

VALTIONEUVOSTON ASETUS VALTIONAVUSTUKSESTA TIEDONVÄLITYKSEN JA UUTISMEDIOIDEN TUKEMISEEN VUONNA 2023

1 Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen vuonna 2023.

Media-ala on koko 2000-luvun ajan ollut voimakkaiden muutosten alaisena, kun digitalisaation myötä toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi. Media-alan murros on vaikuttanut suomalaisen tiedonvälityksen ja uutismedioiden toimintaedellytyksiin merkittävästi, minkä lisäksi kattavan ja monipuolisen tiedonvälityksen rooli on entisestään korostunut nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Nykyään materiaalisen varautumisen rinnalla voidaan puhua erityisestä tiedon huoltovarmuudesta, jolla on iso merkitys varautumistoimien suunnittelussa ja toimeenpanossa. Valtakunnallisen median lisäksi on varmistettava myös riittävä alueellisella ja paikallisella tasolla toteutuva tiedonvälitys ja sitä kautta pyrkiä välttämään uutiserämaiden syntyminen. Media-alalla ollaan vaikeuksissa, kun samanaikaisesti laadukkaan ja totuudenmukaisen uutisoinnin merkityksen kasvaessa tiedotusvälineiden tulot vähenevät jatkuvasti paperin hinnan ja jakelukustannusten noustessa.

Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen annettavan valtionavustuksen soveltamisalasta, tavoitteesta, yleisistä edellytyksistä, avustuskelpoisista kustannuksista sekä avustuksen määrästä ja hakemisesta. Asetus ehdotetaan annettavaksi valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n nojalla. Asetus tulisi voimaan mahdollisimman pian.

2 Asetusehdotuksen tausta

Media-alan tukeminen nousi esiin postilain muuttamista ja väliaikaista muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 58/2022 vp) eduskuntakäsittelyn aikana. Postilain muutosten myötä postin yleispalveluvelvoitetta kevennetään viisipäiväisestä kolmipäiväiseksi ja samanaikaisesti otetaan käyttöön määräaikainen sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus, jonka tarkoituksena on lieventää postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen keventämisen vaikutuksia sellaisilla alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua eikä saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua.

Postilain yleispalveluvelvoitteen keventämisen myötä jakelua ei ole enää tarjolla varhaisjakeluverkkojen ulkopuolella sellaisille sanomalehdille, jotka tarvitsevat jakelua myös yleispalvelupäivien ulkopuolella. Sanomalehtijakelua koskeva valtionavustus kohdistuukin niihin sanomalehtiin, joihin yleispalveluvelvoitteen keventäminen vaikuttaa merkittävästi. Näin pyritään turvaamaan sanomalehtien viisipäiväinen jakelu ja viime kädessä kansalaisten yhdenvertaiset tiedonsaantioikeudet osana sananvapautta.

Postilain muuttamisen myötä 1-2 kertaa viikossa ilmestyvien sanomalehtien tilanne ei olennaisesti muutu, eikä EU:n valtioneuvoston näkökulmasta voida todeta sellaista markkinapuu- tetta, joka oikeuttaisi valtionavustuksen jakamisen tällaisessa tilanteessa. Nyt ehdotettava valti- onavustus tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen on valmisteltu lainsäädännöllisesti eri lähtökohdista niin, että yleispalvelun keventämisen vaikutuksiin kohdistumisen sijaan avustuk- sen tarkoituksena olisi olla laajemmin käytettävissä eri medioiden tukemiseen.

Liikenne- ja viestintävaliokunta julkaisi tammikuussa 2023 postilain muuttamista ja väliaikaista muuttamista koskevaa hallituksen esitystä koskevan mietintönsä (LiVM 22/2022 vp). Mietin- nön mukaan esityksessä on otettu huomioon tuki niille vähintään kolmipäiväisen jakelun sano- malehdille, joihin jakelutiheyden muutos vaikuttaa. Valiokunta toteaa kuitenkin, että hallituk- sen esityksen jakelutuen ulkopuolelle jäävät lehdet, jotka ilmestyvät harvemmin kuin kolme kertaa viikossa. Useat näistä ovat niin sanottuja paikallislehtiä, joiden merkitys on suuri eri alu- eiden tiedonvälityksen kannalta.

Mietinnön mukaan valiokunta pitää tärkeänä, että paikallislehtien asema tiedonvälittäjinä tur- vataan. Tämän vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvosto tuo eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen, jolla turvataan paikallislehtien asema. Postilain muutta- mista ja väliaikaista muuttamista koskevassa vastauksessaan (EV 246/2022 vp) eduskunta edel- lytti, että valtioneuvosto valmistelee lain mediatuesta, jolla pyritään turvaamaan paikallislehtien asema merkittävinä tiedonvälittäjinä.

3 Nykytila

Media-alan taloudellinen tilanne

Media-alan murroksen seurauksena kuluttajien valinnanvaran kasvu ja kulutuskäytöksen muu- tokset ovat johtaneet mediasisältöjen kulutuksen sirpaloitumiseen yhä useampiin kanaviin ja lähteisiin. Perinteisen mainonnan myyntiin ja tilauksiin perustuvan ansaintalogiikan siirtäminen digitaaliseen ympäristöön on ollut haastavaa ja media-alan toimijat ovat onnistuneet siinä vaih- televasti. Monikansalliset teknologiayritykset haastavat perinteisiä toimijoita mainonnan tulo- virroista ja kilpailevat samoista yleisöistä perinteisten tiedotusvälineiden kanssa. Digitaalisten tilausten kasvattamisen haasteena on suomalaisten kuluttajien tottuneisuus siihen, että digita- alinen sisältö on ilmaista.

Toimintaympäristön muutos on johtanut sekä aiemman liiketoiminnan uudelleenjärjestelyihin että uusiin investointitarpeisiin. Onnistuminen investointitarpeisiin ja toimialan muutoksiin vas- taamisessa on ollut vaihtelevaa ja alalla onkin tapahtunut voimakasta keskittymistä viimeisen

vuosikymmenen aikana. Arviolta kaksi kolmasosaa mainosmyynnistä on siirtynyt suurille digitaalisiin alustatoimijoille samaan aikaan, kun tuotantokustannukset sekä printtimedian paino- ja jakelukustannukset ovat nousseet. Jaettavan postin määrän vähentyessä jakelukustannukset yhtä postilähetystä kohden nousevat jatkuvasti.

Joukkoviestintämarkkinoiden arvo vuonna 2021 oli noin 3,8 miljoonaa euroa ja noin 1,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Edelliseen vuoteen nähden markkinoiden arvo kasvoi 4,9 prosenttia eli 178 miljoonaa euroa ja palautui samalla kokonaisuutena koronapandemiaa edeltäneelle tasolle. Ennen koronapandemian aiheuttamaa laskua kokonaisvolyyymi oli vuodesta 2015 lähtien hieman kasvanut. Sanomalehtien nettomyynti kasvoi vuodesta 2020, mutta ei kuitenkaan saavuttanut koronapandemiaa edeltänyttä tasoa. Aikakauslehtien tuotot puolestaan jatkoivat jo yli vuosikymmenen jatkunutta supistumistaan myös vuonna 2021. Viime vuosikymmenenä joukkoviestintämarkkinoiden eri alaryhmissä tapahtunut voimakas keskenään erisuuntainen kehitys jatkuu edelleen. Verkossa tapahtuvan mainonnan osuus on entisestään kasvanut samalla, kun sanoma- ja aikakauslehtien osuudet ovat jatkaneet laskuaan. Pitkällä aikavälillä maltillisesti kasvaneista television ja radion osuksista television osuus kääntyi vuosina 2020-2021 laskuun.¹

Suomessa ei ole käytössä laajoja yleisiä median tai journalistisen sisällön suoria tukiohjelmiä. Muiden pohjoismaiden tavoin Suomessa on käytössä kirjojen ja lehtien alennettu arvonlisäverokanta. Alennetut arvonlisäverokannat katsotaan epäsuoriksi tuiksi, jotka näkyvät keräämättä jääneinä verotuloina. Väliaikaisena tukimuotona Suomessa jaettiin COVID-19- pandemian seurauksena 7,5 miljoonaa euroa valtionavustusta journalistisen sisällön edistämiseen vuonna 2020 (679/2020). Tämän niin sanotun median koronatuen tarkoituksena oli tukea COVID-19- pandemiasta kärsinyttä journalistista sisältöä tuottavaa mediaa. Lisäksi tuen myötä pyrittiin lisäämään monimuotoista journalistista sisältöä ja sen tarjontaa sekä kehittämään journalismia erityisesti paikallisella ja alueellisella tasolla. Tämän asetusehdotuksen valmistelussa on mahdollisimman pitkälle pyritty hyödyntämään koronatuen mukaista mallia ja siitä saatua palautetta huomioiden kuitenkin eduskunnan tahtotila ja hankkeen valmistelulle asetetut reunaehdot.

