

YLE-sopu lähtee tehtävän määrittelystä

Heikki Hellman

Se oli ihan arkipäiväinen ministeriön tiedote, päivätty 1.10.2009. Sisältökin oli yksinkertainen: ”Hallituspuolueet sopivat yleisradiomaksusta ja Ylen valvonnan uudistamisesta.” Hienoa. Oli päästy sopuun, asiat etenisivät.

Kaikkea muuta! Hallituksen ja viestintäministeri Suvi Lindénin kompastelu yleisradiopolitiikan suonsilmissä oli vasta alussa. Hallituksen yksituumaisuus oli lumetta ja sen julki tuoma linjaus ratkaisevasti toinen kuin Mika Lintilän työryhmän yksimielinen ehdotus, johon lain oli määrä nojata. Yleisradion rahoitusta ja hallintoa pohtinut Lintilän työryhmä oli ehdottanut mediamaksua, mutta ulkopuolisen valvontaelimen se oli ehdottomasti torjunut.

Viisi kuukautta myöhemmin, maaliskuussa 2010, minkäänlaisesta sovusta ollut enää tietoaakaan. Yleisradiopolitiikassa neljännesvuosisadan vallinnut konsensus oli murentunut.

Erimielisyydet koskivat kolmea asiaa. Ensinnäkin kiisteltiin, pitäisikö Yleisradio rahoittaa erillisellä maksulla vai suoraan valtion budjetista. Toiseksi riita koski sitä, tarvittaisiinko yhtiön toiminnan valvojaksi jokin ”ulkopuolinen” valvontaelin vai riittikö eduskunnan nimeämä hallintoneuvosto. Kolmas kina koski Yleisradion tehtävää: tulisiko sen jatkaa ”täyden palvelun” yhtiönä vai tulisiko sillä olla vain ”täydentävän palvelun” rooli?

Kaupallinen mediateollisuus ja sen keskeiset etujärjestöt, kuten Viestinnän Keskusliitto ja Sanomalehtien Liitto, kannattivat budjettirahoitusta, ulkopuolista valvojaa ja tehtävien rajaamista. Ne tekivät myös hartiavoimin töitä saadakseen viestintäministerin ja hallituspuolueet näkemystensä tueksi. Pian rintamalinjat risteilivätkin paitsi puolueiden välillä myös niiden sisällä.

Yleisradiolain uudistus on nyt lukossa. Kukin kiistan kolmesta osasta on pystyttävä avaamaan siten, että kokonaisuus tyydyttäisi eri osapuolia. Jos avainpesän yksi osa on väärässä asennossa, avain ei mene pohjaan asti eikä lukko aukea.

Vaikka seuraavan hallituksen pitääkin ratkaista kokonaisuus, mikään ei estä miettimästä yksityiskohtia. Väheksymättä rahoitus- ja hallintomallin tärkeyttä väitän, että säätämällä Yleisradion tehtävänanto oikein myös kaksi muuta pulmaa ratkeaisivat.

Julkisen palvelun tehtävän määrittelemisen ei yksinkertaisesti voi olla mikään mahdoton tehtävä.

Yleisradion pelko herää

Lehdistö pelkäsi Yleisradiota jo silloin, kun tämä vuonna 1926 alkoi välittää Suomen Tietotoimiston uutisia radioteitse. Arveltiin, että nopeana välineenä radio vähentäisi yleisön kiinnostusta sanomalehtiin. Viime vuosien Yle-kritiikki on sukua muinaiselle pelolle. Enemmän kuin Yleisradion tunkeutumisesta niiden reviirille reaktiot ovat kuitenkin kertoneet suurten mediatalojen omasta hädästä maksuttoman internetin, pirstoutuneiden yleisöjen ja laskevien levikkien maailmassa.

Ennen 1990-luvun jälkipuoliskoa harva kyseenalaisti Yleisradion olemassaolon oikeutusta, korkeintaan sen yksinoikeuden. Monopoli onnistuttiinkin purkamaan, kun paikallisradiot tulivat eetteriin 1985 ja MTV sai oman toimiluvan 1993. Todellinen reviiritistelusta siitä, mitä Yleisradio saa – ja etenkin siitä, mitä se *ei* saa – tehdä alkoi vasta, kun yhtiön asemasta ja tehtävästä oli säädetty lailla ja kun kaupallinen radio ja televisio avautuivat kilpailulle.

