



Liikenne- ja  
viestintäministeriö

# Median murros

Selvitysmiehen ehdotus toimenpiteiksi

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Julkaisun päivämäärä  
5.3.2014

Julkaisun nimi

Median murros. Selvitysmiehen ehdotus toimenpiteiksi

Tekijät

Tuomas Harpf

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö 17.12.2013

Julkaisusarjan nimi ja numero

Liikenne- ja viestintäministeriön  
julkaisu 7/2014

ISSN (verkkajulkaisu) 1795-4045  
ISBN (verkkajulkaisu) 978-952-243-386-2  
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-386-2>  
HARE-numero

Asiasanat

Lehdistö, sanomalehdet, digitalisoituminen, mediatuki

Yhteyshenkilö

Päivi Antikainen

Muut tiedot

Tiivistelmä

Raportissa kuvataan median nykytilaa ja kilpailutilanteessa tapahtuneita muutoksia. Siinä arvioidaan mediatukia EU:ssa ja Pohjoismaissa, kuvataan suomalaisen lehdistötuen historiaa ja tarkastellaan lehdistön arvonlisäveroa sekä kaupallisen tv-toiminnan tilannetta. Raportin lopussa on esitys määräaikaisesta mediatuesta kotimaisen mediasisältötuotannon tulevaisuuden turvaamiseksi. Lisäksi siinä tehdään verotusta, lehtijakelua ja television digisiirtymää koskevia ehdotuksia.



Publiceringsdatum  
5.3.2014

Publikation  
Medier i förändring. Utredarens förslag till åtgärder

Författare  
Tuomas Harpf

Tillsatt av och datum  
Kommunikationsministeriet 17.12.2013

Publikationsseriens namn och nummer  
  
Kommunikationsministeriets  
publikationer 7/2014

ISSN (webbpublikation) 1795-4045  
ISBN (webbpublikation) 978-952-243-386-2  
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-386-2>  
HARE-nummer

Ämnesord  
  
Pressen, tidningar, digitalisering, mediestöd

Kontaktperson  
  
Päivi Antikainen

Rapportens språk  
Finska

Övriga uppgifter

Sammandrag

I rapporten beskrivs mediebranschens nuläge och de förändringar som skett i mediernas konkurrensmiljö. Vidare inventeras mediestöden i EU och i Norden, redogörs för det finländska presstödet historia, granskas mervärdesskattens inverkan på pressen samt den kommersiella tv-verksamhetens nuvarande situation. I slutet av rapporten presenteras ett förslag till ett tidsbestämt mediestöd för att trygga den inhemska innehållsproduktionen för medier. Dessutom läggs det fram förslag om beskattning, tidningsutdelning och den förestående digitala övergången inom tv.

Date  
5 March 2014

Title of publication  
Media in transition. Rapporteur's action proposals

Author(s)  
Tuomas Harpf

Commissioned by, date  
Ministry of Transport and Communications 17.12.2013

Publication series and number

Publications of the Ministry of  
Transport and Communications  
7/2014

ISSN (online) 1795-4045  
ISBN (online) 978-952-243-386-2  
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-386-2>  
Reference number

Keywords

Press, newspapers, digitalisation, media subsidy

Contact person  
Päivi Antikainen

Language of the report  
Finnish

Other information

Abstract

The report describes the current state of the media and the changes that have taken place in the competitive environment. It assesses media subsidies in the EU and Nordic countries, explains the history of press subsidies in Finland and reviews VAT levied for the press and the situation of commercial television operations. At the end of the report there is a proposal for a fixed-term media subsidy intended to ensure the future of Finnish media content production. The report also includes proposals concerning taxation, newspaper and magazine distribution and the digital switch-over in television.

## SISÄLLYS

1.	Selvitystyön tausta.....	2
1.1	Selvitystehtävä .....	2
1.2	Raportin rakenne, tehtävänrajaus ja työmetodi.....	2
2.	Tilannekuva .....	3
2.1	Taloustilanne .....	3
2.2	Ansaintalogiikan muutos .....	3
2.3	Lehtijakelun kriisi .....	4
2.4	Uuden digisiirtymän vaikutukset kaupalliseen tv-toimintaan .....	5
2.5	Yritysten ja julkisen vallan roolit.....	6
3.	Mediatuen perusteiden arviointia.....	7
3.1	Yleisiä näkökohtia.....	7
3.2	Sananvapauden ja suomalaisen kulttuurin näkökulma.....	7
3.3	Talouden ja työllisyyden näkökulma.....	8
4.	Mediatuki eri maissa .....	9
4.1	Sanomalehtien tuki Suomessa .....	9
4.2	Suomalaisen tukijärjestelmän purku .....	10
4.3	Mediatuki Pohjoismaissa ja EU:n piirissä .....	10
4.4	Verotus .....	13
5.	Johtopäätöksiä.....	13
6.	Ehdotukset .....	14
6.1	Suora mediatuki.....	14
6.2	Tilausmaksujen arvonlisäveron alentaminen .....	15
6.3	Lehtien jakelu .....	16
6.4	Kaupallinen tv- ja radiotoiminta .....	16
	SELVITYSTYÖSSÄ KUULTUJA HENKILÖITÄ .....	18
	ASIAKIRJOJA JA LINKKEJÄ.....	19

## 1. Selvitystyön tausta

### 1.1 Selvitystehtävä

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama lehtiasiain neuvottelukunta julkisti 17.12.2013 "Lehdistön tulevaisuus" – selvityksen, jossa kuvataan lehdistön nykytilaa ja tulevaisuutta sekä uhkakuvia ja mahdollisuuksia. Selvitykseen liittyy 18-kohtainen toimenpide-ehdotus. Neuvottelukunta ei tehnyt suoria määrärahaesityksiä valtion budjettiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti mietinnön julkistamispäivänä minut selvitysmieheksi tehtävänä selvittää valtion määräaikaisen lehdistötuen toteuttamismallia sekä tarvittaessa tehdä muita ehdotuksia moniarvoisen tiedonvälityksen turvaamiseksi. Tehtävä on sivutoiminen. Sen toimikausi on 17.12.2013–4.3.2014.

### 1.2 Raportin rakenne, tehtävänrajaus ja työmetodi

Selvityksen ytimen muodostavat ehdotus lehdistötuen malliksi sekä kolme muuta ehdotusta, joilla pyritään helpottamaan media-alan tilannetta. Ehdotusten taustaksi selvitykseen on kirjattu myös lyhyt tilannekuvaus, arvio media-alan tukemisen perusteista, eri maissa käytössä olevien mediatukien esittelyä, tukiin liittyvän käytännöllisen ja juridisen problematiikan arviointia sekä pohdinnasta syntyneet johtopäätökset.

Ehdotusten tausta ja niiden perustelut on esitetty suhteellisen laajasti, koska selvityksessä tehdään esityksiä valtion varojen käyttämisestä median tukemiseen. Tällöin on kohtuullista, että ehdotusten lisäksi myös päättelyketju, jolla niihin on päädytty, saatetaan julkisen arvioinnin kohteeksi.

Selvitys nojautuu keskeisiltä osin valmiiseen ja nopeasti saatavilla olleeseen aineistoon. Sen lähtökohtana on Lehtiasiain neuvottelukunnan selvitys, jota on täydennetty eri tietolähteistä kootulla julkisella tiedolla ja eri osapuolten toimittamalla aineistolla. Kun tehtävällä on ollut käytännön tavoite – tuottaa nopeasti konkreettisia ehdotuksia ongelmien ratkaisemiseksi – en ole ryhtynyt tekemään uutta laaja-alaista tutkimusta. Se ei käytettävissä olleen ajan puitteissa olisi ollut mahdollistaakaan.

Tärkein työmetodi on ollut keskustelu ja ajatusten testaaminen media-alaa eri näkökulmista tarkastelevien toimijoiden kanssa. Selvityksen yhteydessä on kuultu kaikkiaan 41:ä henkilöä. Heidän lisäksi moni muu on spontaanisti esittänyt selvitysmiehelle näkemyksiään tai lähettänyt taustamateriaalia. Myös näistä yhteydenotoista on kertynyt runsaasti hyödyllistä tietoa.

Koska kyseessä ei ole tutkimus, selvitykseen ei ole otettu lähdeviitteitä. Luettelo kuulluista henkilöistä on liitteenä. Lisäksi selvityksen lopussa on viitteitä ja linkkejä tärkeimpiin tausta-asiakirjoihin.

