

# **STUDIU DE CAZ BLACKLISTING ȘI WHITELISTING („LISTE NEGRE” ȘI „LISTE ALBE”)**

*Excelență și integritate  
în achizițiile publice*



*Acest proiect este co-finanțat de către Comisia Europeană (OLAF) în cadrul programului Hercule II 2007-2013 : un program de acțiune al Uniunii Europene pentru promovarea activităților în domeniul protejării intereselor financiare ale Comunității (pentru mai multe informații a se vedea: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/programmes/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/programmes/index_en.html))*

# Ce sunt listele?

- Folosirea blacklisting-ului („liste negre”) sau, în mod particular, a whitelisting-ului („liste albe”) a apărut recent ca un instrument cu potențial de reducere a practicilor de corupție
- „Listele negre” nu sunt general aplicabile oricărui domeniu al vieții sociale
- În condiții de funcționare corectă, „listele negre” pot preveni pierderile sau costurile mai mari legate de corupția din domeniul achizițiilor publice
- „Listele negre” nu trebuie văzute ca unic instrument în combaterea corupției
- Marele lor avantaj – trăsătura proactivității și a efectului de prevenire a corupției pe viitor.

# Tipuri de liste

**Există mai multe atribute și tipuri conectate în ce privește diversele liste:**

- „Listele negre” (blacklisting, debarment) – sunt liste ale entităților pentru care un anumit drept, pretenție sau obligație este limitată din diverse motive
- „Listele albe” (whitelisting) – sunt opusul „listelor negre”, incluzând entități demne de încredere, care îndeplinesc anumite criterii cerute, nu încalcă reglementările și au un comportament etic
- „Listele gri” (greylisting) – o practică recent răspândită, acestea sunt un tip tranzițional între „listele albe” și „listele negre”, care conțin entități ale căror drepturi și activități sunt temporar suspendate sau limitate în baza unei suspiciuni de încălcare a reglementărilor și care se confruntă cu o probabilitate ridicată de includere pe o „listă neagră”
- „Listele verzi” (greenlisting) – cel mai adesea, certifică metode de producție sau produse ecologice (cu respectarea standardelor ISO mai ales cu privire la alimentele organice, capacitatea produselor de a fi reciclate, sau producția pe baza materialelor reciclate), contribuind la protejarea mediului înconjurător.

# Practici

- În afara unor instrumente clasice destinate asigurării transparenței decizionale în procesul de achiziții publice (publicarea listelor câștigătorilor contractelor), există două posibilități ce pot fi aplicate în materie de achiziții publice:
  - „listele negre” – instrument de sancționare în sens negativ (prohibire, excludere)
  - „listele albe” – instrument de natură motivațională în sens pozitiv (certificare)
- Practica arată că „listele negre” sunt utilizate mai des decât cele de certificare, cel puțin în cazul achizițiilor publice, deși cele două tipuri de liste au o funcție paralelă simbiotică.
- În unele domenii, acestea funcționează mai mult sau mai puțin informal, însă, în ultimul timp, presiunile pentru formalizarea lor s-au intensificat.
- „Listele negre” în materie de achiziții publice se regăsesc ca practică relativ bine integrată în sistemele din Marea Britanie, Germania sau Olanda

# Studiu de caz – Olanda (I)

- În Olanda, nu există o autoritate statală care să administreze „listele negre”
- Raționamentul introducerii acestora – necesitatea evitării administrării defectuoase a resurselor publice de către companiile de construcții (fraudarea taxelor, angajări ilegale, neplata asigurărilor sociale etc.)
- 2000 – Autoritățile locale din Amsterdam au creat un corp independent pentru monitorizarea și controlarea procedurilor de achiziții publice
- Importanță sporită – caracterul său independent, înaltă calificare tehnică, controlul informațiilor

# Studiu de caz – Olanda (II)

- Informațiile – obținute prin intermediul informațiilor publice disponibile și dintr-un chestionar transmis aplicanților, iar atunci când este posibil, acestora li se adaugă surse non-publice (din cadrul poliției sau justiției)
- Rezultatul – raport conținând considerații asupra nivelului de risc al entității respective
- Autoritatea este finanțată de către „clientul” său, adică de către autoritatea contractantă
- În primii trei ani de activitate – 400 de monitorizări, din care 30 au ajuns la stadiul de investigație detaliată
- În 80% dintre cazuri s-au găsit greșeli, iar în 20% dintre cazuri rezultatele au dus la excluderea candidaților din procesul de achiziție publică.

