Περιφερειακός έντυπος τύπος και πρόσφατες νομοθετικές πρωτοβουλίες:

ενίσχυση ή υπονόμευση;

Φώτιος Ζ. Πανταζής

Δικηγόρος, LL.M in Law and Government, Νομικός Σύμβουλος Ένωσης Ιδιοκτητών Επαρχιακού Τύπου (Ε.Ι.Ε.Τ.)

Α. Εισαγωγή

Πρόσφατα, είχα την ευκαιρία να επισκεφτώ το Δημοτικό Μουσείο Καλαβρυτινού Ολοκαυτώματος. Εκεί, στην πρώτη αίθουσα του Μουσείου, γίνεται προσπάθεια απόδοσης της ζωής των Καλαβρύτων προ του καταστροφικού ολοκαυτώματος. Ανάμεσα στα άλλα εκθέματα της αίθουσας αυτής, εκτίθενται και πρωτοσέλιδα της «Εφημερίδος των Καλαβρυτινών», της εβδομαδιαίας τοπικής εφημερίδας που εκδίδονταν εκεί προ των καταστροφικών γεγονότων του ολοκαυτώματος. Πράγματι, δεν υπήρχε καλύτερο μέσο για την νοητή μεταφορά μας στην καθημερινότητα των κατοίκων των Καλαβρύτων κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου από την ανάγνωση των τίτλων της τότε τοπικής επικαιρότητας.

Σε αυτό έγκειται, κατ’ εμέ, και η πεμπτουσία της κυριότερης αποστολής του περιφερειακού έντυπου τύπου, ήτοι της διασύνδεσης ενός προσώπου με ένα τόπο και μέσω αυτής της διασύνδεσης σε μια ένταξη στην κοινωνία. Σε αυτό συμφωνούν και το μεγάλο μέρος των ερωτηθέντων σε πρόσφατη έρευνα της εταιρείας Focus Bari, οι οποίοι απάντησαν σε ποσοστό 83% ότι οι τοπικές εφημερίδες τους βοηθούν να κρατούν επαφή με τον τόπο τους και σε ποσοστό 79% ότι τους ενημερώνουν για θέματα και τοπικές επιχειρήσεις που δεν μπορούν να βρουν αλλού.[[1]](#footnote-1)

Δεν θα κουράσω την νομική σας σκέψη με παραπομπές στο Σύνταγμα και τα εκεί θεμελιωμένα δικαιώματα. Για τις ανάγκες της παρούσας, το Σύνταγμα θεωρείται ο «Πατήρ» εκ του οποίου «εκπορεύεται το Πνεύμα» της υποχρέωσης εξασφάλισης της ελευθερίας της έκφρασης και της πληροφόρησης, μέσω οποιοδήποτε μέσου διάχυσης, και ως εκ τούτου η υποχρέωση αυτή εκλαμβάνεται ως θέσφατο. Σκοπός της παρούσας είναι να εξετάσει αν οι πρόσφατες νομοθετικές πρωτοβουλίες στο χώρο του περιφερειακού έντυπου τύπου, ενισχύουν την ύπαρξη του, ως εκτέλεση της ανωτέρω κρατικής υποχρέωσης, ή το πράττουν τούτο κατ’ επίφαση, στις λέξεις μιας αιτιολογικής έκθεσης, αν δεν την υπονομεύουν κιόλας. Στα πλαίσια της έρευνας αυτής, θα εξεταστούν κυρίως ο νόμος 4487/2017, κατά το μέρος που τροποποίησε τον ν. 2328/1995 και τον ν. 3548/2007, η αλληλεπίδραση του τελευταίου με τον ν. 4412/2016 και εν συντομία ο ν. 4498/2017.

Β. Ο ν. 4487/2017

Ο ν. 4487/2017 ψηφίστηκε και δημοσιεύτηκε την 8.8.2017, χωρίς προηγουμένως να έχει τεθεί σε δημόσια διαβούλευση, και, σχετικά με τα ζητήματα του περιφερειακού έντυπου τύπου, είναι τροποποιητικός άλλων νόμων, κυρίως του ν. 2328/1995 και του ν. 3548/2007. Ο πρώτος νόμος καθορίζει, εκτός των άλλων ζητημάτων που θίγει, στο άρθρο 9, την διαδικασία κατανομής της διαφημιστικής δραστηριότητας του Ελληνικού Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Βάσει δε της νομοθετικής εξουσιοδότησης του άρθρου αυτού, είχε εκδοθεί το ΠΔ 261/1997 που καθόριζε τις λεπτομέρειες εφαρμογής.

