



CORPUL DE CONTROL AL PRIM-MINISTRULUI

**GHID PENTRU STRUCTURILE DE CONTROL
DIN CADRUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE
INDICATORI DE FRAUDĂ ȘI CORUPȚIE ȘI
TIPOLOGII INFRAȚIONALE**

- INDICATORI DE FRAUDĂ ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE -
- INDICATORI DE CORUPȚIE ȘI FRAUDĂ ÎMPOTRIVA INTERESELOR
FINANCIARE ALE UNIUNII EUROPENE -
- INDICATORI DE SUSPICIUNE ÎN DOMENIUL SPĂLĂRII BANILOR -

Iunie 2021



CORPUL DE CONTROL AL PRIM-MINISTRULUI

Silviu Gabriel BARBU

SECRETAR DE STAT

Şef al Corpului de control al prim-ministrului

GHID CU INDICATORI DE FRAUDĂ ŞI CORUPȚIE ŞI TIPOLOGII INFRAȚIONALE

Prezentul ghid își propune să pună la dispoziția personalului cu atribuții de control administrativ din cadrul Corpului de control al prim-ministrului (CCPM) o listă cu indicatori de fraudă și corupție precum și tipologii infracționale pentru a le fi utilă în detectarea eficientă a potențialelor nereguli sau posibile fapte ce pot întruni elementele constitutive ale unor infracțiuni de acest fel în sectorul administrației publice.

Mulți dintre acești indicatori au fost identificați în diverse analize ale Direcției Naționale Anticorupție (DNA)¹ care au vizat cazuri de fraudă și corupție investigate în anii anteriori și cu privire la care au fost pronunțate hotărâri definitive ale instanțelor de judecată în perioada 2016 - 2020.

O altă categorie de indicatori au fost identificați în analiza Oficiului European de Lupta Antifraudă (OLAF)², referitor la fraude cu fonduri europene, și analiza Oficiului Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor (ONPCSB)³, referitoare la spălarea a banilor.

Controlul fenomenului corupției presupune, pe de o parte, îmbunătățirea metodelor de a identifica cazurile de fraudă și corupție existente prin mecanisme de control, monitorizare, auditare etc., iar pe de altă parte, implementarea unor politici de descurajare și combatere eficiente.

Cunoașterea acestor tipologii infracționale și a indicatorilor de fraudă și corupție oferă premisele identificării riscurilor și vulnerabilităților sistemului administrației publice și

¹ Ghid DNA privind abuzul în serviciu în domeniul licitațiilor publice precum și rapoartele anuale de activitate 2017 – 2020;

² OLAF - Identificarea conflictelor de interese în procedurile de achiziții publice referitoare la acțiuni structurale;

³ ONPCSB - Ghid privind indicatorii de suspiciune și tipologii de spălare a banilor 2020

permit elaborarea de propuneri și măsuri eficiente de prevenire a infracțiunilor de fraudă și de corupție.

I. Indicatori de fraudă pentru domeniul achizițiilor publice

1. Aspecte premergătoare procedurii de achiziție

Societățile beneficiare ale plăților frauduloase din bugetul public în procesul de achiziție publică pot prezenta următoarele particularități:

- sunt înființate sau cumpărate special pentru a derula contracte cu instituțiile publice;
- administratorii sau deținătorii societății sunt rude ale unor funcționari cu putere de decizie;
- administratorul societății sau persoana care o deține este în conflict de interese, fiind angajat al instituției publice cu care se derulează contractul;
- societăți reprezentate de persoane care au avut probleme legale pentru nerespectarea unor contracte sau au comis alte infracțiuni anterior obținerii contractului;
- societăți sunt deținute sau controlate de persoane aflate în relație de rudenie cu funcționarul public care are putere de decizie sau cu persoane din cercul acestuia;
- administratorii, asociații sau directorii generali ai societăților sunt rude cu funcționarul public care are putere de decizie sau cu persoane din cercul acestuia;
- societăți care, în mod evident, nu îndeplinesc criteriile de selecție pentru executarea unor contracte;
- societăți înființate cu câteva luni înaintea organizării procedurii de achiziție publică obțin contracte în domenii în care nu au expertiză;
- societăți „de apartament” câștigă contracte și livrează mărfuri sau prestează servicii de valoare foarte mare deși, potrivit înregistrărilor de la Registrul comerțului sau de la Ministerul de finanțe, nu au angajați, spații de depozitare, mijloace de transport, utilaje, instalații etc.;
- unele societăți au încheiat contracte cu mai multe instituții publice (*ceea ce poate conduce la suspiciunea că reprezentanții acestora au conexiuni la nivelul coordonatorilor instituțiilor respective sau fac parte dintr-un cerc de cunoștințe și relații extins în care sunt incluși conducătorii autorităților/entităților contractante sau persoane cu influență asupra acestora*);
- alte societăți derulează majoritatea contractelor doar cu o anumită instituție a administrației publice (*cerc de cunoștințe și relații doar la nivelul acelei entități publice*);
- societățile câștigătoare au un cu totul alt obiect de activitate (principal sau secundar) față de obiectivul vizat de contract;

Între societățile care participă la licitație pot exista relații de cointeresare

Astfel, pot fi întâlnite următoarele tipologii de relaționare:

- *societăți afiliate, concurente la aceeași licitație*, sunt societăți deținute de persoane între care există relații de rudenie;
- *societăți contracandidate la licitație*, dar administrate de aceeași persoană, cu toate că ele, în documentele de înregistrare, aparțin unor persoane diferite;

- societăți „partenere” care participă la licitație în calitate de contracandidați, însă după câștigarea contractului acestea colaborează în realizarea obiectivelor contractuale;

- societăți contracandidatate în mod „fictiv”, societăți pentru care se produc documente fictive în vederea participării la licitație, prin preluarea documentelor în copie din alte dosare de licitații. În aceste cazuri, administratorul societății respective nici măcar nu are cunoștință de participarea societății la acea licitație.

Aducerea în organizație a unor oameni de încredere, dispuși să răspundă la comenzi

- Ocuparea funcției publice de conducere cu persoane, fără experiență, necunoscătoare ale domeniului, influențabile, controlabile, în scopul de a asigura executarea ordinelor primite de la superiori/alte persoane influente;

- Funcționarul public care are putere de decizie se folosește de influența dată de poziția sa pentru a aduce modificări organizației prin înființarea unei funcții de sprijin (de exemplu, schimbă organigrama și statul de funcții) și urmărește ocuparea acesteia cu o persoană de încredere;

- Angajarea, sub contract privat, a unor foste persoane publice în considerarea atribuțiilor avute anterior în sectorul public și a relațiilor dezvoltate în acest sector;

- Angajarea pe funcții de execuție a unor persoane ușor de manipulat (fără studii sau experiență) și folosirea acestora în activitățile infracționale.

Folosirea influenței și a puterii de decizie pentru aprobarea finanțării obiectivului dorit - asigurarea sursei de finanțare a achiziției

- Funcționarul public care are putere de decizie introduce în planul de investiții al instituției obiective pentru realizarea cărora vor fi necesare achiziții pe care societățile favorite 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 ea;

- Funcționarul public care are putere de decizie 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;

- La inițiativa funcționarului public care are putere de decizie, obiectivul de investiție vizat se introduce în textul hotărârii consiliului local/județean ulterior aprobării acesteia, fără ca membrii consiliului să îl cunoască, dezbată și aprobe.

2. În faza de planificare a achiziției publice

- Luarea deciziei de a achiziționa fictiv un produs sau serviciu de la o societate agreată, cu toate că instituția achiziționase și deținea deja acel tip de produs sau nu îi era necesar;

- Existența unor nivele ridicate ale stocurilor de inventar și, cu toate acestea, se procedează la achiziționarea continuă de produse care sunt deja în exces;

- Fragmentarea achiziției - se procedează la achiziționarea succesivă și la un interval relativ scurt de timp a unor produse/lucrări sau servicii similare aplicându-se o procedură inferioară pentru fiecare contract în parte (spre exemplu, achiziția directă), deși cea care

trebuia aplicată în raport cu valoarea totală anuală a achizițiilor, pentru acele produse/servicii similare impunea, conform legii, organizarea unei proceduri concurențiale de nivel superior.

