

Ehdotus pysyväksi avustusmekanismiksi journalismin tukemiseksi

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2021:10

Ehdotus pysyväksi avustusmekanismiksi journalismin tukemiseksi

Sini Wirén, Hanne Aho, Marko Ala-Fossi, Mikko Grönlund,
Jukka Holmberg, Päivi Korpisaari, Mikko Villi, Päivi-Maria
Virta, Emil Asp, Emmi Nykänen, Atro Andersson

Liikenne- ja viestintäministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Liikenne- ja viestintäministeriö

© 2021 tekijät ja liikenne- ja viestintäministeriö

ISBN pdf: 978-952-243-611-5

ISSN pdf: 1795-4045

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Ehdotus pysyväksi avustusmekanismiksi journalismin tukemiseksi

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2021:10

Julkaisija Liikenne- ja viestintäministeriö

Tekijä/t Sini Wirén, Hanne Aho, Marko Ala-Fossi, Mikko Grönlund, Jukka Holmberg, Päivi Korpi-saari, Mikko Villi, Päivi-Maria Virta, Emil Asp, Emmi Nykänen, Atro Andersson

Kieli suomi **Sivumäärä** 45

Tiivistelmä Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 25.6.2020 media-alan toimijoita edustavista tahoista ja alan asiantuntijoista koostuvan työryhmän avustamaan journalismin tukemiseen tarkoitetun väliaikaisen valtionavustuksen valmistelussa sekä pohtimaan pysyväisluonteista avustusmekanismia journalismin tukemiseksi. Osana työryhmän työtä on tarkasteltu myös mahdollisuutta tukea monikielistä ja monikulttuurista journalismia tuottavia tiedotusvälineitä.

Työryhmän jäseninä ovat toimineet: Hanne Aho, puheenjohtaja, Journalistiliitto; Marko Ala-Fossi, yliopistonlehtori Tampereen yliopisto; Mikko Grönlund, tutkimuspäällikkö, Turun yliopisto; Jukka Holmberg, toimitusjohtaja, Medialiitto; Mikko Villi, professori, Jyväskylän yliopisto sekä Päivi Korpisaari, viestintäoikeuden professori, Helsingin yliopisto.

Työryhmä ehdottaa pääasiallisena journalismin tukimuotona toimituksellista tuotantotukea. Toisena tukimuotona ehdotetaan kehittämistukea, jota voitaisiin myöntää paitsi aloitteleville tiedotusvälineille myös olemassa olevan tiedotusvälineen kehittämishankkeisiin. Molempien tukien tarkoituksena olisi uutis- ja ajankohtaissisältöjä tarjoavien tiedotusvälineiden tukeminen. Lisäksi työryhmä ehdottaa erityistä yhteisömedioiden tukea. Malli edistäisi kokonaisuudessaan luotettavaa, monipuolista ja yhteiskunnallisesti merkittävää tiedonvälitystä.

Asiasanat media, media-ala, journalismi, tukipolitiikka, sanomalehdet

ISBN PDF 978-952-243-611-5 **ISSN PDF** 1795-4045

Asianumero VN/15743/2020 **Hankenumero** LVM040:00/2020

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-611-5>

Förslag till en permanent understödsmekanism för att stödja journalistiken

Kommunikationsministeriets publikationer 2021:10

Utgivare Kommunikationsministeriet

Författare Sini Wirén, Hanne Aho, Marko Ala-Fossi, Mikko Grönlund, Jukka Holmberg, Päivi Korpi-saari, Mikko Villi, Päivi-Maria Virta, Emil Asp, Emmi Nykänen, Atro Andersson

Språk finska

Sidantal 45

Referat Den 25 juni 2020 tillsatte kommunikationsministeriet en arbetsgrupp bestående av aktörer som företräder mediebranschen och sakkunniga inom branschen för att bistå vid beredningen av ett temporärt statsunderstöd som ska stödja journalistiken och för att överväga en permanent understödsmekanism för att stödja journalistiken. Arbetsgruppen har också granskat möjligheten att stödja medier som producerar flerspråkig och mångkulturell journalistik.

Medlemmar i arbetsgruppen var Hanne Aho, ordförande för Journalistförbundet, Marko Ala-Fossi, universitetslektor vid Tammerfors universitet, Mikko Grönlund, forskningschef vid Åbo universitet, Jukka Holmberg, verkställande direktör för Medieförbundet, Mikko Villi, professor vid Jyväskylä universitet samt Päivi Korpisaari, professor i kommunikationsrätt vid Helsingfors universitet.

Arbetsgruppen föreslår redaktionellt produktionsstöd som huvudsaklig stödform för journalistiken. Som en annan stödform föreslås utvecklingsstöd som kan beviljas förutom nya medier också projekt för utveckling av medier som redan är verksamma. Syftet med båda stöden är att stödja medier som levererar nyhets- och aktualitetsinnehåll. Arbetsgruppen föreslår dessutom ett särskilt stöd till icke-kommersiella medier. Modellen ska främja en tillförlitlig, mångsidig och samhällligt betydande informationsförmedling.

Nyckelord media, mediebranschen, journalistik, stödpolitik, dagstidningar

ISBN PDF 978-952-243-611-5

ISSN PDF 1795-4045

Ärendenr. VN/15743/2020

Projektnr. LVM040:00/2020

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-611-5>

Government proposal on permanent aid mechanism in support of journalism

Publications of the Ministry of Transport and Communications 2021:10

Publisher Ministry of Transport and Communications

Authors Sini Wirén, Hanne Aho, Marko Ala-Fossi, Mikko Grönlund, Jukka Holmberg, Päivi Korpi-
saari, Mikko Villi, Päivi-Maria Virta, Emil Asp, Emmi Nykänen, Atro Andersson

Language Finnish **Pages** 45

Abstract On 25 June 2020, the Ministry of Transport and Communications appointed a working group with representatives of the media sector and experts in the field to assist in the further preparation of a temporary government grant in support of journalism and to reflect on a permanent aid mechanism for this purpose. The working group also discussed the feasibility of public support for media that produce multilingual and multicultural journalism.

Members of the working group: Hanne Aho, Chair, Union of Journalists in Finland; Marko Ala-Fossi, Media Researcher, University of Tampere; Mikko Grönlund, Research Manager, University of Turku; Jukka Holmberg, CEO, Finnish Media Federation; Mikko Villi, Professor, University of Jyväskylä; and Päivi Korpisaari, Professor in Communication Law, University of Helsinki.

The working group proposes editorial production support as the main form of assistance. Another proposed form of assistance is development support that could be granted not only to newly established media companies but also for development projects of an established media company. Both forms of assistance are intended to support media that provide news and current affairs content. The working group also proposes specific support for community media. The proposed model would promote reliable, multi-faceted and socially significant communication as a whole.

Keywords media, media sector, journalism, aid policy, newspapers

ISBN PDF 978-952-243-611-5 **ISSN PDF** 1795-4045

Reference no. VN/15743/2020 **Project no.** LVM040:00/2020

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-611-5>

Sisältö

1	Tausta.....	8
2	Journalismin ja median tukiohjelmat Suomessa.....	11
3	Journalismin ja median tukiohjelmat muissa maissa	13
3.1	Sisällöntuotantotuet.....	15
3.2	Sisältöprojektituet sekä innovaation ja uuden toiminnan tukeminen	18
3.3	Verotuet ja verovähennykset median tilausmaksuista	20
3.4	Tukiviranomaiset.....	23
3.5	Pohjoismaisten tukiohjelmien vaikutuksia	24
4	Valtiontukiarviointi	29
5	Työryhmän ehdotus pysyväksi avustusmekanismiksi	31
5.1	Ehdotuksen taustalla vaikuttavat tekijät	31
5.2	Pysyvä avustusmekanismi	32
5.3	Toimituksellinen tuotantotuki.....	34
5.4	Kehittämistuki.....	38
5.5	Yhteisömedioiden tuki	39
5.6	Verovähennysoikeus.....	41
5.7	Kulttuurisetelien käytön laajentaminen.....	41
5.8	Ehdotuksen vaikutukset	42
5.9	Lopuksi.....	45

ESIPUHE

Media-ala on ollut voimakkaan muutoksen alaisena koko 2000-luvun ajan digitalisaation aiheuttaman teknologisen murroksen vuoksi. Media-alan toimijat ovat onnistuneet vaihtelevasti perinteisen mainonnan myyntiin ja tilauksiin perustuvan ansaintalogiikan siirtämisessä digitaaliseen ympäristöön. COVID-19-pandemia on edelleen kärjistänyt toimialan haastavaa tilannetta. Samalla tarve luotettavaan tiedonsaantiin on entisestään lisääntynyt.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä on valmistellut ehdotuksen pysyväksi avustusmekanismiksi journalismin tukemiseksi. Pääasiallisena tukimuotona ehdotetaan toimituksellista tuotantotukea. Tukea maksettaisiin lähtökohtaisesti journalistisen työn kustannusten kattamiseen ja toiminnan ja sisältöjen kehittämiseen. Toisena tukimuotona ehdotetaan kehittämistukea, jota voitaisiin myöntää paitsi aloitteleville tiedotusvälineille myös olemassa olevan tiedotusvälineen kehittämishankkeisiin. Molempien tukien tarkoituksena olisi uutis- ja ajankohtaissisältöjä tarjoavien tiedotusvälineiden tukeminen. Lisäksi ehdotetaan erityistä yhteisömedioiden tukea.

Ehdotettava avustusmekanismi mahdollistaisi eri mediasektorit laajasti kattavan tavan tukea paitsi olemassa olevia myös perustamisvaiheessa olevia uutis- ja ajankohtaissisältöjä tuottavia tiedotusvälineitä. Toteutuessaan se mahdollistaisi myös monikulttuurisen ja -kielellisen tiedonvälityksen tukemisen. Malli edistäisi kokonaisuudessaan luotettavaa, monipuolista ja yhteiskunnallisesti merkittävää tiedonvälitystä.

Huhtikuussa 2021

1 Tausta

Media-ala on ollut voimakkaan muutoksen alaisena koko 2000-luvun ajan digitalisaation aiheuttaman disruption johdosta. Kuluttajien valinnanvaran kasvu ja kulutuskäytöksen muutokset ovat johtaneet mediasisältöjen kulutuksen sirpaloitumiseen useampiin kanaviin ja lähteisiin. Perinteisen mainonnan myyntiin ja tilauksiin perustuvan ansaintalogiikan siirtäminen digitaaliseen ympäristöön on haastavaa, ja media-alan toimijat ovat onnistuneet siinä vaihtelevasti. Monikansalliset teknologiayritykset haastavat perinteisiä toimijoita mainonnan tulovirroista ja kilpailevat samoista yleisöistä perinteisten tiedotusvälineiden kanssa. Toimintaympäristön muutos on johtanut sekä aiemman liiketoiminnan uudelleenjärjestelyihin, että uusiin investointitarpeisiin. Onnistuminen investointitarpeisiin ja toimialan muutokseen vastaamisessa on ollut vaihtelevaa, ja toimialalla on tapahtunut voimakasta keskittymistä viime vuosikymmenenä.

Adaptoituminen digitaalisiin kanaviin, keskittäminen ja tehokkaan konsernirakenteen suomien skaalaetujen hyödyntäminen sekä uusille liiketoiminta-alueille leviäminen on onnistunut hyvin alan suurilta toimijoilta. Toimialan liiketoimintalogiikan muutos sekä kysynnän vähentyminen väestön kulutustottumuksien sekä –mieltyymysten muuttuttua ovat olleet haasteellisia etenkin ilmais- ja paikallisia uutisia tuotaville pienille toimijoille.

Toimialan entisestään haastavaa tilannetta on kärjistänyt COVID-19-pandemia ja sen rajoittamiseksi asetetut toimet. Kriisi on vaikuttanut erityisesti täysin mainosrahoitteisiin kaupunkilehtiin, kaupallisiin radioihin ja tv-kanaviin.

Liikenne ja viestintäministeriö antoi 16.4.2020 Elina Grundströmille toimeksi selvityksen laatimisen siitä, miten journalismia voidaan tukea tilanteessa, jossa koronakriisi on lisännyt luotettavan ja totuudenmukaisen journalismin tarvetta, mutta heikentänyt voimakkaasti sen taloudellisia toimintaedellytyksiä¹. Selvityksen tavoitteena oli löytää tarpeen mukaan yksi tai useampia tukimuotoja, jotka voitaisiin ottaa käyttöön nopeasti ja jotka kohdistuisivat nimenomaan journalistiseen sisältöön. Selvityksen mukaan nopeiden tukimuotojen rinnalla tulisi käynnistää selvitys harkinnanvaraisten tukien kokonaisuudesta ja tukilautakunnasta. Kokonaisuus muun muassa tukisi journalismia alustasta riippumatta, varmistaisi paikallisen ja alueellisen journalismin elinvoimaisuuden

¹ Journalismin tukeminen koronakriisin aikana, selvityshenkilön ehdotus, Elina Grundström 27.4.2020 https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d1994b90-6713-4a6a-85c2-e4648917a419/96f060b3-cfda-4ec1-ab0e-7656b1c20c45/RAPORTTI_20200428064239.pdf

sekä tukisi median digisiirtymää. Tässä yhteydessä tulisi myös tarkastella kaikkia olemassa olevia journalismin tukia ja selvittää, olisiko mielekästä yhdistää ne uuteen tukien kokonaisuuteen.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 25.6.2020 media-alan toimijoita edustavista tahoista ja alan asiantuntijoista koostuvan työryhmän avustamaan journalismin tukemiseen tarkoitetun väliaikaisen valtionavustuksen valmistelussa sekä pohtimaan pysyväisluonteista avustusmekanismia journalismin tukemiseksi. Osana työryhmän työtä on tarkasteltu myös mahdollisuutta tukea monikielistä ja monikulttuurista journalismia tuottavia tiedotusvälineitä.

Työryhmän puheenjohtajana toimi yksikön johtaja Sini Wirén liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat toimineet: Hanne Aho, puheenjohtaja, Journalistiliitto; Marko Ala-Fossi, yliopistonlehtori Tampereen yliopisto; Mikko Grönlund, tutkimuspäällikkö, Turun yliopisto; Jukka Holmberg, toimitusjohtaja, Medialiitto; Mikko Villi, professori, Jyväskylän yliopisto sekä Päivi Korpisaari, viestintäoikeuden professori, Helsingin yliopisto. Työryhmän sihteerinä toimivat Päivi-Maria Virta, johtava asiantuntija, LVM ja Emil Asp, viestintäneuvos, LVM.

Työryhmän ehdottaman väliaikaisen tuen tarkoituksena oli tukea koronapandemian vuoksi talousvaikeuksiin joutunutta journalistista sisältöä tuottavaa mediaa. Tuesta säädetään valtioneuvoston asetuksessa journalistisen sisällön edistämiseen vuonna 2020 (679/2020). Tukisumma oli yhteensä 7,5 miljoonaa euroa.

