



**Centrul
pentru
Jurnalism
Independent**

APARĂTOR AL STANDARDELOR,
AGENT AL SCHIMBĂRII



PUBLICITATEA PUBLICĂ

ACCELERAȚI !

București 2012

Ioana Avădani, director executiv, CJI
Ciprian Nicolae, expert, Constrain

Mulțumiri

Cercetarea pentru prezentul raport a fost efectuată în cadrul unui proiect derulat în comun cu Open Society Justice Initiative, New York.

Autorii îi mulțumesc lui Darian Pavli, expert în probleme juridice al Justice Initiative, pentru sprijinul acordat pe tot parcursul proiectelor privind monitorizarea alocării publicității publice în România (2004-2012).

București, 2012

CUPRINS

1. Demersuri privind alocarea transparentă a contractelor de publicitate - scurt istoric....	3
2. Rațiunea cercetării	4
3. Metodologia cercetării	5
4. Date statistice despre procedurile analizate	7
3.1. Proceduri derulate în perioada iulie-decembrie 2009	7
3.2. Proceduri derulate în perioada iulie-decembrie 2010	9
3.3. Proceduri derulate în perioada ianuarie-iunie 2011.....	11
3.4. Proceduri derulate în perioada iulie-octombrie 2011	13
3.5. Date statistice comparative.....	15
5. Concluzii	19
6. Publicitatea care "nu se vede".....	21
7. Recomandări	23
8. Anexe	27

1. Demersuri privind alocarea transparentă a contractelor de publicitate - scurt istoric

Prezentul raport este cel mai recent efort dintr-un demers pornit de **Centrul pentru Jurnalism Independent** în anul 2004, cu susținerea **Open Society Justice Initiative, New York**.

În 2004, cu doar câteva luni înainte de alegerile generale și prezidențiale, relatări de presă au expus modul în care Guvernul de atunci utiliza fondurile publice de publicitate pentru a-și asigura o imagine favorabilă. În baza acestor informații, CJII a depus o solicitare de informații, cerând lista contractelor de publicitate semnate în perioada 2000-2004. Refuzul Guvernului de a furniza aceste date a fost urmat de un proces în contencios administrativ, câștigat de CJII. Alegerile din noiembrie 2004 au adus la Palatul Victoria o altă coaliție de guvernământ care și-a asumat investigarea modului în care autoritățile publice alocu contractele de publicitate. Informațiile oferite au relevat că în perioada 2000-2004, circa 60 de milioane de euro au fost cheltuite pentru publicitate publică, echivalentul a 8-10% din bugetul total al pieței de publicitate din România. Au fost adoptate măsuri legislative care au impus o mai mare transparență a alocării contractelor de publicitate, inclusiv prin apariția site-ului dedicat www.publicitatepublica.ro.

În 2006, România a adoptat o nouă legislație privind achizițiile publice, pentru transpunerea acquis-ului comunitar. Prevederile privind transparența contractelor de publicitate au fost menținute, iar caracterul de document public din oficiu a fost extins la toate dosarele de achiziție.

Cu toate acestea, aplicarea legii s-a erodat, astfel încât în 2009 am asistat la numeroase scandaluri în care milioane de euro au fost alocate prin încredințare directă sau într-o manieră lipsită de transparență, în scopul creării unei imagini favorabile a Guvernului sau autorităților locale. În unele cazuri, contractele de publicitate includeau clauze care cereau mass-media să difuzeze știri favorabile pentru instituția care alocase contractul sau materiale de PR pentru anumite personaje politice. În alte cazuri, contractele de publicitate publică erau folosite drept subvenții mascate pentru anumite companii de media. Cu o piață a publicității private în cădere spectaculoasă, cu bugetele reduse cu până la 50%, contractele cu autoritățile publice au devenit un adevărat balon de oxigen pentru multe redacții, gata să dea la schimb conținut editorial pentru mult doritele lichidități.

O monitorizare extensivă efectuată de CJII în perioada octombrie 2009-aprilie 2010 a relevat curențe serioase la nivel legislativ sau la nivelul practicilor curente, curențe ce conduceau la utilizarea arbitrară a fondurilor publice - exact problema pe care legislația încercase să o corecteze în 2005.

În iulie 2010, legislația privind achizițiile publice a fost modificată din nou și normele metodologice care impuneau autorităților utilizarea de criterii profesionale în alocarea publicității de stat au fost abrogate. **Câștigurile democratice din 2006 legate de transparența și răspunderea autorităților publice au fost, astfel, anulate.**

2. Rațiunea cercetării

Cercetarea pieței de publicitate publică din România a avut drept scop identificarea efectelor pe care le-au avut modificările legislative din domeniul achizițiilor publice din anul 2010.

În mod concret, prin Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 180/2010¹ a fost abrogat Ordinul nr. 183/2006² privind aplicarea dispozițiilor referitoare la contractul de publicitate media. În acest ultim ordin erau prevăzute structura, conținutul și modul de utilizare ale modelelor specifice de invitații de participare la procedura prin "cerere de oferte", referatului de oportunitate, raportului de evaluare a impactului, dosarului achiziției publice și ale contractului de servicii de publicitate media.

Această modificare legislativă trebuie corelată cu modificările aduse de Ordonanța de Urgență nr. 76 din 2010³ pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

OUG nr. 76/2010 a produs modificări importante în domeniul publicității publice:

- **reducerea pragului peste care este obligatorie publicarea unui anunț de participare și a unui anunț de atribuire** în sistemul informatic de utilitate publică disponibil **pe internet la www.publicitatepublica.ro**, de la 20.000 Euro anual la 15.000 Euro anual;
- **restrângerea noțiunii de contract de publicitate media** la doar difuzarea de reclamă sau alte forme de promovare prin intermediul mijloacelor de informare în masă scrise, audiovizuale sau electronice (față de "*crearea, producerea și/sau difuzarea de reclamă sau alte forme de promovare prin intermediul mijloacelor de informare în masă scrise, audiovizuale sau electronice*" în reglementarea anterioară).

Aceste două reglementări trebuie privite și prin prisma Memorandului nr. 398/2010 prin care Primul-ministru al Guvernului României a decis că, timp de 6 luni (17 februarie 2010 – 17 iulie 2010) "nu se va încheia nici un contract de publicitate și/sau de promovare". Memorandumul se aplica ministerelor și structurilor subordonate Guvernului și ministerelor. Memorandumul a fost prelungit cu 3 luni (de la 17 iulie 2010 la 17 octombrie 2010).

¹ Ordinul nr. 180 din 3 iunie 2010 privind abrogarea Ordinului președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 183/2006 privind aplicarea dispozițiilor referitoare la contractul de publicitate media a fost publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 391 din data de 14 iunie 2010.

² Ordinul nr. 183 din 3 noiembrie 2006 privind aplicarea dispozițiilor referitoare la contractul de publicitate media a fost publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 979 din data de 7 decembrie 2006.

³ Ordonanța de Urgență nr. 76 din 30 iunie 2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii a fost publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 453 din data de 2 iulie 2010.

3. Metodologia cercetării

Pentru realizarea de comparații coerente și identificarea de efecte reale ale modificărilor legislative, cercetarea a presupus identificarea și analiza procedurilor de achiziții derulate în următoarele perioade temporale:

- iulie – decembrie 2009
- iulie – decembrie 2010
- ianuarie – iunie 2011
- Iulie – octombrie 2011

Au fost verificate procedurile de achiziții (licitații și cereri de oferte) publicate în perioadele menționate pe www.e-licitatie.ro, respectiv a fost analizată respectarea regulilor de publicare a anunțurilor/invitațiilor de participare pe www.publicitatepublica.ro.

Verificarea procedurilor de achiziții realizată în cadrul cercetării s-a realizat cu luarea în considerare a următoarelor:

- **au fost verificate procedurile de achiziții care au inclus, în principal, unul sau mai multe dintre următoarele CPV¹:**
 - 79341000-6 - Servicii de publicitate
 - 79341100-7 - Servicii de consultanță în publicitate
 - 79341200-8 - Servicii de gestionare publicitară
 - 79341400-0 - Servicii de campanii de publicitate
 - 79342200-5 - Servicii de promovare
 - 92111200-4 - Producție de filme și de casete video publicitare, de propagandă și de informare
 - 92111210-7 - Producție de filme publicitare
 - 92210000-6 - Servicii de radio
 - 92200000-3 - Servicii de radio și de televiziune
 - 92220000-9 - Servicii de televiziune
 - 92225100-7 - Servicii de difuzare de filme la cerere

Subliniem faptul că multe dintre procedurile de achiziții publicate pe www.e-licitatie.ro vizează mai multe coduri CPV, fiind organizate sau nu pe loturi. Astfel, identificarea corectă a sumelor aferente fiecărui CPV este dificilă, făcând necesară solicitarea de informații la autoritatea contractantă.

