



Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

Direcția Națională Anticorupție

Compartimentul de Analiza Datelor privind Corupția

ABUZUL ÎN SERVICIU ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE

Analiza cazuisticii instrumentate de D.N.A.,
soluționate de instanța de judecată prin hotărâri de
condamnare rămase definitive în perioada 2016-2017

ASPECTE METODOLOGICE

- **Scop:** analiza infracțiunilor de abuz în serviciu în formă calificată, aflate în competența D.N.A, comise în domeniul achizițiilor publice la nivelul autorităților publice locale.
- **Perioada de referință:** 2016 – 2017 (perioada în care soluțiile de condamnare pronunțate de instanțe au rămas definitive).
- **Metode utilizate:** analiza calitativă a datelor și studiul de caz.
- **Surse de date:** deciziile de condamnare definitive ale instanțelor cu privire la persoanele inculpate pentru fapte de abuz în serviciu în dosare penale instrumentate de D.N.A.; rechizitoriile cazurilor rezultate; surse deschise (mass media, site-uri ale autorităților publice, portalul instanțelor etc); legislația specifică.
- **Cazuri selectate:** 20 de cazuri instrumentate de D.N.A., în funcție de criteriile:
 - Inculpatul principal să fi comis cel puțin o infracțiune de abuz în serviciu,
 - Inculpatul principal deținea o funcție publică la nivelul unei structuri a autorității locale,
 - Pentru infracțiunile comise, instanța a pronunțat o decizie definitivă de condamnare.

LIMITELE STUDIULUI

- Documentele analizate întocmite în scopul stabilirii răspunderii penale a persoanelor implicate.
- Perioada mare dintre momentul săvârșirii infracțiunilor și rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare, generată de fazele procesului penal.
- Schimbările legislative, economice, sociale etc. produse de la momentul comiterii faptei.

Cazurile analizate au următoarele **caracteristici**:

- Distribuția temporală a faptelor comise acoperă o perioadă mare de timp, respectiv anii **2001- 2014**;
- În concurs cu infracțiunea de abuz în serviciu au fost comise și infracțiuni de: luare și dare de mită, falsuri, înșelăciune, folosirea de informații nedestinate publicității, evaziune fiscală, conflict de interese etc;
- Toate persoanele care au avut rol de agent principal în comiterea faptelor **au deținut funcții de conducere** pe diferite paliere - funcții publice alese sau funcții publice numite sau ocupate prin concurs.

Cazurile analizate au următoarele **caracteristici**:

- În faptele comise în domeniul achizițiilor publice la nivelul autorităților publice locale, **obiectivele de finanțare** au vizat în principal:
 - ✓ extinderea/reabilitarea rețelei de apă- canalizare;
 - ✓ achiziții de bunuri de consum, tehnică de calcul, echipamente, servicii de pază;
 - ✓ finanțarea unor proiecte culturale sau de promovare;
 - ✓ realizarea unor studii de fezabilitate, proiecte tehnice;
 - ✓ atribuirea traseelor de transport public județean de persoane prin curse regulate;
 - ✓ diverse lucrări de construcții/reparații etc.
- Au fost identificate **mecanisme de fraudare a banului public în toate etapele caracteristice procesului de achiziție publică**, respectiv în planificarea, în atribuirea contractului și în executarea acestuia.

MECANISME DE OPERARE IDENTIFICATE:

A. În raport cu *etapa* în care apar în procesul de achiziție publică:

MECANISME	ACȚIUNI
1. În etapa de PLANIFICARE A ACHIZIȚIEI PUBLICE	
<i>Planificarea unor achiziții inutile</i>	<ul style="list-style-type: none">- Se ia decizia de a achiziționa fictiv un produs (de la o societate favorită), cu toate că instituția achiziționase (de la alte societăți) și deținea deja, acel tip de produs.
<i>„Fragmentarea” achiziției</i>	<ul style="list-style-type: none">- Se fac demersuri pentru achiziția succesivă și la un interval scurt de timp a unor loturi de produse similare. Pentru fiecare contract în parte, se aplică procedura selecției de ofertă, deși valoarea totală anuală a achizițiilor pentru acel tip de produs impunea, conform legii, organizarea unei licitații. Cu alte cuvinte, achiziția se fragmentează în părți mai mici în scopul aplicării unei proceduri mai puțin transparente și mai puțin competitive.
<i>Stabilirea în mod arbitrar a modalității de realizare a procedurii de achiziție publică</i>	<ul style="list-style-type: none">- Agentul principal al infracțiunii alege atribuirea prin achiziție directă a unui serviciu, deși valoarea contractului era mai mare decât pragul valoric stipulat prin lege peste care era obligatorie organizarea unei licitații.- Instituția din administrația publică locală optează pentru realizarea de achiziții pentru tipizate prin procedura selecției de ofertă, deși legea prevedea ca, pentru anumite tipizate, achiziția să se facă, prin licitație, la nivelul autorității publice județene.

MECANISME DE OPERARE IDENTIFICATE:

A. În raport cu *etapa* în care apar în procesul de achiziție publică:

MECANISME	ACȚIUNI
1. În etapa de PLANIFICARE A ACHIZIȚIEI PUBLICE	
<i>Nereguli în elaborarea planului de achiziții</i>	<ul style="list-style-type: none">- Autoritatea contractantă nu elaborează un plan de achiziții și, astfel, nu există o estimare a necesarului de produse de un anumit tip și a valorii cumulate a acestora. Aceasta permite, ulterior, realizarea unor achiziții succesive de produse de acel tip prin folosirea unor proceduri neconforme, specifice contractelor cu valoare mai mică.- Planul de achiziții este incomplet în raport cu nevoile instituției, aceasta permițând ca cei interesați să facă achiziții prin cumpărare directă, pe baza unor referate de necesitate.
<i>Nerespectarea cerințelor de elaborare a cererii de ofertă</i>	<ul style="list-style-type: none">- Nespecificarea condițiilor de participare la licitație sau formularea vagă a acestora.- Formularea vagă sau nespecificarea termenelor de depunere a documentelor.- Lipsa de informații, în documentația întocmită, cu privire la condițiile de eligibilitate ale ofertanților, inclusiv privind capacitatea lor tehnică sau economico-financiară.- Nespecificarea documentelor care urmează să fie prezentate de ofertant, datele limită care trebuie respectate.- Insuficiența/inexistența specificațiilor tehnice ale produsului care constituie obiectul contractului.- Neprecizarea criteriilor de atribuire a contractului.
<i>Facilitarea obținerii rezultatului dorit prin identificarea și numirea unor persoane manipulabile în comisiile de evaluare</i>	<ul style="list-style-type: none">- Selectarea membrilor comisiei constituite în vederea derulării procedurii de atribuire prin licitație deschisă

MECANISME DE OPERARE IDENTIFICATE:

A. În raport cu *etapa* în care apar în procesul de achiziție publică:

MECANISME	ACȚIUNI
2. În etapa de ATRIBUIRE A CONTRACTULUI	
<i>Nerespectarea condițiilor de confidențialitate în organizarea licitației</i>	<ul style="list-style-type: none">- Firma favorizată pentru câștigarea licitației primește în avans informații despre proiectul ce va fi finanțat, precum și despre conținutul caietului de sarcini.- Agentul principal sprijină reprezentanții firmelor favorizate în întocmirea corectă și completă a documentației necesare.
<i>Ignorarea conflictului de interese existent</i>	<ul style="list-style-type: none">- Participarea la selecția de ofertă a unor firme ai căror administratori/asociați sunt angajați ai instituției, aceștia fiind implicați și în procedura de selecție.- Participarea la selecția de oferte a unor firme deținute/gestionate de rude sau colaboratori ai reprezentantului autorității publice cu funcție de decizie.
<i>„Mimarea” transparenței procesului de atribuire a contractelor</i>	<ul style="list-style-type: none">- Produsele/serviciile sunt achiziționate direct de la firma agreată de factorul de decizie, ulterior fiind reconstituită, în fals, documentația necesară pentru a părea că a avut loc o selecție de ofertă.

