

# MONITORIZAREA CHELTUIELILOR CU PUBLICITATEA DIN PROIECTELE EUROPENE



- Experiența României, Moldovei și a Macedoniei -



Proiectul **Monitorizarea cheltuielilor cu publicitatea din proiectele europene - Experiența României**, susținut de Uniunea Europeană, prin intermediul programului Hercule II (2007\_2013), s-a derulat în perioada octombrie 2013- august 2014. Programul fost creat cu scopul de a promova activități menite să combată fraudă ce afectează interesele economice ale UE, cum ar fi contrabanda cu țigări sau produsele falsificate.

(Pentru mai multe informații accesați:

[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/funding/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/funding/index_ro.htm)).

Conținutul acestui raport reflectă opinia autorilor, iar Comisia Europeană (OLAF) nu este răspunzătoare pentru modul în care informația ar putea fi utilizată.

Autori: Ciprian Nicolae (România), Vitalie Condrațchi (Moldova), Misha Popovikj (Macedonia)

Editor: Ioana Avădani

© Centrul pentru Jurnalism Independent

Bulevardul Regina Elisabeta nr. 32, etaj 1, sector 5

București, România

Tel: 021.311.13.75

Email: [staff@cji.ro](mailto:staff@cji.ro)

[www.cji.ro](http://www.cji.ro)



**Centrul pentru Jurnalism Independent**

apărător al standardelor,

agent al schimbării



iunie 2014



# **MONITORIZAREA CHELTUIELILOR CU PUBLICITATEA DIN PROIECTELE EUROPENE**

**- Experiența României, Moldovei și a Macedoniei -**



# CUPRINS

Click pe titlu pentru a naviga direct la pagina dorită!

## PARTEA I – Experiența României

1. RAȚIUNEA CERCETĂRII .....	5
2. METODOLOGIA CERCETĂRII .....	6
3. SURSELE DE INFORMARE UTILIZATE .....	12
3.1. www.e-licitatie.ro .....	12
3.2. www.data.gov.ro .....	13
3.3. https://www.fonduri-ue.ro .....	13
3.4. www.publicitatepublica.ro .....	14
3.5. Cererile de informații de interes public .....	14
3.6. Alte surse .....	16
4. DATE STATISTICE DESPRE PROCEDURILE ANALIZATE .....	16
4.1 Date statistice despre procedurile analizate .....	17
4.2 Date comparative .....	19
5. NOI MODIFICĂRI LEGISLATIVE CU IMPACT ÎN DOMENIUL PUBLICITĂȚII PUBLICE .....	21
6. CONCLUZII .....	23
7. PROPUNERI PRIVIND ÎMBUNĂTĂȚIREA CADRULUI LEGISLATIV ȘI INSTITUȚIONAL ÎN MATERIA PUBLICITĂȚII PUBLICE .....	25
8. STUDII DE CAZ .....	27
8.1 Achiziționarea de servicii de publicitate în SUA de către Autoritatea Națională pentru Turism .....	27
8.2 Publicitate pentru fondurile europene .....	29
9. Anexe .....	34
9.1 Anexa nr. 1 – Cereri de informații de interes public .....	34

## PARTEA II – Experiența Moldovei

1. Legislație și norme .....	38
2. Proceduri .....	39
3. Termeni și regulamente specifice .....	40
4. Publicații în mass-media .....	41
5. O nouă lege a achizițiilor publice a fost elaborată .....	42
6. Proiectele cu finanțare din partea UE .....	42
7. Studii de caz .....	43
8. Concluzii .....	45
9. Recomandari .....	45

## PARTEA III – Experiența Macedoniei

1. Introducere și informații de background .....	46
2. Structura fondurilor europene în Macedonia .....	46
2.1. Cadrul legal .....	46
2.2. Ecosistemul media .....	48
2.3. Componente de vizibilitate ale proiectelor UE .....	49
2.4. Studii de caz .....	50
2.5. Concluzii .....	52



## 1. RAȚIUNEA CERCETĂRII

Cercetarea pieței de publicitate publică din România are o vechime de peste 10 ani. Primele demersuri au fost făcute la începutul anilor 2000, când monitorizările de presă au relevat o prezență semnificativă a publicității plătite de autorități publice sau companii aflate în proprietatea statului. Monitorizarea în paralel a volumului de publicitate plătită de atare entități și a ponderii materialelor critice la adresa lor în publicațiile respective a dus la evidențierea unei legături directe între dimensiunile bugetelor de publicitate publică și „bunavoința mediatică” de care se bucurau cei care le plăteau. Astfel, utilizarea publicității din bani publici pentru a influența agenda editorială a fost demonstrată, iar chestiunea „cenzurii economice” (denumită și „soft censorship”) a apărut pe agenda publică.

Începând cu 2004, Centrul pentru Jurnalism Independent (CJI) a monitorizat sistematic cheltuielile de publicitate din bani publici și a inițiat programe menite să ducă schimbări pozitive în ceea ce privește transparența și responsabilitatea autorităților publice care cumpără publicitate. CJI a publicat astfel de rapoarte de monitorizare în 2005, 2010 și 2012.

În perioada 2005-2006, CJI a condus demersurile societății civile care urmăreau schimbarea legislației privind achizițiile publice. Aceste demersuri au avut ca rezultat impunerea obligației de transparență pentru toate dosarele de achiziție (considerate de atunci încoace, prin lege, informații de interes public) și creșterea transparenței pentru bugetele de publicitate (inclusiv justificarea necesității și evaluarea impactului pentru campaniile publicitare plătite din bani publici). CJI a dezvoltat un Ghid de bune practici în alocarea publicității din fonduri publice, iar prevederile acestuia au fost ulterior preluate la nivel normativ, printr-un ordin al

**ANRMAP**<sup>1</sup>. CJI a derulat, de asemenea, mai multe serii de cursuri pentru funcționarii publici însărcinați cu achiziția de publicitate, precum și pentru jurnaliști și alți profesioniști din mass-media.

Raportul de monitorizare „**Publicitatea publică – Tot mai puțină transparență, tot mai multă neîncredere**”, publicat în 2010<sup>2</sup>, releva erodarea spiritului legii și scăderea transparenței în alocarea publicității „de stat”. Raportul marca, totodată, faptul că autoritățile publice și-au menținut un rol important pe piața de publicitate, investind bugete importante, provenind în principal din fondurile europene. Din informațiile parțiale primite pentru 2010 (în urma solicitărilor de informații depuse la ministere în baza legii liberului acces la informațiile de interes public), rezulta că s-au alocat pentru publicitate (prin bugetul de stat) peste 47 de milioane de lei (peste 11 milioane de euro).

Următorul raport, publicat în 2012<sup>3</sup>, a avut drept scop identificarea efectelor pe care le-au avut modificările legislative din domeniul achizițiilor publice din anul 2010.

Astfel, raportul “**Publicitatea publică - Accelerați**”, atrăgea atenția asupra unui fenomen din ce în ce mai amplu, legat de finanțările nerambursabile europene: transparența scăzută în materie de achiziții. Acest fenomen viza și piața de publicitate publică, în sensul că achizițiile realizate conform procedurilor speciale reglementate de autoritățile de management „scăpau” ochiului publicului. În cadrul studiului menționat, pe baza unei scurte cercetări, valoarea a ceea ce am numit „Publicitatea care *nu se vede*” era estimată la peste 1 milion de euro anual.

1. Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice ([www.anrmap.ro](http://www.anrmap.ro)).

2. Disponibil la <http://www.cji.ro/?p=1090>

3. Disponibil la <http://www.cji.ro/?p=1761>



Pornind de la acest studiu și pentru evaluarea mai corectă a influenței fondurilor europene asupra pieței de publicitate din România, Centrul pentru Jurnalism Independent a inițiat actualul proiect “**Monitorizarea cheltuielilor cu publicitatea în proiectele finanțate din fonduri europene – experiența românească**”.

Proiectul se derulează în perioada octombrie 2013 – august 2014 și vizează obținerea următoarelor rezultate:

1. realizarea unei metodologii de monitorizare a bugetelor de publicitate ale proiectelor finanțate de UE în România;
2. un raport privind alocarea bugetelor de publicitate ale proiectelor finanțate din fonduri europene în România în anul 2013, realizat prin aplicarea metodologiei nou create;
3. testarea metodologiei în Macedonia și Republica Moldova și realizarea unui inventar de probleme privind alocarea fondurilor de publicitate în aceste țări;
4. elaborarea unui set de recomandări pentru intervenții legale, de sugestii de implementare și de bune practici pentru a îmbunătăți transparența alocării bugetelor de publicitate ale proiectelor finanțate de UE.

Proiectul este finanțat de Oficiul Anti-Fraudă al Uniunii Europene (OLAF). El își propune să documenteze modul în care sunt alocate bugetele de publicitate din proiectele cu finanțare europeană. Cine sunt principalii beneficiari și cum afectează aceste fonduri competiția pe piața de mass-media sunt întrebări la care studiul de față nu și-a propus să răspundă. Mai mult, dată fiind prezenta lipsă de transparență, credem că, în actuala arhitectură a informațiilor despre fondurile europene, nici nu se poate răspunde la aceste întrebări.

## 2. METODOLOGIA CERCETĂRII

**PASUL 1 – Identificarea reglementărilor incidente domeniului achizițiilor și, în mod specific, cele privind achizițiile de publicitate publică**

În România există reglementări pentru achizițiile efectuate de autorități contractante (autorități și instituții publice, respectiv asimilate acestora) și reglementări speciale (legate de accesarea fondurilor nerambursabile europene, aplicabile entităților juridice care nu au calitate de autoritate contractantă în sensul reglementării generale privind achizițiile publice):

***OUG nr. 34 / 2006 – aplicare:***

### **» Autorități contractante:**

- a) oricare organism al statului - autoritate publică sau instituție publică - care acționează la nivel central ori la nivel regional sau local;
- b) oricare organism, altul decât unul dintre cele prevăzute la lit. a), cu personalitate juridică, care a fost înființat pentru a satisface nevoi de interes general fără caracter comercial sau industrial și care se află cel puțin în una dintre următoarele situații:
  - este finanțat, în majoritate, de către o autoritate contractantă, astfel cum este definită la lit. a), sau de către un alt organism de drept public;
  - se află în subordinea sau este supusă controlului unei autorități contractante, astfel cum este definită la lit. a), sau unui alt organism de drept public;
  - în componența consiliului de administrație/organului de conducere sau de supervizare, mai mult de jumătate din numărul membrilor acestuia sunt numiți de către o autoritate contractantă, astfel cum este definită la lit. a), sau de către un alt organism de drept public;





- c) oricare asociere formată de una sau mai multe autorități contractante dintre cele prevăzute la lit. a), b), d) sau e);
- d) oricare întreprindere publică ce desfășoară una sau mai multe dintre activitățile prevăzute la cap. VIII secțiunea 1, atunci când aceasta atribuie contracte de achiziție publică sau încheie acorduri-cadru destinate efectuării respectivelor activități;
- e) oricare subiect de drept, altul decât cele prevăzute la lit. a) - d), care desfășoară una sau mai multe dintre activitățile prevăzute la cap. VIII secțiunea 1, în baza unui drept special sau exclusiv, astfel cum este acesta definit la art. 3 lit. k), acordat de o autoritate competentă, atunci când acesta atribuie contracte de achiziție publică sau încheie acorduri-cadru destinate efectuării respectivelor activități.

» **Entitate juridică fără calitate de autoritate contractantă** – care atribuie:

- a) contract de lucrări cu o valoare estimată egală sau mai mare decât echivalentul în lei al sumei de 5.000.000 euro și care este finanțat/subvenționat în mod direct, în proporție de mai mult de 50%, de către o autoritate contractantă;
- b) contract de servicii cu o valoare estimată egală sau mai mare decât echivalentul în lei al sumei de 200.000 euro și care este finanțat/subvenționat în mod direct, în proporție de mai mult de 50%, de către o autoritate contractantă.

**Proceduri speciale** (aplicabile în cazul în care nu este incidentă OUG nr. 34/2006):

- **Ordinul ministrului fondurilor europene nr 1.120/2013** – aplicabil pentru fondurile structurale și de coeziune începând cu 22.10.2013 (în vigoare)

- obligativitatea publicării unei invitații de participare și a unui anunț de atribuire pe [www.fonduri-ue.ro](http://www.fonduri-ue.ro)

- a dispărut obligativitatea publicării în presa scrisă (cotidian național/regional/local).

► **Ordinul ministrului fondurilor europene nr. 1050/2012** – aplicabil pentru fondurile structurale și de coeziune începând cu 16.11.2012 (**abrogat**)

- obligativitatea publicării unei invitații de participare în presa scrisă (cotidian național/regional)

► **Proceduri specifice fiecărui program operațional finanțat din fonduri structurale** (ex: Instrucțiunea POS DRU 26/2010) (**abrogate**)

- obligativitatea publicării unei invitații de participare în presa scrisă (cotidian național/regional) dacă valoarea estimată a contractului era mai mare de 15.000 Euro, echivalent lei (valoare fără T.V.A.)

- obligativitatea publicării unei invitații de participare pe site-ul propriu dacă valoarea estimată a contractului era mai mică de 15.000 Euro, echivalent lei (valoare fără T.V.A.).

**PASUL 2 – Stabilirea a ceea ce acoperă noțiunea de publicitate publică**

**OUG nr. 34 / 2006, art. 58, alin (1) și (2):**

(1) În cazul atribuirii contractelor de publicitate media, cu o valoare estimată mai mare decât cea prevăzută la art. 19, autoritatea contractantă are obligația de a publica un anunț de participare și un anunț de atribuire în sistemul informatic de utilitate publică disponibil pe internet, la o adresă dedicată, precum și pe pagina proprie de internet.

(2) În sensul prevederilor alin. (1), prin contract de publicitate media se înțelege orice **contract de servicii având ca obiect difuzarea de**



reclamă sau alte forme de promovare prin intermediul mijloacelor de informare în masă scrise, audiovizuale sau electronice.

**OUG nr. 34 / 2006, art. 19:**

Autoritatea contractantă achiziționează direct produse, servicii sau lucrări, în măsura în care valoarea achiziției, estimată conform prevederilor secțiunii a 2-a a prezentului capitol, nu depășește echivalentul în lei a 30.000 euro exclusiv T.V.A. pentru fiecare achiziție de produse ori servicii, respectiv a 100.000 euro exclusiv T.V.A. pentru fiecare achiziție de lucrări. Achiziția se realizează pe bază de document justificativ.

**Atenție!!!** Reglementările în vigoare la un moment dat pot fi mai puțin coerente/corecte și, pornind de la acestea, entitățile care organizează proceduri de achiziții publice pot disimula natura contractului.

**Exemplu:** combinarea unor servicii de publicitate (difuzarea de anunțuri în presa scrisă) cu servicii de recrutare și de plasare a forței de muncă, în scopul de a beneficia de regimul mai favorabil aplicabil pentru ultimul tip de servicii. Astfel, entitatea care organizează achiziția declară că dorește semnarea unui contract de recrutare și de plasare a forței de muncă, cu o valoare estimată de circa 300.000 euro.

Potrivit prevederilor OUG 34 / 2006, art. 16 coroborat cu art. 57, pentru serviciile de recrutare și de plasare a forței de muncă (menționate în Anexa 2B) obligația de aplicare a OUG 34 / 2006 incumbă doar în situația în care valoarea estimată a contractului de furnizare ori de servicii care a fost atribuit este egală sau mai mare decât echivalentul în lei al sumei de 400.000 euro.

**PASUL 3 – Stabilirea codurilor CPV care trebuie luate în considerare în cadrul analizei**

**OUG nr. 34 / 2006, Anexa 2A:**

Pct. 13: Servicii de publicitate --- CPV de la 79341000-6 la 79342200-5 (cu excepția 79342000-3 și 79342100-4)

**Coduri CPV:**

- 79340000-9 - Servicii de publicitate și de comercializare
- 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
- 79341500-1 - Servicii de publicitate aeriană
- 79342200-5 - Servicii de promovare

Având în vedere definirea limitativă a publicității media în OUG nr. 34/2006, dar și cazuistica în domeniu, considerăm că, **pentru România ar trebuie verificate următoarele coduri CPV:**

- 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

### **Atenție!!!**

- unele proceduri pot viza mai multe dintre codurile CPV menționate mai sus, codul CPV legat de publicitate fiind sau nu codul principal (tendința este ca beneficiarii să stabilească tipul procedurii pornind de la CPV principal);
- unele proceduri sunt greșit stabilite ca fiind/nefiind de publicitate publică:
  - fie publicitatea publică este inclusă la 'etc.' în diverse pachete de servicii (ex: servicii de organizare evenimente care includ și publicitate publică);
  - fie publicitatea publică efectivă reprezintă un procent redus din pachetul de servicii (ex: este considerat de publicitate publică pachetul de servicii care include un anunț într-un cotidian național + realizarea grafică și tipărirea unor materiale pentru un seminar de finalizare proiect);
- există contracte în care publicitatea publică nu apare ca și CPV, fiind dificil de identificat (ex: 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).

### **CPV adiacente sau în legătură cu publicitatea publică:**

- 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

### **PASUL 4 – Identificarea surselor de informații privind procedurile de achiziții de publicitate publică**

#### **Site-uri de publicitate a achizițiilor în România:**

- [www.anrmap.ro](http://www.anrmap.ro)
- [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro)
- [www.fonduri-ue.ro](http://www.fonduri-ue.ro)
- [achizitii.apdrp.ro](http://achizitii.apdrp.ro)
- [www.data.gov.ro](http://www.data.gov.ro)
- [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro)

#### **Site-uri ale programelor de finanțare europeană în România:**

➤ *fonduri structurale și de coeziune*

#### **1. Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POS CCE)**

- <http://amposcce.minind.ro>
- <http://oiimm.mimmcma.ro>
- <http://www.poscce.edu.ro>
- <http://fonduri.mcsi.ro>
- <http://oie.minind.ro>

#### **2. Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU)**

- [www.fseromania.ro](http://www.fseromania.ro)
- [www.fsenordest.ro](http://www.fsenordest.ro)
- [www.fsesudest.ro](http://www.fsesudest.ro)



- [www.fsesudmuntenia.ro](http://www.fsesudmuntenia.ro)
  - [www.oirsvfse.ro](http://www.oirsvfse.ro)
  - [www.oirposdru-vest.ro](http://www.oirposdru-vest.ro)
  - [www.runv.ro](http://www.runv.ro)
  - [www.oirposdrucentru.ro](http://www.oirposdrucentru.ro)
  - [www.oiposdrubi.ro](http://www.oiposdrubi.ro)
  - [www.posdru.edu.ro](http://www.posdru.edu.ro)
  - [www.tvet.ro](http://www.tvet.ro)
  - [www.fse.anofm.ro](http://www.fse.anofm.ro)
3. **Programul Operațional Sectorial Transport (POS-T)**
    - [www.ampost.ro](http://www.ampost.ro)
  4. **Programul Operațional Sectorial Mediu (POS Mediu)**
    - [www.posmediu.ro](http://www.posmediu.ro)
  5. **Programul Operațional Regional (POR)**
    - [www.inforegio.ro](http://www.inforegio.ro)
    - [www.inforegionordest.ro](http://www.inforegionordest.ro)
    - [www.adrse.ro](http://www.adrse.ro)
    - [www.adrmuntenia.ro](http://www.adrmuntenia.ro)
    - [www.adroltenia.ro](http://www.adroltenia.ro)
    - [www.adrvest.ro](http://www.adrvest.ro)
    - [www.nord-vest.ro](http://www.nord-vest.ro)
    - [www.adrcentru.ro](http://www.adrcentru.ro)
    - [www.adrbi.ro](http://www.adrbi.ro)
  6. **Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA)**
    - [www.fonduriadministratie.ro](http://www.fonduriadministratie.ro)
  7. **Programul Operațional Asistență Tehnică (POAT)**
    - [www.poat.ro](http://www.poat.ro)
  8. **Programul de Cooperare Transfrontaliera Romania-Bulgaria**
    - [cbcromaniabulgaria.eu](http://cbcromaniabulgaria.eu)
  9. **Programul de Cooperare Transfrontaliera Ungaria-Romania**
    - [www.huro-cbc.eu/ro](http://www.huro-cbc.eu/ro)
  10. **Programul de Cooperare Transnațională Sud-Estul Europei**
    - [www.sudestul-europei.ro](http://www.sudestul-europei.ro)
  11. **Programul de Cooperare Interregionala INTERREG IVC**
    - [www.interreg4c.eu](http://www.interreg4c.eu)
  12. **Programul pentru rețeaua de dezvoltare urbană URBACT II**
    - [urbact.eu](http://urbact.eu)
  13. **Programul de Cooperare Interregionala INTERACT II**
    - [www.interact-eu.net](http://www.interact-eu.net)
  14. **Programul de Cooperare Interregionala ESPON 2013**
    - [www.esponromania.ro](http://www.esponromania.ro)
  15. **Programul de cooperare IPA CBC Romania-Serbia**
    - [www.romania-serbia.net](http://www.romania-serbia.net)
  16. **Programul de cooperare ENPI CBC in bazinul Marii Negre**
    - [www.blacksea-cbc.net](http://www.blacksea-cbc.net)
  17. **Programul de cooperare ENPI CBC Romania-Ucraina-Republica Moldova**
    - [www.ro-ua-md.net](http://www.ro-ua-md.net)



## 18. Programul de cooperare ENPICBC Ungaria-Slovacia-Romania-Ucraina

- [www.huskroua-cbc.net](http://www.huskroua-cbc.net)

➤ *fonduri pentru dezvoltare rurală*

### 1. Programul Național de Dezvoltare Rurală

- [www.apdrp.ro](http://www.apdrp.ro)

### 2. Programul Operațional pentru Pescuit

- [www.ampeste.ro](http://www.ampeste.ro)

## Atenție!!!

Achizițiile directe sunt dificil de identificat deoarece majoritatea operatorilor privați beneficiari de fonduri nerambursabile nu au obligația de a publica informații despre acestea. La fel, autoritățile contractante care achiziționează servicii de publicitate publică cu o valoare de până la 5.000 euro, nu au obligația de a publica aceasta.