Pysyvää avustusmekanismia valmistellessaan työryhmä on kokoontunut viisi kertaa: 2.11.2020, 8.12.2020, 14.12.2020, 26.1.2021 ja 3.2.2021. Työryhmän loppukokous pidettiin 30.3.2021. Pysyvän avustusmekanismin taustaksi on kartoitettu eri vaihtoehtoja tiedonvälityksen tukemiseksi. Alustavasti on selvitetty erityisesti muissa Pohjoismaissa käytössä olevia tukimekanismeja ja niiden vaikutuksia tuen kohteena oleville yrityksille ja laajemminkin toimialalle. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että tukien vaikutuksia on tutkittu varsin vähän. Tätä voidaan pitää erikoisena ottaen huomioon tukien laaja yhteiskunnallinen merkitys.

Avustusmekanismin arvioinnissa keskeistä on ollut tuen tavoitteiden kiteyttäminen sekä sen määrittäminen, miten ja millaisille sisältötyypeille tukea kohdistettaisiin. Tuen tavoitteilla ja sen kohdistamisella tietyn tyyppisille sisällöille on vaikutusta valittaviin tukimuotoihin, tukikriteereihin ja myönnettävien tukien määriin. Valmistelussa pyrkimyksenä on ollut tukea ammattimaisesti tuotettua riippumatonta journalismia, jolla on merkitystä demokratialle. Avustusta myönnettäisiin lähtökohtaisesti uutis- ja ajankohtaisissältöjä tarjoaville kotimaisille tiedotusvälineille.

Työryhmässä on keskusteltu erilaisista suorien tukien tukimalleista kuten tuotantotuesta, kehitys- ja start up-tuista, erityistuista kuten yhteisömedioiden tuesta ja tukien tukikriteereistä. Keskusteluissa on pohdittu myös tiedotusvälineiden tukemista erilaisin verohelpotuksin kuten arvonnisäverohelpotuksin. Lisäksi on pohdittu mahdollisuutta tilausmaksujen verovähennysoikeuteen. Työryhmä on arvioinut myös eri mekanismeja tukien jakamiseksi Suomessa. Tukia voitaisiin jakaa esimerkiksi perustettavan säätiön kautta tai viranomaisen toimesta asiantuntijoista koostuvaa lautakuntaa apuna käyttäen.

Valmistelun aikana on kuultu myös Liikenne- ja viestintäviraston kokemuksia journalismin koronatuen myöntämisestä. Lisäksi on kuultu Suomessa toimivia yhteisöradioita ja sellaisia kotimaisia uutis- ja ajankohtaissisältöjä tarjoavia televisiotoiminnan harjoittajia, jotka eivät ole edustettuina työryhmässä mukana olevien liittojen kautta. Lausunnon ovat toimittaneet Kansan Radioliitto ry, Pispalan Radioyhdistys ry, Radio Robin Hood /Turun Lähiradioyhdistys ry, Brilliance Communications Oy (AlfaTV) ja MTV Oy. Lausuntojen mukaan journalismin pysyvälle avustusmekanismille on tarvetta muun muassa median monimuotoisuuden ja riippumattoman, faktoihin perustuvan uutisoinnin turvaamiseksi. Tärkeänä pidettiin myös yhdistysperusteisesti toimivien yhteisömedioiden tukemista. Yhteisömediat tarjoavat laaja-alaisesti ohjelmistoa yhteiskunnan eri osa-alueilta tarjoten äänikanavan niille, jotka eivät sitä välttämättä muualta saa. Lausunnoissa kannatettiin tukien myöntämistä journalistien palkkakuluihin ja toiminnan kehittämiseen. Tärkeänä nähtiin myös toiminnan jatkuvuuden turvaaminen. Lausunnoissa esitettiin lisäksi näkemyksiä tukiehdosta ja tuen käytön seurannasta.

Median toimintaedellytyksiä tarkasteltaessa on huomattava, että median suorat sisällötuet ja verotuet ovat vain yksi tapa median tukemiseksi muun median toimintaedellytyksiin vaikuttavan poliittisen päätöksenteon rinnalla. Muun muassa toimivan ja kohtuuhintaisen jakelun merkitystä ei tule unohtaa. Erityisesti printtituotteisiin liittyviä jakelutukia tarkastellaan liikenne- ja viestintäministeriössä erikseen valtiosuhteiden työryhmän raporttiin ja ehdotuksiin pohjaten². Ehdotuksessa ei ole tarkasteltu yleisradio-toimintaan liittyviä valtiontukia.

² <https://vnk.fi/-/valtiosuhteerityoryhma-postinjakelun-yleispalveluvelvoitetta-kevennettava-sanomalehtien-jakelu-turvaten>

2 Journalismin ja median tukiohjelmat Suomessa

Journalismille ja erityisesti lehdistölle suunnatun suoran ja epäsuoran valtiontuen yhdistelmä oli useiden vuosikymmenien ajan osa Suomen viestintäpolitiikan keinovalikoimaa, mutta 1990-luvun alussa tehtyjen poliittisten päätösten seurauksena lehtien suorista valtiontuista luovuttiin lähes kokonaan³. Suomessa ei siksi ole tällä hetkellä laajempia yleisiä journalismin ja median tukemisen suoria tukiohjelmia. Lehdistöä tuetaan kuitenkin edelleen verotuilla, sillä lehtitilaukset niin paperi- kuin digimuodossa kuuluvat alempaan 10 prosentin arvonlisäverokantaan. Arvonlisäveroa on käsitelty tarkemmin kohdassa 3.3.

Muiden Pohjoismaiden tavoin Suomessa jaetaan erityisiä kieliperusteisia mediatukia. Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa tukea valtakunnallisille vähemmistökielisille sanomalehdille ja sähköisille julkaisuille. Liikenne- ja viestintäministeriö vastasi tuen jakamisesta vuoteen 2015 saakka. Tuesta säädetään valtioneuvoston asetuksessa sanomalehdistön tuesta (398/2008). Avustuksen päätarkoituksena on tukea ruotsin, saamen, karjalan ja romanin kielillä sekä viittomakielellä julkaistuja sanomalehtiä ja verkkojulkaisuja, saamen- ja karjalankielisen aineiston tuottamista ja julkaisemista suomen tai ruotsin kielellä julkaistavan lehden yhteydessä sekä ruotsinkielistä uutispalvelua.

Sanomalehdistön tukea koskevassa asetuksessa sanomalehdellä tarkoitetaan Suomessa julkaistua ja painettua, tiettyä kohtuullista tilausmaksua vastaan jokaisen saatavissa olevaa, vähintään kerran viikossa ilmestyvää julkaisua, joka sisältää uutisia koko valtakunnan alueelta ja ulkomailta sekä selostavia ja kommentoivia kirjoituksia yhteiskuntaelämän eri aloilta. Verkkojulkaisulla puolestaan tarkoitetaan avoimen tietoverkon kautta yleisön saataville toimitettua sähköistä julkaisua, jonka sisältöä täydennetään vähintään kolme kertaa viikossa, ja joka sisältää uutisia koko valtakunnan alueelta ja ulkomailta sekä selostavia ja kommentoivia kirjoituksia yhteiskuntaelämän eri aloilta.

Sanomalehtien tukea on jaettu vuosittain 500 000 euroa. Yksittäiset myönnettyt tukisummat ovat vaihdelleet 10 000 ja 375 000 euron välillä ja avustuksia on myönnetty

³ Nieminen, Hannu, Kaarle Nordenstreng ja Timo Harjuniemi (2013). "Finland: The Rise and Fall of a Democratic Subsidy Scheme." In *State Aid for Newspapers*, edited by Paul Murschetz, 177–192. Berlin: Springer.

vuosittain 4 – 7 hakijalle. Suurimmat tukisummat ovat menneet ruotsinkieliseen uutistuotantoon, aluksi ruotsinkieliselle STT:lle, myöhemmin Svensk Presstjänstille (SPT). Pienempiä tukimääriä on jaettu muun muassa pienten lehtien verkkohankkeisiin.

Suomessa jaetaan myös erityisiä avustuksia kulttuurilehdille. Avustukset on tarkoitettu Suomessa ilmestyville kulttuurilehdille ja verkkojulkaisuille, jotka ylläpitävät kulttuurista, tieteestä, taiteesta tai eri maailmankatsomuksista käytävää monipuolista yhteiskunnallista keskustelua. Avustuksilla tuetaan kulttuurilehden julkaisemisesta aiheutuvia kuluja. Lisäksi avustuksia myönnetään lehden levikin edistämiseen. Avustuksia voivat hakea oikeuskelpoiset yhteisöt, yhdistykset, osuuskunnat ja yritykset. Myös kuntien ja säätiöiden ylläpitämät organisaatiot voivat olla hakijoina.

Kulttuurilehtien avustukset jakaa Taiteen edistämiskeskus, jonka toiminnasta säädetään laissa Taiteen edistämiskeskuksesta (657/2012) ja valtioneuvoston asetuksessa Taiteen edistämiskeskuksesta (727/2012). Taiteen edistämiskeskus kuulee avustusten myöntämisessä kulttuuripaneelia, joka arvioi muun muassa lehden laatua ja vaikuttavuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriö osoittaa Taiteen edistämiskeskuselle vuosittain määrärahan tähän tarkoitukseen. Vuonna 2021 määräraha on 885 000 euroa.

Väliaikaisena tukimuotona Suomessa jaettiin vuonna 2020 edellä mainittua journalismin koronatukea 7,5 miljoonaa euroa. Avustuksen tarkoituksena oli tukea COVID-19-pandemiasta kärsinyttä journalistista sisältöä tuottavaa mediaa ja sen tavoitteena on lisätä monimuotoista journalistista sisältöä sekä sen tarjontaa ja kehittää journalismia erityisesti paikallisella ja alueellisella tasolla.

Liikenne- ja viestintäministeriö on tukenut Suomen Tietotoimisto Oy:tä myöntämällä sille 1,5 miljoonan euron suuruisen kertaluontoisen valtionavustuksen uutistoimistopalvelun jatkumisen turvaamiseksi. Valtionavustus kohdistui perusuutispalvelun ja sen välittömien liitännäisten palveluiden tuottamiseen. Valtionavustus myönnettiin niin sanottuna SGEI-tukena, eli yhtiölle annettiin julkisen palvelun velvoite ylläpitää perusuutispalvelua ja sen välittömiä liitännäisiä palveluita 1.2.2019-31.1.2020. Tukeen sisältyi myös vaatimus yhtiön toiminnan kehittämisestä ja talouden vakauttamisesta. Lisäksi MTV Oy:lle on myönnetty vuosina 2018 ja 2019 avustusta television uutistoimintaan yhteensä 3 miljoonaa euroa. Kuten STT:lle myönnettyssä tuessa, myös MTV:n tuen ehtona oli MTV3-kanavan julkinen palveluvelvoite, jonka tarkoituksena oli suomalaisen uutismedian monimuotoisuuden turvaaminen televisiossa.

Lisäksi Suomessa on myönnetty vuosina 2015-2018 jäljempänä kohdassa 3.2. kuvattua median innovaatiotukea noin 30 miljoonaa euroa.

3 Journalismin ja median tukiohjelmat muissa maissa

Alla tarkastellaan muissa maissa, erityisesti Pohjoismaissa käytössä olevia median tukiohjelmiä.

Pohjoismaiden mediajärjestelmiä voidaan pitää hyvin samanlaisina. Tutkimuksessa on esitetty⁴, että Pohjoismainen malli perustuu neljälle peruskivelle. Tämän mukaan Pohjoismaille on yhteistä se, että 1) niissä media ja journalismi käsitetään julkiseksi palveluksi tai julkiseksi hyödykkeeksi, joka tulisi olla saatavilla yhtäläisin ehdoin, 2) ne korostavat ja niillä on keinoja varmistaa toimituksellinen vapaus ja itsesääntely, 3) niiden kulttuuripolitiikka ulottuu mediaan ja mailla on muun muassa tukijärjestelmiä, minkä avulla pyritään varmistamaan monimuotoisuus ja laatu, 4) niissä korostetaan konsensusratkaisuja ja yhteistyötä eri tahojen, kuten valtion, toimialan ja yleisön kanssa.

Medioita voidaan tukea epäsuorien ja suorien tukien muodossa. Pohjoismaat rahoittavat lisäksi yleisradioyhtiöitään. Tämä on järjestetty useimmiten yleisradioverolla tai maksulla. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa mediaa ja journalismia tuetaan vuosittain kymmenien miljoonien eurojen suorilla valtiontuilla. Pääasiassa tuet koostuvat sisälöntuotantotuista, mutta tukiohjelmissa on mukana myös jakeluun liittyviä tukia sekä esimerkiksi innovaatiotukia. Eri maiden pääasiallisia suorita tukityyppejä on esitetty oheisessa taulukossa:

4 Syvertsen et al (2014) The media welfare state: Nordic media in the digital era. Ann Arbor: University of Michigan Press

Ruotsi	<ul style="list-style-type: none"> • Tuotanto/toimintatuki • Jakelutuki • Paikallisjournalismin tuki • Innovaatituki <p>YHT: noin 70 miljoonaa euroa +COVID 19-tuki noin 47 miljoonaa euroa</p>
Tanska	<ul style="list-style-type: none"> • Tuotantotuki • Innovaatituki • Uuden median perustamistuki • ns. saneeraustuki kriisitilanteessa oleville medioille (kertaluontoinen) • Kulttuuri- ja mielipidelehtien tuki • Yhteisöradio/TV-tuki <p>YHT: noin 51 miljoonaa euroa + 2020 COVID 19-tuki, perustuu ilmoitustulojen menetykseen</p>
Norja	<ul style="list-style-type: none"> • Tuotantotuki • Innovaatituki • Kaupallisen tv- uutistoiminnan tuki • Kulttuuri- ja mielipidelehtien tuki • Saamelaisten lehtien tuki + Finnmarkin jakelutuki • Media-alan muuntokoulutustuki • Mediatutkimuksen tuki <p>YHT: noin 40 miljoonaa euroa + COVID 19-tuki noin 27 miljoonaa euroa</p>

Ruotsissa mediaa tuettiin vuonna 2020 suorien tukien muodossa noin 70 miljoonalla eurolla. Lisäksi hallitus myönsi tukeen 20 miljoonan euron korotuksen. Tuet myöntää viranomaisen (Myndigheten för press, radio och tv) yhteydessä toimiva mediatukilautakunta. Sanomalehdille myönnetään toimintatukea ja jakelutukea. Painetuille ja digitaalisessa muodossa julkaistaville sanomalehdille myönnettävä toimintatuki perustuu lehden levikkiin ja siihen, kuinka usein sanomalehti julkaistaan. Jakelutukia myönnetään jakeluyhtiön järjestämään yhteiseen jakeluun osallistuville. Ruotsissa myönnetään lisäksi erillistä mediatukea alueellisen journalismin tukemiseen, innovaatioon ja

kehitykseen. Tukea myönnetään korkealaatuista uutissisältöä julkaiseville tiedotusvälineille, jotka tarkastelevat laaja-alaisesti demokratian kannalta merkityksellisiä aihepiirejä.