Προ της τροποποίησης του, το τεθέν πλαίσιο διαφήμισης του Δημοσίου είχε ως εξής: το άρθρο 9 του ν. 2328/1995 είχε θέσει την αρχή ότι η κατανομή διαφημιστικής δαπάνης στα ηλεκτρονικά και έντυπα μέσα μαζικής ενημέρωσης θα γινόταν έτσι ώστε να ενισχύονται τα έντυπα και περιφερειακά μέσα ενημέρωσης. Προς εξασφάλιση αυτού, τέθηκαν ποσοστώσεις κατανομής της προϋπολογισμένης δαπάνης μεταξύ των έντυπων μέσων, ραδιοφώνου και τηλεόρασης, και δη το ποσοστό συμμετοχής των εντύπων μέσων (εφημερίδων και περιοδικών) στην κατανομή αυτή είναι τουλάχιστον 40% και του ραδιοφώνου τουλάχιστον 10% ενώ η συμμετοχή των περιφερειακών μέσων ενημέρωσης επί των ανωτέρω ποσοστών για κάθε κατηγορία μέσων ενημέρωσης είναι τουλάχιστον 30%. Των ποσοστώσεων εξαιρέθηκαν διαφημιστικά προγράμματα τοπικού χαρακτήρα.

Ο εξεταζόμενος ν. 4487/2017 ήρθε και τροποποίησε με το άρθρο 17 τις ποσοστώσεις παρεμβαίνοντας τόσο στην περίπτωση β` του άρθρου 9 του ν. 2328/1995 όσο και στην παρ. 2 του άρθρου 4 του π.δ. 261/1997. Έτσι, μετά από αυτή την νομοθετική παρέμβαση, οι ποσοστώσεις περιορίστηκαν μόνο ανάμεσα σε περιφερειακά και πανελλαδικά μέσα ενημέρωσης, με τουλάχιστον το 30% της δαπάνης να κατευθύνεται σε περιφερειακά μέσα, καταργώντας την ποσόστωση ανάμεσα στα είδη των μέσων ενημέρωσης. Την προβληματική φύση της διάταξης αυτής και την εν γένει κριτική μου επ’ αυτής, την τοποθετώ κατωτέρω, όπου σταχυολογώ περιπτώσεις κακής νομοθέτησης, περίτρανο παράδειγμα της οποίας αποτελεί η ως άνω διάταξη.

Περαιτέρω, ο ν. 4487/2017 τροποποίησε και διατάξεις του ν. 3548/2007, ο οποίος ρυθμίζει την διαδικασία καταχώρισης δημοσιεύσεων των φορέων του Δημοσίου στο λεγόμενο νομαρχιακό και τοπικό Τύπο. Ως δημοσιεύσεις του Δημοσίου νοούνται όλες οι καταχωρήσεις σε εφημερίδες που από ειδικότερες διατάξεις καθορίζονται ως υποχρεωτικές και κυρίως οι διακηρύξεις δημοπρασιών και προκηρύξεις διαγωνισμών έργων, μελετών κ.ο.κ.. Ο νόμος θέτει κάποιες ελάχιστες προϋποθέσεις που πρέπει να έχουν οι εφημερίδες προκειμένου να πληρούν τα κριτήρια ένταξης στην κατ’ έτος εκδιδόμενη υπουργική απόφαση που περιλαμβάνει τις εφημερίδες που δικαιούνται να προβαίνουν σε καταχωρήσεις.

Ούτως, τα άρθρα 13,14 και 15 τροποποιούν διατάξεις του ν. 3548/2007, και κυρίως το άρθρο 2 αυτού, προς αντικατάσταση της ετήσιας υπουργικής απόφασης με την σύσταση ενός μητρώου περιφερειακού – τοπικού τύπου, όπου θα καταχωρίζονται σε ειδικές μερίδες τα στοιχεία των εφημερίδων περιφερειακού και τοπικού τύπου. Η σύσταση μητρώου θα επιτάχυνε την διαδικασία διάγνωσης των δικαιούμενων σε δημοσιεύσεις εφημερίδων σε σχέση με την έκδοση Υπουργικής Απόφασης και θα λειτουργούσε σε πραγματικό χρόνο. Αντίθετα, η Υπουργική Απόφαση, με τις γνωστές δυσκολίες εκδόσεως της, καθυστερούσε αρκετά να εκδοθεί, ορισμένες φορές ακόμη και δύο με τρία χρόνια.

Η πρώτη καταχώριση των περιφερειακών και τοπικών εφημερίδων στο Μητρώο έπρεπε να είχε ολοκληρωθεί μέσα σε έξι μήνες από την έναρξη ισχύος του νόμου, ήτοι την 8.2.2018. Δυστυχώς όμως, ήδη και η νέα διαδικασία έχει τεθεί εκτός χρονικού πλαισίου, αφού το νέο πληροφοριακό σύστημα έπρεπε να είχε τεθεί σε λειτουργία ήδη από τον Φεβρουάριο, πράγμα που ακόμα δεν έχει συμβεί. Αυτό είναι μία ένδειξη επιστροφής στις προηγούμενες καθυστερήσεις επί καθεστώτος Υπουργικής Απόφασης. Οι υπόλοιπες τροποποιήσεις του νόμου κάνουν πιο εύκολη την πλήρωση των προϋποθέσεων για την ένταξη στο νέο Μητρώο (παλιά Υπουργική Απόφαση), γεγονός που μπορεί να οδηγήσει στην ένταξη περισσότερων τοπικών εφημερίδων με δικαίωμα καταχώρισης δημόσιων δημοσιεύσεων.

