

## **Publicitatea publică: tot mai puțină transparență, tot mai multă neîncredere**

### *Principalele concluzii ale raportului*

Raportul de față prezintă o imagine a modului în care se alocă publicitatea publică în România, atât la nivel local, cât și la cel central. El ilustrează, de asemenea, modul în care sunt puse în practică și respectate prevederile legale privind accesul la informații în contractele de publicitate publică. Responsabilitatea autorităților față de alocarea contractelor de publicitate constituie un al treilea obiectiv al prezentului raport. Atitudinea mass-media, în special cea din comunitățile mijlocii și mici, față de alocarea publicității publice este un alt punct de interes.

Raportul se bazează pe o serie de vizite de monitorizare întreprinse în opt din cele 41 de județe ale României, după cum urmează: Bacău, Cluj, Galați, Harghita, Hunedoara, Mureș, Tulcea și Vrancea.

Pentru realizarea raportului am intervievat reprezentanți ai autorități locale, în întâlniri directe. Am abordat diferite tipuri de instituții (primării, consilii județene, autorități fiscale), orientându-ne către cele care păreau a fi principalii ofertanți de publicitate publică pentru presa locală. Am organizat, cu sprijin din partea organizațiilor locale de jurnaliști, întâlniri, în grup sau individuale, cu jurnaliști, manageri și proprietari de presă în fiecare din județele vizitate.

Ne-am adresat, de asemenea, autorităților naționale (Cabinetului Primului Ministru și ministerelor din componența Guvernului), solicitând informații despre bugetele de publicitate alocate și cheltuite în anii 2008 și 2009, precum și bugetele prevăzute pentru 2010. Informațiile au fost solicitate în baza legii privind accesul la informațiile de interes public, lege care acoperă toate documentele din dosarele de licitații publice.

Raportul trece în revistă cadrul legal și normativ în care se derulează achizițiile publice de publicitate, urmărind modul în care legislația specifică a evoluat în cei cinci ani de funcționare și efectele pe care le-a produs în timp. Raportul constată că legislația privitoare la achizițiile publice a fost adoptată sau amendată de către Guvern, prin intermediul ordonanțelor de urgență, ceea ce indică o puternică voință politică de a controla această chestiune. Nu a existat o dezbatere la nivelul Parlamentului pe tema acestor legi (chiar dacă, ulterior, Parlamentul a fost cel care a aprobat adoptarea ordonanțelor de urgență prin lege). Deși prevederile legale privind publicitatea publică au fost inițial adoptate în urma unui demers de consultare cu toți cei implicați (reprezentanți ai industriei și ONG-uri), în ultimii ani o astfel de consultare a lipsit. În urma amendamentelor succesive, reglementările au devenit confuze atât pentru autoritățile publice, cât și pentru industria mass-media.

După succesivele amendări ale cadrului normativ și schimbările importante în peisajul politic și economic al țării, este greu de spus dacă reglementarea achizițiilor publice, în forma actuală, contribuie la creșterea transparenței cheltuirii banului public și la responsabilizarea autorităților publice sau dacă răspunde criteriilor buneii guvernări (eficiență, claritate, accesibilitate).

Raportul indică faptul că, în absența unui minim respect față de obligațiile de transparență, este imposibil de construit tabloul complet al modului în care autoritățile publice centrale alocă publicitatea. Doar șapte ministere din cele 15 care compun actualul Executiv au răspuns, fie și parțial cererilor de informații. Răspunsurile primite relevă câteva probleme generale: lipsa unei

distincții clare dintre „reclamă” și „promovare”; lipsa cvasi-generală a studiilor de impact, cerute de lege la șase luni după încheierea demersului publicitar; abateri de la aplicarea procedurilor de alocare; un acces greoi la informații detaliate referitoare la beneficiarii finali ai contractelor de publicitate. În mod paradoxal, în unele privințe, situația este similară cu cea din 2004, când publicitatea publică nu fusese încă reglementată: nu știm unde se duc banii publici și pentru ce anume servicii sunt cheltuiți.