Rakenne ja toimintaympäristö

Mediatalojen kannalta mainosrahoituksen jakaantuminen entistä useamman toimijan kesken, tilausmäärien lasku ja samaan aikaan tapahtuva laskevien jakelumäärien aiheuttama jakelukustannusten kasvu luovat haasteellisen tilanteen. Ala on lisäksi melko suhdanneherkkä, koska mainosrahoituksen osuus koko tulovirrasta on merkittävä ja mainontapanostukset seuraavat talouden yleistä suhdannetta. Kustannuksissa puolestaan on nousupainetta jakelun ja paperin hinnoissa, jotka molemmat kehittyivät viime vuonna mediayhtiöiden kannalta huonompaan suuntaan. Samaan aikaan muuttuvassa toimintaympäristössä pärjäämiseen vaadittaisiin resursseja kehittää toimintaa uudenlaisen ympäristön vaatimusten mukaiseksi erityisesti tarjoamalla sisältöä myös digitaalisessa muodossa.

Digitalisaation myötä printtilehden perinteinen asema on muuttunut ja sen kilpailukenttä laajentunut merkittävästi. Toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa digitaalisten ratkaisujen

¹ Tilastokeskus, joukkoviestintä 2021, <https://stat.fi/julkaisu/ckto1u8cg178w0b00vamhygvw>.

ja sosiaalisen median sovellusten alati kehittyessä ja vallatessa alaa perinteisimmiltä medioilta. Kehityksen myötä mediasisältö on muuttunut sähköiseksi ja nopeasti ympäri maailmaa jaeltavaksi. Samalla sisällön tuottajien määrä on uusien jakelukanavien myötä kasvanut merkittävästi. Sisältöä voi periaatteessa tuottaa kuka tahansa ja mistä päin maailmaa tahansa, isosta yrityksestä yksittäiseen ihmiseen. Kaikki nämä tahot kilpailevat keskenään kuluttajan huomiosta sekä mainostajan käyttämästä rahasta.

Samoista asiakkaista kilpailevat myös täysin erilaisilla ansaintalogiikoilla toimivat yritykset. Paikallisesti toimivaa, maksullista mediasisältöä tuottavaa yritystä vastassa voi olla kansainvälisesti toimivia suuryrityksiä, joiden ilmaiseksi jakama sisältö rahoitetaan laajan asiakaspeiton mukanaan tuomalla mainosrahoituksella. Perinteisten lehtikustantajien haasteena onkin erottua massasta, seurata kuluttajien tarpeita ja tarjota sellaista lisäarvoa omalle kohderyhmälle, josta ollaan valmiita maksamaan. Paikalliselle uutis- ja muulle sisältötarjonnalle uskotaan kuitenkin olevan kysyntää myös jatkossa. Mediayhtiöiden talouden kannalta tilanne on haasteellinen, koska tulovirran kasvattaminen on hankalaa, kustannuksissa on nousupainetta ja digisiirtymä vaatii resursseja sekä aivan uudenlaista osaamista, josta myös käydään kilpailua.²

Paperisten lehtien jakelumäärät ovat olleet 2010-luvulla laskussa uutisisällön ja kuluttajien huomion siirtyessä yhä enemmän verkkoon. Sanomalehtien varhaisjakelussa jaettavien lehtien määrä on laskenut vuosien 2011–2020 välillä yli 1,4 miljoonasta päivittäin jaettavasta lehdestä noin 800 000 päivittäin jaettavaan lehteen. Vastaavasti aikakauslehtiä jaettiin vuonna 2011 yli 350 miljoonaa ja vuonna 2021 enää alle 150 miljoonaa.³ Vaikka lehtien jakelumäärät ovat jo pitkään olleet tasaisessa laskussa ja digitaalisen sisällön kulutus on merkittävästi kasvanut, on paperisilla sanomalehdillä edelleen merkittävä asema uutislähteenä suomalaisessa yhteiskunnassa. Yhteensä Suomessa ilmestyy 170 sanomalehteä, joista vähintään neljänä päivänä viikossa ilmestyviä päivälehtiä on yhteensä 36.⁴ Paperisille 5–7 päivänä ilmestyville sanomalehdille arvioidaan olevan kysyntää vielä useamman vuoden.⁵ Painetun lehden vahvaa asemaa tukee myös se, että vähintään neljästi viikossa ilmestyvien sanomalehtien kokonaislevikki suhteessa asukasmäärään on Suomessa maailman kolmanneksi korkein.⁶

Sekä radio- että televisiokanavien määrä on viime vuosina kasvanut. Kotitalouksilla oli vuonna 2010 käytettävissään 16 valtakunnallista ilmaista radiokanavaa, kun niitä vuonna 2021 yhteensä 26. Valtakunnallisten ilmaisten tv-kanavien määrä kasvoi vastaavana aikana 13 kanavasta 22 kanavaan. Yksityiset sekä julkiset Yleisradion ylläpitämät ilmaiset valtakunnalliset tv- ja radiokanavat ovat esitetty yhdessä. Radiossa alueellisten kanavien määrä kasvoi runsaasti vuoteen 2020 asti. Uusi radiotoimilupakausi alkoi vuoden 2020 alusta, jolloin asemien määrä laski, mutta tekninen peitto kasvoi. Tv-kanavien puolella maksullinen, yksityinen tarjonta on jo vuosia ollut vahvassa kasvussa.

² Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2021 <https://tieto.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202021.pdf>

³ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2021 <https://tieto.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202021.pdf>

⁴ Tilastokeskus, joukkoviestintä 2021, <https://stat.fi/julkaisu/ckto1u8cg178w0b00vamhygvw>.

