

When ideas do work...



Transparență pentru o presă independentă

Cum cheltuie instituțiile publice banii de publicitate?

- studiu de caz pe baza legii liberului acces la informațiile de interes public -

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMANIA (SAR)
Petőfi Sándor 15, București 1, România
(+ 40 - 021)222.18.68 tel/fax
office@sar.org.ro
www.sar.org.ro

SUMAR

- Pg. 3. Scopurile cercetării. Motivația
- Pg. 3. De ce ne-au interesat banii de publicitate?
- Pg. 4. De ce am utilizat legea liberului acces la informații?
- Pg. 4. Descrierea cercetării. Ce am cerut?

Partea I

- Pg. 5. Cum cheltuie statul banii de publicitate?
- Pg. 6. Criteriile de alocare a acestor fonduri
- Pg. 7. Concluzii și recomandări

Partea a II-a

- Pg. 8. După doi ani – aplicarea legii 544 la nivel central
- Pg. 8. Rata de răspuns. Promptitudinea răspunsurilor
- Pg. 9. Topul transparenței – evaluarea răspunsurilor
- Pg. 11. Limitări ale accesului la informații în practica instituțiilor

Anexă

Centralizarea răspunsurilor. Suma totală a cheltuielilor de publicitate și promovare pentru 2002 și 2003, numele partenerilor, sumele contractate și criteriile de alocare.

Scopurile cercetării

1. Verificarea modului în care instituțiile centrale gestionează banii pentru publicitate – vezi Partea I
2. Verificarea aplicării legii liberului acces la informații la nivelul instituțiilor din București – vezi Partea a II-a

Motivație

De ce ne-au interesat banii de publicitate?

Ultimele rapoarte asupra libertății de expresie în România¹ suprimă percepția tot mai accentuată a ziariștilor privind constrângerile economice care limitează această libertate. Piața publicității din România este:

- **săracă** – cheltuielile de publicitate raportate la numărul de locuitori sunt mici, comparativ cu Vestul Europei, dar și cu alte țări din Est.²
- **orientată preponderent spre televiziuni** – peste 70% din fondurile de publicitate³
- **puternic concentrată** – marile firme plătitoare de publicitate sunt puține, crescând astfel considerabil riscurile în cazul pierderii unui client.

Pe de altă parte, statul tinde să devină un actor din ce în ce mai important pe această piață. În presa scrisă mai ales, instituții publice, regii și companii cu capital de stat cumpără spații publicitare pentru a-și populariza proiectele și politicile. Reclama la căi ferate, aeroporturi, proiecte turistice, construcții de drumuri, proiecte de tineret, sisteme naționale de comunicații sau doar pentru popularizarea unor evenimente inițiate de instituții au devenit o prezență zilnică în ziare. **Acest fenomen nu reprezintă în opinia noastră o evoluție negativă în sine. Dimpotrivă, dacă instituțiile comunică mai bine, există șanse ca încrederea cetățenilor să crească, cu beneficii pentru dezvoltarea democrației. Dar mecanismele de atribuire a acestor fonduri nu sunt cunoscute, ceea ce poate deveni o sursă majoră de presiuni politice asupra presei.** Deja există suspiciuni serioase în această direcție. Cel puțin un caz grav arată clar că banii publici au devenit sursă de presiune. În mai 2003, ministrul Turismului Dan Matei Agathon s-a adresat telefonic ziaristei Sânziana Ionescu⁴: *"Noi doi cred că avem o problemă. Te potolești sau e nevoie să vorbesc cu Cristian Tudor Popescu (redactorul șef al publicației – notă C.G.), să retrag*

¹ Freedom House – *The annual survey of press freedom, 2002*; IREX International – *Media Sustainability Index, 2002*; Agenția de Monitorizare a Presei – *Libertatea de expresie în România*; Societatea Academică din România, Policy Warning Report, no. 1 – *section IV, Press Freedom*

² În Franța se cheltuie 153 Euro/per capita pentru publicitate, în Italia 125, în Polonia 49, în Cehia 33, în România doar 13 – date ARBOmedia.

³ Media Sustainability Index, 2001

⁴ conform cotidianului *Adevărul*

publicitatea din ziarul vostru?”. De altfel, cazul Agathon versus *Adevărul* a constituit un impuls pentru a demara acest studiu.