Vuonna 1993 säädetyn lain seitsemännen pykälän mukaan Yleisradion tehtävä on tuoda ”täyden palvelun yleisradio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin”. Julkisen palvelun erityisinä tehtävinä yhtiön pitää lisäksi tarjota monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja yhteiskunnallisista kysymyksistä, tukea ja kehittää kotimaista kulttuuria, tarjota opetus- ja hartausohjelmia sekä palvella myös vähemmistö- ja erityisryhmiä. Laajaa julkisen palvelun käsitettä perusteltiin sillä, että suppea määrittely vaarantaisi myös yhtiön kyvyn hoitaa erityistehtäviään, sekä toisaalta sillä, että monet ohjelmatyypit puuttuivat kokonaan kaupallisista ohjelmistoista.

Ensimmäistä määrittelyä seuranneessa ”informaatiosodassa” on hahmotettavissa kolme vaihetta.

Ensimmäisen alku ajoittuu kilpailun käynnistymiseen 1990-luvun lopulla. Kun toinen kaupallinen kanava, Nelonen, sai toimilupansa 1996, MTV pyysi Kilpailuvirastoa tutkimaan, oliko kilpailusääntöjen mukaista, että Nelosen Yleisradiolle maksama julkisen palvelun maksu oli tuntuvasti pienempi kuin MTV:ltä veloitettu.

Kilpailuviraston mielestä oli: uuden yrittäjän kynnystä markkinoille oli lupa alkuvaiheessa madaltaa. Sen sijaan itse maksun virasto kyseenalaisti, koska sen mielestä myös MTV ja Nelonen lähettivät julkisen palvelun ohjelmia, kuten uutisia, ja koska toisaalta Yleisradio esitti ”suuria katsojamääriä kerääviä ohjelmia, joista myös kaupalliset kanavat kilpailivat”.

Näin muotoiltiin julki ensimmäistä kertaa ajatus, että Yleisradio kenties toimi osittain kaupallisten kanavien tontilla. Ajatus jäi kytemään niin MTV:n kuin Nelosen piirissä.

Vuonna 1997 säädetty laki televisio- ja radiotoiminnasta korvasi sopimus pohjaisen julkisen palvelun maksun lakisääteisellä toimilupamaksulla. Keskustelu ei kuitenkaan rauhoittunut, sillä sitä siivittivät myös kansainväliset tuulet. MTV:n ja Nelosen eurooppalaiset serkut, suuret mediatalot, olivat aktivoituneet 1980-luvulla kyseenalaistamaan kansallisten yleisradioyhtiöiden aseman ja leimanneet ne markkinahäiriköiksi.

Euroopan unioni joutuikin laatimaan 1997 ns. Amsterdamin sopimuksen yhteyteen erityisen lisäpöytäkirjan, jolla haluttiin puolustaa julkisen palvelun yleisradiotoimintaa hyökkäyksiä ja kanteluita vastaan.

Pöytäkirjan mukaan julkisen palvelun yleisradiot liittyivät elimellisesti ”yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin” sekä tarpeeseen ”turvata viestinnän moniarvoisuus”. Sen tähden jäsenmailla oli oikeus rahoittaa haluamallaan tavalla yleisradioyhtiötä, kunhan niiden tehtävät on määritelty ja rahat käytetään juuri niiden täyttämiseen – ja sikäli kuin rahoitus ei vaikuttaisi kilpailuolosuhteisiin yleisen edun vastaisesti.

Kilpailua kaupallisten rahoilla

Koska Amsterdamin pöytäkirjaan sisältyi ehtoja, niihin myös tartuttiin. Siitä alkoi kiistelyn toinen vaihe.

Talvella 2000 MTV:n ja Nelosen yhdessä perustama Suomen Kaupallisten Televisioiden Liitto tilasi LTT-Tutkimukselta selvityksen toimilupamaksun kilpailuvaikutuksista. Selvitys katsoi Yleisradion ja kaupallisten kanavien osittain kilpailevan samoista yleisöistä, ohjelmantekijöistä ja esitysoikeuksista. Vaikka selvitys ei edes systemaattisesti vertaillut yhtiöiden ohjelmistoja, se väitti Yleisradion ohjelmiston viihteellistyneen ja kaupallistuneen. Selvitys katsoi, että toimilupamaksu väärästi kilpailuolosuhteita, ja vaati sen poistamista.