Ruotsissa myönnettiin lisäksi erityistä noin 47 miljoonan euron kriisitukea COVID-19-pandemian vuoksi talousvaikeuksiin joutuneiden mediayritysten tukemiseksi. Tuki toteutettiin voimassa olevien tukiohjelmien avulla.

Tanskassa myönnettiin lehdistötukia vuonna 2020 yhteensä noin 51 miljoonalla eurolla. Tuet myöntää kulttuuriministeriön asettama medialautakunta. Tuet maksetaan pääsääntöisesti tuotantokustannusten perusteella maksettavina tuotantotukina. Tukea myönnetään uutissisältöjä julkaiseville medioille. Lisäksi myönnetään innovaatiotukea uusien medioiden tai olemassa olevien medioiden kehittämishankkeisiin. Niin ikään tukea myönnetään voittoa tavoittelemattomille, erityisen teeman, kuten kulttuurin, koulutuksen, luonnon, urheilun tai uskonnon ympärille rakentuvilla aikakautisilla julkaisuilla.

Samoin kuin Ruotsissa, myös Tanskassa myönnettiin erityistä noin 31 miljoonan euron kriisitukea COVID-19-pandemian vuoksi talousvaikeuksiin joutuneiden mediayritysten tukemiseksi.

Norjassa on myönnetty lehdistötukia vuodesta 1969. Tukea myönnettiin vuonna 2020 noin 38 miljoonalla eurolla. Tukien päätavoitteena on ylläpitää heterogeenistä sanomalehdistöä ja edistää paikallista kilpailua. Tärkein tuki on tuotantotuki, joka myönnetään suhteessa sanomalehtien levikkiin ja markkina-asemaan. Lisäksi maksetaan innovaatiotukea sekä myönnetään avustuksia valituille julkaisuilla, kuten poliittisille sanomalehdille, vähemmistöille tai erityisryhmille suunnatuille sanomalehdille. Lehdistötukia Norjassa hallinnoi erillinen mediaviranomainen (Medietillsynet), jonka apuna käytetään erillistä asiantuntijalautakuntaa. Norjassa myönnettiin myös 27 miljoonaa euroa lisätukea COVID-19-pandemian vuoksi talousvaikeuksiin joutuneille mediayrityksille.

3.1 Sisällöntuotantotuet

Tuotantotuissa pääsääntöisesti korvataan mediatuotteen tuotannosta syntyneitä kustannuksia tai annetaan tukea tuotantoon. Erityisesti tarkoituksena on tukea journalistis-

tista työtä. Esimerkiksi Tanskassa on määritelty huomattavalla tarkkuudella tilintarkastajan tarkistamat kustannukset, joihin tukea voi kohdistaa⁵. Tuet myönnetään useimmiten medianimikekohtaisesti.

Tukikelpoisuudelle on Pohjoismaissa laadittu suhteellisen samankaltaisia ehtoja. Kriteerien avulla tukea pyritään kohdistamaan erityisesti yleisuutismedioille. Tukea voidaan myöntää lain tai asetuksen mukaiset kriteerit täyttävälle mediolle.

Muissa Pohjoismaissa käytettyjä tukikelpoisen median arviointikriteereitä ovat muun muassa seuraavat:

Tanska

- Itsenäinen media, jolla on vastaava toimittaja. Itsenäisyyttä arvioitaessa huomioon otetaan muun muassa se, onko medialla oma päätoimittaja ja voiko sitä tilata erikseen. Verkkajulkaisulla tulee olla myös sisältöä, joka erottaa sen muissa jakeluteissa julkaistavasta sisällöstä.
- Toimituksen vuosittainen työpanos vastaa vähintään kolmea työvuotta.
- Kohdistuu laajalle yleisölle, ei vain jollekin ammattialalle, puolueille tai tietyille ryhmälle.
- Työmarkkina- tai ammattialajärjestöt eivät omista siitä yli kahta kolmasosaa.
- On saatavilla koko maassa yhtäläisin ehdoin.
- Vähintään puolet sisällöstä on toimituksellista, aiheiltaan laaja-alaista ja käsittelee ajankohtaisia uutisia.
- Toimituksellinen sisältö käsittelee ensisijaisesti poliittisia, yhteiskuntaan liittyviä tai kulttuurisia teemoja.
- Sisällöstä vähintään kuudesosa on omaa tuotantoa ja tarkoitettu julkaitavaksi kyseisessä uutismediassa.
- Ilmestyy vähintään kymmenen kertaa vuodessa.

⁵ Muun muassa palkat, johdon palkat (mikäli päätyö on lehden tms. tekeminen) matkakulut, uutistoimistoilta tehdyt ostot, konsernin sisäiset ostot vain sen hetkellä oikealla markkinahinnalla https://slks.dk/fileadmin/user_upload/SLKS/Omraader/Medier/Skrevne_medier/Redaktionel_produkstionsstoette/Vejledning_mm/2021/Vejledning_om_indberetning_og_dokumentation_af_redaktionelle_omkostninger_i_forbindelse_med_produkstionsstoette_i_2021.pdf

Ruotsi (mediatuki + lehdistötuki, osin erilaiset vaatimukset)

- Lehdistön osalta tulee olla ns. yleissanomalehti.
- Ilmestyttävä vähintään kerran viikossa, oltava pääosin ruotsiksi kirjoitettu ja levitetty pääosin Ruotsissa, 1500 tilaajaa.
- Lehdistötuen osalta enintään 30 prosentin osuus alueensa lukijoista (kakkoslehdet).
- Toimituksellinen sisältö kattaa vähintään 50 prosenttia mediasta.
- Itse tuotettu, uutisia ja analyysiä sisältävä toimituksellinen sisältö on vähintään 20 prosenttia koko sisällöstä.
- Julkaisu on yleisön saatavilla.
- Julkaisulla on oma nimi ja itsenäisiä toimituksellisia resursseja.
- Sillä on oma vastaava toimittaja.
- Se noudattaa mediaeettisiä periaatteita.
- Julkaisu edistää vammaisten mahdollisuutta seurata mediaa.
- Sisältö kohdistuu kohderyhmälle Ruotsissa.
- Julkaistaan tai lähetetään vähintään 45 kertaa vuodessa.
- Sillä on vähintään 1 500 vakituista käyttäjää.

Norja

- Pää tarkoitus on journalistinen tuotanto ja uutisten, ajankohtaisaineiston sekä yhteiskunnallisen keskustelun välittäminen yleisölle.
- Sisällön tulee olla laaja-alaista ja sisältää materiaalia eri yhteiskunnan aloilta. Vain jotakin yhteiskunnan alaa seuraava tai erityisestä ammatillisesta, poliittisesta, ideologisesta, uskonnollisesta tai etnisestä näkökulmasta pääasiallisesti toimiva julkaisu ei ole tukikelpoinen.
- Suurin osa sisällöstä ei saa olla mainontaa.
- Medialla tulee olla vastaava päätoimittaja.
- Sillä tulee olla avoin hinnasto, vähintään puolet levikistä on oltava tilauksia.
- Tulee ilmestyä vähintään kerran viikossa ja sillä on oltava vähintään tuhannen tilaajan levikki. Viikkolehden on ilmestyttävä vähintään 48 kertaa vuodessa.

Tuotantotukiin voi sisältyä myös muita ehtoja. Esimerkiksi Norjassa tukea saavat yritykset voivat maksaa vain rajoitetusti osinkoja. Norjassa ja Ruotsissa tukien pyrkimyksenä on lisäksi median monimuotoisuuden tukeminen eri alueiden niin sanottuja kakkoslehtiä tukemalla.

Sisällöntuotantotuista voidaan Pohjoismaiden tukiohjelmien perusteella todeta, että ne kohdistuvat erityisesti demokratian ja kansalaisten informoinnin kannalta oleellisiin sisältöihin. Tukiehdolla ohjataan tukien kohdentamista tarkemmin. Tuet edellyttävät

väistämättä jonkinlaista, usein suhteellisen tarkkaa sisällön arviointia. Tukiin liittyvä sananvapausaspekti huomioon ottaen tuet edellyttävät myös hallinnollisesti uudenlaisia ratkaisuja, kuten mediatukilautakuntia menettelyn riippumattomuuden turvaamiseksi.

3.2 Sisältöprojektituet sekä innovaation ja uuden toiminnan tukeminen

Sisältöprojektituet

Eri maissa on tuettu erityisesti paikallista journalismia ja sen tekemistä myös erilaisten sisältöprojekteihin kohdistuvien tukien kautta. Useimmiten näissä tukiohjelmissa tukipäätösten tekeminen on ulkoistettu esimerkiksi säätiöille tai muille vastaaville, poliittisesta päätöksenteosta tai hallinnosta kauempana oleville toimijoille.

Hollannissa jaetaan tukea erilaisiin kehitys- sekä sisältöhankkeisiin. Tuen myöntäjinä toimivat julkisrahoitteiset säätiöt Dutch Journalism Fund⁶ ja Dutch Fund for In-Depth Journalism⁷, jotka jakavat tukea muun muassa tutkivan journalismin hankkeisiin sekä paikalliselle journalismille⁸.

Kanadassa toimii maan hallinnon pystyttämä ja rahoittama Local Journalism Initiative⁹. Ohjelman kautta kanadalaiset mediarytykset voivat hakea rahoitusta toimittajan tekemään uutisointiin alueelta, jolla uutisoinnin tekeminen yhteisön ja kansalaisten kannalta olennaisista aiheista on vaarassa (underserved community). Tarkoitus on tukea demokratian kannalta tärkeiden sisältöjen tuottamista eri alueilla. Ohjelmaa hallinnoivat kanadalaiset media-alan järjestöt sananvapausongelmien lieventämiseksi.

Hieman vastaavalla idealla toimii Isossa-Britanniassa BBC:n hallinnoima ”Local Democracy Reporting Service”¹⁰. BBC on palvelun kautta rahoittanut muille, paikallisille tiedotusvälineille yhteensä 149 paikallisdemokratiasta ja paikallisesta päätöksenteosta raportoivaa toimittajaa.

⁶ <https://www.svdj.nl/dutch-journalism-fund/>

⁷ <https://fondsbjp.nl/dutch-fund-for-journalism/>

⁸ <https://business.gov.nl/subsidy/dutch-journalism-subsidies/#article-dutch-fund-for-journalism-projects--fbjp->

⁹ <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/local-journalism-initiative.html> ja esim. <https://nmc-mic.ca/lji/about-lji/how-it-works/>

¹⁰ <https://www.bbc.com/lnp/ldrs>

Ruotsissa jaetaan osana muuta mediatukea myös erityistukea paikalliselle journalismille. Tukea voidaan myöntää toimille, joilla media vahvistaa journalistista kattavuuttaan alueilla, joilla se on heikko tai puuttuu kokonaan. Tuki saa kohdistua vain suoraan alueella tehtävän journalistisen työn kustannuksiin.

Innovaatiotuet

Pohjoismaista muun muassa Tanskassa jaetaan tukea alkuvaiheen uusille medioille, joiden arvellaan pystyvän tulemaan toimeen omillaan taloudellisesti. Medialla tulee olla omaa rahoitusta vähintään 25 prosenttia.

Pohjoismaissa jaetaan myös media-alalle suunnattua innovaatiotukea. Innovaatiotuen tarkoituksena on tukea perinteisen median muutosta digitaalisessa ympäristössä. Tavoitteena on kehittää innovaatiohankkeiden tai projektien kautta median toimintaa ja löytää uusia tulonlähteitä. Useimmiten innovaatiotukiohjelmien vuosittainen budjetti on muutaman miljoonan euron luokkaa.

Suomessa jaettiin silloisen innovaatorahoituskeskus Tekesin kautta median innovaatiotukea vuosina 2015-2018. Tekesin (nyk. Business Finland) valikoitumisessa tuen hallinnoijaksi tärkeä vaikutin oli se, että Tekesin instrumentit olivat valmiiksi notifioituja EU:n komissiolle. Tuki saatiin tätä kautta nopeammin ja vähemmällä hallinnolla käyttöön kuin perustamalla ja notifioimalla uusi tuki-instrumentti. Lisäksi Tekesillä oli valmis organisaatio ja prosessit tukien myöntämiseen ja hallinointiin. Tuki toteutettiin Tekesin instrumenttien ehtoja ja myöntöperusteita soveltamalla, mikä käytännössä tarkoitti sitä, että kaikkien innovaatiohankkeiden tuli lähtökohtaisesti tähdätä kansainväliseen kasvuun.

Business Finlandin tekemässä tuen arvioinnissa on todettu, että tuotantotukea toivoneet monet perinteiset alan toimijat pettyivät siihen, että tuki toteutui innovaatiotukena ja kriteereillä, jotka oli vaikea täyttää. Selvityksen mukaan tukikriteerit täyttäviä yrityksiä tai hankkeita ei ollut riittävästi tarjolla. Tuen myöntäminen normaalien rahoituskriteerien perusteella johti myös siihen, että tuki ei juurikaan kohdentunut ”perinteisen median” yrityksille, kuten paikallislehdille tai alueellisille mediataloille ja sisällöntuottajille. Osoituksena tästä on se, että 89 prosenttia rahoituksesta kohdistui Uudella- maalla toimiville yrityksille. Epäilemättä yritykset myös katsoivat, että niiden on vaikea

täyttää tuen kriteereitä, erityisesti liittyen kansainvälisen kasvun tavoitteisiin. Huomatava osa rahoituksesta (35 prosenttia) kohdistui pienille ohjelmistoalan yrityksille.¹¹

3.3 Verotuet ja verovähennykset median tilausmaksuista

Verotuet ovat tukemistarkoituksessa määritellyjä poikkeuksia verotuksen normaaliin perusrakenteeseen. Käytännössä verotuilla tarkoitetaan verovapauksia, verovähennyksiä, alempia verokantoja ja muita niihin rinnastettavia keinoja, joiden avulla tuetaan jotain tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisryhmää. Toisin kuin suorat tuet, verotuet eivät pääasiassa näy budjetin menomomenteilla, vaan tuki toteutuu saamatta jääneinä verotuloina. Verotuet määritellään valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluvassa verolainsäädännössä.

