



НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ
ДЕПАРТАМЕНТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Специфики и перспективи за развитие на рекламата в публичния сектор

КУРСОВ ПРОЕКТ ADMB 877
КЪМ КУРС „РЕКЛАМА В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР“

Автор: Христиан Даскалов, Ф44967
Дипломант в БП «Публична администрация»

29.12.2012г.
гр. София

РЕЗЮМЕ

Настоящият анализ разглежда спецификите и перспективите за развитие на рекламата в публичния сектор в по-широкия смисъл на интегрираните маркетингови комуникации (ИМК¹) на държавната администрация – маркетинг, реклама и PR. Обект на анализа е рекламата като комуникация. В този смисъл тя представлява „масова обществена информационна система, използвана главно за политически, стопански или културни цели”². Пресечна точка за постигането на всички тези цели от страна на публичния сектор се явява секторът на националния туризъм и неговото развитие като важен ресурс от политиката на националното правителство и местната власт и ключов приоритет по редица правителствени документи и стратегии за развитие. Анализираният в случая инструмент за изпълнение на интегрираните маркетингови комуникации на държавната администрация в сектора на туризма се явява националният туристически портал на България (www.bulgariatravel.org). Разгледани са въпросите и процедурите около неговото създаване, доразвиване, реклама, качество и ефективност в периода 2009-2012г. На база на направения критичен анализ са открити някои специфики и перспективи пред развитието на рекламата в публичния сектор, които съдържат предимно критичен отенък с оглед на разгледаните практики и протичащи в държавната администрация процеси. Сред негативните тенденции попадат намаляването на ефективността за публичния сектор от рекламата като комуникация поради занижени стандарти при възлагането и изпълнението на обществени поръчки в сектора, съмнения за корупционни и неетични практики и прекомерна намеса на държавата в медиите и останалите участници в медийния пазар, включ. със средства по европейски програми и проекти, чието оползотворяване се реализира по неефективен и неефикасен начин.

¹ ИМК представляват управленски процес, чрез който организацията поставя началото на диалог с различните си целеви публики, като създава, представя и изпраща координирани послания към тях.

² Павлова, А. Презентация „Рекламата като част от интегрираните маркетингови комуникации”.

ВЪВЕДЕНИЕ

Бла-бла

ИЗЛОЖЕНИЕ

За пример може да бъде разгледана ситуацията около възлагането и изпълнението на обществена поръчка за доразвиване на официалната туристическа страница на България в портален сайт и създаването на веб-базиран мултимедиен каталог на туристически обекти, атракции и маршрути в България по проект “Мултимедиен каталог на туристически обекти и електронен маркетинг на дестинация България”, осъществен по схема за безвъзмездна финансова помощ „Подкрепа за ефективен национален маркетинг на туристическия продукт и подобряване на информационното обслужване” с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Регионално развитие” 2007 – 2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския фонд за регионално развитие. Бенефициент по проекта е Министерството на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ). През юли 2009г. тогавашната Държавна агенция по туризма (*преструктурирана в последствие и преминала в структурите на МИЕТ*) открива процедура по Закона за обществените поръчки с обект на поръчката: „Доразвиване на официалната туристическа страница на България www.bulgariatravel.org и създаване на мултимедиен каталог на туристически обекти (атракции) и маршрути”. Обществената поръчка съдържа в себе си някои безспорно привличащи вниманието върху нея факти и обстоятелства, сред които най-ярък пример е прогнозната стойност на доразвиването на веб-страницата - 1 980 800 лв. (без ДДС). Условието във връзка с поръчката се оказват също така интересни за професионалната гилдия, медиите и представителите на гражданското общество. В процедурата за възлагане на обществената поръчка е записано, че могат да участват лица, чийто общ оборот за предходните две години е не по-малко от 3 900 000 лева или тяхната равностойност в чуждестранна валута, от които не по-малко от 2 600 000 лева са сходни с предмета на поръчката. С оглед на тези обстоятелства – огромната сума, която професионалистите твърдят, че е в пъти над пазарната стойност на сходни проекти, и непосилните условия пред кандидатите, които са по същество фирми за веб дизайн и разработка и традиционно не акумулират толкова сериозни парични обороти, стават публично удостояние сериозните съмнения и твърдения (които ще бъдат разгледани по-долу) за наличието на потенциални корупционни практики, свързани с изготвянето и

предстоящото тогава възлагане на обществената поръчка. „Колко веб агенции печелят по 2 000 000лв.” питат в публикация на своя сайт³ от ръководството на „ABC Design & Communication” (една от реномираните фирми на пазара с огромен опит и редица успешни проекти сред които Диплома.бг, Кафене.бг и др.).

