

Mediatuen vaikuttavuuden ennakkoarviointi

Loppuraportti

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2022:9

Mediatuen vaikuttavuuden ennakkoarviointi

Loppuraportti

Forefront Oy

Liikenne- ja viestintäministeriö Helsinki 2022

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

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-243-885-0

ISSN pdf: 1795-4045

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Mediatuen vaikuttavuuden ennakoarviointi: Loppuraportti

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2022:9

Julkaisija Liikenne- ja viestintäministeriö

Tekijät Kalle A Piirainen, Heidi Uitto, Vesa Salminen, Katri Haila

Yhteisötekijä Forefront Oy

Kieli suomi

Sivumäärä 61

Tiivistelmä Mediatuen vaikuttavuuden ennakoarviointi -hankkeen tavoitteena on ollut tehdä ennakoarvio mediatukityöryhmän loppuraportissaan esittämien tukimuotojen vaikuttavuudesta. Arviointi on rajattu kolmeen tukimuotoon: toimituksellinen tuotantotuki, innovaatiotuki ja yhteisömedian tuki. Samalla arviointikysymykset ovat tarkentuneet kolmeen laajempaan kysymykseen: Mitkä ovat olleet mediatuen vaikutukset muissa Pohjoismaissa? Jos Pohjoismaiden mediatuki sovelletaan Suomeen, mikä olisi maksetun tuen määrä ja arvioidut vaikutukset? Mitä voidaan oppia tukimuodoista ja niiden teknisistä yksityiskohdista?

Arvioinnin yleishavaintona voidaan todeta, että eri tukimuotojen tarkastelu yleisillä elinkeinopoliittisilla yritystuen kriteereillä ei välttämättä johda sidosryhmien kannalta haluttuun lopputulokseen. Pohjoismainen vertailu antaa vahvasti viitteitä, että mediatuet nykyisellä tasolla eivät ole vaikuttavia tai tehokkaita tavanomaisilla yritystalouden mittareilla (mm. liikevaihto, työllisyys ja nimikkeiden määrä). Aineisto kokonaisuutena viittaa vahvasti siihen, että tuet eivät ole vaikuttavia tai tehokkaita, ja niiden kohdistaminen varsinaiseen ongelmaan on hyvin vaikeaa. Näin mediatukia on vaikea perustella tavanomaisilla elinkeinopoliittisilla yritystuen kriteereillä. Tuki voi kuitenkin olla perusteltu muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden näkökulmasta.

Asiasanat mediatuki, yhteisömediatuki, toimituksellinen tuotantotuki, kehittämistuki, media-ala, valtioneuvosto, tuotantotuki, kehittämistuki

ISBN PDF 978-952-243-885-0

ISSN PDF 1795-4045

Asianumero VN/1009/2022

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-885-0>

Förhandsbedömning av mediestödets genomslag: Slutrapport

Kommunikationsministeriets publikationer 2022:9

Utgivare Kommunikationsministeriet

Författare Kalle A Piirainen, Heidi Uitto, Vesa Salminen, Katri Haila

Utarbetad av Forefront Oy

Språk finska

Sidantal 61

Referat Syftet med projektet var att göra en förhandsbedömning av genomslaget av de stödformer som mediestödsarbetsgruppen föreslog i sin slutrapport. Bedömningen avgränsades till tre stödformer: redaktionellt produktionsstöd, innovationsstöd och stöd för icke-kommersiella medier. Samtidigt preciserades frågorna i bedömningen till tre omfattande frågor: Hur har mediestödet inverkat i de övriga nordiska länderna? Om ett nordiskt mediestöd tillämpas i Finland, vilket är stödbeloppet och de uppskattade effekterna? Vilken lärdom kan vi ta av stödformerna och deras tekniska detaljer?

Som allmän iakttagelse i bedömningen kan det konstateras att granskningen av de olika stödformerna utifrån de vanliga kriterierna för näringspolitiskt företagsstöd inte nödvändigtvis ger ett sådant slutresultat som intressegrupperna önskar. En nordisk jämförelse ger starka indikationer på att mediestödet på den nuvarande nivån inte är verkningsfullt eller effektivt mätt med vanliga företagsekonomiska mätare (bl.a. omsättning, sysselsättning och antal titlar). Som helhet tyder materialet starkt på att stöden varken är verkningsfulla eller effektiva, och att det är mycket svårt att inrikta dem på de egentliga problemen. Därmed är det svårt att motivera mediestöd med vanliga kriterier för näringspolitiskt företagsstöd. Stödet kan dock motiveras med andra samhällseliga målsättningar.

Nyckelord mediestöd, stöd för icke-kommersiella medier, redaktionellt produktionsstöd, utvecklingsstöd, mediebranschen, statligt stöd, produktionsstöd

ISBN PDF 978-952-243-885-0

ISSN PDF 1795-4045

Ärendenr. VN/1009/2022

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-885-0>

Preliminary assessment of the effectiveness of government support for the media: Final report

Publications of the Ministry of Transport and Communications 2022:9

Publisher Ministry of Transport and Communications

Authors Kalle A Piirainen, Heidi Uitto, Vesa Salminen, Katri Haila

Group author Forefront Oy

Language Finnish **Pages** 61

Abstract The aim of the project was to make a preliminary assessment of the effectiveness of the forms of government support presented by the working group on media support in its final report. The assessment was limited to three forms of government support: for editorial production, innovations and community media. At the same time, the assessment focused on three broad questions: What have been the effects of government support for the media in other Nordic countries? If Nordic media support were applied in Finland, what would be the amount of support paid and the estimated impact? What lessons can be learned from the forms of support and their technical details?

As a general observation of the assessment, it can be noted that the examination of the various forms of support according to the general criteria of business support will not necessarily lead to the desired outcome for the stakeholders. Nordic comparison strongly suggests that government support for the media at the current level is not effective according to conventional business indicators (such as turnover, employment and number of titles). The data as a whole strongly suggest that the forms of support are not effective, and it is very difficult to use them to combat a particular problem. This makes it difficult to justify government support for the media on the basis of the usual industrial policy criteria for support for businesses. However, the support may be justified from the perspective of other social objectives.

Keywords government support for the media, government support for community media, government support for editorial production, government support for development, media sector, government support, government support for production, government support for development

ISBN PDF 978-952-243-885-0 **ISSN PDF** 1795-4045

Reference no. VN/1009/2022

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-885-0>

Sisältö

1	Johdanto	12
1.1	Tausta	12
1.2	Tavoitteet ja arviointikysymykset.....	13
1.3	Keskeiset käsitteet ja rajaukset.....	14
2	Lähestymistapa, aineistot ja menetelmät.....	16
2.1	Menetelmät ja aineistot	16
2.2	Aineiston rajoitteet.....	16
3	Arvioinnin kohde	18
3.1	Tukimallit.....	18
3.2	Tuen perustelut ja tavoitteet.....	18
4	Mediatuen vaikutukset vertailumaissa	20
4.1	Mediatuki vertailumaissa.....	20
4.1.1	Yleiskuva Pohjoismaissa	20
4.1.2	Suorat tuet medialle.....	22
4.2	Tukimäärän arviointi ja ennakoitua vaikutukset Suomessa.....	24
4.2.1	Mediatukien vaikuttavuus Pohjoismaissa	24
4.2.2	Arvio tukimäärästä Suomessa.....	29
5	Mediatuen eri tukimallien vertailu ja arviointi	31
5.1	Tukimallien arviointi suhteessa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin.....	31
5.2	Tukimallien tehokkuuden arviointi (tekninen arvio)	35
5.3	Mediatuen esitettyjen tukikriteerien arviointi.....	39
5.4	Muut tukimalleihin ja niiden tavoitteisiin liittyvät havainnot.....	44
6	Johtopäätökset ja suositukset	48
6.1	Johtopäätökset mediatuen vaikuttavuudesta muissa Pohjoismaissa ja Suomessa	49
6.2	Johtopäätökset tukimäärästä.....	50
6.3	Johtopäätökset instrumentoinnista ja tukikriteereistä	50
6.4	Suosituksia.....	53

Liitteet	55
Liite 1. Keskeisiä median käyttöä koskevia tilastoja.....	55
Liite 2. Pohjoismaisen vaikuttavuusvertailun kuviot	58

TIIVISTELMÄ

Media-alan murroksesta on käyty laajaa keskustelua koko 2000-luvun ajan. Erityisesti päivä- ja aikakauslehtien kassavirtaan on negatiivisesti vaikuttanut mainos- ja ilmoitusmyynnin vähentyminen sekä myynnin jakautuminen uusiin kanaviin. Maaliskuussa 2020 alkanut korona-pandemia ja myöhemmin myös muut pandemiaan liittymättömät kehitykset ovat kärjistäneen media-alan ongelmia entisestään. Valtioneuvosto asetti kesällä 2020 mediatukityöryhmän, jonka tehtävänä oli antaa esitys pysyväisluonteisesta avustusmekanismista journalistisille ajankohtais- ja uutissisällöille.

Mediatuen vaikuttavuuden ennakoarviointi -hankkeen tavoitteena on ollut tehdä ennakoarvio mediatukityöryhmän loppuraportissaan esittämien tukimuotojen vaikuttavuudesta. Yhteistyössä hankkeen ohjausryhmän kanssa sekä käytössä olevan aineiston ohjaamana, arviointi on rajattu kolmeen tukimuotoon: toimituksellinen tuotantotuki, innovaatiotuki ja yhteisömedian tuki. Samalla arviointikysymykset ovat tarkentuneet kolmeen laajempaan kysymykseen:

1. Mitkä ovat olleet mediatuen vaikutukset muissa Pohjoismaissa?
2. Jos Pohjoismainen mediatuki sovelletaan Suomeen, mikä olisi maksetun tuen määrä ja arvioidut vaikutukset?
3. Mitä voidaan oppia tukimuodoista ja niiden teknisistä yksityiskohdista?

Arvioinnin yleishavaintona voidaan todeta, että eri tukimuotojen tarkastelu yleisillä elinkeinopoliittisilla yritystuen kriteereillä ei välttämättä johda sidosryhmien kannalta haluttuun lopputulokseen. Pohjoismainen vertailu antaa vahvasti viitteitä, että mediatuet nykyisellä tasolla eivät ole vaikuttavia tai tehokkaita tavanomaisilla yritystalouden mittareilla (mittareina mm. liikevaihto, työllisyys ja nimikkeiden määrä). Aineisto kokonaisuutena viittaa vahvasti siihen, että tuet eivät ole vaikuttavia tai tehokkaita, ja niiden kohdistaminen varsinaiseen ongelmaan on hyvin vaikeaa. Näin mediatukia on vaikea perustella tavanomaisilla elinkeinopoliittisilla yritystuen kriteereillä. Tuki voi kuitenkin olla perusteltu muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden (esim. demokratian toteutumisen ja tiedon huoltovarmuuden) näkökulmasta.

Tarkastelluista tukimuodoista suora yleistuki ja esimerkiksi alennettu arvonlisäverokanta ovat eri tukimuodoista tasapuolisimmat ja helpoimmin hallinnoitavat, ja täyttävät hyvän elinkeinopoliittisen yritystuen kriteerit parhaiten. Nämä tukimuodot eivät kuitenkaan välttämättä ole tehokkaimmat haluttujen laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmasta. Tavoitellun vaikutuksen näkökulmasta tarkoituksenmukaisempi olisi kohdistettu tuotantotuki tai palkkatuki. Joka tapauksessa tukiohjelman perustamiseen liittyy myös monimutkainen kysymys tukikelpoisuuden kriteerien määrittelystä, joka yhdessä tuen muiden ehtojen kanssa vaikuttaa keskeisesti lopulliseen vaikuttavuuteen.

Yleissuositus onkin, että mediatukea tulisi tarkastella ensisijaisesti osana laajempaa demokratia-, turvallisuus-, kieli- ja/tai kulttuuripoliittista keskustelua. Samalla tuen päämäärät ja tavoitteet tulisi konkretisoida ja asettaa keskinäiseen tärkeysjärjestykseen, jotta olisi mahdollista arvioida, mitkä tukimuodot sopisivat parhaiten niiden toteuttamiseen ja mikä olisi mahdollisesti vaikuttava tukitaso.

Taulukko. Tiivistelmä arvioinnin johtopäätöksistä ja suosituksista.

Havainnot	Johtopäätökset	Suosituks
Mediatuen vaikuttavuus Pohjoismaissa ja Suomessa		
<ul style="list-style-type: none"> – Mediatuilla on pitkä perinne Pohjoismaissa, mutta mediatukien vaikutusta ei voida makrotaloudellisesta aineistosta todentaa ja tulosuuttajat, kuten media-alan liikevaihto sekä työllisten ja nimikkeiden määrä ovat supistuneet 2000-luvulla suorista tuista huolimatta. – Mediatuelle asetetut tavoitteet ja päämäärät eivät liity elinkeinopolitiikkaan, vaan laajempaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Tarkastelu yleisillä yritystuen mittareilla antaa viitteitä siihen, että tuet eivät ole nykyisellä tasolla riittäviä, vaikutuslogiikka ei ole odotettu, ja/tai tuki esim. ”vuotaa” sisällöntuotannon ulkopuolelle. – Näin ollen mediatukia on vaikea perustella pelkästään elinkeinopolitiikan kriteereillä. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mediatukea tulisi (uudelleen-) tarkastella nykyistä laajemmassa kieli- ja kulttuuripoliittisessa sekä kokonaisturvallisuuden viitekehyksessä yhdessä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rahoituksen ja ohjauksen kanssa.
Myönnetyn mediatuen määrä		
<ul style="list-style-type: none"> – Kaikissa Pohjoismaissa suoran tuen osuus on verrattain pieni. Suurin osa mediatukea on julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rahoitus. Seuraavaksi suurimmat tukimuodot ovat epäsuorat verotuet sekä suora rahallinen avustus, joka on pääosin tuotantotukea. – Useassa Pohjoismaassa median arvonlisäverokanta on 0 % 	<ul style="list-style-type: none"> – Suomen bruttokansantuotteella skaalattuna vuosittainen suorien mediatukien volyymi olisi n. 30–35 milj. €, mutta aineiston perusteella ei voida päätellä, että tuki olisi tehokasta tai vaikuttavaa. – Arvioinnissa käytössä olleen aineiston perusteella ei voida arvioida mikä olisi vaikuttava tukitaso. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mediatuen tavoitteet ja halutut vaikutukset tulisi määrittellä konkreettisemmin ja asettaa keskinäiseen tärkeysjärjestykseen, jotta tukiohjelman vaikuttavuuslogiikan (-logiikoiden) laatiminen olisi mahdollista ja pystyttäisiin paremmin arvioimaan toimenpiteiden tehokkuus ja vaikuttavuus.

Havainnot	Johtopäätökset	Suosituksset
Mediatuen myöntämisen kriteerit		
<ul style="list-style-type: none"> – Mediatukityöryhmän esittämät tukimuodot muodostavat hyvän pohjan, mutta niiden määrittely jättää avoimia kysymyksiä tukiohjelman instrumentoinnin teknisistä yksityiskohdista – Mediatukien arviointi elinkeinopoliittisilla kriteereillä johtaa suosittamaan verotukia, koska tuet ovat tasapuolisia ja hallinnollisesti kevyitä toteuttaa. – Tuotantotuen ongelmana on tukikelpoisuuden kriteerien ja tukien kohdentamisen määrittely. – Sidosryhmät eivät kannata kehittämistukia, sillä nämä tuet eivät tyypillisesti kohdistu mediatoimijoille ja näiden ydinongelmiin. – Yhteisömedian tuki on neutraali. 	<ul style="list-style-type: none"> – Verotukia on helppo suositella elinkeinopoliittisilla kriteereillä, koska verotuet ovat tasapuolisia ja helppoja hallinnoida, eivätkä ne vääristä kilpailua. – Verotukien tehokkuudessa tai kohdistumisessa sisältöihin on kuitenkin eniten haasteita. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mediatukityöryhmän esittämät kriteerit ovat sinällään järkeviä, mutta koko tukiohjelmaa ja sen instrumentoinnin yksityiskohtia tulisi tarkastella tarkemmin, kun mahdollisen tuen tarkemmat tavoitteet on määritelty. – Lisäksi tulisi selvittää mahdollisia tukimuotoja, jotka kohdistuvat journalistisen sisällön tuottamiseen, esimerkiksi journalistisen työn yhteisöverovähennystä (epäsuora palkkatuki). – Tarvittaessa tuki-instrumentteja tulisi testata alueellisilla tai muuten rajatuilla kokeiluilla.

1 Johdanto

1.1 Tausta

Media-alan murroksesta on käyty laajaa keskustelua koko 2000-luvun ajan. Vielä 1990-luvulla joukkoviestintä keskittyi televisioon, radioon ja päivälehtiin. Tämän jälkeen digitalisaatio on muuttanut niin median käyttäjien tottumuksia kuin jakelukanavia ja ansaintamalleja. Erityisesti päivä- ja aikakauslehtien kassavirtaan on vaikuttanut mainos- ja ilmoitusmyynnin vähentyminen -ja/tai myynnin jakautuminen uusiin kanaviin. Medialiiton toimialastrategian taustaraportin¹ mukaan median kulutus on sinällään kasvanut, mutta mediatoimijoiden näkökulmasta markkina on kokonaisuutena supistunut 2010-luvulla. Samalla median mainosmyynti on laskenut viimeisen vuosikymmenen aikana ja on pysähtynyt nyt nolllakasvuun.