Arvonlisävero

Erityisesti lehdistöä on tuettu alemmilla arvonlisäverokannoilla. Painetuilla lehdillä ja kirjoilla on perinteisesti ollut alempi arvonlisäverokanta. Suomi sai erivapauden soveltaa sanoma- ja aikakauslehtiin niin sanottua nollaverokantaa (0%) myös Euroopan Unionin jäseneksi liittymisen jälkeen, mutta vuonna 2011 Suomen hallitus päätti luopua tästä käytännöstä ja siirtää lehdet seuraavaksi alimpaan (tuolloin 9%) arvonlisäverokantaan, jolloin lehtien saama epäsuora tuki aleni aiemmasta¹². Arvonlisäverolakia (1501/1993) muutettiin 1.7.2019 siten, että painettujen kirjojen ja sanomalehtien lisäksi myös sähköisiin kirjoihin ja sanoma- ja aikakauslehtiin sekä lehtien irtonumero-myyntiin sovelletaan alennettua, nykyisin 10 prosentin verokantaa. Muutos perustui direktiiviin (EU)2018/1713 arvonlisäverodirektiivin 2006/112/EY muuttamisesta kirjojen, sanomalehtien ja aikakauslehtien arvonlisäverokantojen osalta.

¹¹ https://www.businessfinland.fi/globalassets/julkaisut/median_innovaatiotuen_arviointi.pdf

¹² Ots Mart, Krumsvik Arne, Ala-Fossi Marko, Rendahl Pernilla (2016) The Shifting Role of Value-Added Tax (VAT) as a Media Policy Tool: A Three-Country Comparison of Political Justifications. *Javnost - The Public: Journal of the European Institute for Communication and Culture* 23(2), 170-187.

Verokannat Pohjoismaissa:

Suomi	10%
Ruotsi	6%
Norja	Päivälehdillä, digitaalisilla uutisilla, erikoislehdillä 0%
Tanska	Sanomalehdistöllä 0%, muilla 25%

Alennetut arvonlisäverokannat katsotaan Suomessa ja myös muissa Pohjoismaissa epäsuoriksi tuiksi, jotka eivät näy valtion budjetin päämenomomenteilla, vaan keräämättä jääneinä verotuloina. Verotukien määriä Suomessa on pyritty arvioimaan muun muassa valtiovarainministeriön verotukityöryhmässä¹³. Käytävissä oleva arvio Suomen alennetun 10 prosentin arvonlisäverokannan verotuen arvosta oli 124 miljoonaa euroa vuonna 2020¹⁴.

Suoraan vertailukelpoisia arvioita alennettujen arvonlisäverokantojen muodostaman verotuen arvosta ei ole tiettävästi tehty muista Pohjoismaista. Pohjoismaisten verokantojen perusteella voidaan laadullisesti arvioida, että vastaava verotuki suhteutettuna bruttokansantuotteeseen on Ruotsissa suurempi kuin Suomessa, sillä arvonlisäverokanta on 4 – 5 prosenttiyksikköä matalampi. Samoin Norjassa päivälehtien, digitaalisten uutisten sekä erikoislehtien kohdalla verotuki voidaan arvioida Suomen vastaavaa selvästi suuremmaksi, sillä arvonlisäveroa ei peritä lainkaan. Vastaavasti Tanskassa sanomalehtien kohdalla verotuki voidaan arvioida selvästi suuremmaksi, mutta aikakauslehtien kohdalla verotukea ei synny lainkaan johtuen 25 prosentin arvonlisäverokannasta. Suhteutettuna suoriin mediatukiin epäsuorien tukien määrä on todennäköisesti suoria tukia suurempi kaikissa Pohjoismaissa, myös Suomessa.

Suomessa lehtien alv-kannan laskeminen ei ole nykytilanteessa mahdollinen. Alv-direktiivin mukaan jäsenmaan on mahdollista käyttää kahta alennettua alv-kantaa. Suomessa nämä kannat ovat 14 prosenttia ja 10 prosenttia. Arvonlisäkantaa ei siten voida pudottaa siten, että se kohdistuisi ainoastaan lehtiin ja muihin mediatuotteisiin. Lehtien ja sähköisesti luovutettavien lehtien tilauksiin ei tällä hetkellä ole myöskään mahdollista soveltaa nollaverokantaa. Jäsenvaltiot voivat ainoastaan jatkaa aikoinaan saamansa poikkeuksellisen alhaista tai nollaverokantaa koskevan oikeuden sovelta-

¹³ <https://vm.fi/verotuet>

¹⁴ Sisältäen myös jäsenlehtien painoksien myynnin yleishyödyllisille yhteisöille nollaverokannalla.

mista. Suomessa tilattujen lehtien nollaverokannasta luovuttiin vuonna 2012. Komissio on antanut alennettuja verokantoja koskevan direktiiviehdotuksen (COM(2018)20), joka antaisi jäsenvaltioille lisää liikkumavaraa.

Verovähennykset

Media-alan ja journalismin tukemiseen on käytetty myös verovähennysoikeutta median tilausmaksuista. Tällainen malli on käytössä tai hyväksytty ainakin Ranskassa sekä Kanadassa¹⁵. Kanadan ohjelman osalta verovähennyskelpoiseksi tiedotusvälineeksi tulee erikseen hakeutua ja tiedotusvälineen on täytettävä tietyt kriteerit (Qualified Canadian journalism organization). Tätä asemaa haetaan Kanadan verohallinnolta, jonka apuna tulkinassa toimii asiantuntijalautakunta (Independent Advisory Board on the Eligibility for Journalism Tax Measures)¹⁶. Kriteerinä on muun muassa se, että tiedotusvälineellä tulee olla omaa sisältöä, joka on keskittynyt erityisesti uutisisältöön. Uutisoinnin tulee kohdistua laajalle yleisölle. Tiedotusvälineen tulee lisäksi olla sitoutunut journalistisiin periaatteisiin. Verovelvollinen voi vähentää yllä mainitun QCJO-statuksen saaneen tiedotusvälineen tilausmaksuja verotuksessa.

Suomen osalta edellä mainitun kaltainen tukimalli vaatisi käytännössä täysin uutta vähennystä. Verojärjestelmän poikkeusten osalta on perinteisesti oltu varovaisia. Nykyisin käytössä olevista vähennyksistä esimerkiksi kotitalousvähennys kohdistuu erilaisiin töihin¹⁷, eikä se käytännössä voisi soveltua journalistisen tuotteen tilausmaksuista tehtävään vähennykseen.

Suomen verojärjestelmässä on myös erilaisia ansiotuloista tehtäviä vähennyksiä, kuten esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen ja työttömyyskassojen jäsenmaksujen vähennykset tai opintolainavähennys. Kenties muodollisesti lähimpänä ehdotusta voisi olla tulonhankkimisvähennys, jonka voi tehdä esimerkiksi työhuoneen, ammattikirjallisuuden, ammattilehtien tai työhön käytettävien koneiden ja laitteiden hankinnasta¹⁸. Tätä kautta jotkut journalistisesti tuotetut ammattilehdet hyötyvät jo nyt tilaajien oikeudesta vähentää tilausmaksut verotuksessa.

¹⁵ <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/01/france-gives-tax-credits-to-news-subscribers-in-effort-to-rescue-sector> ja <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/about-your-tax-return/tax-return/completing-a-tax-return/deductions-credits-expenses/deductions-credits-expenses/digital-news-subscription.html>

¹⁶ https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/corporations/business-tax-credits/canadian-journalism-labour-tax-credit/guidance.html#h_2

¹⁷ <https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/tulot-ja-vahennykset/kotitalousvahennys/>

¹⁸ https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48490/tulonhankkimiskulut_ansiotuloist4/

Joissakin vähennyksissä on myös omavastuuosuuksia (kotitalousvähennyksessä 100 euroa), jotka voivat vaikuttaa tuen kohdentumiseen. Lisäksi tuen kohdentumiseen vaikuttaa se, että erilaiset verotuksessa tehtävät vähennykset, kuten juuri tulonhankkimisvähennys, kohdistuvat käytännössä palkansaajiin ja yrittäjiin rajaten esimerkiksi yhteiskunnan tukien varassa elävät kansalaiset ja kotitaloudet vähennyksen ulkopuolelle. Lisäksi verotettavasta ansiotulosta tehtävät vähennykset laskevat verotettavan tulon määrää, mutta niitä ei voi tehdä täysimääräisesti maksetuista veroista. Tällä voi olla vaikutusta siihen, kuinka voimakkaasti esimerkiksi työtulovähennys kasvattaisi median kysyntää. Esimerkiksi 300 euron arvoinen vuosittainen lehtitilaus vähentäisi siis verotettavaa ansiotuloa 300 eurolla. Kotitalousvähennyksessä vähennys tehdään suoraan maksetusta verosta, mutta se koskee vain teetettyä työtä, jonka arvosta voi vähentää 40 prosenttia¹⁹.

3.4 Tukiviranomaiset

Pohjoismaissa mediatukien jaossa on perinteisesti tukien myöntäjänä tai vähintään myönnön apuna käytetty erilaisia mediatukilautakuntia. Sisältötukien osalta tukia myöntävät myös erilaiset säätiöt. Suomessa ei-viranomaisena, julkista hallintotehtävää hoitavana tahona toimii esimerkiksi Suomen elokuväsäätiö²⁰, joka hoitaa tehtävää valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen annetun lain (1174/2018) nojalla.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 124 §:n tarkoituksena ”on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskooneiston ulkopuolelle” (HE 1/1998 vp, s. 178). Perustuslain 124 § salli kuitenkin tietyin edellytyksin julkisen vallan ja tehtävien siirron muille kuin viranomaisille, kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille²¹. Perustuslakivaliokunta on soveltamiskäytännössään pitänyt valtionavustusten myöntämistehtävien antamista muulle

¹⁹ <https://www.vero.fi/henkiliasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/tulot-ja-vahennykset/kotitalousvahennys/>

²⁰ <https://ses.fi/> ja <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181174>

²¹ HE 1/1998 vp, s. 178-179.

kuin viranomaiselle yksittäistapauksissa mahdollisena edellyttäen, että tehtävien hoitamiseen ei liity toimivaltaa pakkokeinojen tai muun merkittävän julkisen vallan käyttämiseen (PeVL 23/2000 vp, PeVL 28/2018 vp).

Tukien myönnössä apuna toimivat tai päätöksiä tekevät ulkoiset toimielimet hoitavat käytännössä julkista hallintotehtävää, jonka hoitamisesta tulee säätää lailla. Julkisten hallintotehtävien siirrossa tulee ottaa huomioon ne edellytykset, joiden perusteella tehtäviä voidaan siirtää viranomaisen ulkopuolelle²². Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Käytännössä mediatukien osalta tällainen peruste voisi liittyä muun muassa sananvapauden turvaamiseen ja poliittisen päätöksenteon roolin minimointiin tukia myönnettäessä.

3.5 Pohjoismaisten tukiohjelmien vaikutuksia

Yleisesti ottaen yritystukien, olivatpa ne suoria tai epäsuoria (esim. verotukia), perusteina voidaan käyttää sitä, että yritysten toiminnasta aiheutuu ulkoisvaikutuksia. Nämä voivat olla negatiivisia, kuten ilmansaasteita, tai positiivisia. Mikäli jollakin (yritys)toiminnalla tunnistetaan olevan positiivisia ulkoisvaikutuksia ja mikäli yritysten arvioidaan investoivan tällaiseen toimintaan koko yhteiskunnan näkökulmasta liian vähän, voi syntyä perusteita julkiselle tuelle²³.

Picard (2007) on analysoinut Pohjoismaisten mediatukien, tarkemmin lehdistölle kohdistettujen tukien vaikutuksia²⁴. Picardin mukaan Ruotsissa ja Norjassa on historiallisesti käytetty muita Pohjoismaita aktiivisemmin suoria tukimuotoja. Picard kiinnittää huomiota siihen, että huolimatta maiden erilaisista tukimuodoista ja -tasoista, kaikissa Pohjoismaissa lehdistön taloudellinen tilanne on heikentynyt. Lisäksi Pohjoismaiset tuet eivät ole pystyneet tehokkaasti vaikuttamaan lehdistön vaikeuksien taustalla oleviin kysymyksiin, kuten korkeisiin kiinteisiin kustannuksiin tai yritysten heikkoihin taseisiin.

²² ks. esim. <https://www.edilex.fi/artikkelit/19839.pdf> ja <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/10-julkisen-hallintotehtavan-antaminen-muulle-kuin-viranomaiselle/10-1/>

²³ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161568/33_Yritystuot%20ja%20kilpailukyky.pdf

²⁴ <http://www.robertpicard.net/PDFFiles/subsidiesnordicmodel.pdf>

Eri Pohjoismaiden tukien vaikuttavuudesta esimerkiksi lehdistön taloudelliseen tilaan tai tukien hyödyistä suhteessa kustannuksiin ei ainakaan Picardin artikkelin kirjoitusai-
kaan oltu tehty kunnollista analyysiä, joten tukien taloudellisista vaikutuksista tai nii-
den kustannustehokkuudesta tiedetään vain vähän.

Toisaalta Gustafsson (2007)²⁵ on arvioinut, että Ruotsin lehdistötuki on voinut lisätä
toimialan kilpailua, sillä se on mahdollistanut paremman kilpailutilanteen pienten ja
suurten toimijoiden välillä verrattuna siihen, että tukea ei olisi ollut olemassa.

EU:n komissio kiinnitti vuonna 2009 huomiota Ruotsin mediatukijärjestelmän kilpailu-
vaikutuksiin. Komission mukaan Ruotsin lehdistötuki silloisessa muodossaan kohdis-
tui liiaksi suurille mediayhtiöille, jotka julkaisivat laajalevikkeisiä sanomalehtiä. Tällöin
tuki suosii vakiintuneita, suuria toimijoita, millä voi olla kielteisiä vaikutuksia toimialan
kilpailutilanteeseen ja uusien yritysten mahdollisuuksiin nostaa markkinaosuuttaan.
Komission huomioiden myötä tukijärjestelmään tehtiin erinäisiä muutoksia, joiden jäl-
keen sen katsottiin olevan linjassa valtiontukisäädösten kanssa. Näitä muutoksia oli-
vat muun muassa tuen enimmäismäärän laskeminen noin 30 prosentilla²⁶.

Myös Ruotsin kilpailuviraston raportissa (2009) on analysoitu Ruotsin lehdistötuen
vaikutuksia toimialan kilpailutilanteeseen²⁷. Raportin mukaan tukea saavilla yrityksillä
oli selvästi pienempi kate painettua julkaisua kohti ja toisaalta keskimääräistä pienem-
mät kulut toimialaan verrattuna, mikä ei ole yllättävää, sillä tuen saamiselle oli ase-
tettu taloudellisia ehtoja. Lisäksi tukeen oikeutetuilla lehdillä oli selvästi keskimää-
räistä pienemmät mainostulot ja tuki vaikutti kompensoivan alan yrityksiä mainostulo-
jen vähäisyydestä. Mainostulojen kompensoituminen puolestaan heikentää toimijoi-
den kannustimia kasvattaa liiketoimintaansa, koska tällöin ne voisivat menettää tu-
kensa.