Stabilirea în mod arbitrar a modalității de realizare a procedurii de achiziție publică

- Funcționarul public cu putere de decizie alege atribuirea prin achiziție directă a unui produs sau serviciu, deși valoarea contractului este mai mare decât pragul valoric stipulat în lege peste care era obligatorie organizarea unei proceduri concurențiale (*în mod similar, funcționarul public decide utilizarea unei proceduri de atribuire inferioare celei prevăzută legal în raport cu pragului valoric al achiziției*);

- Instituția optează pentru realizarea de achiziții prin cumpărare directă, deși normele prevăd ca achiziția să se facă centralizat la nivelul unei entități superioare sau special înființate în acest sens.

Nereguli în elaborarea planului de achiziții

- Autoritatea contractantă nu elaborează un plan de achiziții și nu face o estimare a necesarului de produse/lucrări sau servicii de un anumit tip și a valorii cumulate a acestora facilitând astfel realizarea unor achiziții succesive de produse/lucrări sau servicii de același tip prin folosirea de proceduri specifice contractelor cu valoare mai mică;

- Planul de achiziții este incomplet în raport cu nevoile autorității contractante, permițându-le astfel celor interesați să facă achiziții prin atribuire directă pe baza unor necesități apreciate ca fiind determinate de circumstanțe imprevizibile.

Nerespectarea cerințelor de elaborare a documentației de atribuire

- Nespecificarea condițiilor de participare la licitație sau formularea vagă a acestora;
- Cererile de ofertă conțin o definiție improprie a necesităților sau specificații foarte generale;

- Formularea vagă sau nespecificarea termenelor de depunere a ofertei sau a anumitor documente care trebuie, potrivit legii, să însoțească oferta;

- Documentația de atribuire întocmită nu conține informații cu privire la condițiile de eligibilitate ale ofertanților, inclusiv informații privind capacitatea lor tehnică sau economico - financiară;

- Nespecificarea sau specificarea vagă a documentelor care urmează să fie prezentate de ofertant și/sau a datelor calendaristice limită care trebuie respectate;

- Insuficiența sau chiar inexistența specificațiilor tehnice ale produsului/lucrării care constituie obiectul contractului de achiziție publică;

- Neprecizarea criteriilor de atribuire a contractului de achiziție publică;

- Stabilirea cu intenție a unei valori diminuate față de cea comercială reală a bunurilor/serviciilor aparținând agenților economici la care statul sau o autoritate a administrației publice este acționar;

- Obținerea rezultatului dorit prin identificarea și numirea unor persoane manipulabile în comisiile de evaluare în vederea derulării procedurii de atribuire;

- Persoana responsabilă de întocmirea documentelor aferente procedurii de achiziții sau un înalt funcționar face presiuni pentru angajarea unei societăți externe care să contribuie la redactarea documentelor, cu toate că acest lucru nu este necesar;

- Sunt solicitate două sau mai multe studii de piață pe aceeași temă, întocmite de societăți externe, și se exercită presiuni asupra personalului să se bazeze pe unul dintre aceste studii pentru elaborarea documentelor aferente procedurii de achiziție;

- Persoana responsabilă de întocmirea documentației de atribuire organizează procedura în așa fel încât nu rămâne timp rezonabil pentru revizuirea atentă a documentelor înainte de lansarea procedurii de achiziție;

- Se încheie două sau mai multe contracte pentru produse identice sunt lansate, fără niciun motiv evident, în decursul unei perioade scurte de timp, ceea ce face ca metoda de achiziții utilizată să fie mai puțin competitivă;

- Se aplică criterii de selecție sau de atribuire nejustificate, care favorizează o anumită societate sau o anumită ofertă;

- Normele privind furnizarea de bunuri/servicii sau execuția de lucrări sunt prea stricte, permițând astfel participarea la procedura de achiziții a unei singure societăți agreeate;

- Dintre societățile care participă inițial la procedurile de achiziție, puține depun oferte, în special în cazul în care mai mult de jumătate dintre ele renunță să mai ofere;

- Prețurile de licitație ale competitorilor obișnuiți scad brusc în momentul în care o nouă societate intră în competiție;

- Ofertanții calificați nu răspund cererilor autorității contractante de a prezenta oferte de prețuri dar acționează ca subcontractori pentru alți ofertanți în cadrul aceleiași licitații;

- Acordare de subcontracte acceptate unor ofertanți respinși;

- O aparentă rotație a unor oferte de nivel scăzut între operatorii economici. Operatorii economici care afirmă că „*acum este rândul meu*”. Unii operatori economici licitează mereu unul contra celuilalt;

- Ofertă illogică (*de exemplu, prețuri mai mari pentru livrare locală față de livrarea în alte orașe*);

- Oferte identice pentru produse provenind de la diverse societăți;

- Toți ofertanții schimbă prețurile în același timp și cu aceleași procente.

3. În etapa de atribuire a contractului de achiziție publică

Nerespectarea condițiilor de confidențialitate în organizarea licitației

- Folosirea de informații în virtutea funcției cu scopul de a avantaja anumiți ofertanți la licitație. Societatea favorizată la câștigarea licitației primește în avans informații despre proiectul ce va fi finanțat, precum și despre conținutul documentației de atribuire. Persoanele care au avantajat ofertanții beneficiază de regulă de avantaje materiale (direct sau mascat, de ex., prin oferirea de contracte de consultanță);

- Comportamentul neobișnuit al unui angajat care face demersuri sau presiuni pentru a obține informații cu privire la procedura de achiziții, deși acesta nu este responsabil în derularea acesteia;

- Funcționarul public cu putere de decizie sprijină reprezentanții societăților favorizate în întocmirea corectă și completă a documentației necesare.

Existența situațiilor de conflict de interese

Participarea la procedura de atribuire a unor societăți ai căror administratori/asociați sunt angajați ai instituției, aceștia fiind implicați și în derularea procedurii de atribuire (la întocmirea documentației de atribuire, membri în comisia de evaluare a ofertelor depuse, la atribuirea contractului etc.);

- Participarea la procedura de atribuire a unor societăți deținute/gestionate de rude sau colaboratori ai reprezentantului autorității contractante cu funcție de decizie;

- O persoană deține acțiuni într-o societate este numită membră a comisiei de evaluare iar societatea respectivă participă la o procedură de achiziție;

- Funcționarul public cu putere de decizie din cadrul unei autorități contractante și responsabilul uneia dintre societățile ofertante au responsabilități în același partid politic;

- Funcționarul public cu putere de decizie din cadrul unei autorități contractante a petrecut vacanța împreună cu responsabilul unei societăți care a depus o ofertă în cadrul unei proceduri de achiziție lansate de autoritatea contractantă;

- Membrii personalului pleacă dintr-o instituție din sectorul public, în special dintr-o funcție deținută în cadrul guvernului sau al unei autorități din administrația publică (așa-numita situație a „ușilor turnante”) cunoscând multe informații confidențiale pe care le-au aflat în cursul exercitării atribuțiilor lor profesionale putând, astfel, să profite de pe urma eventualelor conflicte de interese apărute după plecarea din postul respectiv;

- Oferirea de cadouri și alte avantaje, fie că intervin în timpul, înainte, după încheierea procedurii de achiziție sau cu ocazia gestionării procedurilor ori contractelor ulterioare;

- Este recomandabil ca persoanele implicate în oricare dintre etapele unei proceduri de achiziții să completeze și să semneze o declarație referitoare la absența conflictelor de interese și să o remită responsabilului procedurii de achiziții publice. De asemenea, se impune informarea fără întârziere a oricărei schimbări ulterioare a situației.

