

---

# Onko sanomalehdistön keskittyminen vakava ongelma? <sup>1</sup>

*Jyrki Jyrkäinen*

Kysymys lehdistön omistusmuodosta ei ollut kovin tärkeä lehdistön syntyvaiheesta tämän vuosisadan alkuun asti. 1930-luvun taitteessa kaksi kehityssuuntaa alkoi muuttaa tilannetta. Ensinnäkin sanomalehtien omistuksen luonne alkoi muuttua. Toiseksi yleisradiotoiminta alkoi laajentua. Nämä kehityskulut yhdessä synnyttivät jatkuvan ja usein kiivaan keskustelun tiedotusvälineiden omistuksesta. — Seuraavassa tarkastellaan lehdistökeskittymisen ja sananvapauden suhteita lähinnä viestintäpolitiikan tasolla.

## Keskittymisen syntytausta

Lähes koko 1800-luvun ajan esimerkiksi Yhdysvalloissa sanomalehden omistajia oli miltei yhtä paljon kuin sanomalehtiä. Mutta vuonna 1883 Joseph Pulitzer perusti ensimmäisen modernin sanomalehtiryhmän tai "lehtiketjun"<sup>2</sup>, kun hän osti New Yorkissa ilmestyvän *World*-lehden rinnalle St. Louissa ilmestyvän *Post-Dispatch*-lehden. Myös muut amerikkalaiset lehti'paronit', kuten William Randolph Hearst, Frank Munsey, Adolph S. Ochs ja Edward W. Scripps, perustivat pian

omat ketjunsä. Vuonna 1900 Scripps omisti yhdeksän päivälehteä Amerikan keskilännessä. Hearstin ketju oli pienempi, mutta vaikutusvaltaisempi; siihen kuuluivat San Franciscossa *Examiner*, New Yorkissa *Journal* sekä lisäksi lehtiä Chicagossa ja Bostonissa. Vuonna 1900 Yhdysvalloissa oli yhdeksän suurta sanomalehtiketjua.

Saksassa ensimmäiset lehtikonsernit syntyivät 1920-luvulla. Ensimmäiset kansallisen tason monialayhtymät eli *konglomeraatit*, joissa oli mukana suurpankkeja, sähkötekniikan alan yhtiöitä ja joukkotiedotusyhtiöitä, syntyivät USA:ssa 1930-luvulla. Kansainvälisellä tasolla keskittymistä alkoi ilmetä 1950-luvulla ja se voimistui 1960-luvulla.

Tiedotusvälineiden *ristinomistus* (cross-media ownership) on maailmanlaajuisesti keskittymistä uudempi ilmiö. Se on seurausta kolmesta yritysten *diversivointiin* liittyvästä prosessista. Tiedotusalan yritykset ovat ensinnäkin laajentuneet perinteellisen viestintäalan ulkopuolelle (tavaratalot, öljynporaus, motellit, ravintolat). Toiseksi, sellaiset yhtiöt, joilla ei ole ollut alunperin osakkeita viestintäteollisuudessa (öljyteollisuus, pankki- ja vakuutuslaitokset), ovat hankkineet omai-

suutta erilaisilta tiedotusteollisuuden lohkoilta. Useimmissa tapauksissa nämä viime-mainitut toiminnot ovat jääneet toissijaisiksi yhtiöiden alkuperäisiin toimintoihin verrattuna. Kolmanneksi, lähinnä teollisuuden piirissä syntyneet ja kehittyneet sijoitusyhtiöt ovat hankkineet viestintäalan, erityisesti sanomalehtien kustannusyhtiöiden, osakkeita esim. Suomessa.

Yritysten diversivoitumisprosessin laajentuminen viestintäteollisuuden alalla on huomattavasti *monimutkaistanut* kysymystä omistuksesta ja sen rakenteesta. Yhtäältä se on tarjonnut tiedotusvälineisiin kiinnitetylle omaisuudelle lisää *turvallisuutta* taloudellisten suhdannevaihtelujen varalle. Toisaalta se on samalla tehnyt tuon omaisuuden *herkemmäksi* viestintäteollisuuden ulkopuolisille taloudellisille seikoille.

### Lehtiketjut

Sanomalehtien muodostamat *lehtiketjut* ovat olleet lisääntyneen mielenkiinnon kohteena, koska ne ovat kasvaneet parin viime vuosikymmenen aikana. Esimerkiksi Yhdysvalloissa (Busterna 1988) julkaistavien päivälehtien nimekemäärä on hitaasti laskenut toisen maailmansodan jälkeisinä aikoina, mutta viime vuosina väheneminen on ollut jyrkempää. Vuonna 1950 maassa ilmestyi 1 772 päivälehteä ja vuonna 1980 lehtiä ilmestyi 1 745. 1980-luvun alun jälkeen sanomalehtien nimekemäärä on selvästi vähentynyt ja vuoden 1986 lopussa niitä oli 1 657.

Lehtiketjujen omistuksessa (Busterna 1988) oli vuonna 1986 kaikkiaan 1 158 päivälehteä, mikä on 70 prosenttia kokonaismäärästä 1 657. USA:ssa oli vuonna 1930 vain 311 lehteä tai 16 prosenttia kaikkiaan 1 942 lehdestä ketjujen omistuksessa. Ketjujen omistuksessa olevien lehtien yhteislevikin osuus

on tasaisesti noussut maailmansodan jälkeen. Vuonna 1945 oli 76 ketjun hallussa 42 prosenttia päivälehdistön kokonaislevikistä. Vuonna 1978 kaikkiaan 167 ketjun hallussa oli 72 prosenttia kokonaislevikistä. Vuosina 1978-86 lehtiketjujen määrä putosi 126:een, mutta samalla niiden osuus kokonaislevikistä nousi 80 prosenttiin.