Guvernul a continuat să joace un rol major pe piața de publicitate, investind bugete importante, provenind în principal din fondurile europene. Principalii cumpărători de spațiu media în 2009 au fost Ministerul Turismului și Ministerul Mediului. Din informațiile parțiale primite pentru 2010, rezultă că s-au alocat pentru publicitate (prin bugetul de stat) peste 47 de milioane de lei (peste 11 milioane de euro, aproape un million de euro pe lună). S-ar putea spune că, în ansamblul său, Cabinetul a intenționat să își mențină rolul de jucător important pe piața de publicitate,

Cu toate acestea, în februarie 2010, Guvernul a decis sistarea, pentru primele șase luni ale anului, a oricărui contract de publicitate la nivelul autorităților centrale, invocând efectele crizei economice. Conform documentului, nu vor fi derulate decât acele contracte a căror neaplicare ar putea atrage sancțiuni economice și care vor primi avizul prealabil al Primului Ministru. Decizia Cabinetului reprezintă o grea lovitură pentru veniturile presei și îl împinge totodată pe Premier în prim plan, punându-l în concurență directă cu consiliile de administrație și cu alți factori de decizie din marile companii private.

La nivelul autorităților locale se înregistrează o serie de probleme privind alocarea publicității publice. Acestea derivă din slaba capacitate tehnică de a gestiona procesul, dar și din comportamentul informal defectuos al liderilor locali. O problemă gravă (și aproape generală) constatăată în cursul întâlnirilor noastre este capacitatea autorităților de a calcula corect bugetul pentru publicitate la începutul anului. În plus, multe instituții publice (atât locale, cât și centrale) tind să negligeze caracterul public al fondurilor UE, tratându-le diferit.

Majoritatea autorităților publice au probleme în a lucra cu proiecții și cu bugete estimate care trebuie să ia în calcul și programele viitoare (care sunt încă în proces de evaluare și așteaptă aprobarea).

Alocarea publicității în baza unor contracte-cadru este o practică des întâlnită, care uneori maschează însă tratamentele favorizante acordate unor canale mediatice. Astfel de contracte nu au obiective specifice măsurabile, iar plățile nu se fac pe baza unor monitorizări clare a spațiului mediatic alocat instituției, ci în baza unor estimări vagi.

Unii lideri locali confundă, intenționat sau nu, comunicarea destinată publicului lor cu serviciul de relații publice al instituției și cu promovarea propriei imagini (favorabile). În consecință, autoritățile cumpără (mai ales) spațiu TV ca să transmită în direct diversele lor ședințe, ceea ce cu greu se poate încadra la capitolul “publicitate”.

În toate orașele pe care le-am vizitat, autoritățile au cerut (și, de cele mai multe ori, au și obținut) relatări despre instituțiile respective, incluse în programele de știri sau în spațiul editorial al ziarelor, fără să se specifice că sunt “materiale plătite”. Se încalcă, în felul acesta, și legea achizițiilor publice (care cere ca orice material publicitar să poarte sigla celui care l-a comandat), și legislația privind publicitatea mascată, dar și deontologia jurnalistică.

Contractele de publicitate continuă să îndeplinească și funcția de “semn de recunoaștere”, destinat oamenilor de afaceri locali sau altor potențiali furnizori de contracte, care semnalează că instituția de presă sau proprietarul acelei companii este în relații bune cu autoritățile.

Raportul conchide că actuala legislație ce reglementează publicitatea din bani publici le permite încă autorităților să abuzeze de fondurile de publicitate, distribuindu-le în baza unor criterii care țin cont de interesul personal sau de grup, nu de cel public.

La rândul său, industria mass-media întâmpină probleme – unele sistemice, altele de comportament – în relația cu autoritățile locale, în privința contractelor de publicitate publică.