Konkreettisina lukuina mainonnan kokonaisvolyymi sanoma- ja aikakauslehtialalla oli vuonna 2000 625 miljoonaa €, kun se vuonna 2019 oli 362 miljoonaa €. Samalla mainostulojen osuus kaikista tuloista on supistunut noin 60 %:sta reiluun 40 %:iin². Viimeisimmät joukkoviestintätilastot vahvistavat, että alan kokonaistulot ovat supistuneet n. 20 % vuoden 2000 huipusta (n. 1 080 milj. € v. 2000).

Media-alan rakenteellinen muutos muodostaa taustan tälle arvioinnille, joka kohdistuu media-alan sisällä uutismediaan ja journalististen sisältöjen tuottamiseen. Journalistisen median kehitystä kuvaa tilasto, jonka mukaan vuonna 2000 painettujen sanomalehtien (päivittäiset ja viikoittaiset nimikkeet) levikki oli yhteensä yli 3 milj. kappaletta, kun se vuonna 2017 oli supistunut n. 1,5 miljoonaan kappaleeseen³. Toisin sanoen journalistisen uutismedian tilanne on heikentynyt erityisesti viimeisen noin kahden vuosikymmenen aikana merkittävästi.

1 Medialiitto 2018. Median Nykytila 2018: Medialiiton toimialastrategian taustaraportti. Saatavilla: https://www.media2030.fi/_files/ugd/88acdf_a23d06d588364f4285e88d8a4d26a366.pdf

2 Tilastokeskuksen joukkoviestintätilasto https://pxhopea2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/joukkoviestintatilasto/html/suom0000.htm

3 Tilastokeskuksen joukkoviestintätilasto https://pxhopea2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/joukkoviestintatilasto/html/suom0000.htm

1.2 Tavoitteet ja arviointikysymykset

Tämän hankkeen tavoitteena on ollut esittää ennakoarvio eri mediatuen mekanismeista Suomessa. Arviointityö pohjautuu mediatukityöryhmän loppuraportissa⁴ (myöhemmin myös mediatukityöryhmä, mediatukityöryhmän raportti) annettuihin esityksiin. Raportissa todetaan:

”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 vertailukohdan. 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 mediemarkkinoiden rakenteet, kilpailutilanne ja yritysten liiketaloudellinen tilanne.”

Seuraava taulukko esittää toimeksiannon keskeiset kysymykset. Yhteistyössä ohjausryhmän kanssa ja aineiston ohjaamana, arviointi on rajattu kolmeen tukimuotoon: toimituksellinen tuotantotuki, innovaatiotuki ja yhteisömedian tuki. Samalla arviointikysymykset ovat tarkentuneet kolmeen laajempaan kokonaisuuteen:

1. Mitkä ovat olleet mediatuen vaikutukset muissa Pohjoismaissa?
2. Jos Pohjoismainen mediatuki sovelletaan Suomeen, mikä olisi maksetun tuen määrä ja arvioidut vaikutukset?
3. Mitä voidaan oppia tukimuodoista ja niiden teknisistä yksityiskohdista?

⁴ Wirén et al., Ehdotus pysyväksi avustusmekanismiksi journalismin tukemiseksi, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2021:10. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-611-5>

Taulukko 1. Toimeksiannossa esitetyt arviointikysymykset.

Tarkasteltava osa-alue	Tarkentavat kysymykset / näkökulmat
Mediatuen vaikutukset muissa EU:n jäsenmaissa etenkin Pohjoismaissa	<p>Onko täysin tuen varassa toimivia media-alan toimijoita?</p> <p>Onko tuella ollut vaikutusta medianimikkeisiin, onko median sisältö monipuolistunut?</p> <p>Onko tuella ollut vaikutusta kansalaisten valinnanvaran/demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien lisääntymiseen?</p> <p>Onko mediatuella ollut vaikutusta tutkivan journalismin tai muiden vaikeammin kaupallisesti rahoitettavien sisältöjen määrään?</p> <p>Millaisia vaikutuksia osingonjakolinjauksilla on ollut muissa maissa?</p>
Taloudelliset vaikutukset Suomessa	<p>Arvio Suomen tukimääristä /pohjoismaiden suhteutetun tuen vaikutuksiin perustuen</p> <p>Mediatuen arvioidut taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset erityisesti yrityksiin, yrityskokoihin, median keskittymiseen ja journalistien työllisyyteen?</p>
Mediatuen kriteerit	<p>Mitä verrokkimaista selvitettyjen tukivaikutusten perusteella voidaan päätellä tukijärjestelmän kriteereistä? Millaisilla tukiehdoilla parhaiten varmistettaisiin tukitavoitteiden täytyminen?</p> <p>Onko tukea perusteltua ohjata suhteessa enemmän sellaisille tiedotusvälineille, jotka ovat suurimmissa taloudellisissa vaikeuksissa?</p> <p>Tulisiko harkita erilaisia tukimalleja toisaalta lehdistölle ja toisaalta muille tiedotusvälineille?</p>

1.3 Keskeiset käsitteet ja rajaukset

Mediatuen muotoja ja kohderyhmiä koskevien rajausten vuoksi arviointi kohdistuu sanoma- ja aikakauslehtiin. Uusimmissa tilastoissa sanoma- ja aikakauslehdet käsittävät sekä digi- että printtimedian. Tilastoaineistoissa ei ole kuitenkaan mahdollista eritellä esimerkiksi journalistista uutismediaa ja kansalaisjournalismia lehtien kustantamisen tilastoluokasta. Näin ollen arvioinnin laadullisessa osuudessa keskitytään ensisijaisesti uutismediaan ja tuen mahdollisiin vaikutuksiin siihen kohdistuen.

Mediatukien kokonaisvolyymia arvioitaessa on mukaan otettu suorien ja epäsuorien tukien lisäksi tuki julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle⁵. Tarkoituksena on muodostaa kokonaiskäsitys kaikkien medialle suunnattujen tukien volyyymistä Pohjoismaissa. Epäsuorilla tuilla tarkoitetaan tässä tapauksessa mediatoimijoiden alennettua arvonlisäverokantaa.

Tilastojen saatavuudesta ja vuoden 2020 poikkeuksellisesta pandemiatilanteesta johdun tilastollinen analyysi pohjautuu pääosin vuosiin 2019–2020. Kaikissa verrokki-maissa jaettiin koronavuonna 2020 huomattavasti enemmän suorita tukia media-alalle, mutta niitä ei ole huomioitu vaikuttavuusanalyysissä.

⁵ Julkisen palvelun yleisradiotoiminta sisältää (kaikissa pohjoismaissa) uutismedian lisäksi muuta audiovisuaalista tuotantoa eri kanavissa.

2 Lähestymistapa, aineistot ja menetelmät

2.1 Menetelmät ja aineistot

Arvioinnissa on hyödynnetty keskeisinä menetelminä ja aineistoina dokumenttianalyysejä, määrällistä tilastollista analyysia ja haastatteluja.

Dokumenttianalyysiä on käytetty erityisesti taustatutkimuksessa, vaikuttavuuden hahmottamisessa ja tukikriteerien arvioinnissa. Arvioinnin viitekehyksenä toimii yritystuki- uudistamista koskevan parlamentaarisen työryhmän esittämä yrityksille suunnattujen tukien kriteeristö⁶.

Tilastoanalyysi perustuu julkisiin makrotason aineistoihin ja sillä on pyritty hahmottamaan esitettyjen tukien taloudellisia vaikutuksia ja ennakoitua tukivolyymiä Suomessa. Analyysin toteutus on kuvattu tarkemmin jäljempänä.

Haastattelut suoritettiin puhelimitse ja ennakoilta valmisteltuun haastattelurunkoon perustuen. Haastatteluista laadittiin muistiot. Haastateltavina oli avainsidosryhmien edustajia media-alalta niin yrityksistä, korkeakouluista kuin julkishallinnosta.

2.2 Aineiston rajoitteet

Arvioinnin keskeisimmät rajoitteet liittyvät hankkeen aikatauluun ja resursseihin, jotka vaikuttivat tarkasteltavaan aineistoon:

- Arvioinnissa on keskitytty ohjausryhmän kanssa tärkeimmiksi määriteltyihin tukimuotoihin, eikä kaikkia mediatukityöryhmän esittämiä tukia ole erikseen arvioitu.⁷
- Määrälliset analyysit on muodostettu julkisista makrotason aineistoista. Julkisesti saatavilla oleva aineisto on kuitenkin rajallista, eikä mikrotason

⁶ TEM, 2018. Yritystuki- uudistamista koskeva parlamentaarinen työryhmä, loppuraportti, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 14/2018.

⁷ Toimituksellisen tuotantotuen, kehittämistuen ja yhteisömedioiden tuen lisäksi ehdotuksessa on käsitelty verovähennysoikeutta journalististen sisältöjen tilaamiselle sekä kulttuurisetelin käyttöoikeuden laajennusta. Ks. Wirén et al. 2021, op. cit.

aineistoja tukia saaneista organisaatioista ole ollut mahdollista käyttää. Tästä johtuen arvioinnin tilastolliset johtopäätökset tukien vaikuttavuudesta ovat suuntaa antavina. Varsinaisten syy-seuraussuhteiden todentaminen ei käytössä olleiden aineistojen puitteissa ollut arvioinnissa mahdollista.

Arviointi muodostaa aineiston rajoitteet huomioiden parhaan ennakoarvion esitettyjen tukien vaikuttavuudesta, mutta tukien teknisistä yksityiskohdista vaaditaan tarkempia selvityksiä. Tarvittavia selvityksiä on kuvattu raportin loppuosassa.

3 Arvioinnin kohde

3.1 Tukimallit

Ennakoarviointi kohdistui mediatukityöryhmän raportissa esitettyihin kolmeen media-tuen malliin:

- *Toimituksellinen tuotantotuki*: vuosittain haettava tai määräaikainen rahallinen avustus tai palkkatuki toimitukselliseen työhön uutis- ja ajankohtaissisältöjä tuottaville yksityisomisteisille medioille.
- *Kehittämistuki*: rahallinen hankeavustus uutis- ja ajankohtaissisältöjä tarjoavan tiedotusvälineen perustamiseen tai toiminnan kehittämiseen.
- *Yhteisömedioiden tuki*: rahallinen avustus järjestöjen ja vapaaehtoisten toimittamien radioiden toimintaa.

Tukimuotoja ja kriteereitä on esitetty tarkemmin jäljempänä raportissa.

3.2 Tuen perustelut ja tavoitteet

Mediatukityöryhmä esittää raportissaan epäsuorasti perusteluja media-alan tukiohjelmalle. Perustelut pohjautuvat erityisesti pohjoismaiseen vertailuun. Raportissa todetaan tukiohjelman perusteluna, että:

1. Pohjoismaissa media ja journalismi käsitetään julkiseksi palveluksi tai julkiseksi hyödykkeeksi, joka tulisi olla saatavilla yhtäläisin ehdoin,
2. [Pohjoismaat] korostavat ja niillä on keinoja varmistaa toimituksellinen vapaus ja itsesääntely,
3. [Pohjoismaiden] kulttuuripolitiikka ulottuu mediaan ja mailla on muun muassa tukijärjestelmiä, minkä avulla pyritään varmistamaan monimuotoisuus ja laatu,
4. [Pohjoismaissa] korostetaan konsensusratkaisuja ja yhteistyötä eri tahojen, kuten valtion, toimialan ja yleisön kanssa.

Erillisessä selvityshenkilön raportissa argumentoidaan vahvemmin journalismin tukemista koronakriisin aikana⁸. Selvityshenkilö tukeutuu esimerkiksi Euroopan neuvoston

⁸ Grundström, E 2020 Journalismin tukeminen koronakriisin aikana – Selvityshenkilön ehdotus.

suositukseen, ja esittää että journalismi pitäisi käsittää julkishyödykkeenä. Perusteluna yleistasolla lehdistötuelle/mediatuelle on lisäksi käytetty Euroopan komission lausumaa digitaalisten palveluiden sisämarkkinoista, missä asetetaan velvoitteita paitsi markkinoille, myös esimerkiksi disinformaation torjunnalle.⁹ Erityisesti toimitukselliseen/journalistiseen sisältöön kohdistuvaa mediatukea perustellaan yleisesti sillä, että todenperäinen ja vapaa tiedonvälitys on tärkeää avoimen demokraattisen yhteiskunnan ja oikeusvaltion toiminnalle.

Mediatuen **yleisenä tavoitteena on varmistaa laadukas ja todenmukainen oman-kielinen ajankohtais- ja uutisisällön saatavuus**. Lisäksi mediatukityöryhmän raportissa on kiinnitetty huomiota paikallisuutisoinnin varmistamiseen.

⁹ Wirén et al. op. cit., Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta KOM (2020) 825. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en

4 Mediatuen vaikutukset vertailumaissa

4.1 Mediatuki vertailumaissa

4.1.1 Yleiskuva Pohjoismaissa

Pohjoismaista Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa on ollut pitkään käytössä mediatukien sekamalli, joka muodostuu kokonaisuutena julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rahoituksesta, media-alan toimijoille jaetuista suorista tuista, epäsuorista tuista (alennettu arvonlisäverokanta, myöh. ALV-kanta). Suomessa sen sijaan suorien tukien rooli on ollut huomattavasti pienempi kuin muissa Pohjoismaissa. Suomen mediatukikenttä muistuttaakin enemmän Saksan kaltaista duaalimallia, joka koostuu epäsuorista tuista ja tuesta julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle. Tässä mielessä Suomen tukikenttä heijastelee EU:n markkinasääntelyssään suosimaa markkinavetoista mallia.

Arvioitu mediatuen kokonaisvolyymi suhteutettuna asukaslukuun on suurin Norjassa (n.153 € asukasta kohden) ja pienin Ruotsissa (n. 96 € asukasta kohden). Suomessa vastaava luku on noin 100 € asukasta kohden. (ks. Kuvio 1). Tiedot suorista tuista sekä julkisen palvelun kustannuksista löytyvät julkisista tietolähteistä. Tässä selvityksessä esitetyt luvut epäsuorien tukien volyyymista ovat arvioita, jotka perustuvat arvonlisäveron alennuksen osuuteen joukkoviestintäalan liikevaihdosta. Luvut ovat suuntaa antavia, eivätkä sisällä arviota hintajouaston vaikutuksesta¹⁰.

Huomattavasti suurin mediatuki kaikissa Pohjoismaissa on yleisradiotoiminnan rahoitus. Vuosittaisen tuen määrä Pohjoismaissa vaihtelee n. 480 ja 800 miljoonan €:n välillä. Tuki rahoitetaan maasta riippuen lisenssimaksulla tai erillisellä verolla. Väkilukuun suhteutettuna yleisradiotoiminnan kustannukset ovat suurimmat Norjassa ja pienimmät Ruotsissa (ks. Kuvio 1). Tässä on kuitenkin hyvä huomioida, että yleisradiotoimintaan sisältyy myös muita yleisradiotoimijan tuottamia audiovisuaalisia palveluita ja

¹⁰ ALV-vähennyksen estimoinnissa hyödynnettiin Toivonen (2010) laskentakaavaa, jossa sanomalehtien liikevaihto (päivittäiset ja viikoittaiset, printti + online) kerrottiin ALV-vähennysprosentilla. Esim. Suomessa yleinen ALV kanta on 24 % ja sanomalehdille sovellettava kanta on 10 %, eli alennus on 14 %. Laskelma ei kuitenkaan ota huomioon hinnanmuutoksista johtuvaa hintajoustoja vaan tuen määrä laskettiin toteutuneesta liikevaihdosta.

sisältöjä kuin journalistista ajankohtaissisältöä, eikä koko yleisradiotoiminnan rahoitus siis ohjaudu journalistisen ajankohtais- ja uutissisällön tuottamiseen. Joka tapauksessa yleisradiotoiminnan rahoitus on suhteellisen suuri kaikissa Pohjoismaissa suoranaiseen mediatukeen verrattuna. Eräissä tutkimuksissa on myös esitetty, että yleisradiotoiminnalla on syrjäyttävä vaikutus yksityisen sektorin tuottamaan joukkoviestintään, toisin sanoen yksityiset toimijat eivät pysty kaikin osin kilpailemaan tasaveroisesti yleisöistä julkisen palvelun tuotannon kanssa¹¹.