⁵ Uudistuva postitoiminta – Valtiosuhteerityöryhmän raportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:18. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162401/VN_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

⁶ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2021 <https://tieto.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202021.pdf>

Sähköisen median yleistymistä on edesauttanut merkittävästi sen ilmainen sisältö. Myös sanomalehtien maksullisten verkkoversioiden tilaajamaksut ovat painettua ja kotiin jaettavaa lehteä edullisemmat, minkä lisäksi verkkolehden luku-oikeus tulee usein painetun lehden tilauksen mukana. Verkkolehden ja painettujen kotiin jaettujen lehtien välinen kustannusero saattaa tulevaisuudessa edelleen kasvaa jakelukustannusten noustessa. Lisäksi verkkoyhteyksien parantuminen ja sähköisten alustojen käytön yleistymisen kaikissa ikäluokissa parantaa jatkuvasti verkkolehden saavutettavuutta. Verkossa menestyvät etenkin tunnetut valtakunnalliset mediatoimijat, kun taas maakunta-, paikallis- ja ilmaisjakelulehtien tavoitavuus on verkossa selvästi paperista lehteä heikompi. Paikallisuutisia seurataan edelleen hieman yleisemmin painetusta lehdestä, mutta niidenkin kehityssuunta on kohti verkkoa. Yli 15 vuotta täyttäneistä suomalaisista 68 prosenttia lukee sanomalehtiä päivittäin joko painettuna tai digitaalisena. Viikoittain sanomalehtiä lukee 92 prosenttia suomalaisista. Kotimaisesta toimitetusta sisällöstä ollaan edelleen valmiita maksamaan ja lehdet tilataan pääosin kotiin. Maksullista kotimaista aikakauslehteä kotinsa tilaa 59 prosenttia suomalaisista.⁷ Neljä viidestä suomalaisesta (79 %) pitää sanomalehtien toimintaa yhteiskunnallisten asioiden ja demokratian sekä paikallisten asioiden edistämisenä merkityksellisenä.⁸

Mainonnan siirtyminen yhä suuremman määrän digitaalisiksi ja kansainvälisen kilpailun alaiseksi on asettanut haasteita kustannustoimijoille. Uutismedian liiton vuosikyselyn mukaan sanomalehtien arvonlisäveroton nettomyynti vuonna 2021 oli kokonaisuudessaan 821 miljoonaa euroa. Digitaalisista tuotteista saadut myyntitulot olivat 187 miljoonaa euroa, eli noin 23 prosenttia kaikista tuotteista.⁹ Digitaalisessa myynnissä on nähtävissä hajontaa toimialan sisällä. Digitaalisiin sisältöihin tehtävien investointien skaalaetujen kautta suuret, koko maassa toimivat lehtikonsernit voivat vahvistaa asemaansa suhteessa pienempiin, paikallisiin toimijoihin.

Media-alan murros näkyy myös alan yritysten määrässä ja työllistävyydessä. Radio- ja televisio toiminnan yritysten määrä on pysynyt viime vuosikymmenellä suhteellisen vakaana, mutta vuosina 2010-2020 alan työpaikkoja on hävinnyt noin 900 kappaletta (n. 18%). Vuosien 2017-2020 aikana laskusuuntaus on pysähtynyt. Kustantamisessa toimivia yrityksiä on vuosina 2010-2020 hävinnyt noin 12 prosenttia, ja työpaikkoja puolestaan noin 3000 kappaletta (n. 18 %). Joukkoviestintäalan yrityksissä työskenteli vuosittain vaihteessa noin 25 700 henkilöä, josta se vuoteen 2020 mennessä oli laskenut noin 22 900 henkilöön. Alimmillaan työpaikkojen määrä oli vuonna 2017, jonka jälkeen se on kääntynyt pieneen nousuun. Vuonna 2020 joukkoviestintäalan palkansaajien määrä edusti noin 1,5 prosenttia kaikista palkansaajista.¹⁰

Mainonta on tilausten ohella merkittävin tulonlähde media-alan yrityksille, varsinkin sisältönsä maksutta julkaisevissa kanavissa, kuten ilmaisjakelulehdissä ja radiossa. Mediamainonnan kokonaisarvo vuonna 2021 oli noin 1,3 miljardia euroa. Painetun median osuus mainonnasta

⁷ MediaAuditFinland Oy:n tilaama ja Kantar TNS Oy:n tuottama Kansallisen mediatutkimus 2021.

⁸ IRO Research, Tuhat suomalaista – tutkimus 2022.

⁹ Uutismedian liitto, Sanomalehtien myynnin kehitys ja kustannusrakenne <https://www.uutismediat.fi/sanomalehtitieto/sanomalehtien-myyntin-kehitys-ja-kustannusrakenne/>

¹⁰ Media- ja viestintäpolitiikan seurantaraportti 2019

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162144/LVM_2020_04.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

vuonna 2010 oli vielä yli puolet (58 %), mutta vuonna 2021 enää reilu viidennes (21,8 %). Sähköisen median osuus on puolestaan noussut vuoden 2010 41,1 prosentista vuoden 2021 73,1 prosenttiin ja pelkän verkkomediamainonnan osuus yli kolminkertaistunut vuodesta 2010 (16 %) vuoteen 2021 (50 %). Television osuus mainonnasta on pysynyt vakaana noin viidenneksessä, mutta lisääntyneen kilpailun johdosta mainonnan liiketoiminta jakaantuu useammalle toimijalle. Radion osuus on tasaisesti noin viidessä prosentissa.¹¹

Keskittyminen ja kilpailu

Kilpailu media-alalla edesauttaa laadukasta, monipuolista ja riippumatonta tiedonvälitystä kattamaan koko Suomen. Kilpailu myös kannustaa yrityksiä kehittämään uusia ja parantamaan olemassa olevia palveluitaan. Toimialan liiketoimintalogiikan muutos sekä kysynnän vähentyminen väestön kulutustottumusten ja -mieltymysten muuttuessa ovat olleet haasteellisia etenkin paikallisia uutisia tuotaville pienille toimijoille ja ilmaisjakelulehdille.

Sanoma- ja aikakauslehdissä 2010-luvulla nähtiin sekä merkittäviä markkinaa keskittäviä yrityskauppoja, että mediakonsernien laajentumista useisiin kanaviin. Alalla toimivilla suuremmilla yrityksillä on myös merkittäviä omistusosuuksia toisistaan. Kymmenen nimikemäärältään suurimman konsernin yhteenlaskettu osuus markkinasta ylittää kaksi kolmasosaa. Myös televisio- ja radioliiketoiminta on keskittynyttä ja muutaman ison etabloituneen toimijan osuus kokonaismarkkinasta on suuri. Televisiossa kolme suurinta toimijaa vastaavat yli 82 prosentista katseluosuutta. Radion liiketoiminnasta yli neljä viidesosaa on kahden toimijan hallinnassa.

Keskeisistä liiketoiminnan onnistumista ja taloudellista vahvuutta mitaavista luvuista on nähtävissä, että haastavalla toimialalla on myös onnistuneita sopeutumisia muuttuvaan ympäristöön. Kannattavuutta mittaava nettotulosprosentti oli positiivinen kaikissa muissa, paitsi ilmais- ja kaupunkilehdissä, joissa volatilitteettikin on suurempaa. Velanhoitokykyä mittaavat omavaraisuus- ja maksuvalmiusasteet ovat myös olleet viime vuosikymmenenä haasteista huolimatta viitteellisten arvojen mukaan hyvällä tasolla.

Vaikka alan mediaaniluvut ovat kohtuullisen hyviä, on sen sisällä suurta hajontaa. Digitaalisiin kanaviin siirtyminen, keskittäminen ja tehokkaan konsernirakenteen suomien skaalaetujen hyödyntäminen sekä uusille liiketoiminta-alueille leviäminen on onnistunut hyvin alan suurilta toimijoilta. Muiden kuin onnistujien osalta näkymät ovat synkempiä, ja alalla onkin todennäköisesti edelleen luvassa keskittymistä sekä tappiollisen liiketoiminnan alasajoja.

4 Asetusehdotuksen tavoite ja keskeiset ehdotukset

Asetusehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen. Valtionavustuksen tavoitteena olisi tukea kattavaa ja yhteiskunnallisesti tärkeää tiedonvälitystä sekä monipuolista ja monimuotoista uutistoimintaa.

¹¹ Tilastokeskus, joukkoviestintä 2021, <https://stat.fi/julkaisu/ckto1u8cg178w0b00vamhygvw>.