Ενώ η προηγούμενη αναφορά μπορεί να δημιουργεί μια αίσθηση αισιοδοξίας ως ενισχυτική του περιφερειακού τύπου, ο σχολιασμός της επόμενης διάταξης του ν. 4487/2017 θα άρει κάθε αμφιβολία για την επιθυμία του νομοθέτη για την συστηματική υπονόμευση του περιφερειακού τύπου. Πράγματι, με το άρθρο 40 του νόμου αυτού καταργήθηκε το άρθρο ΜΟΝΟ παρ. Ι περίπτωση 2 και παρ. ΙΙ της κοινής υπουργικής απόφασης υπ’ αριθμ. 16682/2011. Με την υπουργική απόφαση αυτή καθορίζεται η μερική ταχυδρομική ατέλεια των περιφερειακών εντύπων για την διακίνηση των εντύπων μέσω συνδρομών. Στην εν λόγω απόφαση, κατά το πώς είχε προς της τροποποίησης της, είχαν καθοριστεί δύο ομάδες ειδικών εκπτωτικών τιμολογίων για την ταχυδρομική διακίνηση των εφημερίδων και των εντύπων.

Στην μία ομάδα ανήκουν οι εφημερίδες οι οποίες περιλαμβάνονται στην υπουργική απόφαση (πλέον μητρώο) που προβλέπεται από την παράγραφο 1 του άρθρου 2 του ν. 3548/2007, που όπως είπαμε, έχουν το δικαίωμα καταχώρησης δημοσιεύσεων του Δημοσίου. Στην άλλη ομάδα ανήκουν εφημερίδες και περιοδικά, οι ιδιοκτήτες των οποίων είναι ή δύνανται να είναι μέλη της Ένωσης Δημοσιογράφων Ιδιοκτητών Περιοδικού Τύπου (Ε.Δ.Ι.Π.Τ.).[[2]](#footnote-2) Μεταξύ των δύο ομάδων υφίσταται μικρή απόκλιση στο τιμολόγιο, ενώ όσα έντυπα δεν μπορούν να υπαχθούν σε κάποια από τις δύο ομάδες δεν λαμβάνουν έκπτωση στις ταχυδρομικές αποστολές.

Καταργώντας, λοιπόν, την παράγραφο 2 της κοινής υπουργικής απόφασης, δεν υφίσταται πλέον παρά μόνο μια ομάδα εντύπων δικαιούμενων το ευμενέστερο τιμολόγιο, αυτή όσων έχουν ενταχθεί στον ν. 3548/2007. Με αυτό τον τρόπο απώλεσαν την πρόσβαση στο ειδικό τιμολόγιο ένας μεγάλος αριθμός εντύπων που εξαναγκάστηκε να αποστέλλει τα έντυπα του στους συνδρομητές τους με τιμές αποστολής επιστολών. Στις διαμαρτυρίες των συνδικαλιστικών ενώσεων του τύπου για αυτή την ξαφνική εξέλιξη[[3]](#footnote-3), το Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής και Επικοινωνίας απάντησε ότι η κατάργηση του ειδικού τιμολογίου περιλαμβάνονταν στην εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ, η υιοθέτηση της οποίας αποτελεί μνημονιακή υποχρέωση.

Για όσους από εσάς δεν το γνωρίζουν, η εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ δεν είναι κάποια απόρρητη έκθεση αλλά είναι διαθέσιμη στο κοινό στην ιστοσελίδα του Οργανισμού. Εκεί ανατρέξαμε και εμείς για να διαπιστώσουμε το εξής εκπληκτικό: ο ΟΟΣΑ πρότεινε στην Ελληνική Κυβέρνηση το ακριβώς αντίθετο από την ψηφισθείσα διάταξη κατάργησης, ήτοι την υιοθέτηση του εκπτωτικού τιμολογίου για όλες τις επιχειρήσεις χωρίς προϋποθέσεις και εξαιρέσεις! Άλλοις λόγοις, η εργαλειοθήκη περιλαμβάνει την πρόταση όλα ανεξαιρέτως τα έντυπα να λαμβάνουν το μειωμένο τιμολόγιο στα ταχυδρομεία. Οτιδήποτε άλλο συνιστά εμπόδιο στον ανταγωνισμό στο κλάδο των Μέσων Ενημέρωσης.[[4]](#footnote-4) Βιασύνη για την κάλυψη των προαπαιτούμενων της αξιολόγησης ή συνειδητή επιλογή; Κατά τεκμήριο, πάντως, η νομοθετική πρωτοβουλία βλάπτει και δεν ωφελεί τον ανταγωνισμό, όπως αποσκοπούν οι προτάσεις της εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ. Η διάταξη δε, παραμένει κατηργημένη ακόμα και σήμερα.

