



LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖ

YLEISRADIO OY:N JULKINEN PALVELU JA RAHOITUS

Yleisradio Oy:n julkista palvelua ja rahoitusta selvittäneen
työryhmän loppuraportti

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 12.2.2008 työryhmän selvittämään Yleisradio Oy:n julkista palvelua ja rahoitusta. Työryhmän asettaminen perustuu pääministeri Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmaan tehtyyn kirjaukseen.

Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotuksia Yleisradio Oy:n julkisen palvelun määrittelystä ja laajuudesta sekä Yleisradio Oy:n rahoituksen järjestämisestä. Työryhmän tuli ehdotustensa pohjaksi selvittää julkista palvelua sekä julkisen palvelun erilaisia rahoitusvaihtoehtoja, niiden toteuttamismahdollisuuksia ja vaikutuksia.

Toimeksiannossa todetaan, että työryhmän tulee ottaa huomioon julkisen palvelun toimintaedellytysten pitkäjänteinen turvaaminen, julkisen palvelun laajuuden ja rahoituksen vaikutukset suomalaisiin viestintämarkkinoihin sekä julkisen palvelun merkitys suomalaisen sisältötuotannon edistäjänä. Työryhmän tuli lisäksi ottaa huomioon eduskunnan Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston kertomuksen yhtiön toiminnasta vuosilta 2005 ja 2006 antamassa kirjelmässä (eduskunnan kirjelmä 29/2007 vp) antama kannanotto. Kannanoton mukaan Yleisradio Oy:n toiminnan on toteututtavaksi julkisen palvelun tehtävän keskittyttävä sisältöihin, palveluihin ja niiden toimivuuteen sekä näiden laatuun. Kannanotossa todetaan edelleen, että Yleisradio Oy:n tulevaa rahoitusta on selvitettävä kokonaisvaltaisesti julkisen palvelun tehtävän toteuttamisen valossa.

Työryhmän tuli tehdä tarpeelliset ehdotukset toimenpiteiksi 31.12.2008. Työryhmälle myönnettiin pyynnöstä jatko aika 30.4.2009 asti.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin kansanedustaja Mika Lintilä. Työryhmän varapuheenjohtajiksi kutsuttiin kansanedustaja Tarja Filatov ja kansanedustaja Jari Koskinen. Jäseniksi kutsuttiin alivaltiosihteeri Martti Hetemäki, kansanedustaja Bjarne Kallis, kansanedustaja Martti Korhonen, kansanedustaja Anni Sinnemäki, kansanedustaja Raimo Vistbacka, toimitusjohtaja Kari Väisänen, kansanedustaja Ulla-Maj Wideroos, yhteiskuntatieteiden tohtori Juhani Wiio sekä liikenne- ja viestintäministeriön edustajana ylijohtaja Liisa Ero. Työryhmän pääsihteeriksi kutsuttiin oikeustieteiden kandidaatti Jussi Tunturi. Työryhmän sihteereiksi määrättiin viestintäneuvos Elina Normo ja neuvotteleva virkamies Kirsi Miettinen.

Työryhmä on kokoontunut 19 kertaa. Työryhmä on kuullut asiantuntijoina Yleisradio Oy:n ja muiden viestintäyritysten ja eri yhteisöjen edustajia. Työnsä kuluessa työryhmä kutsui ylijohtaja Risto Ruohosen selvityshenkilöksi selvittämään Radion Sinfoniaorkesterin (RSO) rahoitukseen liittyviä kysymyksiä. Selvitys ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

Saatuana työnsä päätökseen työryhmä kunnioittaen luovuttaa loppuraporttinsa siihen sisältyvine esityksineen liikenne- ja viestintäministeriölle.

Helsingissä 23. päivänä huhtikuuta 2009

Mika Lintilä
puheenjohtaja

Tarja Filatov
varapuheenjohtaja

Martti Hetemäki

Martti Korhonen

Raimo Vistbacka

Ulla-Maj Wideroos

Liisa Ero

Kirsi Miettinen
sihteeri

Jari Koskinen
varapuheenjohtaja

Bjarne Kallis

Anni Sinnemäki

Kari Väisänen

Juhani Wiio

Jussi Tunturi
pääsihteeri

Elina Normo
sihteeri

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo	5
1 Johdanto	7
2 Yhteenveto työryhmän esityksistä.....	9
2.1 Julkisen palvelun määrittely	9
2.2 Julkisen palvelun rahoitus	9
2.3 Julkisen palvelun ohjaus ja valvonta.....	10
3 Julkinen palvelu Euroopan unionissa	12
4 Julkisen palvelun tehtävän määrittely.....	15
4.1 Lainsäädäntö	15
4.2 Julkisen palvelun määrittely eri Euroopan maissa.....	16
4.3 Yleisradio Oy julkisen palvelun tarjonta.....	21
4.3.1 Televisiotoiminta.....	21
4.3.2 Radiotoiminta.....	23
4.3.3 Uudet palvelut	25
4.3.4 Julkisen palvelun erityiset tehtävät	26
4.4 Julkisen palvelun määrittelyn kehittämistarve.....	30
4.5 Julkisen palvelun määrittely - työryhmän esitys.....	32
5 Julkisen palvelun rahoitus	33
5.1 Lainsäädäntö	33
5.1.1 Valtion televisio- ja radiorahasto	33
5.1.2 Televisiomaksu	33
5.2 Julkisen palvelun rahoitus eri Euroopan maissa	35
5.2.1 Julkisen palvelun rahoitukseen liittyviä yleispiirteitä	35
5.2.2 Rahoitus Pohjoismaissa	36
5.2.3 Julkisen palvelun tulorakenne eri maissa	37
5.3 Julkisen palvelun rahoitus Suomessa	38
5.3.1 Julkisen palvelun rahoituksen linjaukset	38
5.3.2 Valtion televisio- ja radiorahaston tulokertymä.....	39
5.3.3 Parlamentaaristen työryhmien ja hallintoneuvoston linjausten toteutus Yleisradio Oy:ssä.....	40
5.3.4 Yleisradio Oy:n talouden kehitys	42
5.3.5 Yleisradio Oy:n rahoitusvaje	43
5.4 Julkisen palvelun rahoitusvaihtoehdot	45
5.4.1 Nykyinen televisiomaksu.....	45
5.4.2 Uusi julkisen palvelun mediamaksu	49
5.4.3 Verorahoitus.....	58
5.4.4 Markkinaehtoinen rahoitus	62
5.4.5 Toimialalta kerättävät maksut	65
5.5 Julkisen palvelun rahoituksen kehittämistarve	67
5.6 Julkisen palvelun rahoitus - työryhmän esitys.....	68
6 Julkisen palvelun ohjaus ja valvonta	70
6.1 Lainsäädäntö	70
6.2 Yleisradio Oy:n hallintomalli ja julkisen palvelun valvonta	71
6.3 Julkisen palvelun ohjauksen ja valvonnan kehittämistarve.....	72
6.4 Julkisen palvelun ohjaus ja valvonta - työryhmän esitys	73
LÄHTEET JA TAUSTA-AINEISTO	75
LIITTEET	77

1 Johdanto

Suomessa julkisen palvelun tarjonta on säädetty Yleisradio Oy:stä annetussa laissa (1380/1993) Yleisradio Oy:n tehtäväksi. Julkisen palvelun keskeisinä piirteinä voidaan pitää seuraavia seikkoja: Julkisen palvelun toimintaa harjoittaa julkinen organisaatio ja sen rahoitus poikkeaa kaupallisesta toiminnasta. Julkisella vallalla on mahdollisuus osallistua julkista palvelua tarjoavan organisaation johtoon ja valvontaan. Lisäksi julkista palvelua tarjoavan organisaation ohjelmatoimintaan kohdistetaan erityisiä vaatimuksia. Sananvapauden turvaamisen lisäksi julkisella palvelulla on vakiintuneesti pyritty turvaamaan jokaisen oikeus saada tietoa, nauttia sivistyksestä ja kulttuurista sekä kehittää itseään. Sen tulee olla kaikkien kansalaisten vastaanotettavissa yhtäläisin ehdoin, asuinpaikasta ja sosiaalisesta tai taloudellisesta asemasta riippumatta.

Julkinen palvelu on osa modernia tietoyhteiskuntaa. Yleisradio Oy:n sisältötarjonnalla on vahva rooli joukkoviestinnän kentässä ja julkisen palvelun tarjontaa arvostetaan. Yleisradio Oy tavoittaa ohjelmistoillaan television, radion ja verkkopalveluiden avulla 99 prosenttia suomalaisista. Päivittäin Yleisradio Oy:n eri mediat tavoittavat kansalaisista yli 80 prosenttia ja viikoittain 96 prosenttia.¹ Parhaiten suomalaiset tavoittaa Yleisradio Oy:n uutistarjonta, jota vuonna 2008 seurasi päivittäin 71 prosenttia yli 15-vuotiaista. Muita päivittäin parhaiten tavoitettavia ohjelma-alueita ovat alueelliset ohjelmistot, urheilulähetykset ja television ajankohtaisohjelmat. Viikoittain tarkasteltuna television ajankohtaisohjelmia seuraa 70 prosenttia väestöstä ja lähes samaan tavoitavuuteen yltävät asiaohjelmat ja ulkomainen draama. Myös tyytyväisyys Yleisradio Oy:n mediatarjontaan on tutkimusten mukaan hyvällä tasolla.

Suomalaisen julkisen palvelun kehittämistä on viime vuosia tehty kahden parlamentaarisen työryhmän linjausten ja esitysten pohjalta. Liikenne- ja viestintäministeriö asetti helmikuussa 2001 työryhmän (ns. Backmanin työryhmä), jonka tehtävänä oli selvittää televisiotoiminnan toimintaedellytysten parantamista konvergoituvassa toimintaympäristössä ja tehdä tarvittavat ehdotukset. Työryhmän tuli lisäksi tarkastella julkisen palvelun määrittelyn rajausta ja tarvittaessa tehdä ehdotus sen muuttamisesta. Työryhmä jätti loppuraporttinsa toukokuussa 2001.² Toukokuussa 2003 puolestaan asetettiin työryhmä (ns. Niemelän työryhmä), jonka tehtävänä oli muun ohessa laatia ehdotus Yleisradio Oy:n rahoituksen järjestämisestä siirryttäessä kokonaan digitaaliseen televisiotoimintaan. Lisäksi työryhmällä oli tehtävänä arvioida julkisen palvelun määrittelyn ja Yleisradio Oy:n täyden palvelun tehtävän ajanmukaisuutta sekä yhtiön hallintomallin kehittämistä. Työryhmä jätti väliraporttinsa joulukuussa 2003³ ja loppuraporttinsa lokakuussa 2004.⁴

Julkisen palvelun kehittäminen on ollut esillä sekä edellisen että nykyisen hallituksen hallitusohjelmissa. Tämä työryhmän työn käynnistäminen perustuu pääministeri Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan Yleisradio Oy:n vuoden 2010 jälkeistä rahoitusta selvittämään asetetaan parlamentaarinen työryhmä. Tässä raportissa

¹ Ylen tavoitavuus ja tyytyväisyystutkimus 2008 (Taloustutkimus).

² Televisiotoiminnan toimintaedellytysten parantaminen. LVM:n julkaisuja 29/2001.

³ Kohti digiaikaa. LVM:n julkaisuja 52/2003.

⁴ Julkisen palvelun televisio ja radiotoiminta 2010. LVM:n julkaisuja 59/2004.

työryhmä esittää toimeksiantonsa mukaisesti ehdotuksia, jotka liittyvät julkisen palvelun määritelmään, rahoituksen järjestämiseen sekä valvontaan.

Tämän raportin luvussa 2 on esitetty kootusti työryhmän ehdotukset. Luvussa 3 kuvataan Euroopan unionin keskeisimmät säädökset, joilla on vaikutusta julkisen palvelun määrittelyyn ja rahoitukseen. Luvussa 4 keskitytään julkisen palvelun määrittelyyn liittyviin kysymyksiin. Luku 5 käsittelee Yleisradio Oy:n julkisen palvelun rahoituksen eri vaihtoehtoja. Luvussa 6 käsitellään julkisen palvelun ohjaukseen ja valvontaan liittyviä kysymyksiä.

2 Yhteenveto työryhmän esityksistä

2.1 Julkisen palvelun määrittely

Työryhmä on arvioinut julkisen palvelun määrittelyä ottaen huomioon julkisen palvelun merkityksen ja roolin sisältöpalvelujen tarjoajana, toimintaympäristön muutoksen ja EU-säädösten kehittämisen. Työryhmä katsoo, että Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n mukainen yhtiön julkisen palvelun tehtävän määrittely vastaa sille edellä asetettuja vaatimuksia seuraavin muutoksin ja täsmennyksin:

- Koska nykyinen julkisen palvelun tehtävän yleinen määrittely on aiheuttanut joitakin tulkintaongelmia, työryhmä esittää sitä täsmennettäväksi siten, että nykyinen velvoite "täyden palvelun" ohjelmistoista korvataan velvoitteella tuoda "monipuolinen ja kattava" televisio- ja radio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin.
- Työryhmä esittää, että määritelmä "kaikissa televerkoissa" korvataan ilmaisulla "yleisissä viestintäverkoissa", joka vastaa muualla lainsäädännössä käytettävää terminologiaa. Työryhmä korostaa, että julkisen palvelun tehtävän täyttäminen edellyttää nyt ja tulevaisuudessa teknisen kehityksen hyödyntämistä sekä jakeluteiden, että uusien sisältöpalvelujen kehittämisessä. Samalla työryhmä toteaa, että säännöksen tarkoittamien muiden julkisen palvelun sisältöpalvelujen tulee täyttää julkisen palvelun tehtävän määrittelyn asettamat kriteerit.
- Työryhmä esittää, että palveluja voidaan tarjota "valtakunnallisesti ja alueellisesti". Muutos vastaa käytännössä vallitsevaa tilaa.
- Työryhmä esittää toisen momentin kohtaan 2) lisättäväksi velvoitteen säilyttää Yleisradio Oy:n ohjelma-aineistoa, jonka tärkeänä tehtävänä on toimia kansakunnan muistina. Perustettu Kansallinen audiovisuaalinen arkisto tulee myös tallentamaan ja tallettamaan otoksina tiedotusvälineiden ohjelmistoja.
- Työryhmä esittää toisen momentin kohtaan 3) lisättäväksi julkisen palvelun ohjelmatoiminnan velvollisuus painottaa, lapsille suunnattujen ohjelmistojen ohella, myös nuoret ikäryhmät tavoittavaa ohjelmatarjontaa.

Työryhmä pitää muilta osin laissa määriteltyä Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävää asianmukaisena, eikä esitä muita muutoksia.

2.2 Julkisen palvelun rahoitus

Työryhmän tavoitteena on ollut luoda julkisen palvelun rahoitusmalli, joka pitkäjänteisesti turvaa Yleisradio Oy:n julkisen palvelun rahoituksen ja riippumattomuuden.

Työryhmä on arvioinut erilaisia julkisen palvelun rahoitusmalleja. Työryhmä katsoo, että kansalaisten ja yhteisöjen maksamista maksuista kertyvän rahoituksen olevan edelleen tarkoituksenmukaisin julkisen palvelun rahoitusmalli maassamme. Malli on perusteltu julkisen palvelun ja sen käyttäjän välisen yleisösuhteen säilyttämiseksi ja julkisen palvelun riippumattomuuden takaamiseksi.

Työryhmän lähtökohtana on ollut, että julkista palvelua käytetään tai hyödynnetään siinä laajuudessa, että sen rahoituksen järjestäminen edellyttää nykyistä laajempaa maksajakuntaa. Lisäksi työryhmä katsoo, että teknologinen murros, julkisen palvelun sisällöllinen kehitys ja viestintäpalveluiden uudistuvat käyttötottumukset ovat muuttaneet julkisen palvelun toimintaympäristöä siinä määrin, että tietyn laitteen omistukseen nojaava maksuperuste ei enää ole ajantasainen ja siitä tulisi luopua.

Työryhmä katsookin, että nykyistä järjestelmää tulisi uudistaa seuraavasti:

- Maksu ei enää perustuisi televisiovastaanottimen omistukseen ja siitä tehtävään ilmoitukseen, vaan maksuvelvollisuus kohdistuisi automaattisesti kaikkiin asuntokuntiin sekä maksuvelvollisiin yrityksiin ja yhteisöihin.
- Maksuvelvollisia olisivat kaikki asuntokunnat siten, että kaikki asuntokuntaan kuuluvat täysi-ikäiset henkilöt olisivat yhteisvastuussa maksun suorittamisesta. Asuntokunnalla tarkoitetaan henkilöitä, jotka asuvat vakituisesti samassa asunnossa tai osoitteessa.
- Maksuvelvollisia olisivat myös yritykset ja yhteisöt, joiden vuotuinen liikevaihto ylittää 400 000 euroa. Maksua ei perittäisi valtiolta, kunnilta ja seurakunnilta paitsi siltä osin kuin ne harjoittavat liiketoimintaa.
- Maksu määrättäisiin vuosittain siten, että kukin asuntokunta maksaisi noin 175 euron suuruisen maksun. Kukin yritys tai yhteisö puolestaan maksaisi kolminkertaisen maksun asuntokunnan maksuun verrattuna. Nykyinen televisiomaksu on 224,30 euroa.
- Uudistettu maksujärjestelmä eli julkisen palvelun mediamaksu otettaisiin käyttöön vuoden 2011 alusta.

Työryhmä katsoo, että valtion televisio- ja radiorahaston hallinnointi ja maksujen kerääminen voitaisiin edelleenkin säilyttää Viestintäviraston tehtävänä.

Työryhmä katsoo, että lähtökohtana julkisen palvelun rahoituksen mitoituksessa tulee olla Yleisradio Oy:n nykyisen palvelutason säilyttäminen. Rahoituksen tason tulee olla riittävä, jotta myös julkisen palvelun sisältötarjonnan kehittäminen voidaan turvata. Työryhmä katsoo, että maksun suuruutta määrättäessä tulee lähtökohtana pitää sitä, että valtion televisio- ja radiorahastoon kertyisi varoja noin 450 miljoonaa euroa. Tämä summa kattaisi maksujärjestelmästä syntyvät kustannukset, Yleisradio Oy:n 415 miljoonan euron kustannusten kattamisen sekä maksusta suoritettavan kahdeksan prosentin arvonnalisäveron. Summa kattaisi myös digisiirtymän yhteydessä syntyneen 20 miljoonan euron rahoitusvajeen.

Työryhmä katsoo, että rahoituksen tasosta tulee voida päättää pitemmällä aikavälillä, esimerkiksi neljäksi vuodeksi kerrallaan siten, että valtion televisio- ja radiorahastoa voidaan edelleenkin hyödyntää. Työryhmä kuitenkin katsoo, että siirtymävaiheessa tason arviointi voitaisiin kuitenkin suorittaa jo vuoden 2011 aikana. Liitteenä 3 on esitetty työryhmän näkemys maksutason tarkistamismenettelystä.

2.3 Julkisen palvelun ohjaus ja valvonta

Ottaen huomioon sähköisen viestinnän kehityksen, julkisen palvelun merkityksen sisältöpalvelujen tuottajana sekä kansallisen päätöksenteon roolin työryhmä katsoo, että

julkisen palvelun kansallista valvontaa ja siten Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston tehtäviä tulee täsmentää ja riippumatonta asemaa on vahvistettava.

Hallintoneuvoston tärkeimmäksi tehtäväksi Yleisradio Oy:stä annetussa laissa kirjattu "huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tehtävät tulevat suoritetuiksi" ei yleisluontoisuudessaan työryhmän näkemyksen mukaan vastaa enää kehittyvän tilanteen asettamia vaatimuksia. Samoin tulee tarkistaa hallintoneuvoston tehtäviä ja roolia julkisen palvelun talouden kattavassa valvonnassa sekä siinä, että Yleisradio Oy ei sovelle kilpailusääntöjen vastaisia käytäntöjä.

Työryhmä katsoo, että hallintoneuvoston ja hallituksen tehtäväjakoja tulee edelleen selkiyttää siten, että hallintoneuvosto määrittää julkisen palvelun tavoitteet Yleisradio Oy:stä annetun lain ja käytettävissä olevien resurssien puitteissa, joita hallitus sekä toimiva johto toteuttavat.

Työryhmä esittää, että hallintoneuvoston tehtäviä ja asemaa täsmennettäisiin seuraavasti:

- Hallintoneuvosto valvoo, että kaikki laissa asetetut julkisen palvelun tehtävät täytetään.
- Hallintoneuvosto asettaa julkisen palvelun lainmukaisten tehtävien yleiset sisällölliset ja määrälliset tavoitteet.
- Hallintoneuvosto arvioi merkittävät uudet palvelut ja toiminnot julkisen palvelun tehtävän kannalta.
- Hallintoneuvosto valvoo, että julkisen palvelun toteuttamiseen osoitetut varat käytetään läpinäkyvästi ja tehokkaasti tähän tarkoitukseen ylikompensaatio välttämättä.
- Hallintoneuvosto valvoo, että muut kuin julkisen palvelun toiminnot eriytetään kirjanpidollisesti ja että käytössä ei ole alihinnoittelua eikä ristikkäistukia.
- Hallintoneuvosto antaa Saamelaiskäräjiä kuultuaan julkisen palvelun toteutumisesta vuosittain toimintavuotta käsittävän kertomuksen eduskunnalle.

Edelleen työryhmä katsoo valtion kannanottoihinkin viitaten, että eduskunnan omistajaohjausta ja itsenäistä julkisen palvelun valvontaa toteuttava hallintoneuvosto, laillisuusvalvontaa suorittava Viestintävirasto ja kilpailusääntöjen valvonta muodostavat toimivan ja tehokkaan kansallisen julkisen palvelun valvontajärjestelmän.

3 Julkinen palvelu Euroopan unionissa

Euroopan unionin (EU) audiovisuaalisen alan politiikan tarkoituksena on edistää alan kehitystä unionissa erityisesti saamalla valmiiksi alan sisämarkkinat ja samalla tukemalla ensiarvoisen tärkeitä yleisiä tavoitteita, kuten kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta, alaikäisten ja ihmisarvon suojelua ja kuluttajansuojaa. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi yhteisö käyttää kahdenlaisia toisiaan täydentäviä ja toisiinsa liittyviä toimintamuotoja; sääntelytoimenpiteitä ja tukimekanismeja.

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sääntely on jätetty pitkälti kansallisten sääntelyviranomaisten omaan harkintaan. Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan ja sen rahoituksen sääntely nojaa EU:n perustamissopimusten tasolla kahteen kokonaisuuteen, jotka ovat vuonna 1997 Amsterdamin sopimukseen liitetty yhteisön perustamissopimusta täydentävä pöytäkirja (ns. Amsterdamin pöytäkirja) ja perustamissopimukseen sisältyvät kilpailusäännöt.

Amsterdamin pöytäkirja on perussopimukseen liitetty tulkitseva pöytäkirja, joka sisältää yleisradiotoiminnan kannalta keskeiset periaatteet. Pöytäkirja tuli voimaan vuonna 1998. Amsterdamin pöytäkirjassa todetaan aluksi, että "jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus". Pöytäkirjassa todetaan edelleen seuraavaa: "Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyrityksille kunkin jäsenmaan antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta yhteisön kauppaa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän suorittaminen". Pöytäkirja määrittelee selvästi julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskevan päätösvallan jaon jäsenvaltioiden ja yhteisön välillä.

Uuteen EU:n perussopimukseen on liitetty täysin samansisältöinen pöytäkirja perusteluineen.

Perustamissopimus kieltää lähtökohtaisesti valtioneuvoston, mutta sallii joitain poikkeuksia esimerkiksi julkisen palvelun osalta. Tältä osin *komission tiedonanto valtioneuvostojen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan*⁵ määrittelee puitteet tälle toiminnalle Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen muodostaessa viime kädessä sääntöjen tulkintalinjan. Tiedonannossa, kuten myös sen parhaillaan käynnissä olevassa uudistamisprosessissa, lainataan neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 25.1.1999 antamaan päätöslauselmaa julkisesta yleisradiotoiminnasta.

Päätöslauselmassa korostettiin julkisen palvelun merkitystä unionin yhteiskuntaelämälle, demokratialle ja kulttuurille ja todettiin seuraavaa: "Julkisen yleisradiotoiminnan erityisvelvoitteen täyttämisen välttämätön edellytys on, että erilaiset kanavat ja palvelut ovat suuren yleisön saatavilla syrjimättömyyden ja yhtäläisten mahdollisuuksien pohjalta". Julkisen yleisradiotoiminnan on "hyödynnettävä tekniikan kehitystä", sillä on "tärkeä tehtävä

⁵ EYVL 2001/C320/04

uusista audiovisuaalialan palveluista ja tietopalveluista sekä uusista tekniikoista koituvien hyötyjen saattamisesta yleisön saataville" ja sen tehtäviin kuuluu "toiminnan kehittäminen ja monipuolistaminen digitaalisena aikana". Päätöslauselmassa todetaan lisäksi, että "julkisen yleisradiotoiminnan on voitava vastaisuudessa tarjota laaja ohjelmistovalikoima jäsenvaltioiden sille määrittelemän tehtävän mukaisesti puhutellakseen koko yhteiskuntaa; näin ollen on perusteltua, että julkisella yleisradiotoiminnalla pyritään saavuttamaan laaja yleisö".

Tiedonanto sisältää linjaukset komission tulkintakäytännöistä perustamissopimuksen 87 ja 86 (2) artiklojen soveltamisesta sen arvioidessa jäsenmaiden järjestelmiä ja yksittäisiä valituksia. Tiedonannossa julkisen palvelun määrittelyn osalta komissio hyväksyy tiedonannossa ns. laajan yleismääritelmän, jollainen on sisällytetty Yleisradio Oy:stä annettuun lakiin (täysi palvelu, monipuolisuus, yms.), ja joka on käytössä lähes kaikissa vanhoissa EU-maissa. Näin ollen komissio puuttuu ainoastaan selviin epäkohtiin tai suhteettomuuksiin. Esimerkkinä tällaisista suhteettomuuksista mainitaan erilaiset sähköiseen e-kauppaan liittyvät palvelut. Yleisradioyhtiöiden toiminnan laajentuminen ns. uusiin medioihin on tiedonannon mukaan kuitenkin täysin ymmärrettävää ja hyväksyttävää. Tiedonannossa komissio edellyttää, että julkisen palvelun tehtävän noudattamista valvoo kyseisestä palvelua tarjoavasta yhtiöstä riippumaton toimielin. Tiedonannossa kuvataan lisäksi suhteellisuudesta, jota komissio käyttää arvioidessaan tutkittavien yritysten rahoituksen suhdetta niille osoitettuun tehtävään. Tässä yhteydessä korostetaan rahoituksen läpinäkyvyyden periaatetta.

Tiedonannon julkistamisen jälkeen komissio on tehnyt yli 20 päätöstä, jotka koskevat eri jäsenmaiden yleisradioyhtiöiden rahoitusta. Lisäksi yhteisön tuomioistuinten ratkaisut ovat tänä aikana vaikuttaneet merkittävästi EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan tulkintaan, jonka perusteella yleisradioyhtiöille myönnettävää valtiontukea arvioidaan.

Komissio käynnisti tammikuussa 2008 prosessin tiedonannon uudistamisesta. Komissio perusteli uudistamisen tarvetta oikeudellisessa ympäristössä tapahtuneilla muutoksilla, kuten julkisista palveluista maksettavia korvauksia koskeva komission päätös ja puitteet sekä televisiodirektiivin uudistus. Lisäksi digitalisoinnista ja viestintäalan konvergenssista aiheutuva markkinoiden kehitys vaatii komission mielestä nykyisten sääntöjen huolellista analysointia ja edelleen kehittämistä. Uuden luonnoksen valmistelussa on viitattu edellä kuvattuun vuoden 1999 päätöslauselmaan. Siinä viitataan myös Unescon vuoden 2005 yleissopimukseen ja Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksiin vuodelta 2007, joissa on korostettu julkisen palvelun roolia kulttuurisen moniarvoisuuden edistäjänä sekä näkyvää asemaa uudessa mediaympäristössä myös uusien palvelujen luojana.

Komissio julkisti ehdotuksen uudeksi tiedonannoksi marraskuussa 2008. Tiedonantoluonnos korostaa selkeästi sekä julkisen palvelun tehtävän täyttämisen että julkisen palvelun talouden valvontaa. Talouden valvonnassa painotetaan ylikompensaatiota, suhteellisuusperiaatetta sekä julkisen palvelun tehtävän ja muiden toimintojen erottamista kirjanpidossa.

Olennessa muutosesitys koskee merkittävien uusien palvelujen ja toimintojen ennakoarvioinnin vaatimusta, jossa olisi kaksi osiota: julkisen palvelun arviointi ja markkina-analyysi. Arvioinnista vastaisi lainsäädännön puitteissa joko riippumaton elin tai yleisradioyhtiön oma, toimivasta johdosta riippumaton hallintoelin tietyin ehdoin.

Komission tiedonantoluonnos on monelta osin useimpien jäsenmaiden kritiikin kohteena.

Luonnoksen on katsottu olevan ristiriidassa Amsterdamin pöytäkirjan kanssa, jossa määritellään julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskevan päätösvallan jako yhteisön ja jäsenmaiden välillä. Samoin on arvosteltu voimakkaasti luonnoksen harmonisointivaatimusta, joka ei tee uusien merkittävien palvelujen ehdotetun ennakoarviointimenettelyn osalta eroa pienten ja suurten maiden välillä.

Suomen valtio on kannanotossaan luonnoksesta tuonut esille, että palveluvelvoitteen laajentamista tai täsmentämistä koskevat lisätoimeksiannot kuuluvat kansallisten viranomaisten harkintavaltaan. Samoin valvonnan osalta on todettu, että jäsenvaltioilla on vapaus määrätä sen järjestämisestä parhaaksi katsomalla tavalla, eivätkä ylimääräistä hallinnollista taakkaa lisäävät erityisjärjestelyt ole välttämättömiä.

Suomi on kannanotoissaan suhtautunut varauksellisesti myös esitettyihin markkina-analyysivelvoitteisiin yksittäisten uusien palvelujen osalta, koska julkisten yleisradioyhtiöiden tehtävä on jatkuvasti kehittyvä kokonaisuus ja koska Amsterdamin pöytäkirjan mukaan tehtävän määrittely on jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluva asia. Myös Suomen valtio on tässä yhteydessä kiinnittänyt huomiota Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen Tanskan TV2:ta koskevaan päätökseen⁶ jonka mukaan "kaupallisten televisiokanavien toiminta ei voi rajoittaa jäsenvaltioita näiden määritellesä yleisradiotoiminnan julkisen palvelun tehtävää".

Suomen kannanotoissa on niin ikään torjuttu esitys pitkälle menevistä valvontajärjestelyistä, joilla havaittaisiin yleisradioyhtiöiden kilpailun vastaiset käytännöt, jotka ovat suoraan yhteydessä niiden saamaan julkiseen rahoitukseen, koska kilpailijoiden oikeusturvan takaamisessa keskeisiä ovat joka tapauksessa normaalit kilpailu- ja valtioneuvoston noudattamisen valvonnan järjestelmät

Suomessa lainsäädännöllä määritelty julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tehtävä rakentuu edellä mainittujen asiakirjojen periaatteille ja arvoille. Pohjoismaissa ja laajemmin Euroopassa yleisradioyhtiöille osoitetut julkisen palvelun tehtävät ovat hyvin samankaltaisia, joitakin kansallisia erityispiirteitä ja painotuksia lukuun ottamatta.

⁶ Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisu 22.10.2008 T-309/04.

4 Julkisen palvelun tehtävän määrittely

4.1 Lainsäädäntö

Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävä on määritelty Yleisradiosta annetun lain (1380/1993) 7 §:ssä. Sen mukaan yhtiön tehtävänä on tuoda täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkiseen palveluun liittyviä sisältöpalveluja voidaan tarjota kaikissa televerkoissa.