Totodată, există potențial și alte proceduri neanalizate în cadrul prezentei cercetări, care cuprind și activități de publicitate publică în sensul OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare. Spre exemplu, în contractele de asistență tehnică pentru implementarea de proiecte cu finanțare nerambursabilă se prevede uneori în sarcina contractorului și obligația de a realiza măsurile de promovare/publicitate a proiectului respectiv.

¹ CPV = Common Procurement Vocabulary, Vocabularul Comun al Achizițiilor Publice

În cadrul cercetării au fost incluse și proceduri de achiziții care au vizat, în subsidiar, și următoarele CPV:

- 22462000-6 - Materiale publicitare
- 39294100-0 - Produse informative și de promovare
- 79800000-2 - Servicii tipografice și servicii conexe
- 79810000-5 - Servicii tipografice
- 79823000-9 - Servicii de tipărire și de livrare
- 79951000-5 - Servicii de organizare de seminarii
- 79952000-2 - Servicii pentru evenimente
- 9823000-9 - Servicii de tipărire și de livrare

Mai subliniem și faptul că o căutare a procedurilor după CPV nu este cea mai potrivită deoarece autoritățile contractante pot identifica un CPV eronat sau mai puțin potrivit pentru procedura respectivă.

- **procedurile verificate au fost cele de licitații și cereri de oferte.** Cercetarea de față nu a vizat și acele proceduri de negociere fără publicare a unui anunț în sistemul www.e-licitatie.ro și de care nu putem lua cunoștință decât din alte surse.
- **au fost analizate comparativ perioade de șase luni de zile** pentru a se putea identifica schimbarea modului de acțiune al autorităților contractante determinată de modificările legislative.
- **stadiul procedurilor** (atribuită / anulată / suspendare / în desfășurare) este cel înregistrat la jumătatea lunii noiembrie 2011.

4. Date statistice despre procedurile analizate

3.1. Proceduri derulate în perioada iulie-decembrie 2009

Pentru perioada iulie-decembrie 2009 au fost identificate în www.e-licitatie.ro un număr de 109 proceduri, cu următoarele date statistice importante:

(circa lei)		Observații
Sume totale supuse procedurilor	37.840.873,35	- una dintre autoritățile contractante nu a menționat nicio sumă la valoarea estimată
Sume totale atribuite	22.767.274,20	- alte autorități au menționat valoarea în Euro. Pentru analiză, suma a fost convertită în lei la cursul mediu al BNR pentru anul 2009: 1 Euro = 4,2373 lei
Sume totale proceduri în desfășurare și suspendate	3.050.746,15	- alte autorități au menționat interval de sume (între lei și ...lei). În aceste cazuri a fost luată în calcul valoarea mai mare
Sume totale proceduri anulate și nereluate	12.022.853,00	- în cazul procedurilor reluate de mai multe ori, a fost luată în calcul o singură dată valoarea acestora

Nr. județe cu proceduri de achiziții	31
---	----

Nu s-au derulat proceduri de achiziții pentru autorități contractante din județele: Buzău, Covasna, Galați, Sibiu, Giurgiu, Timișoara, Mehedinți, Olt, Bistrița, Satu Mare și Ilfov.

Distribuirea sumelor procedurilor analizate pe regiuni de dezvoltare:

Regiune:	Total	Atribuite	Anulate	În desfășurare
Nord-Est	1.079.587,41	1.079.587,41	0,00	0,00
Sud-Est	8.581.626,19	8.501.250,04	0,00	80.376,15
Sud	1.408.825,53	1.223.825,53	0,00	185.000,00
Sud-Vest	637.860,11	357.860,11	280.000,00	0,00
Vest	1.218.150,11	1.218.150,11	0,00	0,00
Nord-Vest	1.300.126,65	1.297.826,65	2.300,00	0,00
Centru	2.251.904,00	2.197.504,00	0,00	54.400,00
București-Ilfov	21.362.793,35	6.891.270,35	11.740.553,00	2.730.970,00

Distribuirea sumelor procedurilor analizate pe tipuri de autorități contractante:

	Total	Atribuite	Anulate	În desfășurare
Autorități centrale (ministere, agenții)	18.980.528,85	6.094.575,85	11.103.953,00	1.782.000,00
Autorități locale (ADR-uri, județe, municipii, comune, deconcentrate și descentralizate)	15.804.428,07	15.484.651,92	0,00	319.776,15
Altele (universități, societăți comerciale, ONG-uri)	3.055.916,43	1.188.046,43	918.900,00	948.970,00

Criteriul de atribuire utilizat:

	Număr proceduri	% din total proceduri
"Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic"	33	30,28%
"Prețul cel mai mic"	76	69,72%

Procedura de achiziție utilizată	Număr proceduri	% din total proceduri
Licitație	22	20,18%
Cerere de oferte	87	79,82%

Publicarea anunțurilor/invitațiilor de participare pe www.publicitatepublica.ro:

	Număr proceduri	% din total proceduri
Publicate pe www.publicitatepublica.ro, din care:	51	46,79%
au referat de oportunitate	51	46,79%
au raport de evaluare	10	9,17%
Nu au fost publicate pe www.publicitatepublica.ro	58	53,21%

Tipul de finanțare a contractului de achiziție

	contracte	procent	valoare	procent
- finanțare în cadrul unor proiecte	73	66,97%	23.453.157,81	61,98%
- finanțare de la bugetul autorității	36	33,03%	14.387.715,54	38,02%
- finanțare din sponsorizări	0	0,00%	0,00	0,00%

3.2. Proceduri derulate în perioada iulie-decembrie 2010

Pentru perioada iulie-decembrie 2010 au fost identificate în www.e-licitatie.ro un număr de 179 proceduri, cu următoarele date statistice importante:

	(circa lei)	Observații
Sume totale supuse procedurilor	43.528.504,15	- unele autorități au menționat interval de sume (între lei și ...lei). În aceste cazuri a fost luată în calcul valoarea mai mare - în cazul procedurilor reluate de mai multe ori, a fost luată în calcul o singură dată valoarea acestora
Sume totale atribuite	40.456.008,36	
Sume totale proceduri în desfășurare și suspendate	154.791,00	
Sume totale proceduri anulate și nereluate	2.917.704,79	

Nr. județe cu proceduri de achiziții	36
---	----

Nu s-au derulat proceduri de achiziții pentru autorități contractante din județele: Arad, Buzău, Giurgiu, Ilfov, Mehedinți și Mureș.

Distribuirea sumelor procedurilor analizate pe regiuni de dezvoltare:

Regiune:	Total	Atribuite	Anulate	În desfășurare
Nord-Est	6.062.418,82	5.618.720,82	367.968,00	75.730,00
Sud-Est	2.608.554,48	2.495.828,03	112.726,45	0,00
Sud	928.961,00	780.495,00	159.132,00	0,00
Sud-Vest	1.504.574,90	1.410.377,35	94.197,55	0,00
Vest	1.101.663,00	1.097.602,00	0,00	4.061,00
Nord-Vest	1.372.563,35	1.326.135,35	10.762,00	25.000,00
Centru	2.252.904,88	2.123.904,88	129.000,00	0,00
București-Ilfov	27.696.863,72	25.602.944,93	2.043.918,79	50.000,00

Distribuirea sumelor procedurilor analizate pe tipuri de autorități contractante:

	Total	Atribuite	Anulate	În desfășurare
Autorități centrale (ministere, agenții)	22.416.394,72	20.324.139,93	2.042.254,79	50.000,00
Autorități locale (ADR-uri, județe, municipii, comune, deconcentrate și descentralizate)	12.476.221,54	11.600.794,54	798.786,00	76.641,00
Altele (universități, societăți comerciale, ONG-uri)	8.635.887,89	8.531.073,89	76.664,00	28.150,00