Kattavan ja yhteiskunnan kannalta tärkeän tiedonvälityksen tukemisen tavoitteena on ehkäistä uutiserämaiden syntymistä. Monipuolisen ja monimuotoisen uutistoiminnan tukemisella taas pyritään edistämään moniarvoisten sisältöjen ja mielipiteiden kirjoa sekä kansalaisten vuoropuhelua. Kattavan tiedonvälityksen tukemisella osaltaan varmistettaisiin myös kansalaisten viestinnän vapautta turvaavan sananvapauden toteutuminen. Sananvapaus antaa suojaa jokaisen ihmisen perustavanlaatuiselle oikeudelle ilmaista itseään ja kommunikoida toisten ihmisten kanssa. Ydinajatukseltaan sananvapautta kuitenkin pidetään poliittisena perusoikeutena, jonka ensisijaisena tarkoituksena on turvata edellytykset kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteisiin kuuluvalla vapaalla tiedonvälitykselle sekä kaikelle avoimelle, vapaalle ja julkiselle kansalaiskeskustelulle.

5 Tuki EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta

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

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

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

Valtionavustuksen tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen voidaan katsoa täyttävän mainitut kriteerit. Ensimmäisen kriteerin täyttymiseksi julkisia varoja tulee kanavoida yrityksiin. EU-oikeuden mukaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta ovat yrityksiä. Taloudelliseksi toiminnaksi luetaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen myönnettävän valtionavustuksen kohdalla olisi kyse valtion varoista maksettavasta avustuksesta, joka kohdistuu yksityiselle yritykselle.

Toisen kriteerin mukaan valtiontukitoimenpiteen tulee vääristää tai uhata vääristää kilpailua. Mainitun kriteerin täyttymistä on tulkittu laajasti ja se täyttyykin komission tapauskäytännössä lähes automaattisesti. Komissiolla ei ole velvollisuutta näyttää, että toimenpide tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan riittävää on, että kilpailun vääristyminen on mahdollista. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan avustuksen vähäinen määrä, yrityksen pieni koko tai vähäi-

nen markkinaosuus eivät sulje pois kilpailun vääristymisen mahdollisuutta etenkin, jos kyseisillä markkinoilla kilpailu on kovaa. Vähäinenkin avustus vahvistaa saajansa asemaa suhteessa kilpaileviin yrityksiin. Näin ollen ei ole olennaista, onko kilpailun vääristymä merkityksellinen vai ei.

Kolmannen kriteerin mukaan tuen tulee olla valikoiva, eli kohdistua vain tiettyihin yrityksiin. Kriteeri pitää sisällään kaksi eri elementtiä, joiden molempien pitää täytyä. Toimenpiteestä pitää ensinnäkin koitua yritykselle taloudellista hyötyä, jota se ei saisi tavanomaisessa liiketoiminnassaan. Tällöin yritys asetetaan kilpailijoitaan edullisempaan asemaan. Jotta kyseessä olisi valtiontuki, toimenpiteellä täytyy kuitenkin olla myös budjettitaloudellisia vaikutuksia, eli käytännössä julkisen sektorin pitää joko menettää tuloja tai sen menojen pitää kasvaa. Tuen valikoivuus pitää sisällään myös sen saajien rajaamisen esimerkiksi maantieteellisesti tai toimialan mukaan. Valikoivia ovat myös sellaiset toimenpiteet, joiden myötä viranomaiset käyttävät harkintavaltaa sen osalta, kenelle tukea myönnetään. Nyt ehdotettava valtionavustus olisi tarkoitettu vain tietyn alan tietyille toimijoille, jotka täyttävät asetuksessa tarkemmin määritellyt edellytykset.

Neljännän kriteerin mukaan toimenpiteellä on oltava vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin. Riittää, kun voidaan osoittaa, että avustuksen saaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan avustuksen saajan liiketoiminnallisella tai oikeudellisella asemalla ei ole merkitystä arvioinnin kannalta. Voittoa tuottamaton järjestökin voi siis harjoittaa taloudellista toimintaa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa palveluja tai tavaroita tarjotaan markkinoilla. Kriteerin kohdalla ei ole tarpeen osoittaa, että toimenpide tosiasiallisesti vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan riittää, että tällainen vaikutus saattaa syntyä. Kynnys kriteerin täyttymiseen on siis asetettu hyvin matalaksi ja käytännössä tämä kriteeri täyttyy lähes aina. Myöskään nyt ehdotettavan valtionavustuksen osalta vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei voida kokonaan sulkea pois. Edellä esitetyn perusteella asetus ehdotuksen mukainen valtionavustus täyttäisi SEUT 107 artiklassa tarkoitettua valtiontuen määritelmän.

SEUT 108 artikla sisältää säännökset valtiontukia koskevasta ilmoitus- ja valvontajärjestelmästä. Valtiontukien valvonnan perusperiaate on, että jäsenvaltioiden tulee tehdä suunnitellusta valtiontukitoimenpiteestään ilmoitus komissiolle ja komissiolla on yksinomainen toimivalta päättää, soveltuuko tukitoimenpide sisämarkkinoille. Valtiontuesta on ilmoitettava ennakoon komissiolle, jotta voidaan varmistaa, että tuki edistää EU:n yleisen edun mukaisia tavoitteita ja että tukien aiheuttamat kilpailun vääristymät EU:n sisämarkkinoilla ovat mahdollisimman vähäisiä. Tukea voi myöntää vasta komission hyväksynnän jälkeen. Valtiontukien ennakkoilmoitusvelvollisuuteen on kuitenkin merkittäviä poikkeuksia. Keskeisimmät poikkeukset ovat tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetus (EU) N:o 651/2014 (*jäljempänä ryhmäpoikkeusasetus*) sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annettu komission asetus (EU) N:o 1407/2013 (*jäljempänä de minimis -asetus*).

De minimis –tuki on hallinnollisesti kevyt tapa huomioida EU:n valtiontukisäännöt. Sillä tarkoitetaan vähämerkityksellistä tukea, jota yritys voi saada eri tuen myöntäjiltä yhteensä enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Pienten tukien ei katsota vääristävän kilpailua tai vaikuttavan jäsenmaiden väliseen kauppaan, minkä takia ne on vapautettu komissiolle tehtävästä ennakoilmoitusvelvollisuudesta. De minimis –tuista ei tarvitse myöskään jälkikäteen raportoida komissiolle tai kansallisille viranomaisille. Nyt ehdotettavan valtionavustuksen myöntämisessä noudatettaisiin de minimis –tukea koskevia säännöksiä.

6 Kansallinen valtionavustuksia koskeva sääntely

Suomessa valtionavustuslaki on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuslaissa säädetään avustuksen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä sekä myöntämisen ja maksamisen muodoista, menettelyistä, käytöstä, käytön valvonnasta ja tarkastuksista. Laissa säädetään myös valtionavustuksen hakijan ja saajan oikeuksien ja veloitteiden perusteista sekä viranomaisten tietojensaantioikeuksista.

Valtionavustuslaissa säädetään myös valtionavustuksen lajeista. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen myönnettävässä valtionavustuksessa olisi kyse yleisavustuksesta, joka voidaan valtionavustuslain mukaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta. Valtionavustuslain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kansallisesta sääntelystä valtiontukiasioissa tulee sovellettavaksi myös laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan valtion tukiviranomaisen myöntäessä sellaista tukea taloudelliseen toimintaan, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset. Tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen myönnettävä avustus olisi pykälässä tarkoitettu valtiontuki. Lain 3 §:n mukaan tuella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Jos tuella on taloudellinen tavoite, tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta. Tuen tulee olla tarkoitukseenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset myös silloin kun tukea käytetään ohjauskeinona muiden kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi tuen on oltava määräaikaan, jollei erityisistä syistä muuta johdu, ja sillä on oltava kannustava vaikutus.

Uudet kansalliset tukiohjelmat tai tukiohjelmien ulkopuoliset yksittäiset tuet on lain taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 6 ja 7 §:n mukaisesti toimitettava käsiteltäväksi työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivaan yritystukineuvottelukuntaan. Yritystukineuvottelukunta antaa lausunnon siitä, täyttääkö suunniteltu tukiohjelma tai yksittäinen tuki Euroopan unionin lainsäädännön valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen on noudatettava. Valtionavustus tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen vuonna 2023 on laitettu yritystukineuvottelukunnalle kirjallisesti tiedoksi X.X.2023.