Nereguli în deschiderea și evaluarea ofertelor

- Oferte întârziate acceptate de la anumiți operatori economici;

- Existența unor oferte antedatate sau postdatate;

- Nu se redactează un proces verbal de deschidere a ofertelor;

- Decizia privind câștigătorul este luată în mod abuziv de către funcționarii publici cu putere de decizie interesați, iar ceilalți membri ai comisiei de evaluare a ofertelor au un rol pur formal, semnând documentele fără să fi citit măcar 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 ce se dorește a fi atribuit;

- Costurile pentru servicii/lucrări și bunuri achiziționate sunt crescute peste media pieței locale. Înregistrări false ale documentelor privind contracte și negocieri;

- Dese cazuri de achiziții de la „*un singur ofertant*” fără documentația explicativă necesară;
- Nerespectarea asigurării unui raport calitate/ preț favorabil la achiziții;
- Contractul este atribuit unor societăți care nu îndeplinesc condițiile prevăzute în caietul de sarcini și/sau în documentația de atribuire. Spre exemplu, nu îndeplinesc cerințele de calificare ce se regăsesc în documentația de atribuire;
- Ulterior desemnării unui câștigător, ofertanților nu li se asigură accesul la documentația licitației cu respectarea prevederilor legale incidente;
- Înțelegerea între participanți pentru a denatura prețul de adjudecare la licitații, de exemplu: oferte în conivență ale mai multor societăți sau oferte ale unor entități controlate în fapt de același ofertant;
- Ofertele depuse de ofertanți (în cazul achizițiilor directe care nu se realizează prin intermediul SEAP), care se presupune că sunt diferiți, sunt trimise prin fax de la același număr de telefon sau conțin aceleași fraze, greșeli tipografice etc.;
- Ofertanții se înțeleg în secret să crească prețurile și/sau să scadă calitatea produselor/serviciilor;
- Exercițarea de presiuni asupra comisiei de evaluare pentru a selecta un anumit operator economic;
- Ofertele primite pot fi manipulate în mod fraudulos pentru a ascunde faptul că un ofertant nu a respectat termenul-limită sau nu a furnizat toate documentele necesare/solicitate în procedura de atribuire;
- Un membru al comisiei de evaluare încearcă să inducă în eroare ceilalți membri pentru a influența decizia finală (de exemplu dând o interpretare eronată normelor legale aplicabile);
- Acordarea contractului unei societăți care a depus o ofertă cu o valoare mai mare decât cea publicată în anunțul de participare, respingându-se oferta cu valoarea cea mai mică din motive nejustificate/justificate insuficient;
- Documentele oficiale depuse și/sau documentele prin care se certifică primirea documentelor prezintă semne evidente că au fost modificate (de ex. prin barare, folosirea de pastă albă corectoare etc.).
- Membrii comisiei de evaluare nu dispun de expertiza tehnică necesară pentru a evalua ofertele depuse și sunt dominați/controlați de un funcționar cu putere de decizie;
- Elementele subiective sunt suprareprezentate în sistemul de criterii;
- În oferta depusă lipsesc informații pe care ofertantul câștigător ar fi trebuit în mod obligatoriu să le furnizeze;
- Unele informații furnizate de ofertantul câștigător se referă la personalul autorității contractante (de exemplu adresa de e-mail a unui angajat);
- Adresa ofertantului câștigător este incompletă, de exemplu, este indicată doar o casuță poștală sau nu este furnizat un număr de telefon și nici o adresă poștală (*ar putea fi vorba de societăți fictive*);

- Specificațiile tehnice din caietul de sarcini sunt foarte asemănătoare sau chiar identice cu produsul sau serviciile ofertantului câștigător, în special în cazul în care specificațiile includ un set de cerințe foarte specifice, pe care foarte puțini ofertanți le pot îndeplini;

- Contractul este câștigat de societăți necunoscute care n-au niciun fel de istoric verificabil;

- Câștigarea repetată a contractelor de către același ofertant, fără a avea concurență sau cu o concurență ne semnificativă din motive care vizează modul în care a fost organizată procedura de atribuire, în special în cazul achizițiilor directe.

Nerespectarea cerințelor stabilite inițial, modificarea sau suplimentarea acestora în scopul atribuirii contractului unei alte societăți

- Invocându-se diverse motive, se ia decizia anulării procedurii de achiziție, cu scopul de a îndepărta un participant de la o licitație publică prin schimbarea/modificarea specificațiilor din caietul de sarcini în favoarea societății agreeate într-o procedură ulterioară;

- Descalificarea societăților câștigătoare prin impunerea unor criterii suplimentare, nelegale și imposibil de îndeplinit și/sau prin exercitarea de presiuni în sensul retragerii societăților din licitație.

Simularea transparenței procesului de atribuire a contractelor

Produsele/lucrările/serviciile sunt achiziționate direct de la societatea agreeată de către funcționarul public cu putere de decizie, ulterior fiind reconstituită, în fals, documentația necesară pentru a părea că a avut loc procedură de atribuire care a inclus o selecție de ofertă.

4. În etapa de executare a contractului de achiziție publică

Executarea contractelor se face în mod diferit față de ceea ce a fost stabilit la încheierea lor

- Contractul nu este redactat în conformitate cu normele și/sau specificațiile tehnice și cu documentele aferente procedurii de achiziție;

- Executarea contractului este nesatisfăcătoare;

- Monitorizarea contractului este deficitară;

- Sunt acceptate documente de o proveniență dubioasă;

- Au fost aduse modificări denumirii și/sau statutului juridic al societății, fără ca acest lucru să trezească suspiciunile funcționarului responsabil cu derularea contractului și fără ca acesta să solicite documente justificative în acest sens;

- Se efectuează modificări numeroase sau suspecte în favoarea unui anume contractant de către același funcționar responsabil de proiect, modificări pe care le și aprobă ulterior;

- În cazul contractelor încheiate pentru derularea unor proiecte internaționale, survine o întârziere mare, care depășește cu mult termenul de semnarea a contractului prevăzut de legislația incidentă, pentru care nu se furnizează explicații, între momentul anunțării

oferantului câștigător și semnarea contractului (*aceasta poate indica faptul că firma contractantă negociază condițiile plății mitei și valoarea acesteia*);

- Sunt aduse modificări substanțiale specificațiilor tehnice;
- Cantitatea produselor/serviciilor/lucrărilor livrate/furnizate/executate este redusă fără să aibă loc o reducere corespunzătoare a plății;

- Crește numărul orelor de lucru, fără ca acest lucru să fie însoțit de o creștere corespunzătoare a materialelor utilizate, ori pur și simplu declară mai multe ore de lucru decât în ofertă pentru aceeași cantitate de lucrări;

- Contractul lipsește sau documentația pe care se bazează o achiziție este necorespunzătoare;

- Există numeroase controalele administrative și procedurile de achiziții anulate la nivelul autorității contractante;

- Au fost aduse modificări calității, cantității sau specificațiilor bunurilor/lucrărilor și serviciilor prevăzute în contract, astfel încât acestea nu mai corespund celor indicate în documentația aferentă procedurii de achiziție (de exemplu, în specificațiile tehnice);

- Autoritatea contractantă acceptă plata facturilor pentru produse/lucrările/serviciile livrate/executate/prestate 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;

- Încasarea banilor pentru achiziții se face de către alte persoane decât vânzătorul sau reprezentantul acestuia;

- Este extins în mod nejustificat termenul de finalizare al unor lucrări;

- Lucrările contractate inițial sunt extinse/suplimentate fără respectarea condițiilor prevăzute de cadrul legal aplicabil;

- Autoritatea contractantă permite societății să livreze și să facă plata pentru produse/lucrări/servicii care nu au fost stipulate sau au fost livrate/executate/prestate în cantitate mai mare decât cea prevăzută în contract;

- Plata unor facturi a căror valoare depășește valoarea contractului fără să existe justificare în acest sens;

- Fișe de pontaj/de lucru revizuite pentru a permite solicitarea a cât mai puține date de către autoritatea contractantă de la Documente originale distruse sau ascunse;

- Documente completate în creion, în loc de pastă de pix sau cerneală;

- Modificări vizibile efectuate pe documente;

- Semnături aparent identice pe documente;

- Creanțe false prezentate pentru plată;

- Angajați fictivi incluși pe liste de plată;

- Costurile reale pentru produse sunt majorate peste limitele prevăzute în contract fără să existe justificare în acest sens;

- Achiziționarea unor cantități mici sau emiterea de bonuri de comandă separate care favorizează anumiți furnizori;

- Livrarea de produse de altă marcă decât cele comandate;

- Existența unor precizări, obligatorii potrivit legislației incidente și potrivit cărora produsele sunt „echivalente” cu cele comandate;
- Produse livrate mult mai devreme decât era de așteptat;
- În cazul produselor ambalate în lăzi/cutii, cele situate deasupra sunt diferite de cele de dedesubt;
- Acceptarea unor produse de slabă calitate sau expirate;
- Modificări, ștergeri sau adăugări în chitanțe sau alte documente însoțitoare ale produselor livrate;
- Inspecții inadecvate ale produselor livrate efectuate de funcționari neautorizați sau neobiectivi;
- Folosirea unor lucrători neinstruiți dar plătiți ca specialiști în domeniul respectiv;
- Valoarea sau termenul de derulare a contractului înregistrează suplimentări/prelungiri în mod nejustificat.