Най-интензивно темата започва да се тиражира в информационното пространство и да привлича общественото внимание, посредством общността на блогърите, обединени в неформалната гражданска платформа за обмен на идеи и мнения „България е наша”. Първи по темата коментар прави блогът Sapernik.com (бел. ред. авторът на настоящата разработка) в своя статия със заглавие: „Анализирай това: Държавната администрация със сайт за 2 милиона лева”. Есенцията от статията се съдържа в следната теза: „Единственият начин веб сайт и он-лайн каталог на държавната администрация да струват колосалните и умопомрачителни 2 милиона лева е да са придружени от изкуствен интелект.” Редица други професионалисти от сектора и активни онлайн блогъри от „България е наша” правят експертни коментари в сходна насока. Ето само част от тях:

„От изискванията на проекта става повече от ясно нивото на компетентност на съставилите проекта и мисля, че е нормално да не бъде оценена както трябва прогнозната стойност (и то без ДДС). Подобни проекти би трябвало да минават предварително при специалисти - маркетинголози и софтуерни инженери преди да се определят подобни суми. Ако бяха инвестирали (пр.) 30 000лв за предварителен анализ и изготвяне на стратегия за проекта, то щяха да спестят поне 50% от прогнозната сума и като краен резултат да се получи един наистина полезен за българския туризъм проект.”

Любомир Петров - Предприемач и веб разработчик

„Имам фирма за веб дизайн. Занимавам се с изграждането на веб сайтове от 11 години. Цената е абсолютно фантастична за продукта, който се наблюдава онлайн. По принцип мултимедията е скъпа работа ако се направи като хората, но в случая наблюдаваме само посредствена работа със снимки и текст, която

³ <http://blog.abcbg.com/2009/08/07/%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BA%D0%BE-%D1%83%D0%B5%D0%B1-%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BB%D1%8F%D1%82-%D0%BF%D0%BE-2-000-000-%D0%BB%D0%B2-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8/>

с всички уговорки за събиране на информация и права върху снимките няма как да излезе повече от 10-20 хиляди лева. Сами можете да се досетите как трябва да изглежда сайт, който има бюджет на пълнометражен анимационен филм с много ефекти. Между другото, сайтът е изпълнен зле и с дефекти, независимо от цената аз не бих го въвел в експлоатация в този му вид.”

Константин Павлов, Он-лайн маркетинг специалист

„Като техническо лице няма да се разпростирам в обяснения – ясно е, че сумата е нереална и надхвърля поне стократно реалната цена ‘за изработка’. Възможно е огромна част от парите да не отидат за същинската реализация, а преобладаващата част от сумата да отива за луксозни офиси, секретарки, мениджмънт и др., което не е непременно лошо, но оставя не повече от 1-2% на техническите лица, които ще свършат цялата хамалогия. Това, което ме разочарова в случая е, че „фирмите кандидати трябва да имат заработени поне два милиона лева от поне 3 сходни проекта в сферата на уеб дизайна.“ Не съм сигурен, че и със скъпо платени чуждестранни професионалисти (с доста високи заплати в бранша) бих могъл да разпределя такъв проект за подобна сума. А инак частниците имат право сами да определят цените си, въпрос на ментално развитие на клиента е дали ще счете офертата за разумна или абсурдна. В нашия случай резултатът е ясен.”