Tällaisiin kielteisiin kannustinvaikutuksiin voidaan toisaalta vaikuttaa siten, että tukijär-
jestelmiin ei aseteta kiinteitä raja-arvoja esimerkiksi liikevaihdon tai kannattavuuden
suhteen tuen saamiseksi. Sen sijaan tuen määrää voidaan porrastaa kehityksen mu-
kaan siten, että tuki pienenee asteittain taloudellisen tilanteen parantuessa. Rapor-
tissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että on hyvin mahdollista, että tuen lakkautta-
minen Ruotsissa johtaisi useiden nimikkeiden toiminnan loppumiseen, koska kaikki

²⁵ https://www.researchgate.net/publication/237221287_The_Market_Consequences_of_Swedish_Press_Subsidies

²⁶ <https://www.eubusiness.com/news-eu/state-aid-sweden.207>

²⁷ <https://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/ovrigt/presstodet---effekter-pa-tidningsforetagens-lonsamhet-och-konkurrensen.pdf>

tuen piirissä olevat yritykset eivät todennäköisesti pystyisi kompensoimaan tuen menetystä esimerkiksi mainostulojen kasvattamisella, vaikka osa tähän pystyisikin. Gustafsson, Örnebring & Levy totesivat jo vuonna 2009 omassa Ruotsin tukijärjestelmää arvioivassa analyysissään tukijärjestelmän lakkauttamisen olevan sen seurausten takia epätodennäköistä²⁸. Arvion mukaan tuen lakkauttaminen johtaisi 50–60 sanomalehden välittömään sulkemiseen.

Kleis Nielsen & Linnebank (2011)²⁹ ovat tehneet vertailua kuuden maan suorien ja epäsuorien mediatukien välillä sekä analysoineet maiden kansalaisten luottamusta paikalliseen mediaan. Tutkimuksessa on vertailu Suomea, Saksaa ja Iso-Britanniaa toisaalta Ranskaan ja Italiaan sekä myös Yhdysvaltoihin. Yhteenvetona todetaan, että epäsuorien tukien (esimerkiksi verotukien) määrä ylittää selvästi suorien mediatukien määrän.

Suomella, Saksalla ja Iso-Britannialla oli tutkimuksen kirjoittamisen aikaan käytössään tutkijoiden kaksoismalliksi kutsuma järjestelmä, joka on yhdistelmä merkittävästä julkisesta tuesta yleisradioyhtiölle ja alennetuista arvonlisäverokannoista kaupalliselle lehdistölle. Tutkimuksessa on arvioitu myös alennettujen arvonlisäverokantojen silloisia euromääriä. Arvio Suomen epäsuorien mediatukien arvosta vuonna 2008 oli noin 313 miljoonaa euroa vuodessa³⁰, joten kyse oli ja on edelleen merkittävästä tuesta.

Ranskassa ja Italiassa puolestaan oli tutkimuksen kirjoittamisen aikaan käytössä tutkijoiden sekamalliksi kutsuma järjestelmä, jossa yleisradioyhtiötä rahoitetaan edellä mainittuja maita vähemmän ja yksityisiä toimijoita tuetaan yhdistelmällä suoraa ja epäsuoraa tukia. Yhdysvalloissa oli puolestaan käytössä tutkijoiden minimalistiseksi malliksi kutsuma järjestelmä, jossa yleisradioyhtiötä ei rahoiteta, eikä yksityistä mediaa juurikaan tueta julkisin varoin.

Kirjoittajien mukaan huolimatta vertailtujen maiden erilaisesta tukipolitiikasta, yhteistä maille on ollut se, että kansalaisten luotto mediaan on ollut korkealla tasolla ja painotunut suuriin, perinteisiin toimijoihin, kuten yleisradioyhtiöihin sekä pitkään toimineisiin, suuriin yrityksiin- erityisesti televisio- ja sanomalehtimediaan. Tukipolitiikasta huolimatta kansalaisten luottamus, ja siten tuotteiden kysyntä, on siis eri maissa painottunut samankaltaisten toimijoiden tuotteisiin.

²⁸ Karl Eric Gustafsson; Henrik Örnebring; David A. L. Levy (September 2009). "[Press Subsidies and Local News: The Swedish Case](#)". Reuters Institute.

²⁹ <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-11/Public%20support%20for%20Media.pdf>

³⁰ Sisältäen silloisen 0 % arvonlisäverokannan sekä postin jakelutuen.

Kind ja Møen (2014) ovat tarkastelleet niitä tutkimuksia, joita erityisesti epäsuorista (vero)tuista on tehty sekä vertailtu epäsuorien ja suorien tukien vaikutuksia. Yleisenä havaintona tutkijat kirjoittavat, että suorat tuet vaikuttavat verotukia tehokkaammalta keinolta tukea uusia yrityksiä markkinoille tulossa ja vähentää lehdistönimikkeiden poistuvuutta (newspaper mortality)³¹. Epäsuorien tukien määrä on kuitenkin historiallisesti ylittänyt selvästi suorien tukien määrän, myös Suomessa kuten kohdassa 3.3. todettiin.

Yhteenvetona harvoista toimialaa koskevista empiirisistä tutkimuksista Kind ja Møen toteavat, että epäsuorien tukien pienentäminen, kuten arvonlisäverokannan korottaminen, vähentää lehdistön tuotteiden kysyntää ja siten lisää lehdistönimikkeiden poistuvuutta, mutta vaikutuksen kokoluokka on tutkimustulosten rajallisuuden vuoksi epäselvä. Epäsuorat tuet kohdistuvat voimakkaammin niin kutsutuille inkumbenteille eli vakiintuneille, suurehkoille toimijoille, sillä esimerkiksi arvonlisäverokannan alennuksen absoluuttinen määrä riippuu suoraan yrityksen koosta; mitä suurempi on liikevaihto alennetun verokannan piirissä olevista tuotteista tai palveluista, sitä suurempi on laskennallinen tuki. Tämä voi taas heikentää kilpailutilannetta suurten ja pienten yritysten välillä.

Kuten edellä kohdassa 3.3. on todettu sanoma- ja aikakauslehtien sekä digitaalisten julkaisujen arvonlisäverotusta muutettiin 2010-luvulla. Sanoma- ja aikakauslehdet olivat vuoden 2011 loppuun saakka vapautettu arvonlisäverotuksesta, mutta 1.1.2012 alkaen ne otettiin arvonlisäverotuksen piiriin alimmalla arvonlisäverokannalla, joka on nykyisin 10 prosenttia. Lisäksi 1.7.2019 alkaen sähköisten sanoma- ja aikakauslehtien ja lehtien irtonumeromyyntien arvonlisäverokanta laskettiin 24 prosentista 10 prosenttiin³². Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan sanoma- ja aikakauslehtien alennetun 10 prosentin alv-kannan tukivaikutus vuonna 2020 oli 124 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 sen ennustetaan nousevan 128 miljoonaan euroon.

Näiden muutosten vaikutuksista ei tiettävästi ole tehty juurikaan empiirisistä tutkimusta. VATT:n ja PT:n tutkijat Youssef Benzarti, Dorian Carloni, Jarkko Harju ja Tuomas Kosonen (2020) kuitenkin osoittivat tuoreessa tutkimuksessaan, että arvonlisäveron alennukset siirtyvät hintoihin paljon heikommin kuin alv-nostot³³. Saman tutkimuksen

³¹ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2540508

³² Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain 85 a §:n muuttamisesta, HE 303/2018 vp.

³³ Youssef Benzarti, Dorian Carloni, Jarkko Harju ja Tuomas Kosonen (2020) *What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes*. Journal of Political Economy

mukaan väliaikainen alv-ale johtaa jopa alkuperäistä tasoa korkeampiin hintoihin. Liikenne- ja viestintäministeriön raportissa (2013)³⁴ todetaan, että sanoma- ja aikakauslehtien kokonaiskysynnän trendi kääntyi veromuutoksen jälkeen selvästi nopeammalle lasku-uralle³⁵, mutta yleinen taloustilanne ja median sähköistyminen vaikuttivat lehdistön tuotteiden kysyntään. Samoihin aikoihin alkanut niin kutsuttu eurokriisi vaikutti osaltaan kielteisesti Suomen talouskehitykseen, mikä on voinut heijastua myös sanoma- ja aikakauslehtien kokonaiskysyntään.

Edellä mainittujen tutkimustulosten sekä raportin havaintojen nojalla on hyvin todennäköistä, että arvonlisäverokannan nosto kiihdytti sanoma- ja aikakauslehtien kokonaiskysynnän laskua vuoden 2012 jälkeen. Vaikutuksen kokoluokkaa suhteessa muihin tekijöihin ei ole mahdollista eritellä.

VATT ja Palkansaajien tutkimuslaitos (2020) ovat arvioineet väliaikaisen arvonlisäverokannan alennuksen vaikutuksia Suomessa³⁶. Tutkijoiden mukaan väliaikainen arvonlisäverokannan alennus laski kohteena olleen toimialan hintoja, mutta paluu korkeampaan arvonlisäverokantaan korotti hintoja kaksinkertaisesti. Tutkimusaineisto käsitti rajatusti vain kampaamo- ja kauneustoimialat, mutta tutkijoiden mukaan tulokset voidaan yleistää myös näiden toimialojen ulkopuolelle.

Tulosten mukaan arvonlisäverokannan alentaminen hyödytti toimialan yrityksiä kuluttajien sijaan (esimerkiksi palveluiden hinnanlaskun muodossa) siten, että alennus kasvatti yritysten voittoja ja katteita noin kaksinkertaisesti siihen verrattuna, minkä verran arvonlisäkannan korotus niitä supisti. Tulosten johtopäätösten perusteella voidaan arvioida, että arvonlisäverokannan alentaminen alentaisi kohteena olevien tuotteiden hintoja ja siten lisäisi niiden kysyntää, mutta erityisesti alennus näkyisi toimialan vaikiintuneiden yritysten parantuneena taloudellisena tilanteena.

³⁴ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/77930/Julkaisu_35-2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁵ Sanoma- ja aikakauslehtien myynti laski vuosina 2007 – 2011 keskimäärin 2,5 ja 3,3 prosenttia vuodessa, kun veromuutoksen jälkeen vastaavat luvut olivat molempien kohdalla 5 prosenttia.

³⁶ <https://vatt.fi/-/alv-alennus-ei-paranna-kuluttajien-ostovoimaa>

4 Valtiontukiarviointi

EU:n valtiontukisääntöjä koskevat puitteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloissa 107–109. Artiklan 107 kohdan 1 mukaan lähtökohtaisesti jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua.

Valtiontukisääntöjen soveltaminen edellyttää, että kaikki artiklan 107 kohdan 1 mukaiset tukitoimenpiteen tunnusmerkit täyttyvät:

1. Tuki on myönnetty julkisista varoista;
2. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua;
3. Tuki on valikoiva;
4. Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Raportissa jäljempänä esitettävät avustustyytit täyttäisivät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklassa tarkoitetun valtiontuen määritelmän. SEUT 108 artikla sisältää säännökset valtiontukia koskevasta ilmoitus- ja valvontajärjestelmästä. Valtiontukien valvonnan peruseriaate on, että jäsenvaltioiden tulee tehdä suunnitellusta valtiontukitoimenpiteestään ilmoitus komissiolle ja komissiolla on yksinomainen toimivalta päättää, soveltuuko tukitoimenpide sisämarkkinoille. Uudet tukiohjelmat tulee notifioida komissiolle.

Valtiontuesta on ilmoitettava komissiolle, jotta voidaan varmistaa, että tuki edistää EU:n yleisen edun mukaisia tavoitteita ja että tukien aiheuttamat kilpailun vääristymät EU:n sisämarkkinoilla ovat mahdollisimman vähäisiä. Valtiontukien ennakoilmoitusvelvollisuuteen on kuitenkin merkittäviä poikkeuksia. Keskeisimmät poikkeukset ovat komission antama yleinen ryhmäpoikkeusasetus sekä komission asetus vähämerkityksisestä eli de minimis -tuesta. De minimis -tuella tarkoitetaan vähämerkityksellistä tukea, jota yritys voi saada eri tuen myöntäjiltä yhteensä enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Komissio tutkii tukien yhteensopivuuden sisämarkkinoille ja viranomainen voi myöntää tuen vasta komission hyväksynnän jälkeen.

Komissio on hyväksynyt valtiontukia kustannustoimintaan sekä SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan että perussopimuksen kulttuuriartiklan puitteissa.³⁷ Kulttuuripoikkeuksen piiriin on hyväksytty tukia, jotka kohdistetaan selvästi kulttuurin edistämiseen. Tällaisia tukia ovat muun muassa tuki kirjallisuuden kääntämiseen, toimittamiseen ja kustantamiseen. Tuet kulttuuritoimintoihin on vapautettu komissiolle tehtävästä ennakkoilmoitusvelvollisuudesta yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan nojalla. Sen sijaan valtiontuet sanoma- ja aikakauslehdille eivät ole ryhmäpoikkeusasetuksen piirissä, ja ne arvioidaan suoraan perussopimuksen nojalla valtiontukien ennakkoilmoitusmenettelyssä. Valtiontukien yleispoikkeuksen nojalla on hyväksytty yleisemminkin lehdistö- ja mediatukia, jotka edistävät tiedonvälityksen moniarvoisuutta ja mielipiteiden moninaisuutta. Esimerkiksi Suomen lehdistötukea koskevassa valtiontukipäätöksessä komissio katsoi, että tuella ruotsinkielellä julkaistavien lehtien tukemiseen oli yleisen edun mukainen tavoite, sillä tuella edistettiin vähemmistökielten säilyttämistä sekä suomalaisen lehdistön monipuolisuutta. Tuen vuosittainen määrä oli erittäin pieni (0,5 miljoonaa euroa) ja tukitaso maltillinen, minkä vuoksi tuen kilpailua vääristävät vaikutukset arvioitiin rajallisiksi.³⁸

Työryhmäarvion mukaan raportissa esitetyt tukimallit tulisi ennakkoilmoittaa komissiolle ennen niiden toimeenpanoa.