Plata unor bunuri sau servicii nelivrate/neexecutate - simularea executării unor contracte

- Pe baza unor contracte, a unor referate de necesitate sau a unor procese verbale de recepție sunt decontate de către instituție/autoritatea contractantă facturi care justifică operațiuni fictive, efectuându-se plata unor bunuri/lucrări sau servicii care nu au fost livrate/executate/prestate în realitate.
- Plăți efectuate de mai multe ori;
- Procesele verbale de primire/recepționare a bunurilor/lucrărilor și serviciilor sunt incorecte/incomplete sau lipsesc cu desăvârșire.

Condiționarea acțiunilor ce țin de executarea contractului de primirea unor foloase necuvenite

- Folosindu-se 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, funcționarul public cu putere de decizie condiționează de primirea unui folos material, cu concursul/acceptul reprezentantului societății(de exemplu):

- suplimentarea ilegală a valorii contractului,
- prelungirea termenului de furnizare/prestare/execuție,
- decontarea/recepționarea situațiilor de lucrări fără întârzieri/obiecțiuni,
- aprobarea acordării ilegale a unui avans.

Neimpunerea unor măsuri de penalizare societăților în cazul neîndeplinirii obligațiilor contractuale

- Furnizarea produselor, prestarea serviciilor sau execuția lucrărilor contractate sunt formal monitorizate de către reprezentanții instituției/autorității contractante, astfel că nu

sunt constatate în tip util întârzierile sau neconformitățile în executarea contractului de către operatorul economic;

- Instituția/autoritatea contractantă nu ia nici o măsură pentru rezilierea contractului sau pentru impunerea unor penalități, deși contractorul nu și-a îndeplinit obligațiile prevăzute în contract.

5. Mecanisme de mascare a neregulilor

Prin redactarea unor documente justificative în cazul achizițiilor fictive de produse

- După achiziția fictivă a unor bunuri sunt întocmite documente false de recepție și de dare în consum, pentru a zădărnici posibilitatea de a fi verificată existența lor;

- Între instituție și societatea contractantă se încheie în fals procese verbale de dare în custodie către firmă a echipamentelor achiziționate care sunt necesare derulării contractului, mascându-se, astfel, faptul că ele nu există.

Anularea efectului vizei de control financiar preventiv

- Funcționarul public cu putere de decizie 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;

- Funcționarul public cu putere de decizie, ordonator de credite, aprobă finanțarea unor proiecte și plata unor documente de decont false, fără ca acestea să fie în prealabil verificate de structurile responsabile și să obțină viza de control financiar preventiv.

Influențarea acțiunilor structurii de audit intern

- Funcționarul public cu putere de decizie subordonează în mod informal structura de audit intern, pentru a putea avea control asupra activității acesteia. Funcționarul public cu putere de decizie 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 subunități ale instituției;

- Funcționarul public cu putere de decizie îl cooptează pe unul dintre auditori în activitatea infracțională, obținând, pe de o parte, „tăcerea” acestuia și, pe de altă parte, un instrument suplimentar de presiune asupra celorlalți subordonați, care știau că pot fi oricând controlați abuziv dacă nu execută ordinele nelegale primite.

* *
*

Deși neregulile în procesul de achiziție publică cauzează prejudicii semnificative bugetului de stat și/sau bugetelor autorităților publice centrale și/sau locale, în practică se întâlnesc destul de des situații în care reprezentanții autorităților publice prejudiciate decid să ***nu se constituie parte civilă în procesul penal în vederea recuperării prejudiciului*** validând, astfel, infracțiunea ca fiind un comportament general acceptat în instituție. Prin

acest tip de comportament se încearcă „*protejarea*” celor care au comis infracțiunile de către cei cu care sunt în relații de subordonare.

Persoanele cu funcții de decizie implicate în comiterea de infracțiuni în domeniul achizițiilor publice au dezvoltat relații organizaționale deviante și lipsite de etică în cadrul instituțiilor pe care le conduc. Astfel, au reușit să impună comportamente 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.

II. Indicatori de corupție și fraude cu fonduri UE și tipologii infracționale

Persoanele care au comis astfel de infracțiuni ocupau funcții publice/de demnitate publică alese/numite (parlamentari, primari, președinți de consilii județene, prefecți etc.) și au fost condamnate, în cele mai multe cazuri, pentru infracțiuni în domeniul fraudării fondurilor europene, trafic de influență sau abuz în serviciu.

Aceste persoane, fie au alocat preferențial resursele bugetare sau logistice de care dispuneau conform funcției - atribuind în mod nelegal contracte de achiziție publică, fie s-au folosit de funcția deținută pentru a-și exercita influența asupra altor persoane aflate în funcții de conducere, pentru retrocedării nelegale a unor terenuri sau promovarea în funcții cheie a unor persoane, obținerea de foloase necuvenite etc.

De asemenea, aceste persoane au comis chiar ele însele infracțiuni de deturnare/fraudare a fondurilor europene sau au sprijinit fraudarea fondurilor europene, prin depunerea unor documente cu informații false/inexacte/incomplete și solicitarea de subvenții nerambursabile în nume personal sau în numele comunității pe care o reprezentau sau prin furnizarea unor astfel de documente unor persoane fizice, sprijinindu-le în obținerea nelegală a unor subvenții.

Persoanele cu funcții publice de conducere/reprezentare instituțională ocupate prin concurs (directori generali, directori, directori economici, directori executivi, șefi de birou etc.) au fost condamnate, în cele mai multe cazuri, pentru acțiuni nelegale în legătură cu achizițiile publice: acordarea preferențială a contractelor de achiziție a unor bunuri sau lucrări, plata unor contracte neexecutate, executate parțial sau neconforme cu standardele de calitate asumate prin contract, dar și pentru neîndeplinirea atribuțiilor deținute în domeniul disciplinei în construcții și fraudarea fondurilor din bugetul UE prin formularea unor cereri de finanțare susținute de documente false.

Au existat situații în care aceste persoane au solicitat mită pentru a-și îndeplini în mod corect atribuțiile de serviciu, respectiv pentru a efectua la timp plățile în contractele derulate de instituție, pentru a plăti facturile restante sau pentru a stabili plafoanele pentru sumele decontate în baza unor contracte legal încheiate.

Persoanele cu funcții de execuție în domeniul public (consilieri, contabili, controlori vamali, ofițeri de poliție judiciară, referenți, specialiști etc.) fie au fost implicate în cercuri infracționale de către persoanele cu funcții de conducere ierarhic superioare, fie au acționat

din proprie inițiativă, sprijinind fraudarea fondurilor europene prin furnizarea unor documente/informații necesare obținerii de subvenții în agricultură, condiționând exercitarea actului medical de primirea unor bani sau, în cazul funcționarilor cu atribuții de control și sancțiuni, prin neaplicarea măsurilor legale atunci când constatau nereguli.

În cazul persoanelor fizice sau juridice din mediul privat condamnate, faptele au fost comise, în general, în relația public-privat, cel mai adesea prin furnizarea unor documente justificative necesare fraudării achizițiilor publice, prin utilizarea unor documente/declarații false/incomplete pentru obținerea unor fonduri nerambursabile, prin susținerea reciprocă în scopul sustragerii de la plata taxelor și impozitelor către bugetul statului, dar și în scopul obținerii unor foloase patrimoniale, în detrimentul entității pe care o reprezenta/gestiona.

1. Infracțiuni de corupție: luare de mită, dare de mită, trafic de influență, cumpărare de influență

Inițiativa acțiunii de mituire aparține atât persoanelor investite cu exercițiul autorității publice, cât și persoanelor dispuse să obțină, în condiții ilicite, avantaje patrimoniale/nepatrimoniale ori diverse acte ale autorității statului. În schimbul mitei oferite, pretinse sau acceptate, autorii infracțiunilor au realizat/ar fi trebuit să realizeze fie acțiuni/inacțiuni de exercitare a atribuțiilor de serviciu ori în legătură cu acestea, fie au pretins că își vor exercita influența asupra unor persoane cu autoritate publică.