## 2. Tilannekuva

### 2.1 Taloustilanne

Suomalaisen median kriisi on arvioitua vakavampi, eikä sen pohjaa ole vielä nähty. Kriisissä yhdistyvät sekä sykliset että rakenteelliset tekijät. Euroopan heikko taloustilanne on jatkunut olennaisesti arvioitua pidempään ja se on heijastunut Suomeen vakavammin kuin on osattu odottaa. Tämä näkyy sekä lehtien ilmoitusmyynnin että kaupallisen television mainostuottojen vähentymisenä. Myös radioalan kannattavuus on kääntynyt selvään laskuun.

Suomalaisen median kannalta taloustaantumaa merkittävämpi ongelma on alan rakenteellinen murros, jonka keskeinen ilmenemismuoto on ansaintalogiikan mullistuminen sekä sisällön että mainonnan myynnissä. Mediatyhtiöiden perinteisten ansaintamallien tuotot ovat pitäneet lähes kaikkien lehtitalojen tulokset vielä voitollisina, mutta tuotot rapautuvat nopeasti. Tilalle ei ainakaan lyhyellä aikavälillä tule riittävästi tuottoja digitaalisesta sisällöstä ja mainonnasta.

### 2.2 Ansaintalogiikan muutos

Mainos- ja ilmoitusmyynnin kilpailutilanne on perin pohjin muuttunut. Mainosmarkkinoita jakamaan ovat tulleet muun muassa sosiaalinen media, hakukoneet ja verkkokaupan omat sivustot. Kilpailutilanteen näkymä ei ole mediatyhtiöiden kannalta hyvä. Alalla on käynnistetty korjaavia toimenpiteitä, mutta niiden vaikutus näkyy hitaasti.

Muutos ei kohtele kaikkia samalla tavoin. Suurimmilla lehtiyhtiöillä on jo merkittävää digitaalista liiketoimintaa. Kovimmat haasteet kohtaavat maakunnallisia sanomalehtiä, joiden digitaaliset hankkeet ja ansainta niistä on kehittynyt hitaasti. Ilta-päivälehdet taas ovat selviytyneet murroksesta selvästi alan keskiarvoa paremmin.

Aikakauslehdissä ansainnan muutostrendi on loivempi ja myös jakeluongelma vähemmän kärjistynyt. Toisaalta aikakauslehdistön mahdollisuudet kehittää nykyisten tuotteiden yhteyteen uudenlaista ansaintaa ovat rajallisemmat. Joka talouteen jaettava kaupunkilehtiä eivät kosketa tilausmyyntiin liittyvät ongelmat, mutta mainonnan murroksen ja jakelun osalta niiden tilanne rinnastuu lähinnä sanomalehtiin.

Merkittävimpiä media-alan toimijoita ei voi ainakaan tuloslaskelman ja taseen perusteella kutsua kriisityhtiöiksi. Useimmat suuret mediatyhtiöt jakavat kuluvana keväänä osinkoja, joskin aiempaa pienempiä.

Yhtiöt ovat kuitenkin joutuneet vastamaan tuottojen rapautumiseen kustannusten karsimisella. Supistukset ovat painottuneet sisältötuotantoon, oletettavasti siksi, että painetun viestinnän kahteen muuhun keskeiseen kustannuserään – painatukseen ja jakeluun – on omin toimin olennaisesti vaikeampi vaikuttaa.

Näissä olosuhteissa pyrkimykset kannattavuuden ylläpitämiseen eivät voi olla vaikuttamatta kuluttajien palvelutasoon. Tuottojen rapautumisesta, kustannustason noususta, kulujen karsinnasta, toiminnan supistumisesta ja liikearvojen alentumisesta rakentuu helposti oravanpyörä, joka johtaa pidempään supistumiskierteseen.



### 2.3 Lehtijakelun kriisi

Sanomalehtien jakelujärjestelmä on ajautumassa kriisiin, joka kärjistyy erityisesti haja-asutusalueiden jakelussa. Ongelma on monitasoinen eikä siihen ole yhtä yksinkertaista ratkaisua.

Sanomalehdet jaetaan paikkakunnasta riippuen omissa varhaisjakeluyhtiöissä tai Itellan varhaisjakelun kautta. Aikakauslehdet ja pieni osa sanomalehtien volyyymistä jaetaan postin päiväkannossa. Yhteistä kaikille jakelujärjestelmille on, että niiden kannattavuus on heikko ja asiakkaan jakelusta maksamat yksikkökustannukset ovat nopeasti kasvamassa.

Ongelman laajana taustana on jaettavien tuotteiden kappalemäärän vähentyminen sekä postin päiväjakelussa että sanomalehtien varhaiskannossa. Päiväjakelussa taustalla on yrityspostin – ensisijaisesti laskujen - vähentyminen ja osin myös aikakauslehtien levikin lasku. Sanomalehtien varhaiskannossa syynä on levikkien lasku.

Postilainsäädäntöä uudistettaessa vuonna 2010 Itella arvioi kirjejakelun vähentyvän runsaalla kolmanneksella seuraavan kymmenvuotiskauden aikana. Kirjeen kokonaismarkkinoiden arvioitiin vähenevän noin 900 miljoonasta vuotuisesta kappaleesta noin 650 miljoonaan vuoteen 2020 mennessä.

Ennuste piti parin ensimmäisen vuoden osalta hyvin paikkansa ja jakelumäärien lasku oli jopa ennustetta maltillisempaa. Vuoden 2011 alkupuolella lasku kuitenkin kiihtyi ja sen jyrkkyys on ylittänyt ennusteet. Vuoden 2013 viimeisellä neljänneksellä kirjejakelun määrä väheni 7 % ja sanomalehtijakelun 8 %. Laskun arvioidaan jatkuvan.

Vastaava ilmiö on käynnissä myös sanomalehtien jakelussa, joskin hieman maltillisempaan. Jakelumäärien vähentyminen vuoden 2011 alusta vuoden 2013 loppuun on viidenneksen suuruusluokkaa. Kun jakelutoiminnan normaali kustannusnousu yhdistetään jakelumäärien vähenemiseen, on helppo havaita, että lehtijakelun yksikkökustannusten nousu on räjähtämässä käsiin.

Itella on omalta osaltaan reagoinut tilanteeseen käynnistämällä laajat yt-neuvottelut, jotka koskevat 8500 työntekijää ja voivat johtaa jopa 1200 henkilön irtisanomisiin. Tätä kokoluokkaa olevat leikkaukset nostavat väistämättä esiin kysymyksen, miten palvelutasoa ylläpidetään jatkossa.

Jo sinällään ongelmallisen jakeluproblematiikan sisällä on erityisen vaikea osaongelma: haja-asutusalueiden jakelutilanne. Se on mitoiltaan pienempi, mutta aivan marginaali-ilmiöstä ei siinäkään ole kysymys. Mannereurooppalaisesta näkökulmasta suuri osa maastamme on haja-asutusaluetta. Ongelmaa ei voi ratkaista pelkin tukitoimin, sillä se ei ole tilapäinen ja tulee pahenemaan vielä pitkään.

Suomen haja-asutusalueiden olosuhteissa jakelumarkkinat eivät toimi normaalisti, eikä sinne ole odotettavissa kilpailua. Kun jakelu on volyyymiin perustuvaa liiketoimintaa, lehtien ja Itellan jakelujen yhdistämisestä voisi olettaa tulevan apua kustannuspaineisiin. Tähän on haettu ratkaisua, mutta se on osoittautunut erittäin vaikeaksi.

Yhdistämishankkeissa voi ennakoida vaikeuksia mm. palvelutason määrittelyssä. Lisäksi kehitys on kulkemassa siihen suuntaan, että Suomen olosuhteissa edes yhden jakeluverkon toimintaa on vaikea saada kannattavaksi ja jakelukustannuksia kohtuullisiksi. Erityisen ongelmallista tämä on haja-asutusalueilla.

Likimainkaan nykyisessä laajuudessa ilmestyvän lehdistön olemassaolo edellyttää printtimuodossa julkaistavien lehtien jakelun turvaamista vielä suhteellisen pitkäksi siirtymäajaksi. Selvitysten mukaan merkittävä osa lukijoista haluaa lehtensä paperille painettuna eikä ole vielä valmis ottamaan lehteä vastaan digimuodossa.

Näkemyks näyttää olevan keskimääräistä yleisempi niiden lehtien lukijoissa, joilla on paljon levikkiä haja-asutusalueilla, ruotsinkielisten lehtien lukijoissa sekä levikiltään pienten lehtien lukijoissa. Siis juuri niissä, joiden jakeluun kohdistuu lähivuosina suurin kustannuspaine.