Criteriul de atribuire utilizat:

	Număr proceduri	% din total proceduri
"Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic"	49	27,37%
"Prețul cel mai mic"	130	72,63%

Procedura de achiziție utilizată

	Număr proceduri	% din total proceduri
Licitație	47	26,26%
Cerere de oferte	132	73,74%

Publicarea anunțurilor/invitațiilor de participare pe www.publicitatepublica.ro:

	Număr proceduri	% din total proceduri
Publicate pe www.publicitatepublica.ro, din care:	79	44,13%
au referat de oportunitate	63	35,20%
au raport de evaluare	2	1,12%
Nu au fost publicate pe www.publicitatepublica.ro	100	55,87%

Tipul de finanțare a contractului de achiziție

	contracte	procent	valoare	procent
- finanțare în cadrul unor proiecte	148	82,68%	33.311.524,22	76,53%
- finanțare de la bugetul autorității	30	16,76%	10.213.829,93	23,46%
- finanțare din sponsorizări	1	0,56%	3.150,00	0,01%

3.3. Proceduri derulate în perioada ianuarie-iunie 2011

Pentru perioada ianuarie-iunie 2011 au fost identificate în www.e-licitatie.ro un număr de 256 proceduri, cu următoarele date statistice importante:

	(circa lei)	Observații
Sume totale supuse procedurilor	85.374.642,53	- unele autorități au menționat interval de sume (între lei și ...lei). În aceste cazuri a fost luată în calcul valoarea mai mare - în cazul procedurilor reluate de mai multe ori, a fost luată în calcul o singură dată valoarea acestora
Sume totale atribuite	46.039.964,23	
Sume totale proceduri în desfășurare și suspendate	35.465.450,56	
Sume totale proceduri anulate și nereluate	3.869.227,74	

Nr. județe cu proceduri de achiziții	39
---	----

Nu s-au derulat proceduri de achiziții pentru autorități contractante din județele: Buzău, Caraș-Severin și Mehedinți

Distribuirea sumelor procedurilor analizate pe regiuni de dezvoltare:

Regiune:	Total	Atribuite	Anulate	În desfășurare
Nord-Est	8.433.745,22	5.904.912,95	1.022.057,16	1.506.775,11
Sud-Est	5.149.315,81	3.133.607,09	0,00	2.015.708,72
Sud	5.391.739,58	3.462.349,08	827.477,00	1.101.913,50
Sud-Vest	2.942.356,85	1.416.000,09	584.669,20	941.687,56
Vest	2.578.562,00	2.340.012,00	0,00	238.550,00
Nord-Vest	5.812.765,11	2.932.219,99	425.483,54	2.455.061,58
Centru	8.754.680,95	2.385.968,00	645.100,00	5.723.612,95
București-Ilfov	46.311.477,01	24.464.895,03	364.440,84	21.482.141,14

Distribuirea sumelor procedurilor analizate pe tipuri de autorități contractante:

	Total	Atribuite	Anulate	În desfășurare
Autorități centrale (ministere, agenții)	41.831.195,95	21.992.288,97	364.440,84	19.474.466,14
Autorități locale (ADR-uri, județe, municipii, comune, deconcentrate și descentralizate)	32.661.996,39	18.582.846,23	2.330.040,74	11.749.109,42
Altele (universități, societăți comerciale, ONG-uri)	10.881.450,19	5.464.829,03	1.174.746,16	4.241.875,00

Criteriul de atribuire utilizat:

	Număr proceduri	% din total proceduri
"Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic"	81	27,07%
"Prețul cel mai mic"	175	72,93%

Procedura de achiziție utilizată

	Număr proceduri	% din total proceduri
Licitație	73	28,52%
Cerere de oferte	183	71,48%

Publicarea anunțurilor/invitațiilor de participare pe www.publicitatepublica.ro:

	Număr proceduri	% din total proceduri
Publicate pe www.publicitatepublica.ro, din care:	113	44,14%
au referat de oportunitate	101	39,45%
au raport de evaluare	2	0,78%
Nu au fost publicate pe www.publicitatepublica.ro	143	55,86%

Tipul de finanțare a contractului de achiziție

	contracte	procent	valoare	procent
- finanțare în cadrul unor proiecte	179	69,92%	68.075.401,61	79,74%
- finanțare de la bugetul autorității	77	30,08%	17.299.240,92	20,26%
- finanțare din sponsorizări	0	0,00%	0,00	0,00%

3.4. Proceduri derulate în perioada iulie-octombrie 2011

Pentru perioada iulie-octombrie 2011 au fost identificate în www.e-licitatie.ro un număr de 89 proceduri, cu următoarele date statistice importante:

	(circa lei)	Observații
Sume totale supuse procedurilor	52.000.824,74	- unele autorități au menționat interval de sume (între lei și ...lei). În aceste cazuri a fost luată în calcul valoarea mai mare - în cazul procedurilor reluate de mai multe ori, a fost luată în calcul o singură dată valoarea acestora
Sume totale atribuite	6.179.891,98	
Sume totale proceduri în desfășurare și suspendate	42.821.286,36	
Sume totale proceduri anulate și nereluate	2.999.646,40	

Nr. județe cu proceduri de achiziții	32
---	----

Nu s-au derulat proceduri de achiziții pentru autorități contractante din județele: Bistrița-Năsăud, Galați, Giurgiu, Ilfov, Mehedinți, Prahova, Satu Mare, Sălaj, Teleorman și Tulcea.

Distribuirea sumelor procedurilor analizate pe regiuni de dezvoltare:

Regiune:	Total	Atribuite	Anulate	În desfășurare
Nord-Est	4.718.702,74	1.413.578,67	2.895.334,07	409.790,00
Sud-Est	1.672.040,25	472.978,56	885.473,29	313.588,40
Sud	855.683,91	168.005,00	472.268,91	215.410,00
Sud-Vest	1.395.154,32	1.077.105,32	312.049,00	6.000,00
Vest	1.620.469,11	616.082,81	584.386,30	420.000,00
Nord-Vest	849.899,62	151.554,62	698.345,00	0,00
Centru	2.995.741,43	1.866.912,00	1.128.829,43	0,00
București-Ilfov	37.893.133,36	413.675,00	35.844.600,36	1.634.858,00

Distribuirea sumelor procedurilor analizate pe tipuri de autorități contractante:

	Total	Atribuite	Anulate	În desfășurare
Autorități centrale (ministere, agenții)	28.981.885,65	0,00	28.257.027,65	724.858,00
Autorități locale (ADR-uri, județe, municipii, comune, deconcentrate și descentralizate)	12.199.465,38	5.217.215,98	6.037.461,00	944.788,40
Altele (universități, societăți comerciale, ONG-uri)	10.819.473,71	962.676,00	8.526.797,71	1.330.000,00

Criteriul de atribuire utilizat:

	Număr proceduri	% din total proceduri
"Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic"	33	37,08%
"Prețul cel mai mic"	56	62,92%

Procedura de achiziție utilizată

	Număr proceduri	% din total proceduri
Licitație	30	33,71%
Cerere de oferte	59	66,29%

Publicarea anunțurilor/invitațiilor de participare pe www.publicitatepublica.ro:

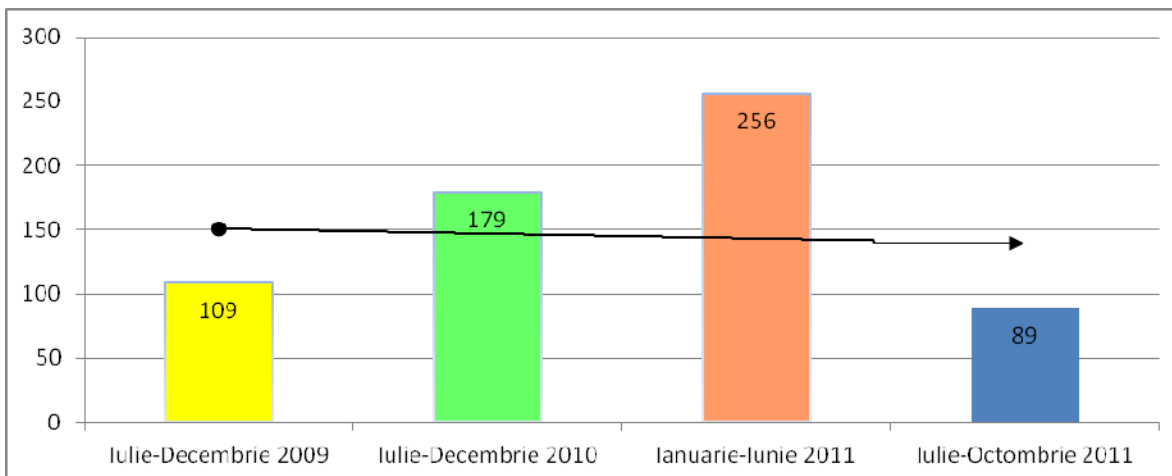
	Număr proceduri	% din total proceduri
Publicate pe www.publicitatepublica.ro, din care:	45	50,56%
au referat de oportunitate	38	42,70%
au raport de evaluare	0	0,00%
Nu au fost publicate pe www.publicitatepublica.ro	44	49,44%