Julkisen palvelun tehtävää täsmennetään 7 §:n toisessa momentissa siten, että julkisen palvelun tulee erityisesti:

- 1) tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia
- 2) tuottaa, luoda ja kehittää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä
- 3) ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, painottaa lapsille suunnattuja ohjelmistoja sekä tarjota hartausohjelmia
- 4) kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä
- 5) tukea suvaitsevuutta ja monikulttuurisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille
- 6) edistää kulttuurien vuorovaikutusta ja ylläpitää ulkomaille suunnattua ohjelmatarjontaa
- 7) välittää asetuksella tarkemmin säädettäviä viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa.

Julkisen palvelun tehtävän määrittelyä on viimeksi muutettu vuonna 2005, jolloin toteutettiin ns. Niemelän työryhmän esittämät muutokset. Työryhmä esitti lain 7 §:ään lisäyksiä ja täsmennyksiä. Uudella määritelmällä haluttiin korostaa julkisen palvelun ohjelmiston luonnetta ja painopisteitä.

Työryhmän esityksen mukaisesti määritelmään lisättiin kohta, jonka mukaan yhtiön tulee tukea kansanvaltaa ja kansalaisten osallistumista tarjoamalla mahdollisuuden vuorovaikutukseen. Työryhmän esityksen mukaisesti määritelmään lisättiin erillinen maininta lastenohjelmista ja tasa-arvosta. Työryhmän ehdotuksesta määritelmään lisättiin uutena julkisen palvelun ohjelmatoimintaan liittyvänä elementtinä velvollisuus tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta. Työryhmän esityksen mukaan myös sana *kansalainen* on sisällytetty pykälään.

Työryhmä sen sijaan ei esittänyt muutoksia Yleisradio Oy:lle asetettuun velvoitteeseen tuoda täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin.

4.2 Julkisen palvelun määrittely eri Euroopan maissa

Seuraavassa tarkastellaan pääpiirteissään julkisen palvelun määrittelyä ja toteutusta seuraavissa maissa: Ruotsi, Tanska, Norja, Iso-Britannia, Hollanti, Irlanti, Itävalta ja Sveitsi. Kyseiset maat ovat pieniä, kaksi- tai monikielisiä maita, joiden voidaan arvioida tarjoavan vertailupohjaa maamme tilanteelle. Lisäksi tarkastelussa on mukana Iso-Britannia, koska siellä julkisen palvelun toiminnalla on pitkät perinteet ja sitä pidetään yleisesti julkisen palvelun esimerkkimaana. Muissakin EU-maissa (esimerkiksi Portugal, Espanja, Ranska, Kreikka, Belgia, Saksa) on vastaavatyypinen julkisen palvelun järjestely, mutta ne ovat poliittiselta ja kulttuuritaustaltaan siinä määrin erilaisia, että niitä ei tässä yhteydessä käsitellä. Tarkastelussa huomiota kiinnitetään seuraaviin seikkoihin: yhtiömuoto, mikä osapuoli antaa tehtävät, mikä on tehtävien päämuoto, missä määrin toimeksiannossa mainitaan uudet palvelut, mitä uudistuksia on vireillä ja missä määrin mainitaan kaupallinen toiminta ja sen harjoittamisen periaatteet.

Julkisen palvelun tehtäväksiänto on jokaisessa maassa laaja. Se kattaa uutisvälityksen, informaation, viihteen mukaan lukien urheilu sekä vähemmistöjen ja erityisryhmien palvelut. Määrittelyn sisältö vastaa suomalaista käsitettä ”täysi palvelu”. Tämän lisäksi useimmiten mainitaan sisältöpalvelut internetissä tai on line -palveluina. Tehtäväksiannot sisältävät usein laajan luettelon tehtävistä ja erillistehtävistä. Eri maissa tehtävien yksityiskohtaisuuden aste vaihtelee samoin kuin tapa, jolla toimeksiänto annetaan.

Useimmiten julkisen palvelun yhtiöiden kohdalla säädetään lisäksi joko yleislain, erityislain tai toimiluvan nojalla sananvapaudesta, tasapuolisuudesta, ohjelmatoiminnan toimituksellisesta riippumattomuudesta, lasten suojelun tarpeen huomioon ottamisesta ja hyvän journalistisen tavan noudattamisesta sekä muun muassa ihmisten yksityisyyden kunnioittamisesta.

Ruotsi

Ruotsissa julkisen palvelun toimintaa harjoittavat osakeyhtiömuotoiset Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR) ja Sveriges Utbildningsradio AB (UR).

Toimeksiannosta päättävät hallitus ja parlamentti. Tehtävistä on säädetty lailla, jossa on yleisluontoiset säännökset. Tehtäviä määritellään lisäksi hallituksen antamissa toimiluvissa, jotka sisältävät tarkempia säännöksiä. Tämän lisäksi parlamentti määrittelee tarkemmin tehtävät ja velvollisuudet samalla, kun se vuosittain päättää toimintaan osoitettavista määrärahoista. Seuraavassa käsitellään tarkemmin televisio-ohjelmistoja tarjoavan SVT:n toimeksiäntoa.

Tehtäväksiannon mukaan SVT:n tulee lähettää monipuolista ohjelmatarjontaa, joka on kaiken kattava sisältäen myös omaleimaisempia ohjelmaluokkia. Internet sisältyy toimeksiäntoihin osana käsitettä täydentävä toiminta (kompletterande verksamhet). SVT:n on mahdollista harjoittaa kaupallista toimintaa (sidoverksamheter), jotka tulee eriyttää julkisesta palvelusta ja joiden tulee kattaa niistä syntyneet kustannukset. Toiminnan on oltava kilpailuneutraalia.

SVT:n toimeksiäntoon sisältyy muun muassa seuraavia yksityiskohtaisia määräyksiä: SVT:n tulee

- tarjota laadukkaita ohjelmia kaikissa ohjelmatyypeissä ottaen huomioon väestön eri

kiinnostuksen kohteet ja tarpeet

- valistaa ja kantaa vastuuta ruotsin kielestä
- raportoida uutisia monipuolisesti, valottaa ajankohtaisia tapahtumia ja tarjota tietoa, kannustaa julkista keskustelua, tutkia viranomaisia, organisaatioita ja yrityksiä
- tarjota monipuolinen kirjo laadukkaita kulttuuriohjelmaa Ruotsista ja maailmalta; pohjoismaisten ohjelmien kohdalla tavoitteena vahvistaa pohjoismaisia kulttuurisiteitä
- tuottaa kulttuuriohjelmaa, erityisesti draamaa heijastaen Ruotsin monia erilaisia kulttuureja
- monipuolisia ja laadukkaita lasten ja nuorten ohjelmia sekä lisäksi kulttuuria, uutisia ja tietoa, myös kielellisille tai etnisille vähemmistölapsille
- huomioida vammaisten, kielellisten ja kulttuurivähemmistöjen tarpeet.

SVT:n tarjonnan tulee sisältää sekä omaa että ostettua tuotantoa, yhteistuotantoja ja ulkopuolisilta tuottajilta tilattuja ohjelmia. SVT:n tulee myös lähettää viranomaistiedotteita korvauksetta. Mainonta on lähtökohtaisesti kielletty kuitenkin siten, että sponsorointia on tietyissä poikkeustapauksissa sallittu (esimerkiksi tapahtumat).

Vuonna 2008 julkaistussa mietinnössä⁷ ehdotetaan muutamia muutoksia tehtävänantoon. Julkisen palvelun tehtävänanto olisi edelleen laaja, mutta sisältäisi aikaisempaa vähemmän yksityiskohtiin meneviä määräyksiä.

Norja

Norjassa julkista palvelua tarjoaa osakeyhtiömuotoinen NRK A/S. Yhtiön tehtävät on osoitettu yhtiöjärjestyksessä. Toimeksiannosta päätetään yhtiökokouksessa, joka hyväksyy yhtiöjärjestyksen. Käytännössä päätösvalta on kulttuuri- ja kirkkoministeriöllä.

NRK:n tehtäväksiannon mukaan sen ”tehtävänä on harjoittaa yleisradiotoimintaa koko Norjan väestölle radiossa ja televisiossa ja muilla media-alustoilla.” Yhtiöjärjestykseen sisältyy myös yksityiskohtaisempia säännöksiä. Tällainen on esimerkiksi määräys, jonka mukaan yhtiön ydintoiminnan (kaksi televisio- ja kolme radiokanavaa) tulee sisältönsä avulla vedota väestön laajoihin osiin ja ottaa huomioon vähemmistöt ja erityisryhmät. Kaupallisen toiminnan osalta yhtiöjärjestyksessä todetaan, että NRK:n tulee lisäksi harjoittaa kaupallista toimintaa tavoitteena tuottaa tuloja yleisradiotoiminnalle. Tätä tarkoitusta varten on perustettu erillinen tytäryhtiö NRK Aktivum A/S.

NRK:n tehtävänannossa on kolme tasoa jakaantuen ydintoimintaan, muuhun toimitukselliseen tarjontaan (internet ja teksti-tv) ja kaupalliseen toimintaan. Toimeksiannon mukaan valtakunnallisen radion ja television tulee vähintään sisältää

- päivittäisiä omatuotantoisia uutisia, norjankielisiä lastenohjelmia, saamenkielisiä lähetyksiä
- säännönmukaisia ajankohtais- ja dokumenttiohjelmia, norjankielisiä nuoriso-ohjelmia ja saamenkielisiä lasten ja nuorten ohjelmia
- ohjelmia kansallisille ja kielellisille vähemmistöille, norjalaisen kulttuurielämän monipuolisuutta heijastavia ohjelmia, elämäkatsomuksellisia ja uskonnollisia ohjelmia
- esittää ja tuottaa norjalaista kieltä, identiteettiä ja kulttuuria heijastavaa draamaa ja norjalaista musiikkia (vähintään 35 %)
- urheilulähetyksiä

⁷ SOU 2998:64.

- valtion rahoittamien teatteri- ja musiikki-instituutioiden taide-esityksiä
- alueellista ohjelmatoimintaa, mukaan lukien päivittäiset omatuotantoiset aluelähetykset.

Tanska

Tanskassa julkista palvelua tarjoaa DR, joka itsenäinen valtion laitos. Lisäksi Tanskassa toimii julkisen palvelun yhtiönä kokonaan mainosrahoitteinen TV2. Julkisen palvelun tavoitteena on laaja tarjonta, laatu, monipuolisuus ja moniarvoisuus. Julkisen palveluun kuuluvat DR, TV2, 4. radiokanava ja 5. radiokanavan uutiset.

Julkisen palvelun tehtävät DR:lle on osoitettu laissa. Lisäksi DR ja kulttuuriministeri solmivat erillisen julkisen palvelun sopimuksen, jossa on yksityiskohtaisempia määräyksiä. Nykyinen sopimus kattaa vuodet 2007–2010. Tanskassa keskeiset poliittiset puolueet solmivat kullekin vaalikaudelle erillisen mediapoliittisen sopimuksen. Nykyinen sopimus on laadittu vuosille 2007–2010. Sopimusta voidaan tarkentaa ja uudistaa välivuosina.

Julkisen palvelun toimeksiannon mukaan koko julkisen palvelun toiminnan tulee television, radion ja internetin tms. välitykselle taata tanskalaiselle väestölle laaja tarjonta ohjelmia ja palveluja sisältäen uutisvälityksen, informaatiota, opetusta, taidetta ja viihdettä. DR voi julkisen palvelun ohella harjoittaa myös muuta ohjelmatoimintaa ja ohjelmatoimintaan liittyvää teletoimintaa.

DR:n julkisen palvelun sopimuksen mukaan yhtiön tulee muun muassa myötävaikuttaa tanskan kielen säilymiseen ja kehittymiseen, edistää tanskalaista kulttuuria ja taidetta, edistää integraatiota ja luoda vuoropuhelu väestön kanssa julkisen palvelun toiminnasta. Lisäksi sopimus sisältää paljon yksityiskohtaisia velvoitteita, joita ovat esimerkiksi

- maanpäällisen digitaalisen lasten- ja historiakanavan perustaminen
- uutiskanavan perustaminen internetissä
- tanskalaisen draaman, pienempien urheilulajien, lasten ja nuorten toiminnan, kulttuurin, tanskalaisen musiikin, maahanmuuttajien ja pakolaisten uutisten vahvistaminen
- musiikin tarjoaminen uusilla alustoilla (internet, mobiili, podcast), lasten ja nuorten palvelujen vahvistaminen, opetusohjelmien tarjoaminen kaikilla alustoilla
- sisäinen ennakoarviointi uusille julkisen palvelun palveluille
- ohjelma-arkistojen digitalisoinnin ja saatavuuden edistäminen.

Iso-Britannia

Iso-Britanniassa koko valtakunnallisen maanpäällisissä verkoissa lähetettävän toiminnan muodostavan julkisen palvelun järjestelmän. Julkista palvelua harjoittava BBC on perustuslaillisesti luotu kuninkaallisella lupakirjalla. BBC:n lisäksi julkisen palvelun yhtiönä toimii Channel Four, joka on perustettu lailla.

Julkisen palvelun tehtävät on osoitettu BBC:lle sen lupakirjassa. Siihen liittyvä sopimus tunnustaa yhtiön toimituksellisen itsenäisyyden ja asettaa yksityiskohtaisesti julkisen palvelun velvoitteet. Tämän lisäksi BBC ja kulttuuriministeri solmivat erillisen sopimuksen, jossa yksityiskohtaisempia määräyksiä. Nykyinen lupakirja ja sopimus kattavat vuodet 2006-2016.

Toimeksiannon mukaan BBC:llä on ohjelmatoiminnan periaatteisiin liittyen kuusi yleistä tavoitetta, joita edistetään informaation, opetuksellisen aineiston ja viihteen tarjonnalla

television, radion ja online-palvelujen välityksellä. BBC:llä on erillinen kaupallinen tytäryhtiö BBC Worldwide Limited.

BBC:n toimeksiantoon kuuluu tarjota informaatiota, sivistävää ohjelmaa ja viihdettä radion, television ja internetin tai muun sellaisen välityksellä. Sen tulee palvella yleistä etua ja edistää julkisia tavoitteitaan seuraavasti:

- ylläpitää kansalaisuutta ja kansalaisyhteiskuntaa
- edistää sivistystä ja oppimista
- edistää luovuutta ja kulttuurista erinomaisuutta
- esitellä Yhdistynyttä Kuningaskuntaa (UK), sen valtioita, alueita ja yhteisöjä
- viedä UK maailmalle ja tuoda maailma UK:an
- auttaa väestöä hyödyntämään uusia viestintäteknologioita ja ottaa johtava rooli television siirtymisessä digitaaliseksi.

Lupakirja ja sopimus ovat yksityiskohtaiset ja sisältävät muun muassa luettelon kanavista ja palveluista (mukaan lukien internet-palvelut). Lisäksi se sisältää velvoitteen tuottaa lähetyksistä puolet itse, neljännes ulkopuolisilla tuottajilla ja neljännes kilpailuttamalla oma ja ulkopuolisten tahojen tuotanto. BBC on myös velvoitettu palvelemaan kuulo- ja näkövammaisia.

Hollanti

Hollannissa julkista palvelua tarjoaa säätiömuotoinen NOS. Se harjoittaa katto-organisaationa toimintaa yhdessä ns. jäsenorganisaatioiden kanssa. Toimilupa on myönnetty NOS:lle ja sen jäsenorganisaatioille on myönnetty lähetyksia. Julkisen palvelun tehtävät on osoitettu laissa ja toimiluvassa. NOS:n tehtäviä ovat muun muassa yleinen ohjelmatarjonta, esimerkiksi uutis- ja urheiluohjelmat. Eri jäsenorganisaatioilla on omat pääasialliset tehtävänsä. Esimerkiksi jäsenorganisaatio NPS:n tehtävänä on etupäässä kulttuuri- ja vähemmistöohjelmat ja Educomin sivistys, opetus, henkilökohtainen kehittyminen. Paikallisten julkisen yleisradiotoiminnan organisaatioiden tehtävänä on pyrkiä tyydyttämään tietyn alueen yleisön sosiaalisia, kulttuurisia, uskonnollisia ja henkisiä tarpeita. Säätiömuotoinen STER puolestaan on vastuussa mainosten hankkimisesta valtakunnallisille julkisen palvelun kanaville

Toimeksiannon mukaan julkisen yleisradiojärjestelmän kokonaisuuden on mm. tarjottava monipuolinen ja korkealuokkainen ohjelmistopalvelujen kirjo yleisradiotarkoituksiin kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla informaation, kulttuurin, kasvatuksen ja viihteen alueilla ja lähetettävä tai toimitettava nämä palvelut lähetettäväksi avoimiin verkkoihin. Palveluita välitetään myös internetin välityksellä. Julkisen palvelun tulee myös tarjota ohjelmajärjestelmän Hollannin ulkopuolella ja hollantilaisille ulkomailla. Julkiselta palvelulta edellytetään edelleen, että se tarjoaa koko väestölle tasapainoisen kuvan yhteiskunnasta ja ihmisten ajankohtaisista kiinnostuksen kohteista ja näkemyksistä liittyen yhteiskuntaan, kulttuuriin, uskontoon ja vakaumuksiin. Sen tulee myös edistää sosiokulttuurista moninaisuutta.

Irlanti

Irlannissa julkista palvelua harjoittaa RTE, joka on lailla perustettu ei-voittoa tavoitteleva organisaatio. Julkisen palvelun tehtävät on RTE:lle osoitettu lailla sekä kommunikaatio- meri-

ja luonnonvarojen ministeriön myöntämässä toimiluvassa (Charter). Toimilupaa arvioidaan viiden vuoden välein.

Lain mukaan RTE:n tulee tarjota irlannin ja englannin kielillä kattava ohjelmistokirjo, joka kuvaa koko Irlannin saaren kulttuurista moninaisuutta. RTE:n velvollisuutena on tarjota ohjelmia, jotka viihdyttävät, informoivat ja kasvattavat. Lisäksi sen tulee tarjota uutisia ja ajankohtaisohjelmia sekä lähettää ohjelmia urheilu-, uskonnollisista ja kulttuuriaktiiviteeteista. RTE:n tulee myös lähettää ohjelmia Irlannin ja Euroopan parlamentista. RTE:n tulee ohjelmissaan lisäksi

- heijastaa Irlannin demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia arvoja ja tarvetta säilyttää viestinnän monimuotoisuus
- heijastaa oikeudenmukaisesti ja tasavertaisesti Irlannin alueellista, kulttuurista ja poliittista moninaisuutta
- merkittävässä määrin esittää kotimaista tarjontaa Dublinin ulkopuolelta
- varmistaa, että lapsia arvostetaan nuorina kansalaisina, joilla on oma ääni
- heijastaessaan maan kaksikielisyttä aktiivisesti tukea irlannin kielen käyttöä jokapäiväisessä elämässä tuottamalla sopivaa ohjelmistoa
- olla sosiaalisesti yhdistävä tekijä ottaen huomioon kaikki sosiaaliryhmät
- ottaa huomioon vammaisten tarpeet ja toimia ohjelmien saatavuuden lisäämiseksi näille yleisöille
- pyrkiä vastustamaan sukupuolisia stereotyyppiejä
- kehittää sisältöjä, jotka voivat olla yleisön saatavilla kaikilla alustoilla
- jatkaa musiikkia esittävien ryhmiensä vaalimista, jotta niiden musiikkia voitaisiin kuulla niin lähetyksissä, julkisissa esiintymisissä että tallenteilla.

Itävalta

Itävallassa julkista palvelua tarjoaa ORF, joka on lailla perustettu säätiö. Julkisen palvelun tehtävät asetetaan ORF:lle lailla.

Lain toimeksiannon mukaan ORF:in tulee tarjota kaikille monipuolinen kattava ohjelmisto, joka koostuu informaatiosta, kulttuurista, viihteestä ja urheilusta. Laki sisältää 18-kohtaisen yksityiskohtaisen tehtäväluettelon. Velvollisuutena myös on line -palvelujen jakaminen. ORF voi harjoittaa kaupallista toimintaa sillä edellytyksellä, ettei niitä rahoiteta ohjelmatoiminnan tuloista (programme revenue). Toiminta on erotettava organisatorisesti ja taloudellisesti julkisesta palvelusta.

ORF:n palveluvelvoite kattaa kolme valtakunnallista (joista yksi vieraskielinen) ja yhdeksän alueellista radiokanavaa, kaksi valtakunnallista televisiokanavaa sekä internet ja teksti-tv-palveluja. Sen tulee julkisen palvelun toiminnassaan

- tarjota kattavaa tietoa politiikasta, taloudesta, kulttuurista ja urheilusta
- edistää demokratian ymmärtämistä, itävaltalaista identiteettiä ja eurooppalaisen integraation ymmärtämistä
- esittää ja edistää taiteita, kulttuuria ja tiedettä
- arvostaa ja edistää itävaltalaista taiteellista ja luovaa tuotantoa
- esittää monipuolista kulttuuriohjelmistoa ja esittää viihdettä
- arvostaa kaikkia ikäryhmiä, vammaisten asiaa, perheiden ja lasten asiaa, naisten ja miesten tasapuolista kohtelua ja kaikkien laillisesti tunnustettujen kirkkojen ja uskonnollisten yhteisöjen tärkeyttä

- sivistää yleisöä ja nuoria painopisteenä koulujen ja aikuisten opetus
- tarjota tietoa ympäristö-, kuluttaja- ja terveysuojelukysymyksistä
- edistää kansalaisten kiinnostusta aktiiviseen urheiluosallistumiseen
- tarjota tietoa liittovaltion tärkeydestä, toiminnasta ja velvoitteista sekä edistää osavaltioiden alueellista identiteettiä
- edistää taloudellisten kysymysten ymmärtämistä ja Euroopan turvallisuuspolitiikan ja kattavan kansallisen puolustuksen ymmärtämistä.

Sveitsi

Sveitsissä julkista palvelua harjoittaa SRG SSR, joka koostuu neljästä kieliperusteisesta yhdistyksestä (associations). Julkisen palvelun tehtävät asetetaan perustuslaissa, laissa ja toimiluvassa (Charter).

Tehtävänannon mukaan SRG SSR:n tulee tarjota radion ja television välityksellä koko väestölle kattava ohjelmisto (comprehensive range of content) Sveitsin kolmella virallisella kielellä. Lisäksi on oltava ainakin yksi radioasema retoromaanin kieliselle Sveitsille. Tehtävänannon mukaan SRG SSR:n tulee myös

- edistää asioiden ymmärtämistä, yhteistyötä ja mielipiteen vaihtoa maan eri alueiden välillä, eri kieliyhteisöjen välillä sekä eri kulttuuri- ja yhteiskunnallisten ryhmien välillä ottaen huomioon maan ja sen kanttoonien erityispiirteet
- edistää Sveitsin ja ulkomailla asuvien sveitsiläisten suhteita ja parantaa Sveitsin ja sen etujen tuntemusta ulkomailla
- edistää vapaata mielipiteen muodostusta erityisesti politiikan, talouden ja sosiaalisten kysymysten alueilla laajalla moninkertaisella ja riittäväällä tiedonvälityksellä
- edistää kulttuuria kohdistamalla erityishuomio sveitsiläiseen kirjallisuuteen, musiikkiin ja elokuvatuotantoon
- sivistää kansalaisia esimerkiksi opetusohjelmilla
- tarjota viihdeohjelmia.

SRG SSR:llä on oikeus olla aktiivinen myös uusilla markkinoilla, esimerkiksi internetissä. Organisaatiolla ei ole kaupallista toimintaa.

4.3 Yleisradio Oy julkisen palvelun tarjonta

4.3.1 Televisiotoiminta

Yleisradio Oy lähettää televisio-ohjelmistoja neljällä valtakunnallisella kanavalla, joilla kullakin on oma ohjelmistoprofiilinsa. YLE TV1 on pääuutiskanava, jossa ajankohtais- ja asiaohjelmiston osuus on merkittävä. Kanavan ohjelmisto sisältää myös draamaa sekä viihdettä. YLE TV2 on lasten, perheiden, vapaa-ajan ja tapahtumaurheilun pääkanava tarjoten myös draamaa ja viihdettä. Ajankohtais- ja asiaohjelmissa painotetaan kansalaisnäkökulmaa, kotimaisuutta ja alueellisuutta. YLE FST5 on suomenruotsalaisen yleisön pääkanava, jonka profiilille tyypillistä on suomenruotsalaisuus ja pohjoisuus. Kanavan ohjelmistoon sisältyy ohjelmistojen kaikki lajit. Ohjelmat tekstitetään suomeksi uutisia ja lastenohjelmia lukuun ottamatta. YLE Teema on kulttuurikanava, joka tarjoaa elokuvia,

historiadokumentteja, tieteen ja oppimisen ohjelmia sekä monipuolisesti kulttuuriohjelmia. Ohjelmisto on koottu temaattisiksi kokonaisuuksiksi.

Yleisradio Oy tarjoaa televisiolähetyksiä myös Euroopassa asuville ulkosuomalaisille. YLE TV Finland on digitaalinen satelliittikanava, jonka ohjelmisto on koostettu YLE:n TV1:n ja TV2:n sekä MTV Oy:n MTV3:n kotimaisista ohjelmista. Kanavaa voi seurata myös Ruotsissa osin maapäällisessä lähetyksiverkoissa sekä kaapelitelevisioverkoissa.

Television kokonaisohjelmatunteja kertyi noin 20 000 tuntia vuonna 2008. Näistä kotimaisia ensilähetyksiä oli vajaa 4 700 tuntia eli 24 prosenttia kaikista ohjelmatunneista. YLE TV1:n osuus ohjelmatunneista oli 32 prosenttia, YLE TV2:n 31 prosenttia, YLE Teeman 21 prosenttia ja YLE FST5:n 16 prosenttia. Kaikkien kanavien ohjelmatuntimäärä kasvoi edellisvuodesta. Lähetyksen kotimaisuusaste oli 49,8 prosenttia eurooppalaisuusasteen ollessa 87 prosenttia. Riippumattomien ohjelmatuottajien osuus oli 21 prosenttia (uudet kotimaiset ohjelmat, pois lukien uutiset ja urheilu).

Taulukossa 4.1 on esitetty Yleisradio Oy:n television eri ohjelmistoalueiden osuudet television lähetystunneista.

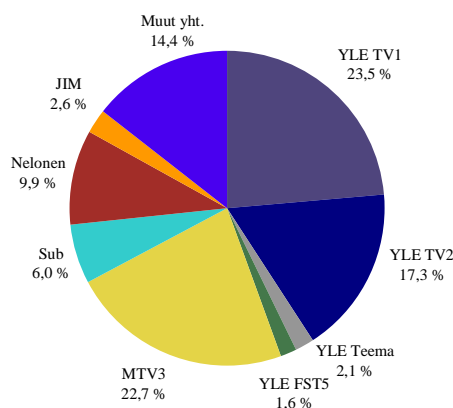
Taulukko 4.1 Yleisradio Oy:n ohjelmistoalueiden kustannukset televisiotoiminnassa

	2007 %	2008 %
Uutis- ja ajankohtaisohjelmat	17	15
Urheiluohjelmistot	7	7
Asiaohjelmistot	19	21
Kulttuuriohjelmistot	39	40
Viihdeohjelmistot	18	17

Yleisradio Oy:n televisiopalveluiden kustannukset vuonna 2008 olivat yhteensä 170 miljoonaa euroa. Tästä YLE TV1:n osuus oli 34 prosenttia, YLE TV2:n osuus 44 prosenttia, YLE Teeman seitsemän prosenttia ja YLE FST5:n 15 prosenttia.

Televisio tavoitti Suomessa vuonna 2008 päivittäin 72 prosenttia ja viikoittain 93 prosenttia väestöstä. Yleisradio Oy:n kanavat tavoittivat päivittäin 60 prosenttia suomalaisista, MTV3-kanava 52 prosenttia ja Nelonen 36 prosenttia.

Vuonna 2008 suomalaiset katsoivat televisiota päivittäin 2 tuntia 57 minuuttia eli 18 minuuttia edellisvuotta enemmän. Syynä kasvuun oli lähinnä mittausmenetelmän muutos. Vuonna 2008 alettiin mitata myös vieraskatselu sekä viikon aikana tallennettu katselu. Kuviossa 4.1 on esitetty eri televisiokanavien osuudet päivittäisestä katseluajasta. Yleisradio Oy:n kanavien osuus oli 44,5 prosenttia kaikesta televisiokatselusta. Katselluin televisiokanava vuonna 2008 oli YLE TV1.

Kuvio 4.1 Televisiokanavien osuudet päivittäisestä katseluajasta vuonna 2008 (väestö 4+)

Yleisradio Oy:n katsojatyytyväisyysmittauksien mukaan tyytyväisyys Yleisradio Oy:n kanaviin on pääosin pysynyt korkealla tasolla. Yleisradio Oy:n katsojatyytyväisyystutkimuksen mukaan television neljästä katselluimmasta kanavasta (YLETV1, YLE TV2, MTV3 ja Nelonen) tyytyväisimpiä ollaan YLE TV1:een

4.3.2 Radiotoiminta

Yleisradio Oy toteuttaa julkista palvelua radiossa valtakunnallisilla ja alueellisilla lähetyksillä, ulkomaanlähetyksillä sekä erityispalvelujen muodossa. Valtakunnallisen radiotoiminnan lisäksi Yleisradio Oy:llä on 25 maakuntaradiota, joista viisi on ruotsinkielistä. Maakuntaradiot kuuluvat YLE Radio Suomen ja YLE Radio Vega taajuuksilla. Saamenkielistä ohjelmaa tuottaa YLE Saamen radio.

YLE Radio 1 on valtakunnallinen kulttuurin, taiteen ja asiapuheen radiokanava. Kanavan musiikkitarjonta, joka muodostaa noin puolet lähetyksistä, ulottuu klassisesta ja hengellisestä musiikista jazziin ja maailmanmusiikkiin. Kanavan perustarjontaan kuuluvat myös Radion sinfoniaorkesteri sekä Radioteatteri. YLE YleX on populaarikulttuurin media nuorille ja nuorille aikuisille. Ohjelmiston painopiste on populaarimusiikissa ja -kulttuurissa. Sen ohjelmisto koostuu lähetyksien ohella musiikin erityisohjelmista, huumoriohjelmista ja uutisista. Musiikin osuus lähetyksestä on 60 prosenttia. YLE Radio Suomi on alueellinen ja valtakunnallinen uutis-, ajankohtais- ja palvelukanava. Kanavan muita painopisteitä ovat urheilu, populaarimusiikki ja kontaktilähetykset. Musiikin osuus lähetyksestä on 45 prosenttia ja se painottuu iskelmään, nostalgiapoppiin ja melodiseen aikuisrockiin. YLE Puhe (aikaisemmin YLE Radio Peili) on kokonaan puheohjelmista koostuva kuuluvuudeltaan lähes valtakunnallinen kanava, joka kokoaa ja versioi Yleisradio Oy:n radio- ja televisiokanavien uutis- ja ajankohtaislähetystensä ja asiaohjelmia. YLE Radio Vega on aikuisille suunnattu suomenruotsalainen radiokanava. Ohjelmiston ytimen muodostavat uutiset, ajankohtaisohjelmat ja yhteiskuntaohjelmat. Ohjelmisto sisältää monipuolisesti kulttuuria ja musiikkia, jonka osuus lähetyksistä on 43 prosenttia. YLE Radio X3M on ruotsinkielinen nuorelle yleisölle suunnattu kanava. Musiikkitarjonta, joka muodostaa yli 60 prosenttia lähetyksestä, koostuu populaarimusiikista. Musiikin ohella ohjelmistoon kuuluu uutisia, ajankohtaisohjelmia ja musiikin erikoisohjelmia.

