



# GUVERNUL ROMÂNIEI

## SINTEZA

### Raportului de control privind verificarea implementării cardului național de asigurări sociale de sănătate

Controlul efectuat la C.N. "Imprimeria Națională" - S.A., Casa Națională de Asigurări de Sănătate și Ministerul Sănătății a avut ca obiective verificarea respectării cadrului organizatoric și funcțional necesar implementării proiectului privind cardul național de asigurări sociale de sănătate, verificarea respectării dispozițiilor legale cu ocazia organizării și desfășurării procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică privind cardul național de asigurări sociale de sănătate și a îndeplinirii atribuțiilor legale de către instituțiile care au avut atribuții în legătură cu implementarea acestui proiect.

#### I. Aspecte generale referitoare la Casa Națională de Asigurări de Sănătate

A. Casa Națională de Asigurări de Sănătate este instituție publică autonomă, de interes național, care administrează și gestionează sistemul de asigurări sociale de sănătate și Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate prin intermediul președintelui C.N.A.S. și a caselor de asigurări de sănătate, în vederea aplicării politicilor și programelor Guvernului în domeniul sanitar.

B. Președintele C.N.A.S. este ordonator principal de credite pentru administrarea și gestionarea Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, având ca atribuții principale, printre altele, organizarea și dirijarea

activității C.N.A.S., exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege pentru administrarea și gestionarea bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, analizarea în mod periodic a activității C.N.A.S. și a modului de realizare a sarcinilor și obiectivelor și dispunerea măsurilor pentru îmbunătățirea acesteia, conform actelor normative în materie.

C. În perioada supusă controlului, funcția de președinte al C.N.A.S. a fost deținută de către:

- domnul Nicolae Lucian DUȚĂ, în perioada 10.12.2009 - 08.05.2012;
- domnul Doru BĂDESCU, în perioada 25.05.2012 - 13.06.2013.

În perioada 09.05.2012 - 24.05.2012, domnul Dorin IONESCU, director general al C.N.A.S., a exercitat atribuțiile președintelui C.N.A.S.

## **II. Despre proiectul privind cardul național de asigurări sociale de sănătate**

A. În ședința de Guvern din data de 01.09.2010, domnul Emil BOC, fost prim-ministru al Guvernului României, a aprobat Memorandumul cu tema „Implementarea Cardului național de asigurări sociale de sănătate”, inițiat de către domnul Atila CSEKE, ministrul sănătății și domnul Nicolae Lucian DUȚĂ, președintele C.N.A.S. Prin Memorandumul menționat au fost stabilite măsuri și responsabilități concrete în sarcina C.N.A.S. și C.N. "Imprimeria Națională" - S.A., precum și termene limită de realizare, în vederea desfășurării, cu celeritate, a activităților necesare producerii și distribuirii către titulari a cardurilor naționale de asigurări sociale de sănătate, dintre care menționăm:

a) Stabilirea fluxurilor informaționale și fluxurilor tehnologice, a arhitecturii conceptuale și funcționale a sistemului național al cardului național de asigurări sociale de sănătate (infrastructură IT&C, aplicații software etc.), cu termen de realizare **30.09.2010**;

b) Adoptarea specificațiilor sistemului național al cardului național de asigurări sociale de sănătate prin ordin al președintelui C.N.A.S., termenul de realizare fixat fiind **15.10.2010**;

c) Încheierea contractului dintre C.N.A.S. și C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. pentru producerea cardului **până la 15.10.2010**;

**d)** Încheierea între C.N.A.S. și C.N. "Poșta Română" S.A. a contractului de distribuție a cardurilor către asigurați, cu termen limită de realizare **01.12.2010**.

**B.** Potrivit prevederilor din Memorandum, activitatea de producere efectivă a cardurilor trebuia să înceapă în luna ianuarie 2011, ritmul preconizat de emiterie a acestora fiind de aproximativ 1.000.000 de carduri pe lună.