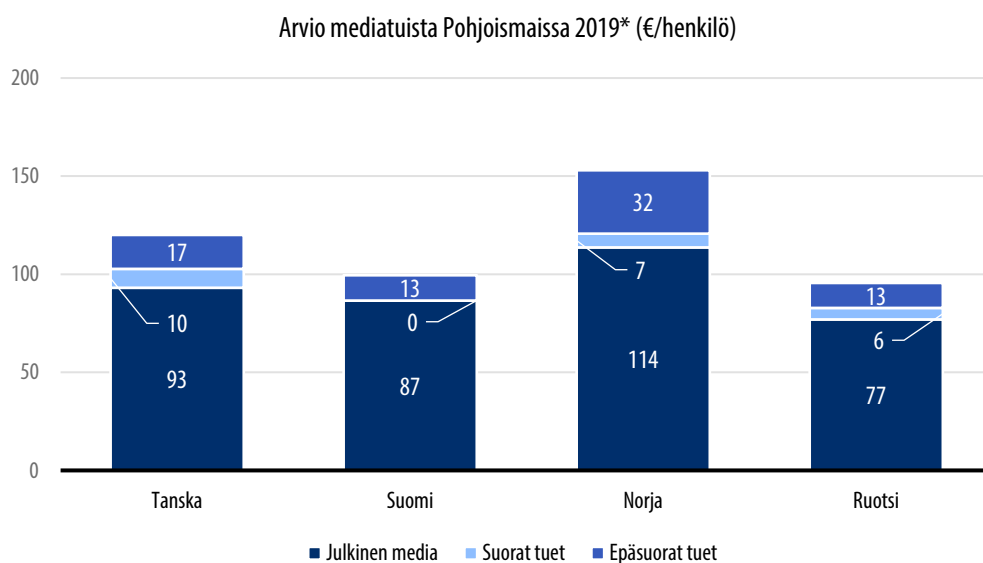
Epäsuorat tuet ovat toiseksi suurin tukimuoto ja niiden arvioidaan olevan vertailuissa volyymiltaan noin 2–3 kertaa suorien mediatukien kokoisia. Kaikissa vertailuissa on käytössä journalistiseen mediaan sovellettu alennettu arvonlisäverokanta. Tanskassa ja Norjassa ALV on 0 % (yleinen arvonlisäverokanta on Tanskassa 25 %). Suomessa ALV-kanta on 10 % (yleinen ALV-kanta 24 %) ja Ruotsissa 6 % (yleinen ALV-kanta 25 %). Alennetun arvonlisäverokannan vaikutus arvioidaan vuosittain olevan 71–173 miljoonaa € (menetettyjä verotuloja) maasta riippuen. Väkilukuun suhteutettuna menetetty verotulo on pienin Suomessa ja Ruotsissa (13 € /asukas) ja suurin Norjassa (32 € / asukas). Varsinaiset suorat mediatuet käsittävät 5–8 % koko tukivolyymin (pl. Suomi). Absoluuttiset euromääräiset tukimäärät on esitelty taulukossa 2.

Taulukko 2. Mediatukien kokonaiskuva Pohjoismaissa v. 2019 (milj. €/ vuosi) (*Tanskan suorat tuet ja arvio ALV-vähennyksen kustannuksesta vuodelta 2017, koska tietoa vuodelta 2019 ei ole saatavilla). Lähteet: Suorat tuet ja ALV-kannat: Tilastokeskuksen joukkoviestintätilasto; julkisen median tuki. Norja ja Tanska: Statista. Ruotsi: Medieekonomi. Suomi: Yle; myynnin liikevaihto: Nordicom.

Tukimuoto	Tanska*	Suomi	Norja	Ruotsi
Yleisradiotoiminnan rahoitus	542	478	610	795
Suorat tuet	56	0,5	38	61
Epäsuorat tuet	100	71	173	132
Yhteensä	699	549	821	987

11 Esim. Nieminen 2010. The Unravelling Finnish Media Policy Consensus?, Teoksessa Levy & Nielsen (toim.) The Changing Business of Journalism and its Implications for Democracy, University of Oxford, Reuters Institute, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/research/files/The%2520Changing%2520Business%2520of%2520Journalism%2520and%2520its%2520Implications%2520for%2520Democracy.pdf#page=61>

Kuvio 1. Arvio mediatukien kustannuksista Pohjoismaissa v. 2019 (€/hlö). Lähde: Suorat tuet ja alennetut ALV-kannat: Tilastokeskuksen joukkoviestintätilasto. Julkisen median tuki: Norja ja Tanska: Statista; Ruotsi: Medieekonomi; Suomi: Yle; myynninliikevaihto: Nordicom; Ruotsi: Medieekonomi)



4.1.2 Suorat tuet medialle

Suorilla mediatuilla on Pohjoismaissa (pl. Suomi) pitkä historia. Niin Ruotsissa kuin Norjassa mediatuet otettiin käyttöön vuonna 1969¹². Tuen tarkoitus oli molemmissa maissa hidastaa medianimikkeiden katoamista ja tukea median monimuotoisuutta kansallisesti ja alueellisesti¹³. Vaikka mediatukia perustellaan median monimuotoisuudella, suorat mediatuet ovat ristiriidassa EU:n sisämarkkinasäätelyn kanssa. Ruotsi

¹²Gustafsson, Örnebring ja Levy (2009) <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-11/Press%20Subsidies%20%26%20Local%20News%20the%20Swedish%20Case.pdf>

¹³ Reuters Institute: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2021/norway>

saikin Euroopan komission kilpailuviranomaiselta vuonna 2009 vaatimuksen tehdä muutoksia tukijärjestelmäänsä¹⁴.

Kuten luvusta 4.1.1 käy ilmi, suorat tuet käsittävät suhteellisen pienen osan kaikista mediatuista (Taulukko 2). Asukaslukuun suhteutettuna Tanskassa jaetaan eniten suoria mediatukia (n. 10 €/asukas v. 2019). Suorien mediatukien määrä on kuitenkin vaihdellut melko paljon. Norjassa suorat mediatuet olivat vuonna 2019 noin 7 €/asukas ja Ruotsissa vastaavasti 6 €/asukas. Taulukossa 2 ei ole mukana vuotta 2020, jolloin tukia jaettiin enemmän koronapandemiasta johtuen. Alan liikevaihtoon suhteutettuna suoran mediatuen määrä oli Tanskassa 4,7 % vuonna 2017¹⁵, vastaavasti vuonna 2019 Norjassa 3,3 % ja Ruotsissa 4,5 %.

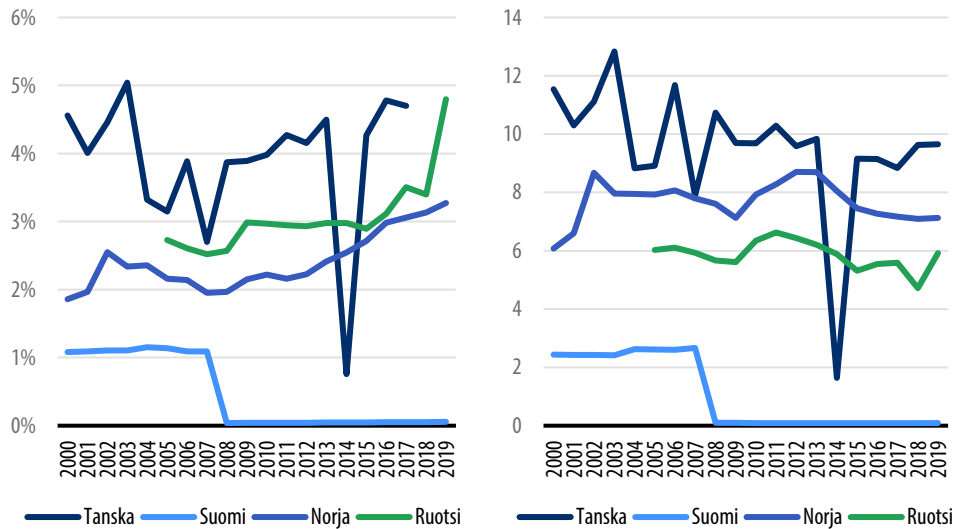
Suorien tukien tukimuodot vaihtelevat verrokkimaissa jossain määrin (Liite 1). Tuet voidaan karkeasti jakaa toimitukselliseen tuotantotukeen, innovaatiotukeen, tukeen alueelliselle tai vähemmistökieliselä medialle sekä jakelutukeen¹⁶. Kaikissa maissa tuotantotuki käsittää valtaosan jaetusta tuesta, noin 80–90 %. Ruotsissa vuosittain tukea saa noin 45 % sanomalehdistä ja Norjassa noin 70 %. Ruotsissa suorien mediatukien jakelusta vastaa Myndigheten för press, radio och tv, Norjassa puolestaan Medietilsynet, ja Tanskassa kulttuuriministeriön alainen Slots- og kulturstyrelsen.

14 Euroopan komissio (2009) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_09_940

15 Tiedot liikevaihdosta puuttuvat vuodelta 2019

16 Myös Suomessa on esitetty jakelutukea, joka kohdistuisi mediatoimijoiden sijaan jakelijoille ks. Eduskunta 2021 Postilain muuttaminen ja jakelutuki. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/postilain-muuttaminen-ja-jakelutuki.aspx

Kuvio 2. Suorat mediatuet v. 2000–2019 € henkilöä kohden (kuvio vasemmalla) ja suhteessa alan kokonaisliikevaihtoon (kuvio oikealla). Lähde: Ruotsi ja Norja: Nordicom. Tanska: Willing, 2021.



4.2 Tukimäärän arviointi ja ennakoitut vaikutukset Suomessa

4.2.1 Mediatukien vaikuttavuus Pohjoismaissa

Luvussa käsitellään pohjoismaisten mediatukien vaikutuksia elinkeinopoliittisiin päämääriin. Määrällisen tarkastelun kohteena on joukkoviestintäalan liikevaihto, työllisten määrä sekä nimikkeiden määrä. Tarkastelussa tulee huomioida tietyt rajoitukset.¹⁷ Vertailuun valikoitui kolme Pohjoismaata: Ruotsi, Norja ja Tanska. Maiden joukkoviestintäalat ja mediakulutus ovat monella tavalla samankaltaisia. Kaikissa maissa luetaan sanomalehtiä EU-maihin verrattuna runsaasti ja yleinen luottamus journalistiseen mediaan on korkea (Liite 1). Maissa ollaan myös keskimäärin halukkaampia maksamaan

¹⁷ Rajallisesta aineistosta ja muista resursseista johtuen tarkastelu rajoittuu em. muuttujien ja suoran mediatuen välisen korrelaation tarkasteluun vuositasolla. Yrityskohtaisen tiedon puuttuessa on mahdotonta todentaa syy-seuraussuhteita monimutkaisemilla ekonometrisillä menetelmillä. Näin ollen menetelmä ei voi ottaa kantaa mm. syy-seuraus-suhteen suuntaan, puuttuvien muuttujien vinoumaan tai pidempiaikaisiin vaikutuksiin.

online-mediasta (Liite 1). Lisäksi riippumattoman median asema nähdään kaikissa maissa erittäin tärkeänä toimivan yhteiskunnan kannalta (Liite 1).

Aineiston analyysin pohjalta voidaan todeta, että suorien tukien vaikutus yritystalouden mittareihin vaikuttaisi olevan suhteellisen pieni. Aineisto viittaa siihen, että tukiohjelmat eivät ole pystyneet kääntämään mediamarkkinoiden rakennemuutoksen vaikutuksia media-alan kannattavuuteen. Tämä heijastelee joko sitä, että käytetyt tukimuodot eivät ole tehokkaita tai vaikuttavia, tai tuen määrä ei ole riittävä kumotakseen rakennemuutoksen aiheuttamaa media-alan liikevaihdon supistumista. Lisäksi on huomioitava, että Suomessa – jossa ei ole käytössä suoria mediatukia – yritystalouden mittareilla media-alan kehitys on samankaltaista verrattuna muihin Pohjoismaihin, mikä osaltaan tukee havaintoa tukien kyseenalaisesta vaikuttavuudesta. Osa asiantuntijoista on sitä mieltä, että Pohjoismainen suoran tuen malli tuskin läpäisisi kustannus-hyötyanalyysiä, kun tarkastellaan puhtaasti taloudellisia ja elinkeinopoliittisia mittareita¹⁸. On kuitenkin mahdollista, että ilman tukia rakennemuutoksen negatiiviset vaikutukset olisivat olleet suurempia.

Mikäli uutismedia nähdään julkishyödykkeenä ja tukia halutaan perustella sosiaalisilla mittareilla, kuten median monimuotoisuudella ja demokratiaa edistävän tiedon tasapuolisen saatavuuden varmistamisella, voidaan suorille tuille löytää muita perusteita. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa suoria tukia onkin perusteltu juuri median monimuotoisuuden takaamisella sekä alueellisen ja paikallisen median tukemisella. Tähän liittyvä kysymys on, että paljonko Pohjoismaissa on syntynyt ja jatkossa tulee syntymään kokonaan tuesta riippuvaisia toimijoita. Määrällistä aineistoa kysymykseen vastaamiseksi ei saatu, mutta haastatteluiden perusteella, erityisesti Ruotsi mainittiin esimerkkinä, pienten paikallistoimitusten ja/tai harvaan asuttujen alueiden kohdalla riippuvuus syntyy helposti ja on oletettavaa, että Pohjoismaissa on jokin joukko efektiivisesti mediatuesta riippuvia toimijoita.

Sanomalehtien liikevaihto

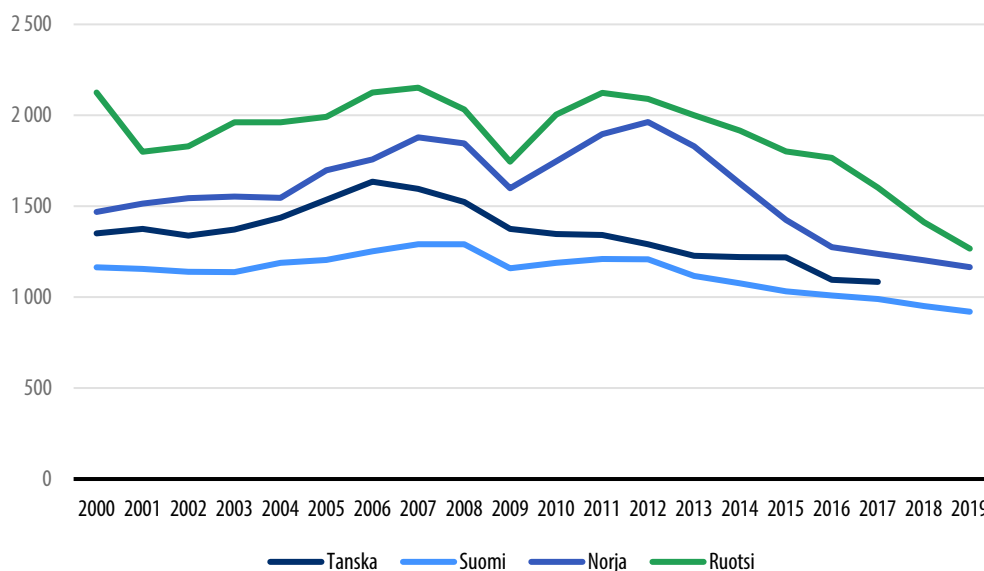
Sanomalehtien liikevaihto on laskenut Pohjoismaissa 2000-luvulla. Vuoden 2008 finanssikriisi aiheutti notkahduksen liikevaihdoissa, minkä jälkeen ala elpyi hieman. Elpymisen jälkeen alan liikevaihto on kuitenkin laskenut ja on tällä hetkellä matalampi kuin vuonna 2000. Verrattuna Suomeen ja Tanskaan suurinta lasku on ollut Norjassa ja Ruotsissa. Lasku vuodesta 2000 vuoteen 2019 (Tanskassa vertailuvuosi 2017) on ollut noin 20 % Tanskassa, Suomessa ja Norjassa, ja vastaavasti Ruotsissa jopa

18 Pricard (2007) <http://www.robertpicard.net/PDFFiles/subsidiesnordicmodel.pdf>

40 %¹⁹. Liikevaihdon laskuun ovat vaikuttaneet muun muassa mainostulojen ja lukijamäärien pieneneminen.

Suorilla mediatuilla voidaan edesauttaa joukkoviestintäalan toimijoiden elinvoimaisuutta. Suorien mediatukien osuus koko alan liikevaihdosta Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on 3–5 %, mikä on merkittävä osuus. Kun tukien ja liikevaihdon suhdetta tarkkaillaan visuaalisesti hajontakuvion avulla, voidaan huomata, että Norjassa tuet ovat heikosti positiivisesti korreloituneita keskenään (Liite 1). Näin ollen liikevaihto on ollut keskimäärin suurempaa niinä vuosina, joina tukia on jaettu enemmän²⁰. Ruotsissa ja Tanskassa (Liite 1) vastaavaa suhdetta ei ole havaittavissa. Aineiston perusteella voidaan päätellä, että suorat tuet eivät todennäköisesti ole tehokkaita tai volyymiltään tarpeeksi suuria, jotta ne voisivat täysin kumota alaa kohtaavan rakennemuutoksen aiheuttaman liikevaihdon laskun. Alan liikevaihto on siis pienentynyt tukitoimista huolimatta. Sanomalehtien liikevaihto on absoluuttisesti mitattuna pienin Suomessa, mutta asukaslukuun suhteutettuna liikevaihto Ruotsissa on Suomea pienempi.

Kuvio 3. Sanomalehtien liikevaihdon kehitys verrokkimaissa v. 2000–2019 (milj. €). Lähde: Tilastokeskuksen joukkoviestintätilasto, Lehdistötuki poistettu laskelmista. Mediatuki: Nordicom ja Danmarks statistik.