De aceea, am adresat administrației centrale din România 66 de cereri de informații publice, pentru a afla dimensiunea fondurilor de promovare, criteriile de atribuire și sumele atribuite fiecărui partener.

Acest material pledează pentru transparență în atribuirea acestor fonduri. Banii publici nu trebuie folosiți pentru cumpărarea favorurilor presei.

De ce am utilizat legea liberului acces la informații?

Legea 544/2001 (a liberului acces la informații de interes public) este un excelent instrument pentru cercetarea politicilor publice. Pentru un think-tank, așa cum este Societatea Academică din România, această lege a deschis noi posibilități de cercetare, facilitând accesul la datele privind fondurile guvernamentale.

Acesta este primul studiu de politici publice care utilizează această lege ca instrument de colectare a datelor. Exercițarea unui control paralel asupra banilor publici va presa asupra sectorului public în sensul transparentizării. Dacă legea 544 ar fi folosită mai des în această manieră, arbitrariul în cheltuirea banilor publici ar fi limitat. Pot fi date nenumărate exemple în care legea poate deveni un instrument util de transparentizare, de la modul de distribuire a banilor pentru repararea drumurilor (de ce primesc unele orașe și nu altele) până la fondurile de investiții în școli.

Descrierea cercetării

În perioada 19 – 24 iunie 2003 au fost depuse 66 de cereri de informații publice către ministere, instituții subordonate guvernului sau ministerelor, către Regii, Societăți sau Companii Naționale și către autoritățile locale din București, potrivit figurii 1. Cererile au fost depuse înainte sau în perioada restructurării guvernului, am păstrat în acest raport vechile denumiri ale instituțiilor (acolo unde s-au schimbat), dat fiind că am folosit vechea schemă a executivului.

Fig. 1. Cereri depuse

Instituții	66
Ministere	23
Instituții subordonate guvernului	6
Instituții subordonate ministerelor	20
Regii sau Societăți Naționale	9
Autorități locale (primării + prefectura București)	8

Ce am cerut?

Cererea, realizată conform anexei normelor de aplicare a legii 544, avea următorul conținut:

Dorim să primim următoarele informații:

1. Bugetul total alocat în anul 2002 de către instituția dumneavoastră pentru acțiuni de publicitate, promovare și reclamă prin presa scrisă, audio-tv și alte mijloace:
 - a) cheltuielile **impuse** de cerințele legale (ex.: anunț de licitații, anunț de achiziții, de concursuri etc.)
 - b) cheltuieli de publicitate, promovare și reclamă prin presa scrisă, audio-tv și alte mijloace, angajate din inițiativa instituției dumneavoastră.
2. Suma pentru publicitate, promovare și reclamă din bugetul proiectat de către instituția dumneavoastră pentru anul 2003.
 - a) cheltuielile **impuse** de cerințele legale (ex.: anunț de licitații, anunț de achiziții, de concursuri etc.)
 - b) cheltuieli de publicitate, promovare și reclamă prin presa scrisă, audio-tv și alte mijloace, angajate din inițiativa instituției dumneavoastră.
3. Au existat criterii de alegere a organelor mass-media prin care instituția dumneavoastră a desfășurat aceste activități?
 - a) Dacă da, detaliați
 - b) Dacă nu, indicați actele normative (lege, regulament de organizare, act intern de funcționare etc.) care reglementează folosirea acestor fonduri.(dacă este cazul, detaliați separat pentru 2002 și 2003)
4. Care sunt numele partenerilor din mass-media prin care instituția dumneavoastră a desfășurat/desfășoară aceste activități și sumele alocate fiecăruia. (Listă pe acțiuni/contracte)
 - a) Pentru anul 2002
 - b) Pentru anul 2003 (contracte încheiate, în curs de desfășurare sau parafate)

Partea I

Cum cheltuie statul banii de publicitate?

Am rezumat în anexă răspunsurile primite de la instituții. Se pot vedea acolo sumele totale cheltuite pentru promovare și publicitate în 2002 și 2003, criteriile de alocare și partenerii media. Recomandăm parcurgerea acestei anexe înainte de citirea concluziilor de mai jos.