7 Asetusehdotuksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Valtion vuoden 2023 lisätalousarvioesityksessä esitettiin momentille 31.20.51 Avustukset liikenteen ja viestinnän palveluihin osoitettavaksi 7 miljoonan euron määrärahaa tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen. Avustuspäätökset tehtäisiin vuoden 2023 aikana, mutta avustusta voitaisiin maksaa sen saajille vielä vuonna 2024 siltä osin, kun avustukseen varattua määrärahaa on jäljellä. Ehdotetulla valtioneuvoston asetuksella olisi tarkoitus toimeenpanna kyseinen lisätalousarvion kirjaus. Asetusehdotuksen mukaisena valtionapuviranomaisena toimimisesta Liikenne- ja viestintävirastolle aiheutuvat kustannukset katettaisiin henkilötyövuosikustannusten osalta viraston toimintamenoihin tätä tarkoitusta varten osoitettujen resurssien puitteissa.

Esityksessä ehdotetaan, että uutismedioille myönnettäisiin harkinnanvaraista tukea, jota voisi käyttää sekä palkkakuluihin että freelance-työn ostamiseen. Tehtyjen selvitysten perusteella yhden journalistin laskennalliset palkkakulut (sisältäen sivukulut) ovat noin 70 000 euroa vuodessa. Lisäksi Suomen freelance-journalistien palkkasuosituksen mukaan freelance-toimittajan työpanoksen kustannukset ovat noin 10 000 euroa kuukaudessa ja visuaalisen journalistin, kuten valokuvaajan tai graafikon, yhden työviikon kustannukset keskimäärin 3 500 euroa tai 14 000 euroa kuukaudessa.¹²

Mikäli 7 miljoonan euron avustussumma myönnetään kokonaisuudessaan, pystyttäisiin valtionavustuksella kattamaan noin 100 journalistin palkkakustannukset, jos tukisumma käytettäisiin kokonaisuudessaan kokoaikaisten journalistien palkkakustannuksiin keskimääräisillä kustannuksilla. Mikäli osa avustuksesta käytettäisiin pidempiaikaiseen freelance-työn ostamiseen, riittäisi avustussumma vastaavasti pienempään määrään henkilötyövuosia. Jos koko avustussumma käytettäisiin freelance-työn ostamiseen, riittäisi se noin 58 henkilötyövuoteen.

Valtionavustusta voitaisiin myöntää toimituksellista työtä tekevien henkilöiden palkkoihin, jolloin valtionavustus ei lisäisi työllisyyttä, mutta se voisi vähentää lomautuksia tai irtisanomisia. Laskelma ei huomioi niin kutsuttua syrjäytysvaikutusta eli sitä, että osa avustuksen puitteissa työllistyneistä olisi voinut samalla ajanjaksolla löytää työtä myös muilta työnantajilta samalla tai jollain muulla toimialalla.

Työllisyysvaikutusta voidaan verrata esimerkiksi sanomalehtien nykyisellään työllistämien toimituksellista työtä tekevien henkilöiden määriin. Vuoden 2021 lopussa Suomessa julkaistiin 24 päivittäin ilmestyvää sanomalehteä. Keskimäärin näissä työskenteli 47 toimituksellista työtä tekevää henkilöä. Näin ollen valtionavustuksella pystyttäisiin työllistämään noin 1-2 seisemänä päivänä viikossa julkaistavan sanomalehden toimituksellista työtä tekevä henkilöstö. Toisaalta kerran viikossa julkaistavia sanomalehtiä oli vuoden 2021 lopussa yhteensä 99 kappaletta. Näissä sanomalehdissä työskenneltiin yhteensä 256 henkilötyövuoden verran. Jos avustus käytettäisiin pelkästään kokoaikaisten toimittajien palkkaamiseen näihin julkaisuihin, olisi toimittajien kokonaismäärä noin 39 % suurempi kuin aiemmin.

¹² Selvityshenkilö Elina Grundströmin ehdotus: Journalismin tukeminen koronakriisin aikana https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d1994b90-6713-4a6a-85c2-e4648917a419/96f060b3-cfda-4ec1-ab0e-7656b1c20c45/RAPORTTI_20200428064239.pdf

Kaikissa 1-7 kertaa viikossa julkaistavissa sanomalehdissä työskenteli Suomessa vuoden 2021 lopussa noin 2077 toimituksellista työtä tekevää henkilöä. Tähän suhteutettuna noin 100 henkilötyövuoden lisäys vastaa 4,8 % lisäystä toimituksellisen työn määrään. Radio- ja televisiotoiminnan parissa työskenteli vuoden 2020 lopussa noin 4 000 henkilöä. Tähän suhteutettuna 100 henkilötyövuoden lisäys vastaa noin 2,5 % lisäystä kokonaishenkilömäärään.¹³

Kilpailuvaikutukset

Valtionavustuksen aiheuttamaa kilpailuvääristämää ei voida täysin poissulkea, koska avustusta myönnettäisiin harkinnanvaraisesti sitä hakeneille. Valtionavustusta myönnettäisiin kuitenkin kaikille edellytykset täyttävälle hakijoille yhtäläisesti suhteessa niiden kokoon. Valtionavustuksen myöntämisessä noudatettaisiin de minimis –tukea koskevia säännöksiä, jolloin yksittäinen avustuksen saaja voi saada avustusta maksimissaan 200 000 euroa jaettuna kolmelle verovuodelle. De minimis –sääntöjen mukainen maksimi rajoittaa avustuksen kohdistumista suurin toimijoihin.

Toisaalta avustuksen jakaminen pyritään painottamaan siten, että pienemmät enintään viisi toimittajaa työllistävät uutismediat saisivat hakijoiden kokoon suhteutettuna muita toimijoita enemmän avustusta. Näin ollen ehdotettavan valtionavustuksen kilpailuvaikutuksia voidaan pitää myös positiivisina, koska avustuksella saatetaan pystyä kompensoimaan pienille toimijoille suurten toimijoiden suurempaa skaalaetua.

Vaikutukset viranomaistoimintaan

Asetusehdotuksen mukaisesti valtionapuviranomaisena toimisi Liikenne- ja viestintävirasto, jolle valtionavustus tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen toisi uusia tehtäviä yhteensä 2 henkilötyövuoden verran vuosina 2023-2024. Tehtävät liittyisivät valtionavustuslain 4 §:n 1 momentin mukaisena valtionapuviranomaisena toimimiseen. Valtionapuviranomaisena toimiminen kattaisi valtionavustuksen hallinnointiin, myöntämiseen ja jälkikäteiseen valvontaan liittyvät tehtävät.

Määräraharave olisi määräaikainen vuosille 2023-2024. Valtion vuoden 2023 lisätalousarvioesityksessä esitettiin Liikenne- ja viestintäviraston toimintamomentille 31.01.02 osoitettavaksi yhteensä 200 000 euron määräraha liittyen virastolle valtionavustuksen myötä ehdotettaviin uusiin valtionapuviranomaisen tehtäviin vuosina 2023-2024.

Vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Sananvapaus turvaa yleis-

¹³ Tilastokeskus, joukkoviestintä 2021, <https://stat.fi/julkaisu/ckto1u8cg178w0b00vamhygvw>.

sesti viestinnän vapautta. Se antaa suojaa jokaisen ihmisen perustavanlaatuiselle oikeudelle ilmaista itseään ja kommunikoida toisten ihmisten kanssa. Ydinajatukseltaan sananvapautta kuitenkin pidetään poliittisena perusoikeutena, jonka ensisijaisena tarkoituksena on turvata edellytykset kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteisiin kuuluvalla vapaalla tiedonvälityksellä sekä kaikelle avoimelle, vapaalle ja julkiselle kansalaiskeskustelulle.