Yleisradio Oy:n erityispalveluihin kuuluvat saamenkielinen YLE Saamen radio, vieraskelistä ohjelmistoa sisältävä YLE Mondo sekä klassisen musiikin erikoisradio Ylen Klassinen. Ulkomaanlähetystyksiä lähetettiin satelliittivälitteisenä kahdella kanavalla YLESAT1 ja YLESAT2, joista ensin mainittu lähettää YLE Puheen ohjelmistoa ja jälkimmäinen on kooste Yleisradio Oy:n muusta tarjonnasta sisältäen myös lähetystyksiä ruotsiksi ja venäjäksi.

Vuonna 2008 radiossa valtakunnallisia lähetystyksiä kertyi kaiken kaikkiaan noin 41 000 tuntia ja alueellisia lähetystyksiä yli 45 000 tuntia. Ohjelmistosta 90 prosenttia oli ensilähetystyksiä. kokonaisuohjelmatunteja kertyi noin 20 000 tuntia vuonna 2008. Musiikin osuus lähetystyksissä oli keskimäärin 53 prosenttia. Erityispalveluiden⁸ lähetystuntimäärä oli yli 28 000 tuntia. Ulkomaanlähetystyksiä puolestaan lähetettiin vajaa 38 000 tuntia.

Taulukossa 4.2 on esitetty television eri ohjelmistoalueiden osuudet radion lähetystunneista.

Taulukko 4.2 Yleisradio Oy:n ohjelmistoalueiden kustannukset radiotoiminnassa

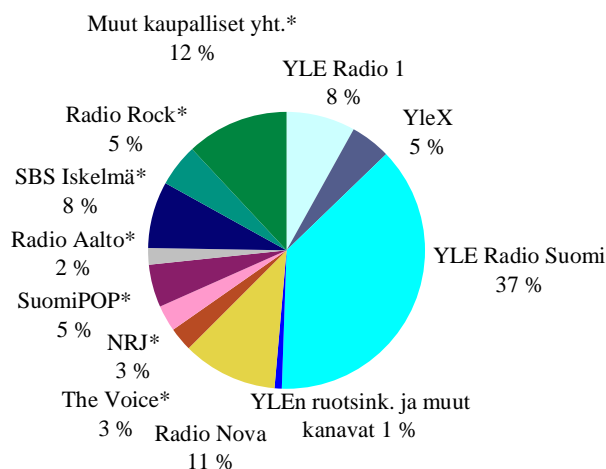
	2007 %	2008 %
Uutis- ja ajankohtaisohjelmat	21	22
Urheiluohjelmistot	3	3
Asiaohjelmistot	8	8
Kulttuuriohjelmistot	20	20
Viihdeohjelmistot	48	47

Yleisradio Oy:n radiopalveluidenkustannukset olivat vuonna 2008 yhteensä 69 miljoonaa euroa. Tästä YLE Radio 1:n osuus oli 22 prosenttia, YleX:n osuus 10 prosenttia, YLE Radio Suomen 44 prosenttia, YLE Radio Vegan 16 prosenttia YLE Radio X3M:n ja erityispalveluiden osuus kumpikin neljä prosenttia.

Radio tavoitti vuonna 2008 viikoittain lähes kaikki (95 prosenttia) yli 15-vuotiaista suomalaisista. Keskimääräisenä päivänä radiota kuunteli 78 prosenttia väestöstä. Yleisradio Oy:n kanavien yhteinen viikoittainen tavoitavuus oli 64 prosenttia ja päivittäinen tavoitavuus oli 44 prosenttia. Kaupallisten radioiden yhteenlasketut tavoitavuudet ovat vastaavasti viikkotasolla 75 prosenttia 50 prosenttia. Kaikista suomalaisista radiokanavista YLE Radio Suomi tavoittaa viikkotasolla eniten eli 47 prosenttia väestöstä. Seuraavaksi tavoitavain on kaupallinen Radio Nova 33 prosentin viikkotavoitavuudella.

Vuonna 2008 radion päivittäinen kuuntelu-aika oli 3 tuntia 15 minuuttia. Kuviossa 4.2 on esitetty eri radiokanavien osuudet päivittäisestä kuunteluajasta.

⁸ Sisältää YLE Saamen radion, YLE Mondon ja Ylen Klassisen lisäksi YLE Puheen.

Kuvio 4.2 Radiokanavien osuudet päivittäisestä kuunteluajasta vuonna 2008

Yleisradio Oy:n kanavien yhteenlaskettu osuus päivittäisestä kuuntelusta oli 52 prosenttia. YLE Radio Suomi on kuunnelluin kaikista suomalaisista radiokanavista.

4.3.3 Uudet palvelut

Yleisradio Oy:n uusiin palveluihin kuuluvat internet-, mobiili- ja teksti-tv-palvelut. Verkkopalvelujenkäyttö ja -tarjonta ovat viime vuosina yleisesti lisääntyneet olennaisesti, mikä lisää myös julkisen palvelun verkkopalveluiden merkitystä. Median sisältötarjonta on kasvavassa määrin muuttumassa monimediaiseksi. Tämä korostaa entisestään erilaisten verkkopalveluiden merkitystä perinteisten televisio- ja radiopalvelujen vahvistajana, täydentäjänä ja laajentajana. Yleisradion Oy:n lähtökohtana on, että yhtiön sisällöt ovat pääosin verkossa saatavilla.

Yleisradio Oy on viime vuosina tiivistänyt sisällöntuotannon ja verkkopalveluiden yhteistyötä. Yhtiön Yle.fi –sivusto ryhmitetään kuuteen palvelualueeseen, jotka ovat uutiset ja asia, arki ja perhe, viihtyminen, lapset, nuoret aikuiset, radio ja televisio. Yleisradio Oy:n verkossa käytettävissä oleva Elävä arkisto koostuu Yleisradio Oy:n radio-, televisio- ja valokuva-arkistojen tallenteista sekä elokuvayhtiöiltä ostetuista elokuva-aineistoista. YLE Areena on verkkopalveluna toimiva netti-tv ja –radio. Palvelun kautta on kuunneltavissa ja katseltavissa huomattava osa yhtiön televisio- ja radio-ohjelmistoista lähetyksajoista riippumatta. Tarjolla on myös ruotsinkielinen palvelu.

Yleisradio Oy:n verkkosivut olivat syksyllä 2008 kymmenen käytetyimmän verkkosivuston joukossa. Keskimääräisellä viikkokävijämäärällä suosituin sivusto oli Iltalehden verkkopalvelu 1,6 miljoonalla kävijällä. Yle.fi –sivusto oli seitsemänneksi suosituin palvelu runsaalla miljoonalla kävijällä.

Yleisradio Oy:n tekstitelevisiopalvelu tarjoaa kattavasti uutis- ja palveluinformaatiota. Se on käytetyin tekstitelevisiopalvelu Suomessa.

Yleisradio Oy:n sisältöjä on saatavilla myös mobiilipalveluna. Mobiilipalvelu yle.mobi välittää sekä tekstimuotoista uutis- ja asiatarjontaa että YLE Areenan video- ja podcast-tuotantoa. Lisäksi palvelun avulla voi seurata reaaliaikaisesti Yleisradio Oy:n radiokanavien lähetyksiä.

4.3.4 Julkisen palvelun erityiset tehtävät

Kansanvalta ja kansalaisten osallistumismahdollisuus

Julkisen palvelun erityistehtävänä julkisen palvelun tulee tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia.

Yleisradio lähetti vuonna 2008 uutis- ja ajankohtaisohjelmia radiotoiminnassa yhteensä yli 31 000 tuntia (mukaan lukien kaikkien maakuntien ja alueiden lähetykset) ja televisioiminnassa yli 3 300 tuntia (ml. saamenuutiset). Näin ollen uutis- ja ajankohtaisohjelmien osuus oli radiotarjonnasta 30 prosenttia ja 16 prosenttia televisiotarjonnasta. Asiaohjelmistoa lähetettiin radiossa noin 7 800 tuntia eli seitsemän prosenttia ja televisiossa noin 5 400 tuntia eli 27 prosenttia. Osana uutis- ja ajankohtaisohjelmia Yleisradio Oy lähettää vaaleihin liittyviä vaalitentejä, keskusteluja ja vaalitulosohjelmia (myös teksti-tv:ssä ja internetissä).

Seuraavassa esitetään esimerkkejä vuorovaikutusmahdollisuuksien tarjoamisesta. YLE TV1:n vuorovaikutteisia palveluita vuonna 2008 olivat esimerkiksi *Kulttuurikunto* nettipalvelu ja *A-tuubi*, jonne kansalaiset ovat voineet tehdä omia videoita ja jossa keskustellaan aktiivisesti varsinkin eri ajankohtaisohjelmien jälkeen. YLE TV2:ssa *Suomi Express* yhdistää television ja vuorovaikutteisen nettiyhteisön, toteuttaen näin kansalaisjournalismia. Kunnallisvaalien alla nähdyissä viidessä *Vaaliexpress*-ohjelmassa viidellä paikkakunnalla eri puolilla Suomea tehdyissä ohjelmissa kuntalaiset kohtasivat paikallisia ehdokkaita käyden keskustelua vaaliteemoista paikallisista näkökulmista. *Ajankohtaisen kakkosen* neljässä teemaillassa suuri joukko kansalaisia kohtasi suorassa lähetyksessä päättäjiä. Ohjelmien nettisivustoilla oli mahdollista jatkaa keskustelua. YLE FST5:n *Närbild*, *Spotlight* ja *OBS* liikkuvat kunnallisvaalien yhteydessä normaalia enemmän kansalaisten parissa. OBS:n viikottainen nettikysymys kiinnostaa yleisöä ja Spotlight saa yhä enemmän vihjeitä yleisöltä. Vaalikeskusteluun *Kandidatfabriken* kutsuttiin joukko aktiivisia kansalaisia.

Radiolähetyksiä, joissa kuuntelijat voivat keskustella eri alojen asiantuntijoiden kanssa ovat esimerkiksi YLE Radio Suomen *Luontoilta* ja YLE Radio 1:n lähetykset, joissa ovat läsnä tasavallan presidentti ja eri alojen asiantuntijat. Lähetyksiä, joiden pääsisältönä ovat kuuntelijoiden omat mielipiteet ja kertomukset, ovat esimerkiksi *Kyllä kansa muistaa*, *Mitä asiaa?* ja *Kansanradio*. Keskustelua käydään kanavien ja ohjelmien internet-sivustoilla. Ruotsinkielinen YLE Radio Vegan *Radiohuset* käsittelee joka päivä internetissä esiin nostettua yhteiskunnallisesti merkittävää kysymystä, johon yleisö voi vastata ja kommentoida.

Kotimainen kulttuuri, taide ja virikkeellinen viihde

Julkisen palvelun tehtäväksi on annettu myös tuottaa, luoda ja kehittää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä.

Yleisradio lähetti vuonna 2008 omatuotantoista, hankittua ja taltiointeihin perustuvaa kulttuuriohjelmistoa suomenkielisessä radiossa noin 14 400 tuntia (noin seitsemän prosenttia ohjelmatunneista), suomenkielisessä televisiossa noin 6 000 tuntia (35 prosenttia tarjonnasta), ruotsinkielisessä radiossa noin 3 200 tuntia (vajaa 17 prosenttia) ja ruotsinkielisessä televisiossa noin 550 tuntia (yli 17 prosenttia). Yleisradio Oy lähetti viihdeohjelmistoja suomenkielisessä radiossa noin 28 000 tuntia (33 prosenttia ohjelmatunneista), suomenkielisessä televisiossa noin 1 500 tuntia (lähes yhdeksän prosenttia), ruotsinkielisessä radiossa noin 7 500 tuntia (vajaa 39 prosenttia) ja ruotsinkielisessä televisiossa vajaa 200 tuntia (noin kuusi prosenttia). Urheilu- ja lastenohjelmat eivät sisälly edellä mainittuihin lukuihin.

Vuonna 2008 julkisen palvelun television kulttuuriohjelmien kotimaisuusaste oli lähes 49 prosenttia, elokuvien 23 prosenttia, muun draaman vajaa yhdeksän prosenttia ja viihdeohjelmien 73 prosenttia. Yleisradio Oy:n radiokanavilla soimitaan kaupallisia kanavia enemmän kotimaista ja kotimaisten taiteilijoiden esittämää musiikkia. Kulttuuriohjelmisto kattaa niin eri taiteen lajit ja kulttuurin osa-alueet kuin eri ohjelmatyypit taltiointeista kulttuuria käsitteleviin ohjelmiin ja ottaa huomioon niin kansallisen kulttuurin kuin kansainvälisenkin. Musiikin alueella Yleisradio Oy ylläpitää sinfoniaorkesteria (RSO).

Sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, oppiminen, lapsille suunnatut ohjelmistot ja hartausohjelmat

Julkisen palvelun erityistehtävänä on myös ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, painottaa lapsille suunnattuja ohjelmistoja sekä tarjota hartausohjelmia

Tasa-arvo- ja moninaisuustyötä on edistetty Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnassa muun muassa jatkamalla venäjänkielisten radiouutisten, viittomakielisten uutisten ja romanikielisten radiouutisten tekemistä. Radio- ja televisio-ohjelmissa tasa-arvotemaa käsitellään monin eri tavoin eri ohjelmatyypeissä.

Vuonna 2008 Yleisradio Oy lähetti tiede- ja opetusohjelmia radiossa noin 830 tuntia suomeksi ja noin 80 tuntia ruotsiksi. Suomenkielisillä televisiokanavilla lähetettiin tiede- ja opetusohjelmia yli 1 100 tuntia ja ruotsinkielisellä YLE FST5:lla noin 200 tuntia. Opetus- ja tiedeohjelmien kotimaisuusaste televisiossa oli yli 46 prosenttia.

Lastenohjelmissa painotetaan televisiota ja verkkopalveluja. Vuoden 2008 alusta aloitettiin TV2:n arkiamuissa lastenohjelmien lähettäminen. Lastenohjelmia lähetettiin kaiken kaikkiaan suomenkielisessä radiossa lähes 130 tuntia, suomenkielisessä televisiossa yli 1 200 tuntia, ruotsinkielisessä radiossa melkein 80 tuntia ja ruotsinkielisessä televisiossa lähes 460 tuntia. Television lastenohjelmien kotimaisuusaste oli noin 40 prosenttia.

Radion ohjelmistoon kuuluvat päivittäiset aamu- ja iltahartaudet ja luterilaisia, katolisia sekä vapaiden kristillisten yhteisöjen jumalanpalveluksia ja vespereitä sekä ortodoksisia jumalanpalveluslähetystyksiä ja ehtoopalveluksia. Lisäksi radioidaan uskonnollisia kesäjuhlia. Televisiossa lähetetään niin ikään jumalanpalveluksia ja hartauksia. Yhteensä Yleisradio Oy lähetti vuonna 2008 hartausohjelmia suomenkielisessä radiossa 280 tuntia, televisiossa noin 70 tuntia, ruotsinkielisessä radiossa noin 160 tuntia ja ruotsinkielisessä televisiossa 20 tuntia.

Eri kieliryhmien palvelut

Julkisen palvelun eritystehtäväksi on säädetty myös kieleen liittyviä velvollisuuksia. Julkisen palvelun tulee kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä.

Yleisradio Oy:n ruotsinkielinen toiminta lähetti vuonna 2008 ohjelmia radiossa yhteensä yli 19 400 tuntia eli yli 18 prosenttia radion kaikista ohjelmatusneista ja televisiossa yli 3 100 tuntia eli yli 15 prosenttia television kaikista ohjelmatusneista. Radiotoiminnassa ruotsinkielisellä toiminnalla on täytenä palveluna kaksi radiokanavaa (YLE Radio Vega ja YLE Radio Extrem). Televisiossa YLE FST5 on täyden palvelun kanava.

Saamenkielistä radio-ohjelmaa lähetettiin Pohjois-Lapin alueella yli 2 200 tuntia. Ohjelmisto sisälsi uutis-, ajankohtais-, kulttuuri-, viihde-, lasten-, nuorten- ja hartausohjelmia pohjoissaameksi, koltansaameksi ja inarinsaameksi. Television saamenkielisiä uutisia (Oddasat) lähetettiin vuonna 2008 yhteensä yli 110 tuntia, josta noin 47 tuntia alueellisina ensilähetystyksinä ja 65 tuntia valtakunnallisia uusintoja. Saamenkielisiä 15 minuutin lastenohjelmia lähetettiin televisiossa 30 kappaletta sekä ensi- että uusintalähetystyksinä.

Romaniväestön kulttuuria ja elämää on käsitelty viikoittain YLE Radio 1:ssä ohjelmasarjassa *Romanihelmet – Romano miritz*. Lähetys sisältää romaninkieliset uutiset.

YLE TV1:ssä lähetettiin päivittäin viiden minuutin viittomakieliset uutiset. Viikon tärkeimmät aiheet koottiin kymmenminuuttiseen ohjelmaan *Viikko viitottuna*. Viittomakielisiä uutisia lähetettiin yhteensä 36 tuntia.

Lisäksi YLE Radio 1:ssä lähetettiin venäjänkieliset radiouutiset *Novosti po-russki* ja englanninkieliset uutiset *Yle News*. Englanninkielisiä uutisia lähetettiin YLE TV1-kanavan Aamu-tv:ssä noin 20 tuntia (Yle News) ja Euronews- uutiskanavan ohjelmaa lähes 60 tuntia. YLE Radio Peilissä lähetettiin uusintoina Yle News ja Novosti po-russki. Radio Peilissä lähetettiin viiden minuutin *Selkouutisia* vuodessa yhteensä noin 90 tuntia.

Suvaitsevuus ja monikulttuurisuus, vähemmistö- ja erityisryhmät

Julkisen palvelun eritystehtävänä on tukea suvaitsevuutta ja monikulttuurisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille.

Monikulttuurisuuteen liittyviä aiheita käsiteltiin vuonna 2008 lukuisissa radio- ja televisio-ohjelmissa. Monikulttuurisuus oli esillä myös uutis- ja ajankohtaisohjelmistoissa. Kanavien ja

ohjelmayksiköiden raportointi tasa-arvo- ja moninaisuussisällöistä osoittaa, että näitä teemoja käsitellään aikaisempaa runsaammin ja monipuolisemmin Yleisradio Oy:n tarjonnassa. Monikulttuurisuus ja maahanmuuttajat ovat olleet esillä näkyvästi niin draama-, asia- kuin viihdeohjelmistossakin. Lastenohjelmissa monikulttuurisuus on määritelty erityiseksi ohjelmanteossa huomioon otettavaksi näkökulmaksi.

Näkörajoitteisia palveleva äänitekstitus (tekstityksen pohjalta tuotettu synteettinen ääni) laajennettiin yhtiön kaikille televisiokanaville kesäkuussa 2008. Äänitekstitystä oli vuonna 2008 saatavissa yhteensä yli 4 500 lähetystuntiin.

Teksti-tv:n sivut ovat tiivistettyjä ja pelkistettyjä sekä teknisin keinoin suurennettavissa. Eriasteisesti kuulorajoitteisten ohella myös muun muassa vasta suomen tai ruotsin kieltä opiskelevat hyötyvät tekstityspalveluista. Tekstitettyjen ohjelmien osuus Yleisradio Oy:n televisiokanavilla on kokonaisuudessaan 70 prosenttia.

Kulttuurien vuorovaikutus ja ulkomaille suunnattu ohjelmatarjonta

Julkisen palvelun eritystehtävänä on myös edistää kulttuurien vuorovaikutusta ja ylläpitää ulkomaille suunnattua ohjelmatarjontaa.

Yleisradio Oy osallistuu laajalti Pohjoisvisio- ja Eurovisio-yhteistyöhön, jossa eri alueiden ohjelmia vaihdetaan eri maiden välillä ja tuotetaan yhteistuotantoina. Yleisradio Oy:llä on laaja kirjeenvaihtajaverkosto, joka tuottaa uutisia ja ohjelmia muista maista Suomeen. Yleisradio Oy:n vuonna 2008 lähettämiin suurimpiin kansainvälisiin urheilutapahtumiin kuuluivat muun muassa jääkiekon MM-kilpailut, hiihdon maailmancup, jalkapallon EM-kisat ja Pekingin kesäolympialaiset. Yleisradio Oy:tä pyydetään monesti osallistumaan kansainvälisen signaalin tuottamiseen ulkomailla.

Yleisradio Oy:n televisio-ohjelmista noin 50,2 prosenttia oli ulkomaisia vuonna 2008. Ohjelmien alkuperämaiden joukossa olivat monipuolisesti edustettuina eri maailmanosat. Televisiotarjonnasta vajaa kahdeksan prosenttia oli muista pohjoismaista, 16 prosenttia Iso-Britanniasta, noin 14 prosenttia muualta Euroopasta, lähes seitsemän prosenttia USA:sta ja kuusi prosenttia muualta maailmalta.

YLE Mondo tarjoaa vieraskielisiä radiolähetyksiä digitaalisen television kautta koko maassa ja Helsingissä ULA-jakeluna ympäri vuorokauden.

Lisäksi Yleisradio lähettää erillisellä toimiluvalla Ruotsin julkisen palvelun television Sveriges Television Ab:n (SVT) SVT Europa -kanavaa (nykyään nimeltään SVT World). Toimilupa kanavan välittämiseen on voimassa 31.8.2010 saakka. Kanavaa vastaanotto edellyttää erillisen salauksen purkavan kortin hankkimista.

TV Finland on Euroopassa asuvia suomalaisia palveleva maksullinen satelliittikanava, jonka ohjelmisto kootaan YLE TV1:n, YLE TV2:n ja MTV3:n suomenkielisistä ohjelmista ja FST5:n ruotsinkielisistä uutislähetyksistä. Kanava on digitaalisessa jakelussa vapaasti nähtävissä maanpäällisessä verkossa Suur-Tukholman alueen lisäksi Västeråsin ja Uppsalan alueella. Muualla Ruotsissa kanavaa voi seurata useassa kaapelitelevisioverkossa.

Yleisradio Oy:n satelliittijakelu kattaa radion osalta Euroopan, Pohjois-Amerikan (osan päivää), Aasian ja Australian. Ulkomaanlähetyksen vuosittainen määrä oli vuonna 2008 lähes 38 000 tuntia. Lisäksi ulkomailla olevia suomalaisia palvelee mobiili- ja internetjakelun välityksellä. Yleisradio Oy:n kaikki radiokanavat YLE Mondo lukuun ottamatta ovat kuultavissa internetissä, missä myös ulkosuomalaisia palvelevaa erityisohjelmistoa voi kuunnella suomeksi ja ruotsiksi.

Viranomaistiedotus ja varautuminen poikkeusoloihin

Julkisen palvelun eritystehtäväksi on säädetty myös välittää asetuksella tarkemmin säädettyjä viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa.

Velvoitteet ja vastuut viranomaistiedotteiden lähettämiseksi on säädetty valtioneuvoston asetuksessa 838/2003⁹. Liikenne- ja viestintäministeriön valmiusohjeessa 1/2008 annetaan tarkentavat ohjeet järjestelmän käyttämisessä. Näiden mukaan Yleisradio Oy on velvollinen välittämään hätätiedotteen viivytyksettä ääneen luettuna radiokanavillaan sekä tekstinä televisiokanavilla. Yleisradio Oy on lisäksi velvollinen välittämään hätätiedotteen toiminnassa olevien kaupallisten teyrytysten kautta. Määräysten ja ohjeiden mukaan muun viranomaistiedotteen Yleisradio Oy on velvollinen välittämään edelleen YLE Radio Suomessa ja teksti-tv:ssä. Vuoden 2008 aikana Yleisradio Oy välitti yhden hätätiedotteen sekä 142 muuta viranomaistiedotusta.

Yleisradio Oy:n tulee useiden eri lakien perusteella sekä liikenne- ja viestintäministeriön tarkentavien ohjeiden mukaan varautua normaaliaikojen häiriötilanteisiin, poikkeusolojen toimintaan sekä erityistilanteisiin. Yritysten normaalin jatkuvuussuunnittelun lisäksi säädökset velvoittavat Yleisradio Oy:n laatimaan varautumiseen liittyvät suunnitelmat ja toteuttaa tarpeelliseksi katsottavat tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut sekä ylläpitämään suunnitelmat ajan tasalla. Yhtiön on lisäksi ylläpidettävä poikkeusolojen tuotantotilat ja johtokeskus sellaisessa valmiudessa, että ne pystytään saattamaan täyteen toimintavalmiuteen 24 tunnin kuluessa. Yhtiön on myös valmisteltava erillisiin sopimuksiin perustuvat viranomaisten ja omien poikkeusolojen toimipaikkojen väliset ohjelmansiirtoyhteydet sekä huolehdittava niiden toimivuudesta. Valmiutta pidetään yllä säännöllisin harjoituksin.

4.4 Julkisen palvelun määrittelyn kehittämistarve

Mediatoimiala elää vahvaa murroskautta, jonka haasteisiin myös julkinen palvelu vastaa. Muutokset eivät näy vain teknologian kehittymisenä, vaan myös muuttuvana ja lisääntyvänä sisältötarjontana ja sisältöjen kulutuskäyttämisenä sekä liiketoimintamallien muutoksena.

Mediaympäristön ja median käytön muuttuessa myös julkisen palvelun määrittely ja sisältö tulee nähdä tapahtunutta kehitystä vasten. Julkisen palvelun rahoitustasoa arvioitaessa olennaista on luonnollisesti tarkastella sitä yhdessä julkisen palvelun määrittelyn kanssa.

⁹ Valtioneuvoston asetus viestintämarkkinoihin liittyvästä varautumisvelvollisuudesta ja viranomaistiedotteiden välittämisvelvollisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 838/2003.

Julkisen palvelun periaatteella on maassamme yleisön voimakas tuki. Julkisesta palvelusta on ajan myötä kehittynyt laissa nyt oleva määritelmä. Julkisen palvelun määrittelyä tarkasteltiin edellisen kerran Niemelän työryhmän työn yhteydessä, kuten edellä kohdassa 4.1 on kuvattu. Määritelmä voidaan arvioida olevan edelleenkin pääosin tarkoituksenmukainen ja suomalaiseseen viestintämaisemaan sopiva.

Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävien määritelmän ajanmukaistaminen ja selkeyttäminen eräiltä osin on kuitenkin perusteltua. Erityisesti on arvioitava sitä, onko Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n ensimmäisessä momentissa määritelty julkisen palvelun perusmäärittely ajantasainen.

Julkisen palvelun harjoittamiseen liittyy keskeisesti myös EU-ulottuvuus, kuten edellä kohdassa 3 on selostettu. Jotta EU:n perustamissopimuksen 86 artiklan ja valtioneuvoston tiedonannon sisältämien perusteiden mukaan arvioitavaa poikkeusta voidaan soveltaa julkisen palvelun yleisradiotoimintaan, tulee jäsenvaltioiden toimivallassa oleva julkisen palvelun tehtävä määritellä virallisesti lainsäädännöllä tai vastaavalla tavalla.

Julkisen palvelun tehtävän määrittelyn tulee olla riittävän täsmällinen. Uudessa tiedonantoluonnoksessa, ottaen huomioon radio- ja televisiolähetystoiminnan erityisluonne, määritelmää, jossa tietyn yleisradioyhtiön tehtäväksi uskotaan laajan, tasapainoisen ja vaihtelevan ohjelmiston tarjoaminen, pidetään oikeutettuna 86 artiklan 2 kohdan ja Amsterdamin pöytäkirjan tulkitsevien säännösten mukaisesti. Tällaista määritelmää pidetään yhteensopivana yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden täyttämistä ja moniarvoisuuden takaamista koskevan tavoitteen kanssa. Julkisen palvelun tehtävän määritelmä voi heijastaa toiminnan kehitystä digitaalitekniikan alueella myös uusia jakelukanavia hyödyntäen ja siihen voi sisältyä mediapalveluja, jotka eivät ole perinteisessä merkityksessä ohjelmia.

Määriteltäessä julkisen palvelun tehtävää, merkitystä on myös Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen Tanskan TV2:ta koskevalla päätöksellä, jonka mukaan "kaupallisten televisiokanavien toiminta ei voi rajoittaa jäsenvaltioita näiden määritelmässä yleisradiotoiminnan julkisen palvelun tehtävää". Julkisen palvelun määritelmää tulee näin ollen tarkastella myös tästä näkökulmasta. Päätöksen mukaan jäsenvaltiolla on laaja vapaus määritellä julkisen palveluvelvoitteen sisältö. Määritelmä voi kattaa monipuolisesti eri ohjelmistotyyppisiä riippumatta siitä, tuottavatko kaupallisesti rahoitetut televisioyhtiöt samanlaista sisältöä. Toisin sanoen määritelmä voi täyttää täsmällisyyden vaatimuksen, vaikka se olisi laaja-alainen.

Käsitellessään Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston eduskunnalle antamia kertomuksia yhtiön toiminnasta liikenne- ja viestintävaliokunta¹⁰ on käsitellyt myös julkisen palvelun sisällöllisiä kysymyksiä. Valiokunta on painottanut sitä, että yhtiön ohjelmisto on kattavaa, laadukasta sekä monipuolista ja monimuotoista. Yhtiön tehtävässä painottuvat toisaalta suurten kansalaisryhmien palvelu ja toisaalta kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatteesta johtuva erityisryhmien tarpeiden huomioonottaminen. Määritelmän tarkastelussa tulee luonnollisesti huomioida eduskunnan julkisesta palvelusta esittämät näkökohdat.

¹⁰ LiVM 21/2004 vp, LiVM 12/2005 vp, LiVM 17/2007 vp

4.5 Julkisen palvelun määrittely - työryhmän esitys

Työryhmä on arvioinut julkisen palvelun määrittelyä ottaen huomioon julkisen palvelun merkityksen ja roolin sisältöpalvelujen tarjoajana, toimintaympäristön muutoksen ja EU-säädösten kehittämisen. Työryhmä katsoo, että Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n mukainen yhtiön julkisen palvelun tehtävän määrittely vastaa sille edellä asetettuja vaatimuksia seuraavin muutoksin ja täsmennyksin:

- Koska nykyinen julkisen palvelun tehtävän yleinen määrittely on aiheuttanut joitakin tulkintaongelmia, työryhmä esittää sitä täsmennettäväksi siten, että nykyinen velvoite "täyden palvelun" ohjelmistoista korvataan velvoitteella tuoda "monipuolinen ja kattava" televisio- ja radio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin.
- Työryhmä esittää, että määritelmä "kaikissa televerkoissa" korvataan ilmaisulla "yleisissä viestintäverkoissa", joka vastaa muualla lainsäädännössä käytettävää terminologiaa. Työryhmä korostaa, että julkisen palvelun tehtävän täyttäminen edellyttää nyt ja tulevaisuudessa teknisen kehityksen hyödyntämistä sekä jakeluteiden, että uusien sisältöpalvelujen kehittämisessä. Samalla työryhmä toteaa, että säännöksen tarkoittamien muiden julkisen palvelun sisältöpalvelujen tulee täyttää julkisen palvelun tehtävän määrittelyn asettamat kriteerit.
- Työryhmä esittää, että palveluja voidaan tarjota "valtakunnallisesti ja alueellisesti". Muutos vastaa käytännössä vallitsevaa tilaa.
- Työryhmä esittää toisen momentin kohtaan 2) lisättäväksi velvoitteen säilyttää Yleisradio Oy:n ohjelma-aineistoa, jonka tärkeänä tehtävänä on toimia kansakunnan muistina. Perustettu Kansallinen audiovisuaalinen arkisto tulee myös tallentamaan ja tallettamaan otoksina tiedotusvälineiden ohjelmistoja.
- Työryhmä esittää toisen momentin kohtaan 3) lisättäväksi julkisen palvelun ohjelmatoiminnan velvollisuus painottaa, lapsille suunnattujen ohjelmistojen ohella, myös nuoret ikäryhmät tavoittavaa ohjelmatarjontaa.

Työryhmä pitää muilta osin laissa määriteltyä Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävää asianmukaisena, eikä esitä muita muutoksia.