Γ. Η αλληλεπίδραση του 3548/2007 με τον ν. 4412/2016

Ο σχετικά πρόσφατος ν. 4412/2016 ρυθμίζει το πλαίσιο για την σύναψη δημοσίων συμβάσεων, όπως επί δημοσίων έργων, μελετών, προμηθειών κ.ο.κ.. Ξαφνικά, λοιπόν θεωρήθηκε από υπηρεσιακά στελέχη δημοσίων φορέων ότι ο συγκεκριμένος νόμος πρέπει να εφαρμόζεται και στο πεδίο των καταχωρήσεων του δημοσίου τομέα. Η «παρεξήγηση» ξεκίνησε από επιστολή της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας που ζητούσε από τις εφημερίδες που ήταν στην Υπουργική Απόφαση του ν. 3548/2007 να αποστείλουν ποινικά μητρώα των ιδιοκτητών τους και προσφορές για δημοσίευση! Όταν είδα την επιστολή αυτή εξεπλάγην, θεώρησα ότι δεν μπορεί κάποιος να εφαρμόσει νόμο τόσο λανθασμένα! Συνέταξα δε απαντητική επιστολή προς την Περιφέρεια εντόνως περιπαικτική, τελικά όμως όπως φάνηκε το ζήτημα δεν ήταν τόσο αστείο. Όλο και περισσότεροι φορείς, κυρίως της τοπικής αυτοδιοίκησης άρχισαν να εφαρμόζουν παράλληλα και τα δύο νομοθετικά κείμενα, ζητώντας διπλά δικαιολογητικά έγγραφα από τα Μέσα για να δώσουν την εντολή καταχώρησης. Θα αποδείξω κατωτέρω γιατί αυτή η πρακτική είναι παράνομη.

Το καθεστώς του τρόπου καταχώρησης των δημοσιεύσεων του Δημοσίου αλλά και ο καθορισμός των κριτηρίων επιλογής της εφημερίδας που θα κληθεί να δημοσιεύσει την καταχώρηση, ρυθμίζονται αποκλειστικώς από τον ειδικό προς το θέμα αυτό (και ως εκ τούτου ειδικότερο του 4412/2016) ν. 3548/2007, όπως ανωτέρω τον αναλύσαμε. Ο νόμος αυτός τυγχάνει εν πλήρη ισχύ, ως αποδεικνύεται και από την τροποποίηση του από τον ν.4487/2017. Στις διατάξεις του ν. 3548/2007 προβλέπονται όλες οι διαδικασίες που πρέπει να τηρούν και όλα τα δικαιολογητικά που πρέπει να συγκεντρώσουν οι εφημερίδες προκειμένου να ενταχθούν στην Υπουργική Απόφαση, και νυν Μητρώο, η οποία ένταξη δίδει το δικαίωμα στην εφημερίδα να καταχωρεί δημοσιεύσεις του Δημοσίου με προκαθορισμένο αντίτιμο.

Ο ν. 4412/2016 και ο ν. 3548/2007 είναι αλληλοαποκλειόμενοι. Η εφαρμογή τους δεν δύναται να συγκεραστεί. Τούτο δε οφείλεται στην πρόβλεψη του αρθ. 3 του ν. 3548/2007 περί της αρχής της ίσης κατανομής. Πράγματι η εν λόγω αρχή, όχι μόνο καθιστά τις εφημερίδες που έχουν ενταχθεί στην ΥΑ, νυν Μητρώο, δικαιούχους δημοσιεύσεων αλλά υποχρεώνει τους δημόσιους φορείς να δώσουν δημοσιεύσεις, αν έχουν, σε όλες τις ενταχθείσες εφημερίδες κυκλικά. Παράδειγμα:

Στον νομό Λευκάδας είναι ενταγμένες δύο εβδομαδιαίες εφημερίδες, ο Λευκαδίτικος Λόγος και τα Νέα της Λευκάδας. Το ΝΠΔΔ Δήμος Λευκάδας έχει για το έτος 2018 4 δημοσιεύσεις. Αναγκαστικώς, η ανάθεση της υπηρεσίας της δημοσίευσης θα ακολουθήσει την κάτωθι σειρά