Tekniset edellytykset digitaaliseen jakeluun ovat jo nyt haja-asutusalueillakin olemassa. Ongelmia ovat käyttöliittymien hinta ja osin myös yhteyskapasiteetti sekä kuluttajien valmiudet palvelun käyttämiseen. Keskeisimmin kyse on käyttömukavuudesta. Pidemmällä aikavälillä sanomalehtien jakeluongelmaan löytyy apua uusista teknologisista ratkaisuista (e-paperi), joiden käytettävyys on nykyisiä käyttöliittymiä parempi.

Ennen tätä tarvitaan kuitenkin pitkähkö siirtymäkausi, jonka aikana lehtien jakelujärjestelmä täytyy jollain tavoin pitää koossa. On vaikea uskoa sen onnistuvan ilman uusia rakenteellisia ratkaisuja, joissa lehtijakelua ja postin päiväkantoa tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena. Tämä edellyttää kaikkien osapuolten – lehtiasiakkaiden, Itellan ja alan työntekijäjärjestöjen – yhteistyötä.

Oma problematiikkansa – tosin omistajaohjaukseen eikä viestintäpolitiikkaan kuuluva – on Itellan strategia siltä osin kuin se ei liity Postilain ehtojen täyttämiseen. Yhtiön uudessa strategiassa on keskeiseksi painopistealueeksi nostettu pääsy Venäjällä varastoliiketoiminnan markkinaykköseksi ja sen liikevaihdon kaksinkertaistaminen vuoteen 2020 mennessä. Markkina on kilpailtu ja Venäjä luokitellaan sijoitusmielessä korkeariskiseksi toimintaympäristöksi.

Voidaan ja on syytäkin pohtia, onko valtiolla postilain ehtojen täyttymisen jälkeen muita tavoitteita Itellan suhteen, vai ovatko sen linjavalinnat täysin yhtiön oma asia. Nämä seikat on sivuutettu kovin vähällä keskustelulla. Mikä esimerkiksi on oikea riskitaso yhtiölle, joka on lainsäädännöllä sidottu palveluvelvoitteeseen?

Näitä kysymyksiä myös valtio-omistajan olisi hyödyllistä arvioida ja niistä olisi Itellan yleispalveluvelvoitteen vuoksi perusteltua käydä nykyistä laajempaa julkista keskustelua. Esimerkiksi telepalvelun piiristä löytyy verraten tuore esimerkki, jossa kansainvälisen toiminnan riskien realisoituminen vaaransi sekä yhtiön kannattavuuden että sen kotimaisen palvelutehtävän.

## 2.4 Uuden digisiirtymän vaikutukset kaupalliseen tv-toimintaan

Kaupallisessa tv-toiminnassa mainonnan uusjako aiheuttaa samantyyppisiä kannattavuusongelmia kuin painetun viestinnän parissa. Ongelmia pahentaa uusi digisiirtymä, joka aiheuttaa tv-yhtiöille merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia.

Siirtymän aiheuttaa tällä hetkellä tv-käytössä olevan UHF-taajuusalueen ylimmän osan luovuttaminen teleoperaattoreille langattomien laajakaistaverkkojen toteuttamiseen. Muutos toteutetaan ilmeisesti huutokauppaamalla ao. taajuusalueet, mutta lopullista päätöstä myöntämismallista ei ole vielä tehty.

Uudistus tulee voimaan vuoden 2017 alusta ja se pakottaa kaupalliset tv-yhtiöt uuteen digitaaliseen siirtymään. Yhtiöt joutuvat kantamaan kahden rinnakkaisen

lähetysteknologian käytöstä aiheutuvat kustannukset, kunnes kuluttajien käytössä oleva laitekanta on riittävässä määrin uusiutunut.

Myös hallituksen esityksessä tietoyhteiskuntakaareksi (HE 221/2013) esitetty markkina-arvoa heijastava taajuusmaksu aiheuttaa tv-yhtiöille lisäkuluja. Ne ovat kuitenkin marginaalisia digisiirtymän kustannuksiin verrattuna.

Lakiehdotuksen mukaan maksu voidaan säätää perittäväksi taajuuksien markkinaehtoista arvoa alempana, jos siihen on laissa määriteltyjä tärkeitä syitä. Ne voivat olla kulttuurisia, markkinoiden kokonaistilanteeseen tai taajuusalueen käyttötarkoitukseen liittyviä tai muita näihin verrattavia yleishyödyllisiä tai toiminnan yhteiskunnalliseen merkittävyyteen liittyviä.

## 2.5 Yritysten ja julkisen vallan roolit

Ratkaisevassa roolissa sekä media-alan ongelmien synnyssä että niiden ratkaisemisessa on se, miten alan toimijat kykenevät itse reagoimaan toimintaympäristön muuttumiseen.

Sanomalehtien perinteisen ansaintamallin vahvuus on tuottanut lehtiyrityksille ongelmien ratkaisussa tarvittavia resursseja, mutta vahvalla kannattavuudella on - paradoksaalista kyllä - ollut myös haittapuolensa. Se on viivästyttänyt ongelmien havaitsemista ja ennen kaikkea niihin reagointia.

Sähköisen median puolella tilanne on ollut samantyyppinen. Sielläkin ansaintalogiikan muutos on tullut yllätyksenä ja ylimääräisiä vaikeuksia aiheuttavat teknologisten muutosten seurannaisvaikutukset. Oma vaikutuksensa on myös sillä, että kotimaiseen sähköiseen mediaan kohdistuvaa mainonnan säätelyä ei useinkaan voida ulottaa mainosrahaa jakamaan tullessiin kilpailijoihin.

Vastuu media-alan tulevaisuudesta on ennen kaikkea alan yrityksillä itsellään. Julkisen vallan vaikutus jää laajimmillaankin marginaaliseksi. Valtion toimin voidaan kuitenkin joko helpottaa muutokseen sopeutumista tai tehdä se entistäkin vaikeammaksi.

Viime vuosina julkisen vallan media-alaa koskettavat toimet ovat olleet alan tilanetta kiristäviä. Mediatuet on asteittain purettu ja lehtitilaukset tuotu arvonlisäverotuksen piiriin. Erityisesti jälkimmäinen toimenpide osui lehdistön toimintaympäristön muutoksen kannalta poikkeuksellisen huonoon ajankohtaan.

Jos julkinen valta kohdistaa mediayhtiöihin tukitoimia, sen on perusteltua edellyttää, että yhtiöt eivät omilla toimillaan tee tuen mielekkyyttä kyseenalaiseksi. Esimerkiksi sisältötuotannon tukeminen on järkevää silloin, jos se todella kannustaa yrityksiä panostamaan sisältöön. Haja-asutusalueiden jakelutuen luontevana edellytyksenä on lehtitilausten tasahintajärjestelmän soveltaminen koko valtakunnan alueella. Ja lehtitilausten arvonlisäveron alentaminen on julkisen vallan kannalta järkevä toimi silloin, kun veron alennus siirtyy lehtien tilaushintoihin.

Käynnissä olevan mediamurroksen syvyyttä on vaikea arvioida. Suomalaisen media-alan tulevaisuutta luotaavat selvitykset ovat viime vuosina edustaneet melko optimistisia odotuksia toteutuneeseen kehitykseen verrattuna. Tämä ei kerro tutkimusten heikkoudesta, vaan siitä, miten vaikeaa nopeiden muutostilanteiden arviointi on. Arviot tehdään aina sillä hetkellä käytävissä olevan tiedon varassa ja tämä koskee tietenkin myös nyt käsillä olevaa selvitystä.

Median sopeutumisprosessin lopputuloksena voi olla erilaisia skenaarioita, joissa kotimaisen viestinnän osuus on joko suurempi tai pienempi. Huonoin näkymä on sellainen, jossa kotimaisen sisällön ja siihen liitetyn mainonnan varaan ei ole rakennettavissa läheskään nykyisen laajuista liiketoimintaa.

Suurimmat mediayhtiöt selviytyvät huonoimmistakin vaihtoehdoista keskittymällä toimintoihin, jotka saadaan kannattaviksi. Suomalaisen kuluttajan kannalta palvelutason lasku voi kuitenkin olla dramaattinen. Tällaisen skenaarion toteutuminen olisi sekä suomalaisen kulttuurin että demokraattisen päätöksentekojärjestelmän kannalta onnetonta.

### 3. Mediatuen perusteiden arviointia

#### 3.1 Yleisiä näkökohtia

Länsimaissa vallitsevan käsityksen mukaan yritystoiminnan tukeminen on poikkeusilmiö, pääsääntönä on vapaa kilpailu. Suomessa tämä käsityskanta on korostunut EU-jäsenyyden aikana, mutta kehitys alkoi kulkea tähän suuntaan jo ennen EU-ratkaisua.

