaan verkkoyhteydet, jotka tekevät mahdolliseksi sujuvan verkkolehden seuraamisen. On

¹⁵ Tukeeko sanomalehtien lukeminen oppimista? –tutkimus. Sanomalehtien Liitto & Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto 2006.

¹⁶ Lähde: Sanomalehtien liitto.

mahdollista, että Suomessa ja muuallakin internetyhteyksien määrä saavuttaa vain hyvin hitaasti jos koskaan yhtä täydellisen väestöpeiton kuin lehtijakelu.

Jakelutekniikan kehityksen ohella verkkolehden taloudellinen tuottaminen on osoittautunut vaikeaksi. Kuluttaja ei ole valmis maksamaan internetin kautta kuluttamistaan sisällöistä. Mainonta ja ilmoitusmyyntikään eivät tuota verkossa perinteisen lehden tavoin. Painetun sanan ansaintamallit toimivat huonosti sähköisessä maailmassa. Saattaessaan tuotteitaan lukulaitteissa käytettäviksi lehtien kustantajat pyrkivät varmistamaan arvoketjun, joka toisi kustantajalle riittävästi sekä sisältö- että mainostuloja. Tämä kehitys on kuitenkin vasta alussa eikä sen onnistumisesta ole varmuutta.

2.1 Viestintäpolitiikka ja lehtijakelu

2.1.1 Lehdistötuen historia

Vapaassa maassa on vapaa lehdistö ja sananvapaus on perusoikeus. Lehdistön sisältöä ei ennakolta valvota. Lehdistöä on sen sijaan eri aikoina viestintäpoliittisista syistä tuettu 1970-luvun alusta lähtien. Tuen tarkoitus on vaihdellut jakelun tukemisesta erilaisten sisältöjen (kulttuurilehdet, puolueiden lehdet) tukemiseen. Liitetaulukossa on kooste valtion tuista lehdistölle vuosina 1990–2009.

Tuki kasvoi aina 1990-luvulle saakka. Suurimmillaan se oli vuonna 1991, jolloin suoraa ja epäsuoraa jakelutukea maksettiin yhteensä 26,5 miljoonaa euroa. Epäsuora jakelutuki (*yleinen kuljetustuki/maaseutujakelun korvaus*), *varhaisjakelutuki* sekä *uutistoimistotuki* lopetettiin 1990-luvun taloustaantumana aikana. Vuonna 1996 tukea maksettiin enää 14 miljoonaa euroa. Tuesta 7,6 miljoonaa euroa oli ns. valikoivaa lehdistötukea ja 5,9 miljoonaa euroa jaettiin puolueille niiden lehdistöä varten *parlamentaarisenä tukena*. Lisäksi kulttuurilehdille jaettiin tukea 0,6 miljoonaa euroa.

Valikoiva lehtituki jaettiin parlamentaarisen lehdistötukilautakunnan ehdotuksesta kustantajalle varsinaisen sanomalehden kuljetus-, jakelu- ja muiden kustannusten alentamiseksi. Tyypillisiä tuen piirissä olleita lehtiä olivat maakuntien kakkoslehdet. *Parlamentaarinen tuki* maksettiin puolueille niiden eduskuntapaikkojen suhteessa eli samoin perustein kuin puoluetuki. Puolueet suuntasivat tuen harkintansa mukaan äänenkannattajilleen ja puolueita lähellä oleville sanomalehdille. Tukea maksettiin muillekin julkaisuille. Osa avustuksesta jaettiin Ahvenanmaan maakunnalle tiedotustoiminnan tukemiseen.

Valikoivaan ja parlamentaariseen jakaantunut tuki säilyi vuoteen 2008 asti. Osa sanomalehdistä sai molempia. Lisäksi 2000-luvulla tukea oli mahdollista suunnata myös sanomalehteä vastaavien sähköisten julkaisujen tukemiseen. Vuonna 2007 myönnettiin valikoivaa tukea 6,1 miljoonaa euroa ja parlamentaarista tukea 8,2 miljoonaa euroa eli yhteensä 14,3 miljoonaa euroa.

Lehdistötukea uudistettiin vuoden 2008 alusta. Tuen tasoa nostettiin 4,2 miljoonalla eurolla 18,5 miljoonaan euroon, josta valikoivaan lehtitukeen varattiin 0,5 miljoonaa euroa. Valikoivan lehtituen uudeksi jakokriteeriksi määriteltiin valtakunnallinen vähemmistökieli. Määrärahasta sovittiin myös tuettavaksi ruotsinkielistä uutispalvelua. Parlamentaariseksi tueksi tarkoitettu 18 miljoonaa euroa siirrettiin puoluetuen yhteyteen. Summaa ei osoiteta nimenomaan sanomalehtien tukemiseen, vaan puolueille yleisesti niiden tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen.

Nykyisin lehdistön tuki on vaatimatonta. Valtion talousarviossa vuodelle 2010 on osoitettu 500 000 euroa valikoivaan lehdistötukeen, joka on tarkoitettu valtakunnallisilla vähemmistökielillä julkaistavien sanomalehtien, niitä vastaavien sähköisten julkaisujen sekä ruotsinkielisen uutispalvelun tukemiseen. Vuonna 2009 tukea sai STT:n ruotsinkielinen uutistoiminta ja Ålands Tidningen. Lisäksi opetusministeriön pääluokassa on vuodelle 2010 osoitettu 800 000 euroa kulttuurilehtien tukemiseen. Tukea myönnetään Suomessa ilmestyville, pääsääntöisesti mak-

sullisille, ei sanomalehtityyppisille lehdille, jotka ylläpitävät yhteiskunnallista keskustelua kulttuurista, tieteestä, taiteesta tai uskonnollisesta elämästä.

2.1.2 Lehdistön arvonlisäverotus

Lehdistön tukien lisäksi lehdistö saa taloudellista etua siitä, että kohdellaan verotuksessa hyvin suopeasti. Sanoma- ja aikakauslehtien tilausmaksuista yli kuukauden pituiseksi ajaksi ei nimitäin suoriteta arvonlisäveroa. Vastaava vapautus on myös kiinteistöjen luovutuksilla, terveyden ja sairaanhoitopalveluilla, sosiaalihuoltopalveluilla, koulutuspalveluilla ja rahoituspalveluilla. Lehdistöllä on ollut vastaava verovapaus jo liikevaihtoverojärjestelmän aikana. Verovapauden perusteet näyttävät perustuvan lehdistön ja muiden vapautettujen palveluiden yleishyödylliseen merkitykseen. Lehdistön kohdalla syy lienee, että viestintä- ja sivistyspoliittisista syistä on haluttu tukea lehdistön sisältöjen kuluttamista.

Verosta vapaa myyjäyritys ei suorita myynnistä veroa, mutta ei saisi myöskään vähentää toimintaa varten hankittujen tuotantopanosten ostohintoihin sisältyvää veroa. Arvonlisäverolain 131 §:ssä on kuitenkin säädetty muutama poikkeus, jotka sallivat palautuksen saannin suoritetuista arvonlisäveroista, vaikka itse toiminta onkin verotonta. Poikkeukset koskevat sanoma- ja aikakauslehtien myyntiä, vesialusten myyntiä ja vuokrausta, kullan myyntiä ja kansainvälistä kauppaa. Käytännössä nämä yritykset saavat palautuksena hankintoihinsa sisältyneet arvonlisäverot, jolloin näiden yritysten tuotteiden myynti on täysin verotonta. Tällaisten hyödykkeiden verottomuus vastaa aiemmin liikevaihtoverotuksessa sovellettua ns. nolloverokantaa.

Lehdistön verovapaudesta päätettäessä lehdistöllä ei ollut muita jakelutapoja kuin perinteinen jakelu. Todellisuus on muuttunut, koska verkkoajana lehti voi olla myös internetin kautta tarjottu palvelu. Nyt aivan sama tilattu sisältö paperille painettuna on veroton, kun siitä palveluna verkon kautta tarjottuna on maksettava 22 prosenttia arvonlisäveroa. Historiallinen syy, sisällön kuluttamisen tukeminen, ei enää uudessa todellisuudessa toimi. Nyt voisi väittää, että näiden tuotteiden erilainen arvonlisäverotus tulee tukeneeksi yhtä jakeluteknologiaa.

Arvonlisäverotusta sääntelee Euroopan unionin arvonlisäverodirektiivi. Sen 132 artiklassa on lueteltu vapautukset verosta. Sanoma- ja aikakauslehdet eivät kuulu verovapauden piiriin. Sen sijaan direktiivin 98 artiklan ja direktiivin liitteen nojalla lehtiin tulee soveltaa alinta eli vähintään viiden prosentin verokantaa.

Liittymissopimuksessaan Suomi sai kuitenkin oikeuden soveltaa lehtiin direktiivissä vahvistettua alhaisempaa verokantaa sekä jatkaa edellä mainittua arvonlisäveron vähennysoikeutta "sanomalehti- ja aikakauslehtien luovutuksiin sekä yleishyödyllisten yhteisöjen jäsenille jaettavien julkaisujen painamiseen". Ilman Suomelle myönnettyä oikeutta poiketa direktiivistä sanoma- ja aikakauslehdet olisivat joko normaalin (22 prosenttia) taikka alennetun verokannan piirissä (8 prosenttia). Samalla niiltä poistuisi nykyinen oikeus vähentää maksetut arvonlisäverot. Ne tilittäisivät verot kuten muutkin yritykset. Alennetun verokannan käyttö johtaisi käytännössä siihen, että toiminta olisi lähes verotonta ottaen huomioon ostojen vähennyskelpoisuuden.

Muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa sanomalehdet ovat Suomen tavoin arvonlisäverosta vapaat vain Yhdistyneissä Kuningaskunnissa, Tanskassa ja Belgiassa. Yleisimmin lehdistön verotuksessa käytetään maan alennettua verokantaa, esimerkiksi Ruotsissa se on 6 prosenttia. Yleisen arvonlisäverokannan mukaan lehdistöä verotetaan vain Slovakiassa (19 prosenttia) ja Bulgariassa (20 prosenttia). Aikakauslehdet eivät maksa arvonlisäveroa Suomen lisäksi Yhdistyneissä Kuningaskunnissa, Belgiassa ja Puolassa.

Arvonlisäverottomuuden ohella toinen kysymys on lehdistön palautusoikeus maksetuista arvonlisäveroista. Lehdistölle sen arvonlisäverotuksella on erittäin suuri taloudellinen merkitys. Selvityksen¹⁷ mukaan valtio menettää sanoma- ja aikakauslehtien arvonlisäverohelpotuksen

¹⁷ NAG.

johdosta yli 217 miljoonaa euroa arvonlisäverotuloja vuodessa siihen verraten, että tilausmaksuista perittäisiin 22 prosentin arvonlisävero.

Myös Yleisradio Oy:n julkisen palveluun käytettävien televisiomaksujen verotus on alhaista. Niistä peritään arvonlisäveroa kahdeksan prosenttia. Niistä maista, joissa televisiomaksua vastaava maksu on olemassa, siihen sovelletaan yleistä arvonlisäveroa alemmaa verokantaa Suomen ohella Ranskassa, Italiassa, Itävallassa ja Portugalissa. Suomessa Yleisradio Oy:n veroprosentti on alun perin laskettu veroneutraaliksi. Yhtiön arvonlisäyksestä ei tule käytännössä perityksi lainkaan arvonlisäveroa, koska se saa vähentää hankintojensa arvonlisäverot.

Painettua sanaa tuetaan vahvasti ja epäneutraalisti arvonlisäverottomuudella. Tuki kohdistuu nimenomaan painettuun kotijakeluun (lehden tilaukset yli kuukaudeksi), mutta on riippumaton siitä, mitkä ovat jakelun kustannukset. Lehdet saavat suopeasta verotuksesta etua siitä riippumatta, mille alueelle niitä tilataan.

2.2 Lehtijakelun ympäristö- ja ilmastovaikutukset

Lehtien ympäristövaikutuksia on alettu selvittää viime vuosina. Kotimaisten paperisten sanoma- ja aikakauslehtien hiilijalanjälkeä on arvioitu metsäteollisuuden tutkimusyrityksen KCL:n (nykyisin VTT) tutkimushankkeessa, jossa ovat mukana Graafisen teollisuuden tutkimussäätiö, Tekes, Metropolia, Suomen ympäristökeskus ja joukko metsäteollisuuden yrityksiä.

Tutkimuksen mukaan sanomalehden elinkaaren aikainen hiilijalanjälki on keskimäärin 150–190 g CO₂ ekv ja aikakauslehtien vastaavasti 190–230 g CO₂ ekv. Merkittävin hiilijalanjälkeen vaikuttava tekijä on energiantuotannon tapa ja paperinvalmistus. Suomessa paperin korkea kierätysaste vähentää paperinkulutuksen ympäristövaikutuksia. Laskelmassa on mukana paperinvalmistus, painaminen, tuotteen jakelu kotitalouksille ja tuotteen hävitys ja kierrätys. Laskelmissa on mukana myös merkittävimpien raaka-aineiden valmistus, mutta ei esimerkiksi toimintuotteen prosessia.

Sähköisesti jaeltavien lehtien hiilijalanjäljestä ei ole vertailukelpoista selvitystä. Tukholman teknillisessä korkeakoulussa vuonna 2007 tehdyn paperisen, web-pohjaisen ja lukulaitteelta luettavan sanomalehden ympäristövaikutusten elinkaarimallin mukainen vertailu osoitti, että päästöjen määrä riippuu muun muassa lehden lukuun käytetystä ajasta ja lukukertojen määrästä. Verkkolehdi tuottaa tutkimuksen mukaan paperista lehteä pienemmät päästöt, jos yksittäinen lukukerta on alle 30 minuuttia. Verkkolehden hiilijalanjälkeen vaikuttaa eniten lehden lukemiseen kuluvan energia. Myös päätelaitteen valmistuksesta aiheutuvat päästöt ovat merkittävä tekijä sähköisen lehden hiilijalanjälkeä arvioitaessa.

Painetun lehden ja verkkolehden kulutuksen ympäristö- ja ilmastovaikutusten vertailu vaatisi enemmän tutkimusta.

2.3 Lähilogistiikka

Postin ja lehtien ohella haja-asutusalueella tarvitaan monia muitakin julkisia ja kaupallisia palveluita. Tällaisia kunnallisia palveluita ovat asiointi- ja joukkoliikenteen ohella mm. ateriapalvelut, erilaiset sosiaali- ja terveystalvet sekä kirjastopalvelut. Myös vähittäiskauppa tarjoaa palveluitaan.

Valtiovarainministeriön yhteispalvelun laajentamishankkeessa on selvitetty lähilogistiikkaa. Erityisen lähilogistiikkayrittäjyysprojektin puitteissa on analysoitu tähän mennessä käytössä olleita lähilogistiikkamalleja ja määritelty uusi, useita eri palveluja yhdistävä malli.

Projektin uuteen lähilogistiikkakonseptiin kuuluvat esimerkiksi ruokapalvelukuljetukset, kirjaston laina-aineiston palautus, käsikauppalääkkeet lääkekaapista, uusittavien reseptien vastaanotto, tavaroiden kuljetus ja postipalvelut. Palveluita tarjottaisiin periaatteella, jonka mukaan aina auton kiertäessä sieltä olisivat saatavilla tietyt vakiopalvelut. Erikseen varattavat asiointi-

palvelut olisivat saatavilla harvemmin ja vain tiettyinä aikoina. Palvelun tarjoajan valitsisi kunta tai niiden yhteenliittymä kilpailutuksen pohjalta.