Prin chiar limitele acestei cercetări, tabloul asupra publicității plătita de stat este doar parțial complet. Totuși, se pot trasa liniile generale de comportament ale instituțiilor. Nu trebuie uitat că analiza finală se bazează pe răspunsurile primite, ignorând non-răspunsurile.

Sunt cazuri flagrante în care declarațiile nu corespund cu informațiile anterioare. De exemplu, Ministerul Transporturilor s-a evidențiat ca unul dintre cei mai importanți plătitori de publicitate din banii publici. Raportul pe anul 2002 al *Agenției de Monitorizare a Presei - "Academia Cațavencu"* remarcă acest lucru. În schimb, Ministerul nu declară decât 10,9 milioane lei (doar anunțurile obligatorii pentru locuri de muncă și licitații), fără a fi avut cheltuieli din proprie inițiativă. Așa cum observă raportul Agenției, instituțiile și societățile subordonate ministerului au plătit sume importante pentru publicitate. Din păcate, instituțiile din subordinea acestui minister fie nu s-au dovedit a fi foarte receptive la cererile depuse fie s-au prevalat de statutul propriu pentru a invoca neclaritățile din lege (cazul CFR Călători – vezi capitolul: *Limite ale accesului la informații*). Excepție au făcut doar *Societatea de Administrare Active Feroviare - "S.A.A.F."* - S.A și Metrorex. Prima a trimis un răspuns detaliat și aproape complet, declarând cheltuieli de publicitate totale pentru 2002 și 2003 de 830 milioane, o sumă importantă raportată la dimensiunea societății. **Având în vedere că ziarele continuă să difuzeze masiv publicitate plătită de societăți subordonate Ministerului Transporturilor, se poate trasa un patern de comportament, prin care acest minister duce o politică activă de promovare, dar folosind instituțiile din subordine, nu propriul buget.**

Criteriile de alocare a fondurilor de promovare

Am acordat o atenție specială și un punctaj ridicat în evaluarea răspunsului pentru criteriile de alocare a fondurilor de publicitate. Trebuie precizat că nu există o procedură anume pe care instituțiile ar fi trebuit să o urmeze, am vrut doar să observăm dacă aceste criterii pot fi explicate, dacă respondenții pot răspunde la întrebarea: de ce a-ți preferat acești parteneri? **Foarte puține dintre răspunsuri lămuresc acest aspect și aduc argumente că alocarea este transparentă și bazată pe criterii clare, anterior stabilite.**

Un exemplu în acest sens este AVAB care a explicat realizarea unui algoritm de difuzare luând în calcul aria de difuzare, tirajul, profilul publicației și publicul țintă. De asemenea, a organizat și negocieri cu o singură sursă, motivând necesitatea acestei alegeri. Fără a fi solicitat acest lucru, AVAB a realizat și trimis și un indice al eficienței publicității plătite. Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă a ales soluția explicării în detaliu a procedurilor urmate. Chiar dacă nu a urmat o asemenea procedură, Institutul de Statistică a ales ceea ce s-ar putea numi soluția *imparțialității asumate*: a oferit publicitate în sume egale (pentru promovarea recensământului populației) tuturor celor patru posturi TV importante cu acoperire națională.

Societatea de Administrare Active Feroviare este singura care a menționat o hotărâre internă de alocare a acestor fonduri, luată de Consiliul de Administrație. În celalte cazuri, nu este clar dacă difuzarea urmează proceduri interne scrise și nici la ce nivel este decisă.

Așa cum se poate observa în anexă, cele mai multe răspunsuri cuprind referiri generale și formale, gen: "tiraj mare", "public țintă". Deși au fost luate în considerare la evaluarea răspunsului, **nu este clar dacă asemenea criterii au făcut parte dintr-o procedură standard sau funcționarul care a răspuns a încercat să reconstituie *post-factum* această procedură pentru a răspunde cererii noastre.** Însă, cele mai multe dintre instituții s-au limitat la a evoca acte normative. 15 dintre ele au făcut referire la Ordonanța de Urgență 60/2001 (a achizițiilor publice) și/sau la Hotărârea de Guvern 461/2001 (normele de aplicare ale OU 60). Nici unul dintre aceste acte normative nu acoperă însă întrebarea noastră, regimul achizițiilor publice trebuie detaliat prin