Λευκαδίτικος Λόγος – Νέα της Λευκάδας – Λευκαδίτικος Λόγος – Νέα της Λευκάδας

Επομένως, αποδεικνύεται ότι για την ανάθεση της υπηρεσίας της καταχώρησης των δημόσιων δημοσιεύσεων δεν μπορεί να γίνει λόγος για πρόσκληση από το ΝΠΔΔ προς τις εφημερίδες για υποβολή προσφοράς. Πως θα μπορούσαν άλλωστε να υπάρχουν προσφορές αφού σε εφαρμογή της αρχής της ίσης κατανομής, το Δημόσιο προβλέπει με την ΥΑ 2/82452/0020 (ΦΕΚ Β 2441 2008) συγκεκριμένη τιμή για το κόστος της υπηρεσίας καταχώρησης. Προκύπτει λοιπόν ότι ο νομοθέτης, επί σκοπού ενίσχυσης του έργου του περιφερειακού τύπου, αφού θέσει ορισμένα κριτήρια, εξαναγκάζει τα ΝΠΔΔ να καταχωρούν τις δημοσιεύσεις στα ενταχθέντα έντυπα που τιμολογούν και με ενιαία τιμή. Έτσι εμφαίνεται ότι δεν ενδιαφέρει το νομοθέτη ποια εφημερίδα θα δημοσιεύσει την καταχώρηση, αφού το κόστος είναι σταθερό, αρκεί η εφημερίδα να είναι ενταγμένη και να τηρείται η αρχή της ίσης κατανομής. Επομένως, η εν λόγω αγορά εμφανίζει μηδενικό ανταγωνισμό αφού όλοι θα τιμολογήσουν στην ίδια τιμή (αφού η έκταση του δημοσιεύματος είναι ίδια για όλους) και θα πάρουν καταχώρηση «σώνει και ντε», αν μου επιτρέπετε, λόγω της αρχής της ίσης κατανομής.

Εδώ έρχεται και η κακή εφαρμογή από τα ΝΠΔΔ όχι μόνο του 3548/2007 αλλά και του 4412/2016. Τα πράγματα όμως είναι ξεκάθαρα. Αν εφαρμόζεις τον 3548/2007 δεν ζητάς προσφορές, εφαρμόζεις την κυκλική διανομή της αρχής της ίσης κατανομής. Αν εφαρμόζεις τον 4412/2016 δεν ανατρέχεις στην απόφαση του 3548/2007 (αφού αυτή σε αναγκάζει να πας στην ίση κατανομή) αλλά βρίσκεις όλες τις εφημερίδες (αγνοώντας τον 3548/2007, παρανομώντας βέβαια αφού όπως είπαμε είναι εν ισχύ) και τους ζητάς προσφορά. Και τα δύο δεν γίνεται. Οι προσφορές του 4412/2016 οδηγούν σε αποκλεισμό της αρχής της ίσης κατανομής του 3548/2007 αφού η καταχώρηση θα δίνεται πάντα στον μειοδότη και όχι στον κυκλικά επόμενο όπως ορίζει η αρχή του 3548/2007.

Είναι δε σαφές από το πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016 και τα παραρτήματα του, ότι η υπηρεσία καταχώρησης δημόσιων δημοσιεύσεων δεν περιλαμβάνεται στο πεδίο εφαρμογής του νόμου αυτού. Πως θα μπορούσε άλλωστε αφού η υπηρεσία αυτή ανήκει στο ρυθμιστικό πλαίσιο άλλου ειδικότερου νόμου. Εξάλλου, όπως αποδείχτηκε και από όσα ανωτέρω ανέφερα, η εν λόγω αγορά εμφανίζει παντελή έλλειψη ανταγωνισμού και θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να εξαιρείται της εφαρμογής του ν. 4412/2016. Επομένως, μόνο ρυθμιστικό πλαίσιο του τρόπου ανάθεσης καταχώρησης του δημοσίου τομέα αποτελεί ο ν. 3548/2007.

Κάθε προσπάθεια μας, μέσω της Ένωσης Ιδιοκτητών Επαρχιακού Τύπου, να εκδοθεί κάποια διοικητική πράξη που να αποδίδει σε κείμενο αυτή την προφανή αλήθεια, έπεσε στο κενό. Το Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής και το Υπουργείο Οικονομίας το επιβεβαίωναν μόνο προφορικά, παραπέμποντας ταυτόχρονα στην Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων. Στην τελευταία υποβάλλαμε έγγραφο αίτημα – ερώτημα, το οποίο η Αρχή μας ενημέρωσε ότι δεν θα απαντηθεί λόγω φόρτου εργασίας. Έτσι, έχουμε καταλήξει σε ανομοιογενή εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου από τόπο σε τόπο και από φορέα σε φορέα.