MECANISME DE OPERARE IDENTIFICATE:

A. În raport cu *etapa* în care apar în procesul de achiziție publică:

MECANISME	ACȚIUNI
2. În etapa de ATRIBUIRE A CONTRACTULUI	
<i>Nereguli în deschiderea și evaluarea ofertelor</i>	<ul style="list-style-type: none">- Nu se redactează un proces verbal de deschidere a ofertelor.- Hotărârea privind câștigătorul este luată, în mod abuziv, de factorii de decizie interesați, iar membrii comisiei de evaluare a ofertelor au un rol formal. Aceștia din urmă semnează documentele fără să fi văzut ofertele.- Evaluarea ofertelor este făcută de comisii formate în alt scop, sau de comisii formate din persoane care nu sunt de specialitate în raport cu obiectul contractului.- Contractul este atribuit unor firme care nu îndeplinesc condițiile prevăzute în caietul de sarcini.- Ulterior desemnării unui câștigător, ofertanților nu li se asigură accesul la documentația licitației.- Acordarea contractului unei firme care a depus o ofertă cu o valoare mai mare decât cea publicată în anunțul de participare (și incompletă – nu avea prevăzute cheltuielile cu organizarea de șantier), estimată ca valoare a contractului, respingându-se oferta cu valoarea cea mai mică.
<i>Nerespectarea rezultatului selecției de ofertă și atribuirea contractului unei alte firme</i>	<ul style="list-style-type: none">- Descalificarea firmelor câștigătoare, prin impunerea unor criterii suplimentare, nelegale și imposibil de îndeplinit și prin exercitarea de presiuni în sensul retragerii firmelor din licitație.

MECANISME DE OPERARE IDENTIFICATE:

A. În raport cu *etapa* în care apar în procesul de achiziție publică:

MECANISME	ACȚIUNI
3. În etapa de EXECUTARE A CONTRACTULUI	
<i>Executarea contractelor în mod diferit față de ce a fost stabilit la încheierea lor</i>	<ul style="list-style-type: none">- Autoritatea contractantă acceptă la plată facturi pentru produse livrate la un preț mult mai mare față de cel stabilit în contract.- Sunt acordate în avans sume de bani, contrar prevederilor legale și celor contractuale.- Este extins/restrâns termenul de finalizare a unor lucrări.- Lucrările contractate inițial sunt extinse, fără să se respecte condițiile în care acest lucru este posibil.- Autoritatea contractantă permite firmei să livreze și face plata pentru produse/servicii care nu au fost stipulate sau au fost livrate în cantitate mai mare decât în contract.- Bugetul contractului este suplimentat în mod nejustificat.
<i>Plata unor bunuri sau servicii nelivrate/neexecutate – „mimarea” executării unor contracte</i>	<ul style="list-style-type: none">- Pe baza unor contracte sau a unor referate de necesitate, sunt decontate de către instituție facturi false, reprezentând plata unor bunuri sau servicii care nu au fost livrate/executate.

MECANISME DE OPERARE IDENTIFICATE:

A. În raport cu *etapa* în care apar în procesul de achiziție publică:

MECANISME	ACȚIUNI
3. În etapa de EXECUTARE A CONTRACTULUI	
<i>Condiționarea ilegală a acțiunilor ce țin de executarea contractului de primirea unor foloase necuvenite</i>	<ul style="list-style-type: none">- Uzând de calitatea sa de ordonator de credite cu atribuții de control a modului de angajare și respectare a utilizării de către contractant a sumelor acordate în temeiul prevederilor contractului de lucrări încheiat, primarul a condiționat de primirea unui bun:<ul style="list-style-type: none">▪ suplimentarea ilegală a valorii contractului,▪ prelungirea termenului de execuție,▪ decontarea/recepționarea situațiilor de lucrări fără întârzieri/obiecțiuni,▪ aprobarea acordării ilegale a unui avans,iar reprezentantul firmei a acceptat condiția.
<i>Neimpunerea unor măsuri de penalizare firmelor în cazul neîndeplinirii obligațiilor contractuale</i>	<ul style="list-style-type: none">- Proiectul sau serviciul contractat este formal monitorizat de către reprezentanții instituției, astfel că nu sunt constatate în timp util întârzierile sau neconformitățile în executarea contractului de către firmă.- Instituția nu ia nici o măsură pentru rezilierea contractului sau pentru impunerea unor penalități, deși contractorul nu și-a îndeplinit obligațiile.