norme interne sau prin caietul de sarcini în cazul licitațiilor. Acestea ar fi putut cuprinde criteriile de alocare a acestor fonduri. Alte instituții au făcut referire chiar la actul normativ de înființare, ceea ce, din nou, este total insuficient. Au fost și cazuri de trimeri bizare, cum este Decizia 1031/2000 a Parlamentului European privind agențiile naționale de tineret (răspunsul primit de la Agenția Națională pentru Promovarea Inițiativelor Tinerilor). **De fapt, prin trimiterea la anumite acte normative aceste instituții au ocolit răspunsul, arătând că nu există asemenea criterii de alocare a fondurilor de publicitate.**

Nu există decât în foarte puține cazuri strategii coerente de promovare și nici nu este foarte clar de ce o anume politică trebuie să fie sau nu însoțită de măsuri de promovare. Se pare că atitudinea instituțiilor în ce privește aceste fonduri ține mai degrabă de inițiativele și interesele politice ale celui care le conduce decât de analize asupra necesității de promovare a politicilor.

Concluzii și recomandări:

Este nevoie de răspândirea unor bune practici în domeniu, astfel încât politicile de promovare ale statului să fie controlabile și transparente și să aibă motivații legate de impactul politicilor (este necesară promovarea pentru ca această politică să aibă succes?).

Acest prim studiu legat de publicitatea din bani publici a creionat doar liniile generale ale fenomenului. Este nevoie de alte programe de monitorizare și *advocacy* care să îl continue pe acesta, în următoarele direcții:

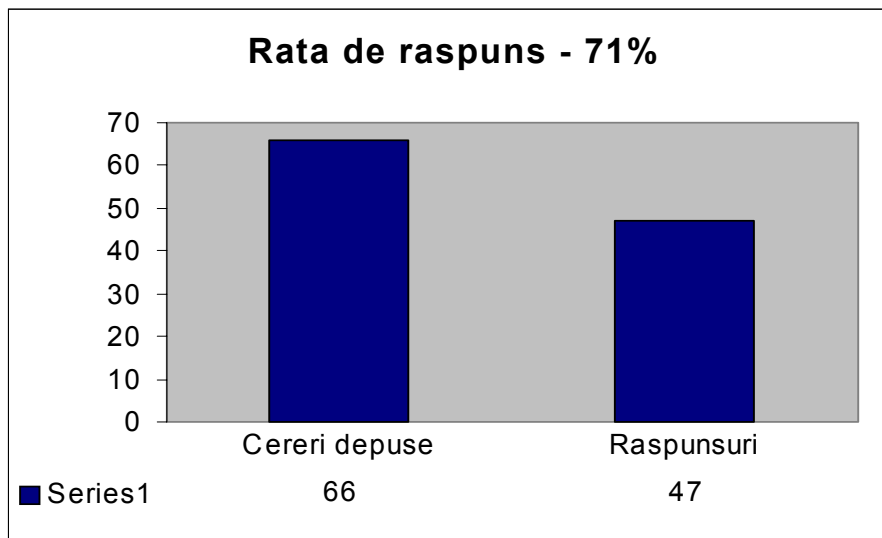
- Verificarea informațiilor furnizate de instituții prin monitorizarea publicității din bani publici difuzată/tipărită.
- Continuarea proiectului prin focalizarea asupra acelor instituții care nu au răspuns acestei solicitări, care au furnizat răspunsuri incomplete și care cheltuiesc sume importante pentru promovare.
- Declanșarea unor procese împotriva instituțiilor care nu răspund cererilor sau care interpretează fraudulos legea (vezi subcapitolul *Limitări ale accesului la informații*).
- Declanșarea unor dezbateri privind utilizarea acestor bani, inclusiv cu ajutorul presei, direct interesată în subiect.
- *Advocacy* pentru adoptarea unei atitudini responsabile față de aceste cheltuieli. În mediul jurnalistic se vorbește despre acești bani, toată lumea pare a ști că se practică influența politică cu bani publici, dar toată lumea pare a fi împăcată cu situația. Dezbaterile și transparența reprezintă soluția.