Toimivaa taloudellista kilpailua pyritään länsimaissa turvaamaan vahingollisilta kilpailunrajoituksilta lainsäädännöllä. Yhdysvalloissa tällaisten *antitrustilakien* tarkoituksesta ja yleensä antitrustipolitiikan päämääristä on kaksi ristiriitaista tulkintaa. Ensimmäinen näkemys on ns. hyvinvointinäkökulma; antitrustilakien tarkoituksena on kuluttajan tai yhteiskunnan hyvinvoinnin maksimointi. Toinen tulkinta näkee lakien tarkoituksena maksimoida useita eri osatekijöitä. Näihin kuuluvat kuluttajan hyvinvointi, tarjoajien hyvinvointi, pienten kilpailijoiden suojeleminen ja eräät muut tekijät. Oikeustapauksissa antitrustilakien soveltamisesta molemmat tulkinnat ovat saaneet tukea.

Antitrustilakien soveltamisen voivat aiheuttaa monet liike-elämän tapahtumat, kuten kartellien muodostus, kohtuuton hinnoittelukäytäntö tai yritysten fuusiot. Niiden seurauksena jonkin yhtiön markkina-asema vahvistuu ja se voi päästä määräävään markkina-asemaan. Tämä markkinavoima voi tuottaa tulokseksi kilpailun vähentymistä, jos sen seurauksena tuotantoa rajoitetaan, peritään korkeampia hintoja tai saadaan normaalia suurempaa voittoa. Tätä kutsutaan taloustieteilijöiden piirissä *allokatiivisen tehottomuuden* kasvuksi ja sen tuloksena kuluttajan hyvinvointi laskee. Ihanteellisissa olosuhteissa tuottajat vastaisivat täydellisesti kuluttajien tarpeisiin ja haluihin ja jakaisivat resurssit tavalla, joka maksimoisi kuluttajien tyytyväisyyden.

Samat tekijät, jotka lisäävät allokatiivista tehoittomuutta kuluttajan hyvinvoinnin kustannuksella, saattavat kuitenkin myös lisätä *tuotannon tehokkuutta*. Jos muut asiat pysyvät samoina tuotannon tehokkuuden paraneminen pienentää resurssien tuhlausta ja lisää kuluttajan hyvinvointia. Jos esim. suunniteltu fuusio synnyttää pienemmällä kustannuksella tuottavan yrityksen, tuotannon tehokkuus kasvaa fuusion myötä.

Kuluttajan etua ja hyvinvointia korostavan antitrustipolitiikan edustajat näkevät avainkysymyksenä sen, lisääkö tietty fuusio, sopimus tai muu vastaava toiminta kuluttajan hyvinvointia, laskeeko se sitä tai onko sillä siihen mitään vaikutusta. Tämä arvioidaan sen perusteella, mikä on kasvaneen allokatiivisen tehoittomuuden ja tuotannollisen tehokkuuden välinen ero. Jos tuotannollisen tehokkuuden kasvu on suurempi tai yhtä suuri kuin allokatiivisen tehoittomuuden kasvu, silloin kyseisen käytäntö pitäisi sallia.

Esimerkiksi Yhdysvalloissa perustuslain turvaaman lehdistönvapauden ja antitrustitoimien välillä näyttää yksi asiantila hyvin selvältä. Lehdistönvapauden turvaaminen hallituksen puuttumiselta ei ulotu sellaisiin sanomalehtien toimenpiteisiin, jotka ovat luonteeltaan *olennaisesti liiketoimintaa eivätkä tiedonvälitystä*. Näin ollen sellaiset tapahtumat, kuten sanomalehtien fuusiot, lehtiyhtiöiden keskinäinen "luvaton yhteispeli", jonkin yhtiön kohtuuton hinnoittelu yms. ovat kilpailunrajoituslakien alaisia samalla tapaa kuin muusakin liiketoiminnassa. Busterna huomauttaa (1989, 6):

"Niin kauan kuin antitrustitoimet pysyvät taloudellisten rakenteiden ja taloudenhoidon piirissä ja pysyvät pois lehtien toimituksellisesta sisällöstä, perustuslain takaama lehdistön vapaus ei ole käyttökelpoinen puolustus sanomalehdille torjumaan antitrustilainsäädäntöön perustuvaa oikeudenkäyttöä."

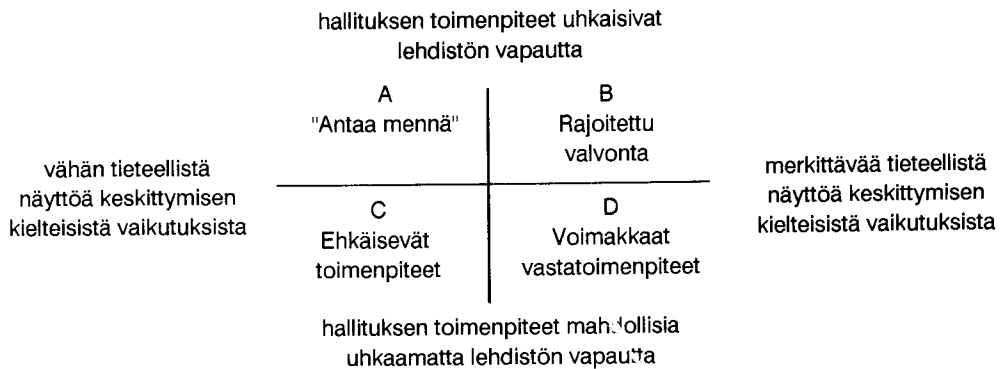
### Viestintäpoliittiset toimenpiteet

Ensimmäiset systemaattiset tutkimukset sanomalehtien omistuksesta teki ns. Hutchins-komissio Yhdysvalloissa 1940-luvun alkupuolella.<sup>3</sup> Isossa-Britanniassa Kuninkaallinen lehdistökomitea selvitti omistusrakennetta vuosina 1947-49. Brittiläiset lehdistökomiteat ovat selvittäneet asiaa myös vuosina 1961-62 ja 1974-77.