Principalele scopuri în care au fost comise infracțiunile de *luare sau dare de mită*:

În domeniul achizițiilor publice

- Obținerea/atribuirea frauduloasă a contractelor de achiziție, inclusiv prin promovarea/aprobarea unor indicatori tehnico-economici în vederea finanțării unor obiective viitoare de investiții ce favorizau anumiți agenți economici;

- Derularea în bune condiții a contractelor de achiziție - sprijinul acordat în acest sens de persoanele cu funcții de decizie s-a materializat prin acțiuni precum întocmirea de referate de necesitate și de comenzi pentru achiziția de produse și plata acestora, aprobarea situațiilor de lucrări, recepția lucrărilor executate, acceptarea la plată a înscrisurilor depuse, efectuarea la timp a plăților;

- Plata unor servicii/lucrări care nu au fost prestate/realizate în realitate.

În domeniul agricol

- Condiționarea acceptării la plată a cererilor de acordare a subvențiilor legal întocmite pentru culturi agricole.

În domeniul dreptului de proprietate

- Reconstituirea dreptului de proprietate asupra unor terenuri prin folosirea de documente care atestau situații neconforme cu realitatea și pronunțarea unei sentințe judecătorești favorabile în acest sens.

În domeniul disciplinei în construcții

- Aprobarea de cereri necesare eliberării procesului verbal de recepție a construcției;
- Emiterea proceselor-verbale de recepție (de etapă sau la terminarea lucrărilor) pentru lucrări nefinalizate sau care nu respectau normele prevăzute în autorizația de construire.

În domeniul exercitării actului de control de către diferite autorități ale statului

- Efectuarea de controale superficiale;
- Nedispunerea efectuării inspecției fiscale sau alterarea rezultatului controalelor fiscale, inclusiv a verificărilor privind respectarea procedurilor de achiziții publice;
- Neconstatarea și nesancționarea eventualelor contravenții sau/și pentru aplicarea unor sancțiuni contravenționale mai blânde;
- Eliminarea concurenței mituitorului prin acțiuni de control realizate în baza calității publice deținute și a atribuțiilor de control.

În domeniul medical

- Încadrarea ilicită a unor persoane într-un anumit grad de invaliditate și eliberarea unor decizii asupra capacității de muncă care nu corespundeau situației reale;
- Stabilirea/majorarea plafoanelor pentru sumele decontate de o casă de asigurări de sănătate, în baza contractelor cu entități din domeniul medical;
- Exercitarea actului medical privat în cadrul unei unități medicale bugetate din fonduri publice.

În domeniul învățământului

- Promovarea frauduloasă a unor examene universitare;
- Soluționarea în mod favorabil a contestației formulate, în scopul promovării examenelor;
- Recunoașterea diplomelor deși nu erau întrunite toate condițiile legale în acest sens

Obținerea permiselor auto și înmatricularea autoturismelor

- Primirea dosarelor de candidați și urgentarea procedurii de planificare a examinării pentru obținerea permisului de conducere auto;
- Obținerea frauduloasă a permisului de a conduce autoturismul pe drumurile publice;
- Înmatricularea în regim de urgență a unor autovehicule.

În cazul infracțiunii de **trafic de influență**, autorii au pretins, exercitat sau au intermediat **cumpărarea influenței** asupra:

- funcționarilor cu atribuții în domeniul verificării și eliberării permiselor de conducere, a cărților de identitate sau a permiselor de port-armă, pentru asigurarea obținerii frauduloase de documente;

- funcționarilor cu atribuții de verificare/control în domeniul fiscal și vamal, pentru efectuarea superficială a controalelor, nedispunerea popririi asupra conturilor unor societăți sau urgentarea formalităților vamale etc.;
- înalți demnitari, în schimbul numirii nelegale a unei persoane într-o funcție cheie în scopul susținerii intereselor economice ale cumpărătorului de influență;
- funcționarilor cu atribuții în domeniul resurselor umane sau cu putere decizională, pentru facilitarea promovării într-o categorie profesională superioară;
- unor consilieri din cadrul primăriilor, pentru adoptarea/modificarea/completarea *planului urbanistic zonal* în scopul facilitării edificării unor construcții/schimbării categoriei de folosință al terenurilor;
- unor factori de decizie, pentru continuarea derulării unor contracte neprofitabile în domeniul energiei electrice sau atribuirea unor contracte de furnizare materiale în domeniul medical;
- funcționarilor publici cu atribuții de decizie, în scopul facilitării rambursării de TVA la timp sau stoparea unor controale fiscale la societățile protejate;
- asupra unor funcționari publici, pentru emiterea și urgentarea actelor referitoare la reconstituirea dreptului de proprietate asupra unui teren, punerea în posesie și eliberarea titlului de proprietate;
- funcționarilor unor instituții, publice pentru a-i determina să-și respecte obligațiile contractuale asumate, respectiv plata facturilor către societatea comercială deținută de mituitor;
- procurorilor de caz sau judecătorilor, direct sau prin intermediul avocaților, în scopul pronunțării unor soluții favorabile;
- medicului expert, pentru a emite acte medicale cu diagnostice nereale ce permiteau încadrarea/revizuirea încadrării în grad de invaliditate a persoanelor care plătesc mita;
- primarilor, direct sau indirect, în scopul obținerii aprobării unor certificate de urbanism/autorizații de construcție.

În ceea ce privește *valoarea mitei pretinse/oferte*, în materia achizițiilor publice, aceasta a fost acordată/plătită de regulă, sub forma unui comision stabilit ca procent din valoarea facturilor emise de autoritatea publică sau a valorii finale a contractului încheiat, variind de la un procent de 7% până la 15%.

Foloasele necuvenite obținute de persoanele care au comis fapte de corupție au fost transmise adesea, în mod direct de către cei care au oferit mită sau au cumpărat influența, ca sume în numerar.

În alte situații, au fost utilizate anumite modalități de transmitere disimulată a folosului material obținut, cum ar fi:

- transmiterea mitei în conturile bancare deținute de membrii familiei beneficiarului și de acolo în conturile personale ale acestuia. Aparența caracterului licit al provenienței banilor este de regulă creată prin încheierea unui contract de împrumut fictiv între mituitor și membrul familiei, precum și a unei chitanțe de restituire a împrumutului;

- disimularea mitei sub forma unui automobil de lux și crearea aparenței transmiterii legale a dreptului de proprietate asupra acestuia prin încheierea unui contract de vânzare-cumpărare fictiv și emiterea unor facturi fiscale fictive, care nu au fost achitate;
- transmiterea mitei sub forma plății unor contracte de intermediere/prestări servicii fictive, fiind creată aparența unor relații comerciale între societatea comercială care trebuiau să transmită mita și o altă societate comercială, aflată în sfera de influență a celui mituit.

2. Alte infracțiuni de corupție sau în legătură cu corupția

Abuzul în serviciu - Cele mai multe infracțiuni de abuz în serviciu au fost comise în contextul derulării unor proceduri de achiziție publică.

Autorii infracțiunilor de abuz ocupau funcții publice atât la nivel local cât și la nivel central. Aceștia aveau, în cele mai multe cazuri, funcții de conducere la cel mai înalt nivel în instituțiile respective, ceea ce le permitea redirectionarea/orientarea bugetului alocat către anumite societăți, comițând astfel atât infracțiuni de abuz în serviciu cât și infracțiuni de luare de mită.

În comiterea faptelor, persoanele condamnate au beneficiat de sprijinul sau complicitatea atât a unor subordonați, cât și a reprezentanților societăților favorizate în cadrul procedurii de achiziție. Aceștia din urmă au avut un rol important și în mascarea fraudării banului public, prin comiterea unor infracțiuni de fals în înscrisuri, ce aveau ca scop crearea aparenței de legalitate (spre exemplu, emiterea a unor certificate false care atestau participarea unor angajați la cursuri de formare care nu s-au realizat de fapt).

În unele situații, beneficiarii contractelor de achiziție erau societăți deținute sau controlate de persoane din anturajul celor care ocupau funcțiile publice sau chiar de către aceștia, prin intermediul unor membrii de familie.

Fraudarea achizițiilor publice s-a realizat prin atribuirea, în mod nelegal, a unor contracte, prin încălcarea criteriilor din documentația de atribuire, plata unor facturi pentru servicii/lucrări neexecutate și/sau bunuri nelivrate conform clauzelor contractuale sau cu întocmirea în fals a unor documente justificative privind executarea acestora (spre exemplu, procese verbale de acceptanță/recepție).