### **OUG nr. 34 / 2006, art. 19<sup>1</sup>:**

(1) În situația prevăzută la art. 19, autoritatea contractantă transmite în SEAP o notificare cu privire la achiziția directă a cărei valoare depășește echivalentul în lei al sumei de 5.000 euro fără TVA, în cel mult 10 zile de la data primirii documentului justificativ ce stă la baza achiziției realizate.

## **PASUL 5 – Delimitarea tipurilor de beneficiari și de proceduri aplicabile**

Multitudinea de reglementări în domeniu face necesară identificarea procedurilor aplicabile pentru fiecare tip de beneficiar, respectiv pentru fiecare tip de finanțare în parte.

În România, categoriile de beneficiari de finanțare pot fi structurale astfel:

1. autorități și instituții publice (ministere, agenții, consilii județene, consilii locale etc.)
2. organizații neguvernamentale + organizații de cult
3. societăți comerciale (IMM, întreprinderi mari, societăți cooperative etc.)
4. persoane fizice (în cazul PNDR – cu obligația de a se autoriza ca PFA sau microîntreprindere până la finele proiectului)

Pornind de la aceste tipuri de beneficiari, principalele proceduri aplicabile pot fi structurate după cum urmează:

<b>Tip beneficiar de fonduri</b>	<b>Procedura aplicată</b>	<b>Publicitatea achizițiilor</b>
autorități și instituții publice	exclusiv OUG 34/2006	<a href="http://www.e-licitatie.ro">www.e-licitatie.ro</a>
organizații neguvernamentale + organizații de cult	OUG 34/2006 sau procedură specială	<a href="http://www.e-licitatie.ro">www.e-licitatie.ro</a> sau cotidian + site propriu sau <a href="http://www.fonduri-ue.ro">www.fonduri-ue.ro</a> + site propriu
societăți comerciale	OUG 34/2006 sau procedură specială	<a href="http://www.e-licitatie.ro">www.e-licitatie.ro</a> sau cotidian + site propriu sau <a href="http://www.fonduri-ue.ro">www.fonduri-ue.ro</a> + site propriu

## PASUL 6 – Analizarea procedurilor de achiziții și structurarea lor în funcție de obiectivele cercetării

Acest ultim pas a condus la structurarea rezultatelor cercetării în funcție de criterii precum: alocarea pe regiuni de dezvoltare; împărțirea pe proceduri atribuite, anulate și în desfășurare; structurarea în funcție de procedura de achiziție utilizată sau criteriul de atribuire.

### 3. SURSELE DE INFORMARE UTILIZATE

Pentru realizarea de comparații coerente și identificarea de efecte reale ale modificărilor legislative, cercetarea a presupus identificarea și analiza procedurilor de achiziții lansate în anul 2013, atât de autoritățile contractante prin SEAP ([www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro)), cât și de entitățile obligate a utiliza proceduri speciale de achiziții.

Pornind de la aceasta, principalele surse de informare disponibile au fost:

- [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro)
- [www.data.gov.ro](http://www.data.gov.ro)
- <https://www.fonduri-ue.ro>
- [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro)

- răspunsurile la cererile de informații de interes public (realizate în baza Legii nr. 544/2001) transmise către autoritățile care gestionează fonduri structurale și de coeziune.

#### 3.1. [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro)

Sistemul Electronic de Achiziții Publice, disponibil la adresa de internet [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro) este în continuare subiect de critică în ceea ce privește modul de accesare a informațiilor. Astfel, în cadrul cercetării au fost urmărite anunțurile sau invitațiile de participare la diverse proceduri,

respectiv anunțurile de atribuire aferente achizițiilor directe efectuate de autorități contractante.

Identificarea tuturor informațiilor aferente unei proceduri presupune următorii pași:

1. selectarea secțiunii de anunțuri de participare, invitații de participare sau anunțuri de atribuire
2. introducerea denumirii autorității contractante, a numărului anunțului sau măcar a codului CPV aferent procedurii

*\*Atenție!* De multe ori denumirea autorității contractante poate fi ușor diferită față de ceea ce ne așteptăm (ex: Comuna X vs. Consiliul local X vs. UAT X). Aceasta presupune identificarea denumirii prin metoda încercare-eroare sau căutarea în meniul “Lista participantii” fie după codul de identificare fiscală, fie prin derularea listei. Ambele modalități presupun un important consum de timp.

*\*Atenție!* Cunoașterea numărului anunțului se poate face prin solicitarea de informații de la autoritatea contractantă.

3. căutarea procedurilor care corespund criteriilor autoritate contractantă sau număr anunț sau cod CPV, respectiv identificarea procedurii căutate

*\*Atenție!* Pentru a rula sistemul de căutare al SEAP trebuie permanent să introduceți codul de validare (cod CAPTCHA).

4. accesarea procedurii de achiziție căutate pentru analiza tuturor informațiilor

*Atenție!* Pentru a accesa detaliile unei proceduri de achiziție trebuie să introduceți codul de validare (cod CAPTCHA).

Astfel, accesarea informațiilor despre o procedură presupune un consum de timp de circa 3-5 minute pentru o persoană care știe să utilizeze SEAP și care are informații corecte despre autoritatea contractantă, numărul anunțului/incitației sau codul CPV utilizat.

Pentru un cetățean obișnuit, fără cunoștințe în domeniul achizițiilor publice și fără informații concrete despre autoritatea contractantă, numărul anunțului/incitației sau codul CPV utilizat timpul necesar pentru verificarea unei proceduri poate fi de circa 15-20 minute.

## 3.2. [www.data.gov.ro](http://www.data.gov.ro)

Așa cum este prezentat în secțiunea dedicată de informații “Despre data.gov.ro”, portalul [www.data.gov.ro](http://www.data.gov.ro) reprezintă aplicarea inițiativei europene Open Data - punerea la dispoziția publicului de date accesibile, reutilizabile și redistribuibile în mod liber, fără a ține cont de restricții de tipul drepturilor de autor (copyright), patente sau alte mecanisme de control (open data). Unele date prezente au fost deja făcute publice, iar data.gov.ro va facilita accesul la acestea, prezentându-le într-o formă unificată.

În ceea ce privește achizițiile publice, [www.data.gov.ro](http://www.data.gov.ro) pune la dispoziția publicului seturi de date legate de contractele încheiate de autoritățile contractante ca urmare a finalizării procedurilor competitive (ex: licitație, dialog competitiv, concurs de soluții), respectiv date legate de procedurile de achiziție directă pentru care autoritățile contractante au publicat anunț în SEAP<sup>4</sup>.

Deși inițiativa este laudabilă, următoarele elemente trebuie rapid îmbunătățite în vederea asigurării unor informații corecte:

- pentru fiecare procedură este menționat un singur cod CPV, ceea ce nu corespunde realității, majoritatea procedurilor de achiziție care includ și servicii de publicitate publică având mai multe coduri CPV. Declararea

<sup>4</sup> Așa cum s-a precizat mai sus, potrivit OUG nr. 34 / 2006, art. 19<sup>1</sup>: “În situația prevăzută la art. 19, autoritatea contractantă transmite în SEAP o notificare cu privire la achiziția directă a cărei valoare depășește echivalentul în lei al sumei de 5.000 euro fără TVA, în cel mult 10 zile de la data primirii documentului justificativ ce stă la baza achiziției realizate”.

unui singur cod CPV conduce la rezultate false (o procedură cu o valoare de sute de mii de Euro este declarată în categoria publicitate publică, deși în realitate reprezintă o procedură cu obiect de servicii de asistență tehnică pentru un proiect);

- valorile contractate în cazul achizițiilor directe sunt menționate la nivel de unitate de măsură (ex: bucată, exemplar etc.), iar nu per total achiziție. Aceasta face ca, de multe ori, procedura în sine să pară puțin relevantă (ex: anunț care face referire la o publicare în valoare de 500 lei, deși contractul în sine are o valoare de 10.000 lei, deoarece presupune 20 de publicări de anunțuri);

- datele sunt prezentate în format CSV, în fișiere de mari dimensiuni, accesul unei persoane neavizate la informațiilor despre o procedură anume presupunând un mare consum de resurse de timp. Mai mult, conversia fișierelor CSV în alte formate, duce uneori la deteriorarea datelor.

## 3.3. <https://www.fonduri-ue.ro>

Site-ul <https://www.fonduri-ue.ro> este gestionat de Ministerul Fondurilor Europene și reprezintă adresa unde trebuie publicate anunțurile aferente procedurilor de achiziții derulate în conformitate cu prevederile Ordinului 1.120/2013 privind aprobarea procedurii simplificate aplicate de beneficiarii privați în cadrul proiectelor finanțate din instrumente structurale, obiectivul „Convergență” precum și în cadrul proiectelor finanțate prin mecanismele financiare SEE și Norvegian pentru atribuirea contractelor de furnizare bunuri, servicii sau lucrări (publicat în Monitorul Oficial nr. 650 din 22.10.2013).

***Nu am utilizat acest site ca sursă de informare pentru prezentul studiu din următoarele motive:***

- site-ul a fost disponibil și a început să fie populat cu anunțuri abia la finele lunii octombrie 2013;



- site-ul nu are sistem de căutare după CPV, singurele posibilități de căutare fiind după cuvinte cheie, denumirea proiectului în cadrul căruia se face achiziția, data publicării anunțului, data expirării anunțului, județ, tip contract (furnizare, servicii, lucrări), dacă s-a atribuit contractul și dacă specificațiile tehnice au fost sau nu actualizate. O căutare după cuvinte cheie oferă rezultate neconcludente, returnând practic toate procedurile în care se regăsește cuvântul cheie respectiv (ex: procedură de achiziție utilaje în care achizitorul face referire la publicitate, unul dintre echipamente urmând a fi utilizat pentru tipărirea de afișe care sunt utilizate în domeniul publicității);

- anunțurile în sine conțin informații așa cum le completează beneficiarii de proiecte, singura modalitate de identificare corectă a unei proceduri fiind descărcarea și analiza documentației de atribuire anexată la anunț;

- obligația utilizării procedurii prevăzute de Ordinului 1120, respectiv a site-ului o au doar beneficiarii de finanțare care atribuie contracte de servicii cu o valoare de peste 30.000 Euro, echivalent lei fără T.V.A. Crește astfel probabilitatea ca multe dintre achiziții să nu fie publicate pe acest site, având în vedere că valoarea medie a contractelor de publicitate publică este de câteva mii de Euro.

### 3.4. [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro)

Așa cum am prezentat și în rapoartele precedente pe această temă, publicate în anii 2010 și 2012, site-ul [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro) suferă din ce în ce mai mult ca funcționalitate și utilizare. Sistemul de căutare nu oferă informațiile corecte (ex: contează dacă o denumire de autoritate este scrisă ori nu cu diacritice la momentul creării contului), asigură căutare după un singur cuvânt, nu pot fi selectate proceduri după un an anume, nu există niciun criteriu de selecție util (ex: CPV, atribuit/anulat, etc.).

Pe de altă parte, utilizarea site-ului în sine este văzută ca o povară în

plus de către cei care gestionează fonduri de publicitate publică. Astfel, pentru anul 2013, doar în cazul a 87 achiziții există informații pe [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro), iar dintre acestea doar pentru 7 a fost publicat și raport de evaluare.

Informațiile publicate pentru cele 87 achiziții au fost preluate de către autoritățile contractante fie din [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro), fie din fișierele proprii de lucru. Astfel, majoritatea textelor sunt îngrămădite, fără spațiere, fără marcarea secțiunilor, fiind astfel dificil de parcurs.

Mai mult, din a doua parte a lunii martie 2014 și până la începutul lunii iunie 2014 site-ul nu a fost funcțional, reprezentanții Secretariatului General al Guvernului declarând că este în reconstrucție, având nevoie de îmbunătățiri. Cu toate că a fost nefuncțional aproape 3 luni, în prezent are același design și aceleași funcționalități ca în luna martie 2014, cât a fost închis pentru îmbunătățiri. Mai mult, designul și funcționalitățile sunt cele existente la crearea site-ului, în anul 2006.

### 3.5. Cererile de informații de interes public

Când posibilitățile de informare sunt puține, incomplete sau chiar neconcludente, Legea nr. 544/2001 rămâne o soluție utilă tuturor celor care doresc să cunoască în ce fel este cheltuit banul public.

Astfel, având în vedere problemele de informare privind totalitatea finanțărilor nerambursabile europene în cadrul cărora sunt achiziționate și servicii de publicitate publică, în luna decembrie 2013 Centrul pentru Jurnalism Independent a transmis cereri de informații de interes public (a se vedea Anexa nr. 1.) către următoarele autorități de management care gestionează programele de finanțare din fonduri structurale și de coeziune europene 2007-2013:

- Ministerul Fondurilor Europene – Autoritate de Management pentru





Programul Operațional Asistență Tehnică (PO AT)

- Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional (POR)

- Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA)

- Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU)

- Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POS CCE)

- Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial de Mediu (POS Mediu)

- Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial de Transport (POS Transport)

- Autoritatea de Management pentru programele de cooperare

**Situația răspunsurilor primite de la aceste autorități de management este următoarea:**

- Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice a transmis informații concludente pentru POR, PODCA și programele de cooperare;

- Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice, respectiv Ministerul Transporturilor au transmis informațiile solicitate privind POS Mediu și POS Transport;

- Ministerul Fondurilor Europene a transmis informații parțial concludente la solicitarea primită, însă doar pentru Programul Operațional de Asistență Tehnică (deși au fost solicitate informații doar despre serviciile de publicitate publică, răspunsul a inclus, printre altele, și achiziții de echipamente de birou, cheltuieli de personal, licențe software ori servicii de traducere);

- Ministerul Economiei a transmis un răspuns în care face referire la faptul că achizițiile efectuate în cadrul POS CCE sunt menționate în anexele la contractele de finanțare și că nu fac obiectul unor informații publice;

- Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice a comunicat faptul că nu poate interfera în activitatea propriei Direcții AM POS DRU, care la rândul ei a răspuns că “nu poate furniza informații care țin de relația contractuală cu beneficiarii fondurilor nerambursabile”. Totodată a sugerat autorilor prezentului studiu să se adreseze beneficiarilor de finanțare pentru obținerea informațiilor solicitate.

Subliniem faptul că AM POS DRU este o autoritate de management care obligă beneficiarii de finanțare să raporteze periodic stadiul de implementare a planului de achiziții al fiecărui proiect, solicitând informații privind denumirea procedurii, valoarea estimată în lei și Euro, codurile CPV aferente, valoarea contractată, nr. contractului, etc. Ca atare, informațiile solicitate se află în posesia AM POS DRU și au caracter de informații de interes public, rezultând din activitatea autorității.

Ca o consecință, pentru POS CCE și POS DRU nu au putut fi utilizate niciun fel de informații despre achizițiile de publicitate publică realizate în cadrul proiectelor în anul 2013. Ținând cont de faptul că Ministerul Fondurilor Europene a raportat la 31 decembrie 2013 4.470 contracte de finanțare pe POS CCE, respectiv 2.515 pe POS DRU, **putem concluziona că pentru un număr de aproape 7.000 proiecte cu finanțare nerambursabilă nu au putut fi obținute informații în vederea realizării acestui studiu.**

Dacă am lua în calcul o valoare medie de 1.000 Euro a contractelor de publicitate publică per proiect în cazul POS CCE și POS DRU, am putea trage concluzia că în 2013 prin intermediul acestora au fost atribuite contracte de circa 7 milioane Euro.

Cu toate acestea, trebuie să ținem cont de faptul că unele proiecte erau deja finalizate în anul 2013, dar și de faptul că, în multe proiecte POS DRU au fost realizate adevărate campanii de publicitate publică, ale căror

valori s-au cifrat și la sute de mii de Euro per proiect<sup>5</sup>.

Drept urmare, putem concluziona că valoarea sumelor susținute în 2013 prin POS DRU și POS CCE pentru contracte de publicitate publică rămâne o necunoscută.

### 3.6. Alte surse

Site-ul [www.achizitii.apdrp.ro](http://www.achizitii.apdrp.ro) s-a dovedit inutil pentru studiul de față, pe acesta neregăsindu-se nicio procedură care să aibă ca obiect servicii de publicitate publică.

De altfel, potrivit prevederilor Programului Național de Dezvoltare Rurală, beneficiarii de finanțare realizează în special investiții în echipamente, utilaje, hale etc. având obligația de a asigura publicitatea proiectului prin postarea de panouri de promovare la locația investiției sau lipirea de stickere pe echipamente.

<sup>5</sup> A se vedea în acest sens, cele 9 anunțuri publicate de Siveco Romania pe site-ul [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro), care vizează campanii de informare și publicitate pentru proiecte finanțate din POS DRU și a căror valoare estimată însumată este de 3.985.894 lei (circa 901.990 Euro).

## 4. DATE STATISTICE

### 4.1 Date statistice despre procedurile analizate

Folosind sursele de informare menționate mai sus, pentru anul 2013 au fost identificate 1.220 achiziții având ca obiect servicii de publicitate publică.