MECANISME DE OPERARE IDENTIFICATE:

B. În raport cu *funcția* lor în producerea faptei de corupție:

MECANISME	ACȚIUNI
1. Mecanisme de PREGĂTIRE a infracțiunii	
<i>Învățarea modului de operare prin expunere la model, urmată de replicarea acestuia din poziția de putere ocupată</i>	<ul style="list-style-type: none">- Aflat într-o poziție secundă în organizație, inculpatul învață modul de operare (prin complicitate la săvârșirea de infracțiuni cu persoana aflată la conducerea organizației), iar din momentul în care acesta preia funcția principală de conducere, continuă același model infracțional exersat anterior.
<i>Aducerea în organizație a unor oameni cheie, de încredere</i>	<ul style="list-style-type: none">- Ocuparea funcției publice de conducere cu persoane tinere, fără experiență, necunoscătoare ale domeniului, influențabile, controlabile, în scopul de a asigura punerea în aplicare a ordinelor venite pe linie politică.- Agentul principal se folosește de influența dată de poziția de putere ocupată pentru a aduce modificări organizației prin înființarea unei funcții de sprijin (schimbă organigrama și statul de funcții) și ocuparea acesteia cu o persoană de încredere.- Angajarea pe funcții a unor persoane ușor de manipulat (fără studii, experiență) și folosirea acestora în activitățile infracționale.

MECANISME DE OPERARE IDENTIFICATE:

B. În raport cu *funcția* lor în producerea faptei de corupție:

MECANISME	ACȚIUNI
1. Mecanisme de PREGĂTIRE a infracțiunii	
<i>Folosirea influenței și a puterii de decizie pentru aprobarea finanțării obiectivului dorit - asigurarea sursei de finanțare a achiziției</i>	<ul style="list-style-type: none">- Agentul principal introduce în planul de investiții al instituției obiective pentru realizarea cărora vor fi necesare achiziții pe care firmele favorizate le pot furniza.- Persoana aflată în funcție de conducere se folosește de poziția pe care o are în cadrul instituției pentru a-i determina pe ceilalți decidenți să aprobe obiectivul propus de el.- Agentul principal, prin poziția de putere deținută, determină persoane aflate în funcții de conducere din instituțiile din subordinea sa să propună pentru finanțare anumite obiective de investiții și, ulterior, își exercită influența pentru obținerea propriu-zisă a finanțării.- Obiectivul de investiție vizat se introduce, la inițiativa actorului principal, în textul hotărârii consiliului local/județean ulterior aprobării acesteia, fără ca membrii consiliului să îl cunoască, dezbată și aprobe.

MECANISME DE OPERARE IDENTIFICATE:

B. În raport cu *funcția* lor în producerea faptei de corupție:

MECANISME	ACȚIUNI
2. Mecanisme de MASCARE a neregulilor	
<i>Prin redactarea unor documente justificative în cazul achizițiilor fictive de produse</i>	<ul style="list-style-type: none">- După achiziția fictivă a unor bunuri sunt construite, în fals, documente de recepție și de dare în consum, pentru a zădărnici posibilitatea de a fi verificată existența lor.- Între instituție și firma contractantă sunt încheiate, în fals, procese verbale de custodie de către firmă a echipamentelor achiziționate, necesare derulării contractului, mascându-se, astfel, faptul că ele nu există.