Huomattavimmat tutkimukset Isosta-Britanniasta, Saksan liittotasavalasta ja Ranskasta ovat ilmestyneet 1960-luvun puolivälin jälkeen. Ruotsissa ilmestyi aiheesta komiteanmietintö vuonna 1980. Yhdysvalloissa on viime vuosina tutkittu erityisesti sanomalehtiyhtyritysten sekä kaapeli- ja satelliittitelevisiion keskinäisiä suhteita paikallisen ja valtakunnallisen keskittymisen näkökulmasta. (Lehdistökeskittymisestä ulkomailla ks. Jyrkiäinen 1988/I-II.) Tutkimusten avulla on pyritty luomaan pohjaa viestintäpoliittiselle päätöksenteolle.

Sanomalehdistön omistuksen keskittymisen kasvusta länsimaissa ei olla yleisesti eri mieltä. Väittelyä käydään siitä, miten keskittymisen vaikutukset ja merkitys tulkitaan ja mitä pitäisi tehdä. Siitä ei olla yksimielisiä, onko tieteellinen näyttö nykyisen keskittymisasteen kielteisistä vaikutuksista riittävää.

Kansainvälisessä viestintäpoliittisessa keskustelussa on yhtäältä pidetty hallituksen toimenpiteitä välttämättöminä, toisaalta jotkut pelkäävät sellaisista olevan enemmän haittaa kuin hyötyä eli hoito olisi seurauksiltaan pahempaa kuin itse tauti. Keskustelun ja toimenpiteiden ulottuvuuksia voidaan havainnollistaa seuraavalla nelikentällä (vrt. Eaman 1987, 91- 114):



### A) Vapaan kilpailun "antaa mennä" -lähestymistapa

Näkökanta A, jota voidaan kutsua vapaan kilpailun periaatteeksi, lähtee siitä, että lehdistön nykyiseen omistusrakenteeseen ei ole syytä puuttua. Tämän kannan mukaan (I) ei ole riittävää tieteellistä näyttöä siitä, että keskittymisellä olisi aina ja kaikkialla kielteisiä seurauksia. Päinvastoin on esitetty, että on olemassa näyttöä keskittymisen tuomista hyvistä puolista. Näin ollen keskittymisestä ei ole uhkaa yleiselle edulle tai haittaa kuluttajan hyvinvoinnille. Lisäksi vapaan kilpailun periaate katsoo, että (II) hallituksen toimenpiteet eivät ole toivottavia missään tapauksissa, koska ne uhkaisivat joka tapauksessa lehdistönvapautta.

Kantaa A on perusteltu ensinnäkin sillä, että (1) tuotannon keskittyminen suurten yhtiöiden haltuun on yksi nykyaikaisen talouselämän perustosiasia. Sitä voidaan "valvoa" tiettyyn rajaan saakka, mutta kehitystä ei voida muuttaa aiheuttamatta häiriötä koko talousjärjestelmälle. Puuttuminen kehitykseen torjutaan myös siksi, että tällöin menetettäisiin suurtuotannon edut (economies of scale), jotka pienentävät tuotteiden ja palvelujen kus-

tannuksia kuluttajille eli vähintulo vähentäisi *kuluttajan hyvinvointia*.

Sanomalehtien kustantamisessa keskimääräiset tuotantokustannukset julkaistua lehdennumeroa kohti pienenevät kun myytyjen lehtien määrä kasvaa. Lehden valmistuksessa, painamisessa ja jakelussa on huomattavat kiinteät kustannukset. 100-sivuisen lehden julkaiseminen ei ole kaksi kertaa niin kallista kuin 50-sivuisen. Kun lehti on kerran maksanut esimerkiksi tietoliikennepalveluista, niiden kustannukset eivät kasva suorassa suhteessa, jos lehti käyttää niitä palveluja enemmän. 100 000-levikkisen sanomalehden painatus ja jakelu ei maksa yhtä paljon numerokappaletta kohti kuin kahden 50 000-levikkisen lehden painaminen ja levitys.

Vielä 1800-luvulla oli pienen itsenäisen sanomalehden suhteellisen helppo saada voittoa. Sanomalehtipaperi ja työvoima olivat verrattain halpaa. Mutta 1900-luvulla nämä kustannustekijät ovat nousseet. On tullut välttämättömäksi käyttää hyväksi suurtuotannon mittakaavaetuja joko yhdistämällä kaksi kilpailevaa sanomalehteä tai eliminoimalla toinen kokonaan. Ajan myötä sanomalehtien kustannustoiminta on yleisesti tullut taloudellisesti vakaammaksi. Tämä on parantanut

toimittajien työllisyyttä ja vähentänyt tarvetta sensationalismiin. Se on pitänyt myös sanomalehtien hintoja alhaalla ja tarjonnut mahdollisuuksia niiden sisällön parantamiseen.

Näkökantaa A on perusteltu myös sillä, että (2) suurtuotannon edut näkyvät myös sellaisissa kaupungeissa, joissa ilmestyy vain yksi sanomalehti. Lehden kuuluminen johonkin lehtiryhmään voi pienentää tekstin valmistuskustannuksia esim. uutisten hankintasopimusten tai keskitetyn uutistoimistopalvelun ansiosta. Lehden kuuluminen suurempaan lehtiryhmään on edullista, koska ryhmä voi tukea lehteä, jos sille tulee väliaikaisia taloudellisia takaiskuja. Näin voidaan ylläpitää ainakin väliaikaisesti tappiotakin tuottavia sanomalehtiä. Sellaiset lehdet, joiden taustalla on isohko lehtiryhmittymä, voivat lisäksi ottaa rohkeammin toimituksellista kantaa pelkäämättä paikallisia viranomaisia.