Марио Пешев – софтуерен инженер

Всичко това дава вътрешната убеденост на автора на настоящия анализ в неговата правота да подаде през август 2008г. сигнал на вниманието на Комисия по превенция и противодействие на корупцията, функционираща към Министерски съвет в изпълнение на създадената през 2006г. национална стратегия за борба с корупцията и ограничаването на корупционните практики. На практика сигналът съдържа описание на обявената обществена поръчка и се позовава на редицата експертни оценки и анализи (*част от които посочени по-горе*), които ясно показват, че стойностите за изпълнение на обществената поръчка надхвърлят в пъти пазарната стойност на сходни дейности и проекти, което директно би довело до облагодетелстване на спечелилия. А пък условията за участие в обществената поръчка не оставят въпроса с определянето на победител на „произвола на съдбата” като доста рязко стесняват кръга на фирмите-потенциални участници в обществената поръчка, благодарение на необосновани

рестриктивни условия, свързани с оборота за предходните години и пр. Паралелно с подаването на сигнала блогърското съсловие прави допълнителен външен анализ, за да сравни изпълнението и условията за изпълнение на сходни проекти в чужбина. Боян Юруков (автор на <http://yurukov.net> – един от най-четените и влиятелни български блогове в страната и чужбина) публикува⁴ следния текст:

„На няколко места открих препратки към представителни сайтове на други държави и как те са вдъхновили желанието на ДАТ за хвърляне на толкова пари в проекта. Затова реших да поразпитам колко са стрували те. Писах на доста такива и до сега съм получил 8 отговора. От два ми казаха, че информацията е поверителна. В четири ми обещаха да проверят информацията, а от два ми я изпратиха – australia.com и visitdenmark.com. Първите ми пратиха страницата с пълните им финансови отчети за последните 10 години. Дания пък ми дадоха директен отговор – отнело 10 месеца за изграждане на сайта, 800 000 евро е струвало всичко (снимки, клипове, преводи) и се обновява на около 4 години⁵. Това е с 400000 лева по-малко от нашата поръчка, езиците са 23, а не 9 и средната заплата в Дания – най-голямото перо в разходите – е някъде 20 пъти над тази в България⁶. Интересно ми е някой задавал ли в същите въпроси преди мен?“

През месец ноември 2009г. ситуацията търпи своето развитие – в отговор на сигнала до Комисията по превенция и противодействие на корупцията към МС, от Инспектората към МИЕТ потвърждават, че във връзка с установеното от Комисията са направени съответните предложения за последващи действия, които са одобрени от Министъра на икономиката, енергетиката и туризма. Същите стават ясни само дни по-късно.⁷ На 04.12.2012г. обществената поръчка е прекратена от Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, като правоприменик на ДАТ. Официално мотивите за

⁴ <http://yurukov.net/blog/2009/11/25/razvitie-po-temata-2-miliona/>

⁶ Любопитното в случая е, че на по-късен етап тогавашният директор на Държавната агенция по туризма (ДАТ) - Анелия Крушкова, в отговор на въпрос на Боян Юруков, дава за пример именно датския случай, за да оправдае високата прогнозна цена на българския туристически портал. Крушкова изтъква, че преводът на сайта на чужди езици е скъп процес и посочва, че в датския туристически портал има превод на цели 23 езика. За нейно съжаление обаче (откъм състоятелност на аргументите ѝ), в Дания при превод на сайта на цели 23 чужди езика разходите излизат по-ниски (съгласно посоченото - с 400 000лв.) в сравнение с тези за българския сайт, който е планиран да се преведе на едва 9 езика (и окончателно се случва това на 8)...

⁷ На 25.11.2012г. Анелия Крушкова е уволнена от поста Директор на Държавната агенция по туризъм, макар че на практика тази агенция е в ликвидация.

прекратяване са на основание това, че: „всички оферти, подадени в процедурата, не отговарят на предварително обявените условия на Възложителя.” *(към онази дата 11 фирми и консорциуми са подали документи за участие в обществената поръчка – повечето от тях не взимат участие в новата процедура).*