Lisäksi se esitti, että ”kaupallisen televisio-, radio- ja verkkomediapalvelun laajentuessa Yleisradion tulisi keskittyä – – suomalaisen kulttuurin tukemis- ja ylläpitotehtäviin sekä ei-kaupallisiin tuotantoihin”.

Selkänöjää saatuaan kaupalliset viestimet jatkoivat Yleisradion arvostelemista muun muassa siitä, että se oli panostanut Simo Frangénin *Maailman ympäri* -ohjelman kaltaisiin ”kaupallisiin” formaatteihin ja tehnyt kilpailevan tarjouksen Formula 1 -sarjan televisiointioikeuksista. Jatkoselvitys laski, että TV1:n tarjonnasta viidennes ja TV2:n ohjelmista jopa kolmannes oli luonteeltaan ”kaupallista”.

Argumentti kuului: Yleisradio kilpaili kaupallisten kanavien kanssa ja vieläpä niiden rahoilla!

Taustalla oli tietenkin se tosiasia, että television mainosmarkkinoilla kilpaili nyt kaksi yhtiötä ja kanavaa, Alma Median MTV ja SanomaWSOY:n Nelonen, jotka söivät toistensa markkinoita samalla, kun television osuus mainonnasta oli kääntynyt laskuun ja digitalisointi uhkasi syödä loputkin rahat. Myös eurooppalainen mediateollisuus oli jälleen ryhdistänyt lobbaustoimintaansa taivuttaakseen EU:ta tiukempaan yleisradiopolitiikkaan.

Kesällä 2001 Euroopan komissio julkisti pitkän kiistelyn jälkeen tiedonannon, joka täsmensi, milloin yleisradioyhtiöiden saama rahoitus, valtiontuki, katsotaan oikeutetuksi. Mediateollisuuden toiveita tulkinta ei vastannut. Tiedonanto hyväksyi julkisen tuen, kunhan yleisradioyhtiön tehtävä oli määritelty täsmällisesti ja tehtävää toteutettiin valvotusti. Tiedonanto nimenomaan piti laaja-alaista määritelmää, siis monipuolisen, tasapainoisen ja vaihtelevan ohjelmiston tarjoamista, perusteltuna.

Suomessa vaatimukset tyypistää Yleisradion tehtävää puolestaan kilpistyivät vuonna 2001 istuneeseen Jouni Backmanin työryhmään ja kolme vuotta myöhemmin työskennelleeseen Seppo Niemelän työryhmään.

Backmanin raportin mielestä Yleisradion ”tehtävät nykyisessä täyden palvelun laajuudessaan” tuli nimenomaan säilyttää ja vieläpä sallia yhtiön laajentaa toimintaansa internetiin ja muihin yleisiin viestintäverkkoihin. Myös Niemelän työryhmä päätyi laajentamaan Yleisradion tehtäväkenttää ehdottamalla ”virikkeellisen viihteen” lisäämistä seitsemänteen pykälään. Sillä haluttiin korostaa, että ”viihde kuuluu täyden palvelun tehtävään” ja ettei ohjelmiston kehittämistä tuli rajoittaa kaventamalla julkisen palvelun tehtäviä.

Kun toimilupamaksut Backmanin ryhmän ehdotuksen mukaisesti päätettiin puolittaa heinäkuun alusta vuonna 2002 ja poistaa kokonaan analogisten lähetysten päättyessä, keskustelu jälleen rauhoittui. Niemelän työryhmän ehdotuksista tunnetuin johti Yleisradion hallituksen ulkoistamiseen, eikä eduskunnan linjaus, jonka mukaan ”mitään ohjelmatyyppiä ei – – pidä sulkea pois julkisesta palvelusta”, herättänyt intohimoja.