Mallin pohjalta lähilogistiikkayrittäjyyden konseptin kehittelyä on jatkettu. Ennen varsinaista pilotointia hanketta konkretisoidaan ja selvennetään rahoitusmalleja. Tavoitteeksi on asetettu, että mallin pilottiehdotuksen tarkennettu määrittelytyö valmistellaan projektin toimikauden aikana (15.5.2010 mennessä). Mahdollinen käytännön pilotointi toteutetaan paikallisena projektina.

3. Kansainväliset vertailut

Lehtien jakelua tuetaan useimmissa Euroopan maissa. Mm. Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa tuki on suurempi kuin Suomessa.

Taulukko 8. Lehtitukia eräissä Euroopan maissa (miljoonaa euroa)

Maa	Yhteensä lehtitukia	Jakeluun yhteensä	Päivälehdet	Viikkolehdet
Itävalta	12,8	4,5	2,4	2,1
Tanska	192,7	46,2	-	-
Viro	2,0	1,3	-	-
Suomi	18,5	0	0	0
Ranska	337,5	249,8	-	-
Saksa, Kreikka, Irlanti, Latvia, Romania, Yhdistyneet kuningaskunnat	0	0	0	0
Unkari	3,2	0	0	0
Italia	-	48	-	-
Luxemburg	7,4	(kiinteä hinta sanomalehdelle)	-	-
Alankomaat		-	-	-
Norja	0,2	0,2	-	-
Puola	10,5	-	-	-
Portugali	7,9	7,3	-	-
Slovakia	1,1	-	-	-
Slovenia	-	-	-	-
Espanja	-	-	-	-
Ruotsi	48,5	7,5	-	-
Sveitsi	20	20	-	-

Ruotsissa jaetaan suoraa lehtitukea kahdessa muodossa, toimintatukena (driftsstöd) ja jakelutukena (distributionsstöd). Tuen jakaa hakemuksesta erityinen viranomainen (Presstödsnämnden). Toimintatuella avustetaan päivälehtien tuottamista. Vuonna 2009 toimintatukea myönnettiin 483 miljoonaa kruunua. Jakelutuella avustetaan jakelutoimintaa, johon osallistuu vähintään kaksi päivälehteä. Jakelutukea myönnettiin vuonna 2009 yhteensä 68 miljoonaa kruunua. Tämän lisäksi sanomalehtiin kohdistuu epäsuoraa tukea alennetun arvonlisäverokannan muodossa.

Toimintatukea voi saada vähintään kerran viikossa ilmestyvä sanomalehti, jonka pääosin tilauksiin perustuva levikki on vähintään 1 500 kappaletta ja jonka peitto ei levikkialueellaan ylitä 30 prosenttia. Tästä pääsäännöstä on eräitä paikkakuntakohtaisia poikkeuksia. Lisäksi tukea voivat saada tietyin edellytyksin vähemmistökielillä julkaistavat sanomalehdet ja sanomalehtiä vastaava sähköinen julkaiseminen. Taulukossa 9 on esitetty toimintatuen määrät.

Taulukko 9. Sanomalehtien toimintatuki Ruotsissa

Sanomalehti, jolla ilmestymiskertoja viikossa	Tukiosuus (SEK)	Tuen lehtikohtainen enimmäismäärä (SEK)
7-6 (suurissa kaupungeissa ilmestyvät)	297 000	2009: 63 908 000 2010: 62 408 000 2011: 60 908 000
7-6 (muut)	235 000	16 861 000
5-3	235 000	16 861 000
2		6 313 000 ¹⁸
1		5 260 000 ¹⁹

¹⁸ Tuen määrä sidottu levikkiin, pienin mahdollinen tuki 2 015 000 kruunua.

¹⁹ Tuen määrä sidottu levikkiin, pienin mahdollinen tuki 1 679 000 kruunua.

Jakelutukea voivat saada sanomalehdet, jotka osallistuvat yhteisjakeluihin. Tuen edellytyksenä on muun ohella, että lehti sitoutuu luopumaan omasta jakelustaan ja ostamaan jakelun muulta jakeluorganisaatiolta. Tuki kanavoidaan lehtiyhtiöille jakeluorganisaation kautta. Jakeluorganisaation hinnoittelulle asetetaan tiettyjä reunaehtoja ja jakelun tulee olla kaikille sanomalehdille avoin. Taulukossa 10 on esitetty tuen määrä jaettavaa kappaletta kohden vuonna 2009.

Taulukko 10. Jakelutuen määrä Ruotsissa

Tukeen oikeuttavien lehtikappaleiden määrä (kpl)	Tuki/jaettu kappale (äyriä)
ensimmäiset 7 milj.	10,30
seuraavat 7–14 milj.	8,23
seuraavat 14–21 milj.	6,17
seuraavat 21 milj. –	5,16

Lisäksi on mahdollista saada ylimääräistä jakelutukea tilanteessa, jossa jokin sanomalehti luopuu jakeluorganisaation käytöstä ja kustannukset nousisivat jäljelle jääneille asiakkaille kohtuuttomiksi.

Ruotsissa on viime vuosina suunniteltu lähinnä toimintatukeen liittyviä uudistuksia. Valmistelutyön yhteydessä EU:n komissio totesi kirjelmässään alustavaksi kannakseen, että voimassa oleva toimintatuki ei ole EU:n valtiontukisäännösten mukainen ja edellytti tiettyjä muutoksia. Ehdotus muutoksista toimintatukeen annettiin parlamentin käsiteltäväksi maaliskuussa 2010. Muutokset koskevat lähinnä suurimmissa kaupungeissa kuutena tai seitsemänä päivänä ilmestyvien sanomalehtien tuen tarkistamista ja tuen enimmäismäärien kiristämistä. Jakelutukeen ei muutoksia esitetty.

Lehtituen lisäksi Ruotsissa tuetaan ”puhesanomalehtien” (taltidning) julkaisemista. Vuonna 2009 tukeen on varattu noin 126 miljoonaa kruunua. Tukea myöntää erityinen viranomaisen (Taltidningsnämnden) lehdistöpuhelehtien julkaisemiseen sekä sisältöjen välittämiseen ja vastaanottoon tarvittaviin laitteistoihin. Tuella halutaan edistää sanomalehtien saatavuutta näkövammaisille ja muille vastaaville erityisryhmille.

Aikakauslehtien tukeminen Ruotsissa keskittyy kulttuurilehtien tukemiseen. Tuen myöntää erityinen viranomaisen (Statens kulturråd). Tuen muotoja ovat tuotantotuki, kehittämistuki ja tuki sähköisille kulttuurijulkaisuille.

4. Viestintäpolitiikan valinnat

4.1 Viestintäpoliittiset kysymykset

1. Eikö riitä, että lehden saa verkossa? Tietoyhteiskunnan lehtijakelu pakottaa viestintäpolitiikan valintoihin. On ensinnäkin ratkaistava, *halutaanko edistää nimenomaan painetun sanan saatavuutta* ja siis lehtijakelua vai annetaanko kehityksen jatkua siihen puuttumatta. Lehden sisällön seuraamiseen välttävä laajakaista on pian saatavilla jokaiseen kotiin. Jos katsottaisiin, että se riittää kansalaisen perusväyläksi tietoyhteiskuntaan, lehtien jakelukysymystä ei tarvitsi pidempään pohtia. Jos taas paperilehden saatavuutta pidetään välttämättömänä, on siirryttävä seuraavaan pohdintaan.

2. Pitääkö lehden tilaushinnan olla sama koko maassa? Jos katsotaan, että painettua lehteä on viestintäpoliittisesti suosittava, on seuraavaksi arvioitava, pidetäänkö hyväksyttävänä, että posti- ja jakelukilpailu eriyttää entisestään jakeluhintoja. Se saattaa johtaa *lehtien tilausmaksujen alueelliseen eriytymiseen*. Lehden tilausmaksu voisi siis olla kalliimpi siellä, missä sen jakelukustannukset ovat kalliimmat.

3. Pitääkö lehtijakelua säännellä lailla? Jos median sisältöjen jakelua nimenomaan painetussa muodossa pidetään arvokkaana ja tilausmaksujen tasahinnat koko maassa halutaan varmistaa, on mietittävä keinoja joilla se voidaan toteuttaa. Luontevinta olisi silloin säännellä asia. Joudutaan siis tekemään viestintäpoliittinen ratkaisu siitä, onko lehtijakelua säänneltävä lailla.

4. Miten jakelun tehokkuutta voidaan edistää? Monin postin ja lehtijakelun toimin voidaan edistää jakelun kustannustehokkuutta. Kustannuksia keventävä ja synergiaetuja hyväksi käytävä jakelujärjestelmä koituu myös lehtijakelun hyväksi. Näitä toimia on syytä tarkastella lähemmin.

5. Onko lehtien nykyinen tuki reilua? Jos jakelun sääntely ei tule kysymykseen eivätkä keinot kustannustehokkuuden parantamiseksi riitä, lehtijakelun kustannusten kohtuullisuus ja lehtien tasapuolinen saatavuus on varmistettava muilla keinoilla. Tässä yhteydessä on tarkasteltava, mitä viestintäpoliittisia vaikutuksia lehtien nykyisellä tuella on. Erityisesti pohdintaa vaatii, mikä merkitys on sillä että lehtien tilausmaksuista yli kuukaudeksi ei peritä arvonlisäveroä. Tietoyhteiskunnan kehittyessä on arvioitava, onko se hyväksyttävää kilpailuilla viestintämarkkinoilla.

6. Miten mahdollinen jakelutuki julkisista varoista pitäisi järjestää? Useissa maissa on käytössä lehtien jakelutuki. Se voitaisiin järjestää monin eri tavoin.

4.2 Viestintäpoliittiset arviot

4.2.1 Eikö riitä että lehden saa verkossa?

Tietoyhteiskunnassa palveluita siirtyy verkkoon. Se on yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti toivottu kehityksen suunta, minkä vuoksi sitä on edistetty tietoyhteiskuntapolitiikaksi kutsutuilla toimilla. Hallitus on ottanut tavoitteekseen esimerkiksi sen, että kaikki julkiset palvelut ovat verkossa 2013 mennessä.

Palveluiden tarjontaa verkossa pitääkin edistää. Se ei kuitenkaan tarkoita, että palveluiden tarjontaa muulla tavalla olisi välttämättä mahdollista lopettaa. Tasa-arvosyistä julkisia palveluita tulee olla saatavilla perinteisinkin tavoin niin kauan kuin niille on kysyntää. Hyvään tietoyhteiskuntapolitiikkaan kuuluu se, että myös perinteinen palvelutarjonta varmistetaan riittävän pitkän siirtymän ajan sähköisen palvelun ohella.

Lehtien jakelu ei kylläkään ole julkista palvelua. Lehtijakelun avulla tarjotaan pääosin yksityisiä ja kaupallisia tuotteita ne tilanneelle kuluttajalle. Yhteiskunnalliselta merkitykseltään lehtijakelua voidaan kuitenkin perustellusti verrata julkisiin palveluihin. Useimmille kansalaisille lehtijakelu lienee tärkeämpikin palvelu kuin merkitykseltään vähenevä kirjeiden jakelu. On perusteltua, että viestintäpolitiikka edistää painettujen lehtien jakelua niin kauan kuin niille on kysyntää eikä tätä kysyntää voida tyydyttää muilla, tehokkaammilla jakelutavoilla.

Lehtijakelu ei lähivuosina siirry verkkoon niin laajasti, että lehdet aidosti olisivat siellä jokaisen kansalaisen saatavilla. Televerkkojen puolesta se kyllä olisi pian mahdollista. Televerkkojen välityskyky sallisi verkkojakelun 1.7.2010 lukien, kun jokainen kansalainen saa oikeuden 1 Mbit/s:n laajakaistan kohtuullisella hinnalla. Yhteysnopeus riittää välttävästi tai tyydyttävästi lehden lataamiseen verkosta. Verkkotuotteen laatu ei kuitenkaan ole nykyteknologialla yhtä hyvä kuin painetun lehden eikä se vastaa lukijoiden enemmistön lukutottumuksia.

Mitä seuraisi viestintäpoliittisesta valinnasta, että lehtijakelusta ei huolehdi, vaan annetaan kehityksen kulkea omaa tahtiaan? Ratkaisu perustuisi uskoon, että kansalaisen perustarpeisiin riittävällä tasolla jakelu hoidetaan verkon kautta siellä, missä sitä ei kustannussyistä voisi hoitaa entiseen tapaan lehtijakeluna.

Tällainen ratkaisu merkitsisi joka tapauksessa ainakin sitä, että yhteiskunta jättäisi oman onnensa nojaan neljänneksen Suomen kodeista, joissa ei ole tietokonetta ja verkkoyhteyksiä. Niihin koteihin lehtiä jaeltaisiin perinteiseen tapaan niin kauan kuin kustantajien ja tilaajien varat siihen riittäisivät. Sen lisäksi tapahtuisi paljon muitakin.

Kustantajat siirtäisivät kasvavat jakelukustannukset lehtien tilaushintoihin joko kokonaan tai osittain. Todennäköistä on, että ennemmin tai myöhemmin ainakin osa lehdistä eriyttäisi nykyisin yhtenäiset tilausmaksunsa (ks. 4.2.2). Tilaushinnat nousisivat eniten siellä, missä jakelukustannukset ovat korkeimmat eli haja-asutusalueella. Kipeimmin jakeluhintojen nousu purisi lehtiin, joiden kantokyky on ennestään heikko. Haja-asutusalueella laajalti jaettujen lehtien jakelu kallistuisi suhteellisesti eniten, mikä nostaisi niiden tilaushintoja ja vähentäisi levikkiä. Näin paikallislehtien kustantajat joutuisivat vaikeuksiin. Seurauksena olisi lehtien elinvoiman näivettyminen ja varsinkin kantokyvyltään heikkojen lehtien kuolemia.

Vaikeuksiin eivät joutuisi ainoastaan paikallislehdet. Nousevia tilausmaksuja väistäviä tilaajia siirtyisi verkkoon. Siellä nämä kohtaisivat laadultaan heikomman ja lukukokemuksena huonomman verkkolehden. Se vieroittaisi heidät tutusta lehdestä, jonka paperisella käyttöliittymällä on monia etuja verkkolehden verraten. Kuluttajat eivät olisi valmiita maksamaan edes painetun lehden tilausmaksua pienempää tilausmaksua verkkolehdestä. Lehtien levikit laskisivat. Mainosten ja ilmoitusten myynti verkossa ei riittäisi kompensoimaan kustantajien menetystä, vaan myös mainostulojen määrä vähenisi. Kustantajien tulot vähenisivät ja mahdollisuus korkealaatuisen sisällön tuottamiseen kuihtuisi.

Lehdetkään eivät siis voi paeta jakelukustannusten nousua verkkoon. Seurauksena olisi lehtien lukemisen väheneminen ja se, että lehtien sisällön tuotantoon käytettävät resurssit vähenisivät. Ennen pitkää seuraukset olisivat tuhoisat lehdistön monipuolisuudelle ja erityisesti sen paikalliselle värille.