Îndeplinirea defectuoasă a atribuțiilor de serviciu s-a materializat și prin semnarea de documente oficiale ce atestau date nereale în scopul reconstituirii dreptului de proprietate și a diminuării patrimoniului unităților administrativ-teritoriale sau prin finanțări nelegale din fonduri publice.

III. Frauda împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene - Tipologii infracționale

Cazuistica privind infracțiunile împotriva intereselor financiare ale UE evidențiază fraudă atât în încasarea subvențiilor în diferite domenii de activitate, cu preponderență în agricultură, cât și în implementarea proiectelor cu finanțare nerambursabilă.

Privitor la subvențiile pentru agricultură, inițiativa fraudării fondurilor provenite din bugetul UE a aparținut, în general, beneficiarilor acestora. Astfel, cererile pentru acordarea nelegală a fondurilor nerambursabile au fost depuse de către primari, viceprimari, funcționari în cadrul unor primării, dar și administratori de societăți, președinți de asociații, persoane fizice autorizate, agricultori, fermieri etc.

În scopul obținerii sprijinului financiar în cadrul schemei de plată unică pe suprafață, titularii cererilor au acționat pentru a crea aparența de legalitate cu privire la faptul că dețin un drept legal de folosință asupra terenurilor pentru care au solicitat acordarea finanțării și că îndeplinesc condițiile necesare pentru a beneficia de acordarea subvențiilor.

Pentru atingerea obiectivului infracțional, sunt utilizate în principal următoarele tipare de acțiune:

- Falsificarea contractelor de arendă/concesiune a terenurilor ori a altor documente necesare obținerii subvențiilor (adeverințe, declarații pe proprie răspundere, contracte de vânzare cumpărare/ comodat/ închiriere/ schimb, procese-verbale de punere în posesie, cereri de adeziune, facturi etc.);

- Solicitarea de subvenții pentru aceleași suprafețe de teren, dar de către persoane diferite (aflate în relație de rudenie) - scopul fiind acela de a dubla sumele obținute pentru respectivele suprafețe;

- Declararea în fals a dreptului de proprietate asupra terenului pentru care s-a solicitat acordarea subvenției, fiind utilizate ca justificare inclusiv documente deținute în calitate de fost proprietar;

- Crearea aparenței deținerii dreptului de folosință asupra terenului pentru care a fost cerută subvenția, utilizând un contract de arendă care a fost reziliat imediat după depunerea cererii de finanțare;

- Concesionarea/inchirierea nelegală a suprafețelor de teren prin eludarea procedurilor sau cu sprijinul autorităților publice locale;

- Folosirea funcției publice pentru semnarea unor documente oficiale care atestau date nereale în scopul creării aparenței îndeplinirii condițiilor de eligibilitate și accesarea fondurilor nerambursabile de către comunitățile locale;

- Folosirea funcției publice sau a calității de reprezentare pentru accesarea de fonduri în numele altor persoane, fără informarea sau acordul acestora;

- Inducerea în eroare a funcționarilor publici pentru emiterea unor documente oficiale necesare acordării subvențiilor (adeverințe prin care funcționarii atestau date nereale pe baza unor documente false depuse de beneficiarii subvențiilor, declarații date în fals în scopul îndeplinirii condițiilor pentru închirierea unor terenuri de la autoritățile publice locale);

- Crearea aparenței îndeplinirii condițiilor de eligibilitate pentru acordarea subvenției în sectorul zootehnic, respectiv a deținerii în gospodărie a animalelor pentru care era solicitată subvenția, procedura de înregistrare a animalelor fiind realizată, în mod nelegal, de un medic veterinar;

- Declararea folosirii unor suprafețe de teren mai mari decât în realitate.

În majoritatea cazurilor, multiplicarea modelului de fraudare validat pe o perioadă de mai mulți ani a condus la înregistrarea unor prejudicii substanțiale. Pe lângă multiplicarea modelului de către aceeași persoană, au existat și situații în care modelul de fraudare odată identificat, a fost folosit și în sprijinul altor persoane, fiind utilizate aceleași pârghii instituționale pentru depunerea nelegală a mai multor solicitări pentru acordarea subvențiilor agricole.

Cei interesați de obținerea nelegală a fondurilor europene nerambursabile au fost sprijiniți în demersul lor infracțional de către persoane ce au ocupat funcții, cu preponderență, în administrația publică locală (primari, secretar primărie, agent agricol, secretar primărie etc.), de către funcționari din cadrul A.P.I.A. sau de medici veterinari și persoane fizice autorizate, în cazul subvențiilor pentru sectorul zootehnic/pășuni.

Sprijinul reprezentanților autorităților publice a constat în folosirea resurselor instituționale și a atributelor funcției pentru:

- Realizarea și/sau furnizarea unor documente justificative cu conținut nereal, cel mai adesea adeverințe prin care se atestă utilizarea unor terenuri de către de către cei care solicită subvențiile;
- Înscrierea în registrul agricol a unor date neconforme realității;
- Încheierea unor contracte fictive de concesiune, de arendă sau de închiriere;
- Primirea cererilor de plată deși se cunoștea faptul că solicitantul nu îndeplinește condițiile legale;
- Semnarea unor documente, deși nu aveau acel drept, prin aceasta determinând eludarea unor etape de control/verificare a dosarelor depuse de anumite persoane;
- Aprobarea unor cereri de acordare a sprijinului financiar, în cadrul schemei de plată unică pe suprafață, documente care conțineau informații nereale și introducerea în dosarul de solicitare a subvenției a unor documente false, puse la dispoziție de către solicitant, ulterior depunerii dosarului la autoritatea competentă;
- Identificarea frauduloasă a suprafețelor de teren pentru care era posibilă solicitarea de subvenții și despre care se știa că nu fuseseră introduse la plată.

O altă formă de fraudare a intereselor financiare ale UE vizează finanțarea unor proiecte depuse de beneficiari, proiecte ce urmau a fi implementate în diverse domenii, precum: formarea profesională, instalarea tinerilor fermieri, construirea/reabilitarea sau extinderea unor obiective, achiziții de utilaje, asistență și suport pentru categorii sociale defavorizate, crearea de locuri de muncă prin înființarea unor structuri de economie socială, creșterea capacității de intervenție pentru situații de urgență a autorității publice locale etc.

Beneficiarii proiectelor, majoritatea lor reprezentanți ai mediului privat, au fost sprijiniți uneori de alte persoane private, administratori ai unor societăți, președinți de asociații etc., care le-au pus la dispoziție documente false, dar și de funcționari din interiorul organismelor responsabile cu monitorizarea implementării proiectelor, funcționari din cadrul

unor agenții naționale, prin eliberarea unor autorizații care atestă în mod nereal respectarea unor cerințe /îndeplinirea unor obiective specifice.

Mecanismele folosite în realizarea acestui tip de fraudă au constat în:

- falsificarea unor documente pentru a corespunde condițiilor de eligibilitate (certificat de atestare fiscală, acorduri de parteneriat, rapoarte, contracte de furnizare, procese verbale de predare-primire, adeverințe, certificate de absolvire a unor cursuri etc.);
- declararea pe proprie răspundere, în mod nereal, cu privire la îndeplinirea cerințelor minime de calificare (de ex.: experiența similară, inexistența conflictelor de interese etc.);
- depunerea unor cereri de finanțare nerambursabilă pentru implementarea unor proiecte în numele unor persoane care îndeplineau condițiile de eligibilitate, beneficiarii reali ai finanțării nefiind eligibili;
- fraudarea procedurilor de achiziție derulate în proiectul finanțat, inclusiv prin organizarea formală a acestora (folosirea unor oferte false sau inexacte și crearea aparenței de evaluare a ofertelor);
- simularea derulării unor activități prevăzute în proiect și decontarea unor false achiziții de bunuri /servicii sau lucrări, prin depunerea de documente justificative care conțineau date nereale;
- supraevaluarea cheltuielilor declarate și depunerea la plată a unor înscrisuri inexacte (facturi, situații de lucrări, procese verbale de recepție etc.), pentru a maximiza valoarea totală eligibilă/contribuția nerambursabilă;
- depunerea unor autorizații false pentru a certifica îndeplinirea obligațiilor legale, necesare acceptării cererilor de plată în cadrul proiectului;
- divizarea în mod artificial a contractelor/proiectului, pentru obținerea unor sume nerambursabile mai mari decât plafonului maxim prevăzut de legislație prin constituirea unui grup organizat;
- schimbarea destinației fondurilor europene și, după caz, folosirea banilor în interes personal.