Tipul de finanțare a contractului de achiziție

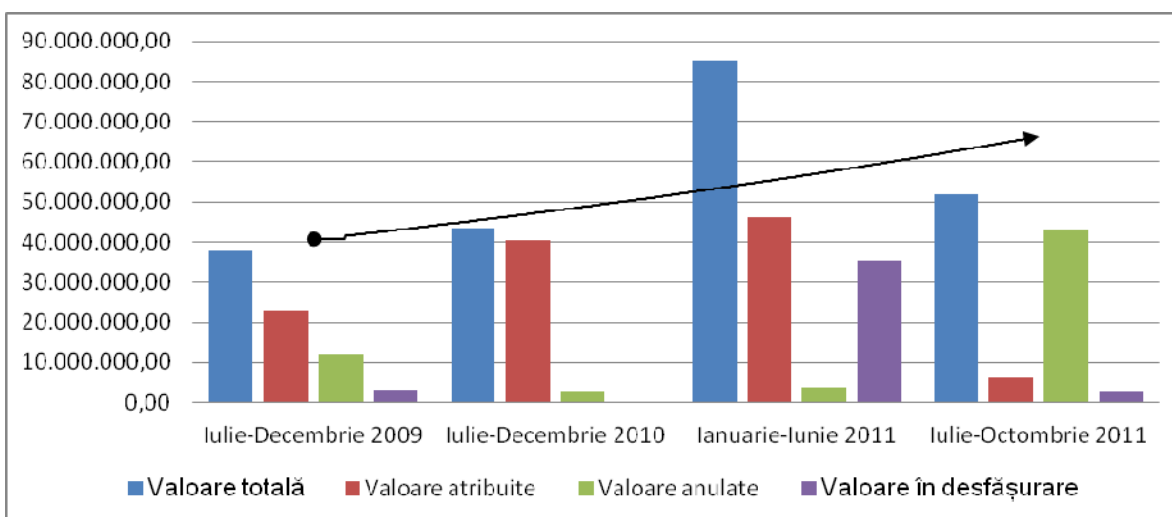
	contracte	procent	valoare	procent
- finanțare în cadrul unor proiecte	72	80,90%	47.537.962,04	91,42%
- finanțare de la bugetul autorității	17	19,10%	4.462.862,70	8,58%
- finanțare din sponsorizări	0	0,00%	0,00	0,00%

3.5. Date statistice comparative

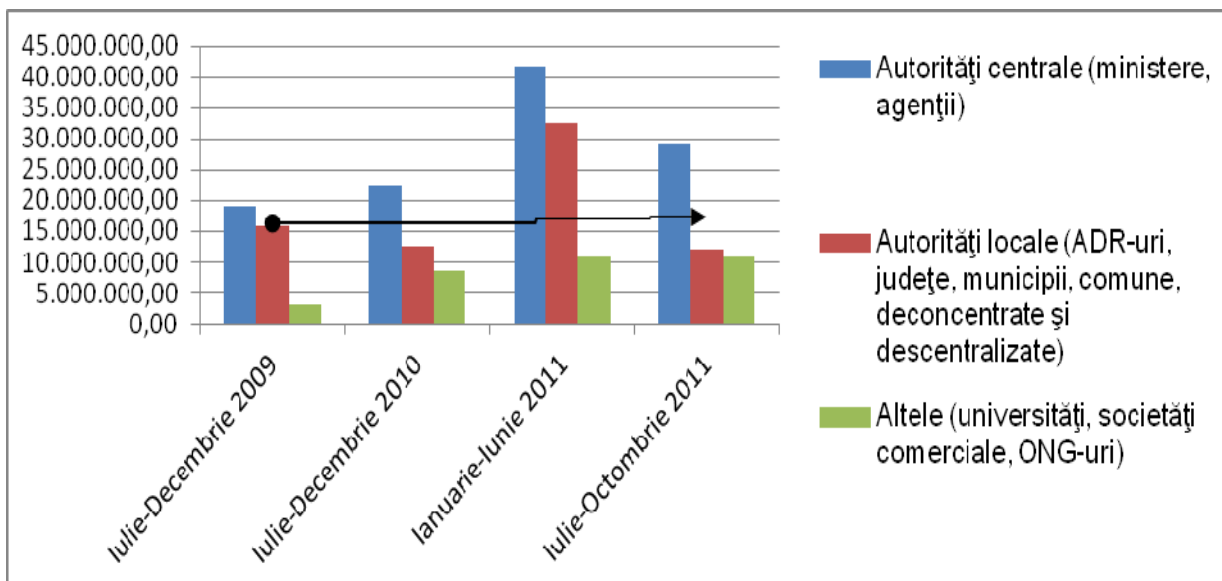
A. Evoluția numerică a procedurilor de achiziții pe perioade:



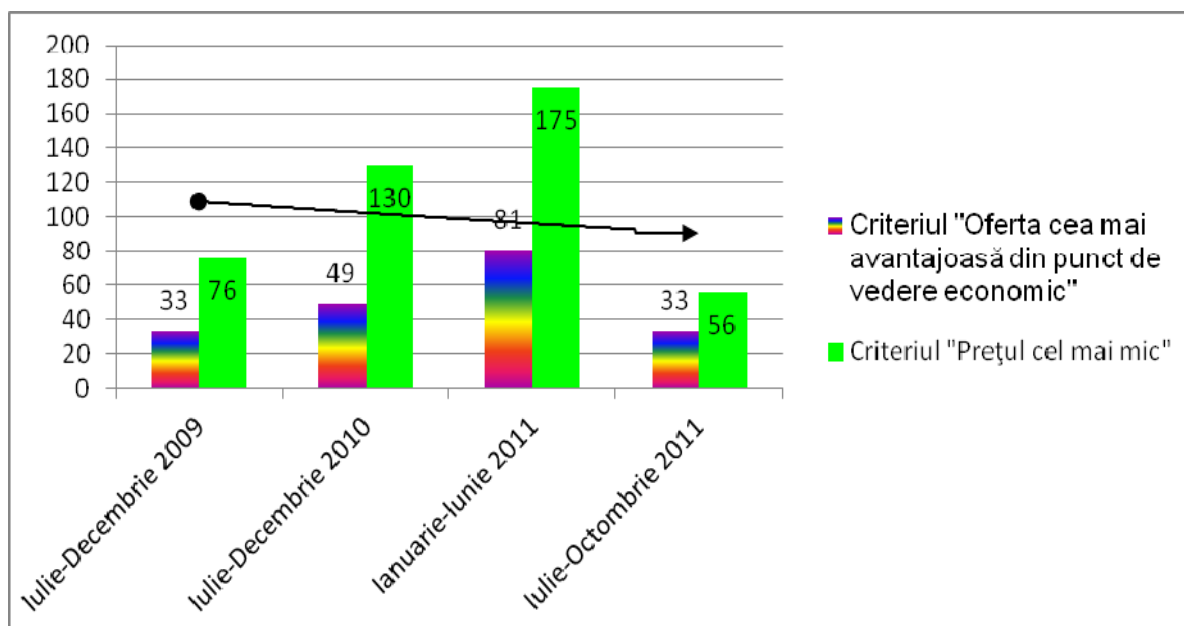
B. Evoluția valorică a procedurilor de achiziții pe perioade:



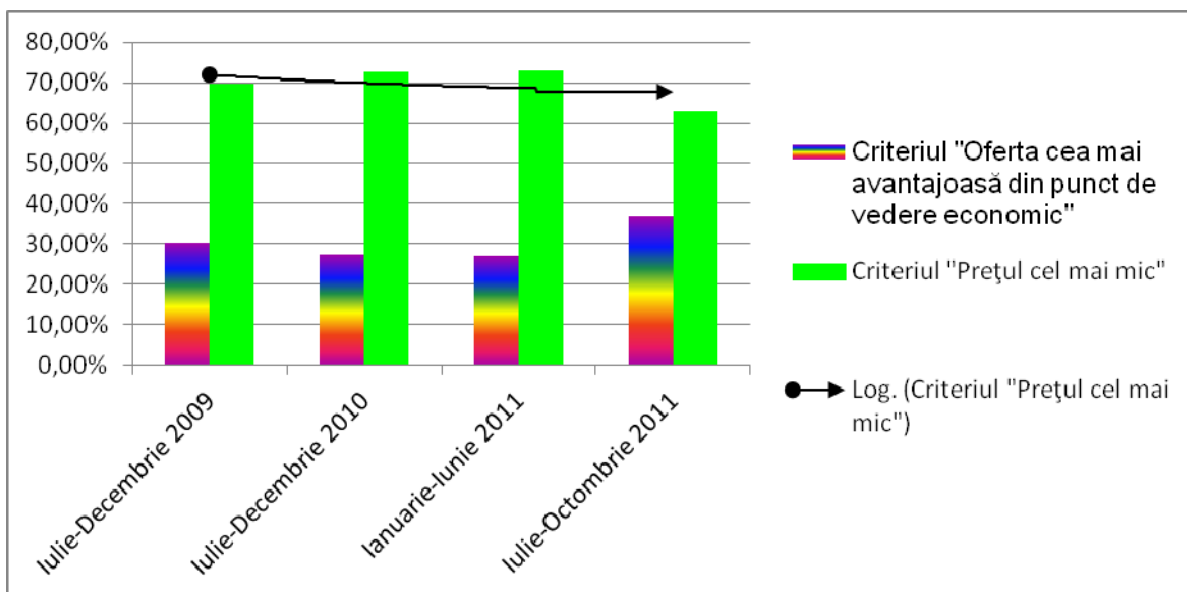
C. Evoluția valorică a procedurilor de achiziții pe tipuri de autorități și perioade:



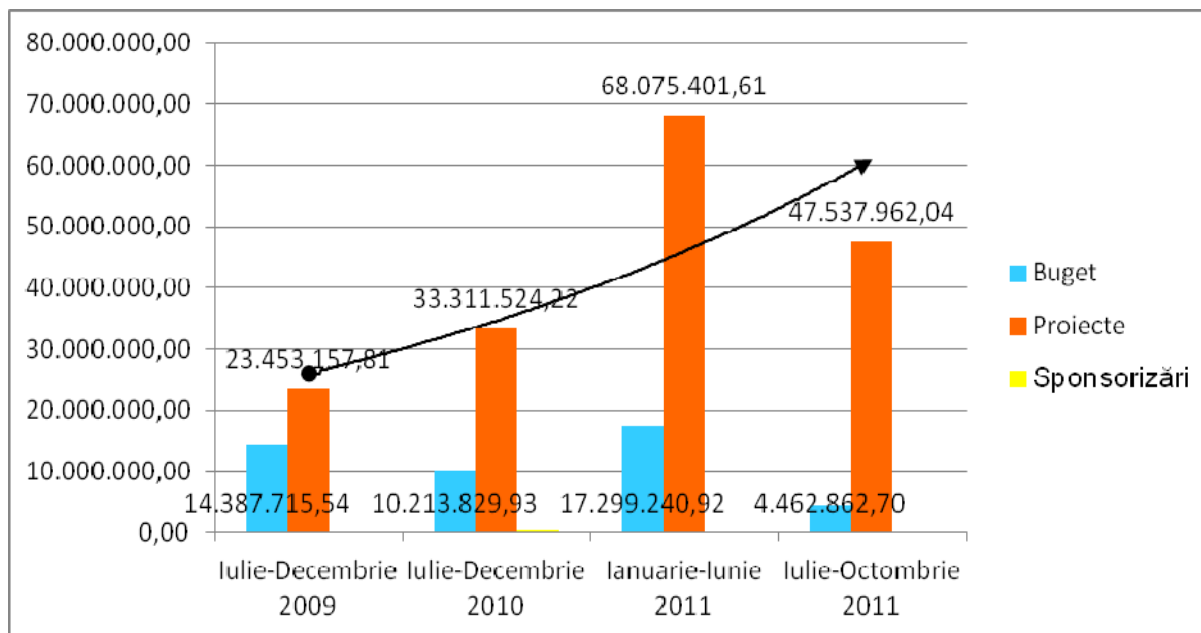
D. Utilizarea criteriilor de atribuire pe perioade (ca număr):



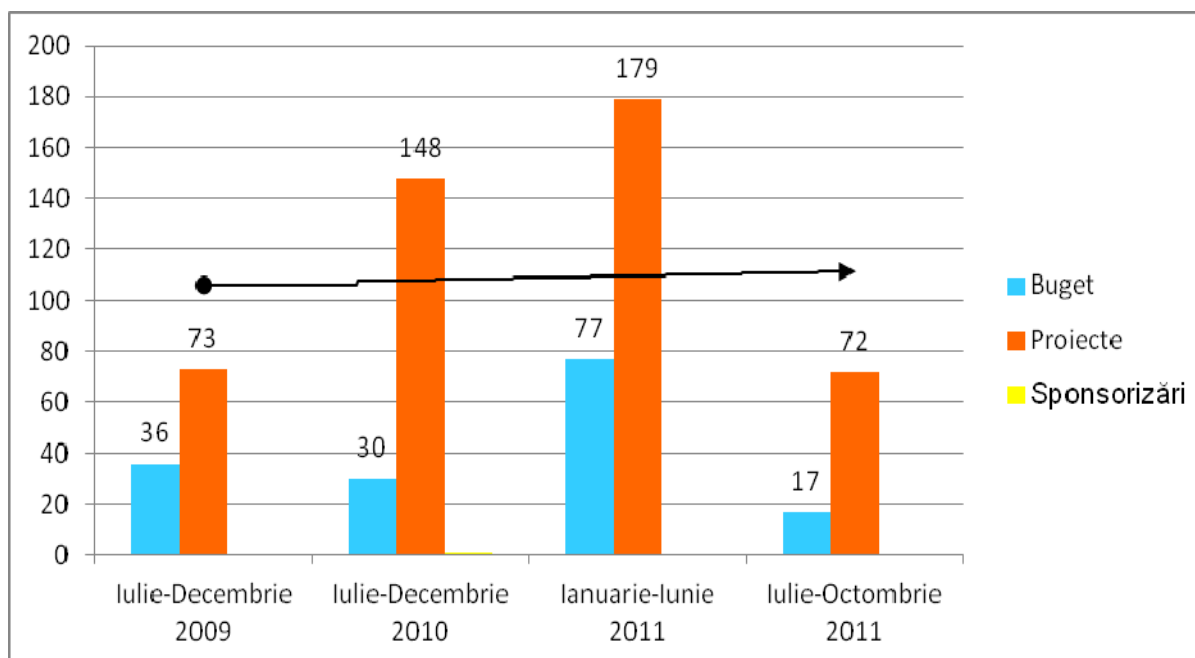
E. Utilizarea criteriilor de atribuire pe perioade (ca pondere):