Tietoyhteiskuntapolitiikka ei voi yksisilmäisesti ajaa palveluiden siirtämistä verkkoon, kun siitä seuraisi edellä kuvattuja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Päinvastoin viestintäpolitiikalla tulee huolehtia, että lehtijakelu voidaan jatkossakin toteuttaa tehokkaasti ja kustannuksiltaan kohtuullisesti.

Sananvapauteen tunnetusti kuuluu myös oikeus vastaanottaa viestintää. Mielenkiintoinen akateeminen pohdinta voisi olla, kuuluuko suorastaan viestintäpolitiikan velvollisuudeksi huolehtia mediasisältöjen saatavuudesta jokaiselle kansalaiselle? En ole lähtenyt pohdintaan tässä selvityksessä. Joka tapauksessa katson, että hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluiden turvaami-

nen ja kansalaisten tasa-arvo vaatii, että kansalaisilla on oltava yhdenvertaiset mahdollisuudet olla tiedonvälityksen piirissä.

Arvio. *Yhteiskunnallisesti tärkeitä on lehtien sisältö. Se on nykyisin aina toimitusten prosessien jälkeen olemassa bitteinä. Sellaisena se on jaeltavissa helposti ja kustannuksitta verkon kautta. Teoriassa tietoyhteiskunnassa on varsin kömpelöä siirtää ensin bitit paperille eli painaa lehti, ja sitten jakaa nuo paperitonnit tilaajien koteihin. Mutta niin on vain teoriassa. Käytännössä tietoyhteiskunta ei ole vielä sellaisessa vaiheessa, että verkkolehti voisi jokaisen suomalaisen elämässä korvata perinteisen paperille painetun lehden.*

Ensi katsannolta tilanne vaikuttaa viestintäpolitiikan kannalta ristiriitaiselta. Viestintäpolitiikan tärkeimpänä tavoitteena tulee olla, että maassa tuotetaan korkealaatuisia ja monipuolisia mediapalveluita ja niitä tarjotaan kansalaisille edullisesti. Jos yhteiskunnan tukea medialle tarvitaan, tuki tulee kohdistaa sen varmistamiseen. Se voi merkitä ainakin siirtymäaikana myös näennäisesti epäneutraalia viestintäpolitiikkaa.

Lehdet siirtyvät koko ajan syvemmälle verkkoihin. Yhteiskunta ei kuitenkaan ole vielä kypsä hylkäämään paperilehteä. Voi hyvinkin olla, että siihen menee vielä 10 tai 20 vuotta. Ehkä se ei tapahdu koskaan.

Lehden oleminen saatavilla vain verkossa ei riitä tietoyhteiskunnassa ainakaan sen tässä kehitysvaiheessa.

Tietoyhteiskuntakehitystä tukiessaankin viestintäpolitiikan pitää varmistaa, että painettu lehti on kaikkien saatavilla. Lehtijakelun tulee tapahtua tehokkaasti eivätkä sen kustannukset saa muodostua kohtuuttomiksi kustantajille. Vain se takaa, että lehtien sisältöjä tuotetaan edelleen.

Kustantajia on kuitenkin kannustettava tarjoamaan lehtiä myös sähköisenä.

4.2.2 Pitääkö lehden tilaushinnan olla sama koko maassa?

On ilmeistä, että ilman viestintäpoliittisia toimia jakelukustannusten nousu saa ainakin jotkut kustantajat ennen pitkää eriyttämään lehtien tilausmaksut. Saman lehden vuosikerta voisi maksaa Rautavaaralla tuntuvasti enemmän kuin Helsingissä. Esimerkiksi Ruotsissa Svenska Dagbladetin ja Dagens Nyheterin tilaushinnat riippuvat tilausosoitteesta.²⁰ Suomessa eräillä maakuntalehdillä oli kaksihintajärjestelmä 1980-luvulla. Silloin tilausmaksut tosin olivat haja-asutusalueella yleensä taajaman maksuja halvemmat, koska eriyttämisellä pyrittiin lisäämään lehtien levikkiä. Tällaista hinnoittelua ei sen jälkeen ole meillä nähty. Useammatkin kustantajat ovat sitä suunnitelleet, mutta aiheet ovat kuivuneet lukijakunnan negatiiviseen palautteeseen. Jakelukustannusten noustessa kitkerä palautekaan ei enää välttämättä estäisi lehtiä eriyttämästä hintojaan. Lehdillä on siihen täysi oikeus.

Yhteiskunta pitää joitakin palveluita niin tärkeinä, että niiden saatavuus ja hinnoittelun kohtuullisuus varmistetaan lailla. Peruskirjeen postimaksu on sama koko maassa. Yleispalveluun kuuluvien telemaksujen tulee olla kohtuullisia koko maassa. Esimerkiksi laajakaistan kuukausihinnan ei kuitenkaan tarvitse olla kaikkialla sama.

Monia tärkeitäkään palveluita sääntely ei silti koske. Joissakin tapauksissa valtio varmistaa peruspalveluiden saatavuuden ja kohtuulliset hinnat erilaisin tuin ja subventioin. Valtio ostaa esimerkiksi joukkoliikenteen palveluita. Maassa on paljon juna-, linja-auto ja jopa lentovuoroja, joita ei ajettaisi ilman valtion ostoja. Valtion vuoden 2010 talousarviossa on osoitettu lähes 63 miljoonaa euroa joukkoliikenteen palvelujen ostoon ja kehittämiseen.

²⁰ Lähde: Sanomalehtien Liitto.

Lehtien tuotantokustannuksista tilausosoitteesta riippuvat vain jakelukustannukset. Siksi nimenomaan ne aiheuttavat lehtien hintojen eriytymiselle paineita. Kustannusten kasvun vaikutus riippuu lehtityypistä. Jos lehden levikkialue on pääosin alueella, jolla jakelukustannukset kasvavat, lehti ei välttämättä voi siirtää jakeluhintoja niihin tilausmaksuihin, jotka peritään tuolla alueella. Valtakunnallinen lehti taas voi lähinnä vain imagohaittaa peläten siirtää kustannukset kannattamattomien tilaajien tilausmaksuihin. Valtakunnallisen lehden levikille ja taloudelle noilla kaukaisilla syrjäseudun tilaajilla on vain marginaalinen merkitys. Markkinoilla jo olevalle lehdelle hinnan eriyttämisen kynnyks voi olla korkea. Sen sijaan esimerkiksi markkinoille tulevalle lehdelle se voi tulevaisuudessa olla itsestään selvä lähtökohta.

Myös oikeus vastaanottaa viestintää kuuluu sananvapauteen. Siksi kansalaisten oikeus saada kohtuullisella hinnalla ja tasa-arvoisesti viestintäpalveluita on myös perusoikeuskysymys. Perusoikeus vastaanottaa tietoa ei tarkoita sitä, että sen tulisi tapahtua kustannuksitta. Sekin on kuitenkin otettava huomioon, koska taloudellisesti raskaiksi kohoavat kustannukset saattavat käytännössä vaikuttaa perusoikeuden toteutumiseen. Asiaa on käsitellyt 1.10.2002 antamassaan lausunnossa (Dnro 13/50/02) myös valtioneuvoston oikeuskansleri. Lausunnossa käsiteltiin varsinaisesti televisiolähetysten vastaanoton kustannuksia, mutta siinä viitattiin myös lehtien tilausmaksuihin.

Tässä selvityksessä on sivuutettu asian syvempi arviointi. Vaikka viestintäpolitiikalla ei olisi-kaan tällaista suorastaan perusoikeuksien turvaamiseen oikeudellista velvoitetta, saatavuus tasahinnalla koko maassa on kansalaisten tasa-arvon kannalta merkittävä asia. Siksi viestintäpolitiikalla tulee huolehtia, että lehtien tilausmaksut eivät muutu erihintaisiksi maan eri osissa.

Arvio. *Viestintäpolitiikan tulee yleispalvelun hengessä tukea tilausmaksujen säilymistä samoina koko maassa. Tasahintaa suosivaa viestintäpolitiikkaa tulee jatkaa niin kauan kuin verkkojakelu ei ole kaikkien saatavilla tai palvelutasoltaan riittävä.*

4.2.3 Pitääkö lehtijakelua säännellä?

Yleensä yhteiskunnassa säännellään lailla palveluita, joita ei tarjota kaupallisesti riittävästi, mutta joiden saatavuutta kuitenkin pidetään yhteiskunnallisesti tärkeinä. Tulisiko lehtijakelua siis säännellä lailla? Sääntely voisi koskea esimerkiksi jakelun palvelutasoa ja hintoja samaan tapaan kuin postilailla säännellään peruskirjettä. Lehtijakelukin voisi olla peruskirjeen tavoin yleispalvelua, jota jokin jakeluyritys velvoitetaan tarjoamaan kohtuullisella hinnalla kaikille. Jos velvoite olisi yritykselle kohtuuton, sen kustannukset korvattaisiin valtion varoista.

Olen käsitellyt asiaa väliraportissani 16.3.2010, jossa asetuin tukemaan postilakia valmistelleen työryhmän ehdotusta jättää jakelu postilain soveltamisalan ulkopuolelle.

Lehdillä on tärkeä merkitys postimarkkinoilla, koska sen suuret volyymit tukevat muutakin kustannustehokasta jakelua. Kustannustehokkuuden kannalta olisi yleensä mielekästä yhdistää lehtien jakelu muuhun jakeluun. Sen varmistaminen edellyttäisi lehtijakelun sääntelyä. Markkinataloudessa vapaan elinkeinotoiminnan ottaminen sääntelyn piiriin vaatii kuitenkin aina eriytyneet syyt. Kustannustehokkuuden varmistaminen ei ole vielä riittävä syy.

Lehdet käyttävät postiverkon koko prosessista vain osaa, eivät esimerkiksi keräilyä ja lajittelua. Lehdet eivät halua osallistua kustannuksiin, joita ne eivät ole aiheuttamassa, kuten esimerkiksi kirjeiden keräilyn tai lajittelun kustannuksiin. Näkemys on ymmärrettävä.

Postin yleispalvelu turvaisi kuluttajien sekä kuluttajiin verrattavien pienten ja keskisuurten yritysten oikeuksia. Nämä postin asiakkaat käyttävät perinteisiä postimerkkikirjeitä ja peruspakettia. Sopimukseen perustuvat postilähettykset ja massapostitukset eivät sen sijaan enää kuuluisi yleispalveluun. Postilain ajatus olisi, että postipalveluja käyttävien yritysten neuvotte-luvoima ja yrityspostin lisääntyvä kilpailu pitävät huolen yrityspostin palvelutasosta ja kohtuullisesta hinnasta. Toimintaan sovellettaisiin luonnollisesti yleistä kilpailulainsäädäntöä.

Lehtijakelunkin sääntely olisi jakelun palvelutason ja jakeluhintojen sääntelyä. Lehtien kustantajat ovat yrityksiä, jotka eivät tarvitse samanlaista kuluttajansuojaa kuin yleispalvelukirjeen tai peruspaketin käyttäjät. Markkinataloudessa markkinoita ei tule erityisesti säännellä ilman tärkeätä yhteiskunnallista intressiä, esimerkiksi kuluttajan oikeuksien varmistamista. Jollei tällaista intressiä ole, elinkeinotoimintaan sovelletaan vain yleistä lainsäädäntöä, kuten kilpailunrajoituksia ja kuluttajansuojaa koskevia lakeja. Lehtijakelussa välttämätöntä erityissääntelyn intressiä on vaikea osoittaa.

Lehtijakelun ottamista postilainsäädännön piiriin on arvioitu myös lainvalmistelussa. Lehtien julkaisutoiminnan katsotaan kuuluvan perustuslain turvaaman sananvapauden piiriin. Eduskunnan perustuslakivaliokunnankin kannanottojen perusteella olisi sananvapauden kannalta ongelmallista, jos oikeus jaella lehtiä olisi riippuvainen viranomaisen päätöksestä (PeVL 14/1993, 28/2000).

Arvio. *Lehtijakelua ei tule säännellä lailla, koska:*

- *lehtien kustantajat eivät markkina-asetuksensa vuoksi tarvitse samanlaista erityissääntelyn suojaa kuin esimerkiksi postipalveluita käyttävät kuluttajat*
- *kilpailulainsäädäntö sääntelee määrävän markkina-asetuksen väärinkäyttöä myös lehtijakelussa*
- *lehtien kustantajat voivat tarvittaessa järjestää jakelunsa itse, niin kuin käytännössä ovat tehneetkin*
- *lehtien kustantajat eivät itse ole laajasti vaatineet lehtijakelun ottamista yleispalvelusääntelyn piiriin*
- *lehtien julkaisutoiminta kuuluu perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan perustuslain turvaaman sananvapauden piiriin, eikä joukkoviestinnän vapautta ole mahdollista säännellä ottamalla lehtijakelu sääntelyn kohteeksi.*

4.2.4 Miten jakelun kustannustehokkuutta edistetään?

Lehtien jakelusta voi osassa maata syntyä enemmän kustannuksia kuin tuottoja. Jos kustannusten ei haluta siirtyvän kuluttajahintoihin, ongelmaa ei edellä sanotun perusteella voi hoitaa sääntelyllä, joka pakottaisi yritykset subventoimaan kannattamattomia palveluitaan. Kustannusten ja tuottojen erotuksen voi yrittää kattaa jollakin seuraavassa tarkastelluista tavoista.

Kehitetään postipalvelun sääntelyä. Markkinataloudessa kustannustehokkuutta parantaa yleensä kilpailu. Kaupungeissa jakelukilpailua syntyneekin ajan oloon entistä enemmän, mutta se tuskin laajenee laajassa mitassa haja-asutusalueelle. Kaikkein vaikeimmilla alueilla lehtienkin jakelija lienee yleensä postin yleispalveluyritys, ilmeisesti Itella Oyj.

Lehtijakelun kustannustehokkuuteen vaikuttaa myös se, millaiset velvollisuudet Itella Oyj:llä on postin yleispalvelun tarjonnassa. Lehtijakelua edistää, jos postin yleispalvelusta ei tule Itella Oyj:lle kohtuutonta kuormaa, jonka yhtiö voisi pyrkiä siirtämään sääntelemättömän lehtijakelun kannettavaksi.

Postilaki määrittelee kirjeen kulkunopeuden. Nykyisin ensimmäisen luokan kirje on toimitettava perille seuraavana työpäivänä sen mukaan kuin laissa säädetään. Postilain mukaan postipalvelun tuottamisprosessi voitaisiin jatkossa rakentaa sellaisen kirjetuotteen mukaan, joka on tarkoitettu toimitettavaksi perille lähettämistä seuraavana toisena työpäivänä.

Kirjeen laatustandardilla on monenlaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Lehtijakelulle yleispalvelun alan kaventaminen olisi selvästi myönteistä. Kun yleispalvelukirje voisi viipyä matkalla yhden yön kauemmin, postin ja lehtien jakelu voitaisiin yhdistää joustavammin. Muutos tekisi

mahdolliseksi yleispalvelun ja lehtijakelun toteuttamisen tehokkaammin ja taloudellisemmin. Väljempi yleispalvelu antaisi yleispalveluyritykselle paremmat mahdollisuudet kehittää ja yhdistää jakeluun esimerkiksi kunnallisia lähilogistiikan palveluita. Kustannuskuorman jakaminen useammille jakeluille on edullista niille kaikille.