Din punct de vedere statistic, cele mai importante date care au fost prelucrate sunt următoarele:

	(circa ... lei)	(circa ... Euro*)	<b><u>OBSERVAȚII</u></b>  - unele autorități au menționat valoarea în Euro. Pentru analiză, acolo unde a fost cunoscută data lansării procedurii suma a fost convertită în lei la cursul BNR valabil la lansarea procedurii / înregistrarea cumpărării directe. Pentru celelalte cazuri a fost folosit cursul mediu publicat de BNR pentru anul 2013 (1 Euro = 4,4190 lei)  - alte autorități au menționat interval de sume (între ... lei și... lei). În aceste cazuri a fost luată în calcul valoarea mai mare
<b>Sume totale supuse procedurilor</b>	338.975.838,58	76.708.721,11	
<b>Sume totale atribuite</b>	139.209.655,10	31.502.524,35	
<b>Sume totale proceduri în desfășurare</b>	93.178.538,26	21.085.887,82	
<b>Sume totale proceduri anulate</b>	106.587.645,22	24.120.308,94	

*\*Calcululele au fost realizate prin luarea în considerare a cursului mediu pentru anul 2013 publicat de Banca Națională a României (1 Euro = 4,4190 lei)*

**Nr. județe cu proceduri de achiziții: 42**

Distribuirea sumelor procedurilor analizate pe regiuni de dezvoltare:

Regiune:	TOTAL	Anulate	Atribuite	În desfășurare
București-Ilfov	238.084.567,99	104.604.571,45	49.393.611,88	84.086.384,66
Centru	17.147.764,38	235.520,00	16.567.249,18	344.995,20
Nord-Est	23.376.491,72	0,00	21.663.291,72	1.713.200,00
Nord-Vest	5.499.250,13	787.746,00	4.711.504,13	0,00
Sud Muntenia	10.896.265,82	0,00	8.134.871,82	2.761.394,00
Sud-Est	22.406.166,52	709.204,80	18.354.873,32	3.342.088,40
Sud-Vest	10.644.112,89	0,00	10.301.512,89	342.600,00
Vest	10.916.759,12	250.602,97	10.078.280,15	587.876,00
Altele (Grecia)	4.460,00		4.460,00	
<b>TOTAL</b>	<b>338.975.838,57</b>	<b>106.587.645,22</b>	<b>139.209.655,09</b>	<b>93.178.538,26</b>

Distribuirea sumelor procedurilor analizate pe tipuri de autorități contractante:

	Total	Anulate	Atribuite	În desfășurare
Autorități centrale (ministere, agenții, societăți naționale)	235.603.862,92	104.389.431,45	47.222.831,81	83.991.599,66
Autorități locale (ADR-uri, județe, municipii, comune, deconcentrate și descentralizate)	95.638.435,93	728.053,77	85.818.228,56	9.092.153,60
Altele (universități, societăți comerciale, ONG-uri, camere de comerț, unități de cult)	7.733.539,73	1.470.160,00	6.168.594,73	94.785,00
<b>TOTAL</b>	<b>338.975.838,58</b>	<b>106.587.645,22</b>	<b>139.209.655,10</b>	<b>93.178.538,26</b>

Criteriul de atribuire utilizat	Total valoric	Anulate	Atribuite	În desfășurare	Nr. achiziții
Criteriul "Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic"	158.222.172,90	118.047.959,20	40.039.210,54	135.003,16	32
Criteriul "Prețul cel mai scăzut"	91.568.654,90	48.098.393,18	43.391.621,42	78.640,30	107
Nu se cunoaște (ex: în cazul cumpărărilor directe)	89.185.010,78	0,00	89.185.010,78	0,00	1.081
<b>TOTAL</b>	<b>338.975.838,58</b>	<b>166.146.352,38</b>	<b>172.615.842,74</b>	<b>213.643,46</b>	<b>1.220</b>



Tipul procedurii/achiziției	Total valoric	Anulate	Atribuite	În desfășurare	Nr. achiziții
Achiziție directe	9.042.363,44	0,00	9.042.363,44	0,00	993
Cerere de oferte	21.775.151,58	2.317.026,02	18.764.159,76	693.965,80	124
Negociere fără publicare	10.834.737,54	0,00	10.834.737,54	0,00	23
Licitație deschisă	278.421.587,81	104.270.619,20	81.666.396,15	92.484.572,46	68
Licitație restrânsă	5.356.441,00	0,00	5.356.441,00	0,00	2
Dialog competitiv	1.365.705,00	0,00	1.365.705,00	0,00	1
Excepții - norme interne MADR	2.370.700,00	0,00	2.370.700,00	0,00	2
Nu s-a menționat procedura	9.809.152,21	0,00	9.809.152,21	0,00	7
<b>Total</b>	<b>338.975.838,58</b>	<b>106.587.645,22</b>	<b>139.209.655,10</b>	<b>93.178.538,26</b>	<b>1.220,00</b>

Tipul de finanțare a contractului	Total valoric	Anulate	Atribuite	În desfășurare	Nr. achiziții
- finanțare în cadrul unor proiecte	314.989.938,12	105.798.754,25	116.690.521,61	92.500.662,26	805
- alt tip de finanțare (inclusiv buget)	23.985.900,46	788.890,97	22.519.133,49	677.876,00	415
<b>Total</b>	<b>338.975.838,58</b>	<b>106.587.645,22</b>	<b>139.209.655,10</b>	<b>93.178.538,26</b>	<b>1.220</b>

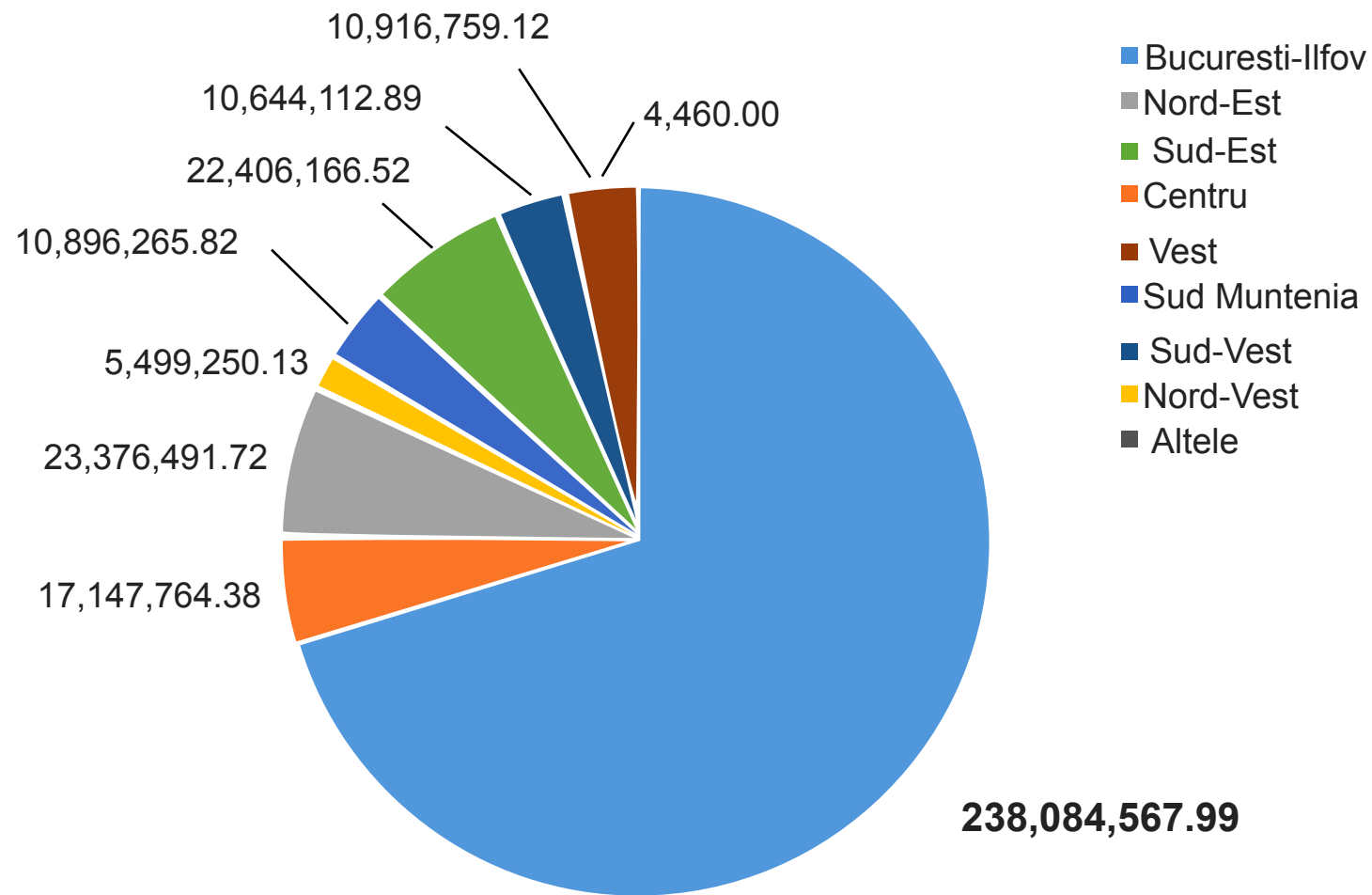
În ceea ce privește publicarea anunțurilor/invitațiilor de participare pe [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro), pentru cele 87 achiziții despre care există date în sistem, au fost identificate următoarele:

	Anunț/invitație de participare	Referat de oportunitate	Raport de evaluare
Publicat	82	5	7
Nepublicat	5	82	80



## 4.2 Date comparative

### Sume disponibile pe regiuni de dezvoltare





<b>București-Ilfov</b>	Anulate	104.604.571,45	98,14%	% din total anulate	43,94%	% din total pe regiune
	Atribuite	49.393.611,88	35,48%	% din total atribuite	20,75%	% din total pe regiune
	În desfășurare	84.086.384,66	90,24%	% din total în desfășurare	35,32%	% din total pe regiune
<b>Centru</b>	Anulate	235.520,00	0,22%	% din total anulate	1,37%	% din total pe regiune
	Atribuite	16.567.249,18	11,90%	% din total atribuite	96,61%	% din total pe regiune
	În desfășurare	344.995,20	0,37%	% din total în desfășurare	2,01%	% din total pe regiune
<b>Nord-Est</b>	Anulate	0,00	0,00%	% din total anulate	0,00%	% din total pe regiune
	Atribuite	21.663.291,72	15,56%	% din total atribuite	92,67%	% din total pe regiune
	În desfășurare	1.713.200,00	1,84%	% din total în desfășurare	7,33%	% din total pe regiune
<b>Nord-Vest</b>	Anulate	787.746,00	0,74%	% din total anulate	14,32%	% din total pe regiune
	Atribuite	4.711.504,13	3,38%	% din total atribuite	85,68%	% din total pe regiune
	În desfășurare	0,00	0,00%	% din total în desfășurare	0,00%	% din total pe regiune
<b>Sud Muntenia</b>	Anulate	0,00	0,00%	% din total anulate	0,00%	% din total pe regiune
	Atribuite	8.134.871,82	5,84%	% din total atribuite	74,66%	% din total pe regiune
	În desfășurare	2.761.394,00	2,96%	% din total în desfășurare	25,34%	% din total pe regiune
<b>Sud-Est</b>	Anulate	709.204,80	0,67%	% din total anulate	3,17%	% din total pe regiune
	Atribuite	18.354.873,32	13,19%	% din total atribuite	81,92%	% din total pe regiune
	În desfășurare	3.342.088,40	3,59%	% din total în desfășurare	14,92%	% din total pe regiune
<b>Sud-Vest</b>	Anulate	0,00	0,00%	% din total anulate	0,00%	% din total pe regiune
	Atribuite	10.301.512,89	7,40%	% din total atribuite	96,78%	% din total pe regiune
	În desfășurare	342.600,00	0,37%	% din total în desfășurare	3,22%	% din total pe regiune
<b>Vest</b>	Anulate	250.602,97	0,24%	% din total anulate	2,30%	% din total pe regiune
	Atribuite	10.078.280,15	7,24%	% din total atribuite	92,32%	% din total pe regiune
	În desfășurare	587.876,00	0,63%	% din total în desfășurare	5,39%	% din total pe regiune
<b>Altele (Grecia)</b>	Atribuite	4.460,00	0,00%	% din total atribuite	100,00%	% din total pe zonă



Așa cum se poate vedea și din tabelul de mai sus, o serie de date sunt concludente pentru desprinderea unor tendințe în ceea ce privește atribuirea contractelor de publicitate publică pe regiuni de dezvoltare:

- în regiunea de dezvoltare București-Ilfov se înregistrează cvasi-totalitatea procedurilor anulate la nivel de țară (circa 98,14% din total anulate);
- în regiunea de dezvoltare București-Ilfov se regăseau 90,24% din procedurile aflate încă în desfășurare;
- în majoritatea celorlalte regiuni de dezvoltare, peste 90% din proceduri (cuantificate valoric) fuseseră deja atribuite.

Câteva potențiale explicații pentru această situație sunt următoarele:

- în regiunea de dezvoltare București-Ilfov a fost lansate cele mai mari proceduri din punct de vedere valoric;
- pentru procedurile lansate în regiunea de dezvoltare București-Ilfov au fost realizate cele mai multe seturi de clarificări (există proceduri cu peste 70 seturi de clarificări), dar și cele mai multe contestații.

## 5. NOI MODIFICĂRI LEGISLATIVE CU IMPACT ÎN DOMENIUL PUBLICITĂȚII PUBLICE

Anul 2013 a adus o nouă modificare legislativă cu impact în domeniul achizițiilor de publicitate - OUG 25/2013<sup>6</sup> care modifică legea Audiovizualului. Ordonanța introduce în lege un articol nou, articolul 29<sup>^1</sup>, cu următorul cuprins:

<sup>6</sup> disponibilă la [http://www.dreptonline.ro/legislatie/oug\\_25\\_2013\\_modificare\\_legea\\_audiovizualului\\_504\\_2002.php](http://www.dreptonline.ro/legislatie/oug_25_2013_modificare_legea_audiovizualului_504_2002.php)

### “Art. 29<sup>^1</sup>

*(1) Orice achiziționare de spațiu publicitar televizat nu poate fi făcută de un intermediar decât în numele și pe seama beneficiarului final al publicității televizate.*

*(2) Orice oferte de preț pentru achiziționarea publicității televizate, prezentate de intermediarii prevăzuți la alin. (1) beneficiarilor finali ai publicității televizate, vor fi în mod obligatoriu confirmate în prealabil în scris cu radiodifuzorul. În scopul obținerii acestei confirmări, intermediarii vor prezenta radiodifuzorilor mandatele scrise acordate de beneficiarii finali ai publicității televizate pentru care solicită ofertele de preț.*

*(3) Obiectul achiziționării prevăzute la alin. (1) va fi plătit direct de către beneficiarul final al publicității televizate radiodifuzorului, în baza facturii ce va fi emisă de radiodifuzor către beneficiarul final al publicității televizate. Orice rabat sau avantaj tarifar, indiferent de natura acestuia, acordat de către radiodifuzor, trebuie să figureze pe factura emisă beneficiarului final al publicității televizate.*

*(4) Intermediarii prevăzuți la alin. (1) nu pot să primească altă plată sau contraprestație decât cea care le este plătită de către beneficiarul final al publicității televizate în vederea remunerării serviciilor prestate și nici vreun avantaj material, indiferent de natura acestuia, din partea beneficiarului.*

*(5) Orice act juridic încheiat cu încălcarea dispozițiilor prezentului articol este nul.”*

În virtutea acestei legi, deși câștigătorul procedurii de achiziție este o agenție de publicitate, clientul de publicitate trebuie să intre în relații contractuale individuale cu fiecare televiziune prevăzută de media plan.

Astfel, volumul de muncă al beneficiarilor de finanțare nerambursabilă, dar și al autorităților publice care gestionează resurse bugetare proprii

(în calitate de client) se multiplică, birocrăția crește și se naște un raport comercial direct între autoritățile publice și mass-media, care poate naște suspiciuni de interferență editorială.

Pe de altă parte, un astfel de aranjament contractual ar putea ajuta la transparența utilizării fondurilor, deoarece întreg exercițiul bugetar al autorităților publice este acoperit de prevederile legii liberului acces la informațiile de interes public (544/2001). Cu toate acestea, niciun astfel de document nu a ajuns în spațiul public în 2013.

Bilanțurile agențiilor de publicitate au marcat în 2013 scăderi importante ale cifrelor de afaceri sau ale profiturilor, scăderi puse de analiștii pieței media și pe seama efectelor Ordonanței. Potrivit Hotnews.ro, ordonanța “a făcut ca unele agenții să-și vadă profitul evaporat practic, iar altele să înregistreze scăderi de 40%, 60%, chiar 80% ale cifrelor de afaceri și profitului, într-o perioadă în care, potrivit estimărilor, piața totală de reclamă, dar și cea de reclamă TV au stagnat”.<sup>7</sup>

Cu toate acestea, studiul Media Fact Book 2014<sup>8</sup> relevă că în 2013 nivelul volumelor de media în piața TV s-a situat în jurul valorii de 193 milioane de Euro net. “Astfel, OUG 25/2013 nu a afectat nivelul pieței ca volum derulat, efortul de menținere în parametri stabili a acesteia fiind preluat de clienți, agenții și stații TV, care au alocat resurse suplimentare de oameni, timp dar și resurse juridice pentru ca procesul să se desfășoare la aceleași standarde de calitate”, se arată în studiul anual elaborat de Initiative.

### Corelând menținerea nivelului pieței cu scăderea profiturilor agențiilor,

<sup>7</sup> articol accesibil la [http://economie.hotnews.ro/stiri-media\\_publicitate-17454241-cat-puternic-lovit-2013-ordonanta-publicitatii-afacerile-profitul-agentiilor-care-impart-banii-reclama.htm](http://economie.hotnews.ro/stiri-media_publicitate-17454241-cat-puternic-lovit-2013-ordonanta-publicitatii-afacerile-profitul-agentiilor-care-impart-banii-reclama.htm)

<sup>8</sup> Disponibil la <http://www.mediafactbook.ro/>

putem presupune că mai mulți bani – inclusiv din fondurile europene – au ajuns în mass-media prin contractele de publicitate publică.

Modificările la Legea Audiovizualului se adaugă unui lung șir de modificări succesive aduse legislației și normelor aplicate achizițiilor publice în ultimii trei ani.

Astfel, în iunie 2010, prin Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 180/2010<sup>9</sup> a fost abrogat Ordinul nr. 183/2006<sup>10</sup> 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. Prin această măsură, se elimină criteriile tehnice care ajutau autoritățile să atribuie publicitatea publică utilizând aceleași criterii utilizate în industria mass-media.

Această modificare legislativă trebuie corelată cu modificările aduse de Ordonanța de Urgență nr. 76 din 2010<sup>11</sup> pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

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](http://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 modificări au adus, practic, alocarea publicității publice în situația din 2004, când era practic nereglementată.

Modificări ale legislației privind achizițiile publice de publicitate au mai fost aprobate în noiembrie 2012 (când publicarea pe site-ul [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro) a devenit obligatorie pentru procedurile cu valoare estimată mai mare decât pragul achiziției directe) și iunie 2013 (când pragul pentru achiziții directe a fost ridicat la 30.000 de euro).

Dacă adăugăm și ordinele succesive ale Ministrului Fondurilor Europene, din noiembrie 2012 și, respectiv, octombrie 2013<sup>12</sup> avem tabloul complet al

12 O nouă formă a normelor de aplicare a fost pusă în dezbatere publică în vederea amendării, în iunie 2014. Vezi <http://economie.hotnews.ro/stiri-eurofonduri-17498416-mfe-propune-noua-instructiune-privind-simplificarea-achizitiilor-publice-proiectele-europene.html>

instabilității normative care afectează procedurile de achiziție, în general, și pe cele de publicitate din fonduri europene, în special.

## 6. CONCLUZII

### I. Impactul asupra pieței de media

- Piața de publicitate publică în România este în continuă creștere. Dacă în 2011 piața de publicitate publică din România era de circa 150 milioane lei (~ 35 milioane Euro), în 2013 această piață a depășit 338 milioane lei (~ 76 milioane Euro), cu mențiunea că doar o parte dintre proceduri au putut fi cunoscute. Pentru anii terminali de utilizare a fondurilor structurale și de coeziune europene, 2014-2015, piața de publicitate publică din România are potențialul de a depăși 100 milioane Euro.

- Peste 90% dintre fondurile de publicitate publică sunt disponibile prin proiecte cu finanțare nerambursabilă din fonduri structurale și de coeziune. Astfel, în 2013 au fost atribuite contracte de circa 31,5 milioane Euro, ceea ce face ca UE să se numere printre principalii investitori în piața de publicitate din România. Ținând cont și de procedurile anulate sau în derulare, bugetele de publicitate publică reprezintă dublul celei mai active industrii în materie de reclamă - respectiv 76 milioane de Euro, comparativ cu 38 milioane de euro, cât a cheltuit industria de produse de igienă și cosmetice.

- În condițiile în care, în anul 2013, piața totală de publicitate în România a fost evaluată la 305 milioane Euro, publicitatea din bani publici atinge o pondere de circa 20-25%. Alocarea netransparentă și pe criterii neprofesionale a acestor bugete poate duce la distorsionarea gravă a pieței de media.

## II. Transparența alocării

- Informațiile referitoare la proiectele din fonduri europene și, respectiv, achizițiile aferente lor, nu sunt centralizate, ceea ce face aproape imposibilă monitorizarea lor de către actorii civici (ONG-uri, cetățeni). Actorii publici, cu mandat în urmărirea fondurilor europene (DLAF), nu s-au arătat interesați, până în prezent, de o atare monitorizare. Vizibilitatea contribuției UE la derularea acestor proiecte are de suferit în urma lipsei de coerență în centralizarea informațiilor.

- Majoritatea fondurilor de publicitate publică (circa 77%) au fost alocate prin proceduri cu transparență redusă – cumpărarea directă sau prețul cel mai mic. Aceste achiziții nu garantează eficiența utilizării și impactul publicității: informarea cetățeanului cu privire la existența, derularea sau rezultatele finanțărilor europene.