5 Julkisen palvelun rahoitus

5.1 Lainsäädäntö

5.1.1 Valtion televisio- ja radiorahasto

Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaisen julkisen palvelun rahoittamisesta säädetään valtion televisio- ja radiorahastosta annetussa laissa. Lain 1 § mukaan lain tarkoituksena on järjestää Yleisradio Oy:n toiminnan rahoitus ja valtion televisio- ja radiorahaston hoito sekä muutoinkin edistää televisio- ja radiotoimintaa. Lain 3 §:ssä säädetään, että tätä tarkoitusta varten on valtion talousarvion ulkopuolinen valtion televisio- ja radiorahasto, jota hoitaa Viestintävirasto. Rahastoon kerätään television käyttämisestä perittävät televisiomaksut, takautuvat televisiomaksut, viivästysmaksut, tarkastusmaksut ja korvaukset maksujen perinnästä aiheutuneista kuluista.

Television käyttämisestä perittävän maksun suuruuden määrää valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain 6 §:n mukaan valtioneuvosto. Lain mukaan maksua määrättäessä on muun ohella otettava huomioon Yleisradio Oy:n mahdollisuus täyttää sille asetetut julkista palvelua koskevat lakisääteiset tehtävät, alan kilpailutilanne ja yleinen taloudellinen kehitys.

Rahastoon kertyneiden varojen käytöstä säädetään lain 5 §:ssä. Sen mukaan rahaston varoja käytetään Yleisradio Oy:n toiminnan rahoittamiseen sekä rahastoon kerättävien maksujen perimisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Rahaston varoja voidaan käyttää muutoinkin televisio- ja radiotoiminnan edistämiseen. Valtioneuvosto päättää kalenterivuosittain käyttösuunnitelmassa rahaston varojen jakamisesta eri käyttötarkoituksiin.

5.1.2 Televisiomaksu

Valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain mukaan televisiomaksua peritään television käytöstä. Television käyttämisellä tarkoitetaan televisio-ohjelmien vastaanottamista televisiolla taikka television pitämistä tai säilyttämistä siten, että se koska tahansa on vähäisin toimin käytettävissä televisio-ohjelmien vastaanottamiseen. Televisiolla puolestaan tarkoitetaan televisio-ohjelmistojen vastaanottoon ja seuraamiseen tarkoitettua laitetta tai laiteyhdistelmää. Hallituksen esityksen¹¹ perusteluissa todetaan, että lakiin sisältyvä television määritelmä ei sulje pois tulevaisuudessa tapahtuvaa kehitystä, joka voidaan ottaa lain tulkinnassa joustavasti huomioon. Tästä johtuen käytännössä tällä hetkellä televisioksi määritellään perinteisen televisiovastaanottimen ohella muita laitteita. Tällaisia ovat muun ohella tietokone, jolla on mahdollista vastaanottaa televisiolähetyksiä tai televisiolähetysten vastaanoton mahdollistava matkaviestin.

¹¹ HE 34/1998.

Televisiomaksu on lain mukaan maksettava jokaisesta käytöstä olevasta televisiosta. Perheille¹² riittää yksi televisiomaksu jokaista vakituista käyttöpaikkaa kohden. Näin ollen maksettu televisiomaksu kattaa kaikki talouden vastaanottimet, myös tilapäisesti kodin ulkopuolella käyttävät vastaanottimet. Näin ollen kesämökkiä, asuntovaunua tai muuta tilapäistä käyttöpaikkaa varten ei tarvitse maksaa erillistä maksua, jos televisiomaksu on maksettu vakituisesti television vakituisessa käyttöpaikassa.

Yksityisen elinkeinonharjoittajan taikka yhteisön tai säätiön toimipaikassa käytössä olevista televisioista tulee lain mukaan maksaa yksi televisiomaksua jokaista toimipaikkaa¹³ kohden. Majoitusliikettä tai -toimintaa harjoittavan on kuitenkin maksettava majoitushuoneissa olevista televisioista yhtä televisiomaksua jokaista neljän television erää tai erän osaa kohti.

Poikkeuksen edellä mainitusta maksuvelvollisuudesta muodostavat julkisessa laitoksessa olevat henkilöt, joiden ei maksua tarvitse maksaa. Hallituksen esityksen 34/1998 mukaan tavoitteena oli luoda mahdollisimman selkeä ja tasapuolinen järjestelmä. Tästä syystä poikkeukset maksuvelvollisuudesta on nykyjärjestelmässä minimoitu. Yhteiskunnassa on luonnollisesti monia tahoja, joiden poikkeustarvetta voitaisiin perustella, mutta rajanveto eri ryhmien välillä olisi vaikeaa. Koska järjestelmän pääasiallisena tarkoituksena on turvata Yleisradio Oy:n toiminnan rahoitus, ei todettu järkeväksi luoda laajaa poikkeuslistaa niistä, joiden ei tarvitsisi maksaa televisiomaksua. Myös järjestelmän valvominen vaikeutuisi. Sananvapauskäsityksen mukaan kaikilla on oikeus saada tietoa. Mikäli jollakin henkilöllä ei näin ollen ole mahdollisuutta taloudellisista syistä suorittaa televisiomaksua, tämän maksamiseen on mahdollista saada harkinnanvaraisesti toimeentulotukea nykyisen käytännön mukaisesti. Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 2 § mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea ja lain 7a §:n mukaan toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin kuuluu televisioluovasta aiheutuvat menot.

Televisiomaksun maksuvelvollisuus alkaa television käyttöönotosta, josta tulee tehdä ilmoitus Viestintävirastolle ennen television käyttöönottoa. Maksuvelvollisuus päättyy, kun Viestintävirasto saa tiedon television käytön loppumisesta maksuvelvollisen ilmoituksen perusteella. Lyhin maksuvelvollisuusajaksi on kuitenkin yksi kuukausi. Television käytön lopettamisesta tulee myös tehdä ilmoitus, mutta tätä ei kuitenkaan ole säädetty laissa määritellyksi velvollisuudeksi. Ilmoitus on kuitenkin television käyttäjän edun mukainen, koska siten televisiomaksun maksuvelvollisuus voidaan todeta päättyneeksi. Television käyttäjän voidaan katsoa peruttaneen televisioilmoituksensa, jossa televisiomaksu on jätetty suorittamatta vähintään kuuden kuukauden ajalta.

Viestintävirasto perii televisiomaksun vastaanotetun ilmoituksen mukaisesti television käyttäjäksi ilmoitetulta luonnolliselta henkilöltä tai oikeushenkilöltä tekemättä erillistä päätöstä maksuvelvollisuudesta. Hallituksen esityksessä 34/1998 huomioitiin, että koska kyseessä on massatoiminta, ei ole tarkoituksenmukaista, että jokaisesta tapauksesta tehtäisiin

¹² Valtion televisio- ja radiorahastosta annetussa laissa perheellä tarkoitetaan yksin asuvia ja yhteistaloudessa samassa asunnossa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa eläviä sekä heidän kanssaan vakituisesti asuvia sukulaisiaan tai lapsiaan, mukaan lukien ottolapset sekä perheeseen sijoitetut lapset. Sukulaisella tarkoitetaan henkilöä, joka perintökaaren (40/1965) mukaan katsotaan perintöön oikeutetuksi.

¹³ Valtion televisio- ja radiorahastosta annetussa laissa tarkoitettu toimipaikka on jokainen elinkeinonharjoittajan taikka yhteisön tai säätiön vakituinen toimipaikka, jolla on eri käyntiosoite kuin elinkeinonharjoittajan taikka yhteisön tai säätiön muilla vakituisilla toimipaikoilla. Kunnan hallintokunta ja niiden eri yksiköitä sekä valtion viranomaisia, laitoksia, liikelaitoksia ja rahastoja pidetään kutakin eri yhteisönä.

erillinen kirjallinen päätös. Tästä syystä Viestintäviraston lähettämää laskua pidetään viranomaisratkaisuna, johon sovelletaan hallintolakia (434/2003).

Laissa on erikseen säädetty tilanteista, jossa Viestintävirasto tekee erillisen päätöksen maksuvelvollisuudesta ja sen alkamisen ajankohdasta. Erillinen päätös maksuvelvollisuudesta tulee tehdä television käyttäjän pyynnöstä. Lisäksi päätös tulee tehdä, jos tarkastuksessa on selvinnyt, että jollakulla on käytössään televisio, josta lainmukaista televisioilmoitusta ei ole tehty.

Viestintäviraston tehtävänä on valvoa television käytöstä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tätä tehtävää suorittamaan voidaan määrätä erityisiä tarkastajia.

Valtion televisio- ja radorahastosta annetun lain nojalla television käyttäjältä voidaan televisiomaksun ohella periä maksun myöhästymisen johdosta viivästysmaksu ja mahdolliset perintäkulut, takautuva televisiomaksu sekä tarkastusmaksu.

Maksetusta televisiomaksusta palautetaan tai hyvitetään käyttämättä jäänyt osuus. Televisiomaksun palauttaminen tulee kysymykseen sellaisessa tapauksessa, jossa televisiomaksu maksetaan esimerkiksi kahdentoista kuukauden laskutusvälein ja television käyttö lopetetaan kesken laskutuskauden esimerkiksi kuoleman, maasta muuton tai muun syyn takia siten, että osa maksetusta maksusta jäisi käyttämättä.

Televisiomaksu, takautuva televisiomaksu, viivästysmaksu, tarkastusmaksu ja perintäkulut voidaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään.

Viestintävirasto ylläpitää valtion televisio- ja radorahastosta television käyttäjärekisteriä, josta säädetään lain 4 luvussa. Rekisteriä ylläpidetään televisiomaksujen perintää ja lain noudattamisen valvontaa varten. Rekisteri sisältää tiedot televisioilmoituksen tehneistä ja niistä, joiden on todettu rikkoneen laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden. Lisäksi rekisterissä on tiedot television käyttämisestä perittävien maksujen perintä- ja maksutapahtumista.

5.2 Julkisen palvelun rahoitus eri Euroopan maissa

5.2.1 Julkisen palvelun rahoitukseen liittyviä yleispiirteitä

Yleisin malli julkisen palvelun rahoituksessa Euroopan OECD-maissa on televisiomaksun ja mainonnan yhdistelmä (Irlanti, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Saksa ja Sveitsi). Toiseksi yleisin on valtion rahoituksen ja mainonnan yhdistelmä (Belgia, Espanja, Hollanti ja Portugali, jossa myös on lupamaksuun rinnastettu audiovisuaalinen vero). Kolmanneksi yleisin malli on käytännössä pelkkä lupamaksurahoitus (Iso-Britannia, Ranska, Norja, Ruotsi, Tanskan DR ja Suomi). Pääosin mainonnalla rahoitetaan Englannin Channel 4-yhtiötä ja Tanskan TV2-yhtiötä.

Valtion budjettirahoitusta yksinomaisena julkisen palvelun rahoitusratkaisuna ei tosiasiallisesti käytetä läntisessä Euroopassa muuta kuin erikoistapauksissa. Tällaisia ovat

Luxemburgin julkisen palvelun pieni radio, walesilainen S4C-kanava Iso-Britanniassa ja Vatikaanin radio. Budjettirahoitus on myös varsin harvinainen osarahoitustapanakin.

Itäisessä Euroopassakin valtion budjettirahoituksen osuus on monesti pieni. Osuus Puolassa, Tsekissä, Kroatiassa ja Sloveniassa on alle 10 prosenttia, Romanian televisiossa, Slovakiassa, Makedoniassa ja Serbiassa 10–35 prosentin välillä. Budjettirahoituksen osuus on suuri Romanian radiossa, Unkarissa, Bulgariassa, Liettuassa, Latviassa, Virossa ja Ukrainassa.

Lupamaksuihin sisältyy arvonlisäveroa seuraavasti: Tanskassa 25 prosenttia, Norjassa kahdeksan prosenttia, Islannissa seitsemän prosenttia, Italiassa neljä prosenttia, Sveitsissä 2,4 prosenttia ja Ranskassa 2,1 prosenttia. Ruotsissa tultaneen ehdottamaan julkisen palvelun saattamista arvonlisäverotuksen piiriin 25 prosentin verokannalla. Itävallassa ORF:lle siirrettävistä lupatuloista vähennetään 10 prosentin arvonlisävero ja muita veroja. Suomessa televisiomaksu ei sisällä arvonlisäveroa, mutta valtion televisio- ja radiorahastosta Yleisradio Oy:lle siirrettävät varat ovat kahdeksan prosentin arvonlisäveron alaisia¹⁴.

Rahoitusjärjestelmiä koskevien parlamentaaristen selvitysten jälkeen on päädytty televisiomaksujärjestelmän jatkamiseen ainakin vuoteen 2016 saakka Iso-Britanniassa, vuoteen 2010 saakka Tanskassa ja vuoteen 2010 saakka Suomessa. Vuonna 2008 julkaistun mietinnön¹⁵ mukaan televisiomaksurahoitus säilyisi myös Ruotsissa. Eurooppalaiset selvitykset ovat tähän asti pitäneet televisiomaksua julkisen palvelun yleisradiotoiminnan parhaana rahoitustapana, koska se korostaa julkisen palvelun riippumattomuutta ja suoraa asiakassuhdetta.

5.2.2 Rahoitus Pohjoismaissa

Televisiomaksu on Pohjoismaissa julkisen palvelun päärahoitusmuoto.

Tanskassa siirryttiin 1.1.2007 medialuvan perintään, mutta radiolupa säilyi sen rinnalla. Tanskan TV2 on mainosrahoitteinen ja vain erilliset aluelähettykset saavat medialupamaksuvaroja.

Islannin RUV:lla on televisiolumamaksutulojen lisäksi ollut radio- ja televisiomainostuloja. Islannissa kuitenkin lupamaksuista luovuttiin vuoden 2009 alusta ja tilalle tuli verotuksen yhteydessä perittävä kiinteä maksu, jonka kaikki veronmaksajat maksavat (myös yritykset). Vero määrätään siten, että RUV:n tulot tältä osin vastaavat sitä mitä lupamaksuista tällä hetkellä kertyy. RUV:lla on myös jatkossa mainontaa, joka muodostaa noin neljänneksen tuloista.

Ruotsissa julkinen palvelu on rahoitettu televisiomaksulla. Vuonna 2008 julkaistussa edellä mainitussa mietinnössä esitetään edelleenkin televisiomaksurahoituksen säilyttämistä kuitenkin siten, että sen nimi muuttuisi julkisen palvelun maksuksi (public service –avgift). Maksuvelvollisuus syntyisi edelleenkin televisiolaitteen hallinnasta.

¹⁴ Arvonlisäverolaki (1501/1993) 79 ja 85 §.

¹⁵ SOU 2008:64.

Myös Norjassa julkinen palvelu on rahoitettu lupamaksuvaroin. Norjassa maksuvelvollisuus perustuu televisiolaitteen hallintaan.

Televisionmaksuja korotetaan vuosittain Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Suomessa. Televisionmaksun määrästä päättää eduskunta Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Suomessa päätöksen tekee valtioneuvosto.

Taulukossa 5.1 on esitetty eri pohjoismaiden televisio- tai sitä vastaavan maksun suuruus euroissa vuonna 2008.

Taulukko 5.1 Julkisen palvelun rahoittamiseksi perittävän maksun suuruus eri Pohjoismaissa

Maa	Maksu €*
Suomi	215,45
Ruotsi	216
Norja	278
Tanska	294
Islanti	373

*Maksu vuonna 2008, muunnos valuuttakurssi 2.1.2009.

Lupamaksumäärärahoja annetaan yhtiöille eduskunnan päätöksillä Ruotsissa ja Tanskassa (Tanskassa yleensä neljäksi vuodeksi kerrallaan) ja erillisen valtion budjetin ulkopuolella olevan rahaston kautta Suomessa valtioneuvoston päätöksellä.

Televisionmaksujen perinnästä huolehtivat julkisen palvelun yhtiöt itse Suomea lukuun ottamatta. Ruotsissa tehtävää hoitaa kolmen julkisen palvelun yhtiön, SVT:n, SR:n ja UR:n, yhteisesti omistama Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB). RIKAB toimii tällöin viranomaisroolissa.

5.2.3 Julkisen palvelun tulorakenne eri maissa

Liitteenä 1 olevassa taulukossa on kuvattu Länsi-Euroopan julkisen palvelun yleisradioyhtiöiden tulorakenteet. Näistä ilmenee yhtiöiden tulorakenne eritellen lupamaksutulot, muu julkinen tulo, mainonta, sponsorointi ja muu.

Euroopan OECD-maista kuviosta ja taulukoista puuttuvat Puola, Slovakia, Tsekki ja Unkari. Puolan julkisen television tuloista vuonna 2006 oli 27 prosenttia lupamaksutuloa ja 54 prosenttia mainostuloa (2006). Radion kohdalla luvut olivat 66 prosenttia ja 16 prosenttia. Unkarissa lupamaksut ja muu julkinen tuki muodosti 72 prosenttia television tuloista ja mainonta 10 prosenttia. Unkarin radion kohdalla luvut olivat 85 prosenttia ja seitsemän prosenttia. Tsekissä lupamaksut muodostavat päärahoituksen eli 65 prosenttia television tuloista ja 87 prosenttia radion tuloista. Lisäksi on mainostuloja (Tsekin televisiolla 19 prosenttia). Slovakian television päärahoituskeino vuoden 2002 tietojen mukaan oli lupamaksut 66 prosentin osuudella, minkä lisäksi toimintaa rahoitettiin mainonnalla ja muulla julkisella tuella. Slovakian radion tuloista vuonna 2006 oli 81 prosenttia lupamaksutuloja ja yhdeksän prosenttia mainostuloja.

5.3 Julkisen palvelun rahoitus Suomessa

5.3.1 Julkisen palvelun rahoituksen linjaukset

Yleisradio Oy:n toiminnan taloudelliset kehykset ovat 2000-luvulla määräytyneet kahden parlamentaarisen työryhmän – Backmanin ja Niemelän työryhmät – ehdotusten ja yhtiön hallintoneuvoston linjausten mukaisesti. Backmanin työryhmän esitykset muuttivat ratkaisevasti yhtiön tulonmuodostusta ja talouden suunnittelun reunaehtoja. Niemelän työryhmä puolestaan linjasi Yleisradio Oy:n tehtävää ja rahoituksen osalta teki esityksen televisiomaksun korotusprosenttien määräytymisperusteista vuoteen 2010 saakka sekä toimilupamaksuista luopumisesta.

Backmanin työryhmän linjaukset

Vuonna 2003 asetetun Backmanin työryhmän teki vuonna 2001 ehdotuksia Yleisradio Oy:n rahoituksesta. Työryhmä ehdotti, että kaupallisten televisioyhtiöiden toimilupamaksut puolitetaan 1.7.2002 lukien ja digitaalisen lähetystoiminnan osalta toimilupamaksua ei peritä lainkaan vuoteen 2010 saakka. Yleisradio Oy:n osalta luovutaan kaikesta televisiomainonnasta ja yhtiön julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen laajennetaan koskemaan myös uusia jakeluteitä. Työryhmä esitti myös, että televisiomaksua tarkistetaan vuodesta 2004 lukien siten, että tarkistus ottaa huomioon uusien sisältöjen kehittämisen kustannukset ja edellisen televisiomaksun korotuksen jälkeen tapahtuneen inflaatiokkehityksen. Vuoden 2005 alusta lukien televisiomaksua esitettiin korotettavaksi inflaation nousua vastaavasti lisättynä yhdellä prosenttiyksiköllä analogisten ja digitaalisten lähetykustannusten kattamiseksi ja sisältöpalvelujen kehittämiseksi. Tämä lisäprosentti säilyisi, kunnes päällekkäinen analoginen ja digitaalinen televisiolähetystoiminta loppuisivat.

Työryhmän esityksen mukaisesti valtion televisio- ja radorahastosta annettua lakia muutettiin kesäkuussa 2002 siten, että toimilupamaksut puolitettiin. Samanaikaisesti Yleisradio Oy:ltä poistettiin oikeus mainosten lähettämiseen suurten urheilutapahtumien yhteydessä. Myös televisiomaksua on korotettu esityksen mukaisesti.

Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston päätökset yhtiön talouden puitteista ja rahoitusstrategiasta

Vuoden 2001 parlamentaarinen työryhmä piti esitystensä lähtökohtana sitä, että Yleisradio Oy toteuttaa tehostamistoimenpiteet ja rakenteelliset muutokset, jotka oli linjattu yhtiön strategiassa. Yhtiön rakenneuudistuksen tavoitteena oli karsia kustannuksia tukitoiminnoista sekä siirtää voimavaroja ohjelmatoimintaan. Työryhmä otti myös huomioon Digita Oy:n myynnistä saatavat erät, jotka mahdollistivat sen, että yhtiön toiminnallinen tulos voi rajoitetun ajan olla selvästi negatiivinen.

Vuoden 2001 parlamentaarisen työryhmän esitysten pohjalta Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto vahvisti 7.11.2001 yhtiön talouden puitteet ja rahoitusstrategian vuoteen 2008 saakka. Talous- ja rahoitussuunnittelun lähtökohtana oli se, että Yleisradio Oy:n tulos on rahoituserien jälkeen tasapainossa vuonna 2008. Hallintoneuvosto tarkensi vielä vuoden 2002 syyskuussa taloussuunnittelun lähtökohtia ja reunaehtoja. Tuotto-odotuksia koskevana perusoletuksena oli, että televisiomaksua tarkistetaan Backmanin työryhmän esittämällä tavalla. Lisäksi televisiomaksukannan odotettiin kasvavan prosentilla vuodessa vuoteen 2004

asti, minkä jälkeen vuosittaiseksi kasvuksi oletettiin 0,5 prosenttia. Toimilupamaksun oletettiin pysyvän puolitetulla 22 miljoonan euron tasolla vuodesta 2003 vuoteen 2008.

Samanaikaisesti Yleisradio Oy sitoutui uusien digitaalisten palvelujen kehittämiseen sekä alueellisten televisioutisten aloittamiseen, mistä yhtiön hallintoneuvosto oli tehnyt päätöksen vuonna 2000. Yhtiön toimintatapojen ja rakenteiden kehittämisen tuli jatkua tehtyjen suunnitelmien mukaan siten, että tukitoimintojen osuuden yhtiön kustannuksista tuli laskea 20 prosenttiin vuoteen 2008 mennessä vuoden 2000 29 prosentista. Samanaikaisesti yhtiön kulut tuli pitää vuoden 2001 tasolla ilman inflaatiotarkistuksia. Rahoitussuunnittelun lähtökohtana edellä mainittujen tulo-oletuksien ohella oli hallintoneuvoston päätös Digita Oy:n osakkeiden myynnistä sekä Digita Oy:n debentuurilainan (121 miljoonaa euroa) maksu Yleisradio Oy:lle. Suunnitelman mukaan Yleisradio Oy maksaisi 72 miljoonan euron eläkesäätiölainansa pois.

Yhtiön operatiivista toimintaa kehitettiin ja päätettyjä toimintatapa- sekä rakennemuutoksia toteutettiin vuosina 2002–2003.

Niemelän työryhmän linjaukset

Vuonna 2003 asetetun Niemelän työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus Yleisradio Oy:n rahoituksen järjestämisestä siirryttäessä kokonaan digitaaliseen televisiotoimintaan. Työryhmä esitti raporttinsa lokakuussa 2004.

Työryhmän työn aikana osoittautui, että Yleisradio Oy:n tulo-odotukset olivat muuttuneet vuoden 2001 näkymistä. Televisiomaksukanta pieneni vuonna 2004 ensimmäistä kertaa yhteentoista vuoteen. Yleisradio Oy:n operatiivisessa suunnittelussa tämä tarkoitti, että kulut pidettiin edelleen vuoden 2001 tasolla ja suunniteltu keskimääräinen investointitaso 23–25 miljoonaa euroa pudotettiin 20 miljoonaan euroon, jotta vuoden 2008 talouden tasapainottamistavoitteesta pystyttiin pitämään kiinni.

Työryhmän kanta oli, että Yleisradio Oy:n toiminnan sen hetkinen laajuus vastasi pääpiirteissään nähtävissä olevia viestintä- ja kulttuuripoliittisia tarpeita. Työryhmän mielestä Yleisradio Oy:tä ja sen palveluja on kuitenkin jatkuvasti kehitettävä ja tätä kehitystyötä varten yhtiöllä on oltava riittävät taloudelliset resurssit. Työryhmä piti perusteltuna sitä, että Yleisradio Oy:n tulot mitoitetaan parlamentaarisen työryhmän vuonna 2001 määrittelemälle tasolle. Työryhmä esitti televisiomaksun korotuksiin liittyvän lisäprosentin säilyttämistä vuoteen 2010 asti. Lisäksi työryhmä esitti, ettei toimilupamaksua enää lainkaan oteta käyttöön vuoden 2010 jälkeen. Työryhmä piti myös tärkeänä, että Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston päätöksen mukaisesti yhtiön talous saatetaan tasapainoon vuoteen 2008 mennessä ja että talouden tasapaino säilyy myös tämän jälkeen.

Myös tämän työryhmän ehdotukset toteutettiin lakimuutoksilla ja toteuttamalla televisiomaksun korotukset vuosittain esityksen mukaisesti.

5.3.2 Valtion televisio- ja radiorahaston tulokertymä

Valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain mukaiset maksut kerätään Viestintäviraston hallinnoimaan valtion televisio- ja radiorahastoon. Taulukossa 5.2 on esitetty valtion televisio- ja radiorahaston vuosittainen toteutunut kertymä ja sen käyttö vuosina 2001–2008.

Yleisradio Oy maksaa saamistaan televisiomaksutuloista arvonlisäveroa kahdeksan prosentin verokannan mukaan. Nämä rahaston tilinpäätöksistä tuotetut luvut kuvaavat tehtyjen linjausten toteutumista valtion televisio- ja radorahaston näkökulmasta sisältäen arvonlisäveron.

Taulukko 5.2 Valtion televisio- ja radorahaston käyttösuunnitelman toteutuminen

1 000 €	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Varat								
Saldo 1.1.	1 331	5 423	5 812	5 051	3 659	5 377	6 294	6 742
Televisiomaksut	335 885	337 808	338 116	379 381	394 089	406 904	415 697	418 895
Toimilupamaksut	45 305	37 598	22 102	21 581	18 389	14 834	7 106	0
Yhteensä	382 521	380 829	366 030	406 013	416 137	427 115	429 097	425 637
Menot								
Yleisradio Oy:lle	366 479	364 098	350 102	391 581	399 389	409 333	411 106	408 500
Muut menot	10 619	10 919	10 877	10 773	11 371	11 488	11 249	10 635
Saldo 31.12.	5 423	5 812	5 051	3 659	5 377	6 294	6 742	6 502
Yhteensä	382 521	380 829	366 030	406 013	416 137	427 115	429 097	425 637

Vuonna 2009 televisiomaksuja arvioidaan valtioneuvoston 10.12.2008 hyväksymän käyttösuunnitelman mukaan kertyvän 424,3 miljoonaa euroa, josta 413,0 miljoonaa euroa tilitettäisiin Yleisradio Oy:lle. Yleisradio Oy:lle tilitettäviin varoihin sisältyy kahdeksan prosentin arvonlisävero.

5.3.3 Parlamentaaristen työryhmien ja hallintoneuvoston linjausten toteutus Yleisradio Oy:ssä

Parlamentaariset työryhmät sekä yhtiön hallintoneuvosto velvoittivat, että Yleisradio Oy:n talous tulee tasapainottaa vuoteen 2008 mennessä. Yleisradio Oy:n kulut (ilman eläkekuluja ja poistoja) on hallintoneuvoston linjausten mukaan lähtökohtaisesti pidetty vuoden 2001 tasolla. Taulukossa 5.3 on esitetty vuosittaiset kokonaiskulut. Kaikki Yleisradio Oy:n luvut on esitetty ilman arvonlisäveroa.

Taulukko 5.3 Yleisradio Oy:n toiminnan kokonaiskustannukset (ilman alv)

Vuosi	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Milj. €	365,6	373,7	362,2	375,1	371,2	375,1	380,3	360,6

Vuosittainen noin 10 miljoonan euron vaihtelu johtuu parillisiin vuosiin ajoittuvista Olympiakisoista. Vuoden 2005 kuluja nostivat kertaluonteisina erinä yleisurheilun Helsingin MM-kisojen kulut 5,5 miljoonaa eurolla ja vuoden 2007 kuluja 13,8 miljoonalla eurolla Eurovision laulukilpailujen kustannukset. Kulut vuonna 2008 olivat noin viisi miljoonaa euroa pienemmät kuin vertailuvuonna 2001.

Kulujen pitäminen vuoden 2001 tasolla sekä tarjonnan laajentamisvelvoite ovat edellyttäneet Yleisradio Oy:n yhtiörakenteen merkittävää muutosta. Yhtiön henkilöstö on vähentynyt voimakkaasti. Vakituisten henkilöstön määrä on pienentynyt vuosina 2000–2008 yhteensä 738 henkilöllä eli 21 prosentilla. Aikapalkkaisen työvoiman käyttö pienentyi noin 800 henkilötyövuodella.

Henkilömäärän voimakas pienentyminen on ollut mahdollista, koska ohjelmatoiminnan tuotantoprosesseja on tehostettu ja tukitoimintoja on saneerattu. Tukitehtävistä henkilöstöä on vähentynyt 2000-luvun alusta yli 80 prosenttia. Tukitoimintojen tehostamiseen on myös liittynyt ei-strategisten toimintojen ulkoistaminen. Ohjelmatoiminnassa työskentelevien osuus on samalla noussut. Vuonna 2000 ohjelmatoiminnassa työskenteli 71 prosenttia henkilöstöstä, kun vuonna 2008 ohjelmatoiminnassa työskenteli 83 prosenttia henkilöstöstä.

Yhtiön ikärakenne on mahdollistanut muutosten toteutuksen ilman merkittäviä irtisanomisia. Irtisanottuja on ollut noin 50. Tukitoiminnoissa ja YLE-tuotannossa eläkepoistuma on lähes täysimääräisesti hyödynnetty eli eläkkeelle lähtevien tilalle ei ole palkattu ketään.

Toiminnan yleisen tehostamisen ohella kustannussäästöjä on haettu lopettamalla digitaalisen radion DAB-koelähetykset, uudelleen järjestelemällä radio-ohjelmistojen keski- ja lyhytaaltolähetykset, lopettamalla STT:n uutispalveluiden käyttö, lopettamalla digitaalinen televisiokanava YLE Extra ja järjestelemällä uudelleen kansainvälisiä uutistoimistopalveluita sekä toteuttamalla SVT Europan uusi toimintamalli.

Vuosien 2001–2003 keskimääräiset vuotuiset investoinnit olivat 25,7 miljoonaa euroa. Rahoitusaseman varmistamiseksi, tulotason jäädessä oletettua alhaisemmaksi, investointitasoa alennettiin vuosina 2004–2008 keskimääräiseen 20,8 miljoonaan euroon vuodessa.

Samalla kun yhtiön taloutta on tasapainotettu tuli Yleisradio Oy:n tehtyjen linjausten mukaan laajentaa alueellista ohjelmatarjontansa sekä aloittaa uudet digitaaliset televisiokanavat.

Yhtiön ohjelmatarjonta on vuosina 2001–2008 laajentunut tehtyjen päätösten mukaisesti. Alueelliset televisiuutiset aloitettiin vaiheittain vuosina 2000–2004. Vuosina 2001–2005 yhtiö rakensi pohjan digisiirtymälle ja tehostetuille prosesseille: Toimituksellinen organisaatio uudistettiin, toiminnan suunnittelujärjestelmiä sekä tukitoimintoja on kevennetty ja ei-strategisia toimintoja on ulkoistettu. Vuosina 2006–2008 puolestaan Yleisradio Oy:ssä on toteutettu digisiirtymä ja luotu pohja monimediaiselle toiminnalle: Perusorganisaatio on muutettu monimediaiseksi ja sisältölähtöiseksi, tuotantoprosesseja on tehostettu, radio- ja televisio toiminnan uutistoiminnat on yhdistetty, yhtiön hallintomalli on muutettu ja kehitetty strategista johtamista. Tämän lisäksi Yleisradio Oy:n verkkopalveluita on kehitetty (esimerkiksi Elävä arkisto, YLE Arena).