Toimipaikkaverkon tiheydellä ei ole lehtijakelulle olennaista merkitystä. Kevenevä velvoite toimipaikkaverkon ylläpitoon edistäisi jakelun taloudellisempaa järjestämistä. Se vähentää riskiä, että yleispalveluyritys (Itella Oyj) siirtää sääntelemättömien jakelupalveluiden kannettavaksi kustannuksia, joita ne eivät aiheuta.

Viisipäiväinen jakelu säilyisi yleispalveluna, vaikka laki keventäisi yleispalvelun kustannustaakkaa sallimalla nykyistä laajemmin poiketa siitä erityistapauksissa.

Arvio. *Postilaki tulisi saada voimaan 1.1.2011 lukien. Kevenevä yleispalvelukirjeen laatustandardi, kevenevä velvoite toimipaikkaverkon ylläpitoon ja viisipäiväisenä säilyvä jakelovelvoite edistävät kustannustehokasta ja taloudellista postitoimintaa, mistä hyötyisi myös tehokas lehtijakelu.*

Edistetään lähilogistiikkaa. Palvelujen turvaaminen haja-asutusalueilla edellyttää tulevaisuudessa lähilogistiikan palveluiden merkittävää kehittämistä. On tarkoituksenmukaista pyrkiä synergiaetuihin alueilla, joilla toiminnan harjoittamisen kustannukset ovat korkeat.

Postipalveluiden myynti (postimerkit, peruspakettien lähettäminen, ym.) voidaan todennäköisesti helpostikin järjestää muiden palvelujen yhteyteen, jos palveluvalikoima voidaan pitää riittävän yksinkertaisena. Postilähetysten ja erityisesti lehtijakelun järjestäminen lähilogistiikan ratkaisujen yhteyteen ei sen sijaan ole yhtä ongelmattonta. Postinjakelun kannalta olennaista on luotettavuus ja palvelun tasalaatuisuus. Erityisesti lehtien osalta on tärkeää, että jakelu pystytään suorittamaan säännöllisen aikataulun mukaan mahdollisimman aikaisin aamulla. Tällöin haasteeksi muodostuu aikarajoitteen yhteensovittaminen muiden palvelutarpeiden kanssa.

Arvio. *Itella Oyj:tä ja muita jakeluyrityksiä on rohkaistava kumppanuuteen kuntien ja valtiovarainministeriön kanssa lähilogistiikassa. Kuntien ja valtion tulee lähilogistiikkaa kehittäessään ottaa huomioon myös posti ja lehtijakelu osana palvelutarjontaa.*

Kehitetään kustannustoimintaa. Kustantajat voivat totuttaa kuluttajia sähköiseen lehteen jakamalla lehden sähköisiä versioita rinnakkaistuotteena tilaajilleen. Kustantajat voivat myös tarjota lehtien sisältöjä muiden yritysten lukulaitteisiin tai ryhtyä tarjoamaan niitä itse kuluttajille teleyritysten televerkkoja hyväksi käyttäen. Sähköisen lehden yleistyessä kustantajat voivat säästää lehden paino- ja jakelukustannuksissa. Sähköinen lehti voi myös korvata lehtijakelua alueilla, joihin se on hidasta tai kallista. Esimerkiksi ulkosuomalaisille sähköinen lehti voi olla riittävän ajantasainen ja edullinen. Lisäksi sähköinen lehti tarjoaa uusia mahdollisuuksia yhdistää perinteisen graafisen ja digitaalisen viestinnän parhaita ominaisuuksia.

Sähköisen lehden haasteita ovat perinteiseen paperilehteen verrattuna huonompi lukukokemus ja kaupallisesti kannattavan liiketoimintamallin jäsentymättömyys. Lukijat ovat haluttomia maksamaan sisällöistä verkossa, koska tarjolla on paljon ilmaistakin sisältöä. Toisaalta verkkolehtien mainostulot eivät kata aina edes julkaisukustannuksia.

Sähköisiä lukulaitteita on tullut markkinoille. Lukukokemuksen parantuessa kuluttajien halu maksaa sisällöistä saattaa kasvaa. Kehittyneiden lukualustojen, maksamisjärjestelmien sekä tiedostojen yleistyessä siirto- ja latausjärjestelmien lukijoita voidaan houkutelua uusien palveluiden käyttäjiksi.

Lukulaittein toteutettavassa jakeluketjussa kustantajan rooli on kuitenkin usein heikompi kuin paperilehden jakeluketjussa. Sähköisen kaupan ylläpitäjä ja teleoperaattori ottavat osansa tulovirrasta. Välittäjävetoisessa mallissa lukijan maksuista jää kustantajalle usein vain murto-

osa. Pitääkseen paremmin kiinni tilaajistaan, mainostajistaan ja jakeluketjustaan, lehtien on kuitenkin mahdollista tulla markkinoille myös suoraan laitevalmistajan kanssa tekemänsä yhteistyön avulla. Kustantajien tulisi rohkeasti arvioida markkinoille tuloa omilla laitteillaan ja palveluillaan, jos niille tyydyttävää tulojakomallia ei muuten synny.

Sähköinen lehti ei hyvältäkään lukualustalta luettuna ole aidon houkutteleva vaihtoehto perinteiselle lehdelle, jos kuluttajan on vaikeata valita sisältöjä kyllin laajasta tarjonnasta. Siksi laitteiden ja eri kustantajien sisältöjen yhteensopivuutta tulisi edistää ja käytettyjen standardien tulisi olla avoimia. Kuluttajalta ei tulisi edellyttää useiden päätelaitteiden hankintaa päästäkseen käsiksi laajaan koti- ja ulkomaiseen sisältöön. Kustantajan tulovirran kannalta on myös oleellista, että sähköisesti jaeltavien sisältöjen luvaton kopiointi ja välittäminen pystytään riittävän tehokkaasti estämään.

Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus TEKES panostaa jo nyt merkittävästi lukulaiteteknologian ja erityisesti sen hyvän toimintaympäristön luomiseen. Tieto- ja viestintäteollisuuden tutkimus Tivit Oy on käynnistänyt helmikuussa 2010 *eReading Services* –hankkeen, jonka tavoitteena on luoda tapa maksullisen lehtien ja kirjojen jakelemiseksi sähköisiin lukulaitteisiin. Kehitystyön kohteena on uusien liiketoimintamahdollisuuksien ja runsaan, helppokäyttöisen sisältövalikoiman luominen käyttäjäystävällisesti. Hankekonsortioon kuuluvat kaikkien media-alojen kustantajat. Hanke pyrkii luomaan markkinoita ja pohjaa kaupallisia palveluja tarjoaville ekosysteemeille ja kansainvälisesti skaalattaville liiketoimintamalleille. Tavoitteena on vaikuttaa standardointiin eurooppalaisella tasolla ja huolehtia liittymisestä globaaleihin standardeihin. Hankkeelle on haettu rahoitusta TEKES:ltä.

TEKESin osallistuminen sähköisten lukulaitteiden ja niiden toimintaympäristön kehitystyöhön ohjelmiansa puitteissa on välttämätöntä.

Arvio. *Kustantajia on rohkaistava jatkossakin aktiivisesti kehittämään lehtien sähköistä jake-
lua. Sähköisen lukulaitteen, sen toimintaympäristön ja liiketoimintamahdollisuuksien kehitys-
työtä tulee edistää myös julkisin resurssein.*

Varmistetaan laajakaistaverkon laatu. Laajakaista parantaa verkkolehden käyttömukavuutta. Sen yleistyminen parantaa palveluiden kattavuutta ja edistää verkkomainonnan mahdollisuuksia. Toisaalta lehtijakelun siirtyminen verkkoon lisää kuluttajien kiinnostusta hyviin laajakaistayhteyksiin.

Kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta keskeistä on jokaisen suomalaisen asuinpaikasta riippumaton oikeus kohtuuhintaiseen ja riittävän nopeaan laajakaistaan (yleispalvelulaajakaista). Yleispalvelulaajakaistan yhteysnopeuden ja laadun säädettyjä vaatimuksia voidaan muuttaa vastaamaan enemmistön käytössä olevaa yhteysnopeutta ajankohdan yhteiskunnallista tarvetta heijastaen. Sellainen tarve voisi olla kuluttajaystävällisen sähköisen lehtijakelun varmistaminen koko maassa.

Yleispalvelun toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset korvataan valtion varoista, jos ne muodostuvat yleispalveluyrityksen koko, yritystoiminnan laatu ja liikevaihto huomioon ottaen kohtuuttomaksi rasitteeksi. Tällä hetkellä yhteysnopeudeksi on asetettu 1 Mbit/s erikseen määritellyin laadullisin vaihteluvälein. Asetetun tason ei ole arvioitu muodostuvan kohtuuttomaksi rasitteeksi yleispalveluyrityksille.

Arvio. *Tulee selvittää tarve ja mahdollisuudet nostaa kohtuuhintaisen yleispalvelulaajakaistan yhteysnopeus tasolle, joka varmistaa kuluttajaystävällinen sähköisen lehtijakelun koko maassa (2 Mbit/s).*

Edistetään jakelukilpailua. Hyvän palvelutason säilyttämistä lehtijakelussa edistäisi parhaiten toimiva ja tehokas jakelukilpailu. Lehtijakelussa kilpailu on vapaata. Esimerkiksi sanoma-lehtien varhaisjakelussa markkinajohtajalla (Itella Oyj) on 67 prosentin markkinaosuus 11 muun yrityksen jakaessa loput 33 prosenttia. Kilpailun mahdollisuus ja sen olemassaolo on

tärkeä tekijä lehtijakelun kustannusten kurissa pitämisessä. Todennäköistä ei kuitenkaan ole, että Itella Oyj:n kattava valtakunnallinen jakeluverkko saisi kilpailijoita. Kilpailu voi jäädä Suomessa pysyvästi vain alueelliseksi.

Koska postin ja lehtien jakelu voi käyttää samaa tuotantoketjua, myös postikilpailulla on merkitystä. Käsittelin kysymystä osittain jo väliraportissani.

Valmistelussa olevassa postilaissa olisi kohtia, jotka parantaisivat mahdollisuutta kilpailla posti-toiminnassa ja sen seurauksena myös lehtijakelussa.

Alan toimijat pitävät ongelmana Itella Oyj:n markkina-asemaa lehtijakelussa. Muun ohella on esitetty, että yhtiö pystyy määrittämään hintoja ja muita sopimusehtoja yksipuolisesti ja että se asettaa posti- ja jakeluprosesseissaan oman konserninsa toiminnot kilpailijoitaan parempaan asemaan. Selkeää ehdotusta ei kuitenkaan ole tehty, miten asiaa voitaisiin kohentaa sääntelyllä, kun lehtijakelua ei kuitenkaan oteta lain soveltamisalaan eikä yleispalvelusääntelyn piiriin.

Määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön sovelletaan kilpailulainsäädäntöä. Lehden kustantaja voi saattaa asiansa kilpailuviranomaisten tutkittavaksi, jos katsoo jonkin markkinoilla toimivan yrityksen käyttävän väärin markkina-asemaansa.

Postilaki parantaisi jonkin verran myös kilpailevien postiyrietysten pääsyä postiverkon eri osiin. Sääntely koskisi postinumerojärjestelmän ja osoiterekisterin hyväksikäyttöä sekä pääsyä toisen postiyrietyksen hallussa oleviin postilokeroihin. Toteutuessaan ehdotukset edistäisivät vähintäänkin välillisesti myös kustannustehokasta lehtijakelua.

On pohdittu myös tarvetta säännellä ehtoja ja hintaa, joilla yleispalveluyrityksen olisi tarjottava palveluitaan osaksi toisen postiyrietyksen palveluketjua. Ainakaan tässä valmisteluvaiheessa postilaissa ei olisi tällaista mm. telemarkkinoilta tuttua verkkoon pääsyn sääntelyä (ns. access-sääntely). Asian arviointiin vaikuttaa sekin, että postidirektiivi ei teledirektiivien tavoin tällaista sääntelyä edellytä eikä se muutenkaan ole Euroopassa yleinen käytäntö.

Valmistelutyön ajatuksena on kehittää sääntelyä ja avata kilpailua asteittain. Toteutuessaan postilaki madaltaisi alalle tulon kynnyistä ja loisi nykyistä parempia edellytyksiä kilpailulle poistamalla laista kilpailun esteitä, parantamalla pääsyä infrastruktuurin osiin ja lisäämällä Viestintäviraston toimivaltaa.

Toisaalta laki määrittäisi yleispalvelun sisällön ja postiyrietyksen velvollisuudet uudelleen, jotta yleispalvelu voitaisiin turvata kustannustehokkaasti. Yleispalvelun kustannukset alenisivat. Lisäksi rakennettaisiin mekanismi, jonka avulla yleispalvelun tarjonta varmistetaan viime kädessä julkisin varoin. Tarkoituksena on parantaa yleispalvelun tarjoajan mahdollisuuksia suorittaa velvollisuuksistaan muuttuvassa toimintaympäristössä.

Postilakiehdotus ei siis edellyttäisi, että yleispalveluun velvoitettu postiyrietytys olisi kovinkaan laajalti velvollinen edistämään kilpailua antamalla verkkonsa palveluita kilpailijoiden käyttöön.

Lehtijakelulle on edullista, että jakelun hinnoittelu on mahdollisimman läpinäkyvää. Sitä parantaisi yleisesti myös Itella Oyj:n yhtiörakenteen muuttaminen siten, että peruspostipalvelut yhtiötettäisiin erikseen informaatio- ja logistiikkapalveluista.

Postilain antamisen yhteydessä kumottaisiin haja-asutusalueiden postinjakelun turvaamiseksi kerättävästä maksusta annettu laki. Postilain toteutuessa postiyrietykset voisivat joutua korvaamaan yleispalvelukustannuksia vain silloin, kun korvauksia tosiasiallisesti maksettaisiin. Matalampi alalle tulon kynnykset edistäisi kilpailua myös lehtijakelussa, jos se avaisi postikilpailua, kun kilpailevat postiyrietykset voisivat tarjota kirjetuotteiden ohella kustannustehokasta lehtijakelua ainakin niissä osissa maata, joissa tällaista kilpailua todellisuudessa syntyy.

Hallitseva postiyritys pyrkii korvaamaan menetettyjä markkinoita hinnoittelemalla lehtijakelun kalliimmaksi siellä, missä kilpailua ei ole. Se ei kuitenkaan olisi postiyrityksellekään riskitöntä, sillä lehtien jakelu on vapaa elinkeino. Kohtuuton hinnoittelu voisi johtaa esimerkiksi siihen, että lehden kustantaja hoitaa jakelunsa itse. Tällaisia tapauksia tunnetaan jo nyt.

Olennaista lehtijakelun kannalta on löytää keinoja pitää jakeluhinnat kohtuullisina siellä, missä vaihtoehtoja jakelulle ei ole. Jos postikilpailua edistävät lainmuutokset eivät osoittaudu riittäväksi, voitaisiin harkita esimerkiksi verkkoon pääsyn sääntelemistä tiukemmin, yleispalvelun kirjanpidollista eriyttämistä tai muita vastaavia, postilakia pidemmälle meneviä toimia.

On varauduttava siihen, että yleispalvelun kustannuksia on korvattava direktiivin ja lain mukaisesti. Se on välttämätöntä myös tehokkaalle lehtijakelulle. Jos tällaiset kustannukset muodostuisivat yleispalvelu yritykselle kohtuuttomiksi, se lisäisi yrityksen painetta korottaa lehtijakelun hintoja, joita ei säännellä. Seurauksena voisi olla, että yleispalvelu yritys ei voisi tarjota lehtijakelua kilpailukykyiseen hintaan, mistä jakelujärjestelmän kustannustehokkuus kärsisi. Terveitä lehtien jakelumarkkinoita edistäisi, että markkinoille tulevat postiyrietykset joutuvat osallistumaan postin yleispalvelun kustannuksiin.