- Există din ce în ce mai multe probe că autoritățile de management responsabile cu gestionarea fondurilor europene consideră că acestea nu reprezintă bani publici. Astfel, AM POS DRU și AM POS CCE au considerat că informațiile privind achizițiile realizate în cadrul unor proiecte finanțate din bani publici nu reprezintă informații de interes public. Câteva mii de proceduri de achiziții de publicitate publică desfășurate în anul 2013 nu au putut fi astfel documentate, datorită opoziției Ministerului Economiei și Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice. Dacă valoarea medie a acestor proceduri ar fi de 1.000 Euro, atunci valoarea lor totală în anul 2013 ar putea ajunge la circa 7.000.000 Euro. Există însă premisele ca această valoare să fie mult mai mare, unele proiecte finanțate prin POS DRU având bugetate sute de mii de Euro pentru campanii de promovare/publicitate/conștientizare.

- Deși Legea 544 privind liberul acces la informațiile de interes public

este în vigoare încă din anul 2001, autoritățile cărora le-am adresat cereri de informații de interes public au demonstrat fie că nu cunosc în totalitate prevederile legii (nicio AM nu a comunicat înregistrarea cererii în registrul special prevăzut de lege), fie că nu le respectă. Din nefericire, în condițiile în care Legea 544/2001 a rămas ultima reglementare menită să asigure cetățeanului european un mijloc pentru verificarea modului în care sunt cheltuiți banii publici în România, iar procedurile speciale de achiziții aplicabile organizațiilor private care accesează fondurile europene nu fac nicio trimitere la acest act normativ, fondurile europene intră într-o zonă a utilizării arbitrare sub privirea autorităților responsabile.

## III. Norme și proceduri de alocare/monitorizare

- Se remarcă o puternică instabilitate legislativă și normativă, care produce confuzie atât pentru cei care alocă publicitate, cât și pentru cei care monitorizează sau evaluează aceste alocări. Astfel, un proiect finanțat din fonduri structurale ajunge să fie guvernat și de 3 proceduri speciale de achiziții (ex: POS DRU în cazul Instrucțiunii AM POS DRU nr. 26 din 2010, abrogată de Ordinul MFE 1050/2012, abrogat la rândul lui de Ordinul MFE 1120/2013). Drept urmare, la finele proiectului, ofițerii de proiect au suspiciuni privind aplicarea regulilor speciale de achiziții, neînțelegând nici ei cum ar trebui raportate achizițiile din proiect.

## IV. Capacitatea administrativă

- Există o mare proporție de proceduri anulate – 30% din bugetul de publicitate publică pentru 2013. Majoritatea covârșitoare a procedurilor anulate s-au înregistrat în regiunea de dezvoltare București – Ilfov, ceea ce poate denota carențe în organizarea procedurilor de atribuire în această regiune.





- Atât [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro), cât și <https://www.fonduri-ue.ro> prezintă carențe în ușurința de utilizare, respectiv în relevanța informațiilor disponibile. Mai mult, site-urile reglementate prin proceduri specifice, cum este <https://www.fonduri-ue.ro>, servesc doar pentru conformarea în litera legii, iar nu cerințelor de transparență și de corectă și eficientă utilizare a banului public.

- Pe lângă probleme de căutare, site-ul de achiziții creat de Ministerul Fondurilor Europene în 2013 - <https://www.fonduri-ue.ro> - are și inconvenientul că este actualizat cu întârziere. Spre exemplu, beneficiarii fondurilor din mecanismele financiare SEE și Norvegian, obligați să respecte prevederile Ordinului 1120/2013, nu au putut derula mai multe luni procedurile de achiziții folosind site-ul menționat deoarece Ministerul Fondurilor Europene nu crease conturile de utilizatori.

- Site-ul [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro) nu a funcționat în intervalul martie-iunie 2014, Guvernul României obstrucționând autoritățile contractante în aplicarea OUG 34/2006, art. 58. Site-ul este oricum depășit din punct de vedere fizic și moral, iar autoritățile contractante postau din ce în ce mai rar anunțuri pe acest site.

- Persistă și se multiplică utilizarea greșită sau incompletă a codurilor CPV în descrierea bunurilor și serviciilor achiziționate. Uneori, codurile CPV sunt utilizate pentru mascarea contractelor de publicitate.

- contractele de finanțare semnate între autoritățile de management și beneficiarii fondurilor europene conțin clauze care încalcă în mod vădit legea și care pun semne de îndoială privind calitatea de bani publici a acestor fonduri. Spre exemplu, contractul de finanțare POS DRU, publicat spre consultare în decembrie 2013, prevede, la art. 7, reguli de confidențialitate (alin. (1) “AM POSDRU/OIPOS DRU și Beneficiarul

se angajează să păstreze confidențialitatea documentelor, materialelor, datelor și informațiilor în legătură cu Proiectul și care sunt stabilite de către părți ca fiind confidențiale”). Având în vedere că modelul de contract este impus de AM POS DRU beneficiarilor de finanțare, considerăm că aceste prevederi reprezintă un abuz, o încălcare a principiilor privind transparența prevăzute în regulamentele europene privind alocarea fondurilor structurale.

## 7. PROPUNERI PRIVIND ÎMBUNĂTĂȚIREA CADRULUI LEGISLATIV ȘI INSTITUȚIONAL ÎN MATERIA PUBLICITĂȚII PUBLICE

1. Din punct de vedere al reglementărilor legislative în materie de publicitate publică considerăm absolut necesară reactivarea prevederilor Ordinului nr. 183/2006 privind aplicarea dispozițiilor referitoare la contractul de publicitate media, abrogat în 2010.

*Utilizarea unui asemenea act normativ, chiar dacă are statut de legislație terțiară, ar prezenta următoarele avantaje:*

a) autoritățile contractante ar dispune de un cadru coerent în ceea ce privește pregătirea documentațiilor de atribuire, respectiv completarea documentelor specifice în materie de achiziții de publicitate publică (referat de oportunitate, raport de evaluare a impactului);

b) utilizarea unor elemente-cheie ale acestui ordin, cum ar fi criteriile de atribuire, ar conduce la eficiența utilizării fondurilor publice.

2. În ceea ce privește site-ul [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro), creat pentru punerea în aplicare a art. 58 din OUG nr. 34/2006, considerăm că o soluție utilă o poate constitui preluarea automată a achizițiilor de publicitate publică de pe [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro) pe site-ul [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro), printr-un algoritm informatic.



Utilizarea site-ului [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro) asigură următoarele:

a) cadrul de respectare a art. 58 din OUG nr. 34/2006, în ceea ce privește publicarea în special a referatului de oportunitate și a raportului privind impactul achiziției de publicitate publică, documente pentru care nu există suport de publicare în [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro);

b) un spațiu virtual de monitorizare a pieței de publicitate publică, în scopul evitării derapajelor.....

3. În ceea ce privește măsurile de informare și publicitate obligatorii privind fiecare proiect finanțat din fonduri europene, considerăm că singura variantă care să asigure eficiența acestora o constituie crearea și gestionarea unui portal unic la nivel UE sau la nivel de stat membru, în care să existe informații despre fiecare proiect finanțat.

Astfel, este de dorit crearea unei obligații contractuale pentru fiecare beneficiar de fonduri europene de a crea un cont pe acest portal și de a completa și actualiza informațiile de bază privind finanțarea (ex: denumirea proiectului, programul de finanțare, perioada de implementare, activități, obiective și rezultate vizate, bugetul proiectului, parteneri ș.a.).

*Implementarea unui asemenea portal prezintă următoarele avantaje:*

a) reduce costurile cu publicitatea obligatorie a finanțărilor europene (ex: într-o perioadă de programare de 7 ani, în care se implementează 20.000 proiecte, este nevoie de circa 40.000 comunicate de presă, la începutul și finele proiectului, care sunt publicate în presa scrisă; la un cost mediu de 500 Euro per comunicat, costurile per perioadă de programare sunt de circa 20.000.000 Euro);

b) asigură accesul la informații pentru toți cetățenii din UE, nu numai

de către cei care achiziționează/citesc cotidienele din presa scrisă în care apar comunicatele;

c) asigură accesul la informații și după perioade îndelungate de timp, iar nu doar la nivel de disponibilitate a comunicatelor în presa scrisă;

d) asigură posibilitatea de verificare și control atât de către autoritățile competente în materie de fonduri europene (ex: OLAF, DLAF, Autoritatea de Audit), cât și de către ochiul vigilent al sectorului neguvernamental.

4. În ceea ce privește contractele de finanțare din fonduri europene, eliminarea prevederilor privind confidențialitatea, contrare nu numai principiilor privind transparența utilizării banilor europeni, dar și prevederilor Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

5. În ceea ce privește încadrarea greșită a procedurilor de achiziții de publicitate publică de către beneficiarii de finanțare, dar și în vederea unei analize corecte a ceea ce se achiziționează în proiectele cu finanțare nerambursabilă, beneficiarii care derulează proceduri de achiziții în cadrul proiectelor cu finanțare europeană ar trebui mai bine informați de către autoritățile de management privind corecta utilizare a CPV, prin seminarii, sesiuni de instruire sau chiar reglementări (ordin de ministru, instrucțiuni). Este utilă utilizarea codurilor CPV la definirea achizițiilor încă din cererea de finanțare și individualizarea sumelor pe cod CPV (ex: materiale tipografice - 2.300 lei; anunțuri de presă - 5.200 lei; consultanță - 12.000 lei; toate acestea intră într-un contract cu denumirea de asistență tehnică pe proiectul X).

6. În ceea ce privește sprijinul pentru organizațiile care derulează proceduri de achiziție având ca obiect publicitatea media, considerăm absolut necesară actualizarea și republicarea Ghidului de bune practici în achiziția serviciilor de publicitate de către instituțiile publice, existent





și în prezent pe site-ul [www.publicitatepublica.ro](http://www.publicitatepublica.ro), respectiv organizarea unor sesiuni de formare cu reprezentanți ai acestor organizații.

## 8. STUDII DE CAZ

### 8.1 Achiziționarea de servicii de publicitate în SUA de către Autoritatea Națională pentru Turism

Autoritatea Națională pentru Turism (ANT) a lansat în decembrie 2013 o licitație pentru achiziționarea de servicii de publicitate pe canalele media din Statele Unite ale Americii pentru implementarea planurilor operaționale multianuale de marketing pentru brandul turistic național<sup>13</sup>. Prin această achiziție, cu o valoare estimată fără TVA de 11.362.000 RON, autoritatea contractantă vizează să identifice o agenție de cumpărare și planificare media, care să poată asigura dezvoltarea și implementarea strategiei de media pentru promovarea brandului turistic național în Statele Unite ale Americii.

Această achiziție face parte dintr-un pachet cu un buget total de circa 25 de milioane de Euro, care cuprinde și alte țări, precum Franța (13,6 milioane de lei), Germania (17 milioane de lei), România (16,6 milioane de lei), Italia (13,6 milioane de lei) și Marea Britanie (12,5 milioane de lei)<sup>14</sup>. Deși pentru oferta de mai sus termenul limită pentru depunere, respectiv deschidere a ofertelor, a fost 12 februarie 2014, la licitația pentru SUA s-au prezentat doar doi ofertanți<sup>15</sup>, procedura fiind reluată.

13 Anunț de participare numărul 148657/24.12.2013

14 Campanie de 25 milioane de euro pentru TURISMUL ROMÂNESC: unde și cum va fi promovat, Mediafax, 24.12.2013, <http://www.mediafax.ro/economic/campanie-de-25-milioane-de-euro-pentru-turismul-romanes-unde-si-cum-va-fi-promovat-11816841>

15 Nicio firmă nu s-a prezentat la licitațiile de promovare a României în Marea Britanie și Italia, Digi24, 5.03.2014, <http://www.digi24.ro/Stiri/Digi24/Actualitate/Social/Nicio+firma+nu+s-a+prezentat+la+licitatiile+de+promovare+a+Roman>

Conform [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro), cei doi competitori sunt Spring O'Brian ([www.spring-obrien.com](http://www.spring-obrien.com)), companie din New York și Brian Cronin Associates ([www.bcany.com](http://www.bcany.com)), companie specializată în servicii de publicitate pentru mediul de afaceri, cu sediul în Rye Brook, NY; cel de-al doilea competitor a înregistrat venituri de 1-2,5 milioane USD și un staff de 5-9 angajați<sup>16</sup>.

Chiar dacă pentru această licitație și-au arătat interesul șase competitori, prin întrebările adresate ANT, una dintre explicațiile pentru care participarea ofertanților a fost redusă poate fi impunerea unor criterii care ar putea conduce la afectarea principiilor nediscriminării<sup>17</sup> și recunoașterii reciproce<sup>18</sup> în cadrul procesului de achiziție publică.

Două dintre cele șase cereri de clarificare publicate în SEAP au făcut referire la condițiile restrictive impuse de către Autoritatea pentru Turism și anume aceea că ofertantul trebuie să transmită Certificarea Sarbanes-Oxley, care reprezintă asigurarea că procedurile și controalele interne ale beneficiarului pentru raportarea financiară sunt conforme cu cerințele în vederea acestei certificări.

Pe scurt, această certificare este legată de Sarbanes Oxley Act<sup>19</sup>, care a intrat în vigoare în Statele Unite ale Americii în 2002, în urma unor scandaluri legate de compania Enron. Practic, această certificare impune reguli riguroase de transparență și responsabilitate companiilor publice prin proceduri care țin de independența auditului extern, reglementarea

16 <http://www.manta.com/c/mmlrkh8/bca-advertising>

17 Nediscriminarea = asigurarea condițiilor de manifestare a concurenței reale pentru ca orice operator economic, indiferent de naționalitate, să poată participa la procedura de atribuire și să aibă șansa de a deveni contractant

18 Recunoașterea reciprocă = acceptarea produselor, serviciilor, lucrărilor oferite în mod licit pe piața Uniunii Europene; diplomelor, certificatelor, a altor documente, emise de autoritățile competente din alte state; specificațiilor tehnice, echivalente cu cele solicitate la nivel național

19 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ204/html/PLAW-107publ204.html>

conflictelor de interese, responsabilitate corporatistă sau responsabilitate legată de raportările financiare sau de fraudă în activitatea financiară a companiei.

Companiile românești care fac parte din grupurile listate la Bursa de la New York au trebuit să implementeze reglementările SOX, acest model extinzându-se ulterior și la alte entități care au vizat creșterea nivelului de control și de raportare financiară în cadrul afacerii respective<sup>20</sup>. Cu toate acestea, costurile pentru implementarea acestor reguli sunt ridicate (pot ajunge la zeci de milioane de dolari), fapt care limitează numărul de companii care beneficiază de SOX. Printre companiile românești care au asigurate astfel de reglementări interne se numără Romtelecom, Vodafone, Orange, Coca-Cola, ArcelorMittal, Bunge Romania, Autoliv Romania, Fiat, Delphi-Packard, Avon Cosmetics etc.<sup>21</sup>

Acest criteriu se poate dovedi discriminatoriu, având în vedere că se aplică numai companiilor publice și nu și celor private<sup>22</sup> – conform reglementărilor în vigoare, dar și unei clarificări emise de către autoritatea contractantă. Mai mult OUG 34 specifică în articolul 177 (2) că Autoritatea contractantă nu are dreptul de a impune candidaților/ofertanților obligativitatea prezentării unei certificări specifice, aceștia din urmă având dreptul de a prezenta, în scopul demonstrării îndeplinirii anumitor cerințe, orice alte documente echivalente cu o astfel de certificare sau care probează, în mod concludent, îndeplinirea respectivelor cerințe. Autoritatea contractantă are dreptul de a solicita, dacă se consideră necesar, clarificări sau completări ale documentelor prezentate.

20 Liviu MIHĂILEANU, Impactul legii Sarbanes-Oxley asupra societăților comerciale din România, [http://www.cafr.ro/uploads/AF7\\_2008\\_Site-b0d9.pdf](http://www.cafr.ro/uploads/AF7_2008_Site-b0d9.pdf)

21 Impactul legii Sarbanes-Oxley asupra companiilor românești, [http://www.marketwatch.ro/articol/5562/Impactul\\_legii\\_Sarbanes-Oxley\\_asupra\\_companiilor\\_romanesti/](http://www.marketwatch.ro/articol/5562/Impactul_legii_Sarbanes-Oxley_asupra_companiilor_romanesti/)

22 <http://turism.gov.ro/wp-content/uploads/2013/12/CLARIFICARE-nr.-6-MEDIA-SUA.pdf>

Mai mult, conform unui alt răspuns al ANT, Certificarea Sarbanes Oxley reprezintă o asigurare a beneficiarului cu privire la respectarea regulilor de transparență și legalitate (inclusiv respectarea normelor referitoare la fraudă și corupție) în utilizarea resurselor financiare<sup>23</sup>, dar având în vedere că se aplică numai companiilor publice, constatăm că nu se aplică același principiu și celor private. Autoritatea contractantă a invocat un control mai scăzut asupra cheltuirii fondurilor europene în afara EU, dar chiar dacă legislația se aplică distinct în afara Statelor Membre, Oficiul European Antifraudă (OLAF) are competența de a cerceta fraude cu fonduri europene, deci poate asigura acest control asupra beneficiarului.

Procesul de achiziție publică este încă în desfășurare, unul dintre motivele pentru care licitația a fost amânată fiind contestația depusă de Spring O'Brien la Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor (CNSC). Compania americană a solicitat anularea raportului procedurii și a documentelor subsecvente și evaluarea ofertei depuse, care fusese respinsă datorită neconformității invocate de ANT în legătură cu constituirea garanției. Compania susține că oferta nu a fost respinsă la momentul deschiderii ofertelor de către ANT și reclamă că nu a primit procesul verbal conform art. 33 (4) din HG 925/2006, iar în SEAP acesta a fost publicat după aproape o lună. În cele din urmă, competitorul a fost înștiințat că oferta a fost declarată inacceptabilă conform articolului 36 (1), a<sup>24</sup>. Motivarea ANT a fost legată de faptul că ofertantul depusese garanția într-un alt cont sau în altă monedă decât cele specificate în fișa de atribuire, fapt recunoscut și de compania americană în contestație – deși susține că acest cont aparține tot ANT. Conform contestației, garanția a fost depusă în contul Reprezentatei pentru promovare turistică externă din SUA, care nu are personalitate juridică și este subordonată ANT. CNSC a respins ca

23 <http://turism.gov.ro/wp-content/uploads/2013/12/CLARIFICARE-nr.-3-MEDIA-SUA.pdf>

24 Care face trimitere la articolul 33 (3) b: ofertele nu sunt conforme dacă „nu sunt însoțite de garanția de participare, în cuantumul, forma și având perioada de valabilitate solicitate în documentația de atribuire.”

nefondată contestația prin decizia 1416/C8/1476 din 15.05.2014.

Luând în calcul aspectele menționate mai sus, considerăm că impunerea Certificării Sarbanes-Oxley este restrictivă și limitează substanțial numărul de potențial competitori (în special din România), încălcând inclusiv principiul proporționalității<sup>25</sup> prevăzut de OUG 34/2006.

## 8.2 Publicitate pentru fondurile europene

În luna iunie 2013, Ministerul Fondurilor Europene a lansat o procedură de achiziție publică (144436/18.06.2013), pentru Servicii de organizare de evenimente informare și promovare a următoarei perioade de programare 2014-2020 și servicii de cercetare calitativă și cantitativă privind gradul de informare a publicului general privind următoarea perioadă de programare. Contractul se dispută încă, după nenumărate contestații adresate Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor și documente clarificatoare publicate în SEAP; aceasta deși deschiderea ofertelor era programată inițial pentru 1 august 2013.

Campania este una de conștientizare, de către populație și de către actorii implicați în gestionarea fondurilor europene, a oportunităților pe care următoarea perioadă de programare le va oferi la nivel național și regional, precum și a necesității pregătirii corespunzătoare a cadrului instituțional și administrativ pentru implementarea acestor fonduri.

Valoarea estimată a procedurii este de 35.266.854,18 RON, fiind împărțită în două loturi, astfel:

- Servicii de organizare a unor evenimente de informare pentru

potențialii beneficiari ai instrumentelor structurale, pentru perioada de programare 2014 -2020, CPV 79341400-0 - Servicii de campanii de publicitate (Rev.2) – 8.233.624,45 RON

- Servicii de promovare a următoarei perioade de programare 2014-2020 și servicii de cercetare calitativă și cantitativă privind gradul de informare a publicului general privind următoarea perioadă de programare, CPV 79320000-3 - Servicii de sondaje de opinie (Rev.2) – 27.033.624,73 RON

Pentru primul lot, ofertanții trebuiau să includă în ofertele lor o conferință internațională cu o durată de 2 zile și jumătate la București, 8 caravane de informare a populației cu privire la viitoarea perioadă de programare 2014-2020, 42 de dezbateri publice și o conferință națională organizată la București cu o durată de o zi și jumătate pentru prezentarea rezultatelor evenimentelor organizate la nivel județean și regional.