Periaatteessa valtiontuki on kielletty Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa. Poikkeuksilla sallitaan tuet, jotka voidaan perustella yhteisen edun mukaisilla tavoitteilla.

Tässä yhteydessä ei ole mielekäästä käydä läpi koko monimutkaista tukisääntöjen viidakkoa. Riittää kun toteamme, että EU:n sallimista poikkeustilanteista viestintätukiin soveltuvat muun muassa alueelliset, markkinahäiriöiden korjaamiseen sekä tutkimukseen ja tuotekehitykseen sekä työllisyyteen liittyvät poikkeusperusteet. Tukijärjestelmän hyväksyttävyydelle on eduksi, jos se on määräaikainen ja mahdollisimman kilpailuneutraali.

Käytännössä erilaisia suoria ja epäsuoria yritystoiminnan tukia löytyy EU-maista runsaasti eikä Suomi ei ole tässä poikkeus. Kun lähtökohtana kuitenkin on kilpailun vapaus, yritystoiminnan tukemiseen on löydyttävä erityisiä syitä. Näiden perusteiden arviointi täytyy tehdä myös mahdollisia mediatukia arvioitaessa.

Lähtökohtaisesti on selvää, että pelkästään media-alan kannattavuuden heikkeneminen ei oikeuta tukemaan sitä julkisin varoin. Media-ala on viime vuosikymmeninä ollut varsin kannattava. Erityisesti paikkakunnallaan johtavaan asemaan päässeille sanomalehdille liiketoiminta on ollut erittäin tuottavaa, ja siihen kohdistuvat riskit vähäiset.

Se tosiasia, että tilanne on nyt muuttunut ja toimiala joutuu kohtamaan kovaa ja alalla ennen kokemattonta kilpailua ei sinänsä oikeuta yhteiskunnan varojen käyttämistä toimialan vaikeuksien helpottamiseen. Mahdollisten tukitoimien tulee pohjata muuhun – tukemisen positiivisiin kulttuurisiin tai taloudellisiin heijastusvaikutuksiin tai ei-toivottujen seurannaisvaikutusten välttämiseen.

#### 3.2 Sananvapauden ja suomalaisen kulttuurin näkökulma

Kotimaista sisältöä tuottava media on edelleen sananvapauden ja demokratian keskeisin työväline. Sananvapaus jää kuolleeksi kirjaimeksi, jos välineet sen toteuttamiseen puuttuvat. Tärkeimmissä yhteisissä asioissa suomalaiset jäsentävät maailmankuvaansa edelleen pääosin sanomalehdistön ja muun kotimaisen median väli-

tyksellä ja on hyvin kyseenalaista, voiko esimerkiksi sosiaalinen media tätä tehtävää koskaan samalla tavalla täyttää.

Suomessa lehdistöllä on poikkeuksellisen vahva asema tiedonvälittäjänä. Lehtien lukemisessa Suomi, Norja ja Japani erottuvat selkeänä kärkikolmikkona. Tutkimusten mukaan lehtien merkitys tiedonvälittäjänä korostuu erityisesti vaalitulanteissa ja yhteiskunnallisesti merkittävien muutosprosessien aikana. Lehdistä etsitään tietoa muutostilanteiden hallintaan.

Ilmaisunvapauden ei voi sanoa olevan Suomessa millään tavoin uhanalainen. Maamme todettiin Toimittajat ilman rajoja – järjestön selvityksessä olevan lehdistönvapauden ykkösmaa maailmassa. Olemme sijoittuneet 180 maan vertailussa listan kärkeen jo neljänä peräkkäisenä vuotena. Selvitys mittaa toimittajien, uutisorganisaatioiden ja nettikansalaisten toimintavapautta ja sitä, miten viranomaiset sitä kunnioittavat.

Selvitys ei sen sijaan mittaa sitä, miten tehokkaasti kuluttajat ja toimittajat lehdistön vapautta käyttävät. Sananvapauteen kuuluu myös oikeus vastaanottaa viestintää. Tässä tullaan muun muassa lehtien saatavuusongelmiin. Suomi on pinta-alaltaan suuri ja harvaan asuttu maa ja meillä on jo nyt alueita, joilla lehtien jakelu on muodostumassa liike-taloudellisesta näkökulmasta mahdottomaksi.

Lehtien fyysisen saatavuuden vaarantuminen on vain osa ongelmaa. Suomalaisen kulttuuri-identiteetin kannalta tarkasteltuna vielä olennaisempaa on, että saatavilla on riittävästi moniarvoista ja monipuolista kotimaista sisältöä, josta kansalaiset saavat elämänhallintansa ja mielipiteenmuodostuksensa kannalta tarpeellista tietoa. Tärkeää on myös, että riittävä osa sisällöstä on saatavissa suomeksi. Vastaava tiedonsaantioikeus ja -tarve on tietenkin myös maamme ruotsinkielisellä vähemmistöllä.

Yhteiskunnan kannalta median toimintaedellytyksistä huolehtimista voi pitää investointina ”henkiseen huoltovarmuuteen”. Se voi monissa tilanteissa olla yhtä tärkeä huoltovarmuuden laji kuin esimerkiksi energiahuollon tai tietoliikenneyhteyksien turvaaminen.

Sananvapauden näkökulmasta merkittävää on myös, että suomalainen media on lainsäädännöllä sidottu ja itsesääteilyllä sitoutunut toimiin, jotka tukevat sananvapauden tosiasiallista toteutumista. Näitä sisältyy mm. lakiin sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä, Julkisen sanan neuvoston toimintaan ja journalistien eettisiin ohjeisiin. Mikäli alan kotimaisten toimijoiden asema ratkaisevasti heikentyy, tilalle tulee palveluja, joiden tuottajat eivät vastaaviin velvoitteisiin sitoudu.

### 3.3 Talouden ja työllisyyden näkökulma

Media-ala on edelleen merkittävä työllistäjä, vaikka alan työllisyys on viime vuosina heikentynyt. Alan arvioidaan työllistävän välittömästi ja välillisesti noin 24 000 ihmistä.

Viestinnän Keskusliiton jäsenyrityksistä on vuosina 2007–2012 vähentynyt noin tuhat toimituksellista työpaikkaa. Kuluvaan kevään yt-neuvottelut vähentävät niitä edelleen. Välilliset vaikutukset ovat vielä selvästi suurempia, joskin vaikeasti arvioitavissa. Esimerkiksi lehdistön työllistävä vaikutus ulottuu muun muassa paperiteollisuuteen, painoteollisuuteen, puhelinmyyntiin ja jakeluketjuun.

Myös media-alalta saatu verotuotto on merkittävä. Lehtiasiain neuvottelukunnan selvityksen mukaan sanoma-, paikallis- ja aikakauslehdet tuottavat valtiolle verotu-

loja noin 80 miljoonaa euroa vuodessa ja lisäksi yhteisöveroa noin 20 miljoonaa. Lisäksi tulevat alan työllisyyskehityksen vaikutukset verokertymään.

Valtiontalouden kannalta merkittävin media-alan kuihtumisuhkaan liittyvä riski onkin siinä, että median rooli mainosvälineenä on periaatteessa korvattavissa, mutta jos näin tapahtuu, median rooli työllistäjänä ja veronmaksajana ei korvautu vastaavalla tavalla.

Suomalaisen median näivettyminen ei siis olisi pelkkä normaaliin talouden dynamiikkaan kuuluva alan sisäinen rakennemuutos, jossa osa aikaisemmista toimijoista korvautuu uusilla, yhteiskuntavaikutuksiltaan suunnilleen samanlaisilla yrityksillä. Alan nykyisten toimijoiden kuihtuessa tilalle tulee tuotteita ja palveluja, jotka eivät työllistä Suomessa, eivät tuota suomalaista sisältöä eivätkä maksa veroja Suomeen.

## 4. Mediatuki eri maissa

### 4.1 Sanomalehtien tuki Suomessa

Suomessa ei tällä hetkellä ole käytössä juuri lainkaan mediatukea. Vuonna 2013 sen ainoa ilmenemismuoto oli 0,5 miljoonan euron tuki vähemmistökieliseen uutistoimintaan. Tästä summasta jaettiin FNB:lle (STT:n yhteydessä toimiva ruotsinkielinen yksikkö) 0,45 milj. euroa ruotsinkielisten uutisten tuottamiseen ja Lapin Kansalle 50 000,- euroa saamenkieliseen uutisointiin. Lisäksi Kulttuuriministeriö jakoi kulttuurilehdille tukea 1,145 milj. euroa.