Johtopäätös on, että kilpailu pitäisi hintoja kurissa siellä missä sitä syntyy. Ilmeistä kuitenkin on, että se ei toimisi tehokkaasti haja-asutusalueella. Kilpailu ei riitä vastaukseksi lehtijakelun ongelmiin nimenomaan harvaanasutulla alueella.

Arvio. *Kilpailun mahdollisuus ja olemassaolo lehtijakelussa edistää tehokasta lehtijakelua. Se estää markkinajohtajaa käyttämästä hyväksi markkina-asemaansa ja pitää palvelut hyvinä ja kustannukset kurissa.*

Myös hallittu postikilpailu on lehtijakelulle yleisesti ottaen tervetullut. Postilaki ei kuitenkaan sääntelisi kovin tiukasti yleispalvelu yrityksen velvollisuutta antaa postiverkon palveluita muiden käyttöön eikä sen hinnoittelua.

Luottamusta Itella Oyj:n hinnoitteluun edistäisi omalta osaltaan myös sen peruspostipalveluita tuottavan osan yhtiöittäminen erikseen yhtiön informaatio- ja logistiikkapalveluita tarjoavista osista.

Postikilpailun seuranta on aloitettava heti postilain tultua voimaan. Jos postilakiin ei oteta säännöksiä siitä, että kilpailevat postiyrietykset voivat käyttää omina tuotannontekijöinänsä postiverkon ylläpitäjän palveluja säännellyin ehdoin, siihen on varauduttava myöhemmin.

Kustannustehokkaalle lehtijakelulle on välttämätöntä, että postin yleispalvelun kustannukset korvataan yleispalvelu yritykselle direktiivin ja lain ehtojen täytyessä postilaissa säädettävää mekanismia käyttäen. Terveitä ja kustannustehokkaita lehtijakelun markkinoita edistää, että markkinoille tulevat postiyrietykset joutuvat osallistumaan yleispalvelun kustannuksiin.

Kilpailu ei riitä lehtijakelun ongelmien ratkaisuksi harvaanasutulla alueella.

4.2.5 Lehdistön tuet. Onko arvonnisäverotus reilua?

Tällä hetkellä sanoma- ja aikakauslehtien tukeen käytetään 1,3 miljoonaa euroa. Siitä 0,5 miljoonaa euroa ohjautuu vähemmistökielillä julkaistavien sanomalehtien ja vastaavien verkkojulkaisujen tukemiseen ja 0,8 miljoonaa euroa kulttuurilehtien tukemiseen. Nykyisillä lehdistön tuilla ei ole olennaista merkitystä lehtijakelun tai sen kustannusten kannalta. Merkittävin tuki osoitetaan puolueille, joiden tukema lehdistö edustaa lehdistön kokonaislevikistä huomattavan pientä osaa.

Varsinaisia tukia suurempi merkitys lehtien taloudelle on arvonnisäverotuksella. Sitä on esitelty edellä kohdassa 2.4. Tehdyn laskelman mukaan lehdet maksoivat vuonna 2008 arvonnisäveroä

213 miljoonaa euroa vähemmän kuin siinä tapauksessa, että vero olisi ollut 22 prosenttia. Jos lehtien tilausmaksujen arvonlisävero olisi kahdeksan prosenttia, ne maksaisivat veroa 77 milj. euroa vuodessa nykyistä enemmän, jos kysynnän hintajousto ei oteta huomioon. Kysynnän hintajouston ym. syiden takia vaikutukset lehtien talouteen olisivat vielä suuremmat.

Taulukko 11. Lehtien tilausmaksujen teoreettinen ALV-tuotto eri verokannoilla

	ALV 8 %		ALV 22 %	
	milj. euroa	% liikevaihdosta	milj. euroa	% liikevaihdosta
Sanomalehdet	38,4	8	105,6	22
Aikakauslehdet	38,9	8	106,9	22
Yhteensä	77,3	8	212,5	22

Lehdistölle arvonlisäverotuksen kiristämällä olisi kysynnän hintajousto takia vielä tätäkin suurempi merkitys. Sitä on tarkasteltu jäljempänä.

Lehdistön suojelemaan verokohtelun motiivi on ollut edistää sivistyksellisten sisältöjen kulutusta, siis lehtien lukemista. Sitä kautta verotus on tukenut yleishyödyllisenä pidettyä sisältöjen korkeata laatua ja monipuolisuutta. Mitä ilmeisimmin Suomen lehdistö on olennaisesti monipuolisempi suojelemaan verotuksen takia.

Muutkin tuotteet ja palvelut saavat suojelemaan verokohtelun. Esimerkiksi kirjojen arvonlisäverokanta on kahdeksan prosenttia. Myös Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radiorahastosta saaman korvausta (televisiomaksuja) verotetaan kahdeksan prosentin arvonlisäverokannalla, kun taas kaupallinen televisio on tavanomaisen verotuksen piirissä.

Tekniikan kehitys on johtanut siihen, että aivan sama sisältö voidaan jakaa kuluttajalle myös sähköisesti. Verkkolehdeä verotetaan kuitenkin normaalin verokannan mukaan. Kotiin tilatun painetun lehden hinta on veroton, mutta verkkolehden hinnassa sitä on 22 prosenttia.

Sisällön kuluttamisen, siis lehtien lukemisen kannalta ei ole merkitystä sillä, millaisessa muodossa sisältö kuluttajalle tulee. Niin ollen veromallin luomiseen aikanaan johtanut logiikka ei enää toimi. Jos tarkoituksena edelleenkin on tukea yleishyödyllisiä sisältöjä, sivistystä ja lehtien lukemista, myös verkkolehden tulisi olla verosta vapaa.

Nykyinen arvonlisäverotus ei ole tekniikkaneutraali. Se kohtelee epätasapuolisesti sähköisten palveluiden tarjoajaa. Kun sähköiset lukulaitteet yleistyvät, arvonlisäverotuksen epäneutraalisuus myös lehtien ja kirjojen välillä korostuu entisestään.

Asia ei kuitenkaan ole yksinkertainen. Suomen lehdistön tärkeimmät tulonlähteet ovat mainostulot ja tilausmaksut. Media ei ole vielä toistaiseksi löytänyt ansaintamallia internetissä. Kuluttajat eivät maksa mielellään verkkosisällöistä eivätkä lehtien verkkoversiot saa paljon tilaajia. Toisaalta verkossa ei päästä sellaisiin ilmoitus- ja mainostuloihin, että ne kompensoisivat tätä menetystä.

Suojelemaan verokohtelulla on tuettu lehtien lukemista. Tekniikan kehittyessä verokohtelu tulee nyt tukeneeksi tiettyä jakelutekniikkaa. Koska verkkoon ei ole kyetty luomaan toimivaa sisälöntuotannon ansaintamallia, verottomuus ja maksetun veron vähennysoikeus tukevat lehdistön perinteistä ansaintamallia. Koska lehdistön sisällön tuotannon rahoitukselle ei ole olemassa toimivaa vaihtoehtoa, lehdistön suojelemaan verotus tukee kuitenkin suoraan lehtien toimituksissa tehtävää sisällön tuotantotyötä.

Verokohtelun muuttamisella olisi dramaattisia seurauksia lehdistölle. Seuraavassa taulukossa on esitetty eräiden lehtien vuosikerran tilausmaksuja olettaen, että ALV-korotus siirrettäisiin suoraan tilausmaksuihin.

Taulukko 12. Eräiden lehtien vuosikerran hintoja eri ALV-kannoilla

Lehti (ilmestymistiheys)	Kestotilaus 1.1.2010	Alv 9 %	Alv 23 %
Helsingin Sanomat (7)	259,00	282,31	318,57
Aamulehti (7)	267,00	291,03	328,41
Itä-Häme (6)	144,00	156,96	177,12
Uutispäivä Demari (5)	149,00	162,41	183,27
Suomenmaa, valtakunnanpainos (4)	129,00	140,61	158,67
Maaseudun Tulevaisuus (3)	144,00	156,96	177,12
Koillis-Lappi (2)	63,00	68,67	77,49
Sipoon Sanomat (1)	58,00	63,22	71,34

Kallistuvat tilaushinnat vähentäisivät lehtien tilaajien ja lukijoiden määrää. Osa heistä siirtyisi lehden lukijoiksi verkossa, osa luopuisi lehdestä kokonaan. Molemmissa tapauksissa lehtien tilausmaksutulot ja mainostulot vähenisivät. Lehtien kyky tuottaa korkealaatuista ja monipuolista sisältöä vähenisi.

Liikenne- ja viestintäministeriön tilaamassa selvityksessä²¹ arvioitiin erilaisten tilaushintojen verokantojen vaikutusta lehtien tuloihin kahdessa eri skenaariossa. *Skenaariossa A* oletettiin, että sovellettava ALV-kanta ja tilausmaksujen nousu olisi 8 prosenttia ja tilausten hintajousto 0,3. *Skenaariossa B* oletettiin, että ALV-kanta ja tilausmaksujen nousu olisi 22 prosenttia ja tilausmaksujen hintajousto 0,6. Molempien skenaarioiden lähtöarvioon kuului, että lehtien tilaus- ja mainostulot olisivat vuoden 2008 tasolla. Selvitys antoi seuraavat arviot vaikutusten suuruusluokasta:

Taulukko 13. ALV-kannan vaikutus lehtien tuloihin eri skenaarioissa

Vaikutus (milj. euroa)	Skenaario A (8 %)	Skenaario B (22 %)
Sanomalehtien tilaustuloihin	-12	-63
Sanomalehtien mainostuloihin	-14	-77
Aikakauslehtien tilaustuloihin	-12	-64
Aikakauslehtien mainostuloihin	-5	-25
Yhteensä	-42	-230

Vaikutuksia lisäksi, että lehtien myynti-, tuotanto ja jakelukustannukset nousisivat.

Lehtien verotus yleisen arvonlisäverokannan mukaan on Euroopassa yhtä harvinaista kuin lehtien verottomuus. Yleisin eurooppalainen käytäntö on verotus alhaisimman verokannan mukaan, mikä Suomessa tarkoittaisi kahdeksan prosentin arvonlisäveroa.

Neutraali arvonlisäverotus voitaisiin tietysti varmistaa myös siten, että myös verkkolehtien tilausmaksua kohdeltaisiin verotuksessa yhtä edullisesti kuin lehtien tilausmaksuja. Se ei kuitenkaan olisi Euroopan unionin lainsäädännön mukaan mahdollista, koska lehdistön verovapaus perustuu liittymissopimuksessamme saatuun poikkeusoikeuteen.

Arvio. Lehtien suopealle arvonlisäverotukselle on painavat viestintäpoliittiset perustelut niin kauan kuin verkkojakelu ei tavoita kaikkia kansalaisia eikä vastaa laadultaan painettua sanaa. Viestintäpoliittisesti tämä motiivi on tärkeämpi kuin objektiivisen tarkka tekniikkaneutraalisuus. Jos lehdistön verokantaa kuitenkin nostettaisiin veropoliittisista tai muista syistä, se olisi tehtävä pitkän sopeutumisaajan puitteissa ja kompensoiden menetykset lehdistölle.

²¹ NAG.

5. Jakelutuki

Lehtijakelun hinnat määräytyvät jatkossakin markkinoilla. Niillä on taipumus nousta erityisesti alueilla, joissa ei ole jakelukilpailua. Suuressa osassa haja-asutusalueita jakeluhintoja ei hillitse sen paremmin sääntely kuin kilpailukaan.

Edellä mainitut toimet eivät ilmeisestikään riitä varmistamaan sitä, että haja-asutusalueen lehtijakelun kustannukset säilyvät kohtuullisina. Erityisesti alueellisille pienehköille lehdille se voi merkitä ylikäymättömiä taloudellisia vaikeuksia. Ne eivät voi siirtää kasvavia jakelukustannuksia tilausmaksuihin. Ilman viestintäpoliittisia toimia pieniä sanomalehtiä jouduttaisiin luultavasti lakkauttamaan lähivuosina jakelukustannusten kasvun vuoksi.

Pääosa suurempien, valtakunnallisten ja maakuntalehtien tilaajista on kaupungeissa, joissa jakeluhinnat säilyvät kohtuullisina ja voivat kilpaillun takia jopa alentua. Suuret lehdet eivät välttämättä joudu vaikeuksiin, vaikka niiden jakelu olisi pienehkölle osalle tilaajista huomattavankin kallista. Jos jakelukustannukset nousevat riittävästi, on liiketoiminnan kustannuspaineissa todennäköistä, että ne korottaisivat tilausmaksujaan alueilla, joissa jakelu on huomattavasti keskimääräistä kalliimpaa.

Jakelukustannuksia voidaan ohjata myös tukemalla jakeluhintoja siellä, missä ne muuten olisivat kohtuuttomia. Seuraavassa luodaan malli oikeudenmukaiselle lehdistön jakelutuelle.

5.1 Kuka vastaisi jakelutuen kustannuksista?

Periaatteessa maksajia voisivat olla valtio tai kunnat. Kansallista laajakaistastrategiaa toteuttavassa Laajakaista kaikille –hankkeessa kuntien suunnitellaan osallistuvan runkoverkon parantamiseksi annettavaan julkiseen tukeen teleyrityksille kunnasta riippuen 8-33 prosentilla hankkeen kokonaiskustannuksista.

Lehtien jakelutuen ajatus olisi, että lehdistö ja erityisesti paikallislehdet voivat selviytyä nousevista jakelukustannuksista ja lehdet ovat saatavilla koko maassa samaan hintaan. Viestintäpoliittinen pyrkimys lehtitilausten tasahintaan muistuttaisi sitä, että peruskirjeen postimerkin hinta on säädetty samaksi kaikkialla. Osassa maata peruskirjeestä saatavat tulot eivät kattaisi postiyrityksen kustannuksia. Tarkoitusta varten luodun rahoitusmekanismin lauetessa tämän yleispalvelun kohtuuttomat nettokustannukset korvaisi valtio. Myös kilpailevat postiyritykset voitaisiin velvoittaa osallistumaan korvaukseen.

Jakelutuen tarkoitus olisi huolehtia lehtien tasaisesta hinnoittelusta sääntelemättä sitä kuitenkaan postimerkkikirjeen tavoin lailla. Tuen maksaminen kuuluu valtion vastuulle, koska kysymys on yleisestä yhteiskuntapoliittisesta tarkoituksesta varmistaa kansalaisten tasa-arvo heidän asuinpaikastaan riippumatta.

Mahdollisuuksia saada tukeen EU-rahoitusta tulisi selvittää erikseen.

Arvio. *Valtion tulee vastata jakelutuesta kokonaisuudessaan. Mahdollisuuksia saada hankkeeseen EU-rahoitusta tulee selvittää erikseen.*

5.2 Kenelle tuki maksettaisiin?

Jakelutuki voitaisiin periaatteessa maksaa jakeluyritykselle, lehden tilaajalle tai lehden kustantajalle.