Alte tipuri de infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de mai sus sunt infracțiunile de *„evaziune fiscală”, „spălare de bani”, „delapidare”, „șantaj”, „mărturie mincinoasă”, „folosirea în orice mod, direct sau indirect, de informații ce nu sunt destinate publicității ori permiterea accesului unor persoane neautorizate la aceste informații”, „favorizarea făptuitorului”, „efectuarea de operațiuni financiare, ca acte de comerț, incompatibile cu funcția, atribuția sau însărcinarea pe care o îndeplinește o persoană”, „fals intelectual”, „fals în înscrisuri sub semnătură privată”, „uz de fals”, „fals în declarații”, „constituire a unui grup infracțional organizat”, „neglijență în serviciu”* etc.

Dintre acestea, cele mai frecvente au fost infracțiunile de *„evaziune fiscală”, „spălare de bani”* și *„fals în declarații sau în înscrisuri”*.

Sustragerea de la plata obligații fiscale s-a realizat prin modurile de operare clasice, respectiv neînregistrarea veniturilor realizate și înregistrarea de operațiuni fictive sau cheltuieli nereale. Pentru atingerea obiectivului infracțional, în unele situații, au fost create

grupuri organizate în care au fost atrași și funcționari vamali cu rolul de a „proteja” operațiunile de import a produselor energetice care erau distribuite ulterior pe plan național, fără plata accizelor și a TVA.

Infrațiunea de „spălare a banilor” a asigurat instrumentul prin care infractorii au putut crea aparența de legalitate asupra beneficiilor obținute din comiterea infracțiunii de evaziune fiscală, iar infracțiunile de fals în declarații sau în înscrisuri au fost comise, cel mai adesea, în legătură cu fraudarea fondurilor nerambursabile, dar și în fraudele identificate în procedurile de achiziție .

IV. Indicatori de suspiciune și tipologii de spălare de bani care au ca infracțiuni predicat fraudă și/sau de corupția

Cunoașterea acestora oferă posibilitatea conturării unor scheme comportamentale și a unor indicatori de suspiciune care pot asigura o conformitate sporită la nivelul entităților raportoare, în procesul de identificare a tranzacțiilor suspecte și care pot fi parte a unor scheme de spălare a banilor.

1. Folosirea conturilor deținute în România de persoane fizice rezidente pentru tranzitarea fondurilor ilicite de origine externă

Tipologia - un grup de persoane fizice, cetățeni români aflați în legătură (de exemplu, au domiciliul în același oraș/aceeași stradă), care acționează pe conturile personale deschise în România sau pe conturile altor persoane fizice față de care dețin calitatea de împuternicit și care efectuează multiple operațiuni de retragere în numerar ce implică sume semnificative în valută, încasate de la aceeași societate comercială nerezidentă.

Acest „modus operandi” ar putea fi folosit de exemplu pentru a se disimula plata mitei de la firma din străinătate declarată câștigătoare la o procedură de achiziție publică organizată în România, către un membru/mai mulți din cadrul comisiei de evaluare a ofertelor.

Indicatori de suspiciune

- Încasări externe repetate de la aceeași societate nerezidentă, față de care există informații privind legăturile acționarilor/asociaților/administratorilor cu beneficiarii sumelor transferate, urmate de retrageri în numerar în aceeași zi, sau în zilele imediat următoare;

- Retrageri de numerar de mare valoare pentru o persoană fizică;

- Concordanța dintre creditările și debitările unui cont în aceeași zi sau în zilele imediat următoare;

- Informații privind implicarea acționarilor/asociaților/administratorilor societății nerezidente în infracțiuni de fraudă/corupție;

- Neconcordanța între ocupația declarată de către beneficiarii fondurilor și tranzacțiile derulate prin conturile acestora;

- Multiple operațiuni de retragere în numerar efectuate prin intermediul persoanelor împuternicite pe conturile celor care încasează sumele de bani de la extern;
- Lipsa documentelor justificative pentru tranzacțiile derulate prin conturi;
- Operațiuni cu numerar ce implică valori imediat sub pragul de raportare prevăzut de lege;
- Folosirea conturilor unor persoane fizice pentru derularea tranzacțiilor ce implică sume din activități comerciale;
- Uzitarea de calitate de împuternicit pe conturi pentru derularea unor tranzacții pe conturile terților, persoane fizice;
- Utilizarea conturilor persoanelor fizice ca și conturi de tranzit.

2. Folosirea conturilor deținute în România de societăți rezidente, cu acționari/asociați/administratori nerezidenți

Tipologia - includerea în circuitele financiare a unor societăți înregistrate în România, având sediul social declarat, de regulă, la un cabinet de avocatură, cu acționari/administratori/asociați nerezidenți. Sumele implicate în tranzacții au origine externă și sunt urmate, imediat după încasare în conturile din România, de transferuri inițiate către alte societăți nerezidente, înregistrate în jurisdicții „off-shore”. De regulă, se folosesc conturile bancare ale societăților implicate, ca și conturi de tranzit, fără identificarea unui scop economic pentru tranzacțiile financiare respective.

Indicatori de suspiciune

- Societate comercială nou înființată cu asociat persoana fizică nerezidentă;
- Încasare de la extern, aparent fără o justificare economică, pentru care banca nu deține documente justificative și clarificări satisfăcătoare cu privire la sursa fondurilor transmise din extern, natura relației cu ordonatorii plății și raționamentul operațiunilor efectuate;
- Societate fără activitate economică pe conturi;
- Sediul social declarat în baza unui contract de asistență juridică, impropriu derulării unor activități economice, societatea neavând puncte de lucru declarate;
- Sediul social la aceeași adresă cu alte societăți implicate în tranzacții cu fonduri de origine ilicită sau chiar aparent legală;
- Concordanță între debitările și creditările conturilor implicate în tranzacții;
- Conturile din România sunt folosite ca și conturi de tranzit;
- Absența documentelor justificative pentru tranzacții;
- Operațiuni financiare derulate exclusiv prin internet banking;
- Imposibilitatea identificării unui scop economic real pentru tranzacții;
- Folosirea conturilor din mai multe jurisdicții pentru ascunderea originii ilicite a fondurilor implicate în tranzacții;

- Utilizarea conturilor unor societăți aflate în legătură cu parcurgerea etapei de „stratificare”⁴ ca parte a procesului de spălare a banilor;
- Folosirea tehnologiilor bancare pentru ascunderea identității reale a persoanelor care sunt beneficiarii reali ai tranzacțiilor.

3. Folosirea conturilor deținute de o societate cu rol de „colector” pentru sumele de origine ilicită obținute de alte societăți din infracțiuni de evaziune fiscală, înșelăciune sau fraudă

Tipologia - includerea în circuitele financiare a unor societăți înregistrate în România, cu sedii sociale declarate la o adresa comună cu a altor societăți și având ca obiect de activitate „demontare (dezasamblare) mașini și echipamente scoase din uz pentru recuperare materiale”.

Caracteristica comună o reprezintă fluxurile financiare derulate prin conturile societății „colectoare”, având valoare semnificativă, urmate, imediat după încasare, de retrageri în numerar.

Indicatori de suspiciune

- Circuitul neobișnuit și repetabil este de reprezentat de încasări, în quantum ridicat, de la diferite societăți pentru ca în final sumele să fie ridicate în numerar de la casierie pe bază de borderouri de achiziții sau retrase în numerar de la ATM;
- Utilizarea numerarului pentru tranzacționare în locul viramentelor bancare, în scopul eliminării urmelor documentare aferente tranzacțiilor;
- Concordanța între creditările și debitările din cont;
- Operațiuni de retragere în numerar efectuate în zone geografice aflate la mare distanță și fără a se putea identifica o legătură cu zona geografică în care este înregistrată societatea;
- Absența documentelor justificative pentru încasările înregistrate în conturile societăților implicate în tranzacții;
- Imposibilitatea identificării unui scop economic al operațiunilor de creditare a conturilor;
- Absența unor tranzacții financiare care să corespundă unor activități economice desfășurate în mediul economic real;
- Persoanele fizice implicate în tranzacții nu par a fi și beneficiarii reali ai sumelor cash retrase;
- Mutarea activității tranzacționale de la o instituție financiară la alta, imediat după impunerea unor măsuri cu caracter sancționator;

⁴ Stratificarea reprezintă a doua etapă a procesului spălării banilor. În această etapă, autorul întreprinde o serie de mutări ale banilor între diferite conturi pentru a le ascunde originea, calea cea mai utilizată fiind cea a transferurilor electronice în alte conturi din diverse bănci din întreaga lume. În acest stadiu spălătorii de bani pot folosi diverse tehnici de stratificare. Acestea includ folosirea mai multor bănci și conturi, folosirea unor profesioniști care să acționeze ca intermediari precum și folosirea unor corporații și entități de tip trust.