Sanomalehdistöä tuettiin Suomessa 1970-luvun alusta vuoden 2006 loppuun. Tuki oli suurimmillaan 1990-luvun alussa, jolloin suorat lehtituet (parlamentaarinen ja valikoiva lehtituki sekä uutistoimistotuki) olivat noin 28,5 miljoonaa euroa. Parlamentaarinen tuki jaettiin puolueille suoraan eduskuntavaalien tuloksen perusteella. Ehtojen mukaan tuki piti kokonaisuudessaan tilittää edelleen puolueen äänenkannattajille. Päätösvalta siitä, mitkä lehdet puolue tunnusti omiksi äänenkannattajikseen ja tuen jako kunkin puolueen lehtiryhmän sisällä kuului asianomaiselle puolueelle.

Valikoiva lehdistötuki jaettiin tarveharkintaisesti heikossa taloudellisessa asemassa oleville lehdille. Jaon suoritti Valtion lehdistötukilautakunta. Käytännössä suurin osa tämänkin tuen saajista oli puoluelehtiä. Lähes kaikki levikkikilpailussa kakkoslehtiasemaan jääneet, mutta hengissä selvinneet lehdet olivat poliittisesti sitoutuneita. Lehtituella oli keskeinen merkitys niiden eloonjäämisessä.

Uutistoimistotukea (1,2 miljoonaa euroa vuonna 1990) myönnettiin STT:lle ja viidelle pienelle uutistoimistolle, joista yksi tuotti ruotsinkielistä materiaalia. Tämänkin tuen jako lehdistötukilautakunta, mutta käytännössä keskeinen tukeen vaikuttanut tekijä oli toimistojen asiakaslehtien määrä.

Edellä kuvatun tukijärjestelmän lisäksi valtion budjetissa oli osoitettu määräraha sanomalehtien kuljetus- ja jakelukustannusten alentamiseen eli ns. lehdistön kuljetustuki. Tuki maksettiin Postille ja sen tarkoituksena oli alentaa lehtien jakelukustannuksia. Tuki oli selvästi suoraa lehtitukia suurempi ja enimmillään sitä oli runsaat 60 miljoonaa euroa.

Kuljetustuen todelliset vaikutukset olivat jossain määrin kiistanalaiset, koska Postin kustannusrakenteesta ei ollut saatavissa kiistanalasta ja selkeää tietoa. Tämän vuoksi

lehdistö ei katsonut määrärahan olevan varsinaista lehdistötukea. Epäilemättä sen olemassaolo kuitenkin vaikutti alentavasti lehdistön jakelukustannuksiin.

Epäsuoraksi tueksi voidaan luokitella myös lehtitilausten vapaus arvonlisäverosta. Tilauksilla oli nollaverokanta vuoteen 2012. Veron määrä nykyisellä 10 % verokannalla arvioidaan suuruusluokaltaan 80 miljoonaksi euroksi.

Enimmillään lehdistöä on siis tuettu suorana tukena 28 miljoonalla eurolla, uutistoimistotukena 1,2 milj. euroa, epäsuorana jakelutukena noin 60 miljoonalla eurolla ja veroetuna suuruusluokaltaan noin 80 miljoonalla eurolla. Yhteensä suorien ja epäsuorien tukien määrä on siis korkeimmillaan ollut 160–170 miljoonaa euroa.

#### 4.2 Suomalaisen tukijärjestelmän purku

1990-luvun alussa alkanut talouden lama vaikutti nopeasti myös lehdistötuen tasoon. Kuljetus- ja jakelutuki ajettiin asteittain alas vuoteen 1996 mennessä. Myös uutistoimistotuki lopetettiin kokonaan 90-luvun puolivälissä.

Valikoiva lehdistötuki yhdistettiin 1990-luvun lopussa parlamentaariseen lehdistötukeen. Se taas muuttui vuonna 2007 puolueiden viestintätueksi, jota voidaan käyttää myös muuhun viestintään kuin lehtien julkaisemiseen. Päätös johti puoluelehtiin nopeaan vähentymiseen. Tuen alkuperäinen tarkoitus on aste asteelta hämärtynyt ja siitä on käytännössä tullut osa yleistä puoluetukea.

Lehtitilausten arvonlisäverotuksen nollaverokanta vaihtui 9 % verokannaksi vuoden 2012 alusta. Käytännössä vero on siirtynyt tilaushintoihin ja kiihdyttänyt merkittävästi sanomalehtien levikin laskua. Päätös oli viestintäpoliittisesti kauaskantoinen ja syntyi miltei ilman keskustelua. Vuonna 2013 verokanta korotettiin 10 %:iin.

#### 4.3 Mediatuki Pohjoismaissa ja EU:n piirissä

Lehtitukea on käytössä useissa EU-maissa, mutta niistä ei ole saatavissa kattavaa kokonaisselvitystä ja tutkimustietokin on verraten vanhaa. On myös luultavaa, että kaikista tukijärjestelmistä ei ole tehty ilmoitusta EU-komissiolle.

Viime vuosina tehdyt lehtitukien soveltuvuutta EU-säädöksiin koskevat päätökset ovat koskeneet pohjoismaisia tukijärjestelmiä. Otannan suppeudesta huolimatta pohjoismaiset tuet antavat varsin kattavan kuvan ajateltavissa olevista tukimahdollisuuksista. Tukien kirjo on laaja ja kattaa käytännössä kaikki realistiset tukimallit.

Ruotsissa sanomalehtiä tuetaan 62 miljoonan euron summalla, josta ylivoimaisesti suurin osa kohdistuu tuotantoon ja runsas 10 % jakeluun. Tukea annetaan sanomalehdille, joiden peitto alueellaan on alle 30 %. Lisäksi Tukholmassa, Göteborgissa ja Malmössä ilmestyvät lehdet saavat lisätukea. Jakelutukea maksetaan lähes kaikille lehdille. Sen ehtona on lehtien yhteistyö varhaisjakelun järjestämisessä.

Tukijärjestelmää ollaan muuttamassa siten, että jakelutuki ja suurten kaupunkien lehtien erityistuki lakkaavat vuoden 2017 alusta. Sen sijaan tuen kokonaismäärää ja maksimitukea on esitetty korotettavaksi.

Ruotsalaisessa keskustelussa maassa sovellettavaa lehtitukimallia on myös kritisoitu. Ruotsin kilpailuvirasto julkisti helmikuussa näkemyksen, jonka mukaan järjestelmään esitetyt muutokset ovat askel oikeaan suuntaan, mutta ehdotukset tuen kokonaismäärän ja maksimimäärän korottamisesta vääriä. Kilpailuviraston näkemyksen mukaan tuki estää hintakilpailua ja vähentää tehokkuutta, eikä välttämättä

palvele lehtien lukijoita lainkaan. Virasto esittää pidemmän aikavälin tavoitteeksi tuen lakkauttamisen.

Ruotsin lehtitukijärjestelmän positiivinen vaikutus on ollut siinä, että se on säilyttänyt maassa muita pohjoismaita laajemman lehdistökirjon. Suomalaisessa toimintaympäristössä tukimallin käyttökelpoisuus on kuitenkin vähäinen. Malli on rakennettu turvaamaan markkina-alueiden kakkoslehtien (peittoprosenttiltaan pienemmän lehden) elinkelpoisuuden. Suomessa kakkoslehdistö on kuihtunut pois lähes täydellisesti.

Käynnissä olevan mediamurroksen näkökulmasta on myös aiheellista esittää kysymys, onko Ruotsin mallin tyyppinen rakenteita säilyttävä tuki ollenkaan oikea lähestymistapa. Nopeissa muutostilanteissa tulisi luoda edellytyksiä ratkaista muutoksista aiheutuvia ongelmia ja hyödyntää murroskausissa piileviä mahdollisuuksia, eikä pelkästään jarruttaa muutosta.

Norjan 47 miljoonan euron lehdistötuki kohdistetaan pienilevikkisiin ja taloudellisesti heikkoihin lehtiin. Tuen ehtona on, että lehti ei voi tehdä merkittävää voittoa (yli 250 000,- euroa). Myös osingon jakaminen johtaa siihen, että lehti ei voi saada tukea.

Tukea saa noin 60 % maan sanomalehdistä, mutta niiden osuus on alle viidennes kokonaislevikistä. Suurimmat tuensaajat ovat kuitenkin valtakunnallisesti merkittäviä kakkoslehtiä.

Suomalaiselta kannalta tarkasteltuna Norjan tilanteesta ei ole tehtävissä yksioikoisia johtopäätöksiä. Norjan lehdistörakenne, maan kansallisvarallisuus, norjalaisten suhde aluepolitiikkaan ja maan valtiollinen suvereniteetti tukipäätöksiä tehtäessä poikkeaa olennaisesti suomalaisesta.