Tuen maksaminen *jakeluyritykselle* olisi kaikkein yksinkertaisinta, koska jakelijoita on varsin vähän. Kilpailuoikeudellisesti se olisi kuitenkin vaikein, jollei täysin mahdoton vaihtoehto. Esimerkiksi Itella Oyj on ilmoittanut, että se haluaa välttää tällaisen tuen vastaanottamista. Yh-

den jakeluyrityksen tukemista avoimilla markkinoilla voitaisiin tuskin järjestääkään yhteisöoikeuden vaatimusten mukaiseksi.

Jakelutuen maksaminen suoraan *tilaajalle* voitaisiin toteuttaa esimerkiksi palvelusetelinä tuen piiriin kuuluville kotitalouksille. Järjestelmä olisi hallinnollisesti vaihtoehtoista hankalin ja edellyttäisi kallista ja byrokraattista menettelyä valvontoineen. Tuen saajina olisi satoja tuhansia kotitalouksia. Järjestelmän hallinnointi ja valvonta tulisi kalliiksi.

Jakelutuen maksaminen lehden *kustantajalle* olisi selkeä ja kilpailun kannalta neutraali menettely. Tuki voitaisiin järjestää niin, että kustantaja saisi tuen siitä riippumatta, minkä jakeluyrityksen palveluita käyttää ja silloinkin, kun huolehtii jakelusta itse. Tuen saajia olisi kohtuullinen määrä. Tuen hallinnointi ja valvonta olisi yksinkertaisempaa kuin tuen saajan ollessa tilaaja.

Arvio. *Jakelutuki tulisi maksaa lehden kustantajalle.*

5.3 Mikä olisi jakelutuen maksuperuste ja määrä?

Jakelutuen perusteena tulisi olla sellaiset jakelukustannukset joko kokonaan tai osittain, jotka ylittävät maan keskimääräiset kustannukset. Liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta tehdyssä selvityksessä²² on arvioitu erilaisia mahdollisuuksia tukimallin järjestämiseen.

Jakelukustannusperusteinen tuki. Todellisten kustannusten selvittäminen on kilpailusyistä vaikeaa. Kustannuksia voitaisiin arvioida käyttäen hyväksi todellisuudessa maksettuja jakeluhintoja. Hintaan vaikuttavien tekijöiden perusteella voitaisiin sitten rakentaa tukimalli. Itella Oyj:n kustannukset perustuvat kuitenkin yhtiön nykyiseen palvelun tuotantorakenteeseen, eivätkä ne ole mitään objektiivisia mittareita, joita jonkin muun jakelijan kustannukset välttämättä noudattaisivat. Itella Oyj:n hinnoittelu perustuisi todennäköisesti käytössä oleviin postinumeroalueisiin.

Alueperusteinen tuki. Tuki voisi pohjautua tietyn jakelualueen oletettuihin jakelukustannuksiin. Tässä voitaisiin käyttää hyväksi jo tehtyjä malleja (ks. NERA:n mallista edellä s. 7). Kustannuksiltaan kalleimpia jakelualueita ei kuitenkaan voi määrittää yksinkertaisesti esimerkiksi asukastiheyden perusteella. Esimerkiksi samalla postinumeroalueella on monenlaisia alueita, eikä pelkkä postinumero sovi tuen perusteeksi, jos tuen halutaan riippuvan todellisista kustannuksista. Olennaisin jakelukustannuksia kasvattava tekijä on osoitteen etäisyys runkojakelureitistä. Kalleimmat jakelualueet ovat hajautuneet eri puolille Suomea. Myöskään kuntajako tai suora asukastiheys eivät ole hyviä kriteereitä. Alueperusteista tukea ohjautuisi jakeluihin, jotka eivät tukea todellisuudessa tarvitsisi.

Osoitekohtainen tuki. Olisi parasta, jos tuen tarve voitaisiin arvioida osoitekohtaisesti. Nykyaikaisilla logistiikkaohjelmilla se on mahdollista. Kustannuksiin vaikuttavat ainakin osoitepaikan etäisyys postin jakelun runkoyhteydestä, kotitalouksien tiheys alueella ja kotitalouden etäisyys kotitaloustihentymistä. Todellisuudessaakin kannattamattomimman jakelun osoitteet voitaisiin määrittää tuen piiriin. Tilaajien osoitetietoja verrattaisiin näihin jakelutuen piirissä oleviin osoitteisiin, minkä perusteella tukea jaettaisiin sitä hakeville kustantajille. Edellytys osoiteperusteiselle tukimallille olisi, että kustantajat ylläpitäisivät asiakkaista osoiterekisteriä, jota voitaisiin verrata tuettaviin osoitteisiin. Tämä olisi malleista selkein ja ohjaisi tuen tarkimmin juuri niihin jakeluihin, jotka tukea tarvitsevat, mutta vaatisi viranomaisen vuosittain ylläpitämää tietokantaa tukeen oikeuttavista kotitalouksista.

Osoitekohtainen tuki heijastaisi todellisten jakelukustannusten määrää, mutta olisi riippumaton todellisuudessa perityistä jakelumaksuista, jotka riippuvat mm. kilpailutilanteesta, jakelijan toimintatavoista ja tehokkuudesta.

²² **NAG.** Seuraava esitys perustuu selvityksen laskelmiin ja oletuksiin.

Kaikkien lehtien jakelu osoitelistalle päässeeseen postiosoitteeseen olisi jakelutuen piirissä. Tukeen oikeuttava olisi tuollaiseen osoitteeseen tehty tilaus siitä riippumatta, olisiko tilaaja kotitalous vai yritys. Osoitelistalle kuulumisella ei olisi mitään kansalaista koskettavia oikeusvaikutuksia. Sen vuoksi osoitteiston ei tarvitsisi täydellisen varmasti ja absoluuttisesti kuvata juuri niitä osoitteita, joissa keskimääräiset jakelukustannukset ylitetään jakelutuen edellytysten mukaisesti.

Laskentamallien perusteella jakelukustannuksia voidaan kuvata taulukossa 14 esitetyllä tavalla.

Taulukko 14. Eri alueiden keskimääräiset jakelukustannukset sekä keskeisimmät oletukset

	Väkiluku (milj.)	Kotitaloudet (milj.)	Suhteellinen jakelu- kustannus (euroa)	Keskimääräinen jakelu- kustannus (euroa)
Pääkaupunkiseutu	1,1	0,5	1,00	0,18
Muu taajama	3,3	1,6	1,45	0,25
Haja-asutusalue 1	0,5	0,3	2,30	0,40
Haja-asutusalue 2	0,3	0,1	3,20	0,56
<i>(Haja-asutusalue 1+2</i>	<i>0,8</i>	<i>0,4</i>	<i>2,50</i>	<i>0,44)</i>

Tukea tulisi maksaa vain lehden tilauksesta vakituiseen asuntoon ja yrityksen toimipaikkaan. Vapaa-ajan asunnot olisivat tuen ulkopuolella samaan tapaan kuin ne ovat Laajakaista kaikille –hankkeessa tuettujen yhteyksien ulkopuolella.

Sanomalehtien Liiton arvion mukaan maakuntalehtien tilaajista noin viisi prosenttia on yrityksiä. Muutamilta paikallislehdiltä saatujen tietojen perusteella voidaan arvioida, että yritystilaajien määrä niiden tilauksista olisi vain noin kolme prosenttia. Valtakunnallisilla sanomalehdillä (esim. Kauppalehti) yritystilaajien suhteellinen määrä on suurempi. Kaikista aikakauslehdistä yritystilaajien suhteellinen osuus on 5-10 prosenttia. Ammattilehdistä jopa 20 prosenttia tilataan yrityksiin.

Tässä selvityksessä haja-asutusalueen yritystilaajien määrä on oletettu maan keskiarvoa alemmaksi, koska haja-asutusalueella myös yritysten määrä on pienempi. Jäljempänä laskelmissa on siksi oletettu, että haja-asutusalueen lehdistä viisi prosenttia tilataan yrityksiin.

Suppean alueen jakelutuki. Jakelutukeen oikeuttavien osoitteiden listalle voitaisiin ottaa ne 100 000 postiosoitetta, joihin lehtijakelun kustannukset ovat kaikkein kalleimmat (*haja-asutusalue 2*). Osoitteista noin 95 000 olisi kotiosoitteita ja 5 000 yritysten toimipaikkojen osoitteita. Ne ovat osoitteet, joihin jakelu edellä kuvatun laskentamallin mukaan maksaa 0,56 euroa/lehti. Selvityksen ja sen oletusten mukaan tälle alueelle jaettiin v. 2008 yhteensä 53 miljoonaa sanoma- ja aikakauslehteä²³.

Koko haja-asutusalueen jakelutuki. Laajemmalle jakelutukeen oikeuttavien osoitteiden listalle voitaisiin ottaa haja-asutusalue 2:n lisäksi ne 300 000 postiosoitetta, joihin lehtijakelun kustannukset ovat yli maan keskiarvon (*haja-asutusalue 1*). Näistä osoitteista noin 285 000 olisi kotiosoitteita ja 15 000 yritysten toimipaikkojen osoitteita. Jos myös nämä osoitteet kuuluisivat tuettujen osoitteiden listalle, tuki kattaisi käytännössä koko haja-asutusalueen. Selvityksen ja sen oletusten mukaan näihin 300 000 osoitteeseen jaettiin v. 2008 yhteensä 106 miljoonaa sanoma- ja aikakauslehteä.

²³ Laskemien lähtökohdaksi on otettu vuoden 2008 sanoma- ja aikakauslehtien koko jakeluvolyymi (715 miljoonaa sanomalehteä ja 347 miljoonaa aikakauslehteä) ja lähetysten tasaisen jakautumisen osoitteisiin. Tuettavan jakelun volyymiksi arvioidaan tuettavan alueen osoitteiden suhteellista määrää vastaava osuus kokonaisvolyymista.

Jakelutuen määrä olisi kiinteä jakeluosoitteeseen toimitettua lehteä kohti (senttiä/lehti).

Jakelukustannukset voisivat jatkossakin olla haja-asutusalueella korkeammat, mutta tuella tasoitettaisiin haja-asutusalueen ja taajamien välistä kustannuseroa. Kustannuseroa leikattaisiin oikeudenmukaisesti, jos tukena maksettaisiin esimerkiksi 80 prosenttia siitä laskennallisesta jakelukustannuksesta, joka ylittää valtakunnallisen jakelukustannuksen toteutuneen keskiarvon (0,25 euroa/lehti). Tuki olisi tällöin eri haja-asutusalueilla ja yhteensä seuraava:

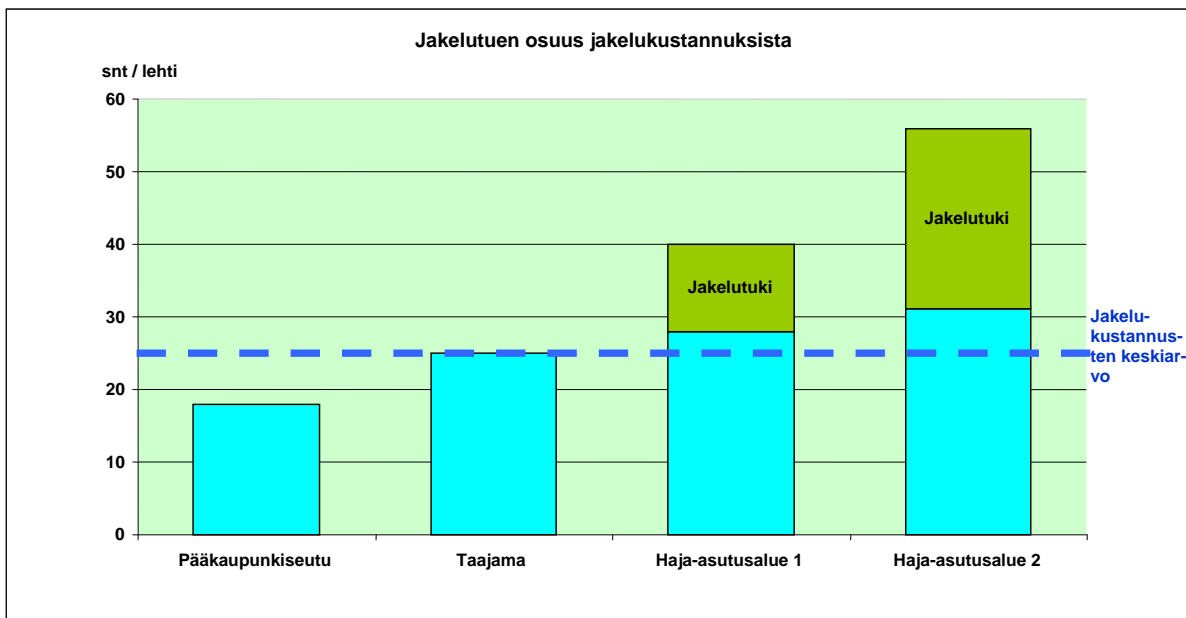
Taulukko 15. Jakelutuen määrä eräissä tapauksissa

	Osoitteita	Kustannusero /lehti euroa	Tuki/lehti euroa	Lehtiä milj. kpl	Tuki yhteensä milj. euroa/v
Haja-asutusalue 2	100 000	0,31	0,25	53	13,25
Haja-asutusalue 1	300 000	0,15	0,12	106	12,72
Yhteensä	400 000	-	-	159	25,97

Jos tuen piirissä olisi 100 000 postiosoitetta (haja-asutusalue 2), tuetun jakelun piirissä olisi noin viisi prosenttia suomalaisista. Tuen määrä olisi noin viisi prosenttia lehdistön nykyisistä jakelukustannuksista. Tällä alueella tuki olisi noin 90 euroa osoitelistalle kuuluvaan osoitteeseen tilattua 7-päiväisen sanomalehden vuosikertaa kohti ja noin 12 euroa kerran viikossa ilmestyvää aikakauslehden vuosikertaa kohti.

Jos taas tuki olisi laajempi ja sen piirissä olisi haja-asutusalue 2:n lisäksi myös 300 000 haja-asutusalue 1:n osoitetta, tuen piirissä olisi 15 prosenttia suomalaisista. Tuen määrä olisi tällöin vajaat 10 prosenttia lehtien nykyisistä jakelukustannuksista. Haja-asutusalueella 1 jakelutuki olisi noin 43 euroa osoitelistalle kuuluvaan osoitteeseen tilattua 7-päiväisen sanomalehden vuosikertaa kohti ja noin kuusi euroa kerran viikossa ilmestyvää aikakauslehden vuosikertaa kohti.

Kuvio 1. Lehtien jakelutuen vaikutus eri alueilla



Jakelutuen määrä lehtityypeittäin riippuisi lehden luonteesta. Euromääräisesti tukea saisivat eniten usein ilmestyvät lehdet, joilla on paljon levikkiä haja-asutusalueella.

Arvio. Jakelutukea tulisi maksaa haja-asutusalueella oleviin osoitteisiin tilatuista lehdistä. Se toisi tuen piiriin ne 400 000 postiosoitetta (15 prosenttia suomalaisista), joihin lehtijakelu tulee kaikkein kalleimmaksi.

Tuen määrä olisi 80 prosenttia siitä määrästä, jonka haja-asutusalueella olevan osoitteen keskimääräinen, laskennallinen jakelukustannus ylittää valtakunnallisten jakelukustannusten keskiarvon.

Käytännössä tuki kattaisi keskimäärin 80 prosenttia lehden laskennallisista jakelukustannuksista, jotka ylittävät maan keskimääräiset jakelukustannukset.