Lipsa de fonduri din presa locală reprezintă prima problemă serioasă pe care am constatat-o. Subfinanțarea afectează nu numai calitatea produsului jurnalistic și sănătatea organizațiilor de presă, ci și accesul la bani publici, în măsura în care datoriile față de bugetele locale și de stat împiedică aceste companii să ia parte la procedurile de alocare competitivă. În anumite cazuri, datoriile statului față de companii sunt mai mari decât cele pe care companiile le au față de stat, astfel încât statul însuși poate determina cine participă sau nu la aceste proceduri.

Lipsa funciară de încredere în autoritățile locale este o altă concluzie a raportului. Chiar și acolo unde licitațiile sunt organizate într-o manieră aparent transparentă și fără intenția de a exclude pe nimeni, multe institutii de presă nu participă, susținând că “știu” dinainte că licitația a fost organizată în așa fel, încât să fie câștigată de “cine trebuie”. Acest comportament duce în unele cazuri la ratarea unor bune oportunități de afaceri.

Lipsa de încredere în autoritățile locale nu este însă complet nefondată, raportul prezentând mai multe modalități în care alocarea publicității publice se face fără respectul legii sau în baza unor agende personale. Dar chiar și în astfel de cazuri, reacția companiilor media la abuzuri sau la încălcările flagrante ale legii lipsește aproape cu desăvârșire. Companiile de media preferă o atitudine necombativă față de autorități, temându-se de represalii viitoare.

Raportul remarcă existența unei linii de demarcație foarte fine între informația de interes public și advertorialul ce conține informații furnizate și plătite de autorități. În anumite comunități, unele publicații includ în spațiul editorial informațiile ce emană de la autorități, considerându-le de interes pentru publicul lor, în timp ce altele sunt plătite cu bani publici pentru a face același lucru, în regim de publicitate. Această practică crează concurență neloială pe piețele locale și lucrează, de regulă, în detrimentul canalelor mediatice care își îndeplinesc corect misiunea de informare.

O altă problemă relevată de prezentul raport este abdicarea jurnaliștilor de la misiunea lor de a servi interesul public. Unii jurnaliști se plasează în conflict de interese, acceptând funcții plătite de autoritățile locale, funcții care presupun exact informarea cetățenilor și comunicarea cu publicul. Aceste funcții sunt exercitate în paralel cu meseria de jurnalist și rămân necunoscute publicului. Totodată, cei care conduc companii de presă s-au dovedit extrem de dispuși să valideze și să beneficieze de decizii ilegale sau neetice, sub pretextul crizei economice.

Dar principala problemă cu care se confruntă presa locală este lipsa unui sistem eficient de audit. În domeniul audio-vizual, situația este foarte gravă, neexistând televiziuni sau posturi de radio locale auditate de instituții acceptate la nivel național. Nu numai că auditarea audienței ar fi foarte costisitoare, imposibil de suportat de către respectivele instituții, dar nu există nici infrastructura și nici vreun furnizor al unor astfel de servicii. De aceea, în ceea ce privește campaniile publicitare în audiovizualul local, persistă o doză de arbitrar care crește gradul de suspiciune.

Ca o concluzie generală, presa românească, lipsită de forță și resurse, se pune de bună voie la dispoziția autorităților locale, în încercarea de a beneficia de resursele publice. Odată intrată în acest angrenaj, ea își pierde independența editorială și nici nu reușește să își asigure viabilitatea financiară pe termen lung.