Сагата със все по-ясно опорочения проект обаче е далеч от приключване. Той следва да се изпълни, а туристическият уеб портал на България – да се „доразвие”. В тази връзка на 11.06.2010г. МИЕТ обявява нова обществена поръчка по ЗОП – процедурата е открита, наименованието на поръчката – идентично с предходната. Прогнозируемата стойност не е променена – тя продължава да е фиксирана на не повече от 2 млн. лв. на базата на по-горе констатираните пропуски и обстоятелства. Намалени са финансовите условия за участие в процедурата по кандидатстване – от близо 4 000 000 лева за предходните две години до под 2 000 000 лева за предходните три. В количествено отношение са намалени също така почти всички изисквания от гледна точка на професионален опит спрямо членовете на бъдещия екип по изпълнението на проекта. Критериите за възлагане остават същите - икономически най-изгодна оферта при показател „цена” с тежест 30% и показател „техническо предложение за изпълнение на поръчката” с тежест 70%. На 14.12.2010г. изпълнението на обществената поръчка е възложено на ДЗЗД „България Травъл 2010” с оферта от 1 464 464лв. (без ДДС). Така на практика стойността на уеб портала намалява с близо половин милион лева от първоначално предвидената по проект и съгласно техническото задание. Това потвърждава несъстоятелността на обясненията на Държавната агенция по туризма, която настоява, че: „сумата е реалистична”. В допълнение, най-ниската оферта, подадена по втората и окончателна обществена поръчка, е на стойност под 1 000 000лв. Огромният марж между тази стойност *(класирана по оферта на 4-то място от общо 13 кандидати)* и стойността на спечелилата оферта, както и между първоначално прогнозираната стойност и най-ниско обявената потвърждават, че оптимизирането до действителната пазарна стойност на един такъв проект се равнява на стотици хиляди левове, дори милиони. Това е сума, която количествено показва щетите за обществото от подобни обществени поръчки, които биха могли да се класифицират като злоупотреба. След стартирането на „доразвития” вече сайт през септември 2011г. от консорциума "България травъл 2010" – изпълнител на поръчката, съобщават в отговор на въпрос на изданието „Дневник.бг”, че основната част от сумата е отишла за изработката на съдържанието в сайта. Така например 52 видеоклипа, заедно с

дублажите на чужди езици, са излезли около 250 000 лв. Около 100 000лв. са дадени за написването на 480 статии, 60 000 лв. са отделени за за заснемането на над 6000 снимки, други над 300 000 лв. са отишли за преводите на съдържанието на осем чужди езика. Данните на консорциума показват още, че за програмирането са отделени 250 000 лв., а 45 000 лв. са платени за лицензи за Oracle. Сумата включва и 12 месеца гаранционна поддръжка. Резултатите обаче са спорни. Ето какво коментира Вени Марковски, председател на "Интернет общество - България": *"Сайтът, който се вижда в момента, е недомислен и направен небрежно. Парите, които са дали за него, независимо от размера на сумата, са хвърлени на вятъра, защото вътре има недопустими за подобен сайт грешки"*. Това далеч не са единствените критики. Редом с тях, във форумите и уеб сайтовете, където се провеждат дискусии на програмисти и уеб разработчици, се коментират в негативна насока оптимизацията и достъпността на сайта, неговия дизайн и функционалност от практическо и техническо естество. Въпреки това, с известие от 07.03.2012г., на сайта на Портала за обществени поръчки договорът е обявен за изпълнен в пълен обем и е прекратен.

Още един интересен момент около разглежданата обществена поръчка е този с профила на фирмата окончателен победител в обществената поръчка и изпълнител на проекта – ДЗЗД "България травъл 2010". Дружеството включва в себе си компаниите „Медиа Планинг Груп” ООД, „Сиенсис” АД и „Скрийн брадърс” ООД. Случайно или не, това дружество не участва в първоначалната процедура (разкрита от ДАТ), а се включва на втория етап – след прекратяването на първата поръчка и обявяването на последващата няколко месеца по-късно (*в условия на ново правителство и ръководство на МИЕТ*). Фирмата в консорциума, която е с най-голяма експертиза в сферата на уеб дизайна и програмирането и съответно сводещо участие в проекта се казва „Сиенсис” АД (*Фирмата е собственост на Николай Медаров - съпруг на председателя на Централната избирателна комисия - Красимира Медарова, до колкото това е значимо, тъй като поражда съмнения за определена политическа зависимост при определянето на победителя*). Останалите две фирми пък са серийни участници (и съответно победители) в конкурси на различни държавни ведомства през последните няколко години – самостоятелно или в рамките на същия или сходни консорциуми. Така например в рамките на консорциум "Медиа експерт груп 2011" те печелят обществени поръчки по проект на Министерството на здравеопазването, отново финансиран със средства по оперативните програми, насочен към рекламата на кампания за борба с