Sananvapaus on kaikille kuuluva perusoikeus ja demokraattisen oikeusvaltion perusta. Se on välttämätön edellytys yhteiskunnan totuusperustaisuudelle ja päätöksenteon avoimuudelle, ja se lisää luottamusta yhteiskunnassa. Sananvapauteen kuuluu ilmaisunvapauden lisäksi oleellisesti oikeus saada tietoa. Kansalaisilla on tarve saada luotettavaa, totuudenmukaista ja ajantasaista tietoa paitsi valtakunnallisista asioista myös oman asuinpaikkakuntansa tilanteesta. Tiedonvälitys ja julkinen keskustelu ovat yhtäältä demokraattisen päätöksentekomenettelyn olennaisia osia ja toisaalta vallankäytön kansanvaltaisen valvonnan välineitä. Sananvapaus turvaa omalta osaltaan jokaisen oikeutta osallistua ja vaikuttaa häntä itseään ja yhteiskuntaa koskevaan päätöksentekoon sekä oikeutta arvostella ja valvoa vallan käyttöä.

Riippumaton ja luotettava uutistoiminta osaltaan turvaa sananvapauden toteutumista. Asetusehdotuksen mukaisesti uutisisältöihin liittyvää arviointia ei avustuksen jakamisen yhteydessä tehtäisi, vaan avustuksen jako perustuisi etupäässä taloudellisiin, objektiivisiin kriteereihin. Sananvapautta ei rajoitettaisi tai tiettyjä toimijoita suosittaisi esimerkiksi poliittisilla perusteilla. Ehdotuksen mukaisesti valtionavustuksen tarkoituksena on tukea kattavaa ja yhteiskunnallisesti tärkeää tiedonvälitystä ja sitä kautta ehkäistä uutiserämaiden syntymistä. Valtionavustusta olisi mahdollista myöntää myös sellaisille 1-2 päivää viikossa ilmestyville sanomalehdille, jotka jäävät postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen keventämisen vaikutuksiin kohdistuvan sanomalehtijakelua koskevan valtionavustuksen ulkopuolelle. Näiden lehtien mahdollisuus saada nyt ehdotettavaa valtionavustusta osaltaan varmistaisi koko maan kattavan tiedonvälityksen ja kansalaisten yhdenvertaisten tiedonsaantioikeuksien toteutumista.

8 Asian valmistelu ja lausunnot

Valtioneuvoston asetus on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Esityksen erittäin kiireellisen valmisteluajataulun vuoksi lainvalmistelua koskevista lausunto- ja kuulemisohjeista on jouduttu poikkeamaan. Asetusluonnos oli lausuntokierroksella vajaat neljä viikkoa aikavälillä 8.2.-3.3.2023. Lausuntoja saatiin yhteensä XX kappaletta. Lausunnon antoivat...

Saadut lausunnot ovat kokonaisuudessaan luettavissa valtioneuvoston hankeikkunassa ja Lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelusta diaarinumerolla VN/18738/2022. Tässä jaksossa on tiiviisti esitetty joitakin päähuomioita ja useissa lausunnoissa esille nousseita asioita. Lausuntopalautteen laajempi yhteenveto on myös luettavissa valtioneuvoston hankeikkunassa.

Lausuntojen perusteella ehdotettua valtionavustusta pidettiin pääosin...

Lausuntokierroksen jälkeen asetusluonnosta muokattiin niin, että...

9 Asetusehdotuksen sisältö

Yksityiskohtaiset perustelut

1 § Soveltamisala

Pykälässä säädettäisiin asetuksen soveltamisalasta. Pykälän *1 momentin* mukaan asetusta sovellettaisiin tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen myönnettävään valtionavustukseen. Avustusta voitaisiin myöntää valtion talousarviossa esitetyn määrärahan puitteissa. Avustus myönnettäisiin valtionavustuslain 5 §:n 2 momentin mukaisena yleisavustuksena.

Pykälän *2 momentissa* todettaisiin, että valtionavustuksesta säädetään lisäksi valtionavustuslaissa.

Pykälän *3 momentin* mukaan avustus myönnettäisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annetun komission asetuksen (EU) N:o 1407/2013 mukaisena tukena.

2 § Valtionavustuksen tavoite

Pykälässä säädettäisiin valtionavustuksen tavoitteesta. Pykälän mukaan avustuksen tavoitteena olisi kattavan ja yhteiskunnallisesti tärkeän tiedonvälityksen sekä monipuolisen ja monimuotoisen uutistoiminnan tukeminen. Tavoitetta on käsitelty tarkemmin jaksossa 4.

3 § Valtionapuviranomainen

Pykälässä määritettäisiin valtionavustuslain mukaiseksi valtionapuviranomaiseksi Liikenne- ja viestintävirasto.

4 § Määritelmät

Pykälän mukaan uutismedialla tarkoitettaisiin asetuksessa tiedotusvälinettä, joka käsittelee paikallisia, alueellisia tai valtakunnallisia uutisaiheita. Uutismedian tehtävä on tarjota ajankohtaista, totuudenmukaista ja uutta tietoa yhteiskunnallisesti merkittävästä asiasta tai tapahtumasta, joka kiinnostaa suurta yleisöä. Uutismedialla on toimituksellinen sisältö, joka koostuu säännöllisestä ja kattavasta uutisoinnista, ja joka tarkastelee monipuolisesti monenlaisia aiheita ja näkökulmia sekä yhteiskunnallisesti merkittäviä tapahtumia.

Uutismedian ensisijaista tehtävää arvioidaan kokonaisuutena, jossa otetaan huomioon uutisraportoinnin ja uutiskatsauksien osuus median koko sisällöstä. Säännöllinen uutisraportointi tarkoittaa, että uutismedian on näytettävä käyttäjien kannalta ajankohtaiselta ja relevantilta ottaen huomioon sen ilmestymistiheys. Monipuolisella uutistoimituksella tarkoitetaan toimituksellista sisältöä, joka kattaa laajan valikoiman eri aihealueita. Uutismedian toimituksellinen sisältö voi olla aluekohtaista, jos se on perusteltua sen maantieteellisen levinneisyyden vuoksi. Monipuolisuus tarkoittaa myös sitä, että uutisointi sisältää erilaisia perspektiivejä ja aiheita käsitellään laajasti ja useista eri näkökulmista. Uutismedia voi sisältää myös mielipidemateriaalia ja ajan-

kohtaissisältöjä, joilla tarkoitetaan tässä yhteydessä uutisiin liittyviä, esimerkiksi uutisten poliittisia taustoja selvittäviä ja analysoivia tai muutoin niitä kommentoivia ohjelmia, joissa uutisaiheisiin pureudutaan itse uutista syvemmin.

5 § Valtionavustuksen yleiset edellytykset

Pykälässä säädettäisiin valtionavustuksen yleisistä edellytyksistä. Pykälä määritteli ne tahot ja toimijat, joille Liikenne- ja viestintävirasto voisi myöntää avustusta. Valtionavustus jaettaisiin kaikille 5 §:n mukaiset valtionavustuksen yleiset edellytykset täyttävälle hakijoille. Pykälän *1 momentissa* määriteltäisiin yritystä koskevasta edellytyksestä. Pykälän 1 momentin *1 kohdan* mukaan valtionavustusta voitaisiin myöntää Suomessa toimivalle yritykselle, jos yritys ei ole ollut 31 päivänä joulukuuta 2019 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 2 artiklan 18 kohdassa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys.