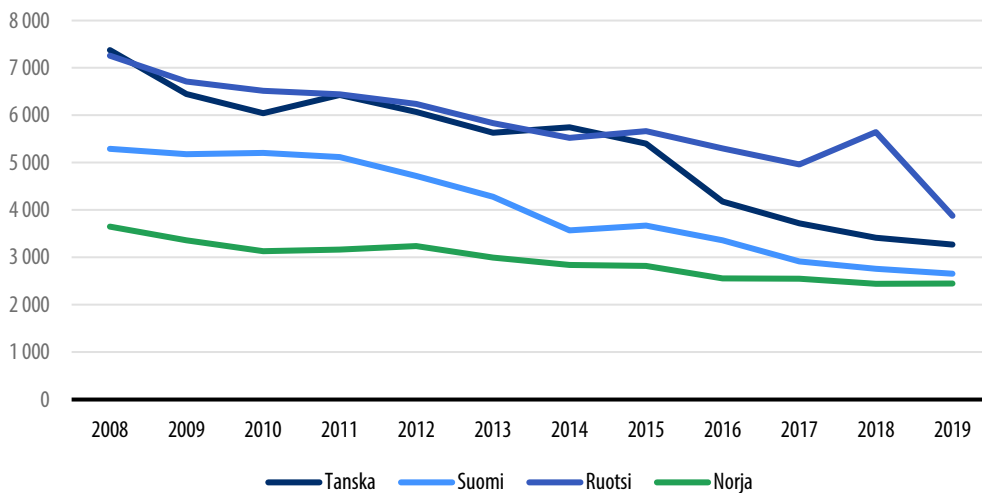
¹⁹ Tilastokeskuksen joukkoviestintätilasto

²⁰ Liikevaihdosta on poistettu suorat mediatuet

Media-alan työllisyys

Toinen erityisesti sanomalehtimedian tilaa kuvaava elinkeinopoliittinen mittari on sanomalehtialalla työskentelevien määrä. Erityisesti tutkivan journalismin tuottaminen on panos/tuotos-suhteeltaan taloudellisesti vähemmän kannattavaa, koska se tyypillisesti vaatii enemmän henkilöresursseja. Tästä syystä journalistien työllisyyden voidaan olettaa vaikuttavan laadukkaan tutkivan journalismin tuottamiseen. Pohjoismaisessa vertailussa voidaan huomata, että alan työllisten määrä on laskenut vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen radikaalisti, eikä se ole palautunut samalla tavalla kuin alan liikevaihto palautui. Väkilukuun suhteutettuna alan työllisten määrä on lähestulkoon sama kaikissa Pohjoismaissa, mukaan lukien Suomessa, jossa suoria mediatukia ei pääsääntöisesti jaeta²¹. Tarkasteltaessa vuositasolla työllisten määrää ja maassa jaettua mediatukea voidaan havaita suhteen olevan heikosti positiivisesti korreloitunut Tanskassa. Samanlaista suhdetta ei voida kuitenkaan havaita Norjan ja Ruotsin kohdalla (ks. Liite 1).

Kuvio 4. Sanoma- ja aikakauslehtien työllisten määrän kehitys verrokkimaissa v. 2008–2019. Lähde: Eurostat. Mukana sanoma- ja aikakauslehtien julkaisu toimintaan osallistuva työvoima (NACE Rev. 2 two digit level).



21 Ajoittaisia poikkeuksia ovat esim. koronavuonna 2020 jaetut tuet, joitakin vuosia siten poikkeuksellisesti jaetut kertaluontoiset suorat tuet yksittäisille toimijoille, sekä pienimuotoinen vähemmistömedian tuki.

Medianimikkeiden määrä

Medianimikkeiden määrä antaa viitteitä median monimuotoisuudesta ja moniäänisyydestä. Median sisältöjen monipuolisuuteen on kuitenkin mahdotonta ottaa arvioinnissa kantaa saatavilla olevalla aineistolla. Medianimikkeiden määrä on laskenut Pohjoismaissa 2000-luvulla²². Suomessa nimikkeiden määrä on vähentynyt 18 % (173 kpl v. 2020), Ruotsissa 16 % (138 kpl v. 2020) ja Norjassa vain 1 %²³ (215 kpl v. 2020). Väkilukuun suhteutettuna medianimikkeiden määrä on korkein Norjassa ja matalin Ruotsissa. Tanskasta ei ole saatavilla vastaavia tilastoaineistoja. Huomattavaa on, että Suomi pärjää vertailussa huomattavasti paremmin kuin Ruotsi: väkilukuun suhteutettuna Suomessa on yli kaksinkertainen määrä medianimikkeitä. Ruotsissa suurempi osuus lehdistä on kuitenkin päivittäin ilmestyviä.

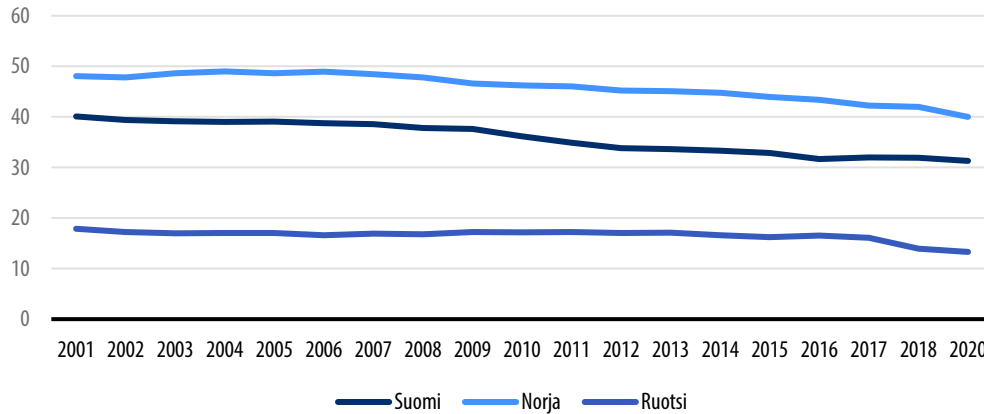
Tarkastelun perusteella voidaan havaita, että medianimikkeiden määrä on heikosti korreloitunut maksettujen tukien kanssa Ruotsissa ja Norjassa. Norjassa suhde on vahvemmin positiivinen, mikä todentaa sitä, että suorilla mediatuilla saattaa olla medianimikkeiden määrää ylläpitävä vaikutus. Ruotsin mediatukien vaikuttavuutta selvittänyt laadullinen tutkimus kuitenkin kertoo, että mediatuki on ylläpitänyt Ruotsissa suurta määrää alueellisia medianimikkeitä, jotka eivät ilman tukea olisi selvinneet²⁴. Ilman tukea nimikkeiden häviäminen olisi saattanut olla runsaampaa.

²² Päivittäiset ja viikoittaiset Lähde: Tilastokeskuksen joukkoviestintätilasto.

²³ Tilastokeskuksen joukkoviestintätilasto.

²⁴ Gustafsson et al. (2009) <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-11/Press%20Subsidies%20%26%20Local%20News%20the%20Swedish%20Case.pdf>

Kuvio 5. Medianimikkeiden määrä milj. asukasta kohti v. 2000–2020. Lähde: Nordicom.
Huom. Tanskasta ei ole saatavilla kyseistä tietoa.



4.2.2 Arvio tukimäärästä Suomessa

Pohjoismaisten verrokkien esimerkkiä soveltaen suorien tukien volyyymi olisi Suomessa vuositasolla (suoraan skaalattuna) 30–53 miljoonaa €. Arvio perustuu vuoden 2019 tukimääriin, koska vuosina 2020 ja 2021 koronapandemiaan liittyvät väliaikaiset tuet ovat kasvattaneet mediatukia runsaasti. Sovellettavaa tukimäärää arvioitaessa verrokkimaiden tukimäärät on suhteutettu Suomen asukaslukuun, BKT:hen sekä media-alan liikevaihtoon.

Pohjoismainen aineisto antaa viitteitä siitä, että tämä tukitaso on elinkeinopoliittisesta näkökulmasta alikriittinen eikä se riitä kääntämään median rakennemuutoksen vaikutuksia kansallisella tasolla ja/tai esimerkiksi alueellisen muuttoliikkeen vaikutuksia paikallis-/alueellisen median ehtoihin myönteiseen suuntaan. Arvioinnissa hyödynnetävän aineiston perusteella ei kuitenkaan voida arvioida, mikä tukitaso olisi vaikuttava.

Taulukko 3. Arvio Suomessa sovellettavasta suorien tukien volyymistä perustuen Pohjoismaisiin verrokkeihin (*v. 2017, v. 2019 ei saatavilla). **Sanomalehtien liikevaihto, ei sisällä lehdistötukia. Lähde: Ruotsi ja Norja: Nordicom. Tanska: Danmarks Statistik: sanomalehtien liikevaihto. Tilastokeskuksen joukkoviestintätilastot.

Verrokkimaat (2019)	Suorien tukien määrä (miljoonaa €)	Suorien tukien määrä per asukas (€)	Suorien tukien osuus BKT:stä (% (%, ostovoimakorjattu)	Suorien tukien määrä suhteessa alan** liikevaihtoon (%)	Suomen asukaslukuun suhteutettuna (miljoonaa €)	Suomen BKT:hen suhteutettuna (miljoonaa €, ostovoimakorjattu)	Suomen sanomalehtien liikevaihtoon suhteutettuna (miljoonaa €)
Tanska	56,1	9,7	0,0141 %	4,7 %*	53,3	45,7	43,2
Norja	38,1	7,1	0,0091 %	3,3 %	39,4	29,7	30,1
Ruotsi	60,8	5,9	0,0093 %	4,5 %	32,7	30,1	41,4

5 Mediatuen eri tukimallien vertailu ja arviointi

Yritystukien uudistamista koskevan parlamentaarisen työryhmän loppuraportissa (2018) esitettiin, että yritystukien arvioimiseksi otettaisiin käyttöön yhteiset yritystukien arvioinnin kriteerit. Tätä tarkoitusta varten raportissa esitettiin viitekehys, joka koostuu kahdesta eri osiosta. Ensimmäisessä osiossa yritystukia arvioidaan suhteessa siihen, miten ne täyttävät erilaiset yhteiskunnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Toisessa osiossa tukia arvioidaan siitä näkökulmasta, miten hyvin/tehokkaasti ne toimivat näiden tavoitteiden saavuttamisessa (ns. tekninen arvio).²⁵

Seuraavassa on tarkasteltu mediatuen eri tukimalleja suhteessa näihin kriteereihin. Tarkastelu perustuu eri tukimallien laadulliseen analyysiin ja vertailuun saatavilla olevien tietojen pohjalta. Tarkastelun tavoitteena on havainnollistaa ja vertailla eri tukimallien profiilia, eivätkä arviot perustu todennettuihin (ekonometrisiin) arvioihin. On huomioitava, että arviot eivät ole yksiselitteisiä ja niihin liittyy useita epävarmuuksia. Esimerkiksi mahdollisen tuen instrumentointi (esim. tarkemmat valintakriteerit, kohde-ryhmät, jne.) vaikuttavat olennaisesti siihen, miten tuet lopulta suhteutuisivat tarkasteltuihin kriteereihin.

5.1 Tukimallien arviointi suhteessa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin

Toimituksellinen tuotantotuki on tukimalleista sellainen, joka todennäköisimmin edistäisi huoltovarmuuden turvaamisen tavoitteita. Tässä huoltovarmuuteen lasketaan mukaan myös ns. ”tiedon huoltovarmuus”, jolla tarkoitetaan luotettavan tiedon saannin turvaamista. Arvio perustuu siihen, että tuki olisi jo lähtökohtaisesti tarkoitettu ammattimaisen ja riippumattoman journalismin sekä yhteiskunnallisesti merkittävän tiedontuotannon edistämiseen. Haasteena tukimallissa olisi todennäköisesti löytää toimivat tukikriteerit ”ammattimaiselle ja riippumattomalle” journalismille.

25 TEM (2018) Yritystukien uudistamista koskeva parlamentaarinen työryhmä, loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 14/2018. Hyvän yritystuen edellytyksiä kuvattu tarkemmin mm. TEM (2016) Yritystuet – mitä ne ovat ja valmistelun askeleet. TEM oppaat ja muut julkaisut, 11/2016.

Suoraan tuotantoon kohdistuva tuki myös todennäköisesti edistäisi työllisyyttä ja kansainvälistä kustannuskilpailukykyä media-alalla. Vastaavasti tuella saattaisi olla negatiivisia vaikutuksia media-alan pidemmän aikavälin tuottavuuteen sekä talouden rakenteiden uudistamiseen, sillä kyseessä olisi hyvin todennäköisesti ns. säilyttävä eikä uudistava tuki. Tämän tyyppiset yritystuet vaikuttavat tutkimusten mukaan negatiivisesti tuottavuuteen ja uudistumiseen muun muassa siksi, että ne pitävät heikosti kannattavaa tai täysin kannattamatonta toimintaa yllä ja nostavat kynnyistä uusille toimijoille kilpailla samoilla markkinoilla.

Kehittämistuki eroaisi olennaisesti toimituksellisesta tuotantotuesta, sillä sen tavoitteena on edistää uusien medioiden ja sisältöjen kehittämistä. Kyseessä olisikin todennäköisesti vuosina 2015–2018 toteutetun median innovaatiotuen²⁶ kaltainen kehittämistuki. Tämän tyyppisellä tuella olisi (onnistuessaan) mahdollisia positiivisia vaikutuksia media-alan tuottavuuden kehitykseen ja media-alan rakenteiden uudistamiseen. Yleisesti ottaen tämän kaltaisia tki-toiminnan tukia pidetään kansantaloudellisten vaikutusten näkökulmasta parhaimpina tukina niiden positiivisten ulkoisvaikutusten takia. Mahdolliset vaikutukset syntyvät kuitenkin varsin pitkän ajan kuluessa ja ne ovat epävarmoja. Positiivisten tuottavuusvaikutusten toteutumisen kannalta keskeistä olisi pystyä kohdentamaan tuet innovaatiokykyisille yrityksille. Vastaavasti tuella ei todennäköisesti olisi juurikaan vaikutuksia huoltovarmuuden turvaamiseen – ellei kyseistä kriteeriä nimenomaisesti painotettaisi kehittämistuen myöntämisessä.

Yhteisömedioiden tuki eroaisi niin ikään huomattavasti muista tukimalleista. Kyseisellä tukimallilla olisi todennäköisesti parhaimmat edellytykset synnyttää positiivisia vaikutuksia kestäväen kehityksen (erityisesti sosiaalinen kestävyys, esim. monikulttuurisuus ja osallisuus) ja sosiaalipoliittisten (esim. kotoutuminen) tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen sijaan tukimallilla ei todennäköisesti olisi merkittävässä määrin vaikutuksia tuottavuuteen, työllisyyteen, talouden rakenteiden uudistamiseen tai kansainväliseen kustannuskilpailukykyyn.

Verotuen tarkastelu suhteessa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin on muita tukimalleja haastavampaa, sillä mahdollisen verotuen sisältö ja tavoitteet ovat tarkentamatta. Esimerkiksi alennettu arvonlisäverokanta, median tilausmaksujen verovähennykset tai esimerkiksi media-alan t&k-kustannusten verovähennysoikeus ovat kaikki profiililtaan hyvin erilaisia tukia, joiden vaikutukset todennäköisesti kohdentuisivat hyvin eri tavoin.

26 Ks. Esim. Salminen, et. Al. 2018 Median Innovaatiotuen arviointi – loppuraportti, Business Finland, Raportti 6/2018. Saatavilla: https://www.businessfinland.fi/globalassets/julkaisut/median_innovaatiotuen_arviointi.pdf

Lisäksi verotuki on luonteeltaan ns. epäsuora tuki, kun taas muut tukimallit olisivat todennäköisesti jonkinlaisen hakemusprosessin – ja tavoiteltua vaikutusta painottavien hakukriteerien – kautta kohdennettavia.

Alueellisen kehityksen edistämisen näkökulmasta kaikki tukimallit olisivat todennäköisesti suhteellisen neutraaleja, ellei niihin rakenneta erityisesti alueellisia painotuksia tai kriteereitä. Alueellisen kehityksen edistäminen on kriteerinä hyvin epämääräinen ja näin ollen vaikeasti arvioitavissa. Esimerkiksi jos tavoitteena on edistää tai ylläpitää laadukasta journalismia harvaan asutuilla alueilla, tulisi se huomioida tukikriteereissä. Tämän lisäksi kaupungistumisen jatkuminen tulee mitä todennäköisemmin vähentämään alueellisen median kysyntää, mikä asettaa tuen kertaluontoisuuden kyseenalaiseksi.

Taulukossa 4 on esitetty yhteenveto eri tukimallien suhteesta yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Yhteenvetona voidaan todeta, että tuet ovat profiililtaan hyvin erilaisia ja tukien vaikuttavuuden näkökulmasta olennaista on, että tavoiteltu yhteiskunnallinen vaikutus on hyvin selvästi määritelty.

Taulukko 4. Mediatuen eri tukimallien arviointi suhteessa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Soveltaen: TEM 2018 (op. cit.).