Αντιλαμβάνομαι την εύλογη απορία γιατί ένα τόσο ειδικό ζήτημα να απασχολήσει τον οποιοδήποτε συνάδελφο, στου οποίου τους εντολείς δεν περιλαμβάνεται κάποιο Μέσο Ενημέρωσης. Διαφωνώ. Η προσήκουσα δημοσιότητα ενός διαγωνισμού ή μιας δημοπρασίας αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της διαδικασίας και η παράλειψη της μπορεί να οδηγήσει, αν προβληθεί από έχοντα έννομο συμφέρον, σε ακύρωση της διαδικασίας.[[5]](#footnote-5) Επομένως, μπορεί να δράσει ενισχυτικά στα επιχειρήματα όσων επιθυμούν να προσβάλλουν μια διαγωνιστική διαδικασία.

Η εφαρμογή του ν. 4412/2016 έναντι του ορθού ν. 3548/2007 για την διαδικασία ανάθεσης στον περιφερειακό τύπο δημόσιων καταχωρήσεων καταδεικνύει, εκτός από την ημιμάθεια των υπηρεσιακών στελεχών του δημόσιου τομέα στην εφαρμογή των νόμων, μια τάση δυσανεξίας προς την ύπαρξη του τύπου και του έργου που επιτελεί. Η δυσανεξία αυτή οδηγεί τα στελέχη αυτά, κυρίως της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο να επιδιώκουν να επιλέγουν από τις διαθέσιμες δυνατότητες εκείνη που θέτει τα περισσότερα δυνατά εμπόδια στον περιφερειακό τύπο.

Δ. Ο ν.4498/2017 και η εισφορά του 2%

Η κατάργηση του αγγελιοσήμου οδήγησε στην ανάγκη θέσπισης πρόσθετου πόρου για την οικονομική ενίσχυση του Ενιαίου Δημοσιογραφικού Οργανισμού Επικουρικής Ασφαλίσεως και Περιθάλψεως (Ε.Δ.Ο.Ε.Α.Π.), ίσως του μόνου ασφαλιστικού οργανισμού που δεν εντάχθηκε στον ΕΦΚΑ. Ωστόσο, και παρότι ο περιφερειακός τύπος ουδεμία σχέση, άρα και ωφέλεια, είχε καθ’ όλη την διάρκεια λειτουργίας του ως άνω οργανισμού, παρόλα αυτά του επιβλήθηκε με το άρθρο 24 του ν.4498/2017 εργοδοτική εισφορά ποσοστού 2% επί του ετήσιου κύκλου εργασιών. Το πόσο υπονομευτικό στην λειτουργία του περιφερειακού τύπου είναι η επιβολή μιας ακόμη επιβάρυνσης εντός της φοροκαταιγίδας της τελευταίας οκταετίας είναι άνω του προφανούς. Το πόσο, επίσης, αντίθετο στο Σύνταγμα είναι να υπολογίζεται εισφορά, φόρος, τέλος κλπ. υπέρ δημοσίου φορέα με ποσοστό επί τζίρου είναι επίσης εμφανές και με δεδομένο ότι η πρώτη ατομική πράξη προσδιορισμού εισφοράς που θα εκδοθεί θα προσβληθεί δικαστικά, δεν θα ήθελα να αναπτύξω τα επιχειρήματα του κλάδου επί τούτου.

Ε. Υπηρετούνται οι κανόνες της καλής νομοθέτησης;

Δεν θα φροντίσω να αναλύσω ή να εκθέσω εδώ κάποιες από τις αρκετές αρχές και οδηγίες, προερχόμενες από διάφορες πηγές, για την καλή νομοθέτηση.[[6]](#footnote-6) Νομίζω όλοι, κατά το μέτρο της επαφής μας με τις νομοθετικές διατάξεις, μπορούμε να διαγνώσουμε κατά πόσο μια διάταξη είναι ή όχι σε σύμπνοια με την καλή νομοθέτηση. Εδώ θα επικαλεστώ ορισμένα παραδείγματα διατάξεων που αφορούν τον περιφερειακό έντυπο τύπο και δεν συνάδουν με την καλή νομοθέτηση.

Το πρώτο παράδειγμα που θα επικαλεστώ είναι το άρθρο 17 του ν. 4487/2017 που τροποποίησε τις ποσοστώσεις των μέσων ενημέρωσης επί της κατανομής της διαφημιστικής δαπάνης των δημοσίων φορέων. Όπως αναλύσαμε ανωτέρω, το ποσοστό συμμετοχής των εντύπων μέσων (εφημερίδων και περιοδικών) στην κατανομή αυτή ήταν τουλάχιστον 40% και του ραδιοφώνου τουλάχιστον 10% ενώ η συμμετοχή των περιφερειακών μέσων ενημέρωσης επί των ανωτέρω ποσοστών για κάθε κατηγορία μέσων ενημέρωσης ήταν τουλάχιστον 30%. Κατά το προϊσχύον καθεστώς δηλαδή υφίστατο μεγαλύτερη διασπορά της κατανομής της δαπάνης, αφού θα ελάμβαναν υποχρεωτικά διαφήμιση τουλάχιστον τρία μέσα (για να υπηρετηθεί η ποσόστωση σε έντυπα, ραδιόφωνα και τηλεόραση) ή ακόμα και σε τουλάχιστον έξι αν συμπεριλαμβάνονταν και πανελλαδικά μέσα (οπότε θα υπηρετούνταν και η ποσόστωση περιφερειακού – κεντρικού μέσου για κάθε είδους μέσο).