³⁷ Kts. DG COMP listaus media-alan hyväksytyistä ohjelmista https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa_decisions_to_media.pdf

³⁸ Komission päätös N 537/2007, Suomi - Sanomalehdistön tuki, 20.5.2008

5 Työryhmän ehdotus pysyväksi avustusmekanismiksi

5.1 Ehdotuksen taustalla vaikuttavat tekijät

Internet ja sosiaalinen media ovat lisänneet kansalaisten saatavilla olevien uutisten määrää ja kirjoja ja myös muuttaneet perusteellisesti tapoja tutustua uutisiin ja reagoida niihin. Samalla erityisesti digitaalisilla alustoilla leviävä disinformaatio ja valeuutiset nostavat päätään ja vääristävät median ja poliitikkojen suhteita. Disinformaatio heikentää luottamusta instituutioihin sekä digitaalisiin ja perinteisiin tiedotusvälineisiin. Se myös nakertaa eurooppalaisia demokratioita estäessään kansalaisia tekemästä tietoon perustuvia päätöksiä.

Koronakriisi on entisestään lisännyt luotettavan tiedonsaannin ja samalla median monimuotoisuuden ja moniarvoisuuden merkitystä. Pyrkimys demokratian kannalta keskeisen media-alan tukemiseen ilmenee myös EU:n komission 3.12.2020 julkaisemasta tiedonannosta (Media Action Plan), jossa ratkaisevan tärkeänä pidetään nimenomaan yrityksille tarjottavaa taloudellista tukea talouden tämän hetkisestä myllerryksestä selviämiseksi³⁹. Myös komission julkaisemassa kestävässä kasvun strategiassa kannustetaan jäsenmaita median ja mediapluralismin tukemiseen:

”Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että tuetaan demokratian kannalta keskeisiä aloja, erityisesti media-alaa, jolle tukea olisi annettava tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioittavalla ja edistävällä tavalla⁴⁰”.

Myös komission demokratian vahvistamista koskevassa, niin ikään 3.12.2020 julkaisussa tiedonannossa (European Democracy Action Plan) kehoitetaan jäsenmaita tukemaan mediaa ja sen toimintaa⁴¹:

³⁹ European Media Action Plan: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/europes-media-digital-decade-action-plan-support-recovery-and-transformation>

⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>

⁴¹ European Democracy Action Plan: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_en

“Given the serious impact of the COVID-19 pandemic, the Commission calls on Member States to support media in a way that respects and promotes media independence, freedom and pluralism. The responsibility for ensuring that the news media sector can continue to offer products and services promoting pluralistic information, while competing in open and efficient markets, lies primarily with the Member States. Existing State aid rules clarify the conditions under which public support may be granted by Member States. In order to facilitate support from national authorities, the Council has invited the Commission to evaluate the application of State aid rules to the press sector. The Commission is assessing the need for appropriate action.”

Komission 15.12.2020 antama digitaalisia palveluja koskeva asetusehdotus eli digipalvelusäädös (Digital Services Act)⁴² sisältää niin ikään disinformaation ja muun informaatiovaikuttamisen torjunnan tavoitetta koskevia useita palveluntarjoajiin itseensä kohdistuvia velvollisuuksia ja toimenpiteitä.

5.2 Pysyvä avustusmekanismi

Työryhmän työtä ovat viitoittaneet edellä mainitut pyrkimykset luotettavan, monimuotoisen ja demokratian kannalta tärkeän tiedonsaannin turvaamiseksi. Ehdotettavien tukimuotojen tarkoituksena on ennen kaikkea tukea riippumatonta, ammattimaisesti tuotettua uutis- ja ajankohtaissisältöä tarjoavaa tiedonvälitystä.

Pääasiallisena tukimuotona ehdotetaan toimituksellista tuotantotukea. Tukea maksettaisiin journalistisen työn kustannusten kattamiseen. Kustannukset, joihin saatua tukea voidaan kohdistaa, on esimerkiksi Tanskassa määritelty tarkasti ja niiden on oltava tilintarkastajan tarkastamia. Tukea maksettaisiin myös toiminnan ja sisältöjen kehittämiseen teknologinen kehitys huomioon ottaen.

Eryyisenä tukimuotona ehdotetaan kehittämistukea, jota voitaisiin myöntää paitsi aloitteleville tiedotusvälineille myös olemassa olevan tiedotusvälineen kehittämishankkeisiin. Molempien tukien - eli sekä tuotantotuen että kehittämistuen - tarkoituksena olisi nimenomaan uutis- ja ajankohtaissisältöjä tarjoavien tiedotusvälineiden tukeminen.

⁴² Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta KOM(2020) 825 lopullinen: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en

Edellä esitetyn mukaisesti Suomessa myönnetään jo avustusta kulttuurilehdille. Kyseisen tuen katsotaan osaltaan edistävän monipuolista yhteiskunnallista keskustelua erityisesti kulttuurin saralla. Tuotantotukeen ei siten tässä vaiheessa katsota tarpeelliseksi sisällyttää erityisiä kulttuurinedistämiseen tähtäviä tavoitteita. Sen sijaan työryhmä ehdottaa kolmantena tukimuotona erityistä yhteisömedioiden tukea. Tuen tarkoitus olisi tukea monikulttuurista ja –kielellistä tiedonvälitystä.

Työryhmä ehdottaa lisäksi selvitettävän mahdollisuutta verovähennyksiin perustuvalla tukimuodolle. Tuki mahdollistaisi journalististen tuotteiden tilausmaksujen vähentämisen verotuksessa. Verovähennysoikeuden pyrkimyksenä olisi edistää nimenomaan journalististen tuotteiden kuluttamista ja sitä kautta vaikuttaa median monimuotoisuuteen.

Tarkasteltavana ollut mahdollinen arvonlisäverotuen kasvattaminen siten, että se kohdistuisi ainoastaan lehtiin ja muihin mediatuotteisiin ei EU-sääntelyn vuoksi ole mahdollista. Alv-tuella voisi olettaa olevan vaikutuksia lopputuotteista perittäviin hintoihin, ja sillä voisi siten olla vaikutuksia myös median kuluttamiseen. Toisaalta tarkasteltaessa alv-tuen vaikutuksista tehtyjä selvityksiä voidaan havaita sen tukevan suuria, paikkansa vakiinnuttaneita media-alan yrityksiä. Tuen vaikutuksista mediatuotteista perittäviin hintoihin ei ole ollut saatavilla luotettavaa selvitystä tai sellaista ei ainakaan ole ollut ministeriön ja työryhmän tiedossa. Arvonlisäverokannan noston voidaan kuitenkin arvioida vähentäneen sen piirissä olevien tuotteiden kysyntää.

Avustuksen tarkempaa jakautumista ja tukikriteereitä arvioitaessa huomiota tulee kiinnittää tuilla tavoiteltaviin päämääriin ja tukien mahdollisiin seurauksiin. Esimerkiksi kehittämistuella voidaan katsoa olevan erityistä merkitystä, jos pyrkimyksenä on alueellisen tai aloittelevan tiedonvälityksen tukeminen sekä ”uutiserämaiden” synnyn ja leviämisen ehkäiseminen. Pyrkimys alueellisten ja paikallisten tiedotusvälineiden tukemiseen voidaan ottaa huomioon myös muun muassa tuotantotuen tukikriteereitä määriteltäessä.

Työryhmällä ei kuitenkaan ole ollut käytössään tutkittuun tietoon perustuvaa arviota tukimäärän tarpeesta Suomessa. Suomessa laajamittaisen ja vaikuttavan tukiohjelman suuruuden jatkoarvioinnissa muiden Pohjoismaiden bruttokansantuotteeseen suhteutettu tukirahoitus ja sen määrä tarjoavat kiinnostavan vertailukohtan. Vertailussa voidaan ottaa huomioon myös epäsuorien alv-tukien vaikutukset. Kokonaisavustus jakautuisi toimituksellisen tuotantotuen, kehittämistuen ja yhteisömedioiden tuen kesken. Eri tukimuodoista koostuvan kokonaisuuden painotuksia ja kokonaistukimäärää arvioitaessa pitäisi huomioida myös mediamarkkinoiden rakenteet, kilpailutilanne ja yritysten liiketaloudellinen tilanne.

5.3 Toimituksellinen tuotantotuki

Tuen tavoite ja kohde

Pääasialliseksi tiedotusvälineiden tukimuodoksi ehdotetaan toimituksellista tuotantotukea. Tuen tavoitteena olisi edistää ammattimaista, riippumatonta kotimaista journalistisia yhteiskunnallisesti merkityksellisen tiedon saannin turvaamiseksi, edistää laajaa ja kattavaa journalismin tarjontaa sekä edistää journalismin kehittämistä. Tavoitteena olisi journalistisen työn kehittäminen siten, että tuelle ei enää tietyn ajan jälkeen ole tarvetta. Tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtana olisivat journalismin moninaisuus ja sananvapauden edistäminen.

Tukea myönnettäisiin tiedotusvälineille, jotka tarjoavat uutis- ja ajankohtaissisältöjä ja jotka tarkastelevat laaja-alaisesti demokratian kannalta merkityksellisiä aihepiirejä. Tuen piiriin voisivat kuulua sekä kuluttajille maksullinen (tilaukset ja irtonumerot) että maksuton eli täysin mainosrahoitteinen media.

Tuki olisi teknologianeutraali ja se turvaisi journalismin tuottamista ja kannustaisi kehittämään sen muotoja. Tukea voitaisiin myöntää Suomeen sijoittautuneille tiedotusvälineille. Tällä tarkoitetaan joko manner-Suomeen tai Ahvenanmaalle sijoittautuneita tiedotusvälineitä

Tukea myönnettäisiin yksityisesti omistetuille medioille. Tukea ei voitaisi siten myöntää tiedotusvälineelle, jonka omistavat kokonaan tai osittain julkiset laitokset tai julkisesti rahoitetut yritykset tai vastaavat. Tukea ei esimerkiksi voitaisi myöntää tiedotusvälineelle, joka on kokonaan tai osittain kunnan omistama. Julkisen palvelun yleisradioyhtiö kustannetaan verorahoituksella eikä se siten kuuluisi tuen piiriin.

Tukikausi ja hakeminen

Tukea voitaisiin myöntää määräajaksi, esimerkiksi 3-5 vuodeksi. Tukikauden tulisi olla riittävän pitkä, jotta se todellisuudessa kannustaisi journalistista työtä tekevien henkilöiden palkkaamiseen. EU:n komissio edellyttää valtiontukiohjelmilta määräaikaista eli tukiohjelma ei voi olla jatkuva. Tukikauden lopulla arvioitaisiin tuen toimivuus, vaikutukset ja tarve jatkaa tai muuttaa tukea.

Tukiviranomaisena toimisi Liikenne- ja viestintävirasto. Tukea voisi hakea vuosittain Liikenne- ja viestintävirastolta ja se myönnettäisiin valtion talousarvion otettavan

määrärahan rajoissa. Mediatuen arviointi edellyttää väistämättä tukiin liittyvien sisältökriteerien täyttymisen arviointia. Arviointi tulee tehdä puolueettoman, ammattimaisen elimen toimesta.

Valmistelutoimielimenä tuen myöntämistä koskevissa kysymyksissä voisi toimia Liikenne- ja viestintäviraston yhteydessä toimiva riippumaton, itsenäinen mediatukilautakunta. Lautakunnan tehtävänä olisi käsitellä tukihakemukset ja arvioida hakemukset lakiin kirjattujen kriteerien mukaisesti. Mediatukilautakunta hoitaisi valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä ja sen tehtävistä ja toimivaltuuksista tulee säätää laissa. Lautakunta turvaisi sananvapauden toteutumista tukimenettelyssä siten, ettei sananvapautta rajoitettaisi tai tiettyjä toimijoita suosittaisi esimerkiksi poliittisilla perusteilla. Mediatukilautakunnan toimikausi olisi määräaikainen.

Lautakunnan rooliin voisi hakea mallia esimerkiksi laajakaistarakentamisen tuesta annetun lain (1262/2020)⁴³ mukaisesta menettelystä, jossa maakuntaliitto ensin valitsee hakijat. Samalla tavalla mediatukilautakunta ottaisi siten ensin kantaa tukikriteerien sisältövaatimusten täyttymiseen, minkä jälkeen tukihakemus menisi virastoon ratkaistavaksi muiden kriteerien ja tuen määrän osalta. Menettelyn voitaisiin arvioida sujuvoittavan prosessia, kun viraston ei tarvitsisi käsitellä hakemuksia, jotka eivät kuitenkaan menisi läpi lautakunnasta. Viralliset avustuspäätökset tekisi Liikenne- ja viestintävirasto. Asian jatkovalmistelussa ja tarkemmassa lainvalmistelutyössä tulee arvioida sitä, miten lautakunta nimettäisiin.

Ehdot ja kriteerit

Tukikriteerit tulee rakentaa siten, että ne tukevat edellä mainittuja tuen tavoitteita. Edellä esitetyn mukaisesti tuki edellyttäisi journalismiin liittyvien sisältökriteerien asettamista. Alla on tarkasteltu joitakin tuelle asettavia vähimmäisvaatimuksia. Tarkemmat tukikriteerit tulee täsmentää asian jatkovalmistelussa.

Tiedotusvälineen voidaan edellyttää noudattavan lakia sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003). Sillä tulisi muun muassa olla lain edellyttämä vastaava toimittaja. Lisäksi tuen hakijalle voidaan asettaa muita toimituksellista työtä tekevien henkilöiden määrään liittyviä vaatimuksia. Toimituksellista työtä tekevien henkilöiden työpanos olisi mahdollista ostaa myös freelancereilta.

⁴³ Laki laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla on kumottu 1.1.2021 voimaan tulleella lailla 1262/2020.

Tuettavan tiedotusvälineen tulee toimia journalistisin periaattein. Journalistisin periaattein toimivalla tiedotusvälineellä tarkoitettaisiin esimerkiksi tiedotusvälinettä, joka kuuluu Julkisen sanan neuvostoon ja on sitoutunut noudattamaan Journalistin ohjeita. Mikäli hakija ei kuulu Julkisen sanan neuvostoon, tulisi sen muilla tavoin osoittaa journalististen periaatteiden noudattaminen. Viime kädessä tukilautakunta tulkitsisi, toimiiko tiedotusväline journalistisin periaattein.

Tuen saannin edellytyksenä olisi, että tiedotusväline tarjoaa uutis- ja ajankohtaisaiheisia sisältöjä ja tarkastelee laaja-alaisesti demokratian kannalta merkityksellisiä aihepiirejä. Vaatimuksella tukea kohdennettaisiin uutisia ja niiden taustoituksia tarjoaville tiedotusvälineille. Tukikriteereissä voidaan asettaa myös journalistisen sisällön sekä itsetuotetun aineiston määrään liittyviä vaatimuksia.

Tuen kriteerit voisivat sisältää myös sisältöjen julkaisuaiheyttä ja lähetystuntimääriä koskevia vaatimuksia tiedotusvälineen luonne huomioon ottaen. Tukiehdossa voitaisiin asettaa myös tiedotusvälineen tavoitettavuuteen liittyviä vaatimuksia.