Kriteeri / tavoite	Toimituksellinen tuotantotuki	Kehittämistuki	Yhteisömedioiden tuki	Verotuki
Media-alan tuottavuus pitkällä aikavälillä	-1	1	0	n/a*
Media-alan työllisyys pitkällä aikavälillä	1	n/a	0	n/a*
Media-alan rakenteiden uudistaminen	-1	1	0	n/a*
Media-alan kansainvälisen kustannuskilpailukyvyn turvaaminen	1	0	0	n/a*
Huoltovarmuuden turvaaminen [sis. "tiedon huoltovarmuus"]	2	0*	1	n/a*
Kestävän kehityksen edistäminen [sis. sos. kestävyys, ml. monikulttuurisuus, osallisuus]	0	0	2	n/a*
Alueellisen kehityksen edistäminen	0*	0*	0*	n/a*
Sosiaalipol. tavoitteiden edistäminen	0	0	2	n/a*

N/A = ei voida arvioida -2 = tuki toimii merkittävästi tavoitetta vastaan; -1 = tuki toimii jossain määrin tavoitetta vastaan; 0 = tuki on neutraali tavoitteen suhteen; 1 = tuki edistää tavoitetta jossain määrin; 2 = tuki edistää tavoitetta merkittävästi. * riippuu olennaisesti tuen instrumentoinnista ja kriteereistä.

5.2 Tukimallien tehokkuuden arviointi (tekninen arvio)

Hyvän yritystuen edellytysten mukaisesti tuen tulisi poistaa tai korjata **markkinoiden puutteita**. Eri tukimallien arviointi tästä näkökulmasta on hyvin haastavaa, sillä ensin tulisi tarkemmin määritellä, millaista markkinapuutetta halutaan korjata. Esimerkiksi jos tavoitteena on saada markkinoille uusia yhteisömedioita, tarjoaa yhteisömedioiden tuki luonnollisesti muita tukimuotoja paremmat edellytykset sen tavoitteen saavuttamiseen. Vastaavasti jos halutaan luoda markkinoille uudenlaisia palveluita, on kehittämistuki todennäköisesti toimivin vaihtoehto.

Toisena teknisenä kriteerinä on kysymys tukien **positiivisista ulkoisvaikutuksista**. Myönteisellä ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan sitä, että tuen vaikutukset leviävät tukea saavaa yritystä laajemmin yhteiskunnassa ts. tuen hyöty on suurempi kuin yritykselle itselleen syntyvä hyöty. Esimerkiksi t&k-tukia perusteellaan usein sillä, että yritysten panostukset uusien innovaatioiden kehittämiseen synnyttävät ulkoisvaikutuksina uutta tietoa ja osaamista, jotka puolestaan palvelevat laajemmin talouden uudistumista. Tästä näkökulmasta kehittämistuki on todennäköisesti tehokkain ja toimivin vaihtoehto. Toisaalta voidaan ajatella, että kaikilla tukimuodoilla on todennäköisesti positiivisia ulkoisvaikutuksia –varsinkin jos tarkastellaan yleisesti median roolia uuden tiedon tuottamisessa ja levittämisessä.

Yhtenä hyvän yritystuen kriteerinä on pidetty tuen **tarkoituksenmukaisuutta** eli sitä, onko tuki välttämätön politiikkatoimi muiden politiikkatoimien (esim. sääntely, neuvonta) sijaan tai niiden rinnalla tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä on arvioinnin näkökulmasta niin ikään haastava kriteeri, sillä eri tukimallien tavoitteet ovat hyvin erilaisia. Mikäli tarkastellaan eri tukimalleja suhteessa muihin olemassa oleviin politiikkatoimiin, ovat toimituksellinen tuotantotuki ja verotuki sellaisia, joita on vaikeampi korvata esimerkiksi muilla rahoitusinstrumenteilla. Sen sijaan esimerkiksi kehittämishankkeiden rahoittamiseen on jo tarjolla esimerkiksi Business Finlandin ja ELY-keskusten rahoitusta. Samoin esimerkiksi rakennerahastojen (erit. ESR) kautta on tarjolla rahoitusta monipuolisesti erilaisiin kestäväen kehityksen tavoitteita tukeviin hankkeisiin.

Kustannustehokkuudella tarkoitetaan sitä, että tuen tavoitteet saavutetaan mahdollisimman pienillä kustannuksilla, huomioiden hallinnollinen rasitus sekä tuen saajalle että myöntäjälle. Tämän kriteerin näkökulmasta verotuki on todennäköisesti kaikkein kustannustehokkain vaihtoehto, sillä muut tukimallit edellyttäisivät mitä todennäköisimmin vähintäänkin kohtuullisen paljon resursseja vaativien hakemus-, maksatus-, seuranta- ja valvontaprosessien perustamiseksi

Hyvän tuen edellytys on se, että tuen **kilpailua vääristävät vaikutukset** ovat mahdollisimman vähäisiä. Käytännössä kaikkien yritystukien katsotaan ainakin jossain määrin vääristävän kilpailua, minkä vuoksi onkin tärkeää, että niiden muut vaikutukset ylittävät tukien aiheuttavat negatiiviset vaikutukset. Eniten kilpailua vääristävät todennäköisesti sellaiset tuet, jotka kohdistuvat vakiintuneille toimijoille ja siten heikentävät uusien toimijoiden pääsyä markkinoille. Tässä suhteessa toimituksellinen tuotantotuki on todennäköisimmin eniten kilpailua vääristävä, kun taas pienemmille / ei-valtakunnallisille yhteisömedioille kohdistuva tuki vääristää todennäköisesti kilpailua muita tukimuotoja vähemmän. Kriteeriin vaikuttaa olennaisesti se, millä tavoin tukimallit lopulta kohdennetaan. Erityisesti tämä vaikuttaa kehittämistukien ja verotukien osalta.

Arvioinnin käytössä olevien tietojen perusteella toimituksellinen tuotantotuki on tukimuodoista ainoa, joka olisi suunniteltu ensisijaisesti määräaikaiseksi. Tästä näkökulmasta se on muita tukimuotoja parempi vaihtoehto. On kuitenkin huomioitava, että myös muut tukimallit voidaan suunnitella määräaikaisiksi. Kerätyn arviointiaineiston ja mediatukityöryhmän raportin perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että tuen tarve ei lähivuosina tule poistumaan, ja näin ollen perustetun tuen määräaikaisuus voi olla epärealistista.

Viimeisenä tässä esiin nostettu kriteeri on tarkastelu siitä, onko tuki vaikuttava eli kannustaako se yrityksiä muuttamaan käyttäytymistään tavoiteltuun suuntaan. Tämän kriteerin toteutumista on vaikea vertailla eri tukimuotojen välillä ilman koeasetelmaan perustuvaa aineistoa. On todennäköistä, että kaikilla eri tukimuodoilla tulee olemaan myös ennakoimattomia, sekä negatiivisia että positiivisia, vaikutuksia. Suositeltavaa olisikin toteuttaa koeasetelmaan perustuva määräaikainen tukikokeilu ennen uuden (pysyvän) tukimallin perustamista.²⁷

Taulukossa 5 on kuvattu arvio eri mediatuen tukimalleista suhteessa hyvän tuen kriteereihin. Kriteerien osalta eri tukimallit eroavat toisistaan. Muihin tukiin verrattuna verotuki olisi todennäköisimmin kaikkein kustannustehokkain tukimalli. Verotukeen tai toimitukselliseen tuotantotukeen perustuvat tukimallit olisivat todennäköisimmin myös sellaisia, joihin ei ole tarjolla tukea olemassa olevien rahoitusinstrumenttien kautta. On kuitenkin huomioitava, että toteutettuun tarkasteluun liittyy useita epävarmuuksia ja avoimia kysymyksiä.

27 Kokeiluista on kirjoitettu erityisesti 2010-luvun puolivälissä, mistä esimerkkinä katsaukset kokeilukulttuurin kehittämiseen esim. Antikainen et al. 2019 Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämistarpeet, Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2/2019.

Kokeilun perustamisessa olennaista on määritellä, mitä vaikutuksia kokeilulla halutaan tutkia sekä mitkä ovat kokeilun tavoitteet ja mittarit, joilla niiden toteutumista seurataan. Lisäksi tulee huomioida aineiston keruu, kohderyhmää edustava otos, kokeilun toteutus sekä tulostulosanalyysi, Kokeilun haasteena on usein aikajänne, joka määräytyy etsityn vaikutuksen mukaan. Tyypillisesti kokeilun pitäisi olla sen mittainen, että etsityt vaikutukset realistisesti voidaan nähdä. Toinen haaste on tasapuolisuus ja yhdenvertaisuus, koska A-B asetelman luomiseksi edunsaajapopulaatiosta pitäisi pystyä erottamaan samanlainen tai samankaltainen interventoryhmä ja kontrolliryhmä, jotta toimenpiteen nettovaikutus voidaan todeta. Mediatuen tapauksessa, jos esim. haluttaisiin selvittää instrumenttien vaikutus paikallislehdistöön, niin maakunnat arvottaisiin vertailuryhmään, jolle ei tehdä toimenpiteitä, ja interventoryhmiin, joille tarjottaisiin vertailtavia instrumentteja, Tämän jälkeen kerättäisiin lähtötilanneaineisto, ja toteutettaisiin kokeilu esim. viiden vuoden ajan, minkä jälkeen toteutettaisiin esim. kahden vuoden jälkiseuranta. Vasta näiden toimien jälkeen koostettaisiin määrällinen ja laadullinen analyysi mitä vaikutuksia eri tuilla on ollut ja miten niiden loppuminen on vaikuttanut.

Taulukko 5. Mediatuen eri tukimallien tekninen arvio. Soveltaen: TEM 2018 (op. cit.).

Kriteeri / tavoite	Toimituksellinen tuotantotuki	Kehittämistuki	Yhteisömedioiden tuki	Verotuki
Korjaako tuki todetun tai todennäköisen markkinapuutteen?	*	*	*	*
Onko tuella positiivisia ulkoisvaikutuksia? [tiedon tuottaminen ja leviäminen]	+	+	+	+
Onko tuki tarkoituksenmukainen keino tavoitteen saavuttamiseksi? [suhteessa muihin rahoitusinstrumentteihin]	+	-	-	+
Onko tukimuoto kustannustehokas? [huomioiden hallinnollinen rasitus]	-	-	-	+
Vääristääkö tuki kilpailua?	-	*	+	*
Onko tuki ensisijaisesti määräaikainen?	+	-	-	-
Onko tuki vaikuttava eli muuttaako se yritysten käyttäytymistä tavoiteltuun suuntaan?	*	*	*	*

- = kriteeri täyttyy (tod. näk.) huonosti; + = kriteeri täyttyy (tod. näk.) hyvin tai kohtuullisesti. N/A = ei voida arvioida; * riippuu instrumentoinnista

5.3 Mediatuen esitettyjen tukikriteerien arviointi

Seuraavassa taulukossa on analysoitu mediatukityöryhmän esittämiä tarkempia tukikriteereitä sekä yritystukien uudistamista koskevan parlamentaarisen työryhmän esittämien kriteerien näkökulmasta (toinen sarake), että tukiohjelman tavoitteiden ja halutun vaikutuksen näkökulmasta (kolmas sarake). Tämän yleisluontoisen analyysin ohella on kuitenkin huomioitava, että lopullinen vaikuttavuus ja tavoitteenmukaisuus mille tahansa tukiohjelmalle määräytyy instrumentoinnissa, ja useiden mediatukityöryhmän esittämien kriteerien suhteen tulisi tehdä erillinen määrällinen analyysi tai simulaatio, jotta olisi mahdollista arvioida, miten ko. kriteeri ja sen eri tavoitetasot käytännössä vaikuttavat.

Taulukko 6. Mediatukityöryhmän esittämien tukikriteerien arviointi yritystukikriteerien ja halutun vaikutuksen näkökulmasta.

Esitetty tukikriteeri	Arvio yritystuen kriteerien näkökulmasta	Arvio halutun vaikutuksen näkökulmasta
Noudattaa lakia sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003)	Neutraali	Neutraali Asettaa tietynlaisen minimitason toiminnalle.
Toimituksellista työtä tekevien henkilöiden määrään liittyvät kriteerit	Neutraali Tyypillisesti suosii suurempia toimijoita ja/tai kannustaa keskittämään toimituksia.	Neutraali-positiivinen Journalististen sisältöjen tukemisen näkökulmasta tuki on tehokkaampi, mikäli se perustuu lehti-/medianimikekohtaiseen harkintaan. Konsernikohtainen avustus saattaa jakautua epätasaisesti nimikkeiden välillä tai liudentua ollakseen tehokas.

Esitetty tukikriteeri	Arvio yritystuen kriteerien näkökulmasta	Arvio halutun vaikutuksen näkökulmasta
Noudattaa journalistisia periaatteita, sitoutuu journalistin ohjeisiin ja/tai kuuluu julkisen sanan neuvostoon	Neutraali, jos journalististen periaatteiden noudattaminen operationalisoidaan sitoutumisella ohjeisiin tai JSN:n jäsenyyteen. Yleinen ”journalististen periaatteiden noudattaminen” on vaikea mitallistaa ja jättää paljon tulkinnanvaraa.	Neutraali Asettaa tietynlaisen minimitason toiminnalle.
Tiedotusväline tarjoaa uutis- ja ajankohtaisaiheisia sisältöjä ja tarkastelee laaja-alaisesti demokratian kannalta merkityksellisiä aihepiirejä	Kriteeri on epämääräisesti määritelty ja vaikea mitallistaa; esim. ” <i>tarkastelee laaja-alaisesti</i> ” ja ” <i>demokratian kannalta merkityksellisiä aihepiirejä</i> ” jättävät paljon tulkinnanvaraa tukipäätöksen tekijöille. Voi muodostua käytännössä epätasapuoliseksi.	Suuren tulkinnanvaran vuoksi ei voida arvioida.
Itse tuotetun ja/tai journalistisen sisällön määrävaatimukset	Neutraali Suosinee suurempia toimijoita.	Neutraali-positiivinen Journalististen sisältöjen tukemisen näkökulmasta tuki on tehokkaampi, mikäli se perustuu lehti-/medianimikekohtaiseen harkintaan. Konsernikohtainen avustus saattaa jakautua epätasaisesti nimikkeiden välillä tai liudentua ollakseen tehokas.
Julkaisutiheys ja tavoitettavuus/saatavuus	Neutraali Suosii suurempia toimijoita.	Todennäköisesti positiivinen

Esitetty tukikriteeri	Arvio yritystuen kriteerien näkökulmasta	Arvio halutun vaikutuksen näkökulmasta
Alueellinen erikoistuminen ja peitto	Neutraali Suosii suurempia toimijoita	Neutraali-positiivinen
Tuottaa yleisajankohtaissältöjä, ei kohdistu yhteen ammattiryhmään, poliittiseen tai muuhun aatteelliseen ryhmään tai rajattuun kohderyhmään	Neutraali	Neutraali-positiivinen Asettaa tietynlaisen minimitason toiminnalle.

Lähtökohtaisesti suurien ja hyvin rahoitettujen mediatoimijoiden on helppo täyttää edellä kuvatut kriteerit. Voidaankin ennakoida, että mikäli esitetty kriteeristö otetaan kokonaisuutena käyttöön, sen ulkoisvaikutus jouduttanee joukkoviestinnän keskittymistä.

Mediatukityöryhmä nostaa kuitenkin harkittavaksi/selvitettäväksi, tulisiko tukea kohdistaa eniten taloudellisissa vaikeuksissa oleville yrityksille. Tämä voidaan tulkita olevan EU:n valtiontukilainsäädännön vastaista, sillä se vääristää markkinoiden toimintaa. Lisäksi tällainen kohdennus, taitamattomasti toteutettuna, voi muodostaa käänteisen kannusteen toiminnan kehittämiseen; tuki asettaa kannusteen pysyä tukikelpoisena ja/tai se välillisesti ja pitkän aikavälin kuluessa synnyttää joukon toimijoita, jotka ovat täysin riippuvaisia tuesta.

Tukikriteereissä on vältetty käyttämästä ilmaisua ”laadukas journalismi”, mahdollisesti siksi, että asia on vaikea määritellä ja vielä vaikeampi mitallistaa, käytännössä myös erittäin kallista valvoa, koska se lisää hallinnollista työtä merkittävästi.²⁸ Lisäksi hallinnossa on tärkeä periaate, että hallinto tai sen piirissä toimiva ja julkista valtaa käyttävä

²⁸ Mediatuen perusteluissa on käytetty kuvailuja kuten ”demokratian kannalta, tärkeä/merkityksellinen/ oleellinen”, ”luotettava ja totuudenmukainen”, ”ammattimaisesti tuotettu ja riippumaton” journalismi, jolla ”on merkitystä demokratian toteutumiseksi”, journalistisesti korkeatasoinen, jne. Klassinen hyvän journalismin lähtökohta on, että raportointi on todenmukaista/rehelistä, tarkkaa, kattavaa ja taustoitettua, riippumatonta ja objektiivista, puolueetonta, tasapuolista ja läpinäkyvää/avointa, Ks. esim. JSN, 2011 Journalistin ohjeet; Euroopan neuvosto, 1993 Päätöslauselma 1003(1993) journalismin eettisistä periaatteista; ASNE 2021 Statement of Principles; IFJ 1954/2019 Global Charter of Ethics for Journalists ”Bordeaux’n julistus”; Associated Press Managing Editors 1995 Code of Ethics; American Press Institute, n/a, The elements of journalism.

neuvosto, paneeli tai muu elin ei puutu tiedonvälityksen sisältöön ennakolta. Mediatu-
kityöryhmän esittämissä kriteereissä on viitattu JSN:n jäsenyyteen ja journalistin ohjei-
den noudattamiseen, mutta tämän minimitasen asettaminen ei välttämättä vaikuta tie-
donvälityksen laatuun, käsittelyn syvällisyyteen tai aiheiden monipuolisuuteen ja kat-
tavuuteen.