Norjan tukijärjestelmää kohtaan voidaan kuitenkin esittää sama kriittinen huomautus kuin ruotsalaista järjestelmään kohtaan: se tukee rakenteita, ei muutoksen hallintaa. Lisäksi se painottuu sellaiseen lehdistön osaan, jota Suomessa ei käytännössä ole.

Tanskan lehtitukijärjestelmä on muutostilassa. Aiempi 47 miljoonan euron tuki oli käytännössä kokonaan jakelutukea. Se on vuoden 2014 alusta korvattu 54 miljoonan euron suuruisella tuella, joka sisältää:

- toimituksellisen tuotantotuen
- ylimenokauden tukirahaston aiemmin jakelutukea saaneille lehdille
- innovaatiotuen, joka jakautuu uusien tuotteiden ja ratkaisujen kehittämiseen tarkoitettuun perustamisrahaan sekä tuotekehitykseen tarkoitettuun kehittämisrahaan
- sopeutumistuen vaikeuksissa oleville julkaisuille

Tuen painopiste on toimituksellisessa tuotantotuessa. Kyse on käytännössä tuesta uutismedian journalistisen sisällön tuottamiseen.

Uuden tukijärjestelmän tarkoituksena on vahvistaa Tanskan demokratiaa ja demokraattista keskustelua tukemalla monipuolista ja moniäänistä yhteiskunnallista uutisointia (ja kulttuuriuutisointia). Tukea voivat hakea myös verkkojulkaisut.

Tukea haetaan kulttuuriministeriöltä ja sen jakaa ministeriön nimittämä asiantuntijalautakunta (Medialautakunta). Siihen kootaan monipuolista media-alan asiantuntemusta.



Järjestelmä on aluksi kolmivuotinen, minkä jälkeen siitä tehdään arviointi. Järjestelmästä on saatu EU:n hyväksymispäätös.

Tukea voi hakea vähintään kymmenen kertaa vuodessa ilmestyvä riippumaton tiedotusväline, jolla on vastaava toimittaja ja vähintään kolmen henkilötyövuoden verran toimituksellista henkilökuntaa. Viranomainen ei saa olla edes osaomistajana.

Työmarkkinajärjestöjen omistuksen on oltava alle 2/3. Viestimen tulee olla suunnattu laajalle yleisölle, ts. se ei voi olla esimerkiksi asiakas- tai jäsenlehti. Sen täytyy olla valtakunnallisesti saatavilla ja se voi olla (mutta sen ei tarvitse olla) maksullinen.

Tukea saavan julkaisun sisällöstä tulee vähintään 50 % olla toimituksellista aineistoa. Sen tulee pääasiallisesti olla yhteiskunnallista, poliittista tai kulttuuriaineistoa. Vähintään kuudesosan aineistosta tulee olla nimenomaisesti tukea hakevaa julkaisua varten tuotettua riippumatonta journalistista sisältöä.

Tuen jakamisessa on tarkoitus soveltaa myös erilaisia kattosääntöjä. Suurin summa, joka yksittäiselle tuensaajalle voidaan myöntää, on noin 2 miljoonaa euroa vuodessa. Tukea ei myöskään voida myöntää enempää kuin 35 % hakijan edellisen vuoden toimituksellisista kustannuksista. Tuen enimmäismäärää laskettaessa käytetään myös indeksiä, joka perustuu toimituksellisiin kustannuksiin ja hakemusten yhteismäärään.

Suomalaisesta näkökulmasta katsottuna Tanskan tukijärjestelmä on jonkin verran monimutkainen, koska siinä uuteen tukijärjestelmään on yhdistetty vanhan järjestelmän hallittuun alasajoon tarkoitettu siirtymäkauden tuki (sopeutumistuki ja ylimenokauden tukirahasto). Lisäksi tuessa noudatettavat laskentakaavat ja Media-lautakunnan rooli jaon toteuttamisessa ovat jossain määrin ongelmallisia.

Tanskan tukimallissa on edellä sanotusta huolimatta paljon omaksumisen arvoista. Ensinnäkin se kohdistuu kotimaisen journalistisen sisällön tuottamiseen, jonka vaarantuminen median murroksessa on meilläkin tärkein huolenaihe. Nimenomaan monipuolinen sisältö – ei pelkkä median olemassaolo sinänsä - on demokraattisen järjestelmän toimivuuden, suomalaisen kulttuurin ja myös lukijoiden palvelun kannalta keskeistä.

Toinen huomionarvoinen näkökohta on, että Tanskan järjestelmä on testattu EU-prosessissa ja todettu yhteisen EU-lainsäädännön mukaiseksi. Käytettävissä oleva tieto Tanskan EU-prosessista antaa varmuutta lähenevän todennäköisyyden sille, että vastaavantyyppinen järjestelmä Suomeen sovellettuna tulisi myös hyväksytyksi.

Käynnissä oleva median murros on luonteeltaan sellainen, että mahdolliset julkisen vallan tukitoimet on toteutettava nopeasti, jotta ne tukisivat muutoksen hallintaa juuri silloin, kun sen vaikutukset ovat kipeimmillään. Hiukan kärjistäen voi sanoa, että useamman vuoden valmistelun jälkeen toteutuvista julkisen vallan toimista ei olisi nykyisen kriisin ratkaisemisessa mitään hyötyä.

Käytännön kokemusta siitä, miten Tanskan mediatuki jakautuu eri toimijoiden kesken, ei ole vielä saatavissa. Tuen ensimmäinen hakuaika päättyi helmikuussa 2014 ja se jaetaan kevään 2014 aikana. Tuotantotukea haki 98 ja ylimenokauden tukea 41 yhtiötä.

Jakelutukea on Pohjoismaissa käytetty enemmänkin kanavana lehtien taloudellisen tilanteen helpottamiseen kuin jakeluun liittyvien ongelmien ratkaisemiseen sinänsä. Tuki ei siis pääsääntöisesti ole kanavoitunut lehdille, joiden jakelu on erityi-

sen kallista, vaan yleisenä tukena, joka on toteutettu jakelukustannuksia subventoimalla.

Lehtien yleistilanteen parantamiseen jakelutuki ei ole järkevä keino. Sen sijaan se on käyttökelpoinen tapa helpottaa esimerkiksi haja-asutusalueiden jakeluongelmia. Jakelutuen käyttöä nykytilanteen ratkaisemisessa vaikeuttaa kuitenkin se, että haja-asutusalueiden lehtijakelu ei ole muusta jakeluproblematiikasta irrallinen ilmiö. Lehtien varhaiskanto ja postin päiväjakelu, tapahtuu se sitten taajamissa tai syrjäseuduilla on osa laajempaa jakeluverkon ylläpitämisen ongelmaa, joskin ongelmien laatu ja laajuus ovat eri toiminnoissa erilaisia.

#### 4.4 Verotus

Epäsuoraksi mediatueksi voidaan katsoa myös lehtitilausten ja lehtien irtonumeromyynnin normaalia alv-kantaa kevyempi verotus. Tällainen välillinen tuki on käytössä kaikissa Pohjoismaissa ja useimmissa EU:maissa.

Lehtitilaukset ovat EU:n piirissä useimmiten joko alhaisimmassa alv-kannassa tai nollaverokannassa. Pohjoismaista nollaverokantaa käyttävät sekä lehtitilauksissa että lehtien irtonumeromyynissä Tanska ja Norja. Ruotsissa lehtitilausten ja irtonumeromyynnin verokanta on 6 %. Suomessa lehtitilauksilla on 10 % verokanta ja lehtien irtonumeromyynnillä 24 %.

Lehtien digitilaukset ovat kaikissa Pohjoismaissa korkeimmassa alv-kannassa (24–25 %). EU tulkitsee digitilaukset palveluksi eikä tuotteeksi, joten alennetun verokannan soveltaminen niissä ei ole sallittua. Digitilausten verokannan alentamisesta on käynnissä valmisteluprosessi EU:n piirissä ja hankkeella vaikuttaa olevan merkittävää kannatusta.

Suomen alhaisin arvonlisäverokanta (10 %) on eurooppalaisessa vertailussa poikkeuksellisen korkea. Monissa EU-maissa alhaisin verokanta on 5 %, joka on samalla EU:ssa hyväksyttävien verokantojen alin taso. Nollaverokannat perustuvat yleensä ao. valtioiden EU-jäsenyysneuvotteluissa varaamiin poikkeuksiin.

Korkein arvonlisäverokantamme (24 %) on suhteellisen lähellä EU:n keskitasoa. Yleisesti ottaen EU:n jäsenvaltiot pyrkivät siis vaikuttamaan arvonlisäverolla tuotteiden hinnanmuodostukseen enemmän kuin Suomessa tehdään. Meillä arvonlisäkeskustelua käydään lähinnä verokertymän näkökulmasta.