Tiedotusvälineen tulisi lähtökohtaisesti olla koko maassa saatavilla yhtäläisin ehdoin. Käytännössä tällä tarkoitettaisiin sitä, että tiedotusväline olisi rajoituksetta kaikkien hallukaiden saatavissa tai tilattavissa. Tukikriteereissä on kuitenkin huomattava, että esimerkiksi alueelliset ilmaisjakelulehdet eivät välttämättä ole saatavissa muualla kuin kyseisellä alueella. Niin ikään radioiden toimilupaehdoissa radioiden kuuluvuutta on voitu rajata vain tietyille alueellisille kuuluvuusalueille.

Tiedotusvälineen tulisi palvella monenlaista yleisöä, eikä ainoastaan tiettyä poliittista ryhmää, elinkeinoharjoittajien ryhmää, ammattiliittoa tai muuta vastaavaa ennakolta valikoitua tahoja. Avustusta voisivat saada siis esimerkiksi kansalliselle tai alueelliselle yleisölle suunnatut, uutis- ja ajankohtaissisältöä julkaisevat uutismediat ja yleisaikakauslehdet sekä radio- ja tv-kanavat. Sen sijaan ammattilehdet, puolueiden tiedotusvälineet, tiettyyn harrasteeseen, harrastukseen, viihteeseen tai pelkästään kulttuuriin keskittyvät tiedotusvälineet ja muut vastaavat julkaisut eivät täyttäisi avustuksen myöntämisen edellytyksiä. Tarkoituksena on, että avustus kohdentuisi demokratian kannalta tärkeille yleisuutismedioille.

Tukikriteereiden tulee olla riittävän täsmällisiä. Esimerkiksi toiminnalta edellytettävä ammattimaisuuden vaatimus tulee määritellä riittävän yksiselitteisesti. Niin ikään tuettavat yritykset, mediasisällöt ja tukikelpoiset kustannukset tulee määrittää mahdollisimman yksiselitteisesti tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi.

Tuen myöntämisen edellytysten osalta tulisi harkita onko tukea perusteltua ohjata suhteessa enemmän sellaisille tiedotusvälineille, jotka ovat suurimmissa taloudellisissa vaikeuksissa.

Tukikriteereissä tulee lisäksi ottaa huomioon kaikkien tuettavien tiedotusvälineiden ja alustojen erityispiirteet, jotta nämä olisivat paremmin huomioitavissa esimerkiksi televisio- ja radiotoiminnan tai verkkojulkaisujen osalta, mutta samalla teknologianeutraalisti. Tiedotusvälineiden erilaisuus huomioon ottaen tukikriteereihin sisältyvästä jonkinasteista eriyvyyttä. Harkita voitaisiin myös esimerkiksi Ruotsin mallin mukaisesti erilaisia tukimalleja toisaalta lehdistölle ja toisaalta muille tiedotusvälineille.

Niin ikään tulee arvioida, miten varmistetaan tuen kohdentuminen nimenomaisesti journalismin tekemiseen. Lisäksi tulee arvioida tukea saaneen tiedotusvälineen mahdollisuus jakaa osinkoja. Asian jatkotyössä voitaisiin selvittää, millaisia vaikutuksia osingonjakolinjauksilla on ollut muissa Pohjoismaissa.

Tuen suuruus ja maksaminen

Tukea myönnettäisiin journalistista työtä tekevien henkilöiden palkkoihin ja journalistisen sisällön hankkimiseen käytettyihin freelance-palkkioihin. Toimitustyön kustannusten kattamisessa peruskriteerinä olisi journalistien määrä/kustannukset. Työsuhteiset journalistit ja freelancerit otettaisiin huomioon samoilla periaatteilla. Tuella määritettäisiin medianimike/yritys/konsernikohtaiset ylärajat kohdentamaan tukea suhteessa enemmän pienemmille medioille ja yrityksille. Tuen määrä arvioitaisiin tiedotusvälineittäin eli nimikkeittäin, vaikka hakijana olisi julkaisijayritys. Tukimalleja arvioitaessa tulee kuitenkin pohtia tulisiko ainakin osa toimituksellisesta tuotantotuesta kohdistaa journalismin tukemiseen muilla kuin edellä mainitulla kriteerillä.

Asian jatkovalmistelussa tulee arvioida myös, mihin osaan tukikelpoisista kustannuksista tukea voi saada. Lisäksi on arvioitava, maksetaanko tukea sen myöntämisen yhteydessä etukäteen vai toteutuneiden kustannusten perusteella jälkikäteen.

Jotta tukea saaneilla yrityksillä olisi kannustin toimia puhtaasti kaupallisin perustein, tukea voitaisiin myöntää porrastetusti siten, että tuki pienenesi asteittain yrityksen taloudellisen tilanteen parantuessa, mikäli tuen perusteena olisi yrityksen heikko taloudellinen tilanne. Mahdollisen porrastamisen yksityiskohdat, jotka huomioivat mediaindustrian rakenteet, kilpailutilanteen ja liiketaloudellisen tilanteen, tulee arvioida jatkovalmistelussa.

Tuen käytön seuranta

Tuki tulee käyttää kokonaisuudessaan siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty. Tämän varmistamiseksi virastolla tulee olla riittävät valtuudet selvitysten pyytämiseksi sekä valtuudet puuttua mahdollisiin rikkomuksiin. Tuettavilta yrityksiltä tulisi vaatia myös väliraportointia tukikauden aikana. Tuen käyttöä ja tuen tavoitteiden toteutumista tulee arvioida kokonaisuudessaan ennen tukikauden loppumista.

5.4 Kehittämistuki

Toisena tukimuotona ehdotetaan erityistä kehittämistukea uutis- ja ajankohtaismedian perustamiseen ja kehittämiseen. Tukea myönnettäisiin hankkeisiin, joissa olemassa olevan tiedotusvälineen muuntaminen tai kehittäminen tapahtuu toimituksellisen sisällön tuotannon ja levityksen ylläpitämiseksi, parantamiseksi, kehittämiseksi tai siirtymiseksi uuteen tekniikkaan. Tuen saannin kriteerit liittyisivät muun muassa luotettavaan hankesuunnitelmaan ja hankkeen toteuttamiskelpoisuuteen. Tuen hakijan tulisi osoittaa riittävä selvitys hankkeen rahoittamisesta ja käyttötarkoituksesta.

Tukea voitaisiin myöntää myös perustettavalle tiedotusvälineelle, jonka tarkoitus on tuottaa uutis- ja ajankohtaissisältöä. Hakijan tulisi liiketoimintasuunnitelmassaan esittää, kuinka se täyttäisi tuen myöntämisen kriteerit. Edellytysten tulisi täytyä tietyn, esimerkiksi muutaman kuukauden ajanjakson kuluessa tuen myöntämisestä. Tuen saamisen edellytyksenä olisi, että on perusteltua syytä olettaa, että perustettu uutismedia voi tulla taloudellisesti itsenäiseksi tuen päättymisen jälkeen. Perustettavalta tiedotusvälineeltä edellytettäisiin myös riittävää omavaraisuusastetta. Tiedotusvälineellä tulisi olla esimerkiksi vähintään 25 prosenttia omaa pääomaa.

Kuten tuotantotuessa, tukielimenä toimisi Liikenne- ja viestintävirasto. Valmistelutoimielimenä tuen myöntämistä koskevista kysymyksissä toimisi mediatukilautakunta. Mediatukilautakunnalla tulee olla laaja-alaista osaamista ja ammattitaitoa hakemusten arvioimiseksi. Tukimenettelyä arvioitaessa tulee huomioon ottaa mediatukilautakunnan ja viraston riittävä resursointi ja lautakunnan riippumattomuus.

Vaihtoehtoisesti tuen myöntäminen voitaisiin antaa perustettavalle säätiölle, jonka tehtävistä ja toimivaltuuksista säädettäisiin lailla. Kuten lautakuntamallissa, tulisi myös säätiömallissa tehtävien hoidossa ottaa huomioon perustuslain 124 §:n vaatimukset julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi.

Kehittämistuella tulee varata riittävä avustusmäärä, jotta sillä pystytään aidosti tukemaan journalismin kehittämistä. Tuella voidaan katsoa olevan tarvetta erityisesti alueellisella ja paikallisella tasolla. Kuten tuotantotuessa myös kehittämistuen käyttöä tulisi seurata ja sen kokonaisvaikutuksia arvioida tietyn määräajan jälkeen.

5.5 Yhteisömedioiden tuki

Kolmantena tukimuotona työryhmä ehdottaa erityistä yhteisömedioiden (kansalaismedian) tukea. Tuen tarkoituksena olisi tukea monikulttuurista ja monikielistä tiedonvälitystä. Tukea suunnattaisiin erityisesti maahanmuuttajataustaiselle, vähemmistökielille (kuten somalia, kurdi, venäjä) yleisölle suunnatuille journalistisille sisällöille. Tukea myönnettäisiin tiedotusvälineille, jotka eivät jo ole valtakunnallisia vähemmistökieliä tukevan sanomalehtituen tai kulttuurilehtien tuen piirissä. Yhteisömediat eivät myöskään olleet vuonna 2020 tiedotusvälineille myönnetyn väliaikaisen valtionavustuksen piirissä, koska tuki oli kohdistettu kaupallisille, mainosrahoitteisille tiedotusvälineille.

Tukea voisivat hakea kansalaismediat kuten yhteisöradiot, jotka toimivat pääasiassa kansalaisjärjestöjen ja vapaaehtoisten ohjelmantekijöiden voimin ja joiden sisällöntarjonta ja lähetyksformaatti eivät sovellu mainonnan kaupallisiin intresseihin. Yhteisöradioiden rahoitusmalli perustuu tyypillisesti siihen, että radiokanava vuokraa lähetyksaikaa muille yhteisöille ja yksityishenkilöille. Suomessa yhteisöradiot toimivat niukoin taloudellisin resurssein kaupallisten radioiden rinnalla samanlaisten toimilupaehtojen alaisina, toisin kuin monissa EU-maissa, joissa ei-kaupallisten yhteisöradioiden erityinen luonne on tunnustettu lainsäädännössä ja valtioiden tukipolitiikassa.

Euroopan parlamentin päätöslauselma "Kansalaismedia Euroopassa" (2008/2011(INI)) tukee viestinnän monimuotoisuuden kehittämistä ja "pyytää komissiota ja jäsenvaltioita takaamaan tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja varmistamaan, että tiedotusvälineet säilyvät kaikissa jäsenmaissa vapaina ja monimuotoisina". Päätöslauselmassa Euroopan parlamentti kannustaa jäsenmaita tunnustamaan kansalaismedian erityisen aseman lainsäädännössä, toimilupaehdoissa ja taajuuksien turvaamisessa sekä tukemaan taloudellisesti kansalaismedian toimintaa.

Euroopan neuvoston kannanotossa yhteisömedian puolesta 2019 (Community Media, Council of Europe guidelines and activities to support community media) todetaan muun muassa, että *"Euroopan neuvosto tunnustaa yhteisömedian arvon paikallisen sisällön, kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden, median moniarvoisuuden, sosiaalisen osallisuuden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun lähteenä.*

Euroopan neuvosto tukee yhteisömedian sitoutumista media- ja informaatiolukutaitoon, kriittisen ja luovan ajattelun kehittämiseen ja mediasisällön aktiiviseen tuotantoon”.

Suomessa eduskunnan valtiovarainvaliokunta otti kantaa nimenomaisesti yhteisöradioiden tukemiseen mietinnössään (VaVM 20/2019 vp)⁴⁴. Valiokunta totesi tuolloin, että *”Suomessa toimii tällä hetkellä 5-8 yhteisöradioiksi luokiteltavaa radioasemaa, jotka toimivat pääasiassa kansalaisjärjestöjen ja vapaaehtoisten ohjelmantekijöiden voimin. Toisin kuin monissa EU-maissa, Suomessa toimivat yhteisöradiot eivät saa julkista tukea, vaikka niillä on merkittävä asema esim. mediakoulutuksessa ja maahanmuuttajien kotouttamisessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus selvittää mahdollisuudet yhteisöradioiden toiminnan tukemiseen”.*

Lausunnon antamisen jälkeen yhteisöradioiden määrä on vähentynyt neljään. Yhteisöradioita ovat: Lähiradio (Helsinki, Kansan Radioliitto-Folkets radioförbund ry), Radio Robin Hood (Turku, Turun lähiradioyhdistys), Radio Moreeni (Tampere, Tampereen korkeakoulusäätiö) ja Pispalan Radio (Kangasala/Tampere, Pispalan radioyhdistys). Ministeriön ja työryhmän tietojen mukaan näistä monikulttuurista ohjelmaa tarjoaa kaksi toimijaa.

Edellä todetun mukaisesti Suomessa sanomalehdistölle on viime vuosina jaettu 0,5 miljoonan euron suuruista tukea. Valtionapuviranomaisena toimii opetus- ja kulttuuriministeriö. Avustusta jaetaan ruotsin kielellä tai valtakunnallisilla vähemmistökielillä julkaistuille sanomalehdille ja sähköisille julkaisuille ja se perustuu valtion talousarvioon sanomalehdistön tukemista varten otettuun määrärahaan 31.72.42. Kyseisen määrärahan laajentamista kattamaan nyt ehdotettu tuki tulisi selvittää. Näin vältettäisiin osin päällekkäisten tukiohjelmien syntyminen.

Yhteisömediatuen tukimäärää arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että mahdollisia tuettavia toimijoita on korkeintaan muutaman yrityksen verran. Tuen määrä tulisi suhteuttaa potentiaalisten hakijoiden määrään ja sitä voitaisiin peilata muun muassa sanomalehdille myönnettävän sanomalehtien tuen määrään.

⁴⁴ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/TalousarvioMietinto/Sivut/VaVM_20+2019.aspx

5.6 Verovähennysoikeus

Työryhmä ehdottaa, että selvitetään mahdollisuuksia verovähennyksiin perustuvaksi tukimuodoksi. Tuki mahdollistaisi uutis- ja ajankohtaissisältöjä tuottavien tiedotusvälineiden tilausmaksujen vähentämisen verotuksessa. Yhteiskunnan näkökulmasta journalismilla voidaan katsoa olevan merkitystä vasta kun sitä kulutetaan. Verovähennysoikeuden voidaan katsoa edistävän journalististen tuotteiden kuluttamista ja siten median monimuotoisuutta. Harkittavaksi voisi tulla esimerkiksi tulonhankkimisvähennyksen luonteinen vähennys, jonka voi nykyisin tehdä esimerkiksi työhuoneen, ammattikirjallisuuden tai työhön käytettävien koneiden ja laitteiden hankinnasta.