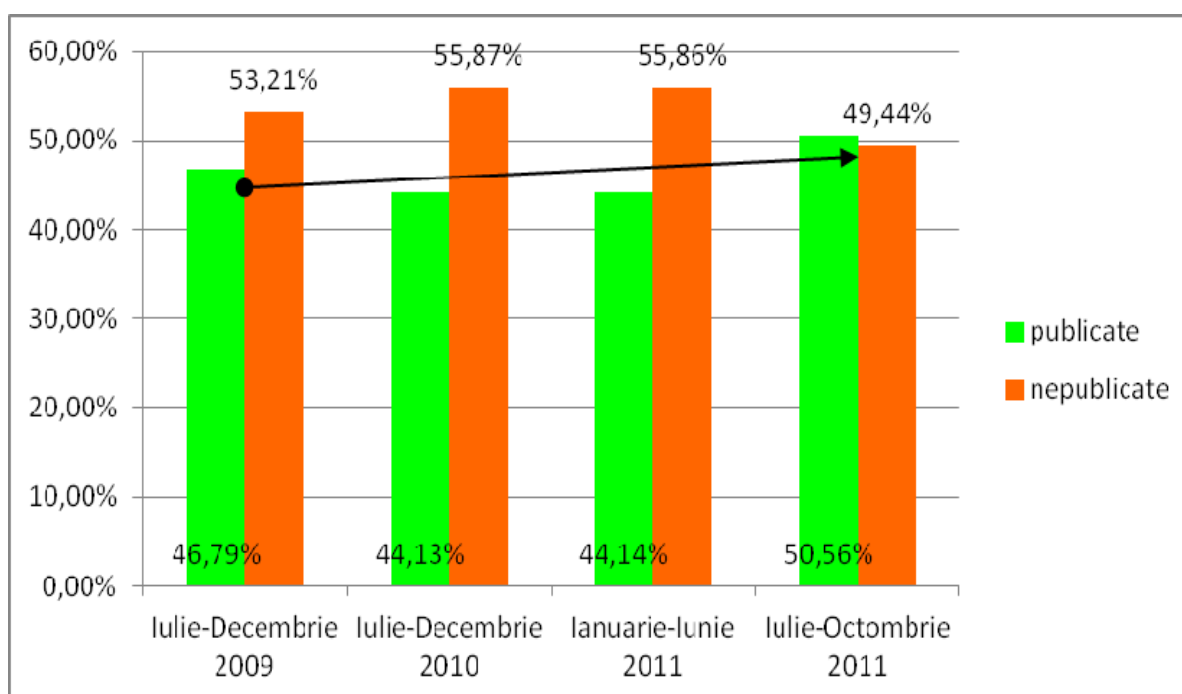
F. Tipul de finanțare a contractelor de achiziție publică (ca valoare)



G. Tipul de finanțare a contractelor de achiziție publică (ca număr)



H. Publicarea anunțurilor/invitațiilor pe www.publicitatepublica.ro



5. Concluzii

- ❖ **Piața de publicitate publică în România este în continuă creștere**, mai ales datorită accesării fondurilor nerambursabile europene (proceduri realizate în proiecte). Se constată aproape dublarea sumelor disponibile în 2011 față de anul 2010.
- ❖ Anual, **piața de publicitate publică din România are potențialul de a depăși 150 milioane lei (~ 35 milioane Euro) în 2011**, din care circa **75-80% reprezintă sume din proiecte cu finanțare nerambursabilă**
- ❖ Chiar dacă Primul-ministru a emis, la începutul anului 2010, un memorandum care a suspendat toate contractele de publicitate (cu excepția celor decurgând din proiecte europene), **s-au înregistrat în continuare proceduri de achiziții finanțate din surse bugetare, altele decât proiecte cu finanțare nerambursabilă**
- ❖ Cu toate că au existat modificări legislative importante, publicarea anunțurilor/invitațiilor de participare în sistemul www.publicitatepublica.ro s-a menținut la aproximativ 45-50% din totalul procedurilor. S-a redus în schimb cu circa 10-15% procentul procedurilor pentru care au fost publicate referate de oportunitate și cu peste 80% procentul procedurilor pentru care au fost publicate rapoarte de evaluare a impactului.
- ❖ La cinci ani de zile de la apariția OUG nr. 34/2006, **există încă autorități/instituții care nu numai că nu publică anunțuri/invitații de participare pe www.publicitatepublica.ro, ci nici măcar nu sunt înregistrate ca autorități contractante pe acest site** (ex: Casa Națională de Asigurări de Sănătate; Agenția Națională de Administrare Fiscală; Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România). Aceasta deși valorile estimate ale contractelor de publicitate ale acestor autorități/instituții depășesc pragurile legale de publicare pe www.publicitatepublica.ro.
- ❖ Este posibil ca autoritățile contractante să nu vadă în site-ul www.publicitatepublica.ro un mijloc de promovare a procedurilor pe care le derulează, ci doar o obligație de îndeplinit. Astfel, sunt autorități care au postat pe www.publicitatepublica.ro anunțul/invitația de participare și după mai multe zile/săptămâni după apariția pe www.e-licitatie.ro.
- ❖ **Au fost identificate următoarele situații care creează probleme de căutare a procedurilor de achiziții** în sistemele online www.e-licitatie.ro și www.publicitatepublica.ro:
 - utilizarea numelor autorităților contractante nu este corelată între sistemele online de publicare a anunțurilor/invitațiilor de participare (ex: în www.e-licitatie.ro este folosit "județul Bacău", în timp ce în www.publicitatepublica.ro apare denumirea de "Consiliul județean Bacău");
 - utilizarea numelor autorităților este incoerentă și în discordanță cu cadrul legal în vigoare (ex: unele sunt "municipii", altele "consilii locale", iar altele "unități administrativ-teritoriale");

- În www.publicitatepublica.ro unele autorități au denumirea scrisă cu diacritice, altele nu;
- sistemele de căutare în site-urile www.e-licitatie.ro și www.publicitatepublica.ro sunt puțin eficiente (ex: la o căutare după cuvântul "Mures" pe www.publicitatepublica.ro, printre rezultate apare "Direcția Generală a Finanțelor Publice Mureș"; la o căutare după cuvântul "Mureș", printre rezultate nu mai pare și "Direcția Generală a Finanțelor Publice Mureș");
- căutarea procedurilor după ceea ce se achiziționează (produse/servicii/lucrări) poate fi incompletă, unele autorități putând identifica greșit tipul contractului.

Probabil cea mai potrivită modalitate de căutare este cea care vizează analiza fiecărei proceduri, cu inconvenientul unui mare consum de timp.

6. Publicitatea care "nu se vede"

Accesarea fondurilor nerambursabile în România are o amploare din ce în ce mai mare și în ceea ce privește publicitatea publică. Există resurse financiare disponibile în special din fonduri structurale și de coeziune și fonduri pentru dezvoltare rurală.

Cu toate că importanța utilizării corecte a sumelor provenind din fondurile nerambursabile europene este afirmată periodic de membrii Guvernului României, realitatea face că o parte importantă a resurselor financiare disponibile din aceste surse nu este suficient de vizibilă.

Ne referim aici la sumele cheltuite în conformitate cu procedurile speciale de achiziții, aplicabile organizațiilor private care nu se încadrează în categoria "autorități contractante" reglementată de OUG nr. 34/2006.

În luna octombrie 2011, Centrul pentru Jurnalism Independent a inițiat un studiu online privind utilizarea sumelor destinate publicității publice de către organizațiile private acoperite de procedurile speciale ale următoarelor programe:

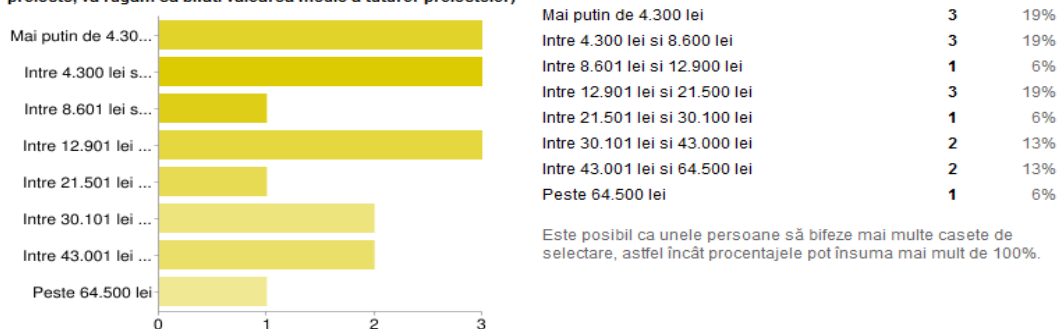
- Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (procedura prevede publicarea de anunțuri în presa scrisă);
- Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (procedura prevede publicarea de anunțuri pe site-ul propriu și/sau în presa scrisă);
- Programul Operațional Regional (procedura prevede transmiterea de cerere de oferte către trei sau mai mulți operatori economici).