Respectarea legii privind accesul la informații a constituit un alt obiectiv al prezentului raport. În urma analizării răspunsurilor la cererile noastre, doar două ministere au respectat Legea cu privire la accesul la informațiile publice. Acestea nu au avut bugete pentru publicitate în 2008 și 2009. Toate celelalte ministere nu au respectat, într-un fel sau altul, prevederile legii. Șapte ministere nu au dat niciun răspuns. Toate ministerele au considerat că este greu să ofere asemenea informații în termen de 10 zile, așa că majoritatea a transmis că informațiile vor fi furnizate în termen de 30 de zile. Totuși, niciunul dintre ele nu a transmis acest lucru în termen de 5 zile, așa cum prevede legea. Niciunul din răspunsurile primite de noi în interval de 30 de zile nu a oferit toate informațiile solicitate.

Jumătate din ministerele care compun Guvernul – Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Culturii și Patrimoniului Cultural, Ministerul Comunicațiilor și al Societății Informaționale, Ministerul Economiei, Ministerul Comerțului și al Mediului de Afaceri, Ministerul Educației, Ministerul Cercetării, Ministerul Tineretului și Sportului, Ministerul Finanțelor Publice (doar un department subordonat a oferit un răspuns parțial), Ministerul Transporturilor și Infrastructurii – nici măcar nu și-au pus problema să respecte legea cu privire la accesul la informații.

Analiza răspunsurilor primite de la ministere relevă un deficit în gestionarea internă a informațiilor sau în comunicarea internă între departamente. Astfel, au fost cazuri în care ni s-au furnizat informații brute, fără vreo minimă prelucrare, ceea ce a făcut dificilă interpretarea datelor. În alte cazuri, cererea de informații “s-a pierdut” în interiorul instituțiilor înainte de a ajunge la deținătorii informațiilor. Tot astfel, răspunsurile nu și-au găsit drum de la cei care le-au compilat la solicitant.

Probabil cea mai complicată problemă în acest sens este lipsa structurală de coerență în gestionarea informației. De exemplu, am constatat că, în urma perindării la putere a diverselor coaliții guvernamentale, structura guvernului s-a schimbat de două ori între anii 2008 și 2010. Memoria instituțională a vechilor ministere nu este asumată de noile structuri, astfel încât informația gestionată de instituțiile desființate nu poate fi accesată.

Concluziile finale ale raportului relevă că legislația în vigoare, adoptată în 2005/2006, creează efecte care nu mai sunt în totalitate benefice pentru transparentă procesului de alocare a publicității publice. Prevederile referitoare la publicitatea din bani publici pot intra în conflict cu reglementările generale privind achizițiile publice, precum și cu gestionarea programelor finanțate din fonduri europene; astfel se creează confuzie atât în rândul autorităților locale, cât și al instituțiilor de presă.

Comportamentul defectuos al autorităților, companiilor de publicitate și al presei afectează grav impactul legii, iar utilizarea frauduloasă sau abuzivă a banului public persistă, deși este mai dificil de depistat și demonstrat. Atât autoritățile locale, cât și media sunt frustrate de modul în care legea funcționează în prezent și se resimte necesitatea unor clarificări.

În absența unei transparențe instituționale constante și predictibile, a unei reacții administrative, juridice și profesionale în fața abuzurilor – demonstrate sau prezumate – în alocarea publicității publice, neîncrederea societății crește, ducând la consolidarea unui fond general de suspiciune în capacitatea și voința autorităților de a asigura buna guvernare a țării.

Raportul conține o serie de recomandări privind posibile intervenții la nivel legislativ, al practicilor administrative curente și al industriei de mass media.

**Versiunea completă a raportului o puteți găsi pe site-ul CJI, aici:**  
[http://www.cji.ro/userfiles/file/rapoarte/raport\\_publicitate\\_publica.pdf](http://www.cji.ro/userfiles/file/rapoarte/raport_publicitate_publica.pdf)

*Pentru informații suplimentare referitoare la raport, vă rugăm să îi contactați pe Ioana Avădani - director executiv CJI, e-mail: [ioana@cji.ro](mailto:ioana@cji.ro) și George Ene – expert media, e-mail: [george.ene@hotmail.com](mailto:george.ene@hotmail.com).*