Tukien kohdistamiseen, rajauksiin ja laatukriteerien määrittelyyn liittyvät haasteet nou-
sivat esiin arvioinnin haastatteluissa. Kukaan haastatelluista ei esimerkiksi osannut
määritellä ja mitallistaa, mitkä ovat tärkeitä sisältöjä ja mikä on laadukasta journalis-
mia. Haastatteluissa keskusteltiin erilaisista kohdistusmekanismeista ja kriteereistä,
joille kaikille kohdistui tasavahvasti sekä puoltavia että vastustavia näkemyksiä. Esi-
merkkejä haastatteluissa keskustelluista muista mahdollisista tukikriteereistä on
koottu seuraavaan taulukkoon.

Tätä perinteistä journalistista lähtökohtaa on haastettu Frankfurtin koulun hengessä
kriittisen ja konstruktivisen journalismin viitekehyksessä esim. nostamalla esiin konflikti-
teja tai hierarkioita ja esittämällä ratkaisuja.

Taulukko 7. Haastatteluissa käsitellyjä tukikriteerejä.

Haastatteluissa esitetyt kriteereitä	Puolesta	Vastaan
<p>Toimituksen kokoonpano ja prosessit Vaaditaan parhaiden journalististen käytäntöjen mukaan, että toimituksissa on erikoistoimittajia ja erilliset faktantarkistustoimittajat ja laadunvalvontaprosessi.</p>	<p>Parhaiden journalististen käytäntöjen edellyttäminen on lähimpänä objektiivista surrogaattimittaria hyvälle journalismille, jota voidaan helposti valvoa.</p>	<p>Käytännössä (määrittelystä riippuen) tiputtaa valtaosan toimituksista tukiohjelman ulkopuolella. Kriteerin täyttäminen asettaa erityisesti paikallistoimituksille suuria haasteita.</p>
<p>Toimituksen henkilökunnan pätevyyden arviointi Ansioluettelojen arviointi, journalistipalkinnot, jne.</p>	<p>Parhaiden journalististen käytäntöjen edellyttäminen on lähimpänä objektiivista surrogaattimittaria hyvälle journalismille, jota voidaan helposti valvoa.</p>	<p>Suosii suurempia mediatoimijoita ja/tai kannustaa keskittämään toimituksia. Journalistipalkintojen määrä on pieni ja palkitut toimittajat keskittyvät tyypillisesti Etelä-Suomen kasvukeskuksiin. Henkilöihin ja heidän taustaansa liittyvä politisoitumisen riski.</p>
<p>Suora sisällön arviointi Kirjoitusnäytteiden tai valittujen julkaistujen juttujen arviointi.</p>	<p>Suora tapa arvioida journalistisen sisällön laatua eri näkökumista.</p>	<p>Arviointi on työlästä ja riippuen arvioitujen näytteiden määrästä ja laadusta, silti satunnaista. Arviointikriteeristö on vaikea muodostaa ja subjektiivinen. Aiheisiin ja käsittelytapaan liittyvä politisoitumisen riski.</p>

5.4 Muut tukimalleihin ja niiden tavoitteisiin liittyvät havainnot

Keskeinen ongelma mediatuissa on, että tavoitteena on muodostaa pysyväisluonteinen tukimekanismi journalististen sisältöjen tuottamiseen, vaikkakin mediatukityöryhmä toteaa, että EU-sääntely edellyttää tukiohjelmilta määräaikaaisuutta. Asiaa on lievennetty toteamalla ”*Tavoitteena olisi journalistisen työn kehittäminen siten, että tulle ei enää tietyin ajan jälkeen ole tarvetta.*” (s. 34), mutta kuten mediatukityöryhmän raportissa todetaan, päivittäismedian kannattavuuden ongelma ei ole ohimenevä ilmiö ja oletettavasti tuen tarve ei poistu lähitulevaisuudessa.

Haastatteluiden perusteella syyt journalistisen median vaikeuksiin ovat moninaiset ja pysyvät. Haastateltavat nostavat esiin näkökohdan, että historiallisestikaan ”hyvä journalismi” ei ole lähtökohtaisesti ollut erityisen kannattavaa liiketoimintaa, vaan sitä on aina tuettu muilla tulovirroilla, joista ilmoitus- ja mainostulot ovat olleet tärkein ja tilausmaksuista saadut tulot toiseksi tärkein tulovirta. Tähän liiketoimintalogiikkaan mediamarkkinoiden rakennemuutos on iskenyt. Lukijakunnan intressit oletettavasti hajautuvat yhä enemmän useampiin kanaviin, aiheisiin ja sisältöihin, mikä jatkossa vähentää entisestään maksullisten tilaajien määriä nimekettä kohti. Jossain määrin myös verkossa ilmaiseksi tarjottu sisältö on muuttanut odotuksia ja laskenut maksuhaluutta. Liiketoiminnan kannattavuuden kannalta on olennaista, että mainostajat seuraavat kuluttajaa, ja ellei merkittäviä epäjatkuvuuksia synny, kansainväliset alustayhtiöt keräävät luultavasti jatkossakin suurimmat mainostulot.

Jakelukanavista erityisesti painetut lehdet ovat vaikeuksissa. Haastateltavat olettavat, että painetun lehden tuottaminen muuttuu (lähi-)tulevaisuudessa kokonaan kannattamattomaksi paino- ja jakelukulujen vuoksi ja erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Ukrainan sodan eskaloitumisen vuoksi syntyneet painopaperin toimitushäiriöt ja hinnan nousu osaltaan kiristävät tilannetta ainakin väliaikaisesti. Mediatoimijat pyrkivät edelleen kehittämään rinnakkaisia ja painetun lehden lopulta korvaavia (digitaalisia) kanavia. Alalla ei kuitenkaan pystytä selkeästi ennakoimaan, milloin ollaan käännepis- teessä, jolloin paperisen median jakelu muuttuu kokonaan taloudellisesti kannattamattomaksi, jonkin yksittäisen medianimikkeen kohdalla tai maan/alan laajuisesti. Väliaikainen tasapaino liiketoimintamallien ja kannattavuuden osalta voi olla löydettävissä, mutta rakennemuutos jatkunee lähivuosina ja tuen tarve jossain määrässä ja muodossa on todennäköisemmin pysyvä kuin väliaikainen.

Toinen näkökulma, joka nousee haastatteluissa ja liittyy tukiohjelman tavoitteiden ja konkreettisten tukimuotojen asettamiseen on keskenään ristiriitaiset, kilpailevat päämäärät. Seuraava kuva hahmottelee diskurssianalyttisesti haastatteluissa esiintyneitä erilaisia painotuksia mediatuen tavoitteissa. Pääviestinä on, että haastatelluilla sidosryhmillä on

oma näkökulmansa siihen, miten ylätaavoite eli totuudenmukainen ja demokratialle tärkeä tiedonvälitys varmistetaan, mikä puolestaan heijastuu siihen, mitä toimenpiteitä eri sidosryhmät painottavat.

Kuvio 6. Erilaiset mediatukeen liittyvät tavoitteet.



Arvioinnissa toteutettujen haastatteluiden perusteella mediakentän mielipiteet konkreettisista, tarvittavista tukimuodoista jakautuvat. Haastatellut mediatoimijat, jotka edustavat valtakunnallisia ja alueellisia medioita, kannattavat yksimielisesti verotukia ensisijaisena tukimenetelmänä. He perustelevat näkemyksensä seuraavasti: verotuki on toimijoille tasapuolinen, se antaa yleisölle mahdollisuuden valita mitä sisältöjä he haluavat kannattaa, ja tuki on hallinnollisesti kevyt niin myöntäjälle kuin saajalle. Vähäisemmässä määrin tukea perustellaan myös siksi, että se ei aiheuta suoria kustannuksia valtiolle. Muut haastatellut toimijat ovat puolestaan suoran tuen kannalla. Pääperusteena näkemykselle on tuen kohdistuminen nimenomaan journalistiseen työhön/journalisteille sekä tärkeille sisällöille. Liitännäinen nyanssi, jolla voi olla osaltaan vaikutusta tuen vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen on mahdollisuus asettaa ehtoja esim. osingonjaolle. Tietävästi ainakin Tanskassa näin on toimittu, mutta edellä esitetyn määrällisen analyysin perustella ei voida sanoa onko sillä ollut vaikutusta.

Perusongelma kaikissa suoran tuen mekanismeissa on niiden työläys (sekä hakijalle että myöntäjälle), tuen subjektiivisuus ja/tai epäsuorasti suuria toimijoita suosiva luonne. Viimeksi mainittu seikka selittyy sillä, että suurilla toimijoilla on enemmän resursseja hakemusprosessiin ja tukikelpoisuuden kriteerien täyttämiseen. Erityisesti mediatoimijat myös pitävät erilaisten arviointipaneelien tai lautakuntien muodostamista ongelmallisena ja näkevät selkeän riskin tukien politisoitumisesta.

Haastatellut eivät sen sijaan juurikaan kannata kehittämistukea. Haastatellut perustelivat, että erilaisia alusta- ja kanavaratkaisuja on kehitetty media-alan yrityksissä viimeisen vuosikymmenen kuluessa ja tällä hetkellä tarvittavat investoinnit on jo tehty. Lisäksi kehittämistuen ongelmana on, että se edeltävien tukiohjelmien kokemuksen perusteella kohdistuu suurelta osin muille kuin mediatoimijoille.

Tuen kohdistaminen taloudellisista vaikeuksista kärsiville mediatoimijoille saa myös haastatelluilta kritiikkiä. Haastateltavat nostavat esiin tuen asettaman käänteisen kannusteen tukikelpoisena pysymiseksi. Lisäksi he huomauttavat, että syy taloudellisiin vaikeuksiin ei aina ja ensi sijassa ole se, että toimituksessa panostetaan liikaa sisältöihin, vaan taloudellisiin vaikeuksiin liittyy monia syitä ja tukien kohdistaminen ensi sijassa vaikeuksissa oleville yrityksille ei itsestään selvästi paranna tiedonvälityksen tasoa.

Haastatteluissa nousi esiin seikka, joka ei aikaisemmissa keskusteluissa ja selvityksissä ole avoimesti korostunut. Haastattelujen mukaan Suomen aikakaus- ja ajankohtaismedia on karkeasti jakautunut kolmeen osaan. Yhden osista muodostaa vakiintunut ja suuri kaupallinen media, joka toimii puhtaasti kaupallisella logiikalla. Toinen osa on puolestaan suurelta osin vapaaehtoistyöhön perustuvat voittoa tavoittelemattomat kansalais- tai yhteisömediat. Näiden välissä kolmantena osana toimii pienet (jopa 1–2 kokopäiväisen toimittajan) journalistiset paikallismediat, käytännössä paikallislehdet, jotka tietyllä tavalla putoavat edellisten väliin myös tukimuotoja suunniteltaessa.

Taulukko 8. Mediatukiin liittyvät puoltavat ja vastustavat näkemykset.

	Tuotantotuki	Kehittämistuki	Yhteisömedian tuki	Verotuki
Puolesta	Kohdistuu parhaiten journalistisiin sisältöihin ja tärkeään tiedonvälitykseen (riippuen instrumentoinnista/kriteereistä).	Kohdistuu uusien tulovirtojen kehittämiseen ja myönteisen rakennemuutoksen auttamiseen.	Kohdistuu ideaalitapauksessa tärkeään tiedonvälitykseen ja parantaa median moniäänisyyttä jne. Mahdollistaa esim. alueellisen tasapuolisuuden huomioimisen.	Yksinkertainen ja hallinnollisesti kevyt sekä tuen myöntäjälle että edunsaajalle. Tasapuolinen toimijoille. Ei vääristä markkinoita.
Vastaan	Suhteellisen kallis myöntää ja hallinnoida, sekä myöntäjälle että hakijalle (riippuen instrumentoinnista/tukikriteereistä). Tukikriteerien ja tukikelpoisuuden rajauksen objektiivinen määrittely on vaikeaa. Politisoitumisen tai muun vinouman rakenteellistumisen riski.	Toimintaympäristön alustat alkavat olla jo kunnossa – lisätuki ei tuo lisäarvoa tai ole tehokas. Kohdistuu vain vähän sisältöihin tai mediatoimijoille. Aiemmissa ohjelmissa teknologiayritykset pääasiallisina edunsaajina.	Ei ratkaise ongelmia kansallisten ja suuren yleisön medioiden kohdalla. Suuri riski vääristää markkinoita, koska tukikelpoisten yleisöjen/alueiden valinta on veteen piirretty viiva.	Ei korjaa todellista ja/tai koettua ongelmaa sisältöjen tuottamisessa. Riskinä vuotaa sisällöntuotannon sijaan normaaleihin liiketoiminnan yleiskuluihin.

6 Johtopäätökset ja suositukset

Aineiston perusteella tuen arviointi puhtaasti elinkeinopoliittisilla kriteereillä voi johtaa epätoivottuun lopputulokseen. Aineisto viittaa vahvasti siihen, että tuet eivät ole valituin kriteerein ja nykyisellä tukitasolla vaikuttavia tai tehokkaita, ja niiden kohdistaminen varsinaiseen ongelmaan on hyvin vaikeaa. Näin mediatukia on vaikea perustella tavanomaisilla elinkeinopoliitikasta periytyvillä yritystuen kriteereillä. Pohjoismaissa suoria mediatukia onkin perusteltu kieli- ja kulttuuripoliittisilla tavoitteilla sekä median monimuotoisuuden edistämisellä.

Mikäli elinkeinopoliittista yritystuen logiikkaa seuraavaa mallia halutaan kehittää, ovat avoin yleistuki ja alennettu arvonlisäverokanta eri tukimuodoista tasapuolisimmat ja helpoimmin hallinnoitavat. Tukimuodot eivät kuitenkaan välttämättä ole tehokkaimmat halutun vaikutuksen näkökulmasta. Tavoitellun vaikutuksen näkökulmasta suositeltavampia tukia ovat arvioinnin mukaan kohdistettu tuotantotuki ja palkkatuki, joista jälkimmäinen voi toteutua esimerkiksi (erikois-) toimittajien palkkakulujen vähennysoikeutena (verrokkina tki-verokannustin, eli t&k-kulujen yhteisöverovähennysoikeus). Haastatteluhavainnot eivät tue tukien kohdistamista laatukriteerin näkökulmasta esimerkiksi palkittujen, tunnustettujen ja/tai erikoistoimittajien palkkoihin.

Elinkeinopoliitiikan rinnalla mediatukia voidaan perustella esimerkiksi kieli-, kulttuuri- ja sosiaalipoliittisilla päämäärillä, sekä demokraattisen yhteiskunnan tukemisella ja tasa-arvoisen ja moniäänisen tiedonsaannin varmistamisella. Mikäli tukitoimien tavoitteena on tukea korkeatasoista tiedonvälitystä julkishyödykkeenä muutoin kuin yleisradiotoiminnan kautta, tuen tulisi ohjautua korkeatasoiseen journalismiin, ja ehtojen sekä halutun vaikutuksen toteutumista tulisi valvoa. Jos mediatuen halutaan kohdistuvan mahdollisimman suoraan ja tehokkaasti journalistiseen sisältöön, se tulisi kytkeä irti tavanomaisesta liiketoiminnan logiikasta. Tämän painotuksen ongelmana on kuitenkin se, että tuotantokulujen ja työntekijöiden määrän kasvattaminen ei myöskään ole itseisarvo eikä se sinällään takaa mediasisältöjen laatua, syvyyttä, monipuolisuutta jne.

Arvioinnissa toteutetuissa haastatteluissa suhtauduttiin journalismilautakuntaan erittäin kriittisesti muun muassa siksi, että sen toiminnan ennakoidaan olevan suhteellisen kallista, ja sen epäillään johtavan ”hyvän journalismin” määrittelyn politisoitumiseen. Laatua on vaikea määritellä ja mitata, ja ennen kaikkea mediasisällön laadun arviointi ja valvonta on työlästä. Kentän näkemys onkin, että esimerkiksi journalismipalkintoja tai muita epäsuoria laaduntunnustuksia ei luotettavasti pystytä käyttämään tukikriteeristöissä.

Keskeinen käytännön haaste on myös se, että monimutkainen ja syvälinen toimituksellisen työn sisältökriteerien määrittely on subjektiivista ja johtaa usein aiempaa suurempaan hallinnolliseen taakkaan. Mikäli mediatukia perustellaan kulttuuri- ja kielikysymyksillä ja/tai tiedon huoltovarmuudella, on lisäksi otettava kantaa siihen, miten suhtaudutaan toimijoihin, jotka mahdollisesti ovat kokonaan riippuvaisia saamastaan tuesta.

6.1 Johtopäätökset mediatuen vaikuttavuudesta muissa Pohjoismaissa ja Suomessa

Erityisesti muissa Pohjoismaissa kuin Suomessa on pitkät perinteet median tuotantotuista, mitä on perusteltu kielellisin ja kulttuurisin perustein sekä yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Kaikissa Pohjoismaissa kuitenkin epäsuora tuki (käyt. alennettu ALV-kanta ja yleisradiotoiminta) ovat volyymiltään merkittävämpiä kuin suorat mediatuet.