Vaikka kaupallinen mediateollisuus omissa lausunnoissaan tivasi sanan ”täyden” poistamista lain seitsemännestä pykälästä, ajankohdan helpottuneita tunteja kuvannee paremmin Nelosen toimitusjohtajan Juha-Pekka Louhelaisen haastattelulausunto:

”Ihan sama, mitä Yle näyttää. Pääasia, ettei se enää kilpaile meidän rahoillamme.”

Ei rahasta, vaan sisällöstä

Kun keskustelu Yleisradion tehtävästä kolmannen kerran heräsi, elettiin vuotta 2008. Enää kyse ei ollut siitä, kenen rahoilla Yleisradio toimi, vaan suoraan siitä, kuinka laajaa sen toiminta saisi olla. Nyt puhuttiin suoraan Yleisradion toimenkuvan sisällöstä.

Tälläkin kertaa keskustelun sytykkeet olivat sekä kotoperäisiä että eurooppalaisia. Mediateollisuuden painostuksesta Euroopan komissio oli alkanut uudistaa valtioneuvoston koskevaa tiedonantoa. Teollisuus ajoi tiukennuksia. Omassa komissiolle antamassaan lausunnossa Viestinnän Keskusliitto vaati jälleen kerran julkisen palvelun tehtävän tarkentamista, tarkempia pelisääntöjä yleisradioyhtiöiden verkkopalveluille sekä puolueetonta valvontaa kilpailun vääristymien estämiseksi.

Näkemyksiä säästi kenties äänekkäimmin Sanoma-konsernin johto. SanomaWSOY:n hallituksen puheenjohtaja Jaakko Rauramo väitti Yleisradion kilpailevan valtion tuella

”alueella, jota on vaikea pitää julkisena palveluna”. Sanoma Osakeyhtiön silloinen toimitusjohtaja Mikael Pentikäinen katsoi, että ”julkiseen palveluun pitäisi kuulua vain sellaiset toiminnot, joita yksityinen sektori ei halua tai kykene hoitamaan mallikkaasti”.

Kannanotoilla haluttiin kenties pehmittää myös talvella 2008 asetetun Mika Lintilän työryhmän kantoja. Ryhmä oli perisuomalaiseen tapaan parlamentaarisesti koottu, eli siinä oli edustus kaikista eduskuntapuolueista sekä lisäksi liikenne- ja viestintäministeriöstä, Yleisradiosta ja Elinkeinoelämän Keskusliitosta (EK).

Eurooppalaisella rintamalla komission kanta valtioneuvoston tiukkeni nimellisesti, sillä sen mielestä yleisradioyhtiöiden merkittävien uusien palveluiden julkinen arvo tulisi nyt arvioida ennen niiden käynnistämistä. Toisaalta se katsoi ”laajan, tasapainoisen ja vaihtelevan ohjelmiston” tarjoamisen edelleen oikeutetuksi, koska se sopii yhteen yleisradiotoiminnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tavoitteiden kanssa.

Suomalaisella rintamalla ei käynyt juuri paremmin. Lintilän työryhmä esitti kaikilta kotitalouksilta perittävää mediamaksua, hallintoneuvoston roolin vahvistamista valvonta- ja arviointielimenä sekä tehtävän täsmentämistä vaatimukseksi tarjota ”monipuolinen ja kattava ohjelmisto”. Jälkimmäinen tarkoitti täyttä palvelua täydentävän sijasta – nyt vain uudella tavalla ilmaistuna.

Mutta, kuten muistamme, ehdotukset pysähtyivät viestintäministeri Lindéniin.

Kohti uutta määritelmää

Missä olemme nyt? Nollapisteessäkö, jossa yleisradiopoliittisen sovun elementeistä ei ole vähäisintäkään yhteistä näkemystä? Emme aivan, sillä käyty kiivaskin keskustelu on ollut opettavaista ja auttanut paikantamaan rintamalinjat ja erimielisyydet. Siitä on hyötyä, jos ja kun konsensus halutaan palauttaa.

Yleisradiopoliittisia linjoja laaditaan jo nyt, kun puolueet pohtivat keskenään ja keskuudessaan tulevaa hallitusohjelmaa, jossa yleisradiolain lukkoa on pakko avata. Nyt alkaa keskustelun neljäs vaihe.