консумацията на готварска сол и др. подобни в рамките на цялостната инициатива под надслов „Информирани и здрави” за общо около 4 000 000 лв.⁸ Паралелно с процеса на изработка на сайта, през есента на 2011г. става ясно, че МИЕТ вече работи по проект за неговата реклама на стойност 3 580 000 лв. (с ДДС). Толкова е предвидено да бъдат отделени за реклама в Интернет, която цели да промотира струващия 1 464 464лв. (без ДДС) уеб сайт. Поръчката в крайна сметка печели консорциум "Медиа Контактс Айсиджен" с участието на фирма - „Ню Бранд Тим" (*собственост на създателите на рекламната предизборна кампания на ПП ГЕРБ - „Градим България”*). Тези допълнителни щрифи в анализа на възлагането и изпълнението на обществена поръчка по проект “Мултимедиен каталог на туристически обекти и електронен маркетинг на дестинация България”, макар и да водят единствено до косвени подозрения в неетични практики във връзка със спечелването на обществената поръчка на база на фирмите-победители и техните политически обвързаности, повдигат множество въпроси в общественото пространство и създават чувство в съзнанието на обикновения гражданин и предприемач на постепенно сегрегиране, феодализиране на средствата (*и смисъла от приложението*) на Кохезионната политика на ЕС. В крайна сметка това води до отблъскване на голяма част от бизнеса относно тяхно участие в конкурсни процедури по проекти по оперативните програми – като бенефициенти, партньори или изпълнители на обществени поръчки (повече от протокола на последното заседание на Съвета за обществени консултации). Въпреки, че информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България вече показва определени зависимости от корпоративно ниво – по сектори и дори по ведомства, когато говорим за изпълнители по проекти на държавната администрация, тези „зависимости” или „тенденции”, както и свързаните с тях негативни последици за нормалното функциониране на конкурентна среда, трудно биха могли да бъдат преодолени без необходимата политическа воля за преустановяването им. Изглежда обаче към днешна дата моралният риск от управлението на средства по европейските фондове от страна на публичния сектор и преразпределението на тези средства в частния води твърде често до подобни на настоящия казуси, а ефектът от това се задълбочава с продължаването на икономическата стагнация на фона на минималните темпове на растеж на икономиката.

⁸ По публикация на в-к „България днес” от 03.02.2012 със заглавие: „500 хил. потъват за борба със солта Министерството на здравеопазването харчи безумни пари за кухи внушения”, стр. 8

Става видимо обаче, че механичното усвояване на средства по оперативните програми, дори и в голям процент и с високи темпове, не е достатъчен фактор за постигането на каквито и да било положителни резултати в работата на публичния сектор и изпълнението на държавните политики – в случая в сферата на туризма. Напротив, това може да бъде фактор за корумпиране и намаляване на ефективността на системата чрез отнемане на ресурси – както човешки за целите на администрирането на неефективни програми и проекти, така и ресурс от средства от държавния бюджет, които се използват за съфинансиране на проектите. Като пример може да послужи фактът, че общо за реклама на туризма по различни канали – интернет, телевизии и медии през 2012г. беше планирано да бъдат похарчени над 43.5 млн. лв. средства от оперативна програма „Регионално развитие”, по която има сключени през предходните години общо 9 договора за рекламирането на страната ни като туристическа дестинация с МИЕТ по схемата “Подкрепа за ефективен национален маркетинг на туристическия продукт и подобряване на информационното обслужване” (в нарушение на отправената по-горе препоръка по т.2). И в действителност става въпрос за „харчене”, а не за „инвестиране”, когато тези процеси се случват по начина, описан в настоящия анализ и със съмненията за корупционни и неетични практики, свързани с разлеждания един от девет проекта. Ефектът от тези проекти се очаква да бъде повишаване на броя на туристите у нас, каквато тенденция беше отчетена през миналата (2011) година. Дали това ще се случи обаче, не зависи в голяма степен от изпълнението на проектите по начина, по който се реализира по настоящем. Редица изследвания и проучвания показват, че ефективността от трансферите по европейските фондове е изключително силно условна. Въпросните изследвания⁹ сочат, че структурните фондове, които са усвоени от икономики с “добри”, работещи институции, са ефективни. А като индикатори за определяне на „добрите институции” и съответното качество на тяхната работа се измерват и оценяват основно нивата на корупцията и отвореността на икономиката и т.н. В този смисъл дали в настоящия случай с възлагането и изпълнението на обществена поръчка по проект “Мултимедиен каталог на туристически обекти и електронен маркетинг на дестинация България” е на лице корупция, която ограничава отвореността на икономиката или наблюдаваме опити за умишлено ограничаване на свободната конкуренция и пазарните принципи при възлагането и изпълнението на обществени поръчки, с цел осъществяване на