Partea a II-a

După doi ani – aplicarea legii 544 la nivel central

La cele 66 de cereri depuse, am primit 47 de răspunsuri (Fig. 2)

Fig.2. Rata de răspuns



Rata de răspuns de 71% este destul de scăzută, mai ales că instituțiile din București au beneficiat de cursuri de pregătire pentru aplicarea legii, sunt instituții de mari dimensiuni, care își permit să aloce resurse în această direcție. Cererea a fost trimisă din partea Societății Academice din România și atrăgeam atenția chiar în cuprinsul acestei cereri asupra obligațiilor legale ale instituțiilor.

Non-răspunsuri

Următoarele instituții nu au răspuns cererilor depuse deși le-au înregistrat:

Ministerul Administrației Publice; Ministerul Industriilor și Resurselor; Ministerul Educației; Ministerul Mediului; Ministerul Dezvoltării și Prognozei; Agenția Națională a Locuințelor; Autoritatea Feroviară Română; Casa Asigurărilor de Sănătate a Transporturilor; Compania Națională de Căi Ferate – CFR; SN CFR- Marfă; Compania Națională "Apele Române"; Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Turism; Institutul de Cadastru și Organizarea Teritoriului Agricol; Societatea Națională `Îmbunătățiri Funciare` SA; Societatea Națională `Tutul Românesc` SA; Institutul Național de Administrație; Primăria sector 2; Primăria sector 5, Primăria sector 6

Promptitudinea răspunsurilor

Legea 544 prevede ca răspunsul la o cerere de informații publice să fie acordat în maxim 10 zile sau, dacă cererea presupune prelucrarea informației, instituția poate transmite informația în 30 de

zile, cu condiția ca în 10 zile să anunțe persoana asupra acestei prelungiri. Din cele 47 de instituții care au răspuns, 7 au anunțat că au nevoie de mai mult de 10 zile pentru a răspunde⁵.

Durata medie de răspuns⁶ a fost de 8,71 zile lucrătoare, în termenul de 10 zile prevăzute de lege. Răspunsuri foarte târzii am primit de la Primăria sector 4 – 47 zile; Ministerul Finanțelor – 22 zile; Ministerul de Interne - 19 zile; Primăria generală – 16 zile.

Nu am realizat un top al celor mai rapide răspunsuri pentru că am constatat că acestea erau și cele mai incomplete. Interesant este că Ministerul de Interne și Ministerul Finanțelor, care au întârziat, au transmis și cele mai complete răspunsuri dintre toate ministerele (vezi *Topul transparenței* mai jos).

Topul transparenței – evaluarea răspunsurilor

Pentru evaluarea răspunsurilor, am creat o grilă de la 0 la 20 de puncte, acordând un anumit număr de puncte pentru răspunsul la fiecare întrebare din cerere, conform figurii 2. Am acordat mai multe puncte pentru întrebările referitoare la criteriile de alocare și la sume / partener, acestea având o mai mare relevanță pentru obiectul studiului.

Fig. 2. Evaluarea răspunsurilor

Întrebarea (vezi cererea)	Obiectul întrebării	Număr de puncte
1 a	Cheltuieli obligatorii – 2002	2 pc
1 b	Cheltuieli din proprie inițiativă – 2002	2 pc
2 a	Cheltuieli obligatorii – 2003 ⁷	1 pc
2 b	Cheltuieli din proprie inițiativă – 2003	1 pc
3	Criterii de alocare	5 pc ⁸
4 a	Sume / parteneri – 2002	4 pc
4 b	Sume / parteneri – 2003	4 pc
	Coerența și claritatea răspunsului	1 pc
	Total	20 pc

Conform acestor criterii, am evaluat fiecare răspuns, vezi rezultatele din figura 3. **Media celor 47 de răspunsuri este 13,04 (procentual – 65%). Practic, dacă transformăm acest răspuns pe o scală 0-10, se poate spune că instituțiile din București au obținut o notă medie de 6,5 la transparență.**

⁵ La calculul mediei de răspuns am luat în considerare acest prim răspuns.

⁶ Este vorba despre cele 47 de răspunsuri primite, non-răspunsurile nu intră în discuție.