În cadrul studiului au fost transmise invitații de completare a unui chestionar (a se vedea anexa nr. 1) către 379 destinatari (adrese de email ale proiectelor finanțate prin POS DRU, POS CCE și POR). Din păcate, au fost înregistrate doar un număr de 16 răspunsuri (4,2% raportat la destinatari), ceea ce dovedește o lipsă de interes din partea celor vizați de a participa la studiu.

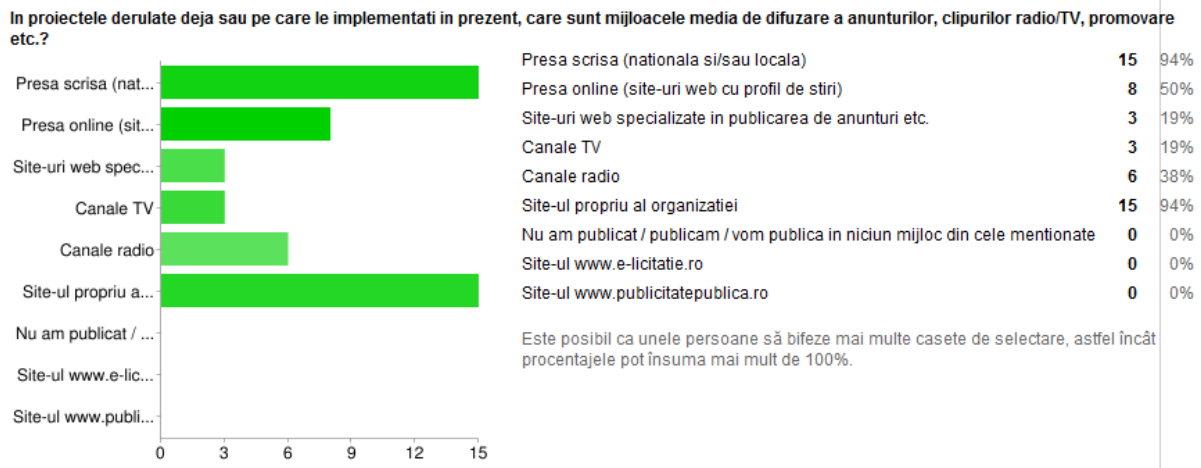
Deși numărul de răspunsuri nu este relevant, câteva elemente mai importante reies din acest studiu:

- doar 19% dintre respondenți (3 din 16) au precizat că au utilizat procedurile de achiziție prevăzute de OUG nr. 34/2006, restul utilizând una dintre procedurile speciale menționate sau studiul de piață;
- circa 81% dintre respondenți (13 din 16) au menționat că valoarea medie a sumelor destinate contractelor de publicitate publică depășește echivalentul a 1.000 Euro / proiect;

Care este valoarea medie a sumelor destinate contractelor de publicitate publica in cadrul proiectelor dvs.? (daca aveti mai multe proiecte, va rugam sa bifati valoarea medie a tuturor proiectelor)



- În ceea ce privește mijloacele de publicare a anunțurilor/invitațiilor de participare la procedurile de achiziții cvasitotalitatea cazurilor semnalate sunt legate de site-ul propriu al organizației și de presa scrisă, iar nu de site-urile www.e-licitatie.ro și www.publicitatepublica.ro.



Pornind de la aceste rezultate, considerăm că există un risc major ca fondurile de publicitate utilizate conform procedurilor speciale menționate mai sus, să fie puțin vizibile atât autorităților responsabile, cât mai ale potențialilor ofertanți.

Sumele astfel utilizate sunt dificil de calculat, însă o estimare a acestora ar trebui să se bazeze pe următoarele premise:

- cvasitotalitatea organizațiilor private care nu intră în categoria "autorități contractante" vor fi tentate să utilizeze procedurile speciale de achiziții;
- în cele mai mult cazuri canalele de difuzare a anunțurilor/invitațiilor de participare la achizițiile organizate de aceste organizații private vor fi site-ul propriu și presa scrisă;
- valoarea medie minimă a costurilor de publicitate publică din proiectele realizate de astfel de organizații private va fi de cel puțin echivalentul în lei de 2.000 Euro;
- pentru toată perioada de utilizare a fondurilor nerambursabile post-aderare, se pot înregistra cel puțin 3 – 4.000 de organizații private care vor utiliza fonduri de publicitate publică în conformitate cu procedurile de mai sus, adică o medie de minim 1.000.000 Euro anual utilizați astfel.

Probabil că piața de publicitate publică ce "nu se vede" și care este finanțată din fonduri europene este cu mult mai mare, dar fără date oficiale ale autorităților de management nu se poate realiza o imagine exactă a acesteia.

7. Recomandări

Pornind de la tendințele evidențiate de datele din prezentul raport, precum și în baza experienței noastre anterioare, de la problemele semnalate atât de autoritățile locale, cât și de oamenii din presă, propunem **următoarele recomandări**, menite a facilita procesul de achiziție de publicitate, a garanta transparența procesului decizional, alocarea corectă a contractelor și responsabilizarea autorităților.

Prevederile speciale referitoare la contractele de publicitate publică trebuie să fie menținute în legislație, deoarece autoritățile publice joacă un rol însemnat în piața de publicitate și o pot influența. În plus, problemele care au dus la adoptarea acelor prevederi – **alocarea netransparentă, uneori arbitrară a fondurilor publice de publicitate - persistă** încă în societatea românească. Pentru a pune însă în concordanță legislația cu situația reală, unele prevederi ar trebui modificate, în timp ce prevederi noi ar trebui introduse.

Prin recenta aderare a României la **Open Government Project**, statul și-a asumat noi obligații de transparență care vizează punerea la dispoziția publicului – într-un format accesibil și ușor de procesat - a tuturor datelor și documentelor care facilitează controlul vicin asupra actului de guvernare.

6.1 Legislație, norme și decizii administrative

❖ Ce ar trebui să se schimbe:

- ar trebui să existe **doar un singur format web pentru anunțarea achizițiilor publice** și un singur set de documente la care autoritățile să facă referință. Ideal, acesta ar trebui să fie site-ul general pentru toate achizițiile publice (www.elicitatie.ro), dar care ar trebui să își îmbunătățească modalitatea de căutare și identificare a diferitelor contracte (mai multe sugestii la "Practici"). Până la atingerea acestui nivel, site-ul dedicat (www.publicitatepublica.ro) trebuie menținut și utilizarea lui trebuie impusă autorităților, așa cum prevede legea.
- **Pragul** care obligă la anunțarea publică a contractelor de publicitate publică ar trebui **să coboare sub 15.000 de euro pe an** (modificare introdusă în 2010). Un astfel de prag ar trebui stabilit după **consultări cu actorii implicați** (industria de media, organizațiile de tip watch-dog, autoritățile publice), pentru ca stabili care este limita rezonabilă între un process facil de achiziție și respectarea echilibrului pieței locale de media.
- **Prevederile legale referitoare la accesul la informațiile** legate de contractele de publicitate **ar trebui respectate** (în cele din urmă, acesta ar putea fi rolul celui de-al doilea site, www.publicitatepublica.ro) și informațiile importante pentru acest

tip de activități (sume, beneficiari finali, studii de evaluare a impactului) ar putea fi publicate aici în mod obligatoriu. Astfel s-ar putea impune **standarde comune pentru orice tip de autoritate**. Accesul la informații, prin intermediul Legii 544/2001 nu ar fi afectat (autoritățile ar putea folosi website-ul pentru a răspunde mai ușor și mai complet solicitărilor de informații în domeniu).