MECANISME DE OPERARE IDENTIFICATE:

B. În raport cu funcția lor în producerea faptei de corupție:

MECANISME	ACȚIUNI
3. Mecanisme de NEUTRALIZARE/BLOCARE a funcției de control/verificare	
<i>Anularea efectului vizei de control financiar preventiv</i>	<ul style="list-style-type: none">- Agentul principal preia funcția de control financiar preventiv și este, astfel, în poziția de a garanta legalitatea și corectitudinea documentelor pe care le propune spre aprobare ordonatorului de credite.- Agentul principal, fiind ordonator principal de credite, aprobă finanțarea unor proiecte și plata unor documente de decont false, fără ca acestea să fie, anterior, verificate de structurile responsabile și să obțină viza de control financiar preventiv.
<i>Influențarea acțiunilor structurii de audit intern</i>	<ul style="list-style-type: none">- Subordonarea informală a structurii de audit intern, pentru a putea avea control asupra activității acesteia. Agentul principal al infracțiunii obține, astfel, informații despre planificarea activităților de control.- Persoana cu funcție de decizie exercită presiuni/ amenințări asupra membrilor structurii de audit intern pentru a nu controla anumite structuri ale instituției.- Agentul principal al infracțiunii îl cooptează pe unul dintre auditori în activitatea infracțională, obținând, pe de o parte, „tăcerea” acestuia și, pe de altă parte, o armă suplimentară de presiune asupra celorlalți subordonați, care știau că pot fi oricând controlați abuziv dacă nu execută ordinele nelegale primite.

CONCLUZII

- În cele mai multe cazuri, modalitatea de comitere a infracțiunilor s-a bazat pe **ignorarea legislației**, fiind foarte rare cazurile favorizate de insuficienta reglementare sau vulnerabilitățile legislative existente. Pur și simplu, persoanele implicate au ales să nu respecte și să nu valorizeze actul legislativ și reglementările existente.

Fiind centrați pe maximizarea profitului în cel mai scurt timp de la instaurarea în funcție, unii inculpați **au făcut eforturi minime pentru a-și masca faptele infracționale**. Modul de operare utilizat poate fi caracterizat ca "primitiv", bazat pe **încălcarea majorității regulilor privitoare la activitatea de achiziții publice**.

- În scopul obținerii de foloase pentru sine sau pentru alții, **procedura de achiziție publică a fost fraudată în toate etapele sale**. Pornind de la planificarea unor achiziții inutile sau aducerea în organizație a unor oameni cheie, trecând prin organizarea defectuoasă a desfășurării procesului de atribuire a contractelor și mergând până la executarea "fictivă" a unor contracte, actorii principali ai infracțiunii de abuz în serviciu și-au adaptat mecanismele de operare prin identificarea/crearea contextului favorabil săvârșirii faptei, atât în interiorul cât și în afara organizației.

- În situația apariției unui **sistem mai transparent de achiziții publice**, inculpații au identificat **noi forme de adaptare ale modului de acțiune pentru a fraudă, în continuare, bugetul**. Astfel, dacă anterior implementării SEAP, aceștia își exercitau influența în mediul intern, organizând procedura de atribuire astfel încât să favorizeze anumite firme, după reglementarea achizițiilor prin S.E.A.P., s-a trecut la manipularea mediului extern organizației. Au fost întâlnite situații în care la licitații nu se înscria decât o singură firmă – cea favorizată - sau, cu toate că exista o firmă câștigătoare, se exercitau presiuni asupra acesteia pentru a renunța la poziția câștigată.

CONCLUZII

- ***Măsurile de transparentizare*** au vizat, în principal, etapa de atribuire a contractelor, ***lăsând, în continuare, verificarea executării acestora în competența autorităților contractante.***

Cazuistica analizată arată că, în situația în care procedura de atribuire a fost una deschisă și transparentă, fraudele au fost constatate în etapa de executare a contractelor, autoritățile publice achitând sume importante de bani pentru produse sau servicii care nu au fost achiziționate/executate sau au fost parțial executate, pe baza unor facturi fictive și a unor documente de recepție întocmite în fals de funcționarii instituției.