Yleisradio Oy:n henkilöstön eläketurva hoidetaan Yleisradio Oy:n eläkesäätiössä. Eläkemenot ovat merkittävä tulokseen vaikuttava tekijä. Toisaalta eläkesäätiön kannatusmaksut ovat säädeltävissä vakuutusviranomaisten sekä ylä- että alarajan määrittelemissä vakavaraisuuspuitteissa.

Oleellinen osa Yleisradio Oy:n talouden suunnittelua ja toteutusta vuosina 2001–2008 oli eläkesäätiön vakavaraisuuden vahvistaminen ja riittävän puskurin varmistaminen mahdollisia digisiirtymän aiheuttamia väliaikaisia tulosongelmia silmällä pitäen. Eläkesäätiön vahvistaminen oli mahdollista Digita Oy:n osakkeiden myyntivoitoilla. Huolimatta vaikeasta sijoitusvuodesta 2008 Yleisradio Oy:n eläkesäätiön tilanne vuoden lopussa oli hyvä. Eläkesäätiön kannatusmaksut keskimäärin olivat tarkastelujaksolla noin 18 prosenttia eli vastasivat yleistä Tyel-tasoa. Vuosittaiset vaihtelut olivat suunnitelman mukaisesti suuria, kuten taulukossa 5.4 on esitetty.

Taulukko 5.4 Yleisradio Oy:n eläkesäätiön kannatusmaksut

Eläkekulut yhteensä (milj. €)							
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
61,7	30,7	23,3	29,7	57,9	19,2	15,0	16,5

5.3.4 Yleisradio Oy:n talouden kehitys

Yleisradio Oy:n liikevaihdossa on tämän vuosikymmenen aikana tapahtunut vain hidasta kehitystä. Liikevaihdon lisäys vuodesta 2001 vuoteen 2008 on vajaat 30 miljoonaa euroa. Vuoden 2008 liikevaihto laski noin viidellä miljoonalla eurolla vuodesta 2007.

Televisionmaksukannan oletettua heikommasta kehityksestä johtuen Yleisradio Oy:n tulot eivät ole kehittyneet Niemelän työryhmän raportissaan esittämien arvioiden mukaisesti. Työryhmä esitti raportissaan tuloarviot vuoteen 2010. Yleisradio Oy:n tulojen arvioitiin olevan vuonna 2008 yhteensä 417 miljoonaa euroa, vuonna 2009 yhteensä 433 miljoonaa euroa ja vuonna 2010 yhteensä 449 miljoonaa euroa (ilman arvonlisäveroa). Tuotto-odotukset, joihin hallintoneuvoston vuosina 2001 ja 2002 sekä vuonna 2005 tarkentama talouden tasapainottamissuunnitelma perustui, ovat siis osoittautuneet optimistisiksi.

Yleisradio Oy:n liikevaihto, joka pääosin koostuu televisionmaksuista ja vuoteen 2007 asti myös toimilupamaksuista, on vuosina 2001–2008 kehittynyt taulukossa 5.5 esitetyllä tavalla.

Taulukko 5.5. Yleisradio Oy:n talouden tunnuslukuja

Milj. €	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Televisionmaksut	301,8	301,8	303,0	332,7	351,3	363,8	375,7	376,2
Toimilupamaksut	43,9	34,0	22,2	21,1	17,8	14,0	5,0	0,0
Liikevaihto yhteensä	350,9	340,5	330,0	359,0	374,5	383,5	385,4	380,5
Muut tulot	13,6	10,3	11,2	9,4	40,8	12,8	23,7	17,0
Käyttökate	-62,7	-53,6	-44,3	-36,3	-13,7	+2	+13,7	+20,4
Liikevoitto/-tappio	-124,1	-81,6	-71,1	-60,5	-36,4	-20,2	-9,6	-3,8
Tilikauden tulos	-117,0	-84,3	-59,8	-50,8	-28,8	-16,5	-6,4	+0,7

Tilikauden tulos 2001 ja 2003 ilman satunnaisia eriä.

Televisionmaksua ei korotettu vuosina 2001–2003. Vuoden 2004 korotus kattoi takautuvasti edellisten vuosien kustannusnousun. Vuodesta 2005 televisionmaksua on korotettu kustannusten nousua vastaavasti lisättynä yhdellä prosenttiyksiköllä (ks. myös taulukko x). Yhtiön henkilöstövaltaisesta kustannusrakenteesta johtuen televisionmaksun korotuksen perusteena oleva kustannustaso määräytyy siten, että ansiotasoindeksin painoarvo on 2/3 ja kuluttajahintaindeksin 1/3.

Muihin tuloihin sisältyi vuosina 2005 ja 2007 merkittäviä kertaluonteisia eriä. Ilman niitä muut tulot ovat olleet keskimäärin noin 10 miljoonan euron tasoa.

5.3.5 Yleisradio Oy:n rahoitusvaje

Tilikausi 2008

Yleisradio Oy:n talous tasapainotettiin vuoden 2008 loppuun mennessä yhtiön hallintoneuvoston tekemien linjausten mukaisesti. Liikevaihto vuonna 2008 oli 380,5 miljoonaa euroa. Liikevaihto väheni edellisvuoteen verrattuna 4,9 miljoonaa euroa eli 1,3 prosenttia. Huolimatta televisiomaksun 3,5 prosentin korotuksesta vuoden 2008 alusta televisiomaksutuotot kasvoivat vain 0,5 miljoonalla eurolla maksajakunnan pienentyttyä 1,6 prosentilla. Vuoden 2007 liikevaihtoon sisältyi vielä viisi miljoonaa euroa toimilupamaksua, jonka maksuvelvollisuus päättyi analogisten lähetysten päättyessä 31.8.2007. Liiketoiminnan muut tuotot olivat 17 miljoonaa euroa. Määrä oli 5,7 miljoonaa edellisvuotista pienempi.

Yleisradio Oy:n tilikauden 2008 kulut ja poistot olivat yhteensä 401,3 miljoonaa euroa, mikä oli 17,4 miljoonaa euroa edellisvuotista vähemmän. Kustannuksista henkilöstökuluja oli 190,8 miljoonaa euroa, esityskorvaukset 71,7 miljoonaa euroa, poistot ja arvonalentumiset 24,1 miljoonaa euroa ja muut kulut 114,7 miljoonaa euroa. Liiketappioksi muodostui 3,7 miljoonaa euroa.

Vuonna 2008 yhtiön kustannuksista 43 prosenttia liittyi televisiotoimintaan radiotoiminnan kustannusten osuuden ollessa 17 prosenttia ja uusien palvelujen neljä prosenttia. Jakelukustannusten osuus oli yhdeksän prosenttia. Ohjelmatoiminnan palvelujen (esimerkiksi ohjelmakeskus) osuus kokonaiskustannuksista oli 11 prosenttia. Tukitoimintojen osuus oli 16 prosenttia.

Tilikauden tulos vuonna 2008 oli 0,7 miljoonaa euroa. Käytännössä tulos tasapainotettiin pienentämällä yhtiön eläkesäätiön kannatusmaksua. Talous tasapainotettiin huolimatta siitä, että televisiomaksukanta on vuodesta 2004 alkaen ollut laskeva ja digisiirtymässä vuosina 2007 ja 2008 vielä noin 80 000 televisiotaloutta irtisanoi televisiomaksunsa. Ero Yleisradio Oy:n tuloissa verrattuna vuoden 2004 työryhmän arvioon on noin 20 miljoonaa euroa.

Yleisradio Oy:n omavaraisuusaste säilyi hyvänä ja oli vuoden 2008 lopussa 48,4 prosenttia. Korollista vierasta pääomaa oli 4,5 miljoonaa euroa Musiikkitalohankkeeseen liittyen. Rahoitusasema vuoden lopussa oli hyvä, mutta ei strategian mukaisella kahden kuukauden maksuvalmiustasolla. Nykyinen rahoitusasema varmistaa normaalin keskimääräisen maksuliikenteen, mutta ei muodosta ylimääräistä maksuvalmiuspuskuria.

Käytännössä Yleisradio Oy:n talouden tasapainottamisen viime vaihe tilikaudella 2008 on tapahtunut Yleisradio Oy:n eläkesäätiön kannatusmaksun tasoa säätelemällä. Kun vuoden 2008 tulosta tarkastellaan olettaen, että Yleisradio Oy olisi maksanut työeläkeyhtiöiden pitkän aikavälin keskimääräistä tasoa vastaavat eläkesäätiön kannatusmaksut (minkä tulee olla toiminnan suunnittelun lähtökohtana), on laskennallinen operatiivisen toiminnan tulosvaje noin 20 miljoonaa euroa.

Kun hallintoneuvoston tekemän päätöksen mukaisesta talouden tasapainottamistavoitteesta ei ole tingitty, on edellä kuvattu kehitys tarkoittanut, että vuoden 2001 kulutasoa ei ole voitu edelleenkään nostaa kustannusnousupaineista huolimatta. Eniten kustannusten nousupainetta on henkilöstökuluissa ja esitysoikeuskorvauksissa. Samoin investointitaso on pidetty edellä mainitussa keskimääräisessä vuotuisessa 20 miljoonassa eurossa.

Yleisradio Oy arvioi nykytasaisen toiminnan edellyttävän, että yhtiöllä on vuositasolla käytössään 415 miljoonaa euroa (ilman arvonnlisäveroa, vuoden 2008 kustannustasolla). Tämä kattaa myös nykytoiminnan 20 miljoonan euron operatiivisen vajeen.

Rahoitusvajeen kattamismahdollisuudet nykyisellä rahoitustasolla Yleisradio Oy:n näkökulmasta

Yleisradio Oy:n toiminnan kulut on pidetty vuoden 2001 tasolla vuoteen 2008 asti. Myös vuoden 2009 budjettisuunnittelu on tehty lähes vuoden 2001 kulutasolla. Yleisradio Oy:n mukaan viimeistään vuodesta 2010 on talouden suunnittelussa voitava ottaa huomioon normaali kustannusten nousu. Toimintaa tehostetaan vuosittain alalle luontaisella 1-2 prosentilla. Näin vapautuvat resurssit kohdistetaan ohjelmatoiminnan kehittämiseen.

Vuoden 2008 operatiiviseen vajeeseen oli varauduttu vahvistamalla eläkesäätiön toimintapääomaa. Yleisradio Oy:n mukaan vuodesta 2009 alkaen tämä ei enää ole mahdollista heikentämättä säätiön vakavaraisuutta tavalla, joka muodostaa erityisesti nykyisessä epävakaassa pääomamarkkinatilanteessa taloudellisen riskin.

Yleisradion toiminta perustuu vahvaan omaan sisällöntuotantoon. Henkilöstökustannusten osuus kustannuksista on noin 52 prosenttia. Jakelun osuus on noin yhdeksän prosenttia. Esityskorvaukset puolesta ovat noin 19 prosenttia. Muiden kustannusten, pääosin ulkopuolisten palvelujen, osuus on noin 20 prosenttia. Yleisradio Oy:n mukaan lyhyellä aikavälillä keinot vaikuttaa jakelukustannuksiin ovat vähäiset. Hyväksytyin strategian mukaisesti yhtiö jatkaa ohjelmistojen broadcasting-jakelua nykytasoisena. Muissa jakeluteissa haetaan kumppanuuksia.

Ulkopuoliset palvelut liittyvät yhtiön perusinfrastruktuurin ja tuotantojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen. Tuotantojärjestelmiin liittyvä kehitystyö on ollut edellytyksenä tuotantoprosessien tehostamiselle, mikä näkyy edellä esitettyinä henkilömäärien pienentymisenä. Puhtaasti ylläpitoon liittyviä toimintoja tehostetaan ja yhteistyökumppaneita kilpailutetaan jatkuvasti. Ulkopuolisiin palveluihin kohdistuvat kuitenkin samat ansiokehityspaineet kuin yhtiön omaan henkilöstöön.

Yleisradio Oy:n mukaan yhtiön sisäiset tukitoiminnot ovat pitkälle tehostettuja, eikä mahdollisuuksia merkittäviin kustannussäästöihin enää ole nykyisellä ohjelmatarjonnan volyyymilla toimittaessa. Hallituksen hyväksymän strategian mukaisesti urheilun esitysoikeuskustannuksia tullaan pienentämään, mutta vaikutukset näkyvät pitkistä sopimusajoista johtuen viiveellä ja asteittain vasta vuoden 2012 jälkeen.

Mikäli yhtiön tulot pysyvät nykyisellä 20 miljoonaa euroa oletettua pienemmällä tasolla, on operatiivinen vaje tulevina vuosina Yleisradio Oy:n näkemyksen mukaan hoidettava ohjelmatarjontaa supistamalla. Television ohjelmatarjonnasta on 50 prosenttia kotimaista sisältöä. Kotimaisten ensilähetysten osuus television ensilähetyksistä oli vuonna 2008 noin 53 prosenttia. Kasvua vuoteen 2000 oli 26 prosenttia. Ohjelmatarjonnan leikkaus kohdistuisi erityisesti kotimaiseen sisällöntuotantoon. Kustannusrakenne huomioon ottaen tämä merkinnee myös henkilöstöleikkauksia. Henkilötyövuosina 20 miljoonan euron vaje tarkoittaa noin 400 henkilöä. Lisäksi yhtiön mahdollisuudet hankintoihin itsenäisiltä sisällöntuottajilta heikkenisivät.

Yleisradio Oy:n suunnitelmat 2010–2015

Julkisen palvelu kohtaa tulevaisuudessa entistä monimuotoisemman mediakentän, sisältötarjonnan ja kysynnän haasteet. Median käyttäjille on tarjolla entistä enemmän sisältöjä, ja myös kansainvälisiä palveluita kohdennetaan suomalaisille. Osa palveluista on räätälöitävissä kuluttajien omista tarpeistaan käsin. Käyttäjälähtöisen tuotekehitystyön merkitys korostuu entisestään. Voimavaroja tulee kohdentaa yleisö- ja käyttäjälähtöiseen ohjelmatoiminnan kehittämiseen. Erityisen tärkeää on kyetä tuottamaan ohjelmia, jotka sisältönsä ja toteutuslaatunsa puolesta kestävät aikaa ja ovat käytettävissä myös tulevaisuudessa.

Yleisradio Oy:n suunnitelmat toiminnan kehittämisestä vuosina 2010–2015 painottuvat seuraaviin seikkoihin:

- sisällöllisten painopisteidenkehittäminen (nuorten aikuisten palvelu, kotimainen draama suomeksi ja ruotsiksi, lastenpalvelut, erityisryhmien palvelu)
- alueelliset verkkopalvelut
- kulttuuri ja tapahtumataltioinnit
- informaatioteknologia.

Yleisradio Oy:n mukaan nämä kehittämissuunnitelmat edellyttäisivät nykyisen operatiivisen vajaan kattamiseksi tarvittavan 20 miljoonan euron lisäksi 15 miljoonan vuosittaista lisäpanostusta. Kehittäminen tulevaisuudessa edellyttää Yleisradio Oy:n mukaan myös investointitason kasvattamista nykyisestä 20–25 miljoonasta eurosta 30 miljoonaan euroon.

5.4 Julkisen palvelun rahoitusvaihtoehdot

Seuraavassa tarkastellaan erilaisia julkisen palvelun rahoitusvaihtoehtoja. Luvussa 5.4.1 kuvataan nykyinen television käyttämisestä perittävään televisiomaksuun perustuva järjestelmä. Luvussa 5.4.2 kuvataan järjestelmää, joka perustuu kansalaisilta sekä yrityksiltä ja yhteisöiltä suoraan perittäviin maksuihin sekä sen erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja. Luvussa 5.4.3 kuvataan järjestelyä, jossa julkisen palvelunkustannukset katetaan verovaroin. Luvussa 5.4.4 kuvataan rahoituksen järjestämistä markkinaehtoisesti ja luvussa 5.4.5 toimialalta kerättävillä maksuilla. Jokaisessa luvussa myös arvioidaan mallin hyviä ja huonoja puolia.

5.4.1 Nykyinen televisiomaksu

Nykyisessä järjestelmässä julkinen palvelu rahoitetaan kansalaisilta ja yhteisöiltä perittävällä maksulla. Maksuvelvollisuuden peruste on televisio-ohjelmistojen vastaanottamisen mahdollistavan laitteen tai laiteyhdistelmän omistaminen. Käytännössä maksu kohdistuu kansalaisilla kotitalouskohtaisesti ja yhteisöillä toimipaikkakohtaisesti. Televisiomaksua koskevaa lainsäädäntöä on tarkemmin selostettu edellä kohdassa 5.1.2.

Aiemmin osa julkisesta palvelusta rahoitettiin toimiluvanvaraista televisiotoimintaa harjoittavien yritysten maksamalla, liikevaihtoon sidotulla toimilupamaksuilla. Toimilupamaksusta luovuttiin siirryttäessä kokonaan digitaaliseen televisiolähtöiseen 1.9.2007.

Televisiomaksujen määrä

Taulukossa 5.6 on esitetty televisiomaksutulojen kertymä ja televisiomaksujen määrä vuodesta 2001 vuoteen 2009 (ennuste).

Taulukko 5.6 Televisiomaksutulojen kertymä ja televisiomaksujen määrä

Vuosi	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ennuste
Milj. €	335,9	337,8	338,1	379,4	394,1	406,9	415,7	418,9	424,3
Milj. kpl	2,01	2,01	2,02	2,01	2,00	2,00	1,95	1,92	1,92

Televisiomaksujen maksajien määrä kasvoi tasaisesti aina 1990-luvun puolivälistä aina vuoteen 2004 asti, jolloin maksua televiisioiminnan rahoitusta koskevan kokonaisratkaisun mukaisesti korotettiin 13 prosentilla. Huippuvuoteen 2003 korkeimpaan lukumäärään verrattuna maksajien määrä oli vuoden 2008 loppuun mennessä vähentynyt noin 103 000 kappaletta eli noin viidellä prosentilla. Vuosien 2007 ja 2008 maksajien määrän väheneminen selittyy pääosin analogisen lähetystoiminnan loppumisella maanpäällisessä jakeluverkossa elokuun lopussa 2007 ja kaapeliverkoissa helmikuun lopussa 2008. Vuoden 2007 aikana ”digisyyllä” (eli ei aio hankkia digitelevisiota tai –sovitinta) irtisanottiin televisiomaksuja yhteensä lähes 32 000 kappaletta ja vuonna 2008 puolestaan 18 000 kappaletta, kokonaisuudessaan televisiomaksujen lukumäärä väheni digisiirtymävuosina noin 85 000 kappaletta. Vuoden 2008 aikana oli havaittavissa, että osa digitalisoinnin vuoksi televisiomaksunsa irtisanoneista asiakkaista oli palaamassa uudelleen televisiomaksun maksajiksi. Vuoden 2009 alkupuolella televisiomaksujen lukumäärä on hiljalleen noussut. Vuoden 2009 maaliskuun lopussa televisiomaksuja oli voimassa 1 919 637 kappaletta.

Yrityksistä ja yhteisöistä 30 700 maksaa yhden tai useamman televisiomaksun. Yhteensä yrityksillä on voimassa 45 100 televisioilmoitusta, joiden maksukertymä on noin 10 miljoonaa euroa eli kaksi prosenttia koko maksukertymästä.

Manner-Suomen televisiottomien kotitalouksien määräksi on arvioitu vuonna 2008 olleen noin 200 000 kotitaloutta eli kahdeksan prosenttia kotitalouksista. Prosentuaalinen määrä on viime vuosina pysynyt suunnilleen samana. Viestintäviraston arvion mukaan potentiaalisia televisiomaksutalouksia oli vuonna 2008 noin 250 000 eli noin 12 prosenttia televisiomaksuvelvollisista. Talouksista 70 000 oli sellaisia, joiden uutta televisioilmoitusta ei voida ottaa vastaan maksamattomien televisiomaksujen vuoksi. Myöskään julkisissa laitoksissa asuvien ei lain mukaan tarvitse tehdä televisioilmoitusta.

Televisiomaksutarkastuksissa vuonna 2007 kiinnijääneille määrättiin 17 250 takautuvaa televisiomaksua ja vuonna 2008 puolestaan 18 040 takautuvaa televisiomaksua. Tarkastusmaksu määrättiin tapauksista noin 40 prosentille. Takautuvaan televisiomaksuun vaati oikaisua vuonna 2007 Viestintävirastolta noin viisi prosenttia päätöksen saaneista. Annettuun oikaisupäätökseen vaati muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 13 prosenttia oikaisupäätöksen saaneista asiakkaista. Hallinto-oikeudet hyväksyivät vuonna 2007 kuusi prosenttia (5 kpl) takautuvaa televisiomaksua koskevaa valitusta. Tarkastusmaksun saaneista asiakkaista noin kahdeksan prosenttia valitti hallinto-oikeuteen vuonna 2007. Tarkastusmaksua koskeva valitus hyväksyttiin (eli tarkastusmaksu poistettiin) noin viideltä prosentilta valittaneista. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole vuoden 2005 lainmuutoksen

jälkeen voinut televisiomaksuasioissa valittaa ilman valituslupaa. Vuonna 2007 Viestintävirasto ei hakenut yhtään valituslupaa. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta saapui Viestintävirastolle vain yksi lausuntopyyntö. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat ovat pitkät ja viime vuonna Viestintäviraston tietoon tuli kuitenkin 19 korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä koskien vanhempia tapauksia. Kaikissa tapauksissa valittajan valitus hylättiin ja hallinto-oikeuksien päätös jätettiin voimaan.

Televisiomaksun suuruus ja maksaminen

Televisiomaksu on vuonna 2009 suuruudeltaan 224,30 euroa vuodessa. Televisiomaksua korotettiin vuoden 2004 alusta 13 prosentilla, minkä jälkeen maksua on parlamentaaristen työryhmien esitysten mukaisesti korotettu vuosittain kustannustasoa vastaavasti lisättynä yhdellä prosenttiyksiköllä. Vuoden 2009 alusta korotus oli 4,1 prosenttia. Taulukossa 5.7 on esitetty 12 kuukauden televisiomaksun hintakehitys vuodesta 2001 vuoteen 2009.

Taulukko 5.7 Televisiomaksu suuruus ja vuosittaiset korotukset 2001–2009

Vuosi	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Milj. €	148,3	165,15	165,15	186,60	193,95	200,70	208,15	215,45	224,30
Korotus%	0,0	11,3	0,0	13,0	3,9	3,5	3,7	3,5	4,1

Televisiomaksua on 2000-luvun puolivälistä lähtien korotettu kustannustason nousua nopeammin. Maksu on kuitenkin Suomessa edelleen yksi halvimmista verrattuna muihin Pohjoismaihin ja väestömäärältään Suomeen rinnastettavissa oleviin Euroopan maihin.

Televisiomaksun voi maksaa yhden, kolmen, kuuden tai 12 kuukauden jaksoissa. Taulukossa 5.8 on esitetty vuoden 2008 ja 2009 maksut sekä eri laskutusväleillä maksaneiden osuudet vuonna 2008.

Taulukko 5.8 Televisiomaksun suuruus vuonna 2008 ja 2009

Laskutuskausi kuukausia	2008 €	Osuus maksajista %	2009 €
1	18,60	3	19,35
3	54,85	22	57,10
6	108,40	68	112,85
12	215,45	7	224,30

Kaikkiaan erilaisia televisiomaksuja lähetettiin maksettavaksi noin 5,5 miljoonaa kappaletta. Noin 95 prosenttia laskuista maksetaan eräpäivään mennessä tai viimeistään kehotuksen tultua. Perintälaskulla tai ulosotonkautta maksaneiden osuus on noin neljä prosenttia. Vajaalta prosentilta televisioilmoitus joudutaan peruuttamaan, koska suoritusta ei saada ollenkaan.

Televisiomaksuhallinnon toiminta ja kustannukset

Valtion televisio- ja radiorahaston hoito sekä televisiomaksujärjestelmän hallinnointi on säädetty Viestintäviraston tehtäväksi.

Taulukossa 5.9 on esitetty televisiomaksuhallinnon henkilötyövuosien ja yhteydenottojen kehitys vuodesta 2003 vuoteen 2009 (ennuste).

Taulukko 5.9 Televisiomaksuhallinnon toiminnan laajuus

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 enn.
Henkilötyövuodet*	51,3	51,7	51,7	50,0	48,1	**49	**49
Puheluita	295 000	272 000	227 000	283 000	353 000	270 000	230 000
Sähköiset lomakkeet	70 300	78 000	90 500	99 600	138 500	145 000	150 000
Paperilomakkeet	70 000	66 000	64 000	57 000	65 000	50 000	40 000

*henkilötyövuosissa ei ole laskettu televisiomaksutarkastajia ** TAE

Henkilötyövuodet ovat laskeneet viime vuosina, mutta asiakkaiden yhteydenottomäärät ovat olleet kasvussa. Vuonna 2007 yhteydenottomäärien kasvuun vaikuttivat erityisesti digitalisointi ja 1.1.2007 käyttöön otettu televisiomaksun yhden kuukauden laskutusväli.

Television käyttäjärekisterin asiakaskanta on noin 2,6 miljoonaa, joista voimassa olevia televisiomaksuja on tällä hetkellä hieman vajaa kaksi miljoonaa kappaletta. Rekisteristä lähetetään vuositasolla noin 5,5 miljoonaa laskua. Laskutus tapahtuu keskimäärin 100 000 kappaleen viikkoerissä

Televisiomaksutarkastajat suorittavat tarkastuskäyntejä niihin asuntoihin, joihin ei ole tehty televisioilmoitusta. Digisiirtymän aikoihin tarkastajien määrää lisättiin. Vuonna 2007 tarkastajina aloitti tai jatkoi yhteensä 83 tarkastajaa. Televisiomaksutarkastajien määrä on sen jälkeen hieman vähentynyt ja tällä hetkellä tarkastajia on 70. Televisiomaksuvelvollisuuden noudattamisen valvontaa suoritetaan tarkastustoimenpiteiden ohella suora- ja telemarkkinoinnilla. Viestintävirasto lähettää vuosittain erilaisille kohderyhmille yhteensä noin 500 000 kampanjakirjettä, jonka mukana olevalla lomakkeella voi ilmoittaa television käytöstä. Televisiomaksuja markkinoidaan myös vastaavasti puhelimitse.

Televisiomaksuhallinnon kustannukset suhteessa kerättyihin maksuihin ovat viime vuosina olleet noin kolme prosenttia kerättyistä televisiomaksuista. Taulukossa 5.10 on esitetty televisiomaksuhallinnon vuotuiset kustannukset ja kustannus televisiotaloutta kohti.

Taulukko 5.10 Televisiomaksuhallinnon kokonaiskustannukset

Vuosi	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ennuste
Kok. kust. milj. €	10,0	10,3	10,3	10,1	10,5	10,9
Kust./tv-talous €	4,59	4,67	4,61	4,49	4,55	4,9

Vuonna 2008 kustannukset muodostuivat seuraavasti: henkilöstökulut 28 prosenttia, posti- ja tietoliikennemaksut 22 prosenttia, mainonta ja markkinointi kuusi prosenttia, tietotekniikka 12 prosenttia, vuokrat kolme prosenttia, telemarkkinointi neljä prosenttia ja muut (osuus viraston yhteiskustannuksista, muut palveluosto, muut kulut) kustannukset 25 prosenttia.

Arviointia

Nykyisellä televisiomaksujärjestelmällä on historiallinen tausta ja se yleisesti käytössä monissa Euroopan maissa. Maksun maksamiseen on totuttu ja viime aikoihin saakka kotitaloudet ovat pitäneet sen maksamista perusteltuna. Yleisradio Oy:n näkökulmasta maksuhalukkuutta voidaan pitää yhtenä toiminnan onnistuneisuuden mittarina. Olennainen tyytymättömyys Yleisradio Oy:n tarjontaan voitaisiin arvioida ennen pitkää heijastuvan myös maksuhalukkuuteen.

Televisiomaksujärjestelmän myönteisenä puolena pidetään sitä, että se tukee Yleisradio Oy:n riippumattomuutta sekä journalistisesti että tarjonnan monipuolisuuden suhteen.

Maksu kohdistuu kaikkiin television käyttäjiin samalla tavalla, eikä sen huomioi maksajan maksukykyä. Heikossa taloudellisessa asemassa olevien on kuitenkin mahdollista saada maksun maksamiseen tukea sosiaaliviranomaisilta.

Mediasisältöjen merkittävästi kasvanut tarjonta ja muuttuvat käyttötottumukset ovat kuitenkin omiaan muuttamaan kansalaisten suhtautumista televisiomaksun perusteisiin. Valinnanvaran lisääntyminen, internetin välityksellä käytettävissä olevat ilmaisupalvelut sekä toisaalta lisääntynyt maksutelevisiopalveluiden kysyntä vaikuttaa kansalaisten maksuhalukkuuteen. Myös televisiomaksujenkeräämiseen liittyvä tarkastusjärjestelmä koetaan vanhentuneena.

Tähän mennessä televisiomaksuista saatava tulo on voitu ennakoida muutaman vuoden tähtäyksellä varsin tarkasti. Taloudelliset suhdanteet tai valtiontalouden ongelmat eivät ole juurikaan vaikuttaneet maksukertymiin, mikä on mahdollistanut Yleisradio Oy:n toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun ja kehittämisen. Maksajamäärä ei kuitenkaan ole kehittynyt toivotulla tavalla vuoden 2004 jälkeen. Niemelän työryhmän Yleisradio Oy:n rahoituksen turvaamiseksi esitetyt ja toteutetut toimenpiteet eivät ole toteutuneet suunnitellulla tavalla maksajamäärän vähenemisestä johtuen. Maksun määrän korottaminen vuosittain Niemelän työryhmän esittämällä tavalla kustannustason nousua enemmän, ei ole riittänyt kompensoimaan vähenevän maksajamäärän vaikutusta. Riittävän maksukertymän turvaaminen edellyttäisi maksutason nostoa vielä nykyisestäkin.

Televisiomaksujärjestelmän keskeinen heikkous pitkällä aikavälillä on teknologisen kehityksen mukanaan tuoma viestinnän konvergenssikehitys. Nykyjärjestelmä perustuu tietyn televisiolähetysten vastaanottamiseen soveltuvan laitteen omistukseen ja käyttöön. Televisiolähetystyksiä voidaan kuitenkin vastaanottaa matkaviestimillä, tietokoneilla ja muilla laitteilla, joiden pääasiallinen käyttötarkoitus ei ole televisiolähetysten vastaanotto. Samalla internetin ja laajakaistayhteyksien merkitys televisiolähetysten jakelukanavana kasvaa. Perinteisen televisionkatselun ohella sitä tukeva ja osin korvaava käyttö eri päätelaitteilla yleistyy, eikä maksuvelvollisuuden sitominen tiettyyn päätelaitteeseen ole enää perusteltua.

Televisiomaksu liitetään nimensä mukaan Yleisradio Oy:n julkisen palvelun televisio-ohjelmistojen tarjonnan varmistamiseen. Maksuperuste ei heijasta julkisen palvelun kokonaisuutta, joka muodostuu televisio- ja radio-ohjelmistojen lisäksi myös internetissä tarjolla olevasta sisällöstä sekä esimerkiksi arkistopalveluista. Maksuperuste ei myöskään heijasta sitä roolia, mikä julkisella palvelulla on kotimaisen sisältötarjonnan ylläpitämisessä.

5.4.2 Uusi julkisen palvelun mediamaksu

Yhtenä julkisen palvelun rahoitusvaihtoehtona on säilyttää nykyinen lähtökohta kansalaisista ja yhteisöistä maksajana. Järjestelmää tulisi kuitenkin kehittää siten, että se vastaisi paremmin nykypäivän vaatimuksia ja käyttötottumuksia. Keskeisiä muutoselementtejä ovat maksajakunnan laajentaminen ja tietyn laitteen omistukseen nojaavasta maksuperusteesta luopuminen. Tämä mahdollistaisi myös ilmoitusvelvollisuuden ja tarkastajajärjestelmän poistamisen.