⁷ Am acordat un punctaj mai mic datelor pentru 2003 plecând de la ideea că aceste contracte sunt în curs de derulare și/sau nu sunt centralizate. Am preferat, deci, o abordare favorabilă instituțiilor, care puteau obține un scor ridicat chiar dacă prezentau sumele globale pe 2002 și sumele/numele partenerilor derulate în 2003 până la momentul cercetării.

⁸ Am acordat 2 puncte din 5 pentru instituțiile care s-au limitat la a invoca anumite acte legislative.

Nu se poate spune că instituțiile care au declarat mai mulți bani cheltuiți pentru promovare/publicitate s-au clasat mai jos în acest top. Dimpotrivă, **între cei care au oferit cele mai complete răspunsuri se află și instituții care au avut bugete mari de publicitate:** Institutul Național pentru Statistică și Studii Economice (cheltuielile legate de promovarea recensământului populației), Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, AVAB, Societatea de Administrare Active Feroviare - "S.A.A.F." - S.A sau Ministerul Agriculturii.

Fig. 3. Topul transparenței

Instituția	Scor 0 - 20
Media pentru cele 47 de răspunsuri	13,04
Institutul Național pentru Statistică și Studii Economice	20
Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă	20
Ministerul de Interne	20
Autoritatea Națională de Reglementare pt. serviciile publice de gospodărie comunală	20
Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Gazelor Naturale	20
Autoritatea Națională de Reglementare în Comunicații	20
METROREX	20
Ministerul Tineretului și Sportului	19
Ministerul Finanțelor	19
AVAB	19
Societatea de Administrare Active Feroviare - "S.A.A.F." - S.A	19
Secretariatul General al Guvernului	18
Ministerul Muncii și Solidarității Sociale	18
Ministerul Agriculturii	18
Institutul European din România	18
Primăria sector 4	18
Inspectoratul de Stat în Construcții	17
Agenția Domeniilor Statului	17
Ministerul Justiției	17
Inspectoratul General al Poliției	16
Oficiul Concurenței	16
Direcția Generală a Vămilelor	16
Primăria sector 1	16
Oficiul Național al Registrului Comerțului	15
Agentia Națională pentru Promovarea Inițiativelor Tinerilor	14
Agenția pentru Investiții Străine	14

Ministerul Integrării Europene	14
APAPS	12
Autoritatea Națională pentru Protecția Copilului și Adopție	11
Ministerul Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței	11
Ministerul Informațiilor Publice	10
Ministerul Culturii și Cultelor	10
Ministerul Turismului	10
Autoritatea Rutieră Română	10
CODAȘELE CLASAMENTULUI – sub 10 puncte	
Ministerul pentru Întreprinderi Mici și Mjlocii	9
Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației	7
Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Handicap	6
Administrația Națională a Drumurilor	5
Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor	5
Primăria sector 3	5
Ministerul Sănătății și Familiei	4
S.N. " CFR Călători"	3
Prefectura București	2
Ministerul Apărării Naționale	1
Regia Națională a Pădurilor	1
Ministerul pentru Relația cu Parlamentul	0
Primăria generală București	0

Limitări ale liberului acces la informații

Chiar dacă legea românească a liberului acces la informații este destul de liberală, comparativ cu alte legi adoptate de țări din regiune, mai ales în definirea informației de interes public și în facilitarea accesului, **în practică s-au creat mecanisme care limitează această libertate.**

Este necesară o modificare a legii, dar mai ales a practicilor de aplicare în sensul principiului:

Bani publici = informație publică

Prin această cercetare am observat câteva modalități de interpretare și aplicare care nu respectă acest principiu:

A) Invocarea unor contracte cu societăți private.

De exemplu, Ministerului Turismului a încheiat un contract cu o agenție de publicitate pentru gestionarea celor 75 de miliarde de lei (pentru 2003) destinați publicității. Un răspuns similar am primit de la APAPS (Agenția de Privatizare) care a încheiat un contract de peste 200 miliarde lei (2002, respectiv 175 miliarde pentru 2003) cu o agenție. Ambele instituții nu au răspuns la întrebările referitoare la modul în care au fost cheltuiți acești bani, invocând faptul că partenerii sunt firme private. **Practic, aceste sume nu pot fi astfel urmărite. Argumentul acestor instituții nu este acceptabil, informațiile fiind în mod evident de interes public.**

Din contră, AVAB (Agenția de Valorificare a Activelor Bancare) deși a încheiat un contract similar cu o agenție de publicitate, a atașat răspunsului un centralizator din partea agenției. Exemplul AVAB arată și soluția: instituțiile trebuie să încheie contracte cu firme private astfel încât să prevadă funcționarea în regimul accesului la informații. Cu alte cuvinte, dacă agenții privați doresc să utilizeze bani publici, trebuie să se supună acestor constrângeri. Nu este nevoie de o schimbare a legii, ci doar de răspândirea unei bune practici.