Yleisradiomaksu vai budjettirahoitus? Yleisradiomaksun ongelma on sosiaalinen epäoikeudenmukaisuus ja sen köyhiä nöyryyttävä piirre. Mutta vielä suuremmaksi koen budjettirahoituksen ongelmat, suorastaan vaarat. Esimerkit maailmalta, viimeksi Hollannista, jossa oikeistohallitus leikkasi yleisradioyhtiön budjettia lähes viidenneksellä, eivät rohkaise. Budjettirahoitus vaarantaisi Yleisradion puolueettomuuden ja jatkuvuuden.

Hallintoneuvosto vai uusi valvontaelin? Eduskunnan nimeämä hallintoneuvosto kelpaa, mutta voisiko siihen kuulua muitakin kuin vain kansanedustajia? Uusien palveluiden arviointi ei edellytä mitään erillistä uutta elintä. Komission mielestä riittää, että arviointi perustuu ”avoimeen julkiseen kuulemiseen”. Se ei ole mitenkään ristiriidassa hallintoneuvoston päätösvallan kanssa.

Täysi palvelu vai täydentävä palvelu? Ehdottomasti täysi, sillä kilpailupoliittisesti olisi pitkä askel taaksepäin jakaa ohjelmat jyrkästi ”julkisiin” ja ”kaupallisiin” ja sulkea Yleisradio jälkimmäisistä. Vielä hullumpaa kilpailun näkökulmasta olisi, jos kaupallinen mediateollisuus saisi määrätä, mitä julkisesti omistettu yleisradioyhtiö saa tehdä ja mitä ei. Vallan on oltava yhteiskunnalla.

Vahvan Yleisradion monipuolista ja kattavaa ohjelmistoa puolustaa sen ohjelmatarjonnan laatua kohottava vaikutus. Sitä puolustaa myös se, että maksupanoksen oikeutus säilyy kansalaisten silmissä vain, jos Yleisradio tarjoaa mahdollisimman monipuolisen, kaikkia yleisöryhmiä palvelevan ohjelmiston. Ne, joiden mielestä yhtiön pitäisi vain paikata kaupallisten kanavien jättämiä aukkoja, pelaavat jälkimmäisten pussiin.

Tärkein perustelu liittyy demokratian toimivuuteen. Synnyttääkseen yhteiskunnallista koheesiota ja toimiakseen kansalaisia yhteen kokoavan julkisuuden foorumina, toisin sanoen voidakseen palvella yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita, julkisen yleisradioyhtiön on tavoiteltava mahdollisimman universaalia yleisöä mahdollisimman monipuolisen ohjelmiston avulla. Muuten se gettoutuu ja jää vaille sitä läpäisykykyä ja vaikuttavuutta, jota sen olemassaolo edellyttää.

Mitä tämä tarkoittaa Yleisradion tehtävämäärittelyn kannalta?

Viestinnän Keskusliitto esitti omassa lausunnossaan Lintilän työryhmän raporttiin, että määrittelyssä tulisi nojata Amsterdamin pöytäkirjan sanamuotoon. Ajatus on hyvä ja

perusteltu. Yleisradiolain seitsemännen pykälän ”yleinen” osa voisi silloin kuulua esimerkiksi näin:

”Yhtiön tehtävänä on palvella yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita sekä edistää viestinnän moniarvoisuutta. Sen on määrä tuoda monipuolinen ja kattava yleisradio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin.”

Ja kuten nykyisessä laissa, sen jälkeen seuraisi luettelo julkisen palvelun erityistehtävistä, jota kaikin mokomin olisi lupa täydentää, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi.

Yksi merkki tuulen kääntymisestä on MTV:n toimitusjohtajan Pekka Karhuvaaran lokakuinen haastattelu *Uudessa Suomessa*. Siinä Karhuvaara yllättäen ilmoitti valmiutensa sotakirveiden hautaamiseen. Hän piti myös Yleisradion tehtävien nykyistä tarkempaa listausta tärkeämpänä kuin ulkopuolisen valvontaelimen perustamista.

Siitä sopu lähtee: tehtävän määrittelystä. Mitä selvempi tehtävä Yleisradiolle annetaan, sen parempi myös sen itsensä kannalta.

*

Kirjoittaja on yleisradiopolitiikkaa tutkinut tiedotusopin dosentti Tampereen yliopistossa.