Yksityis- ja oikeushenkilöiltä perittävät maksut ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veronluonteisia maksuja. Näkemys perustuu eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön. Ehdotettujen maksujen osalta ei voida kieltäytyä niistä suoritteista eli Yleisradio Oy:n palveluista, joita maksuilla saadaan. Saadut suoritteet eivät myöskään ole yksilöitävissä. Lisäksi maksuvelvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja.

Verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua.

5.4.2.1 Kansalaisilta perittävä maksu

Kansalaisilta perittävän maksun vaihtoehtoina ovat henkilökohtainen tai asuntokuntakohtainen¹⁶ maksu tai kiinteistössä sijaitsevien asuinhuoneistojen perusteella määräytyvä maksu.

Vaihtoehto 1: Henkilökohtainen maksu

Kaikkien kansalaisten voidaan katsoa hyödyntävän julkisen palvelun kokonaistarjontaa tavalla tai toisella, jolloin kattava osallistuminen sen rahoitukseen on perusteltua. Kaikkiin kansalaisiin kohdistuva maksuvelvollisuus heijastaa julkisen palvelun nykyistä laajaa käyttöä sen eri muodoissa. Julkisen palvelun televisio-, radio- ja verkkosisältöjä välitetään eri jakelukanavia käyttäen ja vastaanotetaan erilaisilla päätelaitteilla. Maksuvelvollisuuden kannalta ei enää olisi merkitystä, omistaako esimerkiksi televisiovastaanottimen.

Kiinteämääräinen henkilökohtainen maksu julkisen palvelun rahoittamiseksi perittäisiin kaikilta täysi-ikäisiltä henkilöiltä. Maksuvelvollisuus olisi syytä rajata täysi-ikäisiin henkilöihin, jotta esimerkiksi monilapsisissa perheissä maksurasitus ei nousisi kohtuuttomaksi. Lisäksi vanhemmilla on alaikäisiin lapsiinsa nähden elatusvelvollisuus. Tällä perusteella esimerkiksi vuoden 2007 tietojen mukaan maksajia olisi tällä perusteella 4,2 miljoonaa henkilöä. Riittävän rahoituksen keräämiseksi valtion televisio- ja radiorahastoon yksittäisen maksun määrä olisi edellä mainitulla maksajamäärällä noin 107 euroa.

Maksun määräämisen perusteena voitaisiin käyttää Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmän virallistietoja. Maksun periminen olisi mahdollista järjestää esimerkiksi Viestintäviraston tai verohallinnon yhteyteen.

Vaihtoehtona kaikilta täysi-ikäisiltä perittävälle maksulle on maksuvelvollisuuden rajaaminen tai porrastaminen eri tavoin henkilöiden maksukyvyyn perusteella. Nämä vaihtoehdot ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan katsoa kytkeytyvän selkeästi verotukseen. Tästä syystä niitä käsitellään tarkemmin jäljempänä kohdassa 4.5.3.

¹⁶ Asuntokunnalla tarkoitetaan henkilöitä, jotka asuvat vakituisesti samassa asunnossa tai osoitteessa.

Vaihtoehto 1: Arviointia

Maksuvelvollisuuden kohdistaminen kaikkiin täysi-ikäisiin laajentaisi maksajapohjaa olennaisesti, jolloin yksittäisen maksun määrä alenisi merkittävästi. Menettely poistaisi myös mahdollisuuden laiminlyödä lakisääteinen maksu.

Henkilökohtaiseen maksuun perustuva mallin mukainen valtion televisio- ja radiorahaston kertymä olisi ennakoitavissa ja se turvaisi julkisen palvelun rahoituksen jatkuvuuden.

Maksun vaikutusta on myös syytä arvioida perhetasolla, koska nykyisin maksurasitus kohdistuu käytännössä perhekohtaisesti. Yhden henkilön talouksissa maksurasitus pienenesi nykyisestä. Kahden täysi-ikäisen taloudessa maksurasitus pysyisi nykytasossa, mutta muissa tapauksissa henkilökohtainen maksu johtaa kuitenkin käytännössä tilanteeseen, jossa maksurasitus kasvaa. Jäljempänä taulukossa 5.11 on esitetty Suomen asuntokuntien (mukaan lukien Ahvenanmaa) kokoa kuvaava taulukko.

Taulukko 5.11 Suomen asuntokunnat vuonna 2007 (Tilastokeskus)

Asuntokunnan koko, henkilöä	Asuntokuntia kpl	%
1	999 812	40,4
2	811 596	32,8
3	292 140	11,8
4	239 151	9,7
5	93 746	3,8
6	25 639	1,0
7+	14 421	0,6
Koko maa	2 476 505	100,0

Maksuvelvollisuus koskisi mannersuomalaisia asuntokuntia, joita on noin 2 464 000 kappaletta. Yhden henkilön muodostamien asuntokuntien osuus on 40 prosenttia.

Maksuvelvollisuuden kohdistaminen kaikkiin henkilökohtaisesti samansuuruisena ei ottaisi huomioon henkilön maksukykyä. Tässä mielessä muutos merkitsisi kiristymistä nykytilanteeseen, jossa maksurasitusta on mahdollisuus jakaa kotitalouden tai perheen muiden henkilöiden kanssa. Kaikille henkilökohtaisesti määrättävä maksu saattaisi myös osoittautua kohtuuttomaksi tietyille erityisryhmille. Tällaisia ovat esimerkiksi vähävaraiset tai varattomat henkilöt tai henkilöt, jotka ikänsä, sairautensa tai muun syyn takia ovat heikossa asemassa. Maksusta vapauttaminen voitaisiin sisällyttää järjestelmään, mutta se saattaisi käytännössä ongelmalliseksi ja merkittäviä kustannuksia aiheuttavaksi maksun perinnän toteuttamisen kannalta.

Maksun laskuttamisesta ja perimisestä aiheutuvat kustannukset kasvaisivat nykyiseen verrattuna maksajamäärän kasvaessa 120 prosenttia. Erityisesti tulisi varautua lisääntyneeseen asiakaspalvelutarpeeseen ja perintätapausten lisääntymiseen.

Vaihtoehto 2: Asuntokunta-kohtainen maksu

Kuten henkilökohtaisen maksunkin tapauksessa, tämän vaihtoehdon voitaisiin katsoa heijastavan julkisen palvelun hyödyntämisen tosiasiallista laajuutta. Kaikkien kansalaisten

voidaan katsoa hyödyntävän julkisen palvelun kokonaistarjontaa tavalla tai toisella, jolloin kattava osallistuminen sen rahoitukseen on perusteltua. Kaikkiin asutokuntiin kohdistuva maksuvelvollisuus heijastaa julkisen palvelun nykyistä laajaa käyttöä sen eri muodoissa. Julkisen palvelun televisio-, radio- ja verkkosisältöjä välitetään eri jakelukanavia käyttäen ja vastaanotetaan erilaisilla päätelaitteilla. Tässäkään vaihtoehdossa maksuvelvollisuuden kannalta ei enää olisi merkitystä, omistaako esimerkiksi televisiovastaanottimen.

Julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi perittäisiin kiinteämääräinen maksu automaattisesti vuosittain kaikilta asutokunnilta. Maksu kohdistettaisiin asutokuntaan siten, että kaikki asutokunnan muodostavat täysi-ikäiset henkilöt olisivat yhteisesti vastuussa maksusta.

Asutokunnan muodostaisivat kaikki samassa asuinhuoneistossa vakinaisesti asuvat henkilöt. Asutokunniksi ei määritellä vakinaisesti laitoksissa kirjoilla olevat, asunnottomat, ulkomailla ja tietymättömissä olevia henkilöitä. Myöskään asutolarakennuksiksi luokitelluissa rakennuksissa asuvat henkilöiden, joiden asunto ei täytä asuinhuoneiston määritelmää, ei katsottaisi muodostavan asutokuntia. Tilanteissa, joissa asuminen on tilapäistä, esimerkiksi tilapäisesti toisella paikkakunnalla tai kesäasunnolla, maksuvelvollisuutta ei syntyisi. Asutokunta olisi yhteisesti velvollinen suorittamaan maksun.

Maksu kattaisi koko vuoden siten, että maksuvelvollisuus määräytyisi tietyn päivän, esimerkiksi 31.12., tilanteen mukaan. Vuoden aikana tapahtuneet muutokset (muutto, täysi-ikäiseksi tuleminen, tms.) eivät vaikuttaisi maksuvelvollisuuteen. Tämä on perusteltua järjestelmän yksinkertaisuuden kannalta. Maksun maksaminen voitaisiin nykyiseen tapaan jakaa useammaksi eräksi.

Asutokuntien määrittely perustuisi Väestörekisterikeskuksen asumiseen liittyvät väestötietojärjestelmän virallistietoihin. Vuoden 2007 lopussa Manner-Suomessa asutokuntia eli kotitalouksia oli 2,46 miljoonaa. Asutokuntien määrä kasvaa yhden henkilön talouksien lisääntyessä. Riittävän rahoituksen keräämiseksi valtion televisio- ja radorahastoon yksittäisen maksun määrä olisi tällä maksajamäärällä noin 183 euroa.

Asutokuntia on kuvattu edellä taulukossa 5.11. Asutokunnat jaetaan asutokuntarakenteen perheasutokuntiin ja muihin asutokuntiin. Taulukossa 5.12 on kuvattu asutokuntien rakennetta.

Taulukko 5.12 Asutokuntien rakenne

Perheasutokunnat (kpl)	
1 perhe	1 370 000
1 perhe + muita henkilöitä	33 000
vähintään 2 perhettä	11 000
vähintään 2 perhettä + muita henkilöitä	650
Muut asutokunnat (kpl)	
1 henkilö, ei perhettä	995 000
2 henkilöä, ei perhettä	45 000
vähintään 3 henkilöä, ei perhettä	6 700

Lukumääräisesti suurimman osan asutokunnista muodostavat perheet ja yksin asuvat (yhteensä 2,36 miljoonaa). Asutokunnista 40 prosenttia on yhden henkilön asutokuntia.

Keskimääräinen asutokunnan koko vuonna 2007 oli 2,10 henkilöä. Asutokuntien koossa oli alueellista vaihtelua. Kaupunkimaisissa kunnissa asutokuntien keskikoko oli 2,01 henkilöä, kun taas maaseutumaisissa kunnissa 2,26 henkilöä. Asutokuntarakenne oli erilainen maalla ja kaupungeissa. Kaupungeissa oli enemmän (43,1 prosenttia) yksinasuvien asutokuntia kuin maaseutumaisissa kunnissa (35,7 prosenttia). Asutokuntien lukumäärä kasvaa koko ajan.

Maksun periminen olisi tarkoituksenmukaisista järjestää Viestintäviraston toimesta, koska se lähtökohdiltaan vastaisi nykyistä televisiomaksun maksujärjestelmää. Maksun perinnässä tarvittavat tiedot olisivat saatavissa väestötietojärjestelmästä.

Vaihtoehto 2: Arviointia

Maksun kohdistaminen asutokuntakohtaisesti vastaisi lähtökodiltaan nykytilannetta, jossa televisiomaksu on maksettava vain kertaalleen kutakin kotitaloutta kohden. Asutokuntakohtaisen maksu voidaan nähdä lähinnä nykyisen järjestelmän ajanmukaistamisena. Järjestelmässä säilyisi paljon nykyisiä piirteitä. Samalla poistuisivat nykyjärjestelmän keskeisimmät heikkoudet.

Maksuvelvollisuuden kohdistaminen kaikkiin asutokuntiin laajentaisi merkittävästi maksajapohjaa, jolloin yksittäisen maksun määrä alenisi nykyisestä. Kuvattu muutos merkitsisi noin 30 prosentin lisäystä maksajamäärään nykyiseen verrattuna.

Koska maksu määrättäisiin automaattisesti kaikille asutokunnille, erillistä ilmoitusvelvollisuutta ei olisi. Maksuvelvollisuuden kohdistuminen oikein edellyttäisi luonnollisesti, että maksun määräämisen perusteena olevat rekisteritiedot ovat ajan tasalla. Ilmoitusvelvollisuuden poistuminen mahdollistaisi nykyisestä tarkastajakäytännöstä luopumisen. Menettely poistaisi myös mahdollisuuden laiminlyödä lakisääteinen maksu.

Asutokuntakohtaiseen maksuun perustuva mallin mukainen valtion televisio- ja radorahaston kertymä olisi ennakoitavissa ja se turvaisi julkisen palvelun rahoituksen jatkuvuuden.

Maksuvelvollisuuden kohdistaminen kaikkiin asutokuntiin samansuuruisena ei ota huomioon asutokuntien erilaisuutta tai maksukykyä. Tätä ei kuitenkaan voida pitää kohtuuttomana, koska se vastaa nykykäytäntöä, jossa televisiomaksu voidaan ottaa huomioon toimeentulotukea myönnettäessä. Maksuvelvollisuuden jakautuessa kaikille asutokunnan jäsenille henkilökohtaista maksurasitus pienenee.

Maksun laskuttamisesta ja perimisestä aiheutuvat kustannukset kasvaisivat ainakin alkuvaiheessa jonkin verran nykytilanteeseen verrattuna. Tässäkin tapauksessa tulisi varautua lisääntyneeseen asiakaspalvelutarpeeseen ja perintätapausten määrän kasvuun. Vaikutusten arvioidaan kuitenkin jäävän olennaisesti vähäisemmäksi kuin esimerkiksi henkilökohtaisesti perityn maksun kohdalla.

Vaihtoehto 3: Kiinteistön omistaja maksuvelvollisena

Tässä mallissa julkisen palvelun rahoittamiseksi perittäisiin kiinteistön omistajalta maksu, joka määräytyisi kiinteistössä sijaitsevien asuinhuoneistojen määrän perusteella. Kiinteistöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä kiinteistössä sijaitsevia rakennuksia. Maksun määräytymisperusteena olisi tietty kiinteä euromäärä kiinteistössä sijaitsevaa asuntoa kohden. Asunnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä asuinkäytössä olevaa asuinhuoneistoa. Kunkin kiinteistönomistajan maksaman maksun kokonaismäärä määräytyisi siis kiinteistössä sijaitsevien asuinhuoneistojen lukumäärän perusteella. Maksun määrään ei vaikuttaisi se, onko asuinhuoneisto asuttu tai millä perusteella asuinhuoneisto on asukkaan hallinnassa.

Tilastokeskuksen tilastojen mukaan vuoden 2007 lopussa Suomessa oli 2 732 000 asuntoa. Asuntokanta sisältää myös tyhjillään ja vailla vakinaisia asukkaita olevat asunnot, joita oli noin 255 000. Kiinteistöverovelvollisia luonnollisia tai oikeushenkilöitä on verottajan tietojen mukaan noin 1,8 miljoonaa kappaletta. Tämän lisäksi tulisi ottaa huomioon kiinteistöverosta vapautetut kiinteistön omistajat (esimerkiksi kunnat).

Järjestelmän lähtökohtana olisi, että kiinteistön omistajan tulisi voida jyvittää maksamansa maksun kiinteistössä sijaitseville asunnoille eli varsinainen maksurasitus kohdistuisi asuinhuoneiston omistajaan tai muuhun haltijaan. Asunto-osakeyhtiöissä tämä voisi tapahtua esimerkiksi vastikkeen yhteydessä ja vuokra-asunnoissa vuokran yhteydessä.

Maksun periminen edellyttäisi kattavaa ja ajantasaista rekisteriä kiinteistöjen omistajista ja kiinteistöissä sijaitsevista asuinhuoneistosta. Maksujärjestelmä ja maksun periminen olisi mahdollista järjestää joko verotuksen yhteyteen tai antaa se erillisen viranomaisen, esimerkiksi Viestintäviraston tehtäväksi.

Vaihtoehto 3: Arviointia

Kiinteistön omistajalta perittävän maksu on tilasidonnainen, jolloin maksun suorittamisella ei varsinaisesti ole yhteyttä julkisen palvelun käyttöön. Vaikka maksu välillisesti kohdistuu asuinhuoneistoissa asuviin, itse maksuvelvolliset poikkeaisivat merkittävässä määrin nykyjärjestelmän maksajista.

Maksuvelvollisuuden kohdistaminen kiinteistön omistajiin sen mukaisesti, kuinka monta asuntoa kiinteistössä on, laajentaisi maksupohjaa kuitenkin siten, että yksittäisten maksajien määrä pysyisi lähes nykytasolla. Näin ollen maksun asuntokohtainen suuruus alenisi nykyisestä. Toisaalta yksittäisen maksajan maksama maksu voisi kohota hyvinkin korkeaksi, jos kiinteistössä useita asuntoja. Erityisesti laajassa mittakaavassa vuokra-asuntoja tarjoavien yhtiöiden maksurasitus nousisi melkoisesti. Yhteisomistuksessa olevissa pienkiinteistöissä (esimerkiksi omakotitalot) maksu tulisi luonnollisesti jakaa tasan omistajien kesken.

Maksun jyvittäminen kiinteistön asuinhuoneistolle ei myöskään olisi ongelmattonta. Maksun periminen esimerkiksi asunto-osakeyhtiössä vastikkeessa edellyttäisi muutosta asuntoyhtiölakiin. Maksun periminen vuokrassa edellyttäisi, että siitä olisi sovittu vuokrasopimuksessa.

Maksuvelvollisten tunnistamiseen ja maksun mitoittamiseen huoneistokohtaisesti tarvittavaa kattavaa tietoa kiinteistön omistajista ja kiinteistöissä sijaitsevista asuinhuoneistosta ei tällä

hetkellä ole. Tästä syystä tässä yhteydessä ei esitetä arviota siitä, minkä suuruiseksi maksu muodostuisi.

Verohallinnolla on tieto kiinteistöveron alaisista kiinteistöistä ja rakennuksista. Kiinteistöverovelvollisia on noin 1,8 miljoonaa kappaletta, joille lähetetään vuosittain noin 1,8 miljoonaa kiinteistöveropäätöstä. Lisäksi tuloverotusta varten kerättävät tiedot (ns. ASVA-järjestelmä) sisältävät omistaja- ym. tiedot asunto-osakeyhtiöistä ja keskinäisistä kiinteistöosakeyhtiöistä. Tällaisia yhteisöjä on noin 100 000 kappaletta. Edellä mainittuihin tietoihin ei sisälly kuitenkaan esimerkiksi kuntien omistamat kiinteistöt. Kiinteistöverotuksen tietoihin ei myöskään sisälly tietoja kussakin kiinteistössä sijaitsevista asuinhuoneistoista, vaan järjestelmää varten ne jouduttaisiin kysymään kiinteistön omistajilta. Maksun määrittämiseksi tarvittavat tiedot voitaisiin teoriassa myös kerätä yhdistämällä väestötietojärjestelmän tiedot ja lainhuutorekisteri. Näin saatujen tietojen luotettavuus ei kuitenkaan voida pitää riittävänä.

Julkisen palvelun rahoittamisen kiinteistön omistajilta perittävällä maksulla voidaan arvioida olevan alkuvaiheen jälkeen varsin hyvin ennakoitava tapa, joka turvaisi julkisen palvelun rahoituksen jatkuvuuden. Järjestelmän toteuttamiseen ja alkuvaiheeseen liittyy kuitenkin siinä määrin epävarmuustekijöitä, ettei sen toteuttamista voida pitää tarkoituksenmukaisena.

5.4.2.2 Yrityksiltä ja yhteisöiltä perittävä maksu

Yhteisön määritelmä

Yleisiä yhtiömuotoja Suomessa ovat osakeyhtiö (osakeyhtiö voi olla myös kiinteistö- tai keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö), kommandiittiyhtiö, avoin yhtiö ja osuuskunta. Erityislaeilla säänneltyjä yhtiö- ja yritysmuotoja Suomessa ovat muun muassa vakuutusosakeyhtiö, julkinen vakuutusosakeyhtiö, keskinäinen vakuutusyhtiö, julkinen keskinäinen vakuutusyhtiö, vakuutusyhdistys, liikepankki, säästöpankki, säästöpankkiosakeyhtiö, osuuspankki, osuuspankkiosakeyhtiö, eurooppayhtiö, eurooppalainen taloudellinen etuyhtymä, valtion liikelaitos ja kunnallinen liikelaitos. Toiminimi eli yksityinen elinkeinonharjoittaja ei ole juridisesti yhtiö, vaan liiketoimintaa harjoittava yksityishenkilö, joka voi käyttää toiminnassa erityistä toiminimeä.¹⁷

Tiedot kaikista yrityksistä ja yhteisöistä sisältyvät yritys- ja yhteisötietojärjestelmään (YTJ). YTJ:ssä ovat yritykset ja yhteisöt, jotka ovat merkitty kaupparekisteriin, säätiörekisteriin, arvonlisäverovelvollisten rekisteriin, ennakkoperintärekisteriin työnantajarekisteriin tai verohallinnon asiakasrekisteriin (Verohallinnon perustiedot) sekä yritykset ja yhteisöt, joista on tehty perustamisilmoitus, mutta joita vielä ei ole merkitty edellä mainittuihin rekistereihin.

Yritykset ja muut yhteisöt maksajina

Julkisen palvelun sisältötarjontaa hyödynnetään eri tavoin myös yrityksissä. Tästä johtuen voidaan pitää perusteltuna, että yritykset ja muut yhteisöt osallistuisivat edelleenkin julkisen palvelun rahoitukseen.

¹⁷ Yritys- ja yhteisötietolaki (244/2001), tuloverolaki (1535/1992).

Julkisen palvelun rahoittamiseksi yrityksiltä ja muilta yhteisöiltä perittäisiin kiinteämääräinen vuosittainen maksu. Maksuvelvollisuus voitaisiin kohdistaa kaikkiin niihin, jotka on rekisteröity YTJ:än. Maksuvelvollisuuden ulkopuolelle voitaisiin kuitenkin määritellä yrityksiä ja yhteisöjä, joilta ei ole perustetta periä maksua (esimerkiksi ns. pöytälaatikkoyhtiöt, asunto-osakeyhtiöt tai elinkeinonharjoittamiseen rinnastettava toiminta). Tarkoituksenmukaisinta olisi kohdistaa maksuvelvollisuus toimiviin yrityksiin ja yhteisöihin kaikkein pienimpiä yrityksiä ja yhteisöjä lukuun ottamatta. Tällöin maksuvelvollisten piiriä voitaisiin rajata yrityksen tai yhteisön oikeudellisen muodon tai toiminnan laajuuden, esimerkiksi liikevaihdon tai työntekijöiden lukumäärän perusteella.

Taulukossa 5.13 on esitetty yritysten ja yhteisöjen liikevaihdon jakautuminen eri oikeudellisten muotojen kesken Tilastokeskuksen vuotta 2007 koskevien tietojen mukaan.

Taulukko 5.13 Yritysten ja muiden yhteisöjen liikevaihdot oikeudellisen muodon mukaan

Liikevaihdon suuruusluokka 1 000 €	Luonnol- linen henkilö	Avoin yhtiö	Komman- diittiyhtiö	Osake- yhtiö	Osuus- kunta	Muut oikeudel- liset muodot	Yhteensä
alle 1	46 133	299	488	7 337	362	8 024	62 643
1-39	48 314	1 576	4 230	15 955	557	434	71 066
40-99	37 056	2 059	6 007	19 007	248	270	64 647
100-399	18 105	3 069	8 577	34 924	230	334	65 239
400-1 999	1 890	831	2 833	26 427	100	214	32 295
2 000-9 999	535	118	291	8 601	42	109	9 696
10 000-39 999	5	4	18	2 261	24	29	2 341
40 000-199 999			1	737	20	10	768
200 000-			1	202	12	7	222
Yhteensä	152 038	7 956	22 446	115 451	1 595	9 431	308 917

Tilaston mukaan yrityksiä ja yhteisöjä on lähes 309 000 kappaletta. Näistä elinkeinonharjoittajia on lähes puolet. Merkittävä osa suomalaisista yrityksistä on pieniä tai keskisuuria yrityksiä.

Yritysten ja muiden yhteisöjen maksu voitaisiin määritellä käyttäen lähtökohtaisesti samaa tasoa kuin asuntokunnilta perittävällä maksulla. Maksu voitaisiin periä maksurasituksen tasaamiseksi yrityksiltä ja muilta yhteisöiltä esimerkiksi kolminkertaisena.

Maksun periminen olisi tarkoituksenmukaisista järjestää Viestintäviraston toimesta, koska se lähtökohdiltaan vastaa nykyistä televisiomaksun perintäjärjestelmää. Maksun perinnässä tarvittavat tiedot olisivat saatavissa verottajalta.

Kunnat, valtio ja seurakunnat maksajina

Julkisen palvelun rahoittamiseksi kerättävä maksu voitaisiin kohdistaa myös valtiolle, kunnille ja seurakunnille. Tällöin tulisi löytää vastaavantyyppinen maksun määrittelyperuste kuin yrityksille ja yhteisöille. Maksu voitaisiin määritellä esimerkiksi yksikkö- tai toimipaikkakohtaisesti, asukas- tai jäsenmäärän perusteella tai muulla objektiivisella kriteerillä.

Kuntia oli maassamme vuoden 2009 alussa yhteensä 332 kappaletta. Kuntien toimipisteitä oli arviolta yli 24 000 kappaletta. Seurakuntia on maassamme 490 kappaletta ja niillä on yli 1 700 toimipistettä. Valtion laitoksia ja virastoja on 500 kappaletta.

Kunnat, valtio ja seurakunnat ovat tulonhankintansa suhteen eri asemassa kuin yritykset ja muut yhteisöt. Niillä on verotusoikeus ja ne kattavat kustannuksensa pääsääntöisesti verotuloilla.

Arviointia

Yritysten ja yhteisöjen maksuvelvollisuus olisi tarkoituksenmukaisinta rajata siten, että maksu kohdistettaisiin sellaisiin oikeushenkilöihin, joiden liikevaihto ylittää esimerkiksi 400 000 euroa. Toiminnan laajuutta voidaan tässä tarkoituksessa arvioida parhaiten kuvaavan yrityksen tai yhteisön liikevaihto. Liikevaihtorajan avulla maksuvelvollisuuden piiristä rajautuu pienyritystoiminta, mikä on perusteltua maksun kertaantumisen välttämisen näkökulmasta. Tilastokeskuksen vuoden 2007 tilastojen mukaan oikeushenkilöitä, joiden liikevaihto ylitti 400 000 euroa, oli noin 42 000 kappaletta. Tämä merkitsi sitä, että julkisen palvelun rahoittamiseksi perittävää maksua maksavien yritysten määrä lisääntyisi arviolta vajaalla 40 prosentilla.

Maksuvelvollisuuden rajaaminen yhteisön oikeudellisen muodon mukaan ei olisi perusteltua, koska toiminnan laatu ja laajuus eivät määrity oikeudellisen muodon perusteella. Esimerkiksi luonnollisen henkilön elinkeinotoimintaan verrattavaa yritystoimintaa harjoitetaan osakeyhtiömuodossa ja kommandiittiyhtiöllä saattaa olla hyvinkin laajaa liiketoimintaa.

Kuntien, seurakuntien ja valtion rajaaminen kokonaan maksuvelvollisuuden ulkopuolelle on perusteltua, koska niillä on verotusoikeus ja ne kattavat kustannukset verotuloilla. Maksusta vapauttaminen olisi perusteltua, jotta maksun maksuvelvollisuus ei kertaantuisi. Yhteisöt ja kansalaiset maksaisivat maksua suoraan, minkä lisäksi valtio, kunta ja seurakunta keräisivät veronmaksajiltaan varat vastaavan maksun maksamiseen.

Merkittävä osa suomalaisista yrityksistä on pieniä ja keskisuuria yrityksiä, jolloin yrityskohtaisen maksurasituksen tulee pysyä kohtuullisella tasolla. Kansalaisten ja yritysten maksurasituksen tasaamiseksi nykyisestä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että yritysten maksukertymä kasvaisi merkittävästi nykyisestä 10 miljoonasta eurosta. Näin ollen on perusteltua, että yritysten maksu olisi kolminkertainen kansalaisten maksamaan maksuun verrattuna. Voidaankin arvioida, että yrityksiltä ja muilta yhteisöiltä kerättävä summa voisi olla noin 20–30 miljoonaa euroa.

Kunnat, valtio ja seurakunta kattavat kustannuksensa verovaroilla. Maksun periminen yhteisöiltä, joilla on verotusoikeus, johtaisi tilanteeseen, jossa kansalaisten ja yritysten maksurasitus kertautuisi. Näin ollen voidaan pitää tarkoituksenmukaisena rajata kunnat, valtion ja seurakunnat maksuvelvollisuuden ulkopuolelle siltä osin, kun ne eivät harjoita liiketoimintaa.

5.4.3 Verorahoitus

Verorahoituksella tarkoitetaan tässä julkisen palvelun kustannusten kattamista verovaroin valtion talousarvion kautta. Tässä luvussa arvioidaan ensin määräraahaperusteista mallia siten, että rahoitus järjestetään valtion verotuloista yleisesti. Sen jälkeen tarkastellaan mallia, jossa julkisen palvelun kustannusten kattamiseen tarvittavat varat kerätään ”korfamerkitsemällä” julkisen palvelun osuus tuloverotukseen tuloveroasteikkoja muuttamalla. Kolmanneksi käsitellään malli, jossa kansalaisilta peritään verotuksen yhteydessä henkilökohtainen erityismaksu tai –vero julkisen palvelun rahoittamiseksi. Lopuksi käsitellään lyhyesti yhteisöjen maksaman maksun järjestämistä.

Vaihtoehto 1: Määräraha valtion talousarviossa

Tällä hetkellä julkisen palvelun rahoitus katetaan valtion televisio- ja radiorahastosta, joka on valtion talousarvion ulkopuolinen valtion rahasto. Vaihtoehtoisesti rahoitus voitaisiin järjestää sisällyttämällä valtion talousarvioon erillinen määräraha. Rahoitus järjestettäisiin näin valtion verotuloista kohdistamatta sitä tiettyyn verolajiin.

Määräraha sisällytettäisiin vuosittain valtion talousarvioon, jolloin sitä tarkasteltaisiin vuosittain valtion talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä. Rahoituksen pitkäjänteisyys voitaisiin kuitenkin turvata säätämällä lailla rahoituksen tasosta pitemmällä aikavälillä.

Tällä hetkellä Yleisradio Oy saa valtion televisio- ja radiorahastosta tulevan rahoituksen lisäksi valtion talousarvion kautta käyttöönsä kaksi miljoonaa euroa suomalaisten televisio- ja radio-ohjelmistojen lähettämiseen ulkomaille. Määrärahaa saa käyttää avustuksena Yleisradio Oy:n julkiseen palveluun kuuluvien Suomesta ulkomaille suuntautuvien radio- (YLE Radio Finland) ja televisiopalvelujen (YLE TV Finland) kustannuksiin. Määräraha sisällytettiin 667 000 euro suuruisena valtion talousarvioon vuonna 2007. Vuonna 2008 avustusta maksettiin kaksi miljoonaa euroa ja vuonna 2009 vastaavaan tarkoitukseen on varattu vastaava summa.

Vaihtoehto 1: Arviointia

Lähtökohtaisesti suora valtion talousarviosta tapahtuva rahoitus olisi käytännössä yksinkertaisin järjestää, koska julkisen palvelun rahoituksen järjestämiseksi ei tarvittaisi erillisiä järjestelyitä. Nykyisten maksajien näkökulmasta maksu poistuisi, joskin jokainen veronmaksaja luonnollisesti osallistuisi verotuksen kautta julkisen palvelun rahoitukseen.

Julkisen palvelun rahoituksen kattamiseksi talousarvioista edellyttäisi rahoitusta vastaavan summan säästöä muista menoista valtion menokehysten puitteissa tai vaihtoehtoisesti verotulojen määrää olisi kasvatettava vastaavalla summalla. Taloudellinen suhdannevaihtelu heijastuu valtion menoihin, mikä olisi omiaan heijastumaan myös julkisen palvelun rahoituksen tasoon ja kehitykseen pitkällä tähtäimellä.