Kolmanneksi näkökannan A tueksi on esitetty, että (3) ei ole olemassa tieteellistä näyttöä siitä, että toimituksellinen sisältö olisi monopolioloissa huonontunut laadultaan. Esimerkiksi Nixon & Jones (1956) huomasivat, että ainut merkittävä ero kilpailevien ja ei-kilpailevien sanomalehtien sisällössä oli se, että edelliset kertoivat enemmän tapaturma- ja onnettomuus uutisia. Useissa muissa tutkimuksissa (esim. Rarick & Hartman 1966; Grotta 1970; Weaver & Mullins 1975; Schweitzer & Goldman 1975) ei löydetty merkittäviä eroja kilpailevien ja ei-kilpailevien sanomalehtien välillä. Eräässä tutkimuksessa (Thrift 1977) havaittiin, että itsenäiset sanomalehdet kirjoittivat vähemmän pääkirjoituksia paikallisista aiheista sen jälkeen, kun ne olivat tulleet lehtiryhmän omistukseen. Tämän ei tarvitse välttämättä merkitä toimituksellisen sisällön huonontumista. Toimittajille todellisen kilpailun puuttuminen antaa ainakin periaatteessa paremmat mahdollisuudet

valita aiheensa huolellisemmin ja syventää niiden käsittelyä, koska heidän ei tarvitse kilpailla pelkällä painos- tai myyntimäärän lisäämisellä.

Lisäksi näkökanta A esittää, että (4) pyrki-  
mys suurtuotannon mittakaavaetuihin ei ole ristiriidassa demokratiaan luettavan vaatimuksen kanssa ajatusten ja tiedonvälityksen monipuolisuudesta. Tällä viitataan siihen, että niissä kaupungeissa, joissa ilmestyy kaksi sanomalehteä, merkittävä osa väestöstä lukee molempia sekä siihen, että tällä hetkellä on enemmän journalistista monipuolisuutta kuin koskaan aikaisemmin. Tämä johtuu siitä, että yhdessä kaupungissa ilmestyvien sanomalehtien kilpailun loppumisen on korvannut toisissa kaupungeissa julkaistavien, mutta samalle alueelle levitettävien lehtien kilpailu. Länsimaissa *niiden kaupunkien lukumäärä, joissa ilmestyy kaksi tai useampia lehtiä on vähentynyt selvästi*. Tästä huolimatta tarjolla olevien erilaisten "äänitorvien" lukumäärä on monilla alueilla suurempi kuin koskaan aikaisemmin.

Viimemainittua ilmiötä on James N. Rosse selittänyt käsitteellä "*sateenvarjohypoteesi*". Rossen mukaan yhdysvaltalaiset sanomalehdet voivat kilpailla monella tasolla. Ylimpänä tasona on suurlevikkiset suurkaupunkien tai pääkaupunkiseudun lehdet. Toisena tasona on ns. satelliittikaupunkien lehdet. Satelliittikaupungit vastaanottavat suurkaupunkien lehtiä, mutta eivät levitä omia lehtiään juuri-kaan niihin. Kolmantena tasona ovat pienissä yhdyskunnissa ilmestyvät paikallislehdet. Neljäntenä tasona ovat viikko- ja sunnuntai-lehdet sekä muut erikoislehdet. "Sateenvarjo-vaikutuksella" Rosse viittaa siihen, että ylempi kilpailun taso sulkee sisäänsä, "varjostaa", alemmat tasot siinä mielessä, että ylempään tason lehtityypin aineistot ja tuotteet jaetaan alemman tason lehdille. Rossen mukaan tämä koskee sekä sähköisiä että myös muita paino-

viestimiä kuin varsinaisia sanomalehtiä.

Kantaa A perustellaan lisäksi sillä, että (5) merkittävä osa "aatteiden kilpailua" käydään pikemmin kunkin sanomalehden *sisällä* kuin niiden *välillä*. Tällöin oletetaan, että lehtien omistajat eivät "valvo" sisältöä. Nykyisin tällä ei tarkoiteta enää samaa, kuin esimerkiksi sitä, kun William Randolph Hearst pyrki edistämään presidenttihalujaan ohjailemalla henkilökohtaisesti valtakunnanlaajuista sanomalehtiketjuaan. On kuitenkin perusteita olettaa, että lehtiryhmien omistajat vaikuttavat toimitukselliseen linjaan yleisemmällä tasolla.

Monet tutkimukset tukevat väitettä, että omistuksen keskittyminen ei ole vähentänyt ajatusten moninaisuutta. Tätä selitetään yleensä sillä, että päivittäinen päätöksenteko nykyajan liikeyrityksissä olisi siirtynyt omistajilta ns. managereille, koulutetuille liikkeenjohtajille. 1800-luvulla omistajat osallistuiivat aktiivisesti yritystensä päivittäiseen toimintaan. Sanomalehdissä omistajat olivat usein myös toimittajia. Kun yritykset kasvoivat ja tulivat monimutkaisemmiksi tuotannon valvonta siirrettiin ammattijohtajille, joilla oli tuotantoa, taloutta ja markkinointia koskevan päätöksenteon edellyttämää tietämystä. Tätä siirtymää lienevät ensimmäisinä laajemmin kuvanneet Adolf Berle ja Gardiner Means teoksessaan *The Modern Corporation and Private Property* (1932). James Burnham kirjoitti 1940-luvulla "managerivallankumouksesta". John Kenneth Galbraith on todennut, että tämän kehityksen yksi vaikutus on se, että yritykset eivät ole niinkään kiinnostuneita voiton maksimoinnista lyhyellä tähtäimellä, vaan vakaan kasvun turvaamisesta pitkällä aikavälillä. Tämä "managerismin teesi" on ollut myös kritiikin kohteena (Murdock 1982, 130-136).

## B) Rajoitettu valvonta

Näkökanta B pyrkii kumoamaan kaikki kannan A tueksi esitetyt perustelut. Nämä olivat: suurtuotannon mittakaavaedut ja muut hyödyt ovat seurausta siitä, että on yhden sanomalehden kaupunkeja; ryhmäomistus tuo monia etuja; viestinnän "äänitorvien" lukumäärä ei ole vähentynyt; olemassaolevien sanomalehtien sisällä on riittävästi mielipiteiden moninaisuutta.