❖ Ce ar trebui adăugat:

- **elaborarea de urgență a normelor metodologice privind achiziționarea de publicitate media**, conform art.58 din OUG 34/2006 (amendată). Ordinul ANRMAR care detalia aceste norme a fost abrogat în 2010, urmând a fi actualizat în funcție de recente schimbările legislative. Aceasta actualizare nu s-a mai produs, ceea ce a dus la pierderea unor bune practici stabilite în 2006, în cooperare cu industria mass-media și societatea civilă. În momentul de față, achizițiile de publicitate media se fac după criteriile generale de achiziții: prețul cel mai mic sau cea mai bună ofertă tehnico-economică.
- ar trebui să existe **o distincție clară** între anunțurile publicitare cu scop informativ general, și campaniile de PR ale unei instituții sau activitățile de propagandă în beneficiul unui anumit reprezentant al instituției. **Achiziționarea de spațiu media pentru propagandă și materiale de PR general pentru instituții ar trebui interzisă expres**, iar campaniile de publicitate pentru bunuri și servicii ar trebui acceptate numai în anumite circumstanțe – de regulă, **doar acolo unde o instituție sau o companie de stat intră în concurență directă cu companii private**.
- **rolul contractelor-cadru ar trebui clarificat**, iar **utilizarea lor limitată** la anumite situații, de regulă la cele care presupun publicitate de rutină sau predictibilă. De asemenea, **rolul și libertățile agenților de publicitate ar trebui clarificate**.
- **absența planurilor media** în procedurile de alocare a publicității **ar trebui să fie acceptată numai în cazuri de excepție**, de regulă acolo unde se acceptă contractele-cadru.
- este nevoie să se introducă **prevederi care să reglementeze dreptul companiilor publice de a lua parte la licitații de publicitate publică**, care să abordeze problema competiției dintre sfera publică și cea privată pentru obținerea banului public.

Considerăm, de asemenea, necesare anumite clarificări legale care ar facilita procesul de alocare a publicității publice:

- **relația fiscală dintre companiile de media și autoritățile statului ar trebui reevaluată**, astfel încât, ori de câte ori statul datorează unei companii de media mai mult decât aceasta datorează statului, compania de media să nu fie împiedicată să participe la licitații;

- legislația care reglementează publicitatea publică ar trebui să facă o **distincție clară între problemele de interes public și informațiile publicitare.**

6.2 Practici

Am identificat și câteva zone în care considerăm că este nevoie de îmbunătățirea practicilor.

Unificarea formatului celor două site-uri pe care se anunță contractele de publicitate este **o necesitate stringentă**. Este drept că site-ul general (www.e-licitație.ro) permite adăugarea tuturor documentelor necesare, dar nu există obligativitatea atașării sau un format pre-definit pentru nota de justificare și cea de evaluare, documente obligatorii pentru contractele de publicitate, potrivit legii. Site-ul ar trebui modificat astfel încât **să nu permită apariția unui anunț privind publicitatea publică** decât în situația în care **toate documentele obligatorii au fost corect postate.**

Pregătirea funcționarilor publici reprezintă o altă măsură esențială. Zonele care ar trebui perfecționate sunt:

- cunoștințele despre standardele de evaluare ale UE;
- cunoașterea și aplicarea codurilor CPV;
- cunoașterea procedurilor de publicitate și a pieței de media;
- însușirea bunelor practici și a exemplelor pozitive;
- cunoștințe despre buget (inclusiv la nivelul Cabinetului);
- clarificarea rolului auditului de audiență, care să nu mai permită abuzuri din partea autorităților (condiția ca o organizație de media să facă parte dintr-o organizație privată) sau a industriei (furnizarea unor certificate de audit false).

Decizia politică și/sau profesionalizarea funcționarilor publici ar putea duce la îmbunătățirea altor practici. Considerăm că următoarele recomandări sunt de natură să contribuie la creșterea încrederii publice.

- autoritățile publice ar trebui **să elaboreze legislația și cadrul normativ în colaborare cu actorii direct afectați de aceasta**; în acest sens, este recomandabil să se meargă dincolo de consultările obligatorii potrivit legii transparenței decizionale, atragând o implicare activă a beneficiarilor, în cadrul unor dezbateri directe cu profesioniști și experți din diverse domenii. De remarcat că majoritatea covârșitoare a actelor legislative care reglementează regimul achizițiilor publice au fost adoptate ca ordonanțe de urgență, deci prin evitarea oricărei dezbateri publice sau parlamentare.

- **autoritățile anti-corupție trebuie să desfășoare - și să aibă libertatea să o facă - investigații ample**, fără întârzieri nejustificate și fără ingerințe politice în cazurile care ridică suspiciuni privind respectarea legii;
- **instituțiile publice ar trebui să fie mai transparente și mai responsabile față de public**, prin îmbunătățirea structurii organizaționale interne și a sistemelor de management al informației;
- **ANRMAP, autoritatea națională care reglementează achizițiile publice trebuie să joace un rol important în aplicarea legii**. ANRMAP ar trebui să aibă un personal adecvat dimensionat, bine pregătit pentru a-și îndeplini obligațiile care îi revin conform legii.

8. Anexe

Anexa nr. 1 – Chestionar online publicitate publică

Stimata Doamna / Stimate Domn, Centrul pentru Jurnalism Independent (CJI - www.cji.ro) este o organizatie non-guvernamentala, non-profit care actioneaza pentru profesionalizarea presei prin pastrarea standardelor jurnalistice si prin dezvoltarea unui mediu echilibrat, onest si responsabil in mass-media. In perioada iulie-decembrie 2011, CJI deruleaza proiectul PUBLICITATEA DIN FONDURI PUBLICE - REGLEMENTARI, MECANISME, ABUZURI, care exploreaza legatura dintre fondurile publice (inclusiv cele europene) si piata de mass-media, in incercarea de a identifica modalitati de imbunatatire a reglementarilor si de crestere a eficientei utilizarii acestor fonduri. In cadrul acestui proiect realizam un studiu privind alocarea si transparenta utilizarii fondurilor de publicitate publica. In intelesul OUG nr. 34/2006, cu modificarile si completarile ulterioare, prin publicitate publica se intelege: servicii avand ca obiect difuzarea de reclama sau alte forme de promovare prin intermediul mijloacelor de informare in masa scrise, audiovizuale sau electronice. Va rugam sa aveti amabilitatea de a raspunde la intrebarile de mai jos (timp estimat de citire si completare: 4 minute). V-am fi recusatori daca ati putea realiza aceasta pana cel tarziu in data de 15 noiembrie 2011. Va multumim! Subliniem ca raspunsurile dvs. individuale nu vor fi facute publice. Ele vor fi tratate doar ca ansamblu al tuturor raspunsurilor primite, datele care vor fi facute publice fiind cele statistice (ex: ...% dintre respondenti au precizat ca)

*Obligatoriu

Care este denumirea organizatiei dvs.? *

Ce tipuri de proiecte, dintre cele mentionate mai jos, implementati sau ati implementat din 2007 si pana in prezent? *

- PO DCA
- POS CCE
- POS DRU
- POR
- POS Mediu

Cate proiecte de tipul celor mentionate mai sus implementati sau ati implementat din 2007 si pana in prezent? *

- 1 proiect
- 2 proiecte
- 3 proiecte
- 4 proiecte
- 5 proiecte
- 6 proiecte sau mai multe

Ce tipuri de proceduri ati utilizat pentru atribuirea contractelor de publicitate publica din cadrul proiectelor? *

- Procedurile de achizitie prevazute de OUG nr. 34/2006
- Procedurile simplificate de achizitie prevazute de POS CCE pentru entitatile care nu sunt autoritati contractante in sensul OUG nr. 34/2006
- Procedurile simplificate de achizitie prevazute de POS DRU pentru entitatile care nu sunt autoritati contractante in sensul OUG nr. 34/2006
- Procedurile simplificate de achizitie prevazute de POR pentru entitatile care nu sunt autoritati contractante in sensul OUG nr. 34/2006
- Alta procedura (ex: studiu de piata)

Care este valoarea medie a sumelor destinate contractelor de publicitate publica in cadrul proiectelor dvs.? (daca aveti mai multe proiecte, va rugam sa bifati valoarea medie a tuturor proiectelor) *

- Mai putin de 4.300 lei
- Intre 4.300 lei si 8.600 lei
- Intre 8.601 lei si 12.900 lei
- Intre 12.901 lei si 21.500 lei
- Intre 21.501 lei si 30.100 lei
- Intre 30.101 lei si 43.000 lei
- Intre 43.001 lei si 64.500 lei
- Peste 64.500 lei

In proiectele derulate deja sau pe care le implementati in prezent, care sunt mijloacele media de difuzare a anunturilor, clipurilor radio/TV, promovare etc.? *

- Presa scrisa (nationala si/sau locala)
- Presa online (site-uri web cu profil de stiri)
- Site-uri web specializate in publicarea de anunturi etc.
- Canale TV
- Canale radio
- Site-ul propriu al organizatiei
- Nu am publicat / publicam / vom publica in niciun mijloc din cele mentionate
- Site-ul www.e-licitatie.ro
- Site-ul www.publicitatepublica.ro