Osassa EU:n jäsenmaita huoli kansallisen median tilanteesta on luonut paineita tehdä omin päin muutoksia arvonlisäverotukseen. Ranska pudotti keväällä 2013 lehtitilausten alv:n 2,1 %:iin ja ilmoitti alkuvuodesta 2014 tehneensä saman myös digitaalisille sisältöpalveluille odottamatta EU:n yhteisiä päätöksiä. Myös digitaalisten kirjojen alv on Ranskassa 2,1 %.

## 5. Johtopäätöksiä

Selvitystyön kuluessa syntyneet johtopäätökset voi tiivistää seuraavasti:

- Median murroksessa on kyse samanaikaisesti sekä suhdannekuopasta että rakenteellisesta muutoksesta. Jälkimmäinen koostuu useista osista, joita ovat ansaintalogiikan muutos, jakelun kriisi sekä teknologisen muutoksen hallinta ja sen kustannukset.

- Suomessa on pohjoismaiden ankarin mediayhtiöiden verokohtelu. Vastaava tulos saadaan myös EU-maiden vertailussa. Tärkein ankarin verotuksen ilmentymä on lehtitilausten korkea arvonlisäverokanta.
- Mediatuet ovat Suomessa Pohjoismaiden pienimmät, käytännössä olemattomat. Suomen aikanaan pohjoismaiden suurin mediatukien järjestelmä on kokonaan purettu, kun taas muut pohjoismaat ovat lisänneet mediatukeen käytettävää rahamäärää.
- Ensisijainen vastuu media-alan tulevaisuudesta on yrityksillä itsellään. Julkisella vallalla on kuitenkin intressi vaikuttaa siihen, että suomalaiset mediayhtiöt selviytyvät käynnissä olevasta murroksesta mahdollisimman vahvoina. Oleellisinta on turvata kotimaisessa sisältötuotannossa mahdollisimman laaja ja korkeatasoinen palvelu ja parantaa alan yritysten kykyä käyttää hyväkseen muutoksessa piileviä mahdollisuuksia.
- Myös painetun viestinnän jakelun turvaamiseen liittyy tärkeä julkinen intressi. Se on olemassa siitä riippumatta, että lehtijakelu ei ole kirjattu postilain yleispalvelun piiriin.
- Em. tavoitteiden tueksi löytyy runsaasti kieleen ja kulttuuriin, ”henkiseen huoltovarmuuteen”, kansalaisten tasa-arvoon, työllisyyteen ja teknologisen kehityksen tasalla pysymiseen liittyviä perusteita. Vähänkin pidemmällä aikajänteellä tarkasteltuna suomalaisen median pysyminen iskukykyisenä on myös työllisyyden ja valtiontalouden kannalta merkittävää, koska kotimaista mediaa korvaavat palveluntarjoajat eivät juuri työllistä Suomessa eivätkä ne maksa veroja Suomeen.
- Tukitoimien tulee olla määräaikaista ja mahdollisimman kilpailuneutraaleja. Mahdollisia suoria tukia käynnistettäessä on tärkeää, voida suurella todennäköisyydellä ennakoita niiden tulevan hyväksytyksi myös EU-käsittelyssä. Tämä mahdollistaa nopean toiminta-aikataulun.
- Tukitoimien valtiontaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on syytä ottaa huomioon, että julkisen vallan toimet ovat viime vuosina olleet poikkeuksetta mediayhtiöiden taloutta kiristäviä. Mahdollisissa tukitoimissa olisi siis kyse aiempien kiristysten osittaisesta palauttamisesta määräajaksi. Lisäksi samaan asiakokonaisuuteen liittyvistä vuoden 2017 taajuusmuutoksista kertyy suurella todennäköisyydellä valtiolle merkittäviä huuto-kauppatuloja.

## 6. Ehdotukset

### 6.1 Suora mediatuki

Suoran tuen malleista Suomeen selkeästi sopivimmalta vaikuttaa Tanskan uusi mediatukijärjestelmä. Sen täällä käyttökelpoiset osat ovat tuotantotuki ja innovaatiotuki.

Tuotantotukea (25 miljoonaa euroa) voitaisiin myöntää osa (esim. enintään 30 %) toimituksellisen (journalistisen) sisällön tuottamisen kustannuksista. Oman käsitykseni mukaan tuen tulisi suomalaisessa sovelluksessa olla teknisestä alustasta riippumaton, ts. sitä voisivat saada painetut ja verkkojulkaisut, mutta myös TV- ja radioalan journalistinen sisältötuotanto. Näin olisi toimialan sisällä täysin kilpailuneutraali.

Tuessa on kyse medialle suunnatusta kannustimesta painottaa journalistista sisältötuotantoa kilpailukeinona. Tuella tavoitellaan panostusta sisältötuotannon vahvempaan resurssointiin. Silloin se olisi saavuttanut tarkoituksensa ja sillä olisi myös positiivisia työllisyysvaikutuksia.

Tukijärjestelmän tulisi olla määräaikainen, esimerkiksi 3 vuotta, jonka jälkeen sen vaikutukset arvioitaisiin.

Tukea voisivat saada laajalle yleisölle suunnatut, yleisesti saatavilla olevat julkaisut, jotka ovat toimineet vähintään 4 vuotta. Tuensaajilla tulisi olla palveluksessaan vähintään 4 henkilötyövuotta toimituksellista henkilökuntaa. Niillä tulisi olla vastava toimittaja ja niiden sisällöstä vähintään puolet on toimituksellista aineistoa. Voisi olla perusteltua edellyttää tuensaajilta myös sitoutumista Julkisen Sanan Neuvoston perussopimukseen.

Koska media-alan toimijat ovat hyvin erikokoisia, tuessa tulisi olla julkaisukohtainen kattosääntö, esimerkiksi siten, että yksi julkaisu voi saada tukea enintään 2,5 % tuen kokonaismäärästä. Tuen enimmäismäärää laskettaessa on syytä Tanskan tavoin ottaa arvioinnissa käyttöön myös indeksi, joka perustuu toimituksellisiin kustannuksiin ja hakemusten yhteismäärään.

Tukimallin tarkemmassa hiomisessa on syytä hyödyntää Tanskan kuluvana keväänä toteutuvan ensimmäisen tukijaon kokemuksia.

Innovaatiotukea (5 miljoonaa euroa) voitaisiin myöntää media-alan kehittämishankkeisiin, kuten uusien tuotteiden ja ratkaisujen kehittämiseen tuotekehitykseen. Tuen tehokkaan käytön kannalta olisi erittäin tärkeää, että tuotekehitys toteutuisi laajempina yhteishankkeina. Niukkojen tukirahojen sirotteleminen ympäri mediakenttää ei tuota kunnollista tulosta.

Erityisesti alalla yleisesti tarvittavat digitaalisen sisällön kehittämishankkeet ja erilaiset sisällölliset infrastruktuurihankkeet olisi järkevää toteuttaa yhteistyönä. Luonteva toimintaympäristö useimmille hankkeille on STT, jolla on pitkä historia erilaisen sisältöpalvelujen tuottamisessa lehdille ja sähköiselle medialle. Alan toimijat kuitenkin päättävät itse, millaisiin yhteistyöhankkeisiin ne sitoutuvat.

Innovaatiotuen piiriin on ajateltavissa myös muita kuin sisältötuotantoon kohdistuvia kehittämishankkeita. Esimerkiksi uusien jakeluteiden kehittämisen (e-paperi) tyyppiset hankkeet soveltuisivat luontevasti innovaatiotuen piiriin.

## 6.2 Tilausmaksujen arvonlisäveron alentaminen

Nopein ja tehokkain keino helpottaa tai kiristää lehdistön tilannetta on verotus. Vuoden 2012 alusta voimaan tullut lehtitilausten arvonlisävero osui toimialalla käynnissä olevan murroksen kannalta mahdollisimman onnettomaan ajankohtaan. Sen tuottama verokertymä ei ole järkevässä suhteessa haittavaikutuksiin, joita vero lehdille ja alan työllisyydelle aiheutti.

Puhtaasti media-alan tilanteen näkökulmasta tarkasteltuna päätös pitäisi purkaa. Nollaverokantaan palaamiselta puuttuvat kuitenkin oikeudelliset edellytykset. Myös Ranskan mallin mukaisen "superalennetun" verokannan käyttöönotto olisi Suomelta uusi toimintatapa EU-yhteistyössä.