B) Invocarea liberei concurențe

Unele instituții au invocat abuziv articolul 12 din lege, al. c), care exceptează de la statutul de informație publică: "informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, potrivit legii".

Am primit acest gen de răspuns de la Ministerul pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii și de la Administrația Națională a Drumurilor. Trebuie menționat că nici unul dintre aceste răspunsuri nu a fost motivat: nu ni s-a explicat cum anume ar afecta aceste informații concurența. **Considerăm că, din contră, dacă transparența ar fi regula în alocarea acestor fonduri, concurența loială între organele media ar fi încurajată, cei mai buni câștigând.**

Oricum, cele două instituții au interpretat legea fără a aduce argumente în sprijinul propriului punct de vedere și fără a invoca potrivit căreia legi sunt exceptate respectivele informații, așa cum cere articolul 12 prezentat mai sus. Din nou, această limitare a accesului la informații nu ține de litera legii, ci de interpretarea frauduloasă din partea unor instituții.

C) Invocarea statutului organizației

Legea 544 arată (art. 2, al. a) că se supun liberului acces la informații "orice autoritate sau instituție publică, precum și orice regie autonomă care utilizează resurse financiare publice".

Așa cum se poate vedea, legea face referire explicită la regii autonome, dar nu și la așa-numitele Societăți sau Companii Naționale. E greu de argumentat conform cărui principiu cele două forme de organizare diferă: este evident că aceste societăți folosesc fonduri publice.

De exemplu, CFR Călători a motivat prin invocarea propriului statut refuzul de a furniza informațiile, deși această companie cu capital de stat plătește masiv inserturi publicitare în ziare. O situație interesantă s-a înregistrat în legătură cu Metrorex, care ne-a furnizat informațiile cerute, dar a ținut să precizie: "În primul rând trebuie să vă spunem că Metrorex nu intră sub incidența legii nr. 544,

însă vă răspundem la întrebările pe care ni le-ați adresat”. E drept, că Metrorex nici nu a avut cheltuieli de acest gen.

În schimb, Societatea de Administrare Active Feroviare a adoptat o cu totul altă atitudine: a trimis informațiile aproape complete și detaliate. **SAAF S.A. s-a supus prevederilor legale, deși are exact aceeași formă de organizare și aceeași subordonare (Ministerul Transporturilor) ca și CFR Călători.**

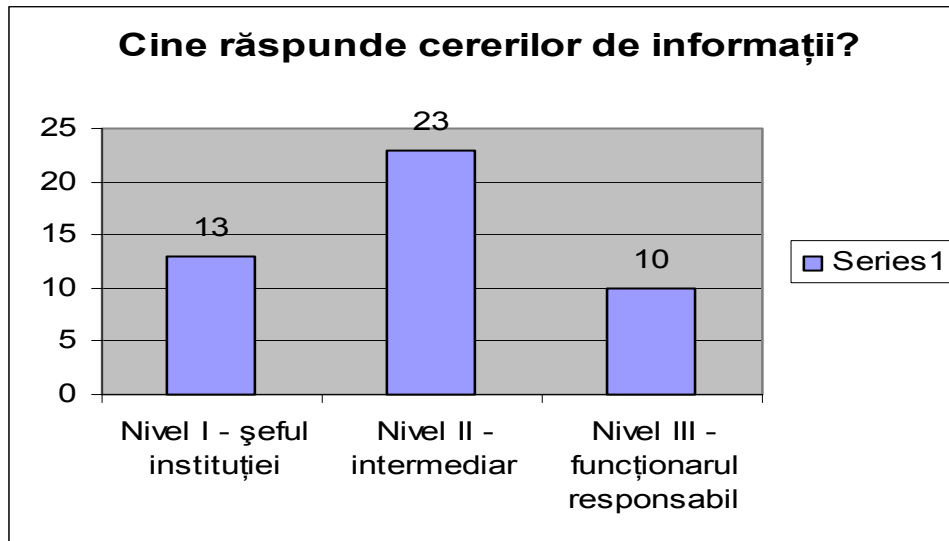
Este clar că legea este interpretată în folosul propriu de acele companii care nu funcționează transparent. Este nevoie de crearea unui precedent juridic, instanța poate interpreta legea în sensul includerii acestor companii de stat sub incidența liberului acces. Poate că o soluție mai sigură este schimbarea legii, în sensul prevederii exprese a principiului: bani publici = informații publice.