⁹ “Fertile Soil for Structural Funds”, Tinbergen Institute, 2002

корупционни практики, е по-скоро въпрос, който не решава проблемите с необходимостта от изграждането на добри институции за ефективно управление на средствата по европейски проекти и програми. А това може да се постигне единствено чрез приложението в практиката на принципите на доброто управление, които са сходни със стандартите за административна етика и включват в себе си: законност, надеждност и предсказуемост, отчетност, ефективност, ефикасност, партньорство, кохерентност.

Всяка администрация, която не е приела тези принципи и всеки орган на изпълнителната власт, който не ги е приложил в управленската практика, следва да се считат за неспособни да управляват ефективно публични средства на българския и европейски данъкоплатец.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Препоръките в тази насока са за оптимизиране на държавната администрация откъм процеси и процедури, свързани с приложението на ЗОП и изпълнението на проекти по оперативните програми с прилагане на всички възможни механизми, които намаляват моралния риск от тяхното изпълнение.

1. Следва да се работи по-усилено по контрола върху целесъобразността на проектите с които администрациите кандидатстват по схеми за безвъзмездно финансиране и необходимото за тяхната реализация публично финансиране. Преместването на фокуса на администрацията от значимостта на ефектите от тези проекти и тяхното въздействие върху обществото и икономиката към по-скоро механичното „самодостатъчно” усвояване на средства води до раздуване на планираните за изпълнението на целите разходи и неефективното оползотворяване на публичния ресурс по начин, различен от пазарния (където би следвало да се търси максимална ефективност).

2. Следва да се ограничи приложението на схеми за безвъзмездно финансиране с ограничен само в рамките на публичния сектор кръг от потенциални бенефициенти, каквато е и коментиранията в случая схема *„Подкрепа за ефективен национален маркетинг на туристическия продукт и подобряване на информационното обслужване”*. Създаването на подобни „държавни монополи” в сферата на

реализацията на европейски проекти води до финансирането на неефективни проекти и корумпира системата. На практика частните интереси ползват публичния орган като посредник през целия процес на протичане на обществената поръчка – от определянето на техническото задание до приключването на възложението.

3. Следва да се засили мониторинга (гражданския и институционален) върху процеса на обявяване и възлагане на изпълнението на обществените поръчки, за да може да се преустанови злоупотребата с публични средства още на най-ранен етап, а процедурите, в които се установят нередности, да бъдат прекратявани своевременно – било то според наличието на необходимата институционална воля или съответния външен граждански и медиен натиск върху системата.

ИЗТОЧНИЦИ

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- Стефанов, А. Институцията омбудсман: Въвеждане и утвърждаване в България, в контекста на европейския опит, 2010
- Чешмеджиева, М. Институцията Омбудсман: сравнителен анализ, Съюз за стопанска инициатива, 2009

НОРМАТИВНИ И АДМИНИСТРАТИВНИ ДОКУМЕНТИ

- Европейски кодекс за добро поведение на администрацията
- Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво

ИНТЕРНЕТ ИЗТОЧНИЦИ

- <http://ombudsmansh.eu/>
- www.ombudsman.bg
-