Kannan B mukaan (1) tuotannon keskittyminen ei ole ehdottoman välttämätöntä, jotta sanomalehdet pysyisivät taloudellisesti hengissä. Isot lehtiryhmät ovat ostaneet innokkaasti itsenäisiä sanomalehtiä, koska ne ovat sillä hetkellä olleet hyvin kannattavia tai voittoatuottavia yrityksiä. Todellinen hyöty yhden sanomalehden kaupungeista koituu mainostajille, jotka pystyvät saavuttamaan saman yleisön alhaisemmalla hinnalla kaikkialla. Monopoliolosuhteet eivät ole tuottaneet taloudellista hyötyä kuluttajille; kuluttajien on täytynyt päinvastoin maksaa sanomalehdistä korkeampaa hintaa monopolioloissa (Grotta 1970). Lisäksi sanomalehdissä työskentelevien palkat pyrkivät olemaan pienempiä, jos lehti on monopoli-asemassa.

Rajoitettua valvontaa puoltavan kannan mukaan (2) sanomalehden saaminen kannattavaksi tai voittoatuottavaksi ei edellytä, että lehti olisi jonkin lehtiryhmän omistuksessa. Suurtuotannon mittakaavaedut, jotka toimivat suurkaupunkiympäristössä, eivät välttämättä toimi samassa laajuudessa maakunnallisella, alueellisella tai valtakunnallisella tasolla. Omistusryhmien rajattomalle laajentumiselle ei löydy ehkä taloudellista perustetta.

Näkökanta B väittää, että (3) sanomalehtien välinen kilpailu parantaa niiden laatua. Kanadassa viestintäpoliittiselle komitealle tehty tutkimus osoitti, että kilpailutilanteen

jälkeen kahden kaupungin paikallisten ja alueellisten uutisten tarjonta parani. Toisessa tutkimuksessa havaittiin, että kilpailun loputtua kunnallishallintoa koskeva uutisvälitys huononi sekä määrällisesti että laadullisesti (Fletcher 1981). Uutislähteinä käytettiin tällöin enemmän korkeammassa asemassa olevia henkilöitä niiden kustannuksella, jotka olivat päätöksenteon portaikon alemmilla askelmilla. Kanadalainen Kentin komissio tulikin siihen päätelmään, että yhden sanomalehden kaupunki johtaa toimituskustannusten pienentymiseen ja sen seurauksena lehden sisällön laadun heikkenemiseen.

Tutkimukset viittaavat siihen, että on olemassa hyviä ja huonoja samassa omistuksessa olevia sanomalehtiryhmiä, yhtäläillä kuin on hyviä ja huonoja itsenäisiä sanomalehtiä. Huonolla sanomalehtiryhmällä voi olla paljon tuhoisampia vaikutuksia kuin usealla huonolla itsenäisellä lehdellä. Itsenäisessä omistuksessa oleva sanomalehti ei jätä todennäköisesti palvelematta kokonaisia alueita, kuten on tapahtunut lehtien siirryttyä ryhmän omistukseen.

Näkökannan B mukaan (4) suurtuotannon mittakaavaetuja ei voida tarkastella irrallaan tietyistä erityisistä vaatimuksista, jotka koskevat uutiskilpailua. Jos kilpailua pidetään yleensä toivottavana hyödykkeiden ja palvelujen tuotannossa, niin sama koskee tämän kannan mukaan myös taiteellisia ja henkisiä tuotteita. Edellä esitelty A-näkökanta ei kiellä tätä; sen mukaan omistuksen keskittyminen ei ole vähentänyt tarjolla olevien tietojen ja ajatusten moninaisuutta.

Näkökannan A mukaan pelko siitä, että muutamat omistajat saattaisivat harjoittaa epäoikeudenmukaista vaikutusta yleiseen mielipiteeseen suurella tiedotuskoneistolla, on perusteeton. Tätä se perusteli sillä, että omistajien olisi mahdotonta harjoittaa

tällaista vaikutusta kun otetaan huomioon, millä tavoin valta on jaettu yrityspyramidin eri portaille. Tämä näkökohta on kuitenkin kiistanalainen. Graham Murdock on huomauttanut, että teesi "managerivallankumouksesta" hämärtää eroa yritysten omistajien harjoittaman pääomien sijoitusta ja suuntaamista koskevan, ns. allokatiivisen vallan ja ammattijohtajien harjoittaman yritysten toiminnallisen johtamisen välillä. Murdockin mukaan – brittiläistä sanomalehdistöä koskevaan empiiriseen analyysiin perustuen – yritysten omistajilla on edelleen valta – joko suoraan tai ammattijohtajien kautta – määritellä yrityksen *yleiset tavoitteet ja toimintapiiri*. Ammattijohtajien päätösvalta on rajoittunut niiden voimavarojen tehokkaaseen käyttöön, jotka omistajat ovat käyttöön antaneet, ja niiden toimintalinjojen toteuttamiseen, jotka omistajat ovat asettaneet (Murdock 1982, 122). Kysymys on lähinnä siitä, että *strateginen* päätösvalta brittiläisissä lehtiyhtymyksissä on edelleen omistajien valvonnassa.

Ben Bagdikian on huomauttanut teoksessaan *The Media Monopoly* (1983), että pääongelma ei ole se, että tiedotusvälineiden omistajat harjoittavat valtaansa tämän tai tuon poliittisen ryhmän hyväksi. Omistajien vaikutus näkyy pikemminkin siinä, että ne tukevat systemaattisesti "suurliiketoiminnan ideologiaa"; ne harjoittavat harvoin tai ei ollenkaan suurliike-elämän kritiikkiä. Tämä johtuu osin suurten sanomalehtiyhtiöiden ja muiden yritysten intressien yhteisyydestä. Se heijastaa myös tarvetta olla hyvissä suhteissa ilmoittajiin, jotka vastaavat 70-80 prosentista sanomalehtien tuloista.