Suora talousarviorahoitus olisi julkisen palvelun käyttäjien kannalta läpinäkymätön, ts. käyttäjä ei tiedä, millä osuudella hän osallistuu julkisen palvelun rahoittamiseen. Vastaavasti Yleisradio Oy:n näkökulmasta julkisen palvelun yleisösuhte maksamisen muodossa katkeaisi kokonaan.

Suoran valtion talousarviosta tapahtuvan rahoituksen on perinteisesti arvioitu vaikuttavan julkisen palvelun periaatteiden kannalta haitallisesti Yleisradio Oy:n riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen tiedotusvälineenä.

Valtion talousarvion kautta tapahtuvalla rahoituksella saattaisi olla myös vaikutusta toiminnan harjoittamisen oikeudelliseen muotoon sekä hallintomalliin.

Vaihtoehto 2: Korvamerkintä tuloverotukseen

Julkisen palvelun kustannusten kattamiseen tarvittavat varat olisi mahdollista kerätä valtion verotuloihin muuttamalla tuloveroasteikkoa. Jotta korotus olisi euromääräisesti kaikille suunnilleen samansuuruinen, voitaisiin tämä toteuttaa nostamalla verotettavan tulon alarajalla menevä vero nykyisestä kahdeksasta eurosta maksua vastaavalla määrällä. Korotusta ei kuitenkaan voitaisi kohdistaa kaikille verovelvollisille täsmälleen yhtä suurena, koska verosta tehtävien vähennysten johdosta lopputulos vaihtelee.

Vuonna 2006 verovelvollisia oli 4,9 miljoonaa henkilöä. Tulonsaajia valtionverotuksessa oli 4,5 miljoonaa henkilöä, joista veroa maksaneita oli 2,9 miljoonaa henkilöä.

Veronsaajana olisi valtio ja maksun keräämisen tapahtuisi verotuksen yhteydessä. Maksut tuloutettaisiin valtion talousarvioon, josta ne osoitettaisiin julkisen palvelun rahoittamiseen erikseen säädetyllä tavalla.

Vaihtoehto 2: Arviointia

Mallin keskeinen ongelma on tuloloukko eli pienikin veronalaisen tulon lisäys aiheuttaisi huomattavan veron lisäyksen alarajalla. Arvioinnissa tulee kuitenkin huomioida nykyisen televisiomaksun poistumisen kompensoiva vaikutus niillä, jotka tähän mennessä ovat televisiomaksun maksaneet.

Verotettavan tulon alarajan veron nosto ei vaikuttaisi kaikkein pienituloisimpien taloudelliseen asemaan, koska he eivät maksa valtionveroa. Suurimmat menetykset kohdistuisivat talouksille, joissa on useita tulonsaajia ja jotka eivät ole kaikkien pienituloisimpia. Nykyisestä poiketen maksurasitus kohdistuisi kaikkiin samassa asutokunnassa asuviin verovelvollisiin, jolloin asutokuntakohtainen maksurasitus voisi nousta nykyistä korkeammaksi. Voidaankin sanoa, että osa julkista palvelua käyttävistä vapautuisi kokonaan maksusta ja maksurasitus kohdistuisi nykyistä pienempään ryhmään kansalaisista.

Koska korotusta ei voitaisi kohdistaa kaikille verovelvollisille täsmälleen yhtä suurena vähennysten takia, korotuksella kerättävää määrää ei näin ollen voitaisi erottaa muusta tuloveron tuotosta.

Vaihtoehto 3: Henkilökohtainen vero

Yhtenä vaihtoehtona julkisen palvelun kustannusten kattamiseen tarvittavien varojen keräämiseksi olisi verotuksen yhteydessä kannettava kiinteämääräinen erillinen maksu, joka olisi kaikille maksuvelvollisille tasasuuruinen tai tulojen mukaan porrastettu. Maksuvelvollisia olisivat kaikki täysi-ikäiset henkilöt, joiden tulot ylittäisivät tietyn tason.

Maksuvelvollisuuteen vaikuttavaksi tuloiksi määriteltäisiin ainakin ansiotulo, mutta tasavertaisuusnäkökulmasta voitaisiin myös harkita pääomatulojen ja osinkotulojen huomioimista maksuvelvollisuutta määriteltäessä.

Maksuvelvollisiksi voitaisiin määrätä kaikki verovelvolliset, joita vuoden 2006 tilastojen mukaan oli 4,9 miljoonaa henkilöä. Verovelvollisiksi voitaisiin määrätä vain ne, jotka ovat tulonsaajia valtionverotuksessa tai ne, jotka ovat maksaneet valtionveroa. Tulonsaajia valtionverotuksessa vuonna 2006 oli 4,5 miljoonaa henkilöä, joista 2,9 miljoonaa henkilö maksoi veroa. Kolmantena vaihtoehtona on määritellä maksuvelvolliseksi kunnallisverotuksen tulonsaajat tai kunnallisveroa maksaneet. Vuonna 2006 tulonsaajia kunnallisverotuksessa oli 4,5 miljoonaa henkilöä, joista veroa maksaneita oli 3,8 miljoonaa henkilöä.

Yksittäisen maksun tason määräytymiseen vaikuttaa olennaisesti maksuvelvollisten määrä. Riittävän rahoituksen keräämiseksi valtion televisio- ja radorahastoon yksittäisen maksun määrä olisi noin 100 euroa, jos maksuvelvollisiksi määriteltäisiin kaikki tulonsaajat (2006 4,5 milj. henkilöä). Jos puolestaan maksuvelvollisiksi määriteltäisiin kaikki valtionveroa maksaneet (2006 2,9 milj. henkilöä), yksittäisen maksun määrä nousisi 155 euroon.

Koska kyseessä olisi veronluonteinen maksu, veronsaajana tässäkin mallissa olisi tarkoituksenmukaisinta olla valtio. Varsinaisia oikeudellisia esteitä valtion televisio- ja radorahaston määrittelemiseksi veronsaajaksi ei kuitenkaan ole. Maksun perintä olisi luontevinta sijoittaa verotuksen yhteyteen.

Vaihtoehto 3: Arviointia

Tässä mallissa maksajien määrä lisääntyisi nykyisestä, jolloin yksittäisen maksun määrä pienenesi.

Maksun vaikutusta perhetasolla olisi myös syytä arvioida, koska nykyisin maksurasitus kohdistuu käytännössä perhekohtaisesti. Nykykäytännöstä poiketen henkilökohtaisen maksun maksajia samassa asutokunnassa voisi olla enemmän kuin yksi. Yhden hengen asutokunnissa maksurasitus pienenesi nykyisestä. Maksurasitus lisääntyisi nykyisestä sellaisessa asutokunnassa, joissa on enemmän kuin kaksi maksuvelvollista. Maksuvelvollisiksi määriteltyjen piiriin laajuudesta riippuen maksurasitus saattaisi tulla nykyistä raskaammaksi jo kahden maksuvelvollisen asutokunnissakin.

Maksun kohdistumista kotitalouksiin voidaan havainnollistaa taulukko 5.14. Lähtöoletuksena on tuorein, vuoden 2009 arvio henkilöistä, joiden ansio-, pääoma- ja osinkotulojen yhteismäärä ylittää 13 100 euroa, joita on 2 516 00 henkilöä. Riittävän rahoituksen keräämiseksi valtion televisio- ja radorahastoon olisi maksun suuruus noin 179 euroa. Nettovaikutus on maksettu vähentämällä kotitaloudessa asuvien henkilöiden maksamat maksut nykyisestä 224,30 euron maksusta.

Taulukko 5.14 Henkilökohtaisen maksun nettovaikutus kotitalouksiin

Kotitalouksia, joissa valtionveroa maksaa	Kotitalouksia 1 000 kpl	Maksavia henkilöitä 1 000 kpl	Kotitalouskohtainen nettovaikutus €
1 henkilöä	943,4	943,4	-45
2 henkilöä	535,7	1 071,4	134
3 henkilöä	11,0	33,0	313
yli 3 henkilöä	0,6	2,4	492

Mikäli maksua ei porrastettaisi tulojen mukaan, seurauksena tässäkin mallissa olisi tuloloukku maksuvelvollisuuden alarajalla: Esimerkiksi tulojen lisäys eurolla 13 099 eurosta 13 100¹⁸ euroon johtaa siihen, että asianomaiselle määrätään kahdeksan euron valtion tuloveron lisäksi maksu täysimääräisesti. Näin ollen tuloloukun aiheuttava kynnyks on poistettava tai lievennettävä olennaisesti. Tämä olisi mahdollista esimerkiksi asettamalla maksulle asianomaisen tuloista riippuva enimmäismäärä.

Tuloista riippumaton tasasuuruinen maksu merkitsisi käytännössä verotuksen kiristymistä siten, että kiristys kohdistuisi suhteellisesti eniten pienituloisiin. Tuloista riippuva tasasuuruinen maksu puolestaan merkitsisi käytännössä verotuksen kiristymistä keski- ja hyvätuloisilla.

Vaihtoehto 4: Verorahoitus yrityksiltä ja yhteisöiltä

Yritykset ja yhteisöt maksavat yhteisöveroa tuloksestaan. Vuonna 2006 yritysten ja yhteisöjen verotettava tulo oli 24 356 miljoonaa euroa, josta maksettiin tuloveroa 6 005 miljoonaa euroa. Taulukossa 5.15 on esitetty verovelvollisten ja tulonsaajien määrä yhteisötyypeittäin vuonna 2006. Yritykset maksavat tuloksestaan veroa yhtenäisen 20 prosentin verokannan mukaan.

Taulukko 5.15 Oikeushenkilöt veronmaksajina vuonna 2006

Yhteisötyyppi	Verovelvollisia kpl	%	Tulonsaajia kpl	%
Osakeyhtiö	180 775	54,2	81 210	85,6
Ulkomainen yhteisö	1 536	0,5	384	0,4
Osuuskunta	3 712	1,1	1 052	1,1
Julkinen liikelaitos ja julkisyhteisö	1 895	0,6	452	0,5
Yhdistys ja säätiö	51 944	15,6	2 546	2,7
Asunto-osakeyhtiö	89 259	26,8	8 310	8,8
Yhteisetuudet	4 535	1,4	958	1,0
Yhteensä	333 656	100,0	94 912	100,0

Yhteisöverojen tuotto jakautui vuonna 2006 seuraavasti: valtio 4 559 miljoonaa euroa, kunnat 1 329 miljoonaa euroa, evankelisluterilainen kirkko 117 miljoonaa euroa ja ortodoksinen kirkko 0,07 miljoonaa euroa. Tuoton jakautumisesta säädetään lailla.

Yritysten ja yhteisöjen osuus julkisen palvelun rahoitukseen voitaisiin kattaa perimällä ylimääräistä maksu kaikilta yhteisöveroa maksavilta yrityksiltä ja yhteisöiltä, jakamalla

¹⁸ Vuonna 2009 sovellettava tuloveroperuste.

yhteisöveron tuotosta osa julkisen palvelun rahoittamiseen ja/tai korottamalla yhteisöverokantaa.

Erytisen maksun kohdistaminen kaikkiin yhteisövero maksaviin olisi toteutettavissa esimerkiksi verotuksen yhteydessä tai erillisenä esimerkiksi Viestintäviraston toimesta verottajan tietojen pohjalta. Yhteisöverosta osuuden osoittaminen julkisen palvelun rahoitukseen edellyttäisi lähinnä lakitekniisiä muutoksia, eikä sillä olisi vaikutusta yhteisöveron keräämiseen, tms. Myöskään yhteisöverokannan nostaminen ei edellyttäisi merkittäviä muutoksia keräämisjärjestelmään.

Vaihtoehto 4: Arviointia

Yhteisöverosta osuuden osoittaminen julkisen palvelun rahoitukseen ja yhteisöverokannan muutos olisivat toteutukseltaan yksinkertainen tapa kattaa yritysten ja yhteisöjen osuus julkisen palvelun rahoituksessa. Erytisen maksun kerääminen edellyttäisi erityisiä toimenpiteitä keräämisjärjestelmän suhteen.

Yhteisöverokertymään perustuva rahoitus olisi luonteeltaan suhdanneherkkää, eikä sen kehitys välttämättä olisi kovinkaan hyvin ennakoitavissa. Yhteisöverotusta käytetään myös suhdannepolitiikan työvälineenä.

Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa olisi ilmeistä, että yhteisövero maksavien yritysten ja yhteisöjen määrä ja niiden maksama verokertymä laskee olennaisesti lähitulevaisuudessa. Yritysten ja yhteisöjen tappioiden määrä kasvaa, mikä heijastuisi yhteisöverokertymään myöhemminkin, koska syntyneitä tappioita voidaan vähentää verotuksessa 10 vuoden ajan.

5.4.4 Markkinaehtoinen rahoitus

Mainosrahoitus

Eräissä Euroopan maissa julkista palvelua rahoitetaan osin mainostuloilla. Mainostulojen osuutta julkisen palvelun rahoituksessa on havainnollistettu liitteessä 1.

Vuonna 2008 mediamainontaan käytettiin maassamme yhteensä runsaat 1,5 miljardia euroa. Tästä painetun median osuus oli 65,5 prosenttia. Sähköisten medioiden – televisio-, radio-, elokuva- ja verkkomainonta - osuus puolestaan oli 31,5 prosenttia. Vuoteen 2007 verrattuna sähköisen media osuus kasvoi painetun median vastaavasti laskiessa. Sähköisistä medioista television osuus mediamainonnasta oli noin 18 prosenttia eli 268,1 miljoonaa euroa, mikä on runsaat kaksi prosenttia vuotta 2007 enemmän. Radiomainonta kasvoi yli seitsemän prosenttia, mutta sen osuus mediamainonnasta on vain 3,4 prosenttia (50,5 miljoonaa euroa). Vuodesta 2007 vuoteen 2008 eniten kasvoi verkkomediamainonta, jonka osuus mediamainonnasta vuonna 2008 oli kymmenisen prosenttia (151,6 miljoonaa euroa).

Tällä hetkellä Yleisradio Oy:ltä on kielletty mainonnan esittäminen sekä televisio- tai radio-ohjelmistojensa yhteydessä että muiden eri viestintäverkoissa tarjoamiensa julkisen palvelun

tehtävään kuuluvien sisältöpalveluiden yhteydessä. Yhtiö ei myöskään saa tuottaa sponsoroitua ohjelmaa.¹⁹

Mainonnan kokonaisuudessaan kieltävä säädös tuli voimaan 1.7.2002. Mainonta oli aiemminkin pääsääntöisesti kiellettyä sillä poikkeuksella, valtioneuvoston oli mahdollista myöntää yhtiölle ohjelmakohtainen oikeus mainonnan lähettämiseen. Käytännössä tämä oikeus myönnettiin merkittävien urheilutapahtumien yhteyteen. Tämänkin oikeuden poistamisen katsottiin olevan perusteltua televisio- ja radiotoiminnan rahoituksen selkeyden näkökulmasta. Lisäksi tuolloin arvioitiin, että syntyneillä tuotoilla (noin 1,6 miljoonaa euroa) ei ole yhtiölle mainittavaa taloudellista merkitystä.²⁰

Mainosrahoituksen mahdollistaminen edellyttäisi mainonnan kiellon poistamista nykyisestä lainsäädännöstä joko kokonaan tai osittain.

Mainosrahoitus - arviointia

Mainonnan salliminen julkisen palvelun tarjonnassa voitaisiin katsoa muuttavan olennaisesti nykyisen radio- ja televisiotoiminnan kilpailutilannetta. Yleisradio Oy:n siirtyminen mainosrahoitukseen muuttaisi täysin nykyisen julkisen ja kaupallisen televisiotoiminnan välisen suhteen, jonka nykyisellään arvioidaan toimivan varsin hyvin. Julkisen palvelun ohjelmistojen osuus television katselusta ja radion kuuntelusta on merkittävä. Vahvan toimijan tulo mainosmarkkinoille vaikuttaisi merkittävässä määrin nykyisten kaupallisten toimijoiden toimintaedellytyksiin ja kykyyn säilyttää palvelutasoaan.

Kaupallisuuden lisääntymisellä olisi mitä ilmeisimmin myös vaikutukset julkisen palvelun ohjelmiston painotuksiin, rakenteeseen ja sisältöön tavalla, joka on ristiriidassa julkisen palvelun yleisten periaatteiden kanssa. Vaarana olisi, että julkinen palvelu ohjautuisi merkittävässä määrin sellaisiin ohjelmistoihin, joiden yleisöt ovat mainostajien näkökulmasta kiinnostavia.

Mainonnan salliminen edellyttäisi Yleisradio Oy:ltä uudenlaista markkinoinnin ja myynnin osaamista, jota sillä tällä hetkellä ei ole. Markkinointi ja myynti edellyttävät myös riittävien resurssien ohjaamista tähän toimintaan, millä saattaisi omalta osaltaan pienentää sisältöpalveluihin osoitettavien resurssien määrää.

Ottaen huomioon suomalaisen joukkoviestinnän markkinoiden koko ja kilpailutilanne on epätodennäköistä, että mainonnan salliminen julkisen palvelun tarjonnassa olisi riittävä toimi turvaamaan julkisen palvelun tarjonta lain edellyttämässä mittakaavassa. Riippuvuus mainostuloista lisäisi epävarmuutta julkisen palvelun tarjonnassa ja kehittämisessä pitemmällä aikavälillä.

Tilauspohjainen tarjonta

Yksi sisältöpalvelujen rahoitustapa on käyttäjien tilauksiin perustuva malli, jossa käyttäjä voi halutessaan tilata tietyn kanavan, kanavapaketin tai yksittäisen ohjelman tai palvelun. Käytännössä malli on käytössä lähinnä televisio- (maksutelevisio) ja muiden audiovisuaalisen

¹⁹ Laki Yleisradio Oy:stä 12 §.

²⁰ HE 241/2001 vp.

palveluiden (tilausvideopalvelut) tarjonnassa. Tämä on mahdollista myös radio- ja verkkopalveluissa, mutta tilauspohjainen malli ei käytännössä ole vakiintunut palvelun tarjonnan muoto tässä yhteydessä.

Tilaukspohjainen malli perustuu siihen, että palvelut jaetaan lähetyserkkoissa salattuina. Palvelujen käyttö edellyttää salauksen purkavan laitteen ja purun mahdollistavan kortin hankkimista. Lisäksi palvelun tarjoajan tulee järjestää palvelun käytön mahdollistavien korttien markkinointi, myynti, jakelu sekä palvelujen laskutus ja muu asiakaspalvelu. Käytännössä eri verkoissa toimivat palveluoperaattorit (esimerkiksi kaapelitelevisio-operaattorit, Viasat Finland Oy, Canal Digital Oy, PlusTV Oy) paketoivat kanavapaketteja ja markkinoivat niitä kuluttajille. Sisällöt tuotetaan ohjelmayhtiöissä tai ostetaan sisällöntuottajilta tai esitysoikeuksien omistajilta.

Maksullisia televisiopalveluita on tarjonnalla kaikissa televisiotoiminnan lähetyserkkoissa. Maksullisten televisiokanavien tilaajia vuonna 2008 oli 609 000 kappaletta. Suurin kasvu maksutelevisiotoiminnan tilaajamäärässä tapahtui digisiirtymävuonna 2007, jolloin tilaajamäärä nousi edellisvuoden 250 000 tilaajasta 600 000 tilaajaan. Merkittävin syy nopeaan kasvuun oli siirtyminen kokonaan digitaaliseen lähettämiseen ja siihen liittyvä maksukorttipaikalla varustettujen digisovittimien yleistymisen. Tarkkoja tietoja maksutelevisiotoiminnan kuluttajamarkkinoiden arvosta ei ole, mutta kuluttajien arvioidaan käyttäneen vuonna 2007 noin 120–130 miljoonaa euroa maksullisiin televisiopalveluihin.

Tilaukspohjainen tarjonta - arviointia

Tilaukspohjainen malli muuttaisi olennaisesti julkisen palvelun perusteita. Sen voidaan myös katsoa olevan ristiriidassa julkisen palvelun yleisten periaatteiden kanssa. Rahoitusmuodolla olisi merkittäviä vaikutuksia julkisen palvelun ohjelmiston painotuksiin, rakenteeseen ja sisältöön. Vaarana tässäkin vaihtoehdossa on, että julkinen palvelu ohjautuisi merkittävässä määrin vain sellaisiin ohjelmistoihin ja palveluihin, joilla on mahdollisimman laaja käyttäjä- tai katsojakunta.

Tilaukspohjainen malli edellyttäisi myös sitä, että kaikilla käyttäjillä olisi käytössään tilauspalveluiden käytön mahdollistava laitteisto. Tämä edellyttäisi, että osa kansalaisista joutuisi uusimaan televisiolaitteensa varsin pian tapahtuneen digisiirtymän jälkeen. Tällä hetkellä arviolta 80 prosenttia kotitalouksista omistaa ainakin yhden sellaisen digitaalisten televisiolähetysten vastaanottoon soveltuvan laitteen (digisovitin tai –televisio), joka mahdollistaa maksutelevisiokortin käytön. Vajaa kolmannes kotitalouksista kyseinen korttipaikka on käytössä. Tämän lisäksi on kuitenkin huomattava, että kotitalouksissa on käytössä keskimäärin 1,6 kappaletta televisiovastaanottimia (mukaan lukien vapaa-ajanasunnoissa sijaitsevat laitteet). Talouksista 53 prosentissa on yksi televisio, 37 prosentilla on käytössään televisioita kaksi tai enemmän, joista kaikissa korttipaikkaa ei välttämättä ole.

Muut markkinaehtoiset vaihtoehdot

Yhtenä rahoitusvaihtoehtona on tällä hetkellä kielletyn sponsoroinnin²¹ mahdollistaminen julkisen palvelun rahoituksen osana. Muutamissa Euroopan maissa, esimerkiksi Ruotsissa, sponsorointi on sallittu julkisen palvelun ohjelmistojen tarjonnassa.

Sponsoroinnin kieltävä säädös tuli voimaan 1.3.2000. Tuolloin katsottiin, että sponsoroinnilla tuotetuilla ohjelmilla ei juuri ollut taloudellista merkitystä Yleisradio Oy:lle. Kielto perusteltiin myös sillä, että kaupalliset toimijat olivat velvollisia maksamaan valtion televisio- ja radorahastoon toimilupamaksua julkisen palvelun rahoittamiseen myös niistä tuloista, jotka ne saivat sponsoroinnista.²²

Tällä hetkellä Yleisradio Oy:n tuloista noin 10 miljoonaa euroa kertyy muista kuin televisiomaksuista. Tuloja kertyy esimerkiksi teknisten palvelujen myynnistä ja eritystapahtumista (esimerkiksi vuonna 2007 Euroviisut ja 2008 Pekingin olympialaiset). Lisätuloja olisi vähäisessä määrin hankittavissa yhtiön eri osaamisalueiden palvelujen myynnin vahvistamisella.

Mahdollisten sponsorointitulojen tai palvelujen myynnin kautta arvioidaan olevan mahdollista saada vain vähäisiä tuottoja. Tästä syystä näitä vaihtoehtoja ei tässä raportissa ole tarpeen arvioida laajemmalti.

5.4.5 Toimialalta kerättävät maksut

Yhtenä vaihtoehtona julkisen palvelun rahoitukselle on kerätä osa julkisen palvelun kustannusten kattamiseen tarvittavista varoista maksuina toimialalla toimivilta yrityksiltä. Maksu voitaisiin periä esimerkiksi toimiluvanvaraista televisio- tai radiotoimintaa harjoittavilta yrityksiltä erityisenä maksuna tai radiotaajuuksien käyttäjiltä maksuina tai erilaisilla kaupallisilla menettelyillä (huutokaupat).

Seuraavassa käsitellään kuitenkin tarkemmin ainoastaan toimiluvanvaraiseen joukkoviestintään kohdistuvaa toimilupamaksua. Taajuuksien käytöstä perittävän maksun käsittelyä ja tarkempaa arviointia ei tässä yhteydessä pidetä tarkoituksenmukaisena, koska sen merkitys julkisen palvelun rahoituksen kannalta ei ole ajankohtainen.²³

Toimilupamaksu

Osana julkisen palvelun rahoitusta perittiin kaupallisilta televisiotoimijoilta liikevaihtoon sidottua toimilupamaksua. Toimilupamaksu poistettiin analogisten televisiolähetysten päättyessä 31.8.2007. Maksu kohdistui vain televisiotoiminnan harjoittamiseen analogisessa

²¹ Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 2 §:n mukaan *sponsoroinnilla* tarkoitetaan 'kaikenlaista osallistumista televisio- tai radiotoiminnassa lähetettävien ohjelmien rahoitukseen, jos rahoitus tulee sellaiselta julkiselta tai yksityiseltä yritykseltä, joka ei harjoita televisio- tai radiotoimintaa tai audiovisuaalisten teosten tuotantoa, ja tarkoituksena on mainostaa yrityksen nimeä, tavaramerkkiä, mielikuvaa, toimintaa tai tuotteita.

²² HE 241/2001 vp.

²³ Taajuushuutokauppoja ja televerkon tasausmaksua on käsitelty selvitysmies Pursiaisen selvitysraportissa Laajakaista kaikkien ulottuville - kansallinen toimintasuunnitelma tietoyhteiskunnan infrastruktuurin parantamiseksi.

lähetyksverkossa. Poistamista edelsi 1.7.2002 tapahtunut toimilupamaksun tason puolittuminen. Taulukossa 5.16 on esitetty valtion televisio- ja radiorahastoon tuloutettu toimilupamaksujen määrä vuosina 2001–2008.

Taulukko 5.16 Valtion televisio- ja radiorahastoon kertyneet toimilupamaksut

Vuosi	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Milj. €	45,3	37,5	22,1	21,6	18,4	14,8	7,1	0,0

Kuvatus tyypistä toimilupamaksujärjestelmää, jossa kaupalliset toimijat osallistuvat ei-kaupallisen toimijan toiminnan rahoittamiseen, ei ole käytössä muissa EU-maissa. Kaupallisilta toimijoilta peritään useassa maassa kyllä erilaisia veroluontoisia maksuja, mutta kertyneet varat käytetään muihin tarkoituksiin. Toisaalta useissa maissa julkisen palvelun televisioyhtiöt toimivat myös mainosmarkkinoilla.

Niemelän työryhmä päätyi arviointinsa pohjalta poistamaan toimilupamaksun kokonaan. Maksun poistamisen tavoitteena oli digitaalisen televisio toiminnan ja kotimaisen audiovisuaalisen tuotannon edistäminen. Lisäksi muutoksella poistettiin toimilupamaksun aiheuttamia mahdollisia kielteisiä kilpailuvaikutuksia Yleisradio Oy:n ja kaupallisten toimijoiden välillä.²⁴

Vuonna 2007 poistuneen toimilupamaksun maksajina olivat analogiseen lähetystoimintaan toimiluvan saaneet yhtiöt MTV Oy (MTV3) ja Oy Ruutunelonen Ab²⁵ (Nelonen). Nykyisin toimiluvanhaltijoita on merkittävästi enemmän. Valtioneuvosto on myöntänyt 17 toimilupaa televisio-ohjelmistojen välittämiseen digitaalisessa televisioverkossa valtakunnallisesti tai alueellisesti. Toimiluvanvaraiseen radiotoimintaan puolestaan on myönnetty 57 toimilupaa joko valtakunnalliseen (tai siihen rinnastettavaan) radiotoimintaan tai paikalliseen (tai alueelliseen) radiotoimintaan.

Aiemmin käytössä ollut toimilupamaksu perustui liikevaihtoon. Vaihtoehtoisesti maksu voisi olla kiinteä tai toiminnan laajuuden tai luonteen mukaan porrastettu.

Toimilupamaksu - arviointia

Toimilupamaksun poistamisen yhteydessä esitetyt perustelut ovat edelleen paikkansapitäviä.

Mainosmarkkinoiden koko huomioon ottaen toimilupamaksujärjestelmä voidaan arvioida olevan ainoastaan osittaisratkaisu. Julkisen palvelun kaikkien kustannusten kattaminen toimilupamaksutyypisellä rahoituksella aiheuttaisi kohtuuttoman maksurasituksen kaupallisesti toimiville televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille. Muutoinkin toimilupamaksu voidaan nähdä järjestelmänä, että kaupallisesti toimivat televisio- ja radiotoiminnan harjoittajat joutuisivat rahoittamaan suoraan kilpailijansa toimintaa.

Maksuvelvollisuuden kohdistaminen toimiluvanvaraiseen toimintaan asettaisi maanpäällisessä verkossa toimintaa harjoittavat toimijat muissa jakeluverkoissa toimijoita epäedullisempaan asemaan.

²⁴ HE 43/2005 vp.

²⁵ Sitemmin SW Television Oy, nykyisin Sanoma Television Oy.

Liikevaihtoon perustuva maksu on ongelmallinen, koska toimiluvanhaltijat haltijoiden tulot kertyvät konvergoituneessa viestintäympäristössä myös muusta kuin toimiluvanvaraisen toiminnan harjoittamisesta. Myöskään kiinteän tai muutoin toiminnan laajuuden tai luonteen perusteella määräytyvän maksun tason ja kohdistumisen läpinäkyvä ja syrjimätön määrittely on ongelmallista.

5.5 Julkisen palvelun rahoituksen kehittämistarve

Julkisen palvelun rahoituksen selvittäminen on sisällytetty pääministeri Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmaan. Lisäksi eduskunta on kiinnittänyt huomiota rahoitukseen tasoon, kuten edellä luvussa 1 on selostettu.

Sähköisen median kentässä julkisilla varoilla rahoitettu Yleisradio Oy:n julkinen palvelu ja kaupallinen media muodostavat tasapainoisen, monipuolisen ja vahvan kansallisen sisältöpalvelutarjonnan. Julkinen palvelu haastaa kaupallisia toimijoita laatukilpailuun ja tarjoaa vaihtoehtoja kaupalliselle tarjonnalle. Julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminta edistää omalta osaltaan kansallisen identiteetin, kulttuurin, kielten ja osaamisen erikoislaadun kehittymistä ja rakentaa suomalaista tietoyhteiskuntaa. Laajan sisältöarkistonsa johdosta julkinen palvelu on myös osa ”kansakunnan muistia”.

Yleisradio Oy on merkittävä suomalainen sisällöntuottaja, joka tarjoaa kotimaisia ohjelmistoja kaikilla ohjelmistoalueilla. Julkiseen palvelun kautta rahoitetaan merkittävä osa kotimaista ohjelmatuotantoa. Huomattava osa kotimaista ohjelmistoa on kokonaan tai pääosin julkisen palvelun varassa. Tällaisia ohjelmatyyppejä ovat esimerkiksi lastenohjelmat, opetusohjelmat, taidetta ja kulttuuriperintöä koskevat ohjelmat, aktiivista kansalaisuutta tukevat ohjelmat, kieliohjelmat, radio-kuunnelmat, ruotsinkieliset ohjelmat, erityisryhmien ohjelmat. Lisäksi Yleisradio Oy on merkittävä koti- ja ulkomaisten tapahtumien välittäjä. Vahvana sisällöntuottajana julkisen palvelun toimijalla on myös hyvät lähtökohdat uusien palveluiden kehittämiseen ja internetin käytön aktivoimiseen.

Yleisradio Oy on kehittänyt viime vuosina julkisen palvelun tuotantoa merkittävästi ja toiminnan kustannustehokkuus on parantunut. Samaan aikaan sisältöpalvelujen tarjonta on lisääntynyt. Julkisen palvelun turvaaminen, sen kehittyminen ja kehittäminen muuttuvaa toimintaympäristöä ja käyttäjien tarpeita vastaavaksi edellyttää rahoitusjärjestelmän uudelleenarviointia ja pitkäjänteisten ratkaisujen löytämistä.