Tässä asetuksessa tarkoitettuun valtionavustukseen sovellettaisiin de minimis –tukea koskevaa sääntelyä. De minimis –asetuksen 2 artiklan 2 kohta sisältää määritelmän, jonka mukaan yritykset katsotaan ”yhdeksi yritykseksi” ja niiden saamat de minimis –tuet lasketaan yhteen, jos yritysten välillä on vähintään yksi seuraavista suhteista: 1) yrityksellä on enemmistö toisen yrityksen osakkeenomistajien tai jäsenten äänimäärästä; 2) yritys on oikeutettu asettamaan tai erottamaan toisen yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenten enemmistön; 3) yrityksellä on oikeus käyttää määräysvaltaa toisessa yrityksessä tämän kanssa tehdyn sopimuksen taikka tämän perustamiskirjan, yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen määräyksen nojalla; 4) toisen yrityksen osakkeenomistajana tai jäsenenä olevan yrityksen hallinnassa on toisen yrityksen muiden osakkeenomistajien tai jäsenten kanssa tehdyn sopimuksen nojalla yksin enemmistö kyseisen yrityksen osakkeenomistajien tai jäsenten äänimäärästä.

Määritelmän mukaan yrityksen katsotaan olevan vaikeuksissa, jos a) se on menettänyt yli puolet osakepääomastaan (yhtiöt, jonka osakkaiden vastuu on rajoitettu), b) se on menettänyt yli puolet tilinpäätöksen mukaisista omista varoistaan kertyneiden tappioiden vuoksi (yhtiöt, joissa ainaakaan joidenkin osakkaiden vastuuta yhtiön velasta ei ole rajattu), c) yritys on yleistäytäntöönpanomenettelyn kohteena, d) yritys on saanut pelastamistukea eikä ole vielä maksanut lainaa takaisin tai lopettanut takausta, tai on saanut rakenneuudistustukea ja on vielä rakenneuudistus-suunnitelman kohteena, e) muun kuin pk-yrityksen velkaantumisaste on kahden viime vuoden ajan ollut yli 7,5 ja käyttökattteen suhde nettorahoituskuluihin ollut alle 1,0. Alle 3-vuotiaisiin pk-yrityksiin sovelletaan vain kohtaa c). Liikenne- ja viestintävirasto voisi valtionavustuslain 10 §:n nojalla vaatia, että yrityksen on esitettävä tiedot taloudellisesta tilanteestaan edellä mainitun edellytyksen arvioimiseksi.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että yritys kohdentaa avustuksen Suomessa tai Ahvenanmaalla toimivalle uutismediaille, joka täyttää pykälän *2 momentin* mukaiset edellytykset. Suomessa tai Ahvenanmaalla toimivalla uutismedialla tarkoitettaisiin joko manner-Suomessa tai Ahvenanmaalla toimivaa uutismediaa, kuten sanomalehteä, televisiokanavaa, radiokanavaa tai verkkosivua.

Pykälän 2 momentin *1 kohdan* mukaan tiedotusvälineellä tulisi olla vastaava toimittaja. Lisäksi siihen tulisi soveltaa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annettua lakia (460/2003). Käytännössä avustuksen piiriin kuuluvilla uutismedioilla tulisi olla esimerkiksi edellä mainitun lain 4 §:n mukaisesti nimetty vastaava toimittaja ja 5 §:n mukaisesti ilmoitettu tieto julkaisijasta. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto voisi arviota tehdessään kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, että hakija on Julkisen sanan neuvoston kannatusyhdistyksen jäsen.

Pykälän 2 momentin *2 kohdan* mukaan uutismedian vastaavan toimittajan tulisi työskennellä päätoimisesti uutismediaa kustantavassa yrityksessä. Lisäksi uutismediassa tulisi työskennellä vähintään yksi kokoaikainen toimituksellista työtä tekevä henkilö tai sen tulisi ostaa vastaava työpanos freelancereilta. Yhdellä kokoaikaisella toimittajalla tarkoitettaisiin yhtä henkilötyövuotta vastaavaa työpanosta toimitukselliseen työhön. Yhden toimittajan lakennallisten vuosipalkkakustannusten ollessa noin 70 000 euroa, tarkoittaisi tämä saman suuruisia freelancersotja vuodessa. Vaatimusten tarkoituksena on kohdistaa tukea ammattimaiseen ja jatkuvaan toimintaan, josta tosiallisesti aiheutuu kuluja.

Pykälän 2 momentin *3 kohdan* mukaan valtionavustuksen myöntämisen edellytykseksi määriteltäisiin se, että uutismedian tulee kattaa laajasti eri aihealueita ja palvella monenlaista yleisöä eikä ainoastaan tiettyä rekisteröityä puoluetta, elinkeinonharjoittajien ryhmää, ammattiliittoa tai muuta vastaavaa ennakolta valikoitua tahoa. Avustusta voisivat saada esimerkiksi valtakunnalliselle, alueelliselle tai paikalliselle yleisölle suunnatut uutismedian määritelmän täyttävät lehdet, verkkojulkaisut sekä radio- ja tv-kanavat. Sen sijaan ammattilehdet ja ammattijärjestöjen tiedotusvälineet, jo puoluetukea saavat puolueiden tiedotusvälineet, pelkästään tiettyyn harrasteeseen, harrastukseen keskittyvät tiedotusvälineet ja muut vastaavat julkaisut eivät täyttäisi avustuksen myöntämisen edellytyksiä.

Pykälän *3 momentin* mukaan valtionavustuksen edellytyksenä olisi 1 ja 2 momenteissa säädetyn lisäksi se, että uutismedialla on itse tuotettua toimituksellista aineistoa. Tällä pyrittäisiin varmistamaan se, että valtionavustusta saava uutismedia tekee omaa toimituksellista työtä, eikä aineisto koostu esimerkiksi lähes pelkästään mainoksista tai kaupallisista yhteistöistä. Pykälän 3 momentin *1 kohdan* mukaan, kun kyseessä printtimedia, edellytyksenä olisi, että sitä julkaitaan vähintään 2 kertaa kuukaudessa. Pykälän 3 momentin *2 kohdan* mukaan, kun kyseessä on televisio- tai radiotoiminnan harjoittaja tai verkkojulkaisu, edellytyksenä olisi, että uutistarjontaa päivitetään useita kertoja päivässä. Valtionavustusta saavan uutismedian tulisi siis olla vakituisesti ja säännöllisesti ilmestyvä. Julkaisutiheyttä koskevilla vaatimuksilla avustusta kohdennettaisiin nimenomaan uutistoimintaa harjoittaville tiedotusvälineille.

6 § Avustuskelpoiset kustannukset

Pykälässä säädettäisiin avustuskelpoisista kustannuksista. Pykälän *1 momentin* mukaan valtionavustusta voitaisiin myöntää toimituksellista työtä tekevien henkilöiden palkkoihin ja freelancepalkkioihin. Toimituksellista työtä tekevien henkilöiden määrittely ei ole täysin yksinkertaista ja rajatapauksia esiintyy. Toimituksellista työtä tekevät sellaiset henkilöt, kuten toimittajat, jotka suoraan osallistuvat sisällön tekemiseen. Alan yritykset ovat myös sisäisesti jaotelleet

työntekijöitään toimituksellisen työn tekijöihin ja muihin työntekijöihin. Tämän lisäksi tiedotusvälineet usein ostavat sisältöä ulkoisilta sisällöntuottajilta. Freelancerilla tarkoitettaisiin henkilöä, jolla on vuoden aikana, jopa samanaikaisesti, useita työn- tai toimeksiantajia. Tällä tavoin voivat toimia esimerkiksi toimittajat, valokuvaajat, muusikot, kääntäjät ja teatterityöntekijät. Freelance-työlle on tyypillistä työtehtävien lukuisa määrä sekä työtehtävien tilapäisyys.