5.4 Mitä lehtiä tuettaisiin?

Pääsääntöisesti kaikkien lehtien tulisi olla oikeutettuja jakelutukeen. Tukea saisivat siis kaikki tällaisten lehden kustantajat taloudellisesta asemasta tai muista tekijöistä riippumatta. Käytännössä tukea saisivat suhteellisesti enemmän ne lehdet, joiden levikkialueella on paljon harvaan asuttuja alueita. Niitä olisivat erityisesti haja-asutusalueen paikallislehdet.

Sananvapauden hengessä jakelutuen myöntäjän asiana ei ole arvioida lehden sivistyksellistä tai muuta merkitystä. Niin ollen tukeen oikeutettuja olisivat sekä sanoma- että aikakauslehtien kustantajat lehtien sisällöstä (esim. yleisaikakauslehdet, mielipidelehdet, harrastus- ja viihdelehdet).

Erikseen tulisi selvittää, tulisiko tukea maksaa asiakaslehdille, ammatti- ja järjestölehdille tai muille maksuttomille julkaisuille. Näiden lehtien kustantamisen tulonmuodostus perustuu johonkin muuhun kuin tilaajan maksamaan tilausmaksuun.

Jos tuen määrä lehdelle olisi alle 1 000 euroa vuodessa, sitä ei maksettaisi. Hyvin harvoin ilmestyvät ja levikiltään pienet aikakauslehdet jäisivät tämän vuoksi tuen piiristä pois. Alarajaa pienemmällä tuella tuskin voitaisiin varmistaa yhdenkään lehden ilmestyminen. Toisaalta alarajan määrittäminen vähentäisi tuen piiriin kuuluvien kustantajien ja hallintokustannusten määrää tuntuvasti.

Arvio. *Pääsääntöisesti kaikkien maksullisten sanoma- ja aikakauslehtien tulisi olla jakelutuen piirissä niiden sisällöstä riippumatta.*

5.5 Millä ehdoilla tukea saisi?

Tukeen tulisi liittää ehtoja sen varmistamiseksi, että tuen tarkoitus toteutuu. Tuen yhteiskunnallinen tavoite olisi lehtien saatavuuden varmistaminen koko maassa samaan hintaan.

Tuen tulisi jo lähtökohdaltaan olla vain määräaikainen. Sen perusteita ja tietoyhteiskuntakehityksen vaikutusta lehtijakeluun tulisi jatkuvasti tarkkailla. Tuen saajia tulee tukiehdoilla kannustaa osallistumaan työhön sen hyväksi, että tuki voidaan aikanaan lopettaa.

Arvio. *Jakelutuen pitää olla määräaikainen. Lisäksi tukea vastaanottavalta kustantajalta tulee edellyttää, että*

- *lehti on tilattavissa kaikkiin Suomen osoitteisiin*
- *sen tilaushinta ei riipu tilausosoitteesta ja*
- *kustantaja kehittää aktiivisesti lehden sähköistä jakelua.*

5.6 Milloin tuki alkaisi?

Selvityksen kuluessa ei ole ilmennyt, että lehdistön toiminnan jatkuvuus juuri nyt olisi nousevien jakelukustannusten vuoksi kriisissä. Haja-asutusalueen lehtijakelun ongelmat riippuvat jatkossa pitkälti siitä, miten posti- ja muu jakelukilpailu kehittyy. Muutokset voivat tapahtua nopeasti.

Ilmeistä on, että on ainakin kaksi kriittistä ajankohtaa, jolloin jakelutuki on välttämätöntä. Myös lehtijakelun kustannukset ovat nousseet siinä vaiheessa, kun joudutaan *postin yleispalvelun korvausmenettelyyn*. Todennäköisesti jakelutuki on kuitenkin perusteltu jo hyvän aikaa ennen sitä.

Toinen ajankohta on käsillä heti, jos lehdistön *arvonlisäverokohtelua* tavalla tai toisella kiristetäisiin. Mm. veropohjan laajentamista pohditaan parhaillaan valtiovarainministeriön johdolla eikä työn tuloksia vielä tiedetä.

Arvio. *Lehtijakelun kustannusten kehitystä erityisesti haja-asutusalueella tulee alkaa heti tarkasti seurata. Jakelutuen vaatima lainsäädäntö ja sen toimeenpano valmistellaan niin, että tuki voidaan ottaa käyttöön tarvittaessa nopeasti.*

Liikenne- ja viestintäministeriö perustaa lehtijakelun neuvottelukunnan. Se seuraisi jakelukustannusten kehitystä ja sen vaikutusta lehtien talouteen. Neuvottelukunta raportoisii siitä vuosittain tai tarvittaessa tiheämminkin ministeriölle. Neuvottelukunnan tulee tehdä esitys tuen käyttöönotosta.

Liikenne- ja viestintäministeriön johdolla toimivassa neuvottelukunnassa olisi valtiovarainministeriön, Viestintäviraston, kustantajien, jakeluyritysten ja kuluttajaviranomaisten edustus.

Joka tapauksessa jakelutuki otettaisiin heti käyttöön, jos lehdistön arvonlisäverotusta kiristetäisiin.

5.7 Tuen hallinnointi

Jakelutuella tuetaan lehdistön saatavuutta haja-asutusalueella. Tehtävä on viestintäpolitiikkaa ja kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan. Tukea hallinnoisi luontevasti Viestintävirasto, jolle kuuluu myös valtion laajakaistatuen hallinnointi.

Arvio. *Jakelutuki tulisi osoittaa valtion talousarvioon liikenne- ja viestintäministeriön pääluokkaan otettavasta määrärahasta. Tukea hallinnoisi Viestintävirasto.*

5.8 Jakelutuki ja sananvapaus

Jakelutuki edistäisi kansalaisten sananvapautta, koska he olisivat entistä tasa-arvoisempia viestinnän vastaanotossa. Kustantajien sananvapautta tuki edistäisi, koska se tekisi niille mahdolliseksi tarjota sisältöjään laajemmalle lukijakunnalle jakelukustannusten estämättä.

Tuki ei vaikuttaisi lehdistön riippumattomuuteen yhtään sen enemmän kuin esimerkiksi se, että lehtitilaukset ovat arvonlisäverosta vapaat tai että siitä huolimatta lehdet voivat vähentää maksamiaan arvonlisäveroja. Tukeen liittyisi tosin ehtoja, mutta toisaalta tukea ei olisi pakko hakea eikä siis sen ehtoihin suostua.

Arvio. *Jakelutuki edistäisi kansalaisten sananvapautta.*

5.9 Jakelutuki, kilpailuoikeus ja valtioneuvoston ohjeet

Kun tuen saajia olisivat lehtien kustantajat ja tuki perustuisi yhteiskuntapoliittiseen pyrkimykseen varmistaa lehtien saatavuus kaikkialla maassa, se olisi Euroopan yhteisön ja Suomen kilpailulainsäädännön mukainen. Tähän näkemykseen yhtyvät selvitystyön aikana saadut alustavat asiantuntija-arviot. Järjestelyn sopivuutta Euroopan yhteisöoikeuteen puoltaa sekin, että monissa yhteisön jäsenvaltioissa on jakelutukijärjestelmiä.

Tukea on tarkasteltava myös Euroopan yhteisön valtiontukinormien valossa. Yhteisöoikeudessa ja sen soveltamiskäytännössä ollaan yleensä kriittisiä suurten yritysten tukemiseen nähden. Nyt tuen piirissä olisivat kaikki lehden kustantajat niiden taloudellisesta kantokyvystä riippumatta. Toisaalta juuri tämä seikka tekisi tuesta kilpailun ja sananvapauden toteutumisen kannalta neutraalin.

Yhteisöoikeutta sovellettaessa on oltu kriittisiä myös erilaisiin kustannuksiin perustuviin tukiin nähden. Toisaalta useimmissa yhteisömaissa on nytkin käytössä lehdistötukia, myös sellaisia jotka jaetaan nimenomaan jakelukustannusten perusteella. Tämän selvityksen puitteissa ei ole ollut mahdollista tutkia tämän pidemmälle, olisiko ehdotetussa tuessa ongelmia valtiontukia koskevan yhteisösääntelyn soveltamisessa.

Valtiontuki edellyttää kuitenkin notifiointia ja sen yhteisöoikeuden mukaisuus sekä kilpailu-
keuden että valtiontukinormien kannalta varmistuu lopullisesti vasta notifiointiprosessissa.

Arvio. *Jakelutuki on notifioitava Euroopan komissiolle.*

6. Johtopäätökset

Edellä esitettyjen arvioiden perusteella teen seuraavat johtopäätökset:

- 1) Lehtijakelu pitää säilyttää kustannuksiltaan kohtuullisena koko maassa.
- 2) On huolehdittava, että lehtiä voidaan tilata kaikkialla maassa eivätkä lehdet joudu jakelukustannusten vuoksi eriyttämään tilaushintojaan eri osissa maata.
- 3) Lehtijakelua ei pidä säännellä lailla, vaan tavoitteisiin on päästävä muin viestintäpoliittisin keinoin.
- 4) Lehtijakelua pitää edistää hyvällä postilailla ja käyttämällä hyväksi muiden jakelujen synergiaetuja lähilogistiikassa.
- 5) Nykyinen lehtituki ei auta lehdistöä, jos jakelukustannukset nousevat. Tuki kohdistuu vain harvoille lehdille eikä erityisesti haja-asutusalueille, joilla lehtijakelu on kalleinta.
- 6) Lehtien suojea arvonlisäverokohtelu ei kohtelee mediaa neutraalisti. Sille on kuitenkin viestintäpoliittisesti vankat perustelut, koska järjestelmän purkaminen ilman korvaavia toimia merkitsisi erittäin suuria taloudellisia menetyksiä lehdistölle ja johtaisi hyvin todennäköisesti lehdistön kuihtumiseen ja sananvapautta kaventaviin lehtikuolemiin.
- 7) Käyttöön jo otetut ja otettavat viestintäpoliittiset keinot eivät ratkaise lehtijakelun kustannusongelmia nimenomaan haja-asutusalueella. Niiden ratkaisemiseksi on varauduttava lehtien jakelutukeen.

7. Ehdotukset

Toimenpide	Vastuu
1. Lehtijakelua ei säännellä lailla.	LVM
2. Postilaki pannaan voimaan 1.1.2011 lukien ja sillä edistetään myös lehtijakelua <ul style="list-style-type: none"> • keventämällä yleispalvelun laatustandardia • keventämällä postitoimipaikkaverkostoa • säilyttämällä viisipäiväinen jakelu yleispalveluna • avaamalla hallitusti postikilpailua • seuraamalla postikilpailua heti lain voimaantulosta alkaen • korvaamalla Itella Oyj:lle valtion varoista direktiivin ja lain mukaisesti yleispalvelusta aiheutuvat kohtuuttomat kustannukset • velvoittamalla kilpailevat postiyrietykset osallistumaan yleispalvelun kustannusten korvaamiseen. 	LVM, Viestintävirasto
3. Itella Oyj:n perustoiminnot yhtiötetään erikseen yhtiön muusta toiminnasta. Peruspostipalveluita ja lehtijakelua tarjoava yhtiö säilytetään valtion omistuksessa strategisena omistuksena.	VNK
4. Itella Oyj:tä ja muita jakeluyrityksiä on rohkaistava kumppanuuteen kuntien ja valtiovarainministeriön kanssa lähilogistiikassa. Kuntien ja valtion tulee lähilogistiikkaa kehittäessään ottaa huomioon myös posti ja lehtijakelu osana palvelutarjontaa.	Itella Oyj, VM, kunnat
5. Kustantajia rohkaistaan jatkossakin aktiivisesti kehittämään lehtien sähköistä jakelua.	Kustantajat
6. Sähköisen lukulaitteen, sen toimintaympäristön ja liiketoimintamahdollisuuksien kehitystä edistetään julkisin resurssein.	TEKES
7. Selvitetään kohtuuhintaisen yleispalvelulaajakaistan yhteysnopeuden nostamista tasolle, jolla varmistetaan kuluttajaystävällinen sähköinen lehtijakelu kaikkialla Suomessa (2 Mbit/s).	LVM, Viestintävirasto
8. Lehdille edulliseen arvonlisäverotukseen ei kajota. Jos lehdistön verokantaa kuitenkin nostettaisiin veropoliittisista tai muista syistä, se olisi tehtävä pitkän sopeutumisaajan puitteissa ja kompensoiden menetykset lehdistölle.	VM
9. Varaudutaan tukemaan sanoma- ja aikakauslehtien jakelua haja-asutusalueella valtion varoista (jakelutuki). Tuki maksetaan kustantajille. Tuen määrä on 80 prosenttia siitä osasta lehden tilaajan laskennallisia jakelukustannuksia, joka ylittää maan keskimääräiset jakelukustannukset.	LVM, Viestintävirasto
Jakelutuen ehtona on, että sen saaja sitoutuu <ul style="list-style-type: none"> • toimittamaan tuetun lehden kaikkialle Suomeen samalla tilaushinnalla • osallistumaan aktiivisesti lehtien sähköisen jakelun kehittämiseen 	
Jakelutuki otetaan viipymättä käyttöön, jos <ul style="list-style-type: none"> • havaitaan, että haja-asutusalueen jakelukustannukset kasvavat kohtuuttomiksi, • postilain mukainen yleispalvelun korvaamisen järjestelmä käynnistyy tai • lehdistön arvonlisäverotusta muutetaan sille epäedullisemmäksi. 	

<p>Asetetaan heti lehtijakelun neuvottelukunta seuraamaan jake- lukustannusten kehitystä ja sen vaikutusta lehtien talouteen. Neuvottelukunta raportoi vähintään vuosittain liikenne- ja vies- tintäministeriölle ja tekee tilanteen niin vaatiessa ministeriölle esityksen jakelutuen käyttöönnotosta.</p> <p>Jakelutukea varaudutaan maksamaan viisi vuotta. Sen tarvetta tarkastellaan viimeistään vuonna 2016, kun kansallisen laaja- kaistastrategian toteutumista arvioidaan.</p> <p>Jakelutuki notifioidaan Euroopan komissiolle sen varmistami- seksi, että se täyttää yhteisön kilpailuoikeuden ja valtiontu- kinormien vaatimukset.</p>	
---	--

8. Taloudelliset vaikutukset

8.1 Valtiontaloudelliset vaikutukset

Ehdotuksista välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia on ehdotetulla jakelutuella.

Edellyttäen, että jakelutuen maksaminen alkaisi vuonna 2012 eikä lehtien levikissä tapahtuisi sen jälkeen olennaisia muutoksia, jakelutuen valtiontaloudelliset vaikutukset olisivat seuraavat:

Taulukko 16. Jakelutuen valtiontaloudelliset vaikutukset (milj. euroa)

	2012	2013	2014	2015	2016	Yht.
Valtion jakelutuki	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	130
Hallintokustannukset	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	3
Yhteensä	27,0	26,5	26,5	26,5	26,5	133

Tuen hallintokustannukset aiheutuisivat tietojärjestelmäkustannuksista ja kahden henkilön palkkaamisesta. Lisähenkilöstön tarve otettaisiin huomioon Viestintäviraston tuottavuusohjelman henkilöstötavoitteissa.