Solicitările pentru cel de-al doilea lot includeau 9 spoturi TV și 9 spoturi radio cu durata de 30 secunde, câte un format de emisiune tematică TV și una radio, de tipul unui mini-serial, cu 24 de episoade, 1 grupaj de reportaje TV, difuzarea campaniei media, realizarea web site-ului dedicat, câte o campanie de conștientizare în on-line, respectiv presa scrisă și monitorizarea presei.

Pentru procedura de achiziție s-au înscris un număr de 20 de competitori<sup>26</sup>, inclusiv asocieri, unele dintre ele participând doar la competiția pentru unul dintre loturi, pe când altele au depus documentația pentru ambele loturi. La primul lot au participat 15 competitori, iar la al doilea șase.

<sup>25</sup> Proporționalitatea = asigurarea corelației între: necesitatea autorității contractante, obiectul contractului de achiziție publică și cerințele solicitate a fi îndeplinite

<sup>26</sup> Vezi lista completă la sfârșitul capitolului



Procedura de achiziție publică s-a dovedit a avea mai multe probleme. În primul rând, a fost prelungită de mai multe ori datorită numărului semnificativ de clarificări solicitat de către potențialii beneficiari. Astfel, pe site-ul [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro) sunt înregistrate 76 de clarificări, unele dintre aceste documente cuprinzând mai multe întrebări. De asemenea, au fost publicate 23 de erate la documentația de achiziție publică. Datorită acestei încărcături birocratice, Ministerul Fondurilor Europene a fost nevoit să amâne finalizarea procedurii și să programeze deschiderea ofertelor de mai multe ori.

Cu toate acestea, deși conform programului estimat inițial implementarea contractului ar fi trebuit să fi început deja, procedura este încă în desfășurare din cauza mai multor contestații înaintate de către participanții la achiziție. Pe de o parte, Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor (CNSC) a fost sesizat de mai multe ori, cele mai recente sesizări fiind soluționate la începutul lunii mai 2014. Pe de altă parte, există un dosar pe rolul Curții de Apel București.

Istoria cazului demonstrează pe de o parte lipsa de claritate a autorității contractante în formularea dosarului de achiziție publică, elaborarea de răspunsuri echivoce la clarificările înaintate de competitori, dar și neclarități referitoare la evaluarea ofertelor câștigătoare, elaborate în sesizările primite de CNSC.

În prima fază, S.C. Optimedia S.R.L. a contestat CPV-ul 92400000-5, Servicii de agenții de presă, menționând că serviciile solicitate nu se subscriu acestei categorii. De asemenea, același ofertant a contestat punctajul acordat pentru mixul pentru posturi TV din lotul II, solicitat pentru a obține o audiență crescută, prin faptul că ponderea punctajului nu este corectă și discriminează prin faptul că punctează diferit televiziuni

cu același rating. Societatea și-a retras contestația de la CNSC<sup>27</sup>, chiar dacă solicitase eliminarea CPV-ului și refacerea punctajului.

Solicitările ulterioare contestă atribuirea contractelor către cei doi ofertanți, S.C. Agrafics Communication S.R.L. pentru lotul I și Asociera dintre S.C. Mindshare Media SRL – S.C. Solvers S.R.L. Contestațiile ofertanților au fost legate în mare parte de acceptarea ofertelor deși sunt neconforme datorită documentației incluse în aceste dosare sau datorită capacității tehnice și de resurse umane a acestor firme..

Pentru lotul 1, LDK Consultants Engineers and Planners SRL a solicitat anularea raportului procedurii și a documentelor conexe, reluarea procedurii și reevaluarea ofertei tehnice și financiare, acuzând autoritatea contractantă de comportament discriminatoriu prin solicitarea unor documente sau clarificări în mod abuziv. Asociera dintre Innovación Y Desarrollo Local S.L. și S.C. Patru Ace SRL a contestat faptul că numărul de riscuri identificate (3746) nu a fost punctat corespunzător, deși era mult mai mare decât al ofertei câștigătoare (508) și a solicitat anularea comunicării și reconsiderarea rezultatului procedurii. Asociera dintre SC Libro Events SRL și SC Exact Consultanta și Cercetare SRL a contestat capacitatea firmei câștigătoare de a implementa proiectul datorită lipsei resurselor umane adecvate și a cerut declararea ca neconformă a ofertei Agrafics datorită mai multor erori în elaborarea documentației.

Prima dintre contestații pentru lotul 2, înaintată de SC. Best Advertising & Consult SRL solicită anularea deciziei de selectare a câștigătorilor, anularea tuturor actelor prin care societățile participante au fost declarate conforme, datorită unei complicații legate de SC PRO TV SA, pe care o vom explica în cele ce urmează, a faptului că oferta Prima TV fusese

---

<sup>27</sup> Care ia act de retragerea contestației prin Decizia Nr.2494/224C7/2716





exprimată în euro și nu în RON sau faptul că postul Național FM este inclus în ofertă deși nu este în top 10 de audiență conform Asociației pentru Radio Audiență. Mai mult, societatea a criticat faptul că precizările legate de indicatorii de măsurare solicitați de minister nu erau clari.

Și Qual Media a cerut anularea actelor procedurii de achiziție și reevaluarea ofertelor, justificând includerea de către ofertantul câștigător a postului Național FM în ofertă (care se află pe locul 11 în topul ARA) și a acuzat neclarități privind instrumentul de măsură a audienței care urma să fie utilizat de către ofertanți și chiar modificarea ilegală a documentației în timpul procedurii, prin introducerea indicatorului Average Quarter Rating.

Clarificarea 2 cuprinde un răspuns la această întrebare, care nu este însă complet clar, acesta fiind utilizat de către autoritatea contractată în cazul contestației de mai sus, pentru a o respinge.

*Topul TV/radio pentru perioada expusa in CS  
se considera in functie de ce indicator: reach, rating sau share?*

....

*Topul TV/radio pentru perioada solicitată se va realiza în funcție de  
indicatorul rating.*

În ceea ce privește includerea Național FM în solicitare, aceasta pare a fi neîndreptățită conform autorității de management având în vedere faptul că procedura se referă la posturi naționale, iar Iași și Craiova, care sunt citate de contestate pe locuri 9 și 10 nu sunt considerate astfel<sup>28</sup>.

28 Conform ARA ordinea din valul de toamnă septembrie/2012 este: Radio Romania Actualitati, Kiss FM, EuropaFM, Pro FM, Radio ZU, Antena Satelor, Magic FM, Radio 21, Iași, Craiova, Național FM, Timisoara, Rock FM, [http://www.audienta-radio.ro/userfiles/items/Audienta%20radio%20-%20Valul%20de%20toamna%202012\\_v2.pdf](http://www.audienta-radio.ro/userfiles/items/Audienta%20radio%20-%20Valul%20de%20toamna%202012_v2.pdf)

Cea de-a treia contestație a fost depusă de către SC Arrow Consulting SRI, în calitate de lider al asocierii formată din SC Arrow Consulting SRL și SC Mediitrust Romania SRL, care a sesizat că includerea ofertei SC PRO TV SA (prin postul radio PRO FM) în dosarul firmei câștigătoare determină neconformitatea ofertei, întrucât compania anterior menționată și-a declinat dorința de a participa la această procedură, datorită politicilor interne. Polemica dintre autoritatea contractantă și ofertanți s-a desfășurat în jurul faptului că decizia de a nega a companiei se aplică și pentru posturile radio, inclusiv Pro FM, Dance FM, Music FM, ProFM's Cool, precum și pentru alte medii din trust. Deși atât autoritatea contractantă, cât și consorțiul câștigător au afirmat faptul că răspunsul se aplică numai televiziunilor, conform paginii web oficiale a trustului, din acesta fac parte următoarele canale și posturi radio și TV: PRO TV SA: Pro Tv, Acasă, Pro Tv International, Pro Cinema, sport.ro, MTV, Pro FM, Voyo.ro, www.internetprotv.ro<sup>29</sup>, deci adresa este opozabilă și posturilor radio.

Mai mult, ofertantul a solicitat excluderea SC Realitatea Media SA din listă întrucât se află în reorganizare judiciară, iar cotația pentru postul Realitatea TV trebuie anulată fiind în contradicție cu Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, art. 45, 2.b., compania fiind în imposibilitatea de a primi fonduri europene. Cea de-a treia solicitare s-a îndreptat către Trustul Intact, respectiv postul Antena 3, care era sub investigație pentru șantaj. Justificarea ofertantului a fost aceea că dacă Antena 3 ar fi condamnată în timpul procesului (neîncheiat încă) s-ar putea prejudicia imaginea Ministerului Fondurilor Europene. Autoritatea contractantă emisese anterior prin clarificarea 61 un punct de vedere prin care specifica faptul că *“până la emiterea unei decizii finale de instanțele*

29 <http://www.protv.ro/corporate/>





*competente în acest sens, acest proces judiciar nu poate, în nicio situație, să înfrângă principiul prezumției de nevinovăție.”*

La începutul lunii mai, CNSC a dispus<sup>30</sup>, prin conexarea tuturor contestațiilor anularea procedurii pentru lotul 1, continuarea procedurii, în termen de 10 zile cu solicitarea de clarificări și reevaluarea ofertelor prezentate de LDK Consultants Engineers & Planners SRL, Inovacion Y Desarrollo Local SL și SC Libro Events SRL și de SC Agrafics Communication SRL. Mai mult, Consiliul respinge, ca nefondate, contestațiile formulate la lotul 2 de SC Best Advertising SRL, SC Arrow Consulting SRL și de SC Qual Media Group SRL și dispune continuarea procedurii, admitând intervenția formulate de Mindshare Media.

În ceea ce privește compania declarată câștigătoare, în jurul său au apărut mai multe reportaje în presă. Compania Agrafics este deținută de Gabriel Marian Ștefănescu și de soția acestuia Daniela Ștefănescu. Aceștia sunt acționari și la Ars Advertising. Firma a fost implicată într-un dosar deschis de DNA pe numele fostului ministru al Mediului Nicolae Nemirschi, acuzat de un posibil abuz în serviciu pentru atribuirea prin încredințare directă a unui contract de publicitate în valoare de 500.000 de euro către aceasta. În 2012, Agrafics a câștigat o altă licitație publică, dintre 16 competitori, în valoare de 2 milioane RON, de la Ministerul Mediului, pentru evenimente destinate promovării POS Mediu<sup>31</sup>. În 2013, a câștigat trei contracte de aproape un milion de euro de la Ministerul de Interne, Ministerul Muncii<sup>32</sup> și Ministerul Turismului<sup>33</sup>, iar în 2012 cele

30 <http://www.cnsr.ro/wp-content/uploads/decizii/decizii-2014/decizie-1413.pdf>

31 [http://www.economica.net/o-firma-implicata-intr-un-scandal-cu-un-fost-ministru-castiga-pe-banda-contracte-cu-m--mediului\\_41485.html](http://www.economica.net/o-firma-implicata-intr-un-scandal-cu-un-fost-ministru-castiga-pe-banda-contracte-cu-m--mediului_41485.html)

32 <http://www.ziuaconstanta.ro/informatii/combaterea-criminalitatii-in-achizitiile-publice/afacere-sora-cu-cea-care-i-a-adus-dna-ul-pe-cap-lui-nemirschi-o-firma-cu-lipici-la-contracte-de-milioane-de-lei-revine-cu-o-noua-achizitie-la-ministerul-muncii-familiei-si-protectiei-sociale-466397.html>

33 <http://www.business24.ro/lifestyle/omul-de-afaceri-patimile-domnului-stefanescu-l-a-invins-pe-basescu->

două firme au câștigat printr-o licitație un contract de 5,3 milioane RON pentru servicii de publicitate de la Ministerul Muncii. Firmele au mai implementat contracte pentru Institutul National de Sănătate Publică sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Portofoliul Agrafics poate fi consultat pe pagina web a companiei: <http://www.agrafics.ro/portofoliu/?lang=ro>. Conform Ministerului de Finanțe, Agrafics a declarat 2 angajați în 2010, 4 în 2011 și 25 în 2012<sup>34</sup>, precum și un profit 120535 RON de la cifra de afaceri 12791938 RON în 2012. Trebuie specificat că Marian Ștefănescu este asociat și la SC. Solvers SRL, declarat câștigător la cel de-al doilea lot.

În cele din urmă, în luna iunie 2014, Ministerul Fondurilor Europene a decis anularea procedurii de achiziție publică pentru ambele loturi, pentru că scopul acesteia nu ar mai corespunde priorităților actuale. Anularea licitației este susținută prin prevederile art. 209, 1), litera c din OUG 34/2006, și anume *“dacă abateri grave de la prevederile legislative afectează procedura de atribuire sau dacă este imposibilă încheierea contractului”*. Autoritatea contractantă explică faptul că începând cu luna martie 2014 a preluat activitatea și structurile cu rol de autoritatea de management pentru POSCCE (de la Ministerul Economiei) și POSDRU (de la Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice), care aveau la momentul reorganizării ca necesitate de achiziție prestarea de servicii de comunicare specifice celor două programe.

În motivarea MFE se specifică faptul că la mai bine de un an de la lansarea procedurii contractul nu a fost atribuit, iar nevoile beneficiarului s-au modificat conform schimbărilor de la nivel instituțional. Așadar, nevoile de informare ale publicului sunt altele față de cele de la momentul

<http://www.mfinante.ro/infocodfiscal.html>

34 <http://www.mfinante.ro/infocodfiscal.html>



lansării procedurii, în iunie 2013. Cu alte cuvinte este nevoie de o strategie orizontală, aplicabilă tuturor instrumentelor financiare, care să includă gândirea unei noi strategii. Mai mult, MFE recunoaște faptul că principiile proporționalității și eficienței utilizării fondurilor publice nu mai sunt respectate, după cum specifică OUG 34.

Pe data de 23 iunie, Curtea de Apel București, Secția a VIII-a, Contencios Administrativ și Fiscal, instanță la care a fost contestată de către SC Agrafics Communication SRL Decizia nr. 1413 a CNSC (rezumată anterior) a decis menținerea dispozițiilor Consiliului<sup>35</sup>, față de care se *“admite în parte contestația SC Libro Events SRL și înlăturarea din considerentele deciziei CNSC a statuării caracterului inadmisibil al ofertei petentei.”* Soluția este definitivă.

Per ansamblu putem observa că întregul proces de achiziție publică a fost supus în același timp justificat și nejustificat criticilor participanților. Pe de o parte unele dintre solicitările transmise CNSC nu au justificare solidă, fiind mai degrabă cauzate de interpretarea eronată a cerințelor documentației de atribuire. Pe de altă parte, există argumente, întărite de deciziile CNSC conform cărora acesta licitație a comportat probleme de transparență, evaluare obiectivă și aplicarea corectă a legislației. Numărul mare de clarificări, care depășește 100 de întrebări și eratele conexe acestui dosar sunt dovada lipsei de claritate a autorității contractante în elaborarea documentației de atribuire. Toate aceste aspecte au condus la întâzieri în implementarea contractului, au ridicat suspiciuni privind legalitatea procedurilor de elaborare a documentației de atribuire și a evaluării ofertelor și pot afecta derularea în condiții optime a campaniei de conștientizare. Decizia Curții de Apel și anularea procedurii în cele din urmă de către Ministerul Fondurilor Europene indică probleme

<sup>35</sup> [http://portal.just.ro/2/SitePages/Dosar.aspx?id\\_dosar=200000000316579&id\\_inst=2#Informa%C5%A3ii\\_generale](http://portal.just.ro/2/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000316579&id_inst=2#Informa%C5%A3ii_generale)

grave legate de managementul fondurilor și de corectitudinea, realismul și transparența gestionării procedurilor de achiziție publică. Pe lângă prejudicierea contribuabilului și a publicului, prin întârzierea punerii în aplicare a campaniei pentru perioada 2014-2020 (în condițiile în care deja suntem la mijlocul lui 2014 și vor exista întârzieri semnificative), putem vorbi de prejudicierea competitorilor și a competitivității și integrității pe piețele românești și europene de achiziții publice.

### **Lista ofertanților în cadrul procedurii de atribuire**

- Asocierea dintre SC Arrow Consulting SRL si SC Mediatrust Romania SRL;
- SC Best Advertising & Consult SRL;
- SC United Media Services SRL;
- Asocierea dintre SC Corex&C.B.SRL, S.C. EPMC Consulting SRL si SC Institutul Roman pentru Evaluare si Strategie - IRES;
- Asocierea dintre SC Libro Events SRL si SC Exact Consultanta si Cercetare SRL;
- Media Consulta International Holding AG;
- Asocierea dintre Innovación Y Desarrollo Local S.L. si S.C. Patru Ace SRL;
- Asocierea dintre Promo Service SRL si SC Stage Expert SRL;
- Asocierea dintre SC Qual Media Group SRL, SC Opti Media SRL, SC All Media Company SR1 si SC Babei Communications SRL;
- SC Dai Travel;
- Asocierea dintre SC Avenza Consulting SRL si SC European Profiles SA;
- SC SMART Integration SRL;
- HR Investment&Consulting SRL;
- Asociat -SC Schulman Consulting SRL;
- Asocierea dintre SC Gea Strategy & Consulting SA, SC DC Communication SRL, SC Grupul de Consultanta pentru Dezvoltare DCG SRL si SC Headvertising SRL;



- SC Agrafics Communication SRL;
- Asocierea dintre SC Magnum SRL, SC GFK Romania si Institut de cercetare de Piața SRL;
- Asocierea SC Millenium Image & Communication Grup SRL si SC Relians Corp SRL;
- Asocierea dintre SC Mindshare Media SRL - SC Solvers SRL;
- LDK Consultants Engineers and Planners SRL.

## 9. Anexe

### Anexa nr. 1 – Cereri de informații de interes public

**Către:** Ministerul Fondurilor Europene

**În atenția:** dlui. ministru Eugen Orlando TEODOROVICI

Ref. la: Cerere de informații de interes public

*Stimate domnule Ministru,*

*Centrul pentru Jurnalism Independent derulează, în perioada octombrie 2013 – august 2014, proiectul “Monitorizarea bugetelor de publicitate din proiectele europene – Experiența românească”, finanțat de OLAF prin programul Hercule II. În cadrul acestui proiect, vom analiza alocarea bugetelor de publicitate din proiectele cu finanțare europeană, urmărind modul în care aceasta respectă legislația în vigoare și servește intereselor economice ale UE.*

*În virtutea legii 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, potrivit căreia prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației, pentru buna derulare a acestui proiect, vă rugăm să ne puneți la dispoziție următoarele informații:*

*1. Planurile de achiziții ale proiectelor cu finanțare nerambursabilă aflate în anul 2013 în implementare, pentru toate programele de finanțare din fonduri structurale și de coeziune:*

- *Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice*
- *Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane*
- *Programul Operațional Sectorial Transport*
- *Programul Operațional Sectorial Mediu*
- *Programul Operațional Regional*
- *Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative*
- *Programul Operațional Asistență Tehnică*
- *Programul de Cooperare Transfrontaliera Romania-Bulgaria*
- *Programul de Cooperare Transfrontaliera Ungaria-Romania*
- *Programul de Cooperare Transnațională Sud-Estul Europei*
- *Programul de Cooperare Interregională INTERREG IVC*
- *Programul pentru rețeaua de dezvoltare urbană URBACT II*
- *Programul de Cooperare Interregională INTERACT II*
- *Programul de Cooperare Interregională ESPON 2013*
- *Programul de cooperare IPA CBC România-Serbia*
- *Programul de cooperare ENPI CBC în bazinul Mării Negre*
- *Programul de cooperare ENPI CBC Romania - Ucraina - Republica Moldova*
- *Programul de cooperare ENPI CBC Ungaria - Slovacia - România - Ucraina*

*2. Lista achizițiilor efectuate în cadrul proiectelor cu finanțare nerambursabilă aflate în anul 2013 în implementare, pentru toate programele de*



*finanțare din fonduri structurale și de coeziune menționate mai sus. Subliniem că facem referire la planul de achiziții, respectiv lista achizițiilor efectuate în cadrul proiectelor, așa cum sunt ele prevăzute în instrucțiunile specifice ale autorităților de management (ex: Instrucțiunea POS DRU nr. 59 din 2012).*

*Vă rugăm să ne transmiteți informațiile electronic, de preferință într-un format procesabil (.doc, .xls) la adresa staff@cji.ro.*

*Cu mulțumiri,*

.....