- Folosirea mai multor conturi bancare aparținând aceleiași societăți aflate sub controlul unui grup de persoane fizice aflate în legătură;
- Utilizarea transferurilor inițiate prin internet banking ca o modalitate de ascundere a identității beneficiarilor reali ai sumelor implicate în tranzacții.

4. Folosirea conturilor deținute de un grup de persoane fizice la mai multe instituții financiare, în scopul tranzacționării de fonduri provenite din fraudă

Tipologia - un grup de persoane fizice aflate în legătură, care tranzacționează sume semnificative de bani, provenite din fraudă. Între beneficiarii tranzacțiilor se efectuează, la intervale scurte de timp, transferuri de fonduri între conturile personale deținute la mai multe bănci, urmate imediat după încasare de retrageri în numerar, efectuate în nume propriu sau prin împuterniciți. Același comportament financiar este identificat la mai multe persoane fizice, iar tranzacțiile de debitare derulate de acestea sunt înregistrate în zone geografice aparent fără nicio legătură cu persoanele fizice implicate în tranzacții.

Indicatori de suspiciune

- Multiple operațiuni de retragere numerar efectuate într-un interval scurt de timp;
- Valoarea sumelor tranzacționate este în totală discrepanță în raport cu valoarea declarată de client la momentul deschiderii contului;
- Concordanța între operațiunile de creditare și cele de debitare;
- Volumul sumelor tranzacționate par a fi în neconcordanță cu profilul și potențialul financiar al titularului conturilor;
- Derularea operațiunilor de creditare cont exclusiv prin intermediul internet banking;
- Înregistrarea de multiple operațiuni de încasare de la extern prin intermediul platformelor internaționale de plăți;
- Transferuri neobișnuite de bani între conturi care implică administratori care au legătură între ei;
- Conturi deschise în aceeași perioadă de timp, aparținând grupului de persoane fizice;
- Conturi deschise la unități bancare situate în județe total diferite de cele de domiciliu;
- Conturi deschise cu puțin timp înainte de expirarea documentelor de identitate ale titularilor;
- Lipsa documentelor justificative sau a explicațiilor suplimentare pentru tranzacții;
- Imposibilitatea contactării clienților instituțiilor financiare, pentru obținerea de clarificări cu privire la scopul tranzacțiilor;
- Folosirea mai multor conturi, deținute de persoane fizice la mai multe instituții financiare diferite;
- Utilizarea platformelor internaționale de plăți pentru transferarea sumelor de la extern;
- Utilizarea transferurilor inițiate prin intermediul aplicațiilor de internet banking ca o modalitate de ascundere a identității beneficiarilor reali ai sumelor implicate în tranzacții.

V. Alți indicatori de fraudă pentru instituțiile publice

1. Probleme de personal

Fraude uzuale ale personalului

- Efectuarea de convorbiri telefonice în interes personal deși terminalele telefonice și numerele de telefon aparțin angajatorului;
- Folosirea unor angajați publici în scopuri personale;
- Folosirea autovehiculelor și activelor instituției pentru scopuri personale;
- Folosirea frauduloasă a unor beneficii (chirii, cheltuieli de deplasare, diurne, alocații pentru educație ș.a.);
- Neglijență în asigurarea securității documentelor, materialelor, echipamentului și instrumentelor cu caracter confidențial sau secret în activitatea instituției.

Prezența și timpul de lucru

- Evidența incorectă a timpului de lucru;
- Întârzieri sau absențe repetate la serviciu;
- Înregistrările privind concediile de odihnă sau medicale nu corespund ștatului de salarii.

2. Operațiuni financiare, casierie

- Numerarul existent nu corespunde soldului de casierie;
- Lipsa repetată a unor verificări eficiente a situației casieriei;
- Lipsa unor controale neanunțate și eficiente a situației casieriei;
- Întârzieri nejustificate între descoperirea unor discrepanțe financiare și în raportarea acestora factorilor decizionali;
- Solicitări de rambursare a unor cheltuieli (furnizare de bunuri, execuție de lucrări sau prestare de servicii fără documente justificative);
- Numeroase sau repetitive situații sau operațiuni financiare nefinalizate la momentul efectuării verificării;
- Sumele colectate de casier nu sunt însoțite de chitanțe/dispoziții de încasare predate depunătorului;
- Documente justificative corectate, pe baza cărora s-a justificat încasarea/predarea numerarului;
- Lipsa unor controale și inventare privind carnetele de chitanțe;
- Registre financiare incomplete, întocmite neglijent, cu multe date false sau lipsă;
- Insuficientă atenție asigurării securității/protecției fizice în zona casieriei, a caselor de bani și altor mijloace de depozitare a încasărilor.

3. Indicatori de nereguli la magazie

- Inventarierea stocurilor are caracter formal sau lipsește complet;
- Inventarele nu corespund situației reale;
- Fișele de inventar sunt incomplete/ date/ completate incorect;

- Documentele de vânzare nu corespund transferului de fonduri;
- Controlul documentelor se face pe un flux inadecvat (ex. *aceeași persoană gestionează atât intrările cât și ieșirile*);
- Nivele excesive de bunuri achiziționate;
- Funcționarul însărcinat cu serviciile generale sau alt membru al personalului achiziționează bunuri pentru uz propriu.

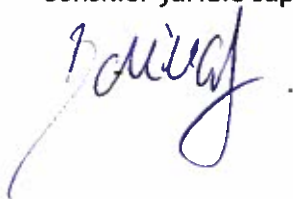
* * *

Prezentul ghid este un document de lucru orientativ care conține concluzii generale desprinse din practica în materie și are ca scop principal sporirea capacității de identificare, atenuare și gestionare a situațiilor de fraudă și corupție ce pot apărea la nivelul aparatului administrației publice.

Ghidul își propune să fie un instrument util pentru personalul cu atribuții de control care, fără a se limita la acești indicatori, poate să își îmbunătățească modul de cunoaștere a fenomenului corupției și fraudei pentru o identificare mai eficientă a riscurilor și vulnerabilităților la nivelul entităților controlate.

Alexandra Dăringă

Consilier juridic superior



Alexandru Domșa

Consilier la cabinetul demnitarului



Florin Ciobotaru

Consilier la cabinetul demnitarului



CUPRINS

I. Indicatori de fraudă pentru domeniul achizițiilor publice	pg. 2
1. Aspecte premergătoare procedurii de achiziție	pg. 2
2. În faza de planificare a achiziției publice	pg. 3
3. În etapa de atribuire a contractului de achiziție publică	pg. 5
4. În etapa de executare a contractului de achiziție publică	pg. 8
5. Mecanisme de mascare a neregulilor	pg. 11
II. Indicatori de corupție și fraude cu fonduri UE și tipologii infracționale	pg. 12
1. Infracțiuni de corupție	pg. 13
2. Alte infracțiuni de corupție sau în legătură cu corupția	pg. 16
III. Frauda împotriva intereselor financiare ale UE– Tipologii infracționale	pg. 16
IV. Indicatori de suspiciune și tipologii de spălare de bani	pg. 20
1. Folosirea conturilor deținute în România de persoane fizice rezidente pentru tranzitarea fondurilor ilicite de origine externă	pg. 20
2. Folosirea conturilor deținute în România de societăți comerciale rezidente, cu acționari/asociați/ administratori nerezidenți	pg. 21
3. Folosirea conturilor deținute de o societate cu rol de „colector” pentru sumele de origine ilicită obținute de alte societăți din infracțiuni de evaziune fiscală, înșelăciune sau fraudă	pg. 22
4. Folosirea conturilor deținute de un grup de persoane fizice la mai multe instituții financiare, în scopul tranzacționării de fonduri provenite din fraudă	pg. 23
V. Alți indicatori de fraudă pentru instituțiile publice	pg. 24
1. Probleme de personal	pg. 24
2. Operațiuni financiare, casierie	pg. 24
3. Indicatori de nereguli la magazine	pg. 24