# Studiu de caz – Germania (I)

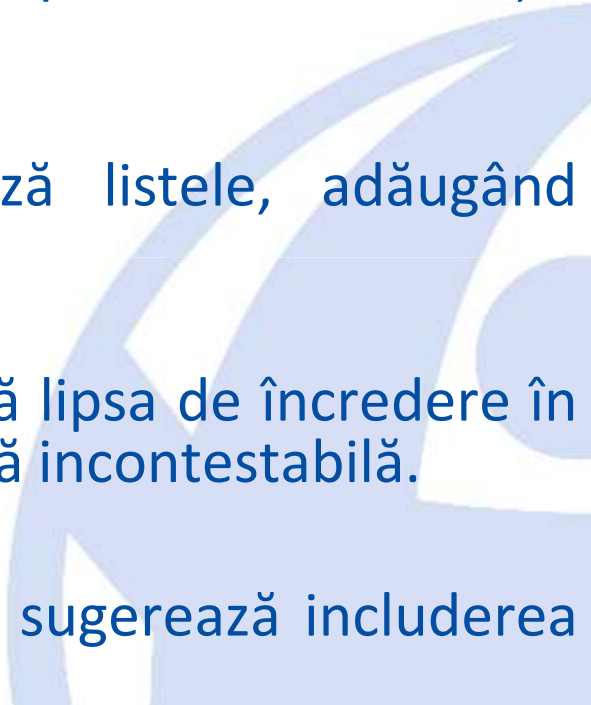
- Ca și în cazul Olandei, în Germania nu există o reglementare a procesului de excludere la nivel federal
- Este estimat că aproximativ 1-5% dintre achizițiile publice prezintă activități corupte (între 3 și 15 miliarde de euro)
- De cele mai multe ori sunt rezultatul mașinațiilor legate de prețuri, de procedura de selecție, al fraudelor sau al alterării sau falsificării documentelor
- Principiul verificării și cel al investigării există la nivel federal (Oficiul Federal de Audit), însă acesta intervine în cooperare cu Camera de Comerț numai în cazul încălcării reglementărilor în domeniul achizițiilor și dacă dauna este dovedită sau prezumată.
- „Listele negre” sunt prezente în doar jumătate din cele 16 state federale, cele mai vechi datând din 1955

# Studiu de caz – Germania (II)

- Criteriul de bază pentru includerea pe listă – excluderea precedentă a entității din procesul de achiziție
- Regulile sunt aproximativ aceleași în toate statele federale, diferențe apărând doar la durata perioadei de includere pe „lista neagră” (de la 6 la 36 de luni) și la valoarea contractului de achiziții, atunci când este obligatorie utilizarea informațiilor acestei liste (mergând de la 25.000 până la 50.000 de euro)
- Dezbatere pentru adoptarea acestui mecanism la nivel federal
- Principalul argument pentru introducerea „listelor negre” – creșterea eficienței luptei împotriva corupției



# Studiu de caz – Germania (III)

- Listele sunt administrate de către ministerul de stat, care în mod normal nu are putere de decizie în procesul de achiziție publică.
  - Această autoritate doar administrează listele, adăugând informațiile care sunt trimise.
  - Entitatea este plasată pe listă doar dacă lipsa de încredere în aceasta a fost demonstrată de o manieră incontestabilă.
  - Autoritatea contractantă este cea care sugerează includerea acesteia pe listă.
- 

# Studiu de caz – Marea Britanie (I)

Experiența Marii Britanii în utilizarea „listelor negre” în domeniul achizițiilor publice durează de aproximativ un sfert de secol, în prezent existând două instituții ce operează cu acestea:

- Comisia de Audit
- Oficiul Național de Audit

Aceste două structuri formează împreună cea mai mare structură publică de audit din lume.