Αντίθετα, με το νέο σύστημα που εισήγαγε η ως άνω διάταξη με την κατάργηση των ποσοστώσεων ανά είδος του μέσου επικοινωνίας, και την διατήρηση της ποσόστωσης μεταξύ περιφερειακού – κεντρικού μέσου, η τασσόμενη υποχρέωση ποσόστωσης μπορεί να καλυφθεί με την ανάθεση διαφημιστικής προβολής σε ένα μόνο μέσο επικοινωνίας αρκεί αυτό να είναι περιφερειακό. Με την εισαγωγή του Μητρώου Επιχειρήσεων Ηλεκτρονικών Μέσων,[[7]](#footnote-7) και το δικαίωμα όσων ιστοσελίδων εντάσσονται σε αυτό να λαμβάνουν δημόσια διαφήμιση, αρκεί η ανάθεση από τον φορέα της διαφήμισης σε μία περιφερειακή ιστοσελίδα για να καλύψει την υποχρέωση ποσόστωσης. Μια τέτοια διαδικασία αναθέσεων όμως σίγουρα δεν καλύπτει την επιταγή του κανόνα της διαφάνειας για την καλή νομοθέτηση.

Περαιτέρω, κύριος κανόνας καλής νομοθέτησης είναι και η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων. Αυτό σίγουρα δεν εξυπηρετήθηκε στις κάτωθι δύο περιπτώσεις:

α) Σύμφωνα με το άρθρο 16 του ν. 4487/2017 αναφέρεται ότι «όπου στις κείμενες διατάξεις γίνεται αναφορά σε νομαρχιακές εφημερίδες εφεξής νοούνται οι περιφερειακές εφημερίδες». Ο ν. 3548/2007, ψηφισθείς προ του Καλλικράτη, είχε δομήσει το σύστημα των αναθέσεων δημόσιων καταχωρήσεων σε επίπεδο νομού. Μετά δε τον Καλλικράτη, οι αποφάσεις εκδίδονταν σε επίπεδο περιφερειακής ενότητας. Η πρόβλεψη αυτή δεν τροποποιήθηκε από τις άλλες διατάξεις του ν. 4487/2017. Ούτως, όταν είδαμε την διάταξη, προβληματιστήκαμε για την πρόθεση του ιθύνοντα νου επί του νομοσχεδίου και αν από το επίπεδο της περιφερειακής ενότητας, μια εφημερίδα πλέον δικαιούνταν δημοσιεύσεις που εκδίδονταν σε επίπεδο περιφέρειας. Τελικά καταλήξαμε ότι μάλλον πρόκειται για νομοθετική απροσεξία.

β) Σύμφωνα με το άρθρο 24 του ν.4498/2017 η εργοδοτική εισφορά ποσοστού 2% επί του ετήσιου κύκλου εργασιών υπολογίζεται επί του μέρους του κύκλου εργασιών που προέρχεται από αμιγή δραστηριότητα επιχείρησης ή εκμετάλλευσης Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και Ψυχαγωγίας. Με το δεδομένο ότι αρκετές επιχειρήσεις ιδιοκτησίας περιφερειακού έντυπου μέσου επικοινωνίας δραστηριοποιούνται και στο χώρο των εκτυπωτικών εργασιών, προκύπτει άμεσο ζήτημα εφαρμογής της διάταξης αφού τα τιμολόγια μιας επιχείρησης δεν συνδέονται με συγκεκριμένο ΚΑΔ, ώστε να «αλιεύονται» εκείνα που αφορούν μόνο την δραστηριότητα επιχείρησης ή εκμετάλλευσης Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και Ψυχαγωγίας. Για την συγκεκριμένη αοριστία κρατάω μία επιφύλαξη μήπως γίνεται να διορθωθεί με δευτερογενή νομοθέτηση, αν και δεν μπορώ να φανταστώ τον τρόπο εφαρμογής της.

Στ. Συμπέρασμα

Η επισκόπηση των ανωτέρω διατάξεων είναι κατηγορηματική. Ο περιφερειακός τύπος στην Ελλάδα[[8]](#footnote-8), ως ένα κομμάτι της λεγόμενης «τετάρτης εξουσίας», αντιμετωπίζεται από την νομοθετική και εκτελεστική εξουσία εχθρικά και σίγουρα όχι ενισχυτικά. Είναι συστηματική η προσπάθεια, οικονομικής και μη, στοχοποίησης του και ενός περιοριστικού έλεγχου στην λειτουργία του, από τους δημόσιους φορείς.