Teleyhteysien yleispalveluvelvoitteen nostamisesta (2 Mbit/s) aiheutuvat kustannukset tulee selvittää erikseen. Viestintämarkkinalain nojalla teleyrityksillä on eräin edellytyksin oikeus korvaukseen valtion varoista, jos niille yleispalvelusta aiheutuvat kustannukset ovat kohtuuttomat.

Tekes rahoittaa sähköisen lukulaitteen kehitystyötä tutkimusohjelmiensa puitteissa.

8.2 Vaikutukset kuntatalouteen

Ehdotus ei aiheuttaisi kunnille menoja eikä sillä olisi muutenkaan välitöntä vaikutusta kuntatalouteen. Paikallislehtien säilyminen elinvoimaisena edistäisi ja virkistäisi monin tavoin myös kuntien taloutta.

8.3 Vaikutukset yritysten talouteen

Postilain muutosten taloudellisia vaikutuksia yrityksille on esitetty postilakiehdotuksen perusteissa.

Ehdotuksista merkittävimmät vaikutukset lehdistön asemaan olisi jakelutuella. Se olisi noin 10 prosenttia lehtien todellisista jakelukustannuksista ja noin 1,5 prosenttia sanoma- ja aikakauslehtien yhteenlasketusta liikevaihdosta. Tuki kohdistuisi lehtiin eri tavoin. Lehden jakelutuki olisi suhteellisesti sitä suurempi, mitä enemmän sen levikistä on taajamien ulkopuolella. Jakelukustannusten kohtuullisuuden edistäminen ja viime kädessä jakelutuki edistäisivät erityisesti paikallislehtien ja muiden levikiltään pienten lehtien mahdollisuuksia kannattavaan liiketoimintaan nousevista jakelukustannuksista huolimatta.

Teletoinnin yleispalveluvelvoitteesta teleyrityksille aiheutuvat kustannukset tulee selvittää erikseen arvioitaessa yleispalvelun laajentamisen mahdollisuuksia.

8.4 Vaikutukset lehden tilaajiin

Jakelutuki ja sen ehdot pitäisivät paikallislehdistön kannattavana jakelukustannusten noususta huolimatta. Tilaaja saisi asuinpakastaan riippumatta tuen piirissä olevat lehdet samalla hinnalla.

9. Rahoitus

Lehtien jakelutuki lisäisi valtion menoja 27 milj. eurolla tuen ensimmäisenä vuonna ja sen jälkeen 26,5 milj. eurolla vuodessa siltä ajalta, kun tukea maksetaan. Määräraha tulisi osoittaa liikenne- ja viestintäministeriön pääluokassa lehdistön jakelutukeen varatulla tukimomentilla kehysten ulkopuolelta.

Liikenne- ja viestintäministeriö

ASETTAMISPÄÄTÖS

LVM108:00/2009

11.12.2009

Postin ja pienkuljetustoiminnan kehittäminen

Asettaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on tänään asettanut kansliapäällikkö Harri Pursiaisen selvittämään postin ja pienkuljetustoiminnan kehittämistä.

Toimikausi

Arvio välittömistä toimista on annettava 28.2.2010 mennessä. Ehdotus ratkaisuksi on tehtävä 31.5.2010 mennessä.

Tausta

Suomen postilainsäädäntö uudistetaan Euroopan unionin postidirektiivin mukaiseksi 1.1.2011 lukien. Direktiivin implementointia valmisteleva liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä antaa ehdotuksensa tarvittaviksi lainmuutoksiksi 28.2.2010 mennessä. Työryhmä esittää myös muita muutoksia lakiin.

Yhteisöläinsäädännön voimaansaattamisesta ja vireillä olevasta lainsäädäntötyöstä riippumatta postilla ja lain soveltamisalaan kuulumattomalla pienkuljetustoiminnalla on monia haasteita. Suurimmat niistä koskevat postipalveluita haja-asutusalueella, niiden kannattavuutta ja kannattamattomien palveluiden rahoitusta.

Lain tarkoittama postipalvelu on postilähetysten keräilyä, kuljettamista ja jakelua, mutta sitä voidaan tarkastella myös osana laajempaa kokonaisuutta. Postitoimintaan kytkeytyy myös sanoma- ja aikakauslehtien jakelu, vaikka se ei kuulukaan lain soveltamisalaan eikä postin yleispalveluun. Lisäksi postipalveluiden tarkastelussa tulee ottaa huomioon muiden kuin postiyritysten pakettipalvelut ja osoitteettomien lähetysten jakelu. Postitoiminta voidaan niin ollen nähdä osana laajempia pienkuljetustoiminnan ja logistiikan markkinoita.

Posti- ja pienkuljetustoiminnan kokonaisuuteen voivat vaikuttaa myös muut palvelut, mukaan lukien sähköiset palvelut ja älykkäät ratkaisut. Yhteispalvelutoiminnasta voitaisiin saada synergia- ja kustannusetuja erityisesti haja-asutusalueella.

Tavoitteet

Selvityksessä tulee etsiä ja hahmotella innovatiivisia, kustannustehokkaita ja erityisesti haja-asutusalueiden palvelutarjonnan varmistavia ratkaisuja postin, erityyppisten jakeluiden ja logistiikan kehittämiseksi hakien synergiaetuja erilaisten palveluiden tarjonnasta.

Ratkaisujen tulee mahdollisuuksien mukaan varmistaa sanomalehtien säännöllinen kotikuljetus kustannustehokkaasti koko maassa ja olla pantavissa toimeen viimeistään vuoden 2011 aikana.

Tehtävä

Määrään kansliapäällikkö Harri Pursiaisen selvittämään postin ja pienkuljetustoiminnan kehittämistä.

Viestintäministeri



Suvi Lindén

Osastopäällikkö, ylijohdaja



Liisa Ero

LIITTEET**JAKELU**

Kansliapäällikkö Pursiainen

TIEDOKSI

Viestintäpolitiikan osasto

Valmisteluaineistoa

Kuullut toimialan edustajat ja asiantuntijat

Alho, Jukka, toimitusjohtaja, Itella Oyj
Autio, Lasse, johtaja, Janton Oy
Dénes, István, toimitusjohtaja, Janton Oy
Eriksson Teemu, kehittämisspäälikkö, valtiovarainministeriö
Ero, Liisa, ylijohdaja liikenne- ja viestintäministeriö
Gabrielsson, Håkan, toimitusjohtaja, Viestinnän keskusliitto
Haapalainen, Jukka, toimitusjohtaja, Kaleva Oy
Hagman, Rauni, pääjohtaja, Viestintävirasto
Heikkinen-Jarnola, Marja, liikenne- ja viestintähallinnon controller, liikenne- ja viestintäministeriö
Henriksson, Arto, toimitusjohtaja, Loviisan Sanomain Oy
Hetemäki, Martti, alivaltiosihteeri, valtiovarainministeriö
Huikuri, Sauli, toimitusjohtaja, Joutsen Media Oy
Hörkkö, Jorma, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö
Johansson, Henrik, toimitusjohtaja, KSF Media Ab
Jokinen, Juhani, ylijohdaja, Kilpailuvirasto
Kietäväinen, Timo, varatoimitusjohtaja, Kuntaliitto
Kivikoski, Jussi, johtaja, Tekes
Korkiatupa, Matti, toimitusjohtaja, Ilkka Oyj
Laurinen, Heikki, toimitusjohtaja, Viestilehdet Oy
Lindholm, Alexander, toimitusjohtaja, Yhtyneet Kuvalehdet Oy
Lunnas, Heikki, johtaja, Kuntaliitto
Markkula, Kristiina, toiminnasta vastaava johtaja, Sanomalehtien Liitto
Mäkinen, Raili, toimitusjohtaja, Sanoma Magazines
Normo, Elina, viestintäneuvos liikenne- ja viestintäministeriö
Ottela, Jukka, toimitusjohtaja, Esan Kirjapaino Oy
Pietikäinen, Kristiina, apulaisosastopäälikkö, liikenne- ja viestintäministeriö
Pentikäinen, Mikael, toimitusjohtaja, Sanoma News Oy
Ranto, Esko, toimitusjohtaja, Kustannus Oy Demari
Ristola, Juhapekka, viestintäneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö
Summanen, Erkki, toimitusjohtaja, Lehtisepät Oy
Svento, Reijo, toimitusjohtaja, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto Ficom
Telanne, Kai, toimitusjohtaja, Alma Media Oyj
Viikuna, Esa, puheenjohtaja, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU

Kokoukset ja seminaarit

Postilakityöryhmä 21.12.2009

Lehtien jakelun pyöreän pöydän keskustelu LVM:ssä 11.1.2010

Itella Oyj:n, Kuntaliiton ja LVM:n keskustelutilaisuus lähilogistiikasta 3.3.2010

Lähteitä ja muuta aineistoa

Communication trends and the role of mail. Copenhagen Institute for Future Studies. 2009.

Eero Lehto ja Katriina Maliniemi: EU:n uusi postidirektiivi ja postimarkkinoiden kilpailuttaminen Suomessa. Palkansaajien tutkimuslaitos. Raportteja 16. Helsinki 2010.

Elina Normo: Sanomalehdistön tukeminen pohjoismaissa. Julkaisussa Joukkoviestimet 1998. Tilastokeskus.

ENPA State Aid Member Status November-December 2008. European Newspaper Publishers' Association. (ENPA).

Euroopan yhteisöjen komission virallinen ilmoitus 2009/2148 (virallinen huomautus haja-asutusalueiden postitoiminnan turvaamiseksi perittävästä maksusta).

<http://www.taltidningsnamnden.se/>

<http://www.kulturradet.se/sv/bidrag/kulturtidskrifter/>

Itella Oyj:n valitus Helsingin hallinto-oikeudelle Viestintäviraston päätöksestä 734/9322/2009.

Joukkoviestimet 2009. Tilastokeskus. (**Joukkoviestimet**)

Juha Salovaara: Sanomalehtien jakelun erityiskysymykset. Muistio 3.8.2009.

Jukka Alho: Tehokas postinjakelujärjestelmä harvaan asutussa maassa. Kalvosarja. Maaliskuu 2010.

Lehtijakelun tukeminen. Nordic Adviser Groupin raportti 5.3.2010. Liikenne- ja viestintäministeriö. (**NAG**)

Levikintarkastus Oy. <http://www.levikintarkastus.fi/levikkitietokanta/index.php>

Markus Granlund, Aki Koponen, Jouni Saari: Postipalveluiden yleispalvelun kustannusten arviointimenetelmät ja rahoitusmekanismit. Turun kauppakorkeakoulun muistio.

Posti- ja pienkuljetustoiminnan tilasto 2008. Viestintävirasto.

Postimarkkinaselvitys. LVM:n julkaisuja 52/2008.

Regeringes proposition 2009/10: 199. Nya villkor för stödet till dagspressen.
<http://www.regeringen.se/sb/d/12612/a/143149>.

Sanomalehtitieto 2008. Sanomalehtien liitto.

Sanoma Oyj. Vuosikertomus 2009.

Suomen hallituksen vastaus komission viralliseen huomautukseen asiassa 2009/2148. UM2009-01652/16.9.2009.

Suomen pakettivälitysmarkkinat. EP Logistics Oy:n selvitysraportti. LVM 2009.

Viestintäviraston päätös Itella Oyj:n yleispalvelutuotteiden hinnoittelusta (734/9322/13.10.2009).

VTT. Viestintäalan nykytila ja kehitystrendit 2010–2011. GT-raportti Nro 1 Maaliskuu 2010.

Yhteispalvelun laajentamishanke. Lähilogistiikkayrittäjyysprojektin selvitysraportti. VM 28.9.2009.

LIITETAULUKOT

Liitetaulukko 1. Sanomalehtien ilmestymiskerrat ja osuus kokonaislevikistä vuonna 2008

Sanomalehtinimikkeet 2008	Ilmestymis- kertoja	Kpl	Osuus kokonaisle- vikistä %
Päivälehdet	7-4	51	69,4
	7	31	52,3
	6	8	11,4
	5	8	4,7
	4	4	1,0
Verkkoversiot		53	
Muut sanomalehdet	3-1	150	30,6
	3	18	
	2	59	
	1	73	
Verkkoversiot		111	

Liitetaulukko 2. Sanomalehtien varhaisjakelun markkinaosuudet 2008

Jakeluorganisaatio	volyyymi	markkinaosuus
Itella Oyj	1 035 751	67,0 %
Aamujakelu Oy	140 213	9,1 %
Esa Jakelut Oy	74 257	4,8 %
Savon Jakelu Oy	59 072	3,8 %
Satakunnan Kansa	51 846	3,4 %
Oulun Jakelutoimisto Oy	48 034	3,1 %
Ilves Jakelu Oy	45 478	2,9 %
Länsi-Savo	21 690	1,4 %
Karjalainen	20 670	1,3 %
Länsi-Suomi	19 032	1,2 %
Uutisposti Ky	18 941	1,2 %
Itä-Savo	11 935	0,8 %
Yhteensä	1 546 919	100 %

Liitetaulukko 3. Valtion tuki lehdistölle 1991–2009

TUKIMUOTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Valikoiva sanomalehtituki 1)																			
- valtioneuvoston jakama	12,3	11,6	10,4	9,3	7,6	7,6	6,7	6,7	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,9	5,9	5,9	6,1		
- puolueiden kautta	8,2	7,2	6,4	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,8	7,8	7,8	8,0		
- uutis- ja tietotoimistojen tuki 2)	1,2	0,7																	
Harkinnanvarainen tuki 3)																		0,5	0,5
Sanomalehtien yhteisjakelutuki	4,0	3,4	3,0	2,9	2,9														
Mielipidelehtituki	0,4	0,4	0,4																
Uskonnollisten lehtien tuki	0,4	0,4	0,4																
Kulttuurilehtituki 4)				0,7	0,7	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0
<i>Suora lehtituki yhteensä</i>	<i>26,5</i>	<i>23,7</i>	<i>20,7</i>	<i>18,7</i>	<i>17,0</i>	<i>14,0</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>14,4</i>	<i>14,4</i>	<i>14,4</i>	<i>14,9</i>	<i>1,3</i>	<i>1,5</i>
Yleinen kuljetustuki 5)	53,8	45,4	16,5	16,5	8,2														
<i>Tuki yhteensä</i>	<i>80,3</i>	<i>69,1</i>	<i>37,1</i>	<i>35,2</i>	<i>25,2</i>	<i>14,0</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>14,4</i>	<i>14,4</i>	<i>14,4</i>	<i>14,9</i>	<i>1,3</i>	<i>1,5</i>

1) Tuki sanomalehdistön kuljetus- jakelu- ja muiden kustannusten alentamiseen

2) Uutis- ja tietotoimistojen sekä niiden asiakaslehtien telekustannusten alentamiseen

3) Harkinnanvaraista tukea myönnetään valtakunnallisilla vähemmistökielillä julkaistaville sanomalehdille ja niitä vastaaville verkkojulkaisuille. Myös ruotsinkielistä uutispalvelua tuetaan.

4) Mielipidelehtien ja uskonnollisten lehtien tuki yhdistettiin kulttuurilehtitueksi vuonna 1994.

5) Tuki maksettiin Posti- ja telelaitokselle/Suomen Posti Oy:lle lehtien kuljetusmaksujen alentamiseksi. Momentin nimike muutettiin vuoden 1994 talousarviossa: Lehtien maa-seutujakelun korvaus.

Lähteet: Valtion tilinpäätökset. Valtion tulo- ja menoarvioesitykset