Näkökanta B on siis tasan päinvastaista mieltä A:n kanssa nykyisen tilanteen vakavuudesta; B kanta näkee tilanteen vakavampana kuin A, "antaa mennä" -lähestymistapa. B:n mukaan sanomalehtien omistuksen keskitty-

misen vaikutuksista voidaan tehdä päätelmä, että jotakin pitäisi tehdä. Kuitenkin se on A:n kanssa samaa mieltä siitä, että hallituksen toiminta tilanteen korjaamiseksi saattaa uhata lehdistönvapautta. Se pelkää, että hoidolla olisi pahemmat seuraukset kuin itse taudilla. Näin ollen B-kannan mukaan keskittymishaittojen hoitamiseksi olisi parempi etsiä muita keinoja kuin hallituksen toimenpiteitä.

Tällä tapaa tilanteen näki Hutchins-komissio Yhdysvalloissa vuonna 1948. Se esitti monia toimenpidesuosituksia, mm. lehdistönvapauden ulottamista radioon ja elokuvaan, antitrustilainsäädännön käyttöä keskittymisen haittojen torjumiseksi ja julkisen vallan tiedotustoiminnan tehostamista. Se korosti lehdistön sosiaalista vastuuta ja itsesääntelyä sekä kehotti kansalaisjärjestöjä ja epäkaupallisia yhteisöjä valvomaan lehdistöä. Sanomalehtien kustantajat syyttivät komission esityksiä hallituksen valvontamahdollisuuksia lisääviksi. Monissa maissa hallituksen mahdollisimman vähäisen puuttumisen kannattajat ovat suosittelleet keskittymishaittojen hoitamiseksi vapaaehtoisten lehdistöneuvostojen perustamista ja siihen liittyvien itsesääntelyn muotojen kehittämistä. Tällaisen itsesääntelyelimen perustamista suositteli mm. ensimmäinen brittiläinen lehdistökomitea.

Hutchins-komissio ehdotti epäröiden, että jos sanomalehtiteollisuus ei toimi vastuullisemmin, saatetaan joutua käyttämään liittovaltion antitrustilakeja sanomalehtiryhmittymien kasvun valvomiseksi. Näitä lakeja on sovellettu jossain määrin estämään lehtiryhmiä ostamasta lisää lehtiä sellaisilla alueilla, joilla ne ovat jo vahvoja. Tämä ei ole kuitenkaan estänyt ryhmiä laajentumasta. Lisäksi Yhdysvaltain liittohallitus hyväksyi vuonna 1970 sanomalehtien suojelulain (*Newspaper Preservation Act*), mikä sallii heikossa asemassa olevien lehtien yhteistoiminnan kustannusten säästä-

miseksi. Samoin kun vuonna 1975 hyväksyttiin *ristiuomistusta* koskeva määräys, jolla esitettiin sanomalehtiä hankkimasta radio- tai televisioasemia (ja päinvastoin) omilla ilmes- tymispaikkakunnillaan, se sisälsi lisäyksen, joka sallii voimassa olevien järjestelyjen säilyttämisen.

### C) Ehkäisevät toimenpiteet

Näkökanta C – keskittymishaitoista on vähän tieteellistä näyttöä ja hallituksen toimet mahdollisia uhkaamatta lehdistönvapautta – näyttää pinnalta katsoen hieman ristiriitaiselta. Yhtäältä se eroaa B kannasta siinä, että sanomalehtien nykyinen omistustilanne olisi huolestuttava. Mutta toisaalta se myös eroaa A kannasta siinä, että hallituksen ei pitäisi puuttua sanomalehtien omistuksen valvontaan. Se kannattaa siis hallituksen toimenpiteitä, vaikka se ei pidä omistustilanteen seurauksia huolestuttavina.

Näkökannan C pääperustelu ryhmäomistuksen puolesta on se, että nykyajan sanomalehti vaatii suurempia voimavaroja kuin edeltäjänsä täyttääkseen tehtävänsä demokratiasa. Nykyajan sanomalehden täytyy paitsi kohdata niin myös tietyllä tavalla ylittää poliittinen ja hallinnollinen koneisto pystyäkseen hoitamaan uutisvälitystä asiantuntevasti. Jos sanomalehden tarkoitus on julkaista ei vain niitä "totuuksia", joita hallitus haluaa meidän tietävän, vaan myös sellaisia, joita hallinto haluaisi mieluummin pitää salassa, niin silloin lehti tarvitsee enemmän voimavaroja, kuin mikä on mahdollista, jos lehti olisi itsenäisessä omistuksessa. Näkökannan C mukaan *vain riittävän suuri sanomalehti, jonka takana on suuren omistajaryhmän resurssit, voi harjoittaa systemaattisesti sellaista tutkivaa journalismia, mikä on välttämätöntä toimivan demokratian kannalta.*



Näkökannan C puoltajat ovat kuitenkin samaan aikaan valmiit myöntämään, että tässä suhteessa on olemassa tiettyjä rajoja. Vahvojen sanomalehtiryhmien rakentaminen ei välttämättä edellytä sitä, että olisi valtakunnallisia, alueellisia tai suurkaupunkien sisäisiä monopoleja. Näin ollen C kanta sallii sellaiset toimet, joilla pystyttäisiin valvomaan omistusr ryhmien kasvua. Tilanne voitaisiin esim. "jäädättää" väliaikaisesti kunnes saadaan lisätietoja ja uusia ehdotuksia. Tämän lisäksi se kannattaa periaatteessa sellaisia pysyviä toimenpiteitä, joilla estettäisiin olemassaolevan keskittymisasteen kasvu. Tässä se eroaa B kannasta, joka näkee tällaiset askeleet lehdistönvapautta uhkaavina. Kuitenkin C on samaa mieltä siitä, että olisi vaarallista yrittää murtaa jo olemassaolevia ryhmittymiä.