Nykyinen julkisen palvelun rahoitus muodostuu television käyttäjiltä kerättävistä televisiomaksuista. Maksuvelvollisuus perustuu televisiovastaanottimen omistamiseen ja siitä tehtävän ilmoitukseen Viestintävirastolle. Televisiomaksujen ohella osa rahoituksesta kerättiin aiemmin toimiluvanvaraisen televisiotoiminnan harjoittajilta liikevaihtosidonnaisen toimilupamaksun muodossa, Toimilupamaksusta luovuttiin kokonaan siirryttäessä kokonaan digitaalisiin televisiolähetysiin 1.9.2007 alkaen.

Tietyn laitteen omistamiseen perustuva maksumalli on Suomen ohella yleisesti käytössä useissa Euroopan maissa. Teknologian kehitys on omalta osaltaan kyseenalaistanut tämän lähtökohdan, koska esimerkiksi televisiolähetys voidaan vastaanottaa useilla erilaisilla päätelaitteilla, jonka pääasiallinen käyttötarkoitus on jokin muu, kuin televisiolähetysten vastaanotto. Teknologisen konvergenssin myötä maksun sitomista tietyn laitteen hallintaan ei

voida enää pitää ajantasaisena.

Televisiomaksun maksajien määrä oli suurimmillaan vuonna 2003, minkä jälkeen maksujen kokonaismäärä on ollut lievästi laskeva. Siirtyminen kokonaan digitaaliseen lähetystoimintaan aiheutti notkahduksen maksujen määrässä. Potentiaalisia televisiomaksutalouksia arvioidaan olevan tällä hetkellä olevan 250 000 kappaletta. Televisiomaksun maksajien määrän ei kuitenkaan arvioida jatkossa merkittävästi kasvavan aktiivisista markkinointi- ja tarkastustoimista huolimatta. Tämä johtuu toisaalta yleisen maksuhalukkuuden vähenemisestä ja laitesidonnaisesta maksuperusteesta. Muuttuneessa viestintätarjontaympäristössä on kuitenkin otettava huomioon, että nykyisillä televisiomaksuilla rahoitetaan Yleisradio Oy:n koko julkisen palvelun kokonaisuus, joka pitää sisällään televisio- ja radiotoiminnan sekä niitä korvaavan ja täydentävän tarjonnan internetissä ja muissa uusissa jakelukanavissa. Voidaankin sanoa, että julkista palvelua käytetään tai hyödynnetään siinä laajuudessa, että sen rahoituksen järjestäminen edellyttää nykyistä laajempaa maksajakuntaa.

Yleisradio Oy:n arvion mukaan nykytasaisen julkisen tarjonnan ylläpitäminen aiheuttaa 415 miljoonan euron kustannukset. Näistä arviolta kymmenisen miljoonaa euroa katetaan Yleisradio Oy:n muilla tuloilla. Näin ollen Yleisradio Oy:llä tulisi olla käytössään televisiomaksutuloja 405 miljoonaa euroa (ilman arvonnalisäveroa). Ottaen huomioon yhtiön maksaman kahdeksan prosentin arvonnalisäveron, tulisi valtion televisio- ja radiorahastosta näin ollen tilittää yhtiölle noin vajaa 440 miljoonaa euroa. Koska maksun keräyskustannusten arvioidaan olevan runsaat 10 miljoonaa euroa, tulisi valtion televisio- ja radiorahastoon näin ollen kerätä noin 450 miljoonaa euroa.

5.6 Julkisen palvelun rahoitus - työryhmän esitys

Työryhmän tavoitteena on ollut luoda julkisen palvelun rahoitusmalli, joka pitkäjänteisesti turvaa Yleisradio Oy:n julkisen palvelun rahoituksen ja riippumattomuuden.

Työryhmä on arvioinut erilaisia julkisen palvelun rahoitusmalleja. Työryhmä katsoo, että kansalaisten ja yhteisöjen maksamista maksuista kertyvän rahoituksen olevan edelleen tarkoituksenmukaisin julkisen palvelun rahoitusmalli maassamme. Malli on perusteltu julkisen palvelun ja sen käyttäjän välisen yleisösuhteen säilyttämiseksi ja julkisen palvelun riippumattomuuden takaamiseksi.

Työryhmän lähtökohtana on ollut, että julkista palvelua käytetään tai hyödynnetään siinä laajuudessa, että sen rahoituksen järjestäminen edellyttää nykyistä laajempaa maksajakuntaa. Lisäksi työryhmä katsoo, että teknologinen murros, julkisen palvelun sisällöllinen kehitys ja viestintäpalveluiden uudistuvat käyttötottumukset ovat muuttaneet julkisen palvelun toimintaympäristöä siinä määrin, että tietyn laitteen omistukseen nojaava maksuperuste ei enää ole ajantasainen ja siitä tulisi luopua.

Työryhmä katsookin, että nykyistä järjestelmää tulisi uudistaa seuraavasti:

- Maksu ei enää perustuisi televisiovastaanottimen omistukseen ja siitä tehtävään ilmoitukseen, vaan maksuvelvollisuus kohdistuisi automaattisesti kaikkiin asuntokuntiin sekä maksuvelvollisiin yrityksiin ja yhteisöihin.

- Maksuvelvollisia olisivat kaikki asutokunnat siten, että kaikki asutokuntaan kuuluvat täysi-ikäiset henkilöt olisivat yhteisvastuussa maksun suorittamisesta. Asutokunnalla tarkoitetaan henkilöitä, jotka asuvat vakituisesti samassa asunnossa tai osoitteessa.
- Maksuvelvollisia olisivat myös yritykset ja yhteisöt, joiden vuotuinen liikevaihto ylittää 400 000 euroa. Maksua ei perittäisi valtiolta, kunnilta ja seurakunnilta paitsi siltä osin kuin ne harjoittavat liiketoimintaa.
- Maksu määrättäisiin vuosittain siten, että kukin asutokunta maksaisi noin 175 euron suuruisen maksun. Kukin yritys tai yhteisö puolestaan maksaisi kolminkertaisen maksun asutokunnan maksuun verrattuna. Nykyinen televisiomaksu on 224,30 euroa.
- Uudistettu maksujärjestelmä eli julkisen palvelun mediamaksu otettaisiin käyttöön vuoden 2011 alusta.

Työryhmä katsoo, että valtion televisio- ja radiorahaston hallinnointi ja maksujen kerääminen voitaisiin edelleenkin säilyttää Viestintäviraston tehtävänä.

Työryhmä katsoo, että lähtökohtana julkisen palvelun rahoituksen mitoituksessa tulee olla Yleisradio Oy:n nykyisen palvelutason säilyttäminen. Rahoituksen tason tulee olla riittävä, jotta myös julkisen palvelun sisältötarjonnan kehittäminen voidaan turvata. Työryhmä katsoo, että maksun suuruutta määrättäessä tulee lähtökohtana pitää sitä, että valtion televisio- ja radiorahastoon kertyisi varoja noin 450 miljoonaa euroa. Tämä summa kattaisi maksujärjestelmästä syntyvät kustannukset, Yleisradio Oy:n 415 miljoonan euron kustannusten kattamisen sekä maksusta suoritettavan kahdeksan prosentin arvonnisäveron. Summa kattaisi myös digisiirtymän yhteydessä syntyneen 20 miljoonan euron rahoitusvajeen.

Työryhmä katsoo, että rahoituksen tasosta tulee voida päättää pitemmällä aikavälillä, esimerkiksi neljäksi vuodeksi kerrallaan siten, että valtion televisio- ja radiorahastoa voidaan edelleenkin hyödyntää. Työryhmä kuitenkin katsoo, että siirtymävaiheessa tason arviointi voitaisiin kuitenkin suorittaa jo vuoden 2011 aikana. Liitteenä 3 on esitetty työryhmän näkemys maksutason tarkistamismenettelystä.

6 Julkisen palvelun ohjaus ja valvonta

6.1 Lainsäädäntö

Yleisradio Oy on yhteiskunnallista merkitystä omaava valtionyhtiö, jossa eduskunnalla, valtioneuvostolla, liikenne- ja viestintäministeriöllä ja yhtiön hallintoneuvostolla sekä hallituksella on oma roolinsa. Yleisradio Oy:n omistuksesta ja hallinnosta on säädetty Yleisradio Oy:stä annetussa laissa.

Yleisradio Oy:stä annetun lain 1 luvussa säädetään yhtiön asemasta, omistussuhteista ja toimintaedellytyksistä. Lain 1 §:n mukaan Yleisradio Oy on 7 §:n mukaista julkista palvelua harjoittava osakeyhtiö, joka toimii liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Yhtiö voi harjoittaa myös muuta toimintaa yhtiöjärjestyksensä mukaisesti.

Yhtiön oikeudesta harjoittaa televisio- ja radiotoimintaa on säädetty erikseen televisio- ja radiotoiminnasta annetussa laissa. Sen 7a §:n mukaan Yleisradio Oy voi harjoittaa julkisen palvelun radio- ja televisiotoimintaa ilman toimilupaa. Lain 2 §:n mukaan yhtiön osakekannasta tulee olla valtion omistuksessa ja hallinnassa määrä, joka on vähintään 70 prosenttia yhtiön kaikista osakkeista ja kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. Lain 3 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriön tulee ottaa huomioon 7 §:n mukaisen julkisen palvelun toimintaedellytykset kehitettäessä muuta televisio- ja radiotoimintaa siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen.

Yleisradio Oy:stä annetun lain 2 luku sisältää yhtiön hallintoa koskevat määräykset. Yhtiön hallintoelimiä ovat hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtajana toimiva pääjohtaja.

Yleisradio Oy:stä annetun lain 5 §:n mukaisesti Yleisradio Oy:n korkein hallintoelin on eduskunnan valitsema 21-jäseninen hallintoneuvosto, jolla on lain 6 §:n nojalla laajat tehtävät. Hallintoneuvoston tehtävänä on

1. valita ja vapauttaa yhtiön hallitus ja hallituksen puheenjohtaja sekä määrätä hallituksen jäsenten palkkio
2. päättää asioista, jotka koskevat toiminnan huomattavaa supistamista tai laajentamista tai yhtiön organisaation olennaista muuttamista
3. huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi
4. antaa Saamelaiskäräjiä asiasta kuultuaan julkisen palvelun toteutumisesta joka toinen vuosi kahta toimintavuotta käsittävä kertomus eduskunnalle
5. päättää talouden ja toiminnan suuntaviivoista
6. tarkastaa ja hyväksyä hallituksen vuosikertomus
7. valvoa yhtiön hallintoa ja antaa varsinaiselle yhtiökokoukselle lausuntonsa tilinpäätöksestä ja tilintarkastuskertomuksesta.

Hallintoneuvoston on lisäksi käsiteltävä muut hallituksen sille esittämät asiat.

Yleisradio Oy:stä annetun lain 6a §:n mukaan hallintoneuvoston valitsemaan hallitukseen kuuluu vähintään viisi ja enintään kahdeksan jäsentä, jotka eivät saa olla hallintoneuvoston jäseniä, eivätkä kuulua yhtiön muuhun ylimpään johtoon. Yhtiön hallituksen tulee edustaa

riittävän monipuolista asiantuntemusta ja molempia kieliryhmiä. Hallituksen Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaisena tehtävänä on

1. valita ja vapauttaa yhtiön toimitusjohtaja sekä vahvistaa hänen palkkansa sekä muut toimeen liittyvät ehdot; toimitusjohtaja ei saa olla hallintoneuvoston eikä hallituksen jäsen
2. valita yhtiön muu ylin johto sekä vahvistaa heidän palkkansa ja muut toimiin liittyvät ehdot
3. päättää seuraavan vuoden talousarviosta
4. kutsua koolle yhtiökokous ja valmistella siinä käsiteltävät asiat
5. antaa yhtiön toiminnasta vuosittain kertomus Viestintävirastolle.

Yleisradio Oy:n hallitus suorittaa muilta kuin yllä mainituilta osin osakeyhtiölain (734/1978) mukaisesti osakeyhtiön hallitukselle kuuluvat tehtävät.

Yleisradio Oy:stä annetun lain 3 ja 4 luvuissa säädetään julkisen palvelun tehtävistä, toimintojen eriyttämisestä. Lain 7a §:n mukaan jos Yleisradio Oy tarjoaa julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmiston tuotannossa syntyntä aineistoa muualla kuin televisio- ja radiotoiminnassa, tulee sen eriyttää tämä ja julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminta toisistaan. Samaa eriyttämisvelvoite koskee yhtiöjärjestyksen mukaista muuta kuin 7 §:n mukaista julkisen palvelun toimintaa (8§) sekä viestintämarkkinalain mukaisen verkkopalvelun tarjoamista (8a§). Jos yhtiö ottaa omaan käyttöönsä julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminnassa tuotettua aineistoa tarjotakseen sitä muualla kuin televisio- ja radiotoiminnassa, sen tulee tapahtua samoin ehdoin kuin yhtiön luovuttaessa aineistoa yhtiön ulkopuoliseen käyttöön.

Yleisradio Oy:stä annetun lain 12a §: mukaan Yleisradio Oy:n on vuosittain huhtikuun loppuun mennessä annettava Viestintävirastolle kertomus edellisen kalenterivuoden aikana tarjotusta julkisesta palvelusta. Kertomuksessa on esitettävä tiedot, jotka ovat tarpeen Viestintäviraston televisio- ja radiotoiminnan valvontatehtävissä. Viestintäviraston on puolestaan annettava kertomuksesta lausunto valtioneuvostolle syyskuun loppuun mennessä. Viestintäviraston tehtäväksi on lisäksi erikseen säädetty eriyttämisvelvoitteen valvonta.

6.2 Yleisradio Oy:n hallintomalli ja julkisen palvelun valvonta

Yleisradio Oy on suoraan eduskunnan valvonnassa ja ohjauksessa oleva yhtiö. Eduskunta valitsee jäsenet hallintoneuvostoon, joka vastaa edellä kohdassa 6.1 kuvatuista tehtävistä. Julkisen palvelun ohjauksen ja valvonnan kannalta erityisen merkityksellisiä ovat päätösvalta asioista, jotka koskevat toiminnan huomattavaa supistamista tai laajentamista tai yhtiön organisaation olennaista muuttamista sekä velvollisuus huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi

Eduskunnan rooli korostaa lain 5 §: kohdan 4 mukainen tehtävä, joka lisättiin vuoden 2003 Yleisradio Oy:stä annetun lain muutoksen yhteydessä. Hallintoneuvoston tehtäviä laajennettiin siten, että sen on annettava yhtiön toiminnasta joka toinen vuosi kertomus eduskunnalle. Eduskunnalle annettava kertomus oli uusi väline, jonka pohjalta eduskunnan on mahdollista käydä keskustelua Yleisradio Oy:n harjoittamasta julkisesta palvelusta, yhtiön tarjoamien palvelujen sisällöstä sekä yhtiön toiminnasta yleensä. Kertomuksen tarkoituksena on myös parantaa eduskunnan mahdollisuutta valvoa yhtiön toimintaa hallintoneuvoton

välityksellä. Viimeisin kertomus annettiin lokakuussa 2007, jonka eduskunta käsitteli alkuvuodesta 2008.²⁶

Koska Yleisradio Oy toimii liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, liikenne- ja viestintäministeriö edustaa valtiota yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksessa käsitellään yhtiöjärjestyksessä määrättyt asiat²⁷. Lisäksi yhtiökokouksessa voidaan päättää Yleisradio Oy:stä annetun lain 8 §:n mukaisesti yhtiöjärjestyksen muuttamisesta siten, että yhtiö voisi harjoittaa myös muuta toimintaa kuin 7 §:n mukaista julkista palvelua. Liikenne- ja viestintäministeriön muita tehtäviä ovat Yleisradio Oy:n julkista palvelua sekä televisio- ja radiotoimintaa koskevan lainsäädännön valmistelu sekä televisiomaksua koskevien valtioneuvoston päätösten valmistelu

Yleisradio Oy:n toiminnan lainmukaisuutta valvoo Viestintävirasto. Yleisradio Oy:stä annetun lain 12a §:n mukainen kertomus poikkeaa sisällöltään eduskunnalle annettavasta kertomuksesta siten, että se käsittelee yhtiön toiminnan lainmukaisuutta eduskunnalle annetun kertomuksen valottaessa tarjottavaa palvelua ja sen sisällön arvioimista.

Kertomus sisältää tiedot, jotka ovat tarpeen Viestintäviraston televisio- ja radiotoiminnan valvontatehtävässä. Viestintäviraston valvontatehtävistä säädetään Yleisradio Oy:stä annetun lain ohella televisio- ja radiotoiminnasta annetussa laissa sekä valtion televisio- ja radorahastossa annetussa laissa. Kertomuksen sisältö ja tietotarpeita on kattavasi selvitetty lainmuutosta käsitelleessä hallituksen esityksessä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta HE 112/2002 vp.

6.3 Julkisen palvelun ohjauksen ja valvonnan kehittämistarve

Suomalainen julkisen palvelun yleisradiojärjestelmä rakentuu Yleisradio Oy:stä annetun lain ja sitä täydentävien säädösten pohjalle. Yleisradio Oy:stä annetussa laissa yhteiskunta on määritellyt Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän. Samoin yhteiskunta, voimassa olevien säännösten mukaan valtioneuvoston toimesta, myöntää tämän tehtävän täyttämiseksi tarvittavat varat valtion televisio- ja radorahaston kautta. Julkisen palvelun järjestelmän keskeiset elementit ovat selkeä eduskunnan omistajaohjaus Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston kautta ja toiminnallisesti joustava osakeyhtiömalli.

Toimintaympäristön muutokset heijastuvat julkisen palvelun määrittelyn lisäksi luonnollisesti julkisen palvelun ohjauksen ja valvonnan rooliin ja merkitykseen. Julkisen palvelu on keskeinen osa sähköisen joukkoviestinnän sisältötarjontaa. Monipuolisen ja moniarvoisen sisältötarjonnan varmistamiseksi on tärkeää arvioida niitä mekanismeja, joilla julkisen palvelun toteutumista arvioidaan ja valvotaan.

²⁶ K16/2007 vp, LiVM 17/2007 vp.

²⁷ Yhtiökokouksessa päätettävät asiat on listattu yhtiön yhtiöjärjestyksessä (14 §) seuraavasti:

1. esitetään tilinpäätös ja tilintarkastuskertomus sekä hallintoneuvoston lausunto niistä
2. päätetään tuloslaskelman ja taseen vahvistamisesta
3. päätetään toimenpiteistä, joihin vahvistetun taseen mukainen voitto tai tappio antaa aihetta
4. päätetään vastuuvapauden myöntämisestä hallintoneuvoston jäsenille, hallituksen jäsenille ja toimitusjohtajalle
5. määrätään hallintoneuvoston puheenjohtajan, jäsenten ja tilintarkastajien palkkiot
6. valitaan seuraavan tilikauden tilintarkastajat ja heidän varamiehensä.
7. muut kokouksutuksessa mainitut asiat.

Tällä hetkellä hallintoneuvoston tulee antaa joka toinen vuosi kertomus eduskunnalle Yleisradio Oy:n julkisen palvelun toteutumisesta. Eduskunnan harjoittaman omistajaohjauksen tehostamiseksi olisikin syytä harkita tämän raportointivelvollisuuden säätämistä vuosittaiseksi. Lisäksi olisikin syytä harkita, tulisiko liikenne- ja viestintävaliokunnan kertomusta käsitellessään pyytää siitä lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalta.

Julkisen palvelun roolista keskustellaan myös EU-tasolla. EU:n komission luonnos valtioneuvoston soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan annetun tiedonannon uudistamisesta heijastaa tarvetta tarkastella julkista palvelua osana muuttuvaa mediaympäristöä. Tiedonantoluonnos korostaa selkeästi sekä julkisen palvelun tehtävän täyttämisen että julkisen palvelun talouden valvontaa. Talouden valvonnassa painotetaan ylikompensaatiota, suhteellisuusperiaatetta sekä julkisen palvelun tehtävän ja muiden toimintojen erottamista kirjanpidossa. Olennaisin muutosesitys koskee merkittävien uusien palvelujen ja toimintojen ennakoarvioinnin vaatimusta, jossa olisi kaksi osiota: julkisen palvelun arviointi ja markkina-analyysi. Arvioinnista vastaisi lainsäädännön puitteissa joko riippumaton elin tai yleisradioyhtiön oma, toimivasta johdosta riippumaton hallintoelin tietyin ehdoin.

Koska eduskunnan asettamalle riippumattomalle hallintoneuvostolla on järjestelmässämme annettu keskeinen rooli julkisen palvelun ohjaajana ja valvojana, tulee sen tehtäviä tarkastella uudelleen ja arvioida, miten hyvin ne vastaavat muuttuneen viestintäympäristön haasteisiin. Hallintoneuvoston tärkeimmäksi tehtäväksi Yleisradio Oy:stä annetussa laissa kirjattu "huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tehtävät tulevat suoritetuiksi" ei yleisluontoisuudessaan vastaa enää kehittyvän tilanteen asettamia vaatimuksia. Samoin tulee tarkistaa hallintoneuvoston tehtäviä ja roolia julkisen palvelun talouden kattavassa valvonnassa.

6.4 Julkisen palvelun ohjaus ja valvonta - työryhmän esitys

Ottaen huomioon sähköisen viestinnän kehityksen, julkisen palvelun merkityksen sisältöpalvelujen tuottajana sekä kansallisen päätöksenteon roolin työryhmä katsoo, että julkisen palvelun kansallista valvontaa ja siten Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston tehtäviä tulee täsmentää ja riippumatonta asemaa on vahvistettava.

Hallintoneuvoston tärkeimmäksi tehtäväksi Yleisradio Oy:stä annetussa laissa kirjattu "huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tehtävät tulevat suoritetuiksi" ei yleisluontoisuudessaan työryhmän näkemyksen mukaan vastaa enää kehittyvän tilanteen asettamia vaatimuksia. Samoin tulee tarkistaa hallintoneuvoston tehtäviä ja roolia julkisen palvelun talouden kattavassa valvonnassa sekä siinä, että Yleisradio Oy ei sovelle kilpailusääntöjen vastaisia käytäntöjä.

Työryhmä katsoo, että hallintoneuvoston ja hallituksen tehtäväjakoja tulee edelleen selkiyttää siten, että hallintoneuvosto määrittää julkisen palvelun tavoitteet Yleisradio Oy:stä annetun lain ja käytettävissä olevien resurssien puitteissa, joita hallitus sekä toimiva johto toteuttavat.

Työryhmä esittää, että hallintoneuvoston tehtäviä ja asemaa täsmennettäisiin seuraavasti:

- Hallintoneuvosto valvoo, että kaikki laissa asetetut julkisen palvelun tehtävät

täytetään.

- Hallintoneuvosto asettaa julkisen palvelun lainmukaisten tehtävien yleiset sisällölliset ja määrälliset tavoitteet.
- Hallintoneuvosto arvioi merkittävät uudet palvelut ja toiminnot julkisen palvelun tehtävän kannalta.
- Hallintoneuvosto valvoo, että julkisen palvelun toteuttamiseen osoitetut varat käytetään läpinäkyvästi ja tehokkaasti tähän tarkoitukseen ylikompensaatio välttäen.
- Hallintoneuvosto valvoo, että muut kuin julkisen palvelun toiminnot eriytetään kirjanpidollisesti ja että käytössä ei ole alihinnoittelua eikä ristikkäistukia.
- Hallintoneuvosto antaa Saamelaiskäräjiä kuultuaan julkisen palvelun toteutumisesta vuosittain toimintavuotta käsittävän kertomuksen eduskunnalle.

Edelleen työryhmä katsoo valtion kannanottoihinkin viitaten, että eduskunnan omistajaohjausta ja itsenäistä julkisen palvelun valvontaa toteuttava hallintoneuvosto, laillisuusvalvontaa suorittava Viestintävirasto ja kilpailusääntöjen valvonta muodostavat toimivan ja tehokkaan kansallisen julkisen palvelun valvontajärjestelmän.

LÄHTEET JA TAUSTA-AINEISTO

Antikainen, H., Kuusisto, O. & Viljakainen, A. 2009: GT-raportti; Viestintäalan nykytila ja kehitystrendit 2009-2010. VTT.

Aslama, M. & Lehtinen, P. 2009: Suomalainen televisiotarjonta 2007. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 2/2009.

Finnpanel Oy. Tilastotietoja.

Kemppainen, P. 2007: Ääniradion tulevaisuus – onko se radio? Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 68/2007.

Kulturdepartementet 2009: Kontinuitet och förändring (SOU 2008:64).

Komissio 2001: Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2001/C 320/04).

Komissio 2008: Komission luonnos tiedonannoksi valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2001: Televisiotoiminnan toimintaedellytysten parantaminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 29/2001.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2003: Televisiotoiminta Suomessa 2010. Esiselvitys. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 30/2003.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2003: Kohti digiaikaa. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 52/2003.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2004: Julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminta 2010. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 59/2004.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2008: Television kehitysnäkymät Suomessa. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 68/2007

Ruohonen, R. 2008: Radion sinfoniaorkesterin organisatoriset vaihtoehdot ja vaihtoehtoiset rahoitusmallit. Selvitysmiehen raportti 1.12.2008.

Paukku, E. 2004: Yleisradio, julkinen palvelu ja sananvapaus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 23/2004

Pursiainen, H. 2008: Laajakaista kaikkien ulottuville - kansallinen toimintasuunnitelma tietoyhteiskunnan infrastruktuurin parantamiseksi. Selvitysmiehen ehdotus 15.9.2008.

Tilastokeskus. Tilastotietoja.

Yleisradio Oy: Yleisradio Oy:n toiminta-, henkilöstö- ja yleisökertomukset ja tilinpäätökset.

Yleisradio Oy 2007: Yleisradion hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle 2005-2006.

Yleisradio Oy 2008: Yleisradio Oy:n kertomus Viestintävirastolle vuoden 2007 aikana tarjotusta julkisesta palvelusta.

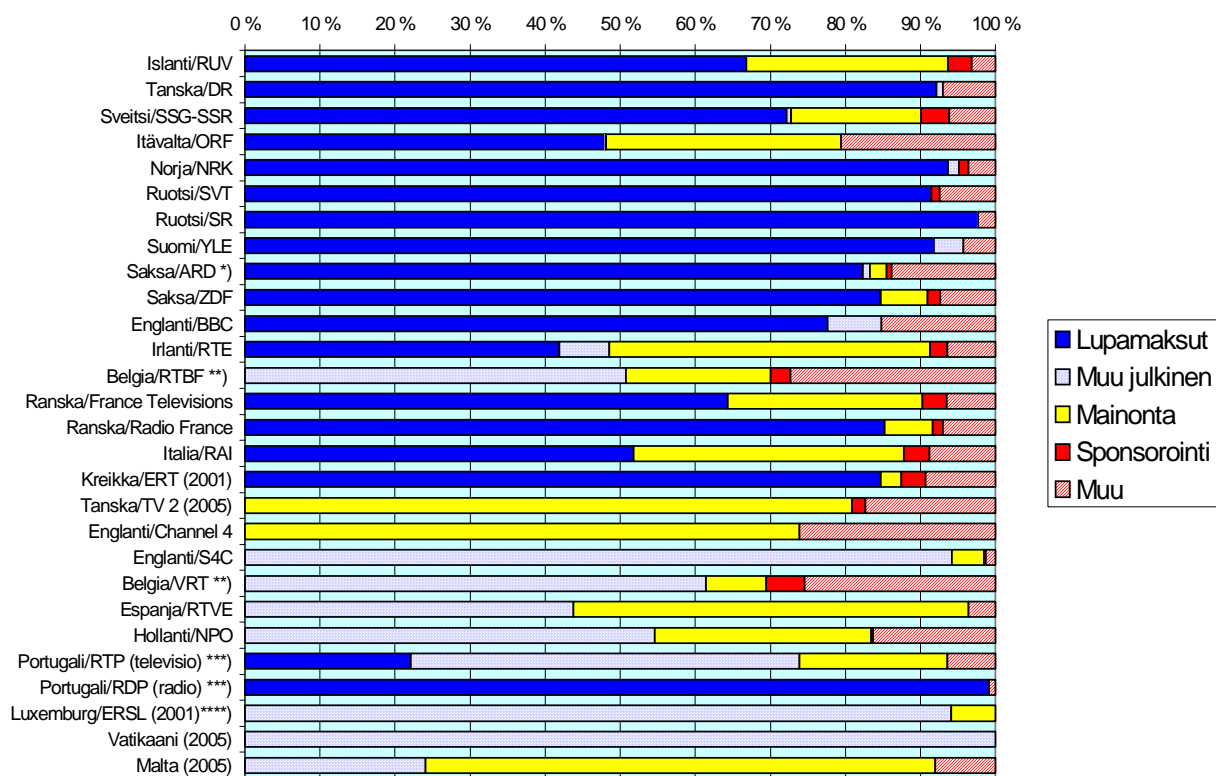
Valtion televisio- ja radorahaston käyttösuunnitelmat ja tilinpäätökset.

Viestintävirasto 2008: Viestintäviraston lausunto Yleisradio Oy:n kertomukseen vuoden 2007 aikana tarjotusta julkisesta palvelusta.

Verohallitus. Tilastotietoja.

LIITTEET

LIITE 1: JULKISEN PALVELUN RAHOITUS ERI EUROOPAN MAISSA



Julkisen palvelun yhtiöt on järjestetty maan televisiomaksun (2007) suuruuden mukaan, sen jälkeen ne EBU-jäsenet, joilla ei ole televisiomaksutuloja.

*) Ei sisällä DeutschlandRadio-yhtiötä.

***) Belgian VRT ja RTBF saavat tuloja julkisista varoista. Ko. summat eivät ole sidoksissa tv-lupamaksuina (Valloniassa) kerättyihin varoihin.

****) Lupamaksutulot audiovisuaalisesta verosta.

*****) Vuoden 2001 tiedot; tulot yhteensä 3,4 milj. euroa.

Lähde: EBU.

**LIITE 2: JULKISEN PALVELUN MEDIAMAKSUN TASO ERI
MAKSAJAMÄÄRILLÄ**

Taso	Asuntokuntia kpl	€/asuntokunta	Yhteensä milj. €	Yhteisöjä kpl	€/yhteisö (3-kertainen)	Yhteensä milj. €	Kokonais- kertymä milj. €
+5%	2 583 000	165,73		44 100	497,19		
Oletus	2 460 000	174,00	428	42 000	522,00	22	450
-5%	2 337 000	183,17		39 900	549,51		
-7,5%	2 275 500	188,12		38 850	564,36		
-10%	2 214 000	193,35		37 800	580,05		

LIITE 3: JULKISEN PALVELUN RAHOITUKSEN TASOSTA PÄÄTTÄMINEN**Järjestelmän muuttaminen**

TYÖRYHMÄ	VALTIONEUVOSTO LVM	EDUSKUNTA	
esitys rahoituksen järjestämisestä	HE:n valmistelu*	HE käsittely ja lain hyväksyminen	Uusi järjestelmä voimaan
4/2009			1.1.2011

Siirtymäkauden arviointi

HALLINTO-NEUVOSTO	VALTIONEUVOSTO LVM	EDUSKUNTA	
tarvittaessa esitys rahoitustason tarkistamisesta	esityksen arviointi ja HE:n valmistelu*	HE käsittely ja lain hyväksyminen	Mahdollinen muutos voimaan
vireille 1/2011	kevät 2011	syksy 2011	1.1.2012

2016 ->

HALLINTO-NEUVOSTO	VALTIONEUVOSTO	EDUSKUNTA	
esitys rahoitustason tarkistamisesta	esityksen arviointi ja HE:n valmistelu*	HE käsittely ja lain hyväksyminen	Mahdollinen muutos voimaan
vireille 1/2015	kevät 2015	syksy 2015	1.1.2016

* HE = Hallituksen esitys valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain muuttamisesta sekä muut mahdolliset ehdotukset. Laki säädettäisiin määräaikaisena kuitenkin siten, että maksukertymään vaikuttavista olennaisista muutoksista johtuen yksittäisen maksun määrää voitaisiin vuosittain tarvittaessa tarkistaa suunnitellun maksukertymän varmistamiseksi.