# Studiu de caz – Marea Britanie (II)

- **Comisia de Audit** – atribuții în sfera autorităților locale și ale oficiilor de district, fiind un mecanism de control important, acoperind întreg teritoriul
- Datorită descentralizării, aceasta este divizată într-un număr de Birouri independente de audit regionale, corespunzând Angliei, Scoției, Țării Galilor și Irlandei de Nord
- Principalul mandat – asigurarea responsabilității în cheltuirea resurselor publice de o manieră economică și eficientă, pentru a asigura o calitate ridicată a serviciilor locale sau naționale oferite cetățenilor
- Anual, aproximativ 11.000 de entități sunt verificate numai în Anglia, controalele vizând autoritățile locale, sistemul sanitar, securitatea locală etc., autoritatea funcționând în același timp și ca „gardian” al informațiilor privind calitatea serviciilor publice (făcând recomandări și oferind exemple de bune practici pe website-ul său).

## Studiu de caz – Marea Britanie (III)

- **Oficiul Național de Audit** – atribuții doar în sfera autorităților publice centrale
- Autorizat de Parlament – independent de Guvern, raportând numai Parlamentului
- Activități – audit financiar și rol de informare cu privire la respectarea așa-numitei „value of money” (economicitatea, eficiența și eficacitatea utilizării banilor publici)

# Avantaje

Pe scurt, principalele *avantaje* pe care le oferă implementarea „listelor negre” sunt:

- ✓ Permite competitorilor „curați” desfășurarea activităților lor în mod liber, efectiv, și fără costurile „obligatorii” presupuse de corupție
- ✓ Transparența crescută a dosarelor de achiziție publică
- ✓ Cultivarea mediului antreprenorial; deschiderea accesului competitorilor în achizițiile publice din momentul dovedirii integrității
- ✓ Costurile contractărilor publice vor fi posibil reduse, caz în care calitatea serviciilor publice va crește

# Dezavantaje

Atât *blacklisting-ul*, cât și *whitelisting-ul*, prezintă, în ciuda contribuțiilor pozitive, și câteva *dezavantaje*:

- Criterii vagi pentru includerea entităților pe lista
- Posibilitatea recursurilor pentru infracțiunile în cauză
- Nu este clar cine ar trebui exclus - compania sau managementul acesteia, sau dacă *blacklisting-ul* trebuie să se aplice numai în cazul entităților legale sau și în acela al persoanelor fizice
- Un grad redus de standardizare în privința dovezilor considerate suficiente pentru sancționare, precum și pentru modalitatea și perioada de excludere de pe blacklist
- Lista nu va fi niciodată completă
- O experiență redusă în domeniu

# Concluzii

- Practica, cel puțin în chestiunea achizițiilor publice și a corupției, arată că acest instrument poate fi folositor într-o anumită măsură nu numai din punctul de vedere al împiedicării corupției, dar mai ales din acela al achizițiilor publice.
- În acest ultim domeniu, au fost observate beneficii în ceea ce privește transparența și efectivitatea.
- Chiar dacă blacklisting-ul și whitelisting-ul sunt relativ răspândite și funcționează atât la nivel formal, cât și informal, publicul nu răspunde într-o manieră pozitivă la introducerea acestora. Totuși, ele pot fi efective în câteva domenii.
- Sunt oferite mai multe posibilități de introducere și combinare a blacklisting-ului și a whitelisting-ului. În versiunea minimalistă, este posibilă introducerea exclusivă a „listelor negre” pentru ofertanți, cu o posibilă completare acestuia cu o „listă albă”, ceea ce poate fi complicat, având în vedere că practicile corupte presupun o relație bilaterală.
- O abordare, care pare mai complicată, este aceea a introducerii blacklisting-ului atât pentru companii, cât și pentru persoane (posibil completat de o „listă albă”), incluzând, de exemplu, auditul intern al sectorului public.
- Procedură mai solicitantă, dar folosirea excluderii ca instrument de prevenire a managementului defectuos de resurse publice poate duce la o creștere a efectivității, a transparenței și a funcționalității acesteia.



**Vă mulțumim!**