Media-alan haasteet johtuvat pääosin alan rakennemuutoksesta – erityisesti kanavien laajenemisesta internetiin, median kulutuksen hajautumisesta ja mainostulojen keskittymisestä sähköisiin kanaviin ja alustayhtiöille. Rakennemuutoksen aiheuttamat paineet ovat kuitenkin todennäköisesti niin suuria, että niitä lienee mahdotonta täysin ratkaista julkisilla tuilla, varsinkaan kertaluontoisella tukiohjelmalla.

Arvioinnissa käytettävissä olleesta aineistosta ei voida nähdä tuotantotukien vaikutusta tarkasteltuihin tulosmuuttujiin, kuten alan liikevaihtoon tai työllisyyteen. Media-alan liikevaihto, työllisyys ja medianimikkeiden määrä ovat laskeneet 2000-luvulla – suorista tuista huolimatta. Tämä osoittaa, että tukien volyymi tai tehokkuus eivät riitä alan rakenteellisen muutoksen kääntämiseen. Havainnot viittaavat vahvasti siihen, että tuen vaikutuslogiikka ei toimi, tuki ei kohdistu käytännössä sisältöjen tuottamiseen vaan vuotaa muihin toimintoihin, ja/tai tuen volyymi ei ole riittävä ollakseen vaikuttava. Tulosten perusteella ei kuitenkaan voida nähdä onko esim. osingonjaon rajoituksilla ollut konkreettisia vaikutuksia tuen tehokkuuteen tai vaikuttavuuteen. Aineistossa onkin viitteitä siitä, että tuotantotuilla voidaan korkeintaan jonkin verran jarruttaa media-alan rakennemuutoksen nopeutta ja ylläpitää pienten mediatoimijoiden elinvoimaisuutta, mutta ei kääntää ilmiötä kokonaan.

Esitetyillä ja jo käytössä olevilla tukimalleilla on taipumus suoraan tai epäsuorasti joututtaa median keskittymistä. Suuremmilla toimijoilla on aina lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet täyttää tukikriteerit sekä paremmat edellytykset ja resurssit hakeusten laatimiseen ja raportointiin. Lisäksi tuet, joilla pyritään vähentämään median

keskittymistä, esimerkiksi nimenomaan heikossa taloudellisessa asemassa oleville toimijoille suunnatut erityisehtoiset tuet, ovat lähtökohtaisesti markkinoita vääristäviä, ja siksi yritystukilainsäädännön hengen vastaisia. Lisäksi tuet tyypillisesti lisäävät hallinnollista taakkaa ja kustannuksia sekä tuen myöntäjälle että tuen saajalle.

Suomen mediakentässä on nähtävillä riskejä media-alan keskittymisestä muutamalle suurelle toimijalle. Osa näkee tämän kehityksen mahdollisena riskinä median moniäänisyydelle. Median keskittymisellä voi kuitenkin olla positiivisia vaikutuksia, mikäli se edistää mediatalojen taloudellista kannattavuutta ja näin ollen mahdollistaa panos/tuotos -suhteeltaan kalliimman tutkivan journalismin tuottamisen.

6.2 Johtopäätökset tukimääristä

Mikäli muissa Pohjoismaissa jaettu mediatukien volyymi skaalattaisiin Suomeen, olisi tukien yhteenlaskettu summa laskentaperusteesta riippuen noin 30–55 miljoonaa €. Kestävin ja valtion maksukyvyyn parhaiten huomioon ottava laskentaperuste olisi tukimäärän suhteuttaminen bruttokansantuotteeseen, jolloin tuen määrä olisi 30–35 miljoonaa € Suomessa. Mediatuen kokonaisvolyymista suoran tuotantotuen osuus on ollut verrokkimaissa 80–90 %, mutta tukea on vaihtelevasti kohdistettu pienemmille tai alueellisille toimijoille.

Todennäköistä on, että edellä kuvatulla volyymillä tukien vaikutukset eivät olisi näkyviä tavanomaisilla yritystalouden mittareilla tarkasteltuna. Suoran tuotantotuen riittävää tai vaikuttavaa volyymia ei kuitenkaan voida aineiston perusteella luotettavasti arvioida. Olennaisin vaikutus kohdistuisi todennäköisesti taloudellisen elinkelpoisuuden rajalla toimivien nimikkeiden aseman helpottumiseen.

6.3 Johtopäätökset instrumentoinnista ja tukikriteereistä

Mediatukityöryhmän esittämät tukimuodot muodostavat hyvän lähtökohdan, mutta jättävät silti useita avoimia kysymyksiä. Mediatuen instrumentoinnin yksityiskohdat (kuten tukikriteerit, -määrät, -muodot ja -ehdot) riippuvat ratkaisevasti halutusta vaikutuksesta ja vaikutusmekanismista, ja vastaavasti toisin päin, lopullinen vaikuttavuus riippuu instrumentoinnista. Tärkeä lähtökohta instrumentoinnissa on valita, noudatetaanko puhtaasti elinkeinopolitiikan logiikkaa vai räätälöidäänkö tukia esimerkiksi median monimuotoisuuden ja demokratiaa edistävän tiedon tasapuolisuuden (sis. kieli- ja kulttuuripolitiikka) perustein.

Yksinkertaistettuna arviointi yritystuen kriteereillä, kuten taloudellisen vaikuttavuuden ja hallinnollisen taakan kriteereillä johtaa epäsuorien tukien, esimerkiksi verotukien, suosimiseen. Epäsuorien tukien ongelmana on tuen epätarkka kohdentuminen, ja riskinä tuen liudentuminen liiketoiminnan yleiskuluihin. Vaikka epäsuorat tuet ovat hallinnollisesti kevyempiä ja tasapuolisia, ne kohdentuvat kuitenkin tyypillisesti toimijoille, joiden toiminnan volyyymi on suuri. Tämä saattaa edesauttaa median keskittymistä. Epäsuorat tuet ovat myös myötäsyklisiä, eli tukimäärä kasvaa ja supistuu yleisen talouden aktiivisuuden mukana, ja apua on vähiten, kun sitä tarvitaan eniten.

Vastaavasti suorien tukien ongelma on, että ne johtavat tyypillisesti suurempaan hallinnolliseen taakkaan, ja tukikriteerit voivat muodostua monimutkaisiksi ja subjektiivisesti tulkittaviksi. Lisäksi Pohjoismaista on heikkoa näyttöä, että suorat tuet voivat luoda toimijajoukon, joka on käytännössä riippuvainen tukien jatkumisesta. Kaiken kaikkiaan johtopäätökset eri tukimallien vahvuuksista ja heikkouksista tiivistyvät seuraavaan taulukkoon.

Tarkempi instrumentointi ja vaikutusten arviointi vaatii tarkempaa analysointia, laajempaa aineistoa sekä tukitoimien päämäärän ja vaikutuslogiikan punnintaa. Arvioinnissa käytössä olleen aineiston pohjalta voidaan todeta, että kaikkiin eri toteutusvaihtoihin liittyy epävarmuuksia sekä erilaisia etuja ja haittoja. Tukimuotojen tavoitteenmukaisuus riippuu viime kädessä poliittisista painotuksista. Tukiohjelman alkuperäisten päämäärien ja tavoitteiden kannalta haasteena on tuen kohdistaminen pieniin paikallistoimituksiin; tämä vaikuttavuuden mekaniikka tulisi selvittää tarkemmin.

Taulukko 9. Eri mediatukimuotojen vahvuudet ja heikkoudet selvityksen perusteella.

	Tuotantotuki	Kehittämistuki	Yhteisömedian tuki	Alennettu ALV-kanta
Vahvuudet	Kohdistuu periaatteessa parhaiten journalistisiin sisältöihin (riippuen instrumentoinnista/kriteereistä).	Kohdistuu alan taloudellisen kestävyuden kehittämiseen ja tukee positiivista rakennemuutosta.	Kohdistuu ideaalitapauksessa tärkeään tiedonvälitykseen ja parantaa median moniäänisyyttä jne. Mahdollistaa esim. alueellisen tasapainon huomioimisen.	Yksinkertainen ja hallinnollisesti kevyt myöntäjälle ja edunsaajalle. Tasapuolinen, ei vääristä markkinoita.
Heikkoudet	Suhteellisen kallis myöntää ja hallinnoida, sekä myöntäjälle että hakijalle (haku- ja valvontamenettelyt sekä raportointivelvollisuus). Tukikriteerien ja tukikelpoisuuden rajauksen objektiivinen määrittely on vaikeaa. Kriteerien politisoitumisen tai muun vinouman rakenteellistumisen riski.	Alalla on kehitetty jo esim. uusia jakelukanavia, sisältötyyppejä ja liiketoimintamalleja. Aineiston perusteella tuen rajahyöty olisi suhteellisen pieni ja tuki ei luultavasti ole tehokas tai vaikuttava mediatuelle asetettujen tavoitteiden suhteen. Kohdistuu heikosti sisältöihin tai mediatoimijoille.	Ei ratkaise ongelmia kansallisten ja suuren yleisön medioiden kohdalla. Jos tukea laajennetaan, sillä on suuri riski vääristää markkinoita, koska tukikelpoisten yleisöjen/alueiden valinta on veteen piirretty viiva.	Kohdistuu suhteellisen heikosti, ei korjaa todellista ja/tai koettua ongelmaa sisältöjen tuottamisessa. Riskinä vuotaa sisällöntuotannon ohi normaaleihin liiketoiminnan yleiskuluihin.

6.4 Suositukset

Suositus 1: Mediatuen tarpeellisuutta tulisi tarkastella ensisijaisesti muilla kuin elinkeinopoliittisilla kriteereillä ja laajemmassa asiayhteydessä.

Tarkastelun perusteella on vaikea suositella mediatuen käyttöönottoa puhtaasti elinkeinopoliittisilla kriteereillä. Mediatuki ei ole kuitenkaan pelkästään elinkeinopoliittikaa, vaan sitä tulisi tarkastella tiedonvälityksen laadun, kattavuuden ja monimuotoisuuden näkökulmasta osana laajempaa kieli- ja kulttuuripoliittista toimenpidekokonaisuutta, johon kuuluu myös julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rahoitus ja ohjaus. Erityisesti epävakaa kansainvälisen poliittisen tilanteen aikana media-alan tarkasteluun sisältyy myös tiedon huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden ulottuvuus. Mikäli tukiohjelmaa perustellaan laaja-alaisemmin myös muilla kuin elinkeinopoliittisilla päämäärillä, ydinkysymyksiä ovat:

- Mikä on vaikuttavin ja tehokkain tapa saavuttaa hyväksyttävä mediasisältöjen taso ja kirjo, sisällön saavutettavuus sekä alueellinen kattavuus?
- Mikä on pienin kriittinen massa omankielistä tiedonvälitystä, jolla kieli säilyy? Miten kriittinen taso tuotetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti?

Suositus 2: Mediatuen tavoitteet tulisi määritellä selkeämmin haluttujen konkreettisten vaikutusten kautta.

Mediatukityöryhmä otti kantaa yleisellä tasolla mediatuen tarkoitukseen ja päämääriin, mutta tavoitellut päämäärät tulisi konkretisoida mitattaviin tavoitteisiin ja asettaa ne keskenään tärkeysjärjestykseen. Tukiohjelmaa muodostettaessa pitäisi päättää, onko tukiohjelman tavoite jonkin tiedonvälityksen määrän ja laadun saavuttaminen, peitto väestössä ja/tai alueellisesti, media-alan kannattavuuden tukeminen, journalistien työllisyys (tai mahdollisesti joukko kokonaan muita tavoitteita). Ja jos päämääriä ja niistä johtuvia tavoitteita on useita, ne on asetettava tärkeysjärjestykseen ja on määritettävä, miten kunkin päämäärän toteutumista mitataan, ja mikä on hyväksyttävä tavoitetaso näillä mittareilla. Lisäksi on otettava kantaa siihen, hyväksytäänkö kokonaan tuesta riippuvaisia toimijoita.

Suositus 3: Tuen instrumentointia tulisi arvioida tarkemmin huomioiden tuelle asetetut tavoitteet.

Tuen päämäärät ja mitattavat tavoitteet määrittelevät millainen tukiohjelman vaikutuslogiikka tulisi olla ja mitä toimenpiteitä tarvitaan. Käytännössä tukimuodot, niiden myöntökriteerit ja tukiehdot ja -summat näyttävät merkittävää roolia vaikuttavuuden muodostumisessa. Mediatukityöryhmän esittämät tukikriteerit ovat tarkoituksenmukaisia, mutta koko tukiohjelmasta ja sen instrumentoinnin yksityiskohtia tulisi tarkastella tarkemmin määriteltyjä tavoitteita vasten. Arvioinnin havainnot nostavat esiin seuraavia näkökulmia toimenpiteiden suunnitteluun:

1. Valtiontukilainsäädännön ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tukiohjelman tulee olla tasapuolinen, tehokas, mahdollisimman vähän markkinoita vääristävä ja mahdollisuuksien mukaan kevyt hallinnoida edunsaajalle ja myöntäjälle.
2. Hyvä tuki ei aseta käänteisiä kannusteita toimijoille, eikä aiheuta ”pelaaamista” ja osaoptimointia tukikelpoisuudella tai osatavoitteilla halutun vaikuttavuuden kustannuksella.
3. Sen sijaan hyvä tuki ohjaa ja antaa kannusteita positiiviseen rakennemuutokseen ja taloudellisesti (sekä muuten) kestävien liike-/toimintamallien rakentamiseen.
4. Hyvä tuki tässä tapauksessa kohdistuu ensi sijassa toimitukselliseen/journalistiseen sisältöön.
5. Toimenpiteiden suunnittelussa tulee tarkastella mikä on tehokkain tapa tuottaa haluttu vaikutus, tässä tapauksessa tehokkain tapa tuottaa hyväksyttävä alueellinen ja sisällöllinen peitto sekä läpäisevyys omankielistä ja sisällöltään laadukasta tiedonvälitystä.

Lisäksi arviointi suosittelee selvittämään jo esitettyjen tukimuotojen lisäksi muita mahdollisia tukimuotoja, jotka kohdistuvat journalistisen sisällön tuottamiseen, esimerkiksi journalistisen työn yhteisöverovähennyksestä. Tukitoimien vaikuttavuuden arvioinnissa tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää alueellisia tai muuten rajattuja kokeiluja.