Keskittymisen haittoja hoitavana toimieliemenä C kanta ei näe vapaaehtoista kansallista lehdistöneuvostoa, vaan tällainen olisi pikemmin eräänlainen lehdistön omistuksen tarkastustoimisto, jolla olisi valta ainakin pahetsua mitä tahansa sanoma- tai aikakauslehtien ostoa tai yhdistymistä. Tarkastustoimisto nojautuisi siihen oletukseen, että kaikki liiketoimet, jotka lisäävät joukkotiedotusvälineiden omistuksen keskittymistä ovat epätoivottavia ja yleisen edun vastaisia, ellei voida toisin osoittaa. Sanomalehtien mainossisällön välttämättömyydestä yleisen edun kannalta ollaan erimielisiä.

Suomessa tällaisena valvovana mekanismina voi nähdä 29.7.1988 perustetun *kilpailuviraston* (ent. elinkeinohallitus). Kilpailuviraston tehtävänä on (ktm:n alaisuudessa) "terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen". Se tutkii kilpailuosuhteita, selvittää kilpailurajoituksia, pyrkii poistamaan kilpailurajoitusten vahingollisia vaikutuksia ja tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi (Laki kilpailuvirastosta 1988). On otettava huomi-

oon, että jonkun elinkeinonharjoittajan hallussa oleva määrävä markkina-asema ei sinänsä ole lain mukaan vahingollista, vasta tällaisen aseman *väärinkäyttö*. Suomessa määrävän markkinaseman väärinkäyttönä pidetään muun ohella:

"liikesuhteesta pidättäytymistä ilman asiallista syytä, hyvään kauppatapaan perustumattomien asiakkaan toimintavapautta rajoittavien liikesuhteen ehtojen käyttämistä, kohtuuttoman tai kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavan hinnoittelukäytännön soveltamista ja määrävän markkinaseman käyttämistä hyväksi muiden hyödykkeiden tuotantoa tai markkinointia koskevan kilpailun rajoittamiseksi. (Laki kilpailunrajotuksista 1988.)

#### D) Voimakkaat vastatoimenpiteet

Näkökanta D on B:n kanssa samaa mieltä siitä, että nykyinen omistustilanne on huolestuttava. D:n mukaan hallituksen toimenpiteet ovat mahdollisia uhkaamatta lehdistönvapautta. Tilanteen hallitsemiseksi tarvitaan voimakkaita toimenpiteitä, joihin kuuluu omistusr ryhmien kasvun pysäyttäminen. Esim. vuonna 1975 Yhdysvaltain hallitus otti käyttöön pääomien voiton verotuksen, jonka tarkoituksena oli edistää tällaisten yhteenliittymien murtamista.

Eri maissa on tehty erilaisia ehdotuksia keskittymishaittojen vähentämiseksi tietyillä määrällisillä rajoituksilla. Esimerkiksi Kanadassa Kentin komissio (1981) ehdotti, että minkään sanomalehtiryhmän hallussa ei saisi olla enempää kuin viisi prosenttia valtakunnallisten päivälehtien kokonaislevikistä. Niille ryhmille, joilla jo on enemmän kuin viisi prosenttia, sallittaisiin tiettyjä myönnytyksiä, mutta ne velvoitettaisiin luopumaan joistakin omistuksista. Komissio ehdotti myös eräänlaista "lehdistön oikeuksien valamiehistöä" (Press Rights Panel), jolla olisi valtuudet tar-

kistaa kaikki sanomalehtien omistumuutoksia ja lakkauttamisia koskevat suunnitelmat sekä valvoa yleensä journalistisen tuotannon ehtoja. Kanadan hallituksen lakiesitys vuonna 1982 lievensi enimmäisrajoituksia. Ehdotus rajoitti yksittäisen omistajan hallinnan 20 prosenttiin sanomalehtien keskimääräisestä kokonaislevikistä. Vuonna 1984 lakiehdotus kuitenkin raukesi hallitusvaihdoksen myötä.

Tuore esimerkki keskittymisen huolestuttavuudesta oli Italian toimittajien vuorokauden lakko viime tammikuussa (29.1.1990). Lakko oli vastalause tiedotusvälineiden keskittymistä ja hallituksen toimettomuutta vastaan alueen lainsäädännössä. Italian hallitus ja parlamentti eivät ole hyväksyneet jo 15 vuotta sitten ehdotettua viestintälakia, joka rajoittaisi omistuksen keskittymistä. Hallitus on tehnyt nyt uuden ehdotuksen, jossa viestintämarkkinoiden keskittymistä pyritään ehkäisemään tietyillä omistuksen määrää koskevilla sääöksillä. Ehdotuksen mukaan kolmen valtakunnallisen televisiokanavan omistaja – kuten sattumoisin Silvio Berlusconi – ei saisi julkaista yhtään sanomalehteä. Jolla on kaksi tällaista tv-kanavaa, saisi tuottaa korkeintaan kahdeksan prosenttia Italian sanomalehtien kokonaislevikistä, ja jolla on yksi tv-kanava, enintään 16 prosenttia kokonaislevikistä. Italian hallitus on kuitenkin erimielinen ehdotuksesta. (*Neue Zürcher Zeitung* 30.1.1990.)

### Yhteenveto

Sanomalehdistön omistuksen keskittymisen kasvusta länsimaissa ei olla yleisesti eri mieltä. Sanomalehtiketjujen omistuksessa olevien sanomalehtien lukumäärä on esimerkiksi Yhdysvalloissa noussut koko tämän vuosisadan ajan. Neljä viidesosaa sanomalehtien kokonaislevikistä on lehtiketjujen hallussa. Antitrustilakeihin perustuvat toimenpiteet eivät

ole pysäyttäneet ketjuomistuksen kasvua.