Liikenne- ja viestintäministeriön valtiovarainministeriön kanssa käymien keskustelujen perusteella verovähennyksiin perustuva tukimalli edellyttäisi aiemmin esitetyn mukaisesti käytännössä täysin uutta vähennystä/verotukea. Verotukseen tehtäviin poikkeuksiin suhtaudutaan yleisesti ottaen varauksellisesti. Verotuet ovat vastoin tuloverojärjestelmän peruseriaatetta, jonka mukaan tuloista voi vähentää vain tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot. Yleisesti verotukien kohdalla ongelmana on myös niiden huono kohdentuminen.

5.7 Kulttuurisetelien käytön laajentaminen

Valtiovarainministeriö valmistelee parhaillaan lainsäädäntöehdotusta tuloverolain muuttamiseksi siten, että kulttuurietua voisi käyttää maksuvälineenä myös reaaliaikaisesti järjestettävissä virtuaalisissa kulttuuritapahtumissa ja –tilaisuuksissa⁴⁵. Työryhmän mielestä olisi syytä selvittää mahdollisuudet laajentaa kulttuurisetelien käyttöä myös journalististen sisältöjen kuluttamiseen. Työnantajan tarjoaman kulttuurisetelien arvo on enimmillään jopa 400 € vuodessa.⁴⁶

Liikenne- ja viestintäministeriön valtiovarainministeriön kanssa käymien keskustelujen perusteella kulttuurisetelien käytön laajentamista ei vireillä olevan lakihankkeen kii-reellisyyden vuoksi ole mahdollista arvioida laajemmin siten, että kulttuuriseteleitä voisi käyttää myös journalististen sisältöjen kuluttamiseen. Kulttuurisetelien käytön laajentamista on mahdollista tarkastella myöhemmässä yhteydessä lain päivitystarpeita tarkasteltaessa.

⁴⁵ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM025:00/2021>

⁴⁶ <https://www.talouselama.fi/uutiset/kulttuuriseteli-kay-pian-myos-virtuaalikonsertteihin-ja-nayttelyihin-vm-kaynnistanyt-lainmuutoksen-valmistelun/f069abd5-ae8e-4675-9f29-16626e0368c6>

5.8 Ehdotuksen vaikutukset

Yleisesti voidaan todeta, että varsinaisia laajempia ja tieteelliseen kirjallisuuteen perustuvia vaikutusarvioita tukien oikeasta suuruudesta ja nykyisten tukiohjelmien vaikutuksista muissa Pohjoismaissa ei ole tehty tai näitä ei ainakaan ole työryhmän ja ministeriön tiedossa. Sama voidaan todeta edellä kohdassa 3 esitetyistä tukimalleista, joiden vaikutuksista median tilausmäärien kehitykseen tai esimerkiksi median sisältöpainotuksiin ei ole tarkempaa tietoa.

Asian jatkovalmistelussa on tarkemmin selvitettävä tukiohjelmasta koituvia vaikutuksia. Lisäksi tuen toimivuutta, tuella tavoiteltavien päämäärien toteutumista sekä vaikutuksia on arvioitava laaja-alaisesti hyvissä ajoin ennen määräaikaisen tukiohjelman päättymistä. Jälkiarvioinnin tulee olla lähtökohtana arvioitaessa, onko tukiohjelmalla tarvetta jatkaa ja jos, niin missä laajuudessa.

Alla on tarkastelu tukien mahdollisia taloudellisia vaikutuksia ja henkilöstövaikutuksia. Niitä sekä tukien muita mahdollisia vaikutuksia tulee arvioida tarkemmin asian jatkovalmistelussa.

Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset yritysten väliseen kilpailuun

Suorien mediatukien voidaan arvioida parantavan niiden yritysten taloudellista tilannetta, jotka pääsevät tuen piiriin. Osiossa 3.5 esitellyn tutkimuskirjallisuuden nojalla suorien mediatukien arvioidaan olevan oikein kohdistettuina epäsuoria tukia kustannustehokkaampia tuki-instrumentteja. Tuen voidaan arvioida vähentävän lehdistönimikkeiden poistuvuutta sekä lisäävän toimialan työllisyyttä suhteessa perusuraan, mutta vaikutuksen kokoluokkaa ei pystytä arvioimaan puutteellisen tutkimustiedon vuoksi.

Toimituksellisen tuotantotuen voidaan arvioida lisäävän toimialan työllisyyttä ainakin väliaikaisesti tukiohjelman ollessa käynnissä. Selvityshenkilö Grundströmin raportin⁴⁷ perusteella yhden kokoaikaisen journalistin laskennalliset palkkakustannukset ovat noin 70 000 euroa vuodessa sivukuluineen. Näin ollen toimituksellisella tuotantotuella voidaan kattaa noin 14 journalistin palkkakustannukset miljoonaa tukieuroa kohden.

Toimituksellisen tuotantotuen työllisyysvaikutus on lähtökohtaisesti määräaikainen ja sidottu tukiohjelman keston. On mahdollista, että tuki auttaa joitakin alan yrityksiä

⁴⁷ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d1994b90-6713-4a6a-85c2-e4648917a419/96f060b3-cfda-4ec1-ab0e-7656b1c20c45/RA-PORTTI_20200428064239.pdf

kasvattamaan toimintaansa siten, että tuella olisi myös pidempiaikaisia työllisyysvaikutuksia, mutta tällaisesta vaikutuksesta ei ole tutkimusnäyttöä.

Lisäksi on mahdollista, että työllisyysvaikutus jää yllä arvioitua pienemmäksi niin kutsutun syrjäytysvaikutuksen vuoksi eli siksi, että osa työllistetyistä journalisteista olisi työllistynyt myös ilman tukiohjelmaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen mukaan ammattinimikkeellä toimittajat, kirjailijat ja kielitieteilijät työskenteleviä palkansaaajia oli lomautettuna noin 500 toukokuussa 2020, joista lähes kaikki, noin 97 prosenttia on lomautettu koronaviruksen aiheuttaman poikkeustilan jälkeen. Journalistien työmarkkinatilanne vähentää ainakin väliaikaisesti tukiohjelman mahdollisen syrjäytysvaikutuksen kokoa.

Edellä mainitun perusteella 14 työpaikan lisäystä lyhyellä aikavälillä miljoonaa euroa kohden voidaan perustellusti pitää ylärajana arvioitaessa tuen vaikutusta joukkotiedotusalan työllisyydelle kokonaisuudessaan. Työllisyyden lisäys miljoonaa euroa kohden vastaa noin 0,07 prosenttia kaikista joukkoviestintäalalla työskentelevien työpaikoista, joita oli median koronatuon yhteydessä tehdyn arvion mukaan vuonna 2017 noin 21 500. Luvussa on mukana myös ei-journalistisessa työssä työskentelevät ja Yleisradion henkilöstö.

Journalistiliiton jäsenmäärä vuonna 2019 oli noin 15 000. Journalistiliiton jäsenmäärästä 58 prosenttia oli naisia, joten mikäli tukiohjelman puitteissa työllistettyjen sukupuolijakauma noudattaa samaa sukupuolijakaumaa, voidaan arvioida, että tukiohjelma lisää jonkin verran enemmän naisten kuin miesten työllisyyttä. Vaikka koko toimialan työllisyyden näkökulmasta työllisyysvaikutus on pieni, vaikutus yksittäisen pienen alan yrityksen näkökulmasta voi kuitenkin olla merkittävä. Tarkempaa tilastotietoa toimialan yritysten henkilöstömääräjakaumasta, jonka avulla näiden yritysten lukumäärää voitaisiin arvioida, ei ole käytettävissä.

Kehittämistuen taas voidaan arvioida lisäävän uusien yritysten syntyä toimialalla. Koko kansantalouden tasolla esimerkiksi Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on arvioinut, että erilaiset tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan (vero)tuot ovat lisänneet yritysten T&K-investointeja⁴⁸ enemmän kuin mitä niihin on panostettu julkisia varoja. Tutkimustulokset eivät kuitenkaan koske mediatoimialaa, joten on epäselvää, miten hyvin havainnot soveltuvat median kehittämistuen vaikutusten arviointiin. Yleisesti tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdennettuja tukia on kuitenkin pidetty tehokkaana keinona lisätä innovaatioita.

⁴⁸ <https://vatt.fi/sv/-/yritysten-t-k-verotuet-lisaavat-innovaatioita>

Tuilla voi olla vaikutuksia mediayritysten väliseen kilpailuun ja median keskittymiseen. Edellä esitetyn mukaisesti EU:n komissio kiinnitti vuonna 2009 huomiota Ruotsin mediatukijärjestelmän kilpailuvaikutuksiin. Sen mukaan Ruotsin lehdistötuki silloisessa muodossaan kohdistui liiaksi suurille mediayhtiöille, jotka julkaisivat laajalevikkeisiä sanomalehtiä. Näin kohdistuessaan tuki voi suosia vakiintuneita, suuria toimijoita, jolla voi olla kielteisiä vaikutuksia toimialan kilpailutilanteeseen ja uusien yritysten mahdollisuuksiin nostaa markkinaosuuttaan.

Tukien mahdollisia kielteisiä kilpailuvaikutuksia voidaan vähentää kohdistamalla tukea enemmän pienille, itsenäisille tiedotusvälineille, jotka eivät ole osa isompaa media-konsernia. Niin ikään vakiintuneiden, suurempien toimijoiden tukien osalta voidaan edellyttää tuen kohdentamista erityisesti pieneen, paikalliseen toimintaan.

Osiossa 3.5 esitellyn tutkimuskirjallisuuden nojalla suorilla tuilla on ollut Ruotsissa kielteisiä vaikutuksia yritysten kannustimiin kehittää omaa toimintaansa, sillä liiketoimintaa kasvattamalla ne ovat voineet menettää tuet. Lisäksi Ruotsissa merkittävä joukko sanomalehtiä on tilanteessa, jossa ne ovat täysin riippuvaisia erilaisista mediatausta. Näihin kielteisiin kannustinvaikutuksiin voidaan vaikuttaa toisaalta tukiohjelmien määräaikaaisuudella ja toisaalta mahdollisella tuen määrän porrastamisella yrityksen taloudellisen tilanteen mukaan.

Mahdollisen verovähennysmallin kansantaloudellisia vaikutuksia tulee arvioida tarkemmin.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotus aiheuttaisi toteutuessaan mahdollisesti lisäresursointitarpeita Liikenne- ja viestintävirastolle ottaen huomioon, että tehtävät nyt ehdotetussa mittakaavassa olisivat uusia eikä niihin välttämättä ole osoitettavissa resursseja olemassa olevista resursseista. Myös tuen käytön tehokas valvonta ja jälkiarviointi edellyttävät riittävien resurssien huomioon ottamista. Tukiin liittyvä sisällön arviointi edellyttää mediatukilautakunnan kaltaista riippumatonta elintä. Tästäkään ei Suomessa ole aiempaa kokemusta. Tukihakemusten ja erityisesti tukikriteerien sisältöarviointi edellyttävät lautakunnalta riittävää ammattitaitoa ja laaja-alaista kokemusta mediatoimialalta. Lautakunnassa toimivien asiantuntijoiden voidaan olettaa tekevän työtään pääasiallisen työnsä ohessa. Työskentelystä tulisi saada riittävä palkkio, jotta vapaaehtoisuuteen perustuvassa lautakunnassa toimiminen nähtäisiin houkuttelevaksi.

5.9 Lopuksi

Ehdotettava avustusmekanismi mahdollistaisi eri mediasektorit laajasti kattavan tavan tukea paitsi olemassa olevia myös perustamisvaiheessa olevia uutis- ja ajankohtais-sisältöjä tuottavia tiedotusvälineitä. Toteutuessaan se mahdollistaisi myös monikulttuurisen ja -kielellisen tiedonvälityksen tukemisen niillä mediasektoreilla, jotka eivät jo ole jonkin tukimekanismin piirissä. Malli edistäisi kokonaisuudessaan luotettavaa, monipuolista ja yhteiskunnallisesti merkittävää tiedonvälitystä. Monipuolisen ja luotettavan tiedonvälityksen voidaan katsoa synnyttävän positiivisia ulkoisvaikutuksia niin demokratialle, sivistykselle kuin osaamisellekin.

Pääasialliseksi tukimuodoksi ehdotettava toimituksellinen tuotantotuki tukisi osaltaan olemassa olevia, asemansa jo vakiinnuttaneita tiedotusvälineitä. Tukea arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon sen tavoite demokraattisen, luotettavan tiedonvälityksen tukemiseksi. Mediamarkkinoiden murros, mainostulojen valuminen kansainvälisille alustayhtiöille sekä koronakriisin kasvattama taloudellinen ahdinko ovat asettaneet perinteiset tiedotusvälineet haastavaan tilanteeseen, mikä on johtanut muun muassa toimittajien irtisanomisiin. Samanaikaisesti tiedotusvälineiden edellytetään vastaavan teknologisen kehittämisen asettamiin haasteisiin. Yhteiskunnallisesti merkittävän tiedonvälityksen turvaamisen voidaan mediamarkkinoiden tilanne huomioon ottaen katsoa edellyttävän myös olemassa olevien rakenteiden tukemista.

Samanaikaisesti tulee varmistaa riittävä, alueellisella ja paikallisella tasolla toteutuva tiedonvälitys ”uutiserämaiden” synnyn välttämiseksi. Pienten alueellisten ja paikallisten tiedotusvälineiden tukeminen voidaan ottaa huomioon muun muassa tuotantotuen tukikriteereissä ja tuen kohdentamisessa siten, että tukea kohdennettaisiin erityisesti alueellisen ja paikallisen journalistisen työn tukemiseen ja kehittämiseen. Uutta alueellista toimintaa ja toiminnan kehittämistä voidaan tukea myös kehittämistuen kautta. Kehittämistuen avustusmäärän tulee olla riittävän suuri, jotta se todellisuudessa tukee alueellista tiedonvälitystä.

Tärkeää on tukea myös mediatuotteiden houkuttelevuuden lisäämistä kuluttajille. Yhteiskunnan päätöksillä voidaan vaikuttaa mahdollisuuksiin parantaa tarjonnan laatua ja alentaa tilausmaksuja. Journalismin laatuun voidaan vaikuttaa tukemalla ammattitaitoisten journalistien palkkaamista, johon tuotantotuella pyritään. Kuluttamista voitaisiin edistää esimerkiksi tilausten arvonlisäveroa alentamalla tai tilausmaksujen verovähennysoikeuden kautta.

Mediatukien todellisista vaikutuksista on saatavilla vain rajoitetusti tietoa. Ehdotettavan avustusmekanismin vaikutuksia ja toimivuutta sekä tukien mahdollista jatkoa tulee arvioida huolella.

Twitter: @lvm.fi
Instagram: lvmfi
Facebook.com/lvmfi
Youtube.com/lvm.fi
LinkedIn: Liikenne- ja viestintäministeriö

lvm.fi