Tilastokeskus määrittelee ammattiluokituksessaan toimittajat seuraavalla tavalla: ”Välittävät uutisia sekä tutkivat, selvittävät ja yhteiskunnan tapahtumia sanomalehtien, television, radion ja muiden tiedotusvälineiden välityksellä.” Tehtäviksi mainitaan muun muassa uutisten ja ajankohtaisia asioita koskevan tiedon kerääminen, analysointi ja todentaminen, raportointi ja kommentointi tiedotusvälineissä; poliitikkojen ja muiden julkisuuden henkilöiden haastatteleminen lehdistökonferensseissa ja muissa tapahtumissa; yleisötapahtumissa, elokuva- ja teatteriesityksissä käyminen; kirjallisten teosten arvosteleminen; erikoisaloilla kuten lääketieteessä, tieteessä ja tekniikassa tapahtuneen kehityksen taustoittaminen ja kehityksestä raportointi; pääkirjoitusten ja kommenttipuheenvuorojen kirjoittaminen ajankohtaisista aiheista; kirja-, musiikki- ja muiden taidearvostelujen kirjoittaminen; julkaistavan aineiston valinta; sisällön tyylin, kielipiirin, oikeellisuuden ja laillisuuden tarkistaminen; tarvittavista muutoksista sopiminen ja oikeudosten tarkastaminen ennen painamista. Esimerkkiammatteja ovat muun muassa toimittaja, toimitussihteeri, uutistenlukija, päätoimittaja ja ohjelmapäällikkö. On kuitenkin huomattava, että toimittajien työtehtävien lisäksi myös muut työtehtävät saattavat olla toimituksellista työtä. Esimerkiksi mediamyyjä puolestaan olisi työtehtävä, jota ei katsottaisi toimitukselliseksi työksi.

Avustuskelpoisina kustannuksina huomioitaisiin työntekijöille tehdystä työstä maksettavat rahamääräiset korvaukset. Palkat sisältävät kaikki työntekijältä kannettavat tuloverot ja sosiaaliturvamaksut sekä lisäksi erilaiset lisätyöt, kuten ylityö ja yötyö sekä bonukset ja lomarahat. Palkkaan sen sijaan eivät kuulu optiot, työn tekemiseen liittyvät kulut tai työnantajan sosiaaliturvamaksut. Vastaavasti freelance-palkkioina huomioitaisiin sekä henkilökohtaisella verokortilla että yritys muodossa toimiville freelance-toimittajille maksetut korvaukset. Valtinavustuslain 7 §:ssä säädetään valtiovavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Jos valtiovavustusta voidaan käyttää palkkakustannuksiin, voidaan avustus pykälän 2 momentissa erikseen määritellyissä tilanteissa myöntää vain erittäin painavasta syystä.

Pykälän 2 momentin mukaisesti toimituksellista työtä tekevien henkilöiden lukumäärää laskettaessa huomioitaisiin sekä palkkasuhteessa olevat henkilöt, että freelance-palkkiot henkilötyövuosiksi muutettuina. Freelance-palkkiot muutettaisiin henkilötyövuosiksi jakamalla freelance-palkkiot median toimituksellisten työntekijöiden palkkojen keskiarvolla. Avustuksen kohdentamista freelance-ostoihin tarkasteltaisiin erityisenä tarkastelukohteena myös avustuksen jälkikäteisessä raportoinnissa.

7 § Valtiovavustuksen määrä

Pykälässä säädettaisiin valtiovavustuksen määrästä. Pykälän 1 momentin mukaan Käytännössä avustuksen suuruus yhtä toimituksellista työtä tekevää henkilöä kohden saataisiin jakamalla valtiovavustukseen varattu määrä avustuskelpoisiin hakemuksiin perustuvalla toimituksellista

työtä tekevien henkilöiden yhteenlasketulla lukumäärällä. Mikäli avustuskelpoisissa hakemuksissa olisi esimerkiksi yhteensä tuhat toimituksellista työtä tekevää henkilöä, jaettaisiin avustukseen varattu määräraha tuhannella.

Pykälän 2 momentin mukaan valtionavustuksen enimmäismäärä 6 §:ssä tarkoitetuista kustannuksista olisi yritystä kohden 200 000 euroa. Mediatukeen sovellettaisiin valtiontukien näkökulmasta hallinnollisesti keveintä ja aikataulullisesti ainoa mahdollista ratkaisua eli EU:n de minimis -sääntelyä, joka merkitsee sitä, että yritysکوhtaainen enimmäismäärä avustukselle olisi 200 000 euroa. De minimis -sääntelyn 200 000 euron yritysکوhtaista enimmäisrajaa valvotaan yhden yrityksen tasolla. Säännön tarkoituksena on välttää tilanne, jossa tiiviissä sidossuhteessa oleville yrityksille myönnetty de minimis -tuki valuisi esimerkiksi emoyrityksen hyväksi ja vääristäisi kilpailua.

Lähtökohta on, että jos yritys on esimerkiksi enemmistöomistuksen tai muunlaisen määräysvallan kautta sidossuhteessa toiseen yritykseen, tarkastellaan yrityksiä ”yhtenä yrityksenä” de minimis -tukien enimmäismäärän seurannan näkökulmasta. Esimerkiksi konsernitasolla emojen ja tytäryhtiöitä (ml. osuuskunnat) käsitellään de minimis -tuen näkökulmasta yhtenä yrityksenä ja niiden saamat tuet lasketaan yhteen. Vastaavasti myös yrityksen eri toimipisteitä käsitellään de minimis -tukea myönnettäessä yhtenä yrityksenä. Niin sanotut franchise-yritykset katsotaan puolestaan itsenäisiksi tuen saajiksi, joille de minimis -tukea voidaan myöntää erikseen.

Pykälän 3 momentin mukaan valtionavustus maksettaisiin enintään neljä toimituksellista työtä tekevää henkilöä vuodessa työllistävälle yritykselle 1,3-kertaisena. Valtionavustuksen määrä hakijaa kohden tulee rajallinen avustussumma huomioiden parhaimmillaankin olemaan melko maltillinen. Pykälän tarkoituksena on porrastaa avustuksen saajat kahteen eri luokkaan niiden työllistämien toimituksellista työtä tekevien henkilöiden lukumäärän mukaan. Esitetyn mukaisesti enintään neljä toimituksellista työtä tekevää henkilöä vuodessa työllistävät yritykset saisivat avustusta 1,3 kertaisesti suhteessa viisi tai enemmän toimituksellista työtä tekevää henkilöä vuodessa työllistäviin yrityksiin verrattuna. Tällöin avustus kohdistuisi suhteessa enemmän pienemmille toimijoille.

Käytännössä ensin laskettaisiin avustuksen suuruus yhtä toimituksellista työtä tekevää henkilöä kohden. Tämä saataisiin jakamalla valtionavustukseen varattu määrä avustuskelpoisiin hakemuksiin perustuvalla toimituksellista työtä tekevien henkilöiden yhteenlasketulla lukumäärällä. Tämän jälkeen laskettaisiin mahdollisten enintään neljä toimituksellista työtä tekevää henkilöä vuodessa työllistävien pienten yritysten osuus avustuskelpoisten hakemusten toimituksellista työtä tekevien henkilöiden kokonaismäärästä, joka kerrotaisiin luvulla 1,3. Eli avustukseen varattu summa/avustuskelpoisten hakemusten toimituksellista työtä tekevien henkilöiden yhteenlaskettu lukumäärä=avustuksen määrä yhtä toimituksellista työtä tekevää henkilöä kohden. Pienten toimijoiden painotus saadaan kertomalla kaikkien enintään neljä toimituksellista työtä tekevää henkilöä vuodessa työllistävien yritysten toimituksellista työtä tekevien henkilöiden lukumäärä luvulla 1,3.

Pienten yritysten osuus avustuksesta vähentäisi yhtä toimituksellista työtä tekevää henkilöä kohti saatavaa avustussummaa muiden hakijoiden osalta. Pienten yritysten avustuksen laskemisen

2025 loppuun saakka, jotta jälkikäteiset raportoinnit ja mahdolliset perintäasiat ehditään käsitellä asetuksen voimassaolon puitteissa.

LUONNOS