\*\*\*

**Către: Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice; Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial; Dezvoltarea Resurselor Umane.**

Ref. la: Cerere de informații de interes public

*Stimată doamnă,  
Stimate domn,*

*Centrul pentru Jurnalism Independent derulează, în perioada octombrie 2013 – august 2014, proiectul “Monitorizarea bugetelor de publicitate din proiectele europene – Experiența românească”, finanțat de OLAF prin programul Hercule II. În cadrul acestui proiect, vom analiza alocarea bugetelor de publicitate din proiectele cu finanțare europeană, urmărind modul în care aceasta respectă legislația în vigoare și servește intereselor economice ale UE.*

*În virtutea legii 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, potrivit căreia prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației, pentru buna derulare a acestui proiect, vă rugăm să ne puneți la dispoziție următoarele informații:*

*1. Planurile de achiziții ale proiectelor cu finanțare nerambursabilă aflate în anul 2013 în implementare în cadrul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane*

*2. Lista achizițiilor efectuate în cadrul proiectelor cu finanțare nerambursabilă aflate în anul 2013 în implementare în cadrul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane*



*Subliniem că facem referire la planul de achiziții, respectiv lista achizițiilor efectuate în cadrul proiectelor, așa cum sunt ele prevăzute în instrucțiunile specifice ale autorităților de management (ex: Instrucțiunea POS DRU nr. 59 din 2012).*

*Vă rugăm să ne transmiteți informațiile electronic, de preferință într-un format procesabil (.doc, .xls) la adresa [staff@cji.ro](mailto:staff@cji.ro).*

*Cu mulțumiri,*

.....

\*\*\*

**Către: Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice;  
Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional**

Ref. la: Cerere de informații de interes public

*Stimată doamnă,  
Stimate domn,*

*Centrul pentru Jurnalism Independent derulează, în perioada octombrie 2013 – august 2014, proiectul “Monitorizarea bugetelor de publicitate din proiectele europene – Experiența românească”, finanțat de OLAF prin programul Hercule II. În cadrul acestui proiect, vom analiza alocarea bugetelor de publicitate din proiectele cu finanțare europeană, urmărind modul în care aceasta respectă legislația în vigoare și servește intereselor economice ale UE.*

*În virtutea legii 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, potrivit căreia prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației, pentru buna derulare a acestui proiect, vă rugăm să ne puneți la dispoziție următoarele informații:*

*1. Planurile de achiziții ale proiectelor cu finanțare nerambursabilă aflate în anul 2013 în implementare în cadrul Programului Operațional Regional*

*2. Lista achizițiilor efectuate în cadrul proiectelor cu finanțare nerambursabilă aflate în anul 2013 în implementare în cadrul Programului Operațional Regional*





În ceea ce privește planul de achiziții al proiectelor, subliniem că facem referire la o situație care să cuprindă cel puțin următoarele:

<b>Cod proiect (ID sau cod SMIS)</b>	<b>Titlul proiectului</b>	<b>Beneficiar de finanțare</b>	<b>Denumire achiziție</b>	<b>Dod CPV</b>	<b>Valoarea estimată</b>	<b>Procedura de achiziție planificată</b>
--------------------------------------	---------------------------	--------------------------------	---------------------------	----------------	--------------------------	---

În ceea ce privește lista achizițiilor efectuate în cadrul proiectelor, subliniem că facem referire la o situație care să cuprindă cel puțin următoarele:

<b>cod proiect (ID sau cod SMIS)</b>	<b>titlul proiectului</b>	<b>beneficiar de finanțare</b>	<b>denumire achiziție derulată</b>	<b>cod CPV</b>	<b>valoarea contractată</b>	<b>procedura de achiziție aplicată</b>
--------------------------------------	---------------------------	--------------------------------	------------------------------------	----------------	-----------------------------	--

Vă rugăm să ne transmiteți informațiile electronic, de preferință într-un format procesabil (.doc, .xls) la adresa [staff@cji.ro](mailto:staff@cji.ro).

Cu mulțumiri,

.....

# - Experiența Moldovei -

Autor: Vitalie Condrațchi

## 1. Legislație și norme

În Republica Moldova procedurile de achiziții publice atât de bunuri, cât și de servicii, sunt reglementate de [Legea privind achizițiile publice](#), nr 96 din 13.04.2007, cu modificările ulterioare și câteva regulamente, aprobate prin Hotărâri de Guvern. Publicitatea media nu are reglementări speciale și este supusă regulilor generale de achiziții.

Totodată, Legea tratează foarte general categoriile de servicii care cad sub incidența achizițiilor publice. Astfel, prin autoritate contractantă se înțelege „autorități ale administrației publice, persoane juridice de drept public, asociații ale acestor autorități sau persoane”. Întreprinderile de stat sau societățile pe acțiuni cu participarea statului nu sunt obligate să respecte legea privind achizițiile publice. Procurările în aceste entități se efectuează în baza unor regulamente interne, aprobate de consiliile de administrare, în componența cărora, reprezentanții Ministerului Finanțelor și ai Ministerului Economiei dețin majoritatea. Regulamentele stipulează o vagă necesitate de a „asigura transparența” în procurări, în timp ce unele întreprinderi de stat, de exemplu, din sectorul energetic, au fost impuse să se ghideze de regulile de achiziții publice.

De asemenea, publicitatea sau alte servicii de promovare în media și conexe nu sunt definite sau prevăzute expres în legislația privind achizițiile publice, iar Legea cu privire la publicitate, adoptată încă în 1997, nu prevede reglementări pentru instituțiile publice în legătură cu achizițiile de servicii în domeniu.

Achizițiile publice efectuate pentru implementarea lucrărilor finanțate din banii partenerilor de dezvoltare, în cazul în care este prevăzut în acordul

de finanțare, sunt efectuate în conformitate cu procedurile instituțiilor donatoare sau ale celor de implementare. Totuși, majoritatea fondurilor UE sunt alocate prin mecanismul de suport bugetar, respectiv este aplicat mecanismul național de achiziții publice.

Legea privind achizițiile publice prevede câteva praguri ale sumelor de la care sunt prescrise procedurile de achiziții.

Contractele de achiziții publice de valoare mică. Bunurile și serviciile ale căror valoare estimativă, fără taxa pe valoarea adăugată, nu depășește pragurile de 40 000 lei (2124 Euro, cursul BNM din 02.06.2014), și de 50000 de lei pentru lucrări (2655 Euro), se efectuează în conformitate cu [Regulamentul achizițiilor publice de valoare mică](#), aprobat de Guvern<sup>1</sup>.

Conform art. 3 al Regulamentului, un contract de achiziții publice de valoare mică este exprimat prin contul de plată dacă valoarea acestuia nu depășește 10000 lei (530 Euro), sau printr-un contract, dacă depășește această cifră. Contractul de achiziție publică de valoare mică se înregistrează obligatoriu în Trezoreria de Stat sau în una din trezoreriile teritoriale ale Ministerului Finanțelor, dacă valoarea acestuia depășește 10 000 lei fără taxa pe valoarea adăugată și gestionarea surselor financiare se efectuează prin intermediul sistemului trezorerial, în termen de 15 zile de la data încheierii. Contractele de achiziție publică de valoare mică care nu au fost înregistrate în modul stabilit la Agenția achiziții publice nu au putere juridică (Art. 24).

Totuși, autoritățile publice sunt în drept să aplice procedurile de achi-

1 Alin. 2. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului achizițiilor publice de valoare mică Nr. 148 din 14.02.2008

ziții publice și contractelor de valoare mică, dacă se doresc garanții suplimentare privind transparența și corectitudinea procedurilor.

Încheierea contractelor cu valoare mai mare de 40 și 50 mii lei, dar care nu depășesc 2,5 milioane lei pentru bunuri și servicii și cele de 99 milioane lei pentru achiziții publice de lucrări, și particularitățile acestor proceduri, sunt reglementate în Legea achizițiilor publice.

Excepție de la procedurile legii fac contractele încheiate de Banca Națională în vederea tipăririi și transportării bancnotelor, cele declarate secrete de stat, care vizează contracte de muncă, achiziții de bunuri cu scop de revânzare, privind achizițiile la rezerva de stat și mobilizare, comerțul cu arme și muniții și alte câteva. O altă excepție importantă o reprezintă Alin. 4, punctul l): contractele de achiziții publice reglementate de diferite norme procedurale și atribuite, printre altele conform procedurii specifice a unei organizații internaționale.

## 2. Proceduri

Vocabularul comun al achizițiilor publice a fost pus în funcțiune prin HG Nr. 837 din 11.11.2011<sup>2</sup>. CPV se atribuie unui contract după serviciul cu valoare mai mare din contract.

Începând cu 3 septembrie 2012 a fost pus în funcțiune, în regim pilot, Sistemul Informațional Automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice”, la care participă 32 de autorități publice centrale și instituții bugetare.<sup>3</sup> Portalul de achiziții publice însă pare a fi nefuncțional, pe acesta fiind publicate doar trei contracte alocate, iar alte informații lipsesc.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=340951>

<sup>3</sup> Lista instituțiilor poate fi consultată în anexa la Ordinul ministrului Finanțelor din 03.09.2012 [http://tender.gov.md/sites/default/files/sia-rsap/Ordin\\_SIARSAP.pdf](http://tender.gov.md/sites/default/files/sia-rsap/Ordin_SIARSAP.pdf)

<sup>4</sup> <https://etender.gov.md/public/>

Potrivit Legii achizițiilor publice, autoritățile publice centrale publică Planul anual al achizițiilor publice/Anunțul de intenție pe propriul site și în Buletinul achizițiilor publice în termen de 30 de zile de la data aprobării bugetului instituției. Anunțul de intenție este publicat în mod separat pentru bunuri, lucrări și servicii și cuprinde toate contractele de achiziții publice preconizate până la sfârșitul anului bugetar. Pentru contractele de achiziție a căror valoare estimativă pentru bunuri și servicii este mai mică de 200 000 de lei, iar pentru lucrări este mai mică de 1 000 000 de lei, publicarea anunțului de intenție nu este obligatorie. Exemplu de anunț de intenție: [Ministerul Justiției](#).

E de menționat că, potrivit unui studiu al Expert Grup<sup>5</sup>, foarte puține autorități publice centrale și locale dispun de planuri de achiziții (doar 5 din 16 ministere și 2 din Consiliile raionale), chiar dacă legea prevede expres pentru această obligație pentru autoritățile contractante.

Ulterior, pentru fiecare contract sunt efectuate procedurile de licitație, cu publicarea anunțurilor în Buletinul achizițiilor publice și pe pagina web a Agenției achiziții publice, urmate de publicarea anunțului privind alocarea contractului.

Este de menționat că accesul la informațiile din Buletinul Achizițiilor Publice este dificil din cauza că BAP este distribuit contra plată prin abonament și nu poate fi cumpărat în chioșcurile de presă. Edițiile anterioare ale BAP, cu licitațiile ce nu mai sunt actuale, sunt publicate pe pagina web a Agenției Achiziții Publice în format PDF, scanate, ceea ce face imposibilă căutarea în interiorul ediției.

În cazul în care valoarea contractelor depășește 99 milioane lei, invitația de participare la licitații e publicată și în „Official Journal of the

<sup>5</sup> <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/969-achizitii-publice-moldova>

European Community”. Potrivit art. 20 al Legii privind achizițiile publice, „În scopul asigurării unei transparențe maxime, autoritatea contractantă are dreptul de a publica invitația și în alte mijloace de informare în masă, naționale sau internaționale, dar numai după publicarea invitației respective în Buletinul achizițiilor publice și pe pagina web a Agenției. Invitația publicată și în alte mijloace de informare locale, naționale sau internaționale va menționa numărul și data Buletinului achizițiilor publice în care a fost publicată invitația și nu va conține alte informații decât cele publicate în buletinul dat”.

Autoritățile contractante sunt obligate să pună la dispoziția solicitanților „orice informație privind bunurile, lucrările sau serviciile solicitate în cadrul procedurii de achiziție publică, denumirea și datele de contact ale ofertanților, precum și denumirea și datele de contact ale operatorului economic cu care e încheiat contractul de achiziție, prețul acestui contract se pune la dispoziția solicitantului de către autoritatea contractantă”. Această prevedere privind accesul la informațiile de achiziții publice se regăsește în alin. 10 al Regulamentului privind întocmirea și păstrarea dosarului de achiziții publice<sup>6</sup>.

### 3. Termeni și regulamente specifice

**Licitație deschisă** este procedura licitației deschise cuprinde oferte ale tuturor operatorilor economici care doresc să participe la licitație.

**Licitație limitată** e procedură publică în cadrul căreia orice operator economic poate solicita să participe și în cadrul căreia numai operatorii economici preselecțai de autoritatea contractantă își pot prezenta ofertele;

<sup>6</sup> <http://lex.justice.md/md/326694/>

**Acordul-cadru** (art. 50) reglementat de Regulamentul special aprobat de Guvern prin [HG nr 826](#)<sup>7</sup> din 07.11.2012

**Dialogul competitiv** este reglementat de Regulamentul de prin [HG Nr. 804](#)<sup>8</sup> din 10.10.2013. Dialogul competitiv se aplică achizițiilor complexe, pentru care autoritatea contractantă nu este în stare să definească „mijloacele tehnice care pot răspunde necesităților și obiectivelor sale; și/sau să stabilească, din motive obiective, natura juridică și/sau financiară a unui proiect”. Dialogul competitiv se desfășoară în două etape. La prima, operatorii economici sunt invitați să depună oferte tehnice, fără a indica prețul acestora. La a doua etapă, de prezentare a ofertelor finale, autoritatea contractantă are dreptul de a modifica orice prevedere stabilită inițial în documentele de licitație, modificare ce este anunțată prin invitația de prezentare a ofertelor finale.

Procedurile negociate pot fi aplicate dacă toate ofertele depuse sunt incorecte sau inacceptabile, dacă natura achiziției nu permite stabilirea unui preț prealabil, dacă sunt achiziționate servicii intelectuale complexe, în cazul achiziției de lucrări sau servicii de cercetare-dezvoltare. Autoritățile contractante sînt în drept să nu publice un anunț de participare dacă includ în procedura negociată toți ofertanții sau numai ofertanții care îndeplinesc criteriile calitative de selecție și care au prezentat, cu ocazia procedurii deschise sau limitate anterioare ori a dialogului competitiv anterior, oferte conforme cu cerințele oficiale ale procedurii de atribuire;

Achiziția dintr-o singură sursă (Art 53.) pot fi efectuate dacă nici o ofertă adecvată sau nici o candidatură nu a fost depusă ca răspuns la

<sup>7</sup> <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=345409&lang=1>

<sup>8</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=349874>

o procedură deschisă sau negociată, atîta timp cît condițiile inițiale ale contractului nu sînt modificate în mod substanțial; într-o măsură strict necesară, din motive de maximă urgență; dacă, din motive tehnice, de creație, referitoare la protecția drepturilor exclusive, un singur operator dispune de aceste bunuri sau servicii. Achiziții de servicii dintr-o singură sursă pot fi efectuate pentru lucrările sau serviciile suplimentare care nu sînt prevăzute în contractul inițial și care au devenit necesare pentru executarea lucrărilor sau prestarea serviciilor indicate în acesta. Contractul trebuie să fie atribuit operatorului care execută contractul inițial și nu trebuie să depășească 30% din contractua inițial.

Achiziții dintr-o singură sursă mai pot fi efectuate dacă la procedurile de achiziții a fost depusă de două ori o singură ofertă.

Conform Art. 26 (4) al Legii privind achiziții publice, în cazul licitațiilor deschise și limitate, termenul de depunere și primire a cererilor de participare și a ofertelor va fi de cel puțin 15 zile calendaristice din data publicării anunțului de participare, iar în cazul achizițiilor publice valoarea cărora depășește 2,5 mln lei pentru bunuri și servicii și 99 mln lei pentru lucrări - de cel puțin 40 de zile calendaristice. În cazul contractelor repetate și în caz de urgență, termenul de prezentare a ofertelor poate fi redus la cel puțin 10 zile calendaristice. În cazul procedurilor prin cererea ofertelor de prețuri, termenul de prezentare și primire a ofertelor va fi de cel puțin 3 zile calendaristice pentru bunuri și de 10 zile calendaristice pentru lucrări și servicii de la data transmiterii invitației de participare. În cazul achizițiilor secundare, contractelor repetate, precum și în caz de urgență, termenul de prezentare a ofertelor poate fi redus la cel puțin 2 zile calendaristice pentru bunuri și 5 zile calendaristice pentru lucrări și servicii.

## 4. Publicații în mass-media

Majoritatea anunțurilor care sunt publicate în presă se regăsesc în publicația săptămânală de limbă rusă cu profil economic Экономическое обозрение. Cu excepția sitului Agenției achiziții publice și Buletinului achizițiilor publice, nu există o pagină web sau publicație în care să fie găsite cu ușurință și centralizat toate anunțurile de achiziții publice. Portalul Monitorul civic - [www.civic.md](http://www.civic.md) – are rubrici dedicate licitațiilor și angajărilor, este un instrument popular de promovare a licitațiilor, în special pentru ONG-uri și proiecte finanțate din fonduri externe, însă acesta nu cuprinde toate anunțurile.

În anul 2013 a fost lansată ideia centralizării tuturor anunțurilor de achiziții care sunt efectuate conform procedurilor donatorilor sau organizațiilor implementatoare internaționale. Însă aceasta nu a avut o finalitate. Centralizarea anunțurilor privind achizițiile publice ar putea fi realizată pe pagina [Cancelariei de stat](#), care cuprinde o bază de date privind asistența externă.

Potrivit datelor Cancelariei de stat, la situația din 01 aprilie 2014 au fost în derulare 359 proiecte finanțate din surse externe în valoarea totală de 1965,7 mil. euro. Dintre acestea, 521,6 milioane euro au fost acordați de UE, 361 de către Banca Europeană de Investiții, 289 de Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, ambele fiind brațe investiționale ale Comisiei Europene.



## 5. O nouă lege a achizițiilor publice a fost elaborată

La 19 iunie 2014, Parlamentul Republicii Moldova a votat în prima lectură proiectul noii legi a achizițiilor publice<sup>9</sup>. Documentul prevede crearea comisiei de contestare, conform Directivei 18/2004/CE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și servicii, și Directiva 66/2007/CE de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE. În prezent, contestațiile sunt depuse la și soluționate de către Agenția Achiziții Publice.

Potrivit Ministerului Finanțelor, proiectul introduce și proceduri noi așa ca licitația electronică, au fost revizuite și criteriile de atribuire a contractelor de achiziții publice, de acum autoritățile contractante vor putea alege individual aplicarea fie după criteriul cel mai mic preț, fie după oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic.

Totodată, noul proiect de lege majorează pragul achizițiilor publice de valoare mică de la 50 la 80 de mii de lei (4159 Euro). Odată cu intrarea în vigoare a documentului va fi majorat și termenul de depunere a ofertelor pentru contractele de achiziții publice de bunuri și servicii și pentru cele de achiziții publice de lucrări va fi de cel puțin 20 zile calendaristice din data publicării anunțului de participare în Buletinul Achizițiilor Publice și de cel puțin 52 zile din data transmiterii anunțului de participare pentru publicare în Buletinul Achizițiilor Publice și Jurnalul Oficial al Uniunii Europene și data-limită de depunere a ofertelor.

Totodată, noua lege oferă o nouă definiție pentru noțiunea de *autoritate contractantă* – „autoritate a administrației publice, persoană juridică de drept public, uniuni ale acestor autorități sau persoane”.