Ωστόσο, αν θέλουμε να πραγματώσουμε την συνταγματική υποχρέωση περί ενίσχυσης του τύπου και μέσω αυτού της ελευθερίας της έκφρασης και της πληροφόρησης, θα πρέπει να επενδύσουμε στην επιβίωση του και να βοηθήσουμε στην μετεξέλιξη του σε πλήρως ή μερικώς ηλεκτρονικό. Σε αυτό έχουν προχωρήσει αρκετοί από τους εταίρους μας. Για παράδειγμα σε Βέλγιο, Δανία, Νορβηγία και Ηνωμένο Βασίλειο η πώληση εφημερίδων δεν υπάγεται σε ΦΠΑ ενώ στην Γαλλία επιδοτήθηκε με 70 εκ. ευρώ η συνδρομητική αποστολή των τοπικών εφημερίδων.[[9]](#footnote-9)

Στην Ελλάδα της κρίσης, οι περιφερειακές εφημερίδες δεν ζητούν δημοσιονομικά θαύματα. Ζητούν να τους επιτραπεί να κάνουν την δουλειά τους. Καθώς, κατά την φράση του Τζορτζ Όργουελ, δημοσιογραφία είναι να δημοσιεύεται κάτι που κάποιος άλλος δεν θα ήθελε να δημοσιευτεί. Όλα τα υπόλοιπα είναι δημόσιες σχέσεις.

1. Η έρευνα διεξήχθη από την εταιρεία Focus Bari στο διάστημα 25/5-15/6/2015. Ανάλογες έρευνες είχαν γίνει και από την Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας κατά το παρελθόν, οι οποίες παραμένουν ενδεικτικές και μπορεί κάποιος να τις μελετήσει από την ιστοσελίδα της Γραμματείας [↑](#footnote-ref-1)
2. Ομολογουμένως παράξενη διατύπωση διάταξης [↑](#footnote-ref-2)
3. Θυμίζω δεν είχε προηγηθεί δημόσια διαβούλευση επί του νομοσχεδίου [↑](#footnote-ref-3)
4. Συγκεκριμένα η πρόταση ΟΟΣΑ αναφέρει «However, the compulsory direct link of the preferential postal rate to the membership or the potential membership of the owners to a particular professional union; the practice of specific professions (editor and journalist) by the owner; and the minimum two-year presence of their newspapers/magazines in the market, all pose a direct barrier to entry not only to new entrants that have not yet been in the market for two years, but also to printed-press owners who do not want to or who cannot join the specific union stated in the law. It should be noted that there are also other unions for printed-press owners whose members do not have the privilege of preferential postal rates. Moreover, as was mentioned, the criterion of years of previous circulation excludes newspapers and/or magazines issued by viable and successful companies simply because they have been in the market for less than two years. Finally, the requirement for the owner to be an editor and journalist prohibits other professionals from running print-media businesses, even if they could secure the minimum quality of their newspaper/magazine by employing professional editors and journalists. Recommendation: OECD recommends abolishing the requirements regarding an owner of a newspaper/magazine’s membership or potential membership of the Hellenic Union of Editors of Periodical Press; the number of years of prior circulation before becoming eligible for preferential postal rates; and the compulsory requirement that the owner of a newspaper also be an editor and journalist», Oecd, Greece 2017, σελ . 98 [↑](#footnote-ref-4)
5. Βλ. σχετικώς την πράξη ΕΣ Τμήμα VIΙ 318/2010 αλλά και την 30/2010 του αυτού τμήματος που κάνει λόγο για συγγνωστή πλάνη των υπαλλήλων στην μη προσήκουσα δημοσιότητα [↑](#footnote-ref-5)
6. Για όσους επιθυμούν να ανατρέξουν σε κάποια πλαίσια κανόνων για την καλή νομοθέτηση βλ. ν. 4048/2012 για την Ελλάδα, το σχέδιο «Better Regulation» της ΕΕ (<https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en>), ενώ ενδιαφέρουσα βρήκα και την Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα — Ένα θεματολόγιο της ΕΕ» με γενικό εισηγητή τον κ. Σπύρο Σπυρίδων, δημοτικό σύμβουλο Πόρου (2015/C 423/08)! [↑](#footnote-ref-6)
7. Όπου περιλαμβάνονται επί του παρόντος πάνω από 700 ιστοσελίδες [↑](#footnote-ref-7)
8. Μάλλον ο τύπος στην χώρα μας γενικότερα, αλλά αυτό το αφήνω σε άλλους να το αξιολογήσουν [↑](#footnote-ref-8)
9. Oecd, Greece 2017, σελ . 98 [↑](#footnote-ref-9)