Veronalennusta puoltavat kuitenkin niin painavat syyt, että tulisi harkita kaikkia keinoja lehtitilausten verorasituksen keventämiseen. Tällöin lehtitilauksille tulisi olla lähtökohtana alin EU:ssa hyväksytty, eli 5 % alv-kanta. Alennuksen tulisi olla määräaikainen ja heijastua kuluttajahintoihin.

Alv-kannan alennuksessa on kyse merkittävästä veropoliittisesta linjauksesta, jolla on paljon muitakin kuin viestintäpoliittisia ulottuvuuksia. Käytännössä sen edellytyksenä on media-alaa laajemmalle ulottuva alv-kantojen tarkastelu, jonka kokonaisarviointi ei kuulu tämän selvityksen yhteyteen. Myös EU-päätöksiä digitaalisen sisällön verokannan alentamisesta 5 %:iin on syytä viedä aktiivisesti eteenpäin.

### 6.3 Lehtien jakelu

Sananvapauteen kuuluu myös oikeus vastaanottaa viestintää. Sanomalehtien jakelujärjestelmä on tämän perusoikeuden toteutumisen tärkeä edellytys ainakin niin kauan kunnes langaton laajakaista on saatu koko maahan tai painettua lehteä korvaavat digitaaliset palvelut muulla tavoin saatavissa kohtuullisella hinnalla kuluttajille myös haja-asutusalueilla.

Tässä mielessä sanomalehtien jakelua voi ajatella postin yleispalveluna yhtä hyvin perusteiden kuin kirjettäkin. Lainsäädäntöä uudistettaessa (Postilaki 415/2011) lehtijakelu päätettiin kuitenkin jättää postin yleispalvelun ulkopuolelle.

Jakelutoiminnan vaikea tilanne tulee varsin nopeasti vaatimaan rakenteiden uudistamista ja se voidaan ratkaista tyydyttävällä tavalla vain Itellan, sen lehtiasiakkaiden ja alan työntekijäjärjestöjen laajalla yhteistyöllä. Ennen perustilanteen selkiintymistä ei ole mahdollista antaa suosituksia siitä, miten tulisi hoitaa ne jakelun erityisproblematiikkaan liittyvät asiat, jotka luontevasti kuuluvat julkisen vallan toiminnan piiriin.

Kokonaisratkaisun osana voisi kuitenkin tulla kyseeseen määräaikainen haja-asutusalueiden jakelutuki, jolla turvattaisiin lehtijakelu myös syrjäseuduilla kohtuullisin kustannuksin. Tuki kohdennettaisiin niille alan toimijoille, joiden yksikkökohtainen jakelukustannus on selvästi alan keskiarvoa suurempi. Tuen edellytyksenä olisi tilausten tasahintajärjestelmän noudattaminen koko maassa.

Jos alan toimijat eivät löydä yhteistä ratkaisupohjaa, joka turvaa jakelutoiminnan tulevaisuuden keskipitkällä aikavälillä, sekä kirjepostin että lehtien jakelujärjestelmä ajautuu kriisiin. Siksi on syytä hyvissä ajoin avata keskustelu yleispalveluvoitteen laajuudesta ja sisällöstä ja arvioida Itellan strategiaa myös omistajaohjauksen näkökulmasta.

### 6.4 Kaupallinen tv- ja radiotoiminta

Mainonnan uusjako ja sen vaikutukset kotimaiseen sisältötuotantoon koskettavat kaupallista tv- ja radiotoimintaa samalla tavoin kuin sanomalehtiä. Tämän vuoksi esitys määräaikaisesta journalistisen sisältötuotannon tuesta on ulotettu koskemaan myös sähköistä mediaa.

Kaupallisella tv- ja radiotoiminnalla on myös omia erityishaasteita, jotka vaativat pidemmän aikavälin seurantaa ja tarvittaessa sähköisen median kokonaistilanteen

laajempaa selvittämistä. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin selvää, että kaupallisen tv-toiminnan tilanne tukee vahvasti vuoden 2017 digisiirtymän toteuttamista mahdollisimman lyhyellä kokonaisaikataululla ja siirtymäkauden markkinaehtoisen taa-juusmaksun määrittelemisestä mahdollisimman alhaiseksi.

Mainonnan säätely on oma laaja kokonaisuutensa, johon tässä yhteydessä ei ole mahdollisuutta paneutua. Regulaatio toteuttaa monia yhteiskunnassa laajasti hyväksi koettuja tavoitteita, joten sille on sinällään olemassa painavat perusteet.

Ei kuitenkaan pidä sulkea silmiä siltä, että median murroksessa yhä suurempi määrä mainosvälineitä on regulaation ulkopuolella ja sen piiriin jää lähinnä perinteinen kotimainen media. Seurauksena voi – ajateltujen hyvien tavoitteiden toteutumisen sijasta – olla ainoastaan kotimaisen median kilpailutilanteen heikentyminen. Regulaatiossa tarvitaan kaikille yhteiset pelisäännöt. Niiden luomisessa keskeinen vaikutuskeino on EU:n kautta tapahtuva toiminta.

## SELVITYSTYÖSSÄ KUULTUJA HENKILÖITÄ

Johtaja Petri Aaltonen	Itella
Viestintäneuvos Päivi Antikainen	Liikenne- ja viestintäministeriö
Sidosryhmäsuhdejohtaja Timo Anttila	Itella
Toimitusjohtaja Ari Erkinharju	LeiaMedia
Edunvalvontapäällikkö Johanna Halkola	RadioMedia
Liittojohtaja Mikko Hoikka	Aikakausmedia
Tutkimus- ja tuotekehityspäällikkö Lotta Holm	KSF-Media
Liittojohtaja Jukka Holmberg	Sanomalehtien Liitto
Mediasäätelyn päällikkö Janne Holopainen	Yleisradio
Viestintäjohtaja Reija Hyvärinen	Yleisradio
Toimitusjohtaja Jorma Hämäläinen	Suomen Lehtiyhtymä
Ohjelmajohtaja Jorma Härkönen	MTV
Liiketoimintayksikön johtaja Kari Juutilainen	Alma Aluemia
Toimitusjohtaja Vesa-Pekka Kangaskorpi	Keskisuomalainen
Mediajohtaja Janne Kaijärvi	LeiaMedia
Toimitusjohtaja Lauri Kivinen	Yleisradio
Päätoimittaja Lauri Kontro	Maaseudun Tulevaisuus
Strategiajohtaja Antti Korhonen	LeiaMedia
Toimitusjohtaja Jarmo Koskinen	Sanoma Lehtimedia
Toimitusjohtaja Stefan Möller	RadioMedia
Puheenjohtaja Arto Nieminen	Journalistiliitto
Toimitusjohtaja Valtteri Niiranen	Viestinnän keskusliitto
Toimitusjohtaja Reijo Nuikki	Ajan Sana
Jakelutoiminnanjohtaja Taru Ojala	Alma Manu
Strategiajohtaja Gunilla Ohls	Yleisradio
Lakiasianjohtaja Katri Olmo	Yleisradio
Toimitusjohtaja Mika Pettersson	Suomen Tietotoimisto
Kansliapäällikkö Harri Pursiainen	Liikenne- ja viestintäministeriö
Yksikönjohtaja Olli-Pekka Rantala	Liikenne- ja viestintäministeriö
Toimitusjohtaja Esko Ranto	Kustannus Oy Demari
Asiamies Juha Rekola	Journalistiliitto
Toimitusjohtaja Heikki Rotko	MTV
Johtaja Risto Savikko	Itella
Edunvalvontajohtaja Petri Savolainen	Journalistiliitto
Toimitusjohtaja Kim Soares	Kukouri Mobile Entertainment
Toimitusjohtaja Pekka Soini	Sanoma Media Finland
Päätoimittaja Birgitta Suorsa	UP-uutispalvelu
Puheenjohtaja Esa Vilku	Posti- ja logistiikka-alan Unioni
Yhteiskuntasuhteiden johtaja Marcus Wiklund	Sanoma Media Finland
Yhteiskuntasuhdejohtaja Petra Wikström	MTV
Päätoimittaja Merja Ylä-Anttila	MTV

## ASI AKIRJOJA JA LINKKEJÄ

Lehdistön tulevaisuus. Lehtiasiain neuvottelukunnan raportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 35/2013

Hallituksen esitys tietoyhteiskuntakaareksi (HE 221/2013)

Sähköisen median viestintäpoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 2012.

Viestintä muutoksessa. Niukkuudesta yltäkylläisyyteen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 33/2011

Bittejä paperilla – Tietoyhteiskunnan lehtijakelu. Selvitysmiehen ehdotus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 14/2010

Arvonlisäkannat EU-maissa

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf)

Tanskan lehdistötukimalli

<http://www.kulturstyrelsen.dk/medier/mediestoette/produktionsstoette/>