9 <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/2236/language/ro-RO/Default.aspx>

Proiectul a fost criticat de reprezentanții **Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC)**, potrivit cărora documentul are anumite **lacune**. Potrivit experților CAPC, crearea Comisiei de contestații nu este suficient argumentată economic, iar „textul proiectului de lege este unul confuz, iar autorul folosește un șir de expresii coruptibile”. De asemenea, Viorel Pîrvan s-a arătat nemulțumit de faptul că în proiect nu au fost incluse norme care ar stabili un control al contractelor de achiziții publice, după încheierea lor.<sup>10</sup>

Organizațiile neguvernamentale din domeniul mass-media au propus anterior includerea în Legea privind achizițiile publice a unor prevederi speciale care ar reglementa achizițiile de servicii publicitare și conexe, garantând acordarea transparentă și responsabilă a banilor publici către mass-media în timpul procedurilor de achiziții publice. Un proiect de lege în acest sens a fost elaborat și transmis Parlamentului în anul 2008, apoi reexpediat noii guvernări în 2009. El prevede, între altele, introducerea unui nou articol - Contractele de achiziții publice mass-media, și extinderea domeniului de aplicare a Legii privind achizițiile publice asupra contractelor de achiziții publice mass-media a căror valoare estimativă, fără taxă pe valoarea adăugată, este egală sau mai mare de 10000 de lei. Proiectul de lege al societății civile nu a fost însă înregistrat ca inițiativă legislativă și nici dezbătut în cadrul Comisiei parlamentare pentru cultură, educație, știință, tineret, sport și mass-media<sup>11</sup>.

## 6. Proiectele cu finanțare din partea UE

Proiectele UE sunt, în mare parte, finanțate prin instrumentul de suport bugetar, respectiv se utilizează procedura națională de achiziții publice.

10 <http://tribuna.md/2014/06/09/expert-proiectul-legii-privind-achizițiile-publice-este-confuz/09.06.2014>

11 <http://api.md/upload/files/studiu-REFORMELE-rom-WEB-1.pdf> - pagina 58

În cadrul proiectelor finanțate de Banca Europeană de Investiții achizițiile se efectuează în conformitate cu Directivele Uniunii Europene, cu unele ajustări. Banca preferă organizarea licitațiilor deschise cu publicarea în Jurnalul Oficial al Comunității Europene.

Contractele mici nu cad sub incidența Directivelor UE și pot fi utilizate proceduri naționale – licitația națională (pentru contractele care datorită sumei și naturii nu vor atrage interesul internațional), shopping (pentru bunuri și produse în sume mici; ofertele se obțin de la cel puțin 3 ofertanți), contractare directă (când se justifică că furnizorul va executa contractul în mod satisfăcător și la preț cel mai avantajos), cont "forță" – care presupune efectuarea lucrărilor cu forțele de muncă și echipamente proprii. Unul din proiectele finanțate de către BEI, Filiera vinului destinat modernizării sectorului viticol, are pe [pagina web](#) un singur un anunț de achiziții în 4 ani de activitate.

## 7. Studii de caz

### Studiu de caz privind efectuarea achizițiilor din proiecte finanțate de UE

Proiectul Energie și Biomasă în Moldova (MEBP), în valoare de 14,5 milioane de euro, dintre care 14 sunt alocate de UE și 500 mii de către Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD). PNUD este și agenția de implementare a proiectului, astfel că toate achizițiile sunt organizate în conformitate cu regulile agenției.

### Praguri și proceduri:

Metoda licitației	Valoarea contractului	Obiectul contractului	Condițiile pieței	Metoda solicitării	Tipul competiției
Micro-purchasing	Sub 2.500 USD	Bunuri, servicii (standardizate) sau lucrări publice (simple)	Piață competitivă	Cerere	Regională sau locală
Cerere de cotație	2.500 – 100.000 USD	Bunuri, servicii (standardizate), lucrări publice (simple)	Piață competitivă	Invitație formală (scrisă)	Internațională sau locală
Invitație la licitație	Peste 100.000 USD	Bunuri, servicii, lucrări publice	Piață competitivă	Publicitate	Internațională
Solicitare de ofertă	Peste 100.000 USD	Servicii	Piață competitivă	Publicitate	Internațională
Achiziție directă	Orice valoare care poate fi justificată de FRR 121.05	Servicii (standardizate), bunuri, lucrări publice (simple)	Toate condițiile definite de FRR 121.05	Invitație directă	Fără competiție
Circumstanțe speciale	Depinde de condițiile definite de autorizația de procedură accelerată	Bunuri, servicii, lucrări publice	Dezastru natural, epidemie, criză neprevăzută, activități urgente	Invitație directă sau negociere	Fără competiție



Pentru achiziționarea de bunuri și servicii în valoare de până la 5000 \$ (în tabel e informație învechită) se utilizează procedura **Micro-Purchasing**, însemnând analiza comparativă a 2-3 oferte obținute în baza de solicitare directă, fără anunțarea unei competiții publice. În anumite circumstanțe, când valoarea achiziției este de sub 2500\$, procurarea poate fi făcută doar în bază de invoice.

**RFQ (Request for Quotation)** – reprezintă procedura de achiziție de bunuri și servicii simple, cu valoare între 5,000 \$ – 100,000 \$. În acest caz se face anunț public.

**RFP (Request for Proposal)** – procedura de achiziție a serviciilor mai complexe cu valoare de peste 100,000 \$. Uneori, când situația o cere, poate fi aplicată și pentru achiziții sub 100,000 \$, ca de exemplu pentru organizarea Galei Moldova Eco-Energetică (eveniment public, de decernare a premiilor pentru cele mai bune proiecte în eficiență energetică și regenerabile, organizat pentru promovarea domeniului).

**ITB (Invitation to Bid)** – procedura de achiziție a bunurilor cu valoare mai mare de 100,000 \$. Metoda se folosește și pentru procurarea lucrărilor de construcție.

În dependență de tipul bunurilor/serviciilor și de valoarea achiziției, anunțurile sunt publicate pe pagina PNUD Moldova, PNUD Global și, în plus pe alte 2 portaluri ale Națiunilor Unite – UNGM și UNDB. Dacă este relevant/necesar se recurge și la publicarea în presă.

Contractarea directă poate fi făcută în cazuri excepționale în conformitate cu prevederile regulamentelor de procurare. În dependență de valoarea contractului, aprobarea unor astfel de achiziții se face la diferite nivele: local, regional sau central.

În anul 2013, au fost trei licitații pentru achiziționarea serviciilor media, care au fost anunțate pe situl UNDP Moldova. Tot pe aceasta pagină sunt publicate și rezultatele tenderelor. Tenderele organizate de MEBP pentru servicii media sunt expuse sub numerele de înregistrare:

- RFQ13/00741 – inchirierea de billboard-uri, valoare **6.496 \$**;
- RFP13/00714 – organizarea Moldova Eco-Energetică, valoarea **28.200\$**;
- RFQ13/00626 – materiale de vizibilitate, trei contracte în valoare de **15.170, 52.055 și, respectiv, 48.410 lei**;
- RFQ13/00620 – plăci de vizibilitate, în valoare de **16.380 lei**.

În privința contractelor de tipar, PNUD are încheiate acorduri de lungă durată cu 2 tipografii, semnate în 2012, respectiv comenzile sunt făcute direct la aceste companii, fără competiții suplimentare. În rest, au fost multe achiziții mici, efectuate prin micro-purchasing, care nu sunt făcute publice.

## Studiu de caz nr. 2: contracte de servicii tip PRAG

Alte proiecte finanțate de UE, cum ar fi cele transfrontaliere, utilizează procedura PRAG pentru acțiunile externe ale UE, finanțate din bugetul general al UE și din European Development Fund (EDF).

Pragurile de la care se aplică diferite proceduri de achiziții sunt:

- > 300 000 euro – international restricted tender procedure
- > 20 000 euro < 300 000 euro – contracte cadru sau procedură negociată competitiv
- < 20 000 euro – ofertă unică
- < 2500 euro în baza invoice-ului.

Un proiect care aplică procedura PRAG de achiziții este [Unitatea consolidată pentru implementarea proiectelor în energetică](#) (MEPIU). MEPIU este responsabilă de construcția gazoductului Ungheni-Iași, finanțată în cadrul Programului operațional comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013. Anunțurile de licitații sunt publicate pe situl propriu și în publicațiile UE. Contracte care ar cădea sub CPV-urile menționate nu au fost, către finalul proiectului fiind prevăzut tiparul unor materiale de vizibilitate și banner roll up, care vor fi sub prețul de 2500 euro.

## 8. Concluzii

Achizițiile publice din sursele partenerilor de dezvoltare sunt răzlețite pe diverse site-uri și greu de urmărit. Acest fapt îngreunează accesul operatorilor economici la concursuri și facilitează contractele cu conflict de interes.

Buletinul achizițiilor publice, care este distribuit contra plată, are o circulație limitată. Costul acestuia este prohibitiv pentru multe instituții de presă, pentru care nu e fezabil să se aboneze la BAP pentru puținele tendere publicate aici în domenii de interes. În același timp, pe pagina web a Agenției Achiziții Publice nu sunt publicate toate anunțurile și invitațiile de participare la licitații. Totodată, titlurile anunțurilor publicate sunt, deseori, puțin informative, astfel încât e greu de înțeles obiectul concursului fără a obține caietul de sarcini.

Deseori, instituțiile publice preferă să separe în contracte cu valoare de sub 40 mii lei serviciile necesare, pentru a evita procedurile greoaie de achiziții publice.

În Registrul electronic al achizițiilor publice sunt puține contracte care ar reprezenta CPV-urile menționate. Majoritatea contractelor publicate

se referă la finanțarea publicațiilor locale de către Consiliile raionale. Extrasele din Registrul privind contractele alocate în anii 2013 și 2014 sunt prezentate în anexă.

Astfel, valoarea exactă a serviciilor de publicitate și media contractate de autoritățile publice și proiectele UE în Republica Moldova este greu de estimat.

## 9. Recomandări

- Reglementarea expresă a achizițiilor de publicitate și servicii media.
- Publicarea tuturor anunțurilor de achiziții pe pagina web a Agenției Achiziții Publice, dublate și pe paginile autorităților contractante.
- Acordarea accesului preferențial la Buletinul achizițiilor publice pentru instituțiile de presă sau identificarea altor forme de transparentizare a procesului de achiziții de servicii media.
- Centralizarea anunțurilor de achiziții ale tuturor proiectelor finanțate/ derulate cu sprijinul partenerilor de dezvoltare pe pagina Cancelariei de stat sau a unei ONG.

# - Experiența Macedoniei -

Autor: Misha Popovikj

## 1. Introducere și informații de background

Macedonia este o democrație parlamentară emergentă, care și-a câștigat independența față de Republica Socialistă Federativă Iugoslavia în 1991. Spre deosebire de alte foste republici iugoslave, conflictul interetnic din Macedonia a fost de scurtă durată, debutând în 2001 și sfârșind în același an, prin adoptarea Acordului-cadru de la Ohrid.

Țara a dobândit statutul de candidat la aderarea la Uniunea Europeană din 2005, dar, din cauza progreselor lente în unele domenii-cheie și a disputei în privința numelui cu Grecia, nu s-a stabilit încă o dată clară pentru începerea negocierilor de aderare.

Principala problemă cu care se confruntă Macedonia este rata mare a șomajului (aproape 30%). O altă problemă menționată adesea este incapacitatea Macedoniei de a se angaja substanțial în lupta împotriva corupției. Macedonia ocupa locul al 67-lea în Indexul Percepției asupra Corupției, realizat de Transparency International. Poziția este mai bună decât cea ocupată de unii dintre vecinii săi, dar totuși inferioară celei deținute de o altă fostă republică iugoslavă care a aderat de curând la UE – Croația. Aceste aspecte se adaugă deselor evaluări negative în ceea ce privește statul de drept în Macedonia.

În ultimii ani, situația libertății presei în Macedonia s-a deteriorat. Cele mai mari și puternice mijloace de informare în masă, atât din presa scrisă, cât și din audiovizual, au fost acuzate de comportament pro-guvernamental și această atitudine părtinitoare a fost notată de misiunile observatorilor electorali organizate de OSCE/ODIHR. În cel mai recent raport “Nations

in Transit” realizat de Freedom House, nota acordată Macedoniei pentru media independentă a fost diminuată, ceea ce a dus la clasificarea sistemului drept “Guvern de tranziție sau regim hibrid”.<sup>1</sup>

Principala sursă de proveniență a asistenței financiare din partea Uniunii Europene este Instrumentul de Asistență pentru Pre-Aderare (IPA). Acesta este mai degrabă neutilizat, astfel încât, în perioada 2007-2013, circa 64%<sup>2</sup> din fondurile disponibile (adică 393 milioane de euro) nu au fost alocate.

Macedonia participă, totodată, la mai multe dintre programele Uniunii: 7th Framework Programme; Lifelong Learning Programme; Europe’s Citizens; Youth in Action; Framework Programme for Competition; Culture; Progress; Customs 2013 and Fiscalis 2013. Nu există informații lesne accesibile referitoare la impactul acestor programe asupra Macedoniei, deoarece astfel de proiecte sunt atribuite, în general, unor consorții de organizații provenind din mai multe țări.

## 2. Structura fondurilor europene în Macedonia

### 2.1 Cadrul legal

Finanțarea prin fonduri europene a programelor și proiectelor executate în Republica Macedonia este guvernată de două tipuri de norme.

<sup>1</sup> Macedonia: Nations in Transit (Freedom House, 2014) <http://www.freedomhouse.org/report/nations-in-transit/2014/macedonia> [accessed 13 June 2014].

<sup>2</sup> European Policy Institute, IPA Data: Information about the Usage of EU Funding <http://www.ipadata.mk/#/~-/2007-2013-br--668-----&#62;> [accessed 13 June 2014].



Primul set de norme este reprezentat de **regulile UE** care guvernează procedurile de achiziție atunci când sunt implicate fonduri europene. Acestea sunt prezentate în Indicațiile Practice (PRAG) pentru Acțiunile Externe ale UE și sunt aplicabile atât serviciilor, cât și contractelor de granturi. Acestea sunt aplicabile atât instituțiilor publice (de exemplu, autorităților contractante), cât și entităților private, precum companiile și organizațiile societății civile care implementează proiecte pe teritoriul țării.

Al doilea set de reguli guvernează **achizițiile publice făcute de autoritățile contractante**. Principala lege care acoperă acest subiect este Legea Achizițiilor Publice.<sup>3</sup> Legea este armonizată cu acquis-ul UE și oferă un cadru legislativ cuprinzător pentru activitățile de achiziții publice ale autorităților contractante din Macedonia. Articolul 17 al acestei legi stipulează că producerea serviciilor de reclamă, de editare și tipărire trebuie să respecte procedurile reglementate. Deși legea este aplicabilă serviciilor de contractare de publicitate, Articolul 8 al legii exclude achiziționarea spațiului de reclamă online (din media electronice) de la necesitatea procedurilor standard de achiziție. Pentru acest serviciu sunt permise negocieri directe între autoritatea contractantă și instituțiile media. Legea nu specifică detalii pentru aceste negocieri. De obicei, autoritățile contractante cumpără planuri media ca parte a achiziției publice a realizării de produse de publicitate. Potrivit anunțurilor de presă guvernamentale, aceste planuri media sunt apoi subiectul negocierii directe între autoritățile contractante și instituțiile media.

În mod similar regulilor UE, procedurile naționale de achiziție a contractelor de servicii depind de valoarea estimată a contractului.

Achizițiile publice cu o valoare mai mică de 500 de euro nu trebuie anunțate în mod obligatoriu. Contractele cu o valoare de 5.000 de euro pot fi atribuite printr-o licitație cu procedură simplificată. Aceasta înseamnă că ofertele nu trebuie deschise în fața reprezentanților firmelor competitorare și că procedura de atribuire este internă. Aceeași procedură simplificată este recomandată pentru contracte de servicii cu valoare sub 20.000 de euro, însă ofertele sunt făcute publice. Contractele de peste 20.000 de euro sunt subiectul unor licitații deschise ori restricționate. Anunțarea contractelor ori notificarea achizițiilor trebuie publicate în Sistemul electronic pentru achiziții publice.<sup>4</sup>

Sistemul îndeplinește mai multe funcții. În primul rând, el funcționează ca portal de informații pentru publicarea apelurilor de achiziții publice. Autoritățile contractante sunt obligate să publice anunțurile în acest sistem, cu excepția cazurilor în care acestea au valoare sub 500 de euro. În al doilea rând, el furnizează informații despre contractele atribuite diferiților furnizori. Sistemul prezintă numărul de competitori, precum și cea mai mică și cea mai mare ofertă. Nu indică, însă, numele competitorilor și oferta fiecăruia în parte. În al treilea și ultimul rând, sistemul are un sistem de licitație electronică negativă, în care participanții licitează prețul cel mai mic, în baza informațiilor din fazele anterioare ale procedurii de achiziție.

Sistemul oferă și o opțiune de căutare care se dovedește utilă în analizarea achizițiilor publice. Baza de date poate fi interogată atât după cererile de ofertă, cât și după anunțurile de atribuire. Instrumentele de căutare sunt detaliate și au opțiuni de căutare după autoritatea contractantă, contractor, subiectul contractului, perioada procedurii, data atribuirii și așa mai departe.

<sup>3</sup> Republica Macedonia, Legea Achizițiilor Publice, 2007 (ultimul amendament, 2013) <<http://bjn.gov.mk/bjn-portal/wordpress/wp-content/uploads/ZJN-precisten-tekst.pdf>> [accesat pe 20 mai 2014].

<sup>4</sup> <http://e-nabavki.gov.mk>

Însă sistemul prezintă trei dezavantaje majore. Primul vizează faptul că cererile de ofertă și anunțurile de atribuire nu sunt legate între ele. Dacă cineva găsește o cerere de lansare a procedurii, nu o poate urmări automat până la atribuire, deci trebuie să reitereze căutarea în secțiunea „Atribuirii”.

O a doua dificultate rezultă din lipsa utilizării vocabularului de achiziții (CPV). Căutările trebuie făcute după cuvinte cheie (de exemplu: campanie), ceea ce adaugă un grad suplimentar de dificultate. Se poate întâmpla ca termenii cheie ai căutării să nu apară în titlul procedurii, deși procedura în sine este de interes pentru cel care caută.

În al treilea rând, baza de date cu apelurile și anunțurile de atribuire nu poate fi exportată, ceea ce face orice cercetare aprofundată extrem de complicată. Asta înseamnă că toți cercetătorii trebuie să-și compileze manual bazele de date, ceea ce îi împinge uneori să recurgă la analize simplificate, pe eșantioane de procedură. De aceea, identificarea rețelelor sau a beneficiarilor frecvenți, pentru a demonstra astfel eventuale tratamente preferențiale sau alte tipuri de anomalii, devine extrem de dificilă.

Centrul pentru Comunicații Publice, un ONG de monitorizare a achizițiilor publice, a exprimat public numeroase critici față de modul de atribuire a contractelor. Monitorizarea achizițiilor publice a relevat că, în numeroase cazuri, contractele sunt atribuite chiar și când a existat un singur ofertant. În cel mai recent raport al lor, reprezentanții acestui ONG au semnalat o creștere a numărului acestor cazuri, provocând îngrijorări că fondurile publice nu sunt cheltuite într-o procedură în care candidații pot concura.<sup>5</sup> Mai mult, una dintre problemele semnalate vizează practica tot mai des întâlnită de anulare a licitațiilor. Potrivit

raportului, 25% dintre proceduri sunt anulate<sup>6</sup>, ceea ce provoacă îngrijorări că autoritatea contractantă nu oferă contractele dacă procedura nu este câștigată de către candidatul dorit.<sup>7</sup>

Macedonia a adoptat în legislația sa Vocabularul Comun de Achiziții (CPV) sub forma Vocabularului General de Achiziții.<sup>8</sup> Cu toate acestea, aplicarea acestui vocabular nu este frecventă în procedurile de achiziție ale fondurilor publice. Apelurile utilizează doar titluri, ceea ce duce la o oarecare coerență, o asemănare cu proceduri similare, dar fără precizia vocabularului de achiziții. Câmpul pentru CPV din formularul sistemului electronic de achiziții este aproape întotdeauna lăsat gol, ceea ce semnalează lipsa implementării complete a procedurilor legale în vigoare. Situația este diferită în cazul achizițiilor de servicii publicate internațional, unde CPV-ul este folosit mult mai frecvent.