Traseul informațiilor publice nu este clar

O altă problemă care merită semnalată ține de **lipsa unor proceduri instituționale clare pe care o urmează cererile de informații publice.** De această problemă ni s-au plâns mai mulți funcționari care ar trebui să aplice această lege. Deși normele de aplicare prevăd ca instituțiile să își instituie un regulament de funcționare a departamentelor de informații publice, aceste regulamente nu există, și de cele mai multe ori nici nu a fost creat un departament ci doar s-a trasat această sarcină celor deja existente. În plus, informațiile nu circulă în interiorul instituțiilor, astfel încât chiar acești funcționari nu au acces la ele. Au fost cazuri în care am primit din partea instituțiilor mai multe hârtii cu răspunsuri separate din partea fiecărei direcții interne. Funcționarul responsabil cu informațiile ne-a transmis ca atare aceste răspunsuri pentru că, de fapt, ele nu răspundeau întrebărilor noastre. Funcționarul justifică astfel parțial faptul că nu primim informațiile cerute. Așa s-a întâmplat cu răspunsurile primite de la Ministerul Apărării și de la cel al Sănătății.

Un indicator al lipsei de proceduri pentru aceste cereri este traseul lor în interiorul instituției. Cele mai multe dintre aceste răspunsuri erau semnate de două sau trei persoane. În Fig. 4 se vede că foarte puține (10) răspunsuri au fost trimise doar de funcționarul responsabil. Cele mai multe au fost contrasemnate de superiori, fie din eșalonul secund al instituției (secretari de stat, secretari generali ai ministerelor, directori generali etc.) fier chiar de conducătorul instituției (ministru, director de agenție, președinte etc). Acest traseu nu face decât să consume timp și bani, informațiile ar trebui să se afle la dispoziția acestui funcționar care să își asume responsabilitatea pentru transmiterea lor. **Lipsa de proceduri ca și o cultură instituțională care plasează întreaga responsabilitate asupra șefului duc la blocaje în funcționarea acestei legi.**

Fig. 4. Proceduri instituționale



Este nevoie de stabilirea unor standarde interne de funcționare care să vizeze:

- responsabilizarea funcționarilor însărcinați cu aplicarea legii
- accesul direct la informații al acestor funcționari
- aplicarea principiului că cetățeanul intră în contact doar cu acest funcționar.

Pentru susținerea implementării acestei legi, Societatea Academică din România va demara un nou proiect numit: **"Bune practici în implementarea legii accesului la informații"**. Finanțat de GRASP-USAID, proiectul își propune tocmai să dezvolte mecanisme de organizare internă care să facă instituțiile mai transparente. Există exemple în care instituțiile și-au creat mecanisme eficiente de aplicare a legii. Vom identifica aceste bune practici, încercând generalizarea lor.

Această cercetare a beneficiat de contribuția studenților Facultății de Științe Politice din cadrul SNSPA, aflați în stagiul de pregătire practică la SAR: Ana-Maria Crivăț, Alexandra Dabu, Lavinia Dan, Mihaela Crăcană, Anca Afloarei, Anca Cristina Iancu, Carolina Belafî, Lorela Corbeanu, Steluța Niță, Elena Preda, Elena Antohi, Diana Tudose, Diana Ioncu, Elena Cismaru, Maria Bandi, Ruxandra Tudorache, Raluca Dumitrescu, Luciana Bașno, Alin Bejan, Dragoș Aldeșiu, Doru Baroan.