Keskittymisen vaikutuksista ja seurauksista sekä mahdollisista vastatoimenpiteistä kiistellään. Tieteellisen näytön riittävydestä keskittymisasteen kielteisistä vaikutuksista ollaan erimielisiä. Yhtäältä katsotaan, että hallituksen viestintäpoliittiset toimet uhkaavat sananvapautta. Toisaalta ehkäiseviä ja vastatoimenpiteitä pidetään mahdollisina.

### Viitteet

1. Julkaistu alunperin julkaisussa Jyrkiäinen, Jyrki: Joukkotiedotuksen keskittymistutkimus. Osaraportti III. Liikenneministeriön julkaisuja 2/1989, s. 20-30. – Tätä artikkelia varten kirjoittaja on hieman muokannut ja täydentänyt tekstiä.
2. Sanomalehtiketjuksi ymmärretään sellainen lehtiryhmä, jossa kaksi tai useampi eri kaupungeissa ilmestyvää sanomalehteä on yhden omistajan, yhtiön tai osakkuusyhtiön omistuksessa.
3. Hutchins-komission virallinen nimi oli *Commission on Freedom of the Press*. Se ei ollut Yhdysvaltain hallituksen asettama elin, vaan idean takana oli *Time*-lehtiyhtiön silloinen pääjohtaja Henry Luce. Hän halusi tutkimuksen tukemaa tietoa lehdistön vapauden keskeisyydestä Yhdysvalloille. Chicagon yliopiston rehtori Robert M. Hutchins saikin koota parikymmenhenkisen tutkijaryhmän, jonka työskentelyn Luce rahoitti. Vuonna 1948 komissio julkaisi teoksen *A Free and Responsible Press* (Chicago: Univ. of Chicago Press).

### Kirjallisuus

- BAGDIKIAN, B.H. *The Media Monopoly*. Beacon Press, Boston 1983.
- BUSTERNA, J. C. *Daily Newspaper Chains and the Antitrust Laws*. Journalism Monographs, Nr. 110, March 1989. Association for Education in Journalism and Mass Communication, Columbia SC, 1989.
- BUSTERNA, J. C. *Trends In Daily Newspaper Ownership*. Journalism Quarterly 65(1988): Winter, 831-838.
- EAMAN, R. A. *The Media Society: Basic Issues and Controversies*. Butterworths, Toronto and Vancouver 1987.
- FLETCHER, F. *The Newspaper and Public Affairs*. Queen's Printer, Ottawa 1981.

GROTTA, G. L. Changes in the Ownership of Daily Newspaper and Selected Performance Characteristics, 1950-68: An Investigation of some Economic Implications of Concentration of Ownership. Southern Illinois University 1970.

JYRKIÄINEN, Jyrki. Joukkotiedotuksen keskittymistutkimus. Osaraportit I-II. Liikenneministeriön julkaisuja 19/88 ja 38/88. Helsinki 1988.

LAKI KILPAILUNRAJOITUKSISTA ja LAKI KILPAILUVIRASTOSTA. Annettu Helsingissä 29 päivänä heinäkuuta 1988. Suomen säädöskokoelma n:o 709-717. Valtion painatuskeskus, Helsinki 3.8.1988.

MURDOCK, G. Large Corporations and the Control of the Communications Industries. Teoksessa: GUREVITCH, M., BENNETT, T., CURRAN, J. & WOOLLACOTT, J. (eds.) Culture, Society and the Media. Methuen, London 1982, 118-150.

NIXON, R. B. & JONES, R. L. The Content of Non-competitive vs. Competitive Newspapers. Journalism

Quarterly 33(1956): Summer, 299-314.

NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, 30.1.1990, s. 4. Italiens Journalisten im Streik. Drängen auf Antitrustnormen im Mediensektor.

RARICK, G. & HARTMAN, B. The Effects of Competition on One Daily Newspaper's Content. Journalism Quarterly 43(1966): Fall, 459-463.

ROSSE, J. N. The Decline of Direct Newspaper Competition. Journal of Communication 30(1980): Spring, 65-71.

SCHWEITZER, J. C. & GOLDMAN, E. Does Newspaper Competition Make a Difference to Readers? Journalism Quarterly 52(1975): Winter, 706-710.

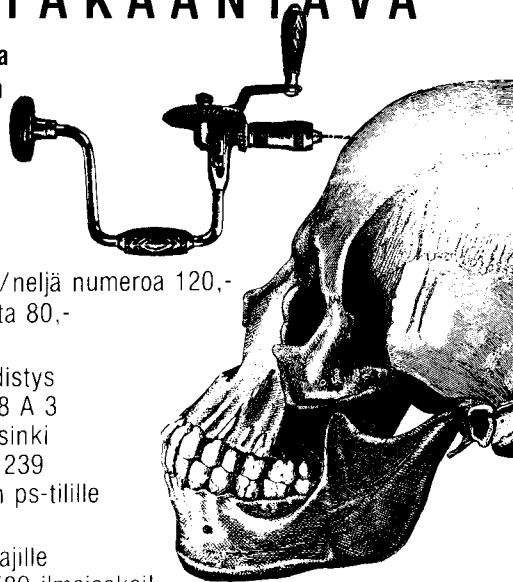
THRIFT, R.R., Jr. How Chain Ownership Affects Editorial Vigor of Newspapers. Journalism Quarterly 54(1977): Summer, 327- 331.

WEAVER, D. H. & MULLINS, L. E. Content and Format Characteristics of Competing Daily Newspapers. Journalism Quarterly 52(1975): Summer, 257-264.

tiede & edistys

## MIELTÄKÄÄNTÄVÄ

Suomen johtava  
monitieteellinen  
kriittinen  
aikakauslehti



Vuosikerta/neljä numeroa 120,-  
opiskelijoilta 80,-

### Tilaukset:

Tiede & Edistys  
Vuorikatu 8 A 3  
00100 Helsinki  
P. 90-666 239  
tai suoraan ps-tilille  
139093-9

Uusille tilaajille  
3/89 ja 4/89 ilmaiseksi!