- ***Folosul obținut în urma comiterii infracțiunii de abuz în serviciu s-a îndreptat, în majoritatea situațiilor, către societățile comerciale favorizate.***

În multe cazuri, firmele favorizate erau gestionate de către persoane cu care agentul principal al infracțiunii se afla în relații de rudenie (fiu, cumnat etc.) sau făceau parte din aceeași grupare politică. Astfel, nu mai era necesar ca beneficiul să se întoarcă la agentul principal al infracțiunii într-o formă directă, el fiind obținut de ***persoane semnificative pentru acesta*** sau materializându-se în ***capital politic***. Doar într-un caz din cele analizate, abuzul în serviciu a fost comis în concurs cu infracțiunea de luare de mită.

- În multe cazuri, ***cei care au coordonat comiterea infracțiunilor erau tocmai cei care aveau ca principală atribuție gestionarea bugetului comunității.*** Lipsa de preocupare a acestora pentru o utilizare eficientă a banilor s-a concretizat în achiziții de produse și servicii la prețuri de sute de ori mai mari decât cele practicate pe piață, dar și în monitorizarea superficială și formală a executării unor lucrări.

CONCLUZII

- Neregulile înregistrate în procesul de achiziție, în etapa de evaluare a firmelor din punct de vedere al capacității financiare și tehnice, au produs ca efect ***atribuirea contractelor unor firme care nu aveau o minimă experiență sau capacitate de a derula acel contract.***
- Pe lângă ***prejudiciile directe*** aduse bugetului de stat și/sau autorităților locale - care au fost semnificative - există și un altfel de prejudiciu, cu un efect mult mai pervers. Este vorba despre ***blocarea dezvoltării comunității, scăderea calității vieții,*** accesul la servicii de proastă calitate, afectarea profundă și cu efect de domino a componentelor infrastructurii locale și a instituțiilor ce trăiesc din bugetul local, reprezentative pentru o comunitate. Acest efect se activează prin nerezolvarea pe termen lung a problemelor ce s-au transpus în obiective de finanțare, prin proasta execuție a unor lucrări contractate, prin orientarea bugetelor spre zone neprioritare, prin investiții inutile etc.
- În acest context, devin cu atât mai ***nejustificate*** deciziile reprezentanților autorităților locale prejudiciate care au ales să ***nu se constituie în parte civilă pentru recuperarea prejudiciului.*** Ei validează, astfel, infracțiunea ca fiind un comportament acceptat și întăresc lipsa de asumare a actelor comise de către inculpați.

CONCLUZII

- Persoanele cu funcții de decizie implicate în aceste infracțiuni **au dezvoltat relații organizaționale deviante în cadrul instituțiilor pe care le-au condus** și, astfel, au reușit să impună norme nelegale sau la limita legii în desfășurarea activității subordonaților, să influențeze coeziunea colectivelor - în funcție de criteriul aderării sau non-aderării la practicile infracționale ale liderului, să atragă persoane loiale prin politici de personal bazate pe principii îndoielnice și să folosească resursele organizației în scop personal. Are loc o **auto-vulnerabilizare a organizației**, prin utilizarea influenței și puterii de către conducerea acesteia într-un mod lipsit de etică și nelegal.
- Analiza modului în care s-au petrecut faptele, frecvența și multitudinea de feluri în care legislația a fost încălcată, fac evidentă **lipsa eficienței mecanismelor de verificare și control** a activității instituțiilor implicate și posibilitatea ca persoane cu funcții de decizie să le neutralizeze, prin diferite acțiuni. În lipsa acestora, precum și **a unor măsuri de transparență instituțională** în ceea ce privește gestionarea bunurilor publice, **orice prevedere legală poate fi încălcată.**

CONCLUZII

Controlul corupției presupune mai multe paliere de acțiune, începând de la îmbunătățirea șanselor de a identifica cazurile de corupție existente (prin mecanisme de control, monitorizare, auditare etc.), până la implementarea unor politici de descurajare eficiente.

Mai mult decât atât, este de dorit ca instituțiile să dezvolte mecanisme interne de autoreglaj și internalizare a valorilor și normelor de conduită etică, a angajamentului față de integritatea publică a liderilor.