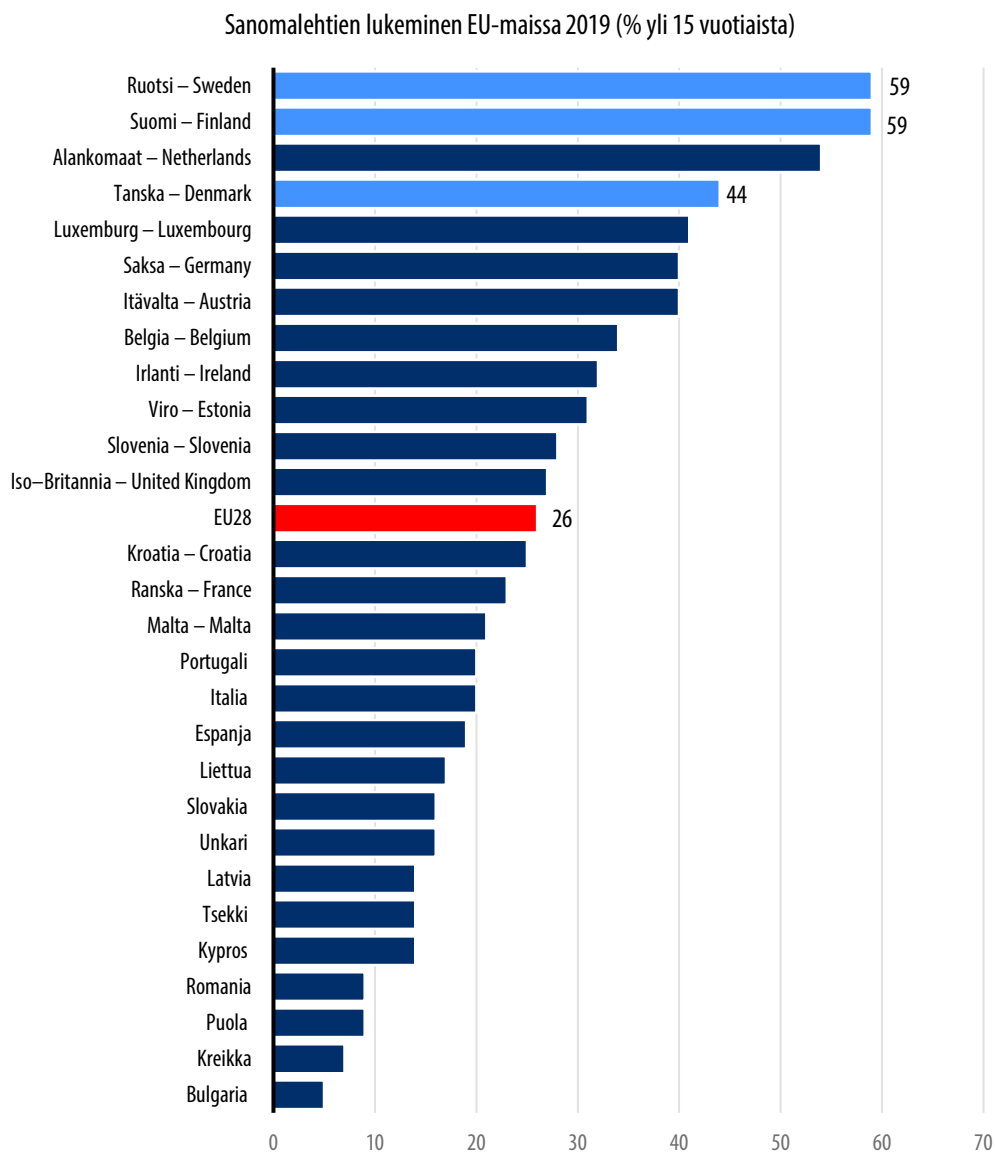
Liitteet

Liite 1. Keskeisiä median käyttöä koskevia tilastoja

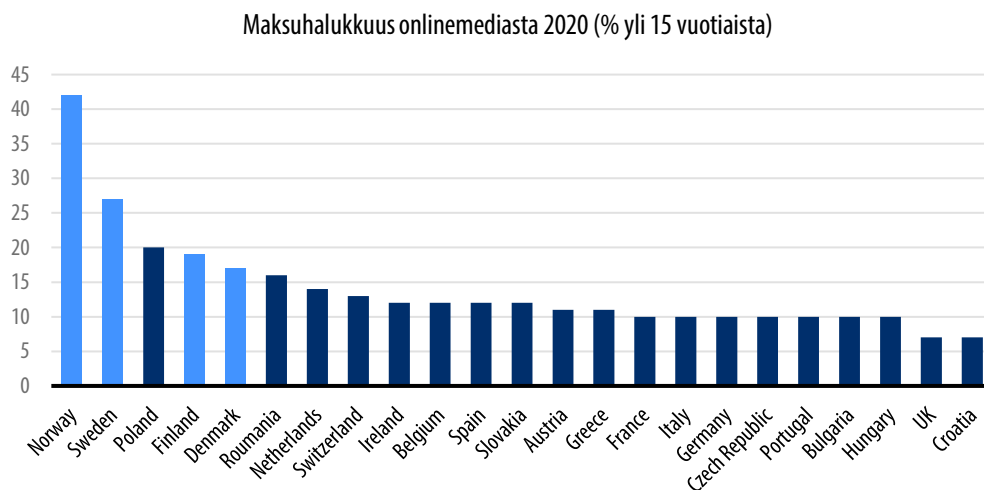
Liite 1 Taulukko 1. Suorien mediatukien jakautuminen erityyppisiin tukiin (%-osuus kaikista suorista tukimuodoista).

Otsikko	Otsikko	Otsikko	Otsikko	Otsikko	Otsikko	Otsikko
Tanska	Toimituksellinen mediatuki (%)	Innovaatiotuki (%)	Jakelutuki (% (%, ei- kaupallisille lehdille)	Osuus sanomalehdistä, jotka saavat tuotantotukea (%)		
	91,3	3,9	4,8	NA		
Ruotsi	Tuotantotuki (% printtimedialle)	Jakelutuet (% printtimedialle)	Tuki alueelliselle medialle (% alustaneutraali)	Innovaatio- ja kehitystuet (% alustaneutraali)	Osuus sanomalehdistä, jotka saavat tuotantotukea (%)	
	80,9	8,4	4,7	6,1	45	
Norja	Tuotantotuki (%)	Soveltava tutkimus ja koulutus (%)	Tuki saamenkielisille lehdille (%)	Jakelutuki Finnmarkiin (%)	Innovaatiotuki (%)	Osuus sanomalehdistä, jotka saavat tuotantotukea (%)
	84,7	3,1	9,0	0,6	2,7	70

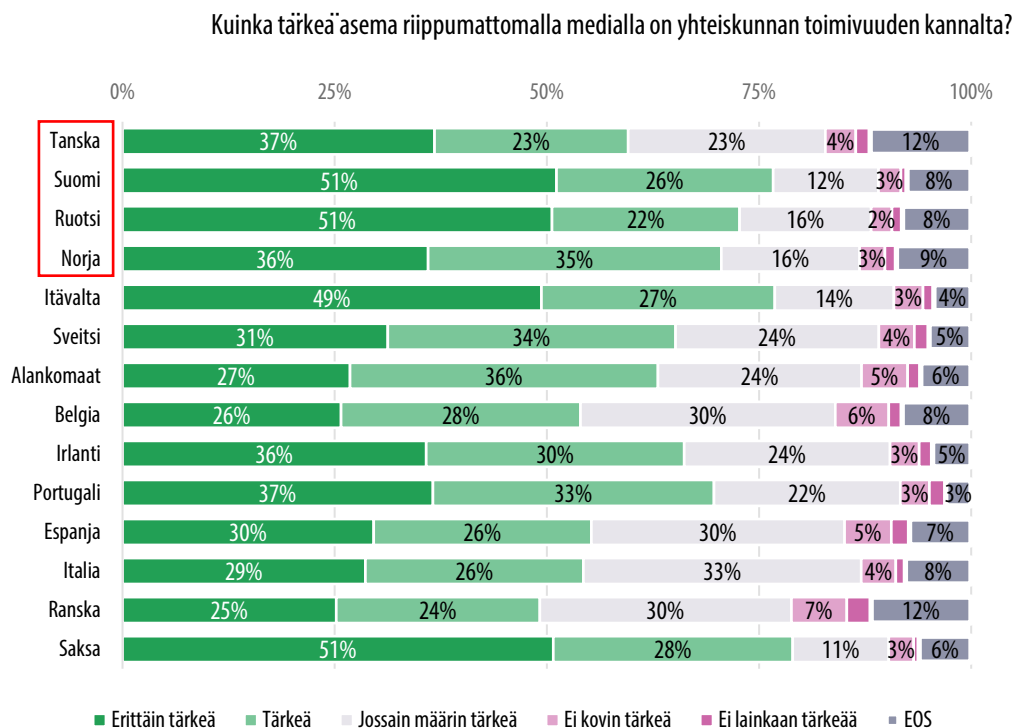
Liite 1. Kuvio 1. Sanomalehtien lukeminen EU-maissa v. 2019. Lähde: Standard Eurobarometer 92, Annex (Syksy – Autumn 2019).



Liite 1. Kuvio 2. Maksuhalukkuus online-mediasta v. 2020. Lähde: Digital News Report 2020, Reuters Institute for the Study of Journalism.

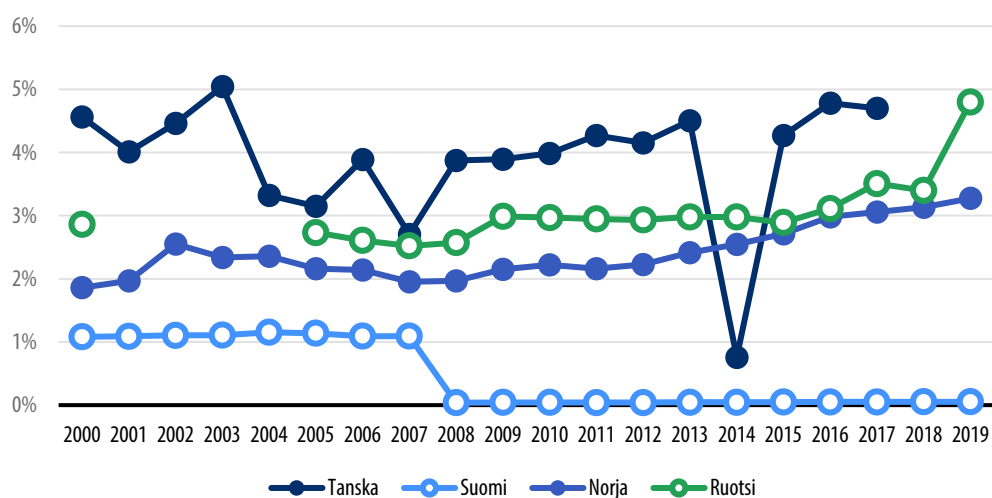


Liite 1. Kuvio 3. Kansalaiskysely. Riippumattoman median rooli yhteiskunnan toimivuudelle. Lähde: Digital News Report 2020, Reuters Institute for the Study of Journalism.

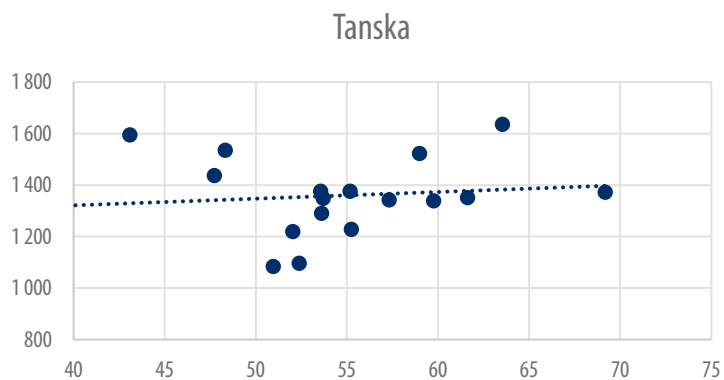


Liite 2. Pohjoismaisen vaikuttavuusvertailun kuviot

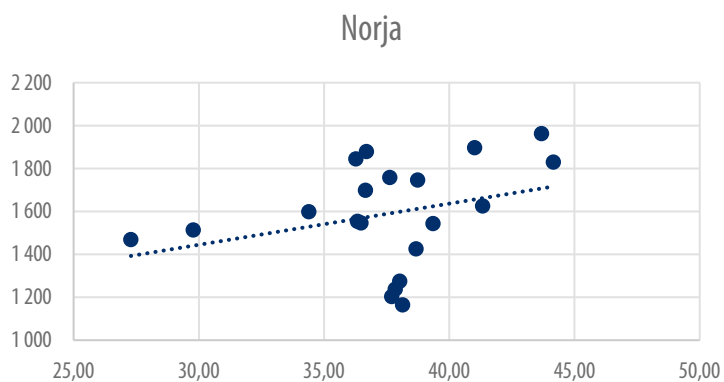
Liite 2. Kuviio 1. Suorien mediatukien määrä suhteessa alan liikevaihtoon verrokkimaissa v. 2000–2019. Lähde: Ruotsi ja Norja: Nordicom. Tanska: Willing (2021).



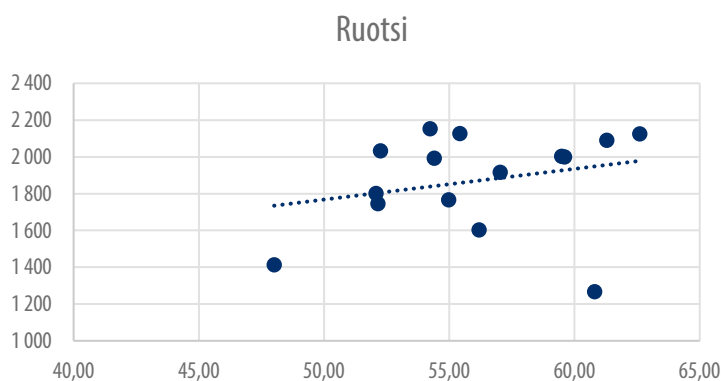
Liite 2. Kuvio 2. Suorat tuet (vaaka-akseli) ja sanomalehtien liikevaihto Tanskassa v. 2000–2019.



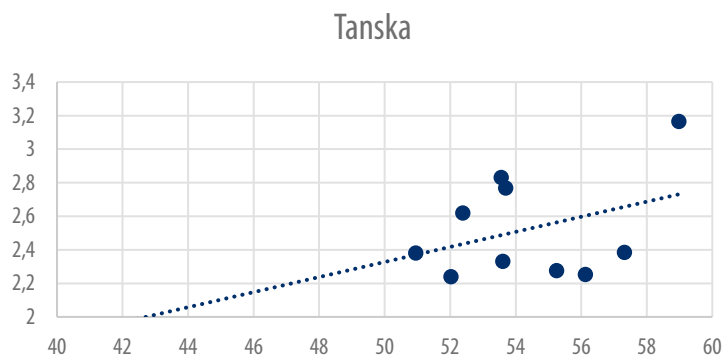
Liite 2. Kuvio 3. Suorat tuet (vaaka-akseli) ja sanomalehtien liikevaihto Norjassa v. 2000–2019.



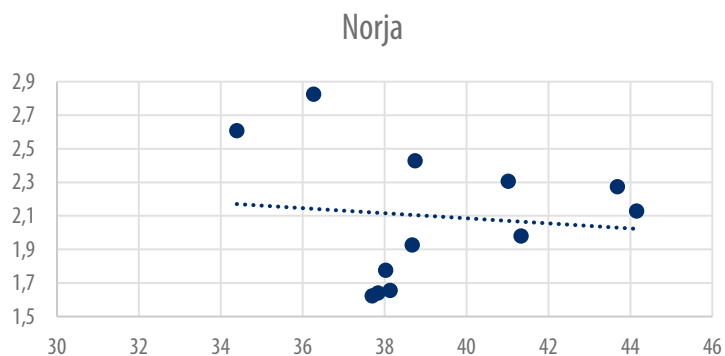
Liite 2. Kuvio 4 Suorat tuet (vaaka-akseli) ja sanomalehtien liikevaihto Ruotsissa v. 2000–2019.



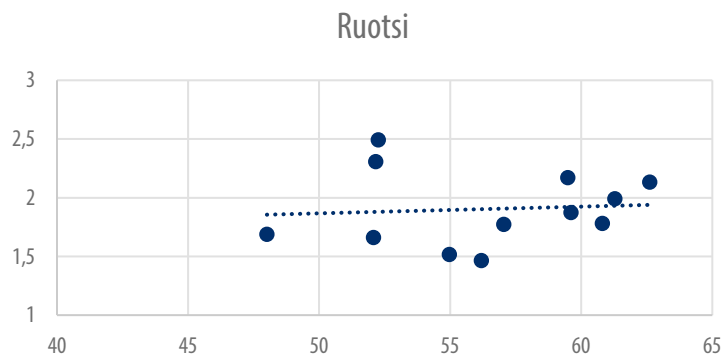
Liite 2. Kuvio 5. Työllisten määrä (per 1000 asukasta (pysty akseli) ja suoran tuen määrä (milj. €) (vaaka-akseli) Tanskassa v. 2008–2019.



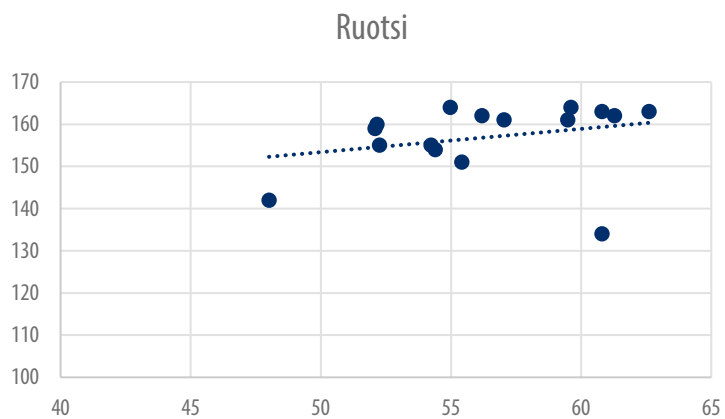
Liite 2. Kuvio 6. Työllisten määrä (per 1000 asukasta (pysty akseli) ja suoran tuen määrä (milj. €) (vaaka-akseli) Norjassa v. 2008–2019.



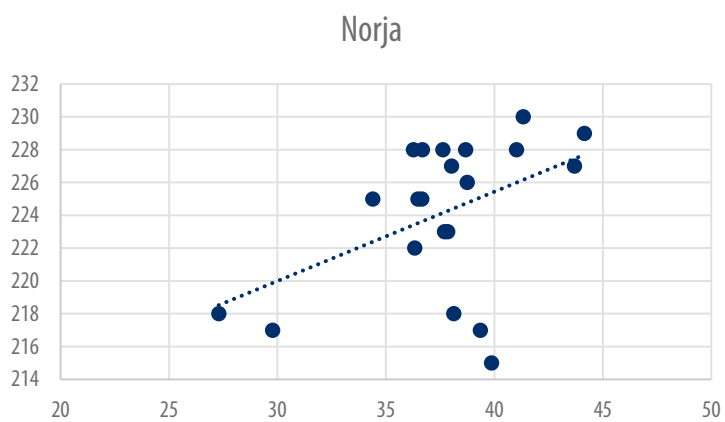
Liite 2. Kuvio 7. Työllisten määrä (per 1000 asukasta (pysty akseli) ja suoran tuen määrä (milj. €) (vaaka-akseli) Ruotsissa v. 2008–2019.



Liite 2. Kuvio 8. Nimikkeiden määrä (pysty akseli) ja suorien tukien määrä (milj. €) (vaaka-akseli) Ruotsissa v. 2000–2020.



Liite 2. Kuvio 9. Nimikkeiden määrä (pysty akseli) ja suorien tukien määrä (milj. €) (vaaka-akseli) Norjassa v. 2000–2020.



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

lvm.fi