## 2.2 Ecosistemul media

Potrivit Agenției pentru Media Audio și Audio-Vizuale, piața totală de publicitate este de peste 26 de milioane de euro.<sup>9</sup> Pe teritoriul țării operează 66 de televiziuni și 82 de posturi de radio. Potrivit aceluiași raport, cel mai mare cumpărător de publicitate din mediile electronice este Guvernul Republicii Macedonia, cu circa 4% din piața totală – peste 749.000 de euro în 2012. Potrivit aceluiași raport, al doilea mare plătitor de publicitate este Procter&Gamble, cu 3,7% din totalul pieței, în timp ce partidul de guvernământ (atunci ca și acum) deține locul al 11-lea, cu o cotă de piață de 1,75% în 2012.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Ibid

<sup>8</sup> Vocabularul General de Achizitii. Monitorul Oficial 168/2008

<sup>9</sup> Agentia pentru Media Audio si Audiovizuale in Republica Macedonia, 'Analiza mass-media pentru 2012' <[http://www.avmu.mk/images/Analiza\\_za\\_radiodifuznata\\_dejnost.pdf](http://www.avmu.mk/images/Analiza_za_radiodifuznata_dejnost.pdf)> [accessed 1 June 2014];

<sup>10</sup> Este demn de menționat că anul 2012 nu a fost un an electoral, deci participarea acestuia pe piață nu a fost stimulată de campania electorală;

<sup>5</sup> Centrul pentru Comunicatii Civice, 'Monitorizarea Procesului de Achizitii Publice in Republica Macedonia (al19lea Raport Trimestrial)', 2014 <<http://www.ccc.org.mk/images/stories/m19.pdf>> [accesat pe 2 iunie 2014].



Nu există date publice despre piața de publicitate din media tipărite ori outdoor. Estimările neoficiale pentru 2012 sunt de 3 milioane de euro pentru media tipărite și de 5 milioane de euro pentru panotaj.<sup>11</sup> Cota agențiilor de publicitate este necunoscută.

Achizițiile publice de publicitate sunt marcate de controversă. Sunt acuzații că instituțiile publice, în special Guvernul, cheltuie fondurile publice fără un nivel acceptabil de transparență. Au existat numeroase încercări de investigare a procedurilor folosite pentru alocarea fondurilor publice pentru cumpărarea inutilă de publicitate. Cel mai notabil rezultat a fost că, la finalul unui proces care solicita informații publice, Secretariatul General al Guvernului a declarat că aceste informații sunt „secret de stat”.<sup>12</sup> Evitarea dezvăluirii acestor informații este justificată prin faptul că planurile media oferite de agențiile de marketing care lucrează cu Guvernul sunt confidentiale. Mai există o stipulare suplimentară la Legea Achizițiilor Publice care oferă o situație de excepție în procedurile standard de achiziție a spațiului de reclamă din media (Articolul 8). Potrivit presei, Comisia Europeană a cerut guvernului să trimită informații despre cheltuielile publice, însă acestea nu au fost furnizate.<sup>13</sup>

Cea mai recentă controversă a fost dezvăluirea făcută de principalul partid de opoziție despre fondurile plătite de Guvern către cel mai mare post privat de televiziune – TV Sitel. La începutul lui 2014, a fost dezvăluit faptul că postul a primit un milion de euro. Răspunsul a fost că aceste plăți au reprezentat facturi de publicitate acumulate pe o perioadă de

peste un an (ultima parte a lui 2012 și anul 2013). Cu toate acestea, cazul indică sumele importante pe care statul le oferă mass-media. Analizarea datelor din sistemul electronic de achiziții publice pentru anul 2013 arată că autoritățile au cheltuit circa 4 milioane de euro în campanii de publicitate.<sup>12</sup> Nu este clar cum au fost distribuite aceste fonduri între agențiile de publicitate și companiile media.

Opinia generală este că aceste mari cheltuieli publice pe publicitate sunt un mecanism folosit de partidul de la guvernare de a obține influență politică în mass-media și de a acoperi costurile mari ale campaniilor electorale. Lipsa de imparțialitate politică a mass-media a fost menționată în mai multe rapoarte realizate de ODIHR și de alte organizații legate de media, precum Institutul Macedonean pentru Media. Companiile de mass-media au fost deseori donatori ai partidelor politice în timpul campaniilor electorale, ceea ce întărește ideea influenței politice.

## 2.3 Componente de vizibilitate ale proiectelor UE

Recomandările UE legate de vizibilitate sunt aplicabile programelor și proiectelor implementate în Macedonia. Din cauza disputei legate de nume dintre Republica Macedonia și Grecia, există numeroase prevederi care trebuie aplicate și care sunt specifice acestui caz. Mai precis, steagul UE nu trebuie afișat dacă țara este menționată prin numele ei constituțional.

Normele sunt urmate de părțile care implementează proiecte UE, iar procesul este monitorizat de către autoritățile responsabile – fie Delegația Uniunii Europene, fie instituții naționale îndreptățite să monitorizeze implementarea proiectelor, precum Ministerul Finanțelor sau alte autorități.

11 Dnevnik, 'Una din cinci reclame este la mancare', Dnevnik, 13 octombrie 2013 <<http://www.dnevnik.mk/default.asp?ItemID=AF07538615936C4F9B566DEB5672D5E0>> [accessed 1 June 2014];

12 Meri Jordanovska and Sashka Cvetkovska, 'The Money That Our Government Is Paying from Our Pockets Are "State Secret"!?', Fokus, 15 June 2012 <<http://fokus.mk/parite-za-reklamiran-e-koi-vladata-gi-plak-a-od-nash-dheb-se-drzhavna-tajna/>> [accessed 2 June 2014];

13 Sashka Cvetkovska, 'In 3 Months, the State Spent Almost 4 Million Euros on Advertisements', NOVA, 12 October 2013 <<http://novatv.mk/index.php?navig=8&cat=18&vest=10099>> [accessed 1 June 2014].

Volumul publicității finanțate prin fonduri UE nu poate fi determinat cu precizie. Deși fiecare proiect implementat în Macedonia trebuie să aibă o componentă de vizibilitate, nu există până acum nicio autoritate capabilă să ofere o estimare a bugetului cumulat dedicat acestor servicii.

Cercetătorii din domeniul integrării europene intervievați sugerează că există doar un număr mic de proiecte cu bugete de publicitate semnificative. De aceea, cea mai mare parte a fondurilor alocate în mod transparent se duc către tipărirea de broșuri, publicații și fluturașe care nu reprezintă un cost semnificativ. Astfel de servicii se încadrează sub limita de 20.000 de euro, deci nu sunt necesare licitații deschise sau restricționate.

Informațiile legate de atribuirea contractelor arată că, din 2007 și până în prezent, 15 contracte au avut bugete importante de media. Autoritatea responsabilă pentru aceste fonduri este Delegația Uniunii Europene în Macedonia. Volumul fondurilor UE cheltuite pe aceste proiecte este de peste 2,1 milioane de euro. Mărimea totală a contractelor este de peste 2,19 milioane de euro, iar procentajul participării UE este de circa 96%.

Contractele fac parte din programul de Informare și Comunicare a UE și din Instrumentul pentru Asistență la Preaderare (IPA). O parte a acestui program constă în proiecte care fac parte din initiative „Broadcasting the EU”. Cele mai mari proiecte fac parte din programul de informare și comunicare a Delegației. Activitățile includ necesitățile de vizibilitate ale organizației, în special pentru info-centrele UE, pentru punctele de informare, ca și pentru activitățile de relații publice ale Delegației. Alte proiecte au în general o valoare sub 100.000 de euro și sunt campanii de conștientizare publică sau producții media despre aspecte legate de procesul integrării în UE. Cele mai notabile sunt emisiunile

de televiziune despre întrebări privind Uniunea Europeană (Magazin Eurozoom sau Euro-fermierul – o emisiune despre componenta IPA 5).

Există dificultăți în identificarea modalităților prin care este cumpărat spațiul de publicitate pentru astfel de activități. În unele cazuri, contractul e oferit unei organizații media sau unei case de producții în parteneriat cu o companie media. În alte cazuri, bugetul mic permite achiziții directe de spațiu media, datorită limitelor stabilite de regulile UE.

Se pare că în Macedonia nu există achiziții largi de publicitate folosind fonduri UE de către instituții publice. Autoritățile contractante trebuie să publice anunțurile proceselor de achiziții publice pentru contractele care depășesc valoarea de 5.000 de euro și pentru achizițiile directe cu valoare de peste 500 de euro în sistemul electronic pentru achizițiile publice. Baza de date a acestui sistem nu include nicio informație legată de astfel de contracte mari. Astfel, apar două posibile explicații. Prima este că astfel de achiziții sunt sub limita de 500 de euro, deci nu este nevoie decât de o factură. A doua explicație ar fi că autoritățile contractante urmează normele UE pentru ajutor extern care au limite mai mari de transparență în achiziții, față de legislația națională. Cu toate acestea, dacă cea de-a doua explicație este cea reală, aceste achiziții trebuie raportate autorităților UE.

## 2.4 Studii de caz

„Fermierul UE” este o emisiune TV de tip info-magazin care promovează măsurile IPA cu accent pe partea IPARD (programul agricol). Contractul a fost atribuit firmei de producție Moonlight DOO și include o finanțare de 85.000 de euro de la bugetul UE și 15.000 de euro, participația companiei. Emisiunea a fost transmisă pe un post național de televiziune, Alsat-M, și pe 14 alte posturi locale și



regionale din Macedonia. Proiectul a produs 30 de documentare care au avut premiera pe televiziunea națională și apoi au fost redifuzate pe posturile regionale și locale.

Deoarece face parte din programul „Broadcasting the EU”, parteneriatul dintre contractor și posturile de media a fost o colaborare care a început încă dinaintea depunerii aplicației. Aceasta înseamnă că emisiunile nu au fost plătite și au reprezentat un fel de „contribuție” la proiect din partea televiziunilor. Mai mult, parteneriatul specifică faptul că aceste emisiuni trebuie promovate prin spoturi înainte de difuzarea lor. Compania de producție a declarat că acesta este cel mai dificil aspect al înțelegerii cu firmele de media, deși încearcă să le convingă prin faptul că astfel de produse sunt „de interes public”.

Alegerea televiziunii Alsat-M ca principal partener media pare justificată și nu sugerează o favorizare ori o înțelegere de culise cu compania de producție. Alsat-M este singurul post privat care are un format bilingv (albaneza este principala limba folosită) și o audiență formată din ambele grupuri etnice – albanezi și macedoneni. Cum publicul țintă al proiectului era format în special din fermieri din cele două etnii, postul a fost o alegere logică drept partener media al companiei de producție. Iar audiența mai mică a acestui post (în special de limbă albaneză) în unele zone ale țării a fost compensată de redifuzarea emisiunilor pe posturile locale.

Eficiența proiectului și a transmiterii mesajului prin mass-media a fost măsurată prin sondaje, pentru a estima numărul de telespectatori ai programului. Au fost folosite sondajele din două motive principale. Primul ține de o absență a măsurătorilor de audiență pentru posturile locale, care ar fi dat cea mai bună estimare a audienței. Iar al doilea motiv a fost că implementatorul proiectului avea nevoie de un feedback

rapid din partea fermierilor.

Un alt proiect notabil a fost emisiunea politică „Eurozoom”, difuzată timp de mai mulți ani. Ultimul proiect al emisiunii, care se află încă în faza de implementare, este produs de Euro Vision DOO și realizat în cooperare cu think-tank-ul local Institutul de Politici Europene (European Policy Institute) și un studio partener din Belgia. Obiectivul emisiunii este de a promova UE și politicile europene către publicul larg și de a oferi un context local procesului de integrare europeană. Fondurile UE acordate sunt de 85.381 euro, cu o participare a partenerilor în valoare de 21.345 euro.

Ca și în cazul altor proiecte din programul „Broadcasting the EU”, participarea companiilor de media naționale, regionale ori locale trebuie stabilită anterior semnării contractului. Ultima serie a emisiunii Eurozoom este realizată în parteneriat cu televiziunea națională TV 24 News, precum și cu alte posturi locale. Această emisiune a fost difuzată pe mai multe posturi de-a lungul anilor.

Cea mai mare parte a fondurilor acoperă costurile de producție sau onorariile echipei, la de la regizor la jurnaliști, iar bugetul de publicitate este distribuit în special către promovarea emisiunii pe diverse canale de social media și site-uri. Unele dintre fondurile de producție acoperă costurile televiziunii, precum studioul, echipamentul și postproducția. Alegerea de a colabora cu TV 24 News, care nu are cea mai mare audiență națională, a fost făcută, spun implementatorii, deoarece celelalte posturi nu sunt interesate.

Proiectul este în derulare iar la momentul interviului, faza de evaluare era inițiată. Măsurarea audienței este oferită de către firma de televiziune, care cumpără rezultatele audienței, și reprezintă baza evaluării eficienței programului.





## 2.5 Concluzii

O parte importantă a ecosistemului media din Macedonia pare să fie reprezentată de implicarea Statului pe piața de publicitate. Există o lipsă evidentă de transparență în privința procesului de atribuire a contractelor. Este o situație ciudată, deoarece există instrumente de monitorizare iar planurile de media nu constituie secret de stat. Situația este contraintuitivă. Call-urile pentru producerea de campanii pentru autoritatea contractantă stabilesc deseori o audiență foarte bine definită iar planurile media trebuie să respecte topul audiențelor oferite de măsurătorile de audiență. Acestea pot reprezenta baza procesului de departajare, care poate fi folosit apoi într-o procedură transparentă de licitație, în care autoritatea contractantă poate obține cel mai bun raport audiență/preț pentru a cumpăra spațiul de publicitate.

Încercările de a obține informații despre cheltuielile publice în media au eșuat și este improbabil ca o acțiune juridică să dea rezultate, deoarece sistemul judiciar este influențat de Guvern. Nicio organizația nu a mers în instanță cu o astfel de solicitări și, în afara estimărilor neoficiale, singurele informații clare provin din surse din interior. Secretizarea contractelor poate sugera că prețul oficial de listă nu este folosit iar valoarea contractelor depășește valoarea de piață.

De aceea, este necesară amendarea Articolului 8 al Legii Achizițiilor Publice, care exceptează cumpărarea de spațiu media de la procedurile standard de achiziții publice. E o măsură foarte importantă pentru a obține o transparență mai mare privind modul în care fondurile publice sunt cheltuite în mass-media și pentru a avea evaluări mai bune asupra gradului de influență pe care instituțiile publice o obțin prin rolul lor de clienți mari de publicitate.

Este o piață de publicitate inflaționară, dar fondurile UE nu joacă un rol foarte mare. Dar, la fel ca în cazul fondurilor naționale, este nevoie de o transparență sporită. În primul rând, trebuie făcut public impactul cumulat al fondurilor UE pe piața de publicitate. Astfel de informații pot fi folositoare în evaluarea eficienței componentelor de vizibilitate și a investiției generale în imaginea UE în Macedonia, care are o tendință descrescătoare, deși are încă o valoare semnificativă.

În al doilea rând, succesul investiției în publicitate a unui proiect este dependent în mare parte de media folosite pentru distribuirea informației. În stadiul actuală, al proiectelor cu bugete relativ mici de publicitate, nu este nevoie de un proces mai transparent pentru atribuirea contractelor de publicitate, deoarece nu asigură neapărat că banii vor ajunge la media care pot atinge eficient audiența-țintă la un preț pe care organizația sau autoritatea și-l poate permite. Distribuția fondurilor pentru publicitate în media electronice are o condiție tehnică prealabilă de a fi evaluată obiectiv atât în luarea deciziei de a cumpăra astfel de servicii, cât și mai târziu, când se evaluează cheltuielile din proiect. Este o condiție posibilă prin faptul că există informații despre audiența atinsă și specificul ei. Cu toate acestea, nu există date legate de publicitatea outdoor iar evaluarea acestei audiențe se poate face doar după implementare. Nu sunt disponibile, în general, rapoarte despre evaluarea unui proiect și mai ales despre eficiența unei campanii.

Există câteva organizații de monitorizare a presei, precum Macedonian Institute for Media sau Center for Media Development. De cealaltă parte, există un număr de organizații care se ocupă de anticorupție, transparență sau achiziții publice, precum Transparency, Transparency Zero Corruption, Macedonian Center for International Cooperation, Open Society Institute, Center for Civic Cooperation și Institute for Democracy. Cu toate acestea, lipsește o preocupare directă privind relațiile dintre media, achizițiile



publice și publicitatea finanțată prin fonduri UE.

## 2. Evaluarea metodologiei

### Pasul 1 – Normele

Principala sursă de reglementare națională este Legea Achizițiilor Publice. În privința achizițiilor de spațiu media pentru publicitate, Articolul 8 lasă spațiu larg de interpretare pentru negocieri teoretic arbitrare și este deci relativ inefficient în această privință.

### Pasul 2:

Publicitatea publică este definită în Legea serviciilor audio și audiovizuale (Monitorul Oficial 2013/184): „Publicitatea este orice formă de difuzare de reclamă ori material realizat pentru câștig financiar ori de altă natură sau al cărui obiectiv este promovarea unei entități naturale ori legale în:

1. Comerț, afaceri, meserie ori profesie pentru a promova oferte de produse sau servicii în schimbul unor bani și
2. Popularizarea unei idei ori a unei activități sau obținerea altor efecte (Articolul 3).

### Pasul 3 – Vocabularul comun de achiziții

Încă nu este fezabilă adoptarea în Macedonia a unei analize care să exploreze folosirea Vocabularului comun de achiziții, deoarece nu avem o răspândire foarte mare a folosirii la nivel național a termenilor standard ai Vocabularului.

### Pasul 4

Principala sursă de informații despre achizițiile publice de publicitate este Sistemul electronic pentru achiziții publice. Există însă câteva limitări ale acestui sistem. În primul rând, termenii Vocabularului sunt foarte rar folosiți, ceea ce face dificilă căutarea prin baza de date. Poate și mai important, cumpărarea de spațiu media nu face subiectul unor proceduri deschise și este realizată prin negocieri închise cu autoritățile contractante.

Beneficiarii privați nu sunt obligați să publice rapoarte despre achizițiile directe iar rapoartele narative despre proiecte nu sunt nici ele publice.

### Pasul 5

Există acces la achizițiile publice prin intermediul Sistemului electronic pentru achiziții publice, cu limitările menționate mai sus.

### Pasul 6

Informațiile obținute sunt insuficiente pentru o analiză comprehensivă a pieței.

## TABEL COMPARATIV PRIVIND CADRUL LEGAL ȘI PRACTICA ÎN ACHIZIȚIILE DE PUBLICITATE PUBLICĂ ÎN ROMÂNIA, MOLDOVA ȘI MACEDONIA

	România	Moldova	Macedonia
<b>Situația de fapt</b>			
Legislație	OUG 34/2000 Ordin MFE 1120/2013 Legea Audiovizualului Instrucțiuni speciale ale fondurilor europene	Legea Achizițiilor Publice	Legea Achizițiilor Publice
Definiție	Include achiziționarea de spațiu media și timp de antenă; producția de publicitate a fost eliminată din definiție în 2010	nu există definiție	include producția de materiale publicitare și spațiul de publicare, dar nu și timp de antenă
CPV	folosite, uneori utilizate greșit sau abuziv	nu au fost adoptate încă	adoptate, arareori folosite
Surse de informare disponibile	<a href="http://www.elicitatie.ro">www.elicitatie.ro</a> ; <a href="http://www.data.gov.ro">www.data.gov.ro</a> ; <a href="http://www.fonduri-ue.ro">www.fonduri-ue.ro</a> ; <a href="http://www.publicitatepublica.ro">www.publicitatepublica.ro</a> , <a href="#">L544/2001 privind accesul la informații</a>		informațiile privind publicitatea guvernamentală au fost declarate "secret de stat"
Se supun legii	autorități contractante, entități private, ONG-uri	contracting autautoritățile contractante	autoritățile contractante
<b>Concluzii</b>			
Piața de media	publicitatea publică reprezintă circa 20% din piața de publicitate piața de publicitate publică în creștere Fondurile europene reprezintă 93% din publicitatea publică	nu există măsurători piața de publicitate publică probabil în creștere nu există evaluări	nu există măsurători precise, doar cifre estimative piața de publicitate publică probabil în creștere nu există evaluări
Transparență	redușă, în pofida existenței unor prevederi legale speciale autoritățile nu sprijină transparența Contractele au clauze de confidențialitate care împiedică accesul la informații	redușă, legislație lacunară, accesul la dosarele de achiziție posibil, dar nu întotdeauna	redușă, în pofida prevederilor legale, accesul la dosarele de achiziție posibil. authorities not keen on transparency
Legislația	în permanentă schimbare, fără dezbateri publice, aplicarea ei se erodează.	autoritățile nu au interes să reglementeze domeniul	există, dar nu se aplică
Capacitatea administrativă și conduita contractanților	birocrație împovărătoare Instrucțiuni care se contrazic reciproc proastă utilizare a CPV (ignoranță, neglijență, rea-voință) lipsa unei viziuni de ansamblu în construirea bazelor de date/site-urilor instituțiilor		semnarea de acte adiționale care cresc sumele din contract