Ca urmare, având în vedere numărul de 18,5 milioane de asigurați la care se face referire în Memorandum, implementarea la nivel național a cardului național de asigurări sociale de sănătate trebuia realizată într-un interval de aproximativ 18 - 19 luni.

**C.** În vederea realizării activităților și măsurilor stabilite prin Memorandum a fost adoptată *Hotărârea Guvernului nr. 962/08.09.2010 pentru aprobarea modalității de realizare a sistemului național al cardurilor naționale de asigurări sociale de sănătate*.

**D.** Potrivit reglementărilor legale în vigoare la data aprobării Memorandumului, cheltuielile pentru eliberarea cardului național de asigurări sociale de sănătate urmau să fie suportate de către casa de asigurări de sănătate emitentă.

Ulterior, prin adoptarea *O.U.G. nr. 133/28.12.2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, în vederea eficientizării unor instituții și activități în acest domeniu*, s-a stabilit ca sumele reprezentând cheltuielile pentru producerea cardului național de asigurări sociale de sănătate să fie suportate atât de către Casa Națională de Asigurări de Sănătate, cât și de persoanele asigurate, acestea din urmă trebuind să achite, la primirea cardului, contravaloarea acestuia și costurile aferente distribuției.

În prezent, potrivit dispozițiilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 35/27.06.2012 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul sanitar*, cheltuielile necesare pentru producerea cardului național de asigurări sociale de sănătate sunt suportate integral din bugetul Ministerului Sănătății.

### **III. Despre neregulile constatate în legătură cu organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziție publică privind cardul național de asigurări sociale de sănătate**

**A.** În temeiul dispozițiilor legale, C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. a desfășurat, în numele și pentru C.N.A.S., proceduri de achiziție publică în calitate de unitate de achiziții centralizată și în calitate de autoritate contractantă, după cum urmează:

**a) achiziția materiilor prime necesare producerii cardului** (folii policarbonat și semiconductori de tip „cip cu contact pentru smart carduri”), a **hârtiei** offset pentru aplicații de tipar digital pentru tipărirea scrisorii însoțitoare a cardului național de asigurări sociale de sănătate și a **plicurilor** necesare distribuirii cardurilor.

La finalizarea procedurilor de achiziție publică menționate, C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. a încheiat acorduri - cadru și contracte subsecvente cu ofertanții declarați câștigători, după cum urmează:

✓ cu furnizorul foliilor de policarbonat, achitând suma de 19.873.737,09 RON (TVA inclus), ce reprezintă 70,1% din valoarea facturilor emise de către acesta (28.345.425,08 RON, TVA inclus);

✓ cu furnizorul semiconductoarelor de tip „cip cu contact pentru smart carduri”, achitând suma de 12.951.853,70 EUR (fără TVA), ce reprezintă 50,9% din valoarea facturilor emise de către acesta (25.397.853,70 EUR, fără TVA).

Din cauza nerealizării ori realizării cu întârziere a unor activități prevăzute în Memorandum, în perioada supusă controlului nu s-a început producerea efectivă a cardului național de asigurări sociale de sănătate, fapt ce a generat un deficit de numerar la nivelul C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. și a determinat întârzieri în efectuarea plăților pentru materii prime, precum și prelungirea/amânarea termenelor de livrare a produselor.

**b) furnizarea soluției informatice de implementare a cardului național de asigurări sociale de sănătate**, în urma căreia C.N.A.S. a încheiat acordul - cadru și contractul subsecvent cu ofertantul declarat câștigător și a achitat integral valoarea acestuia;

**c) achiziția serviciilor poștale și de curierat pentru distribuția cardurilor** la domiciliul beneficiarilor, procedură anulată ulterior.

**B.** În Memorandumul aprobat la data de 01.09.2010 s-a stabilit ca distribuția cardurilor naționale de asigurări sociale de sănătate să se realizeze de către C.N. "Poșta Română" S.A., întrucât aceasta ar fi avut drept exclusiv de prestare a serviciului.

În cadrul acțiunii de control s-a constatat că prevederile din Memorandum nu corespundeau reglementărilor în vigoare, întrucât C.N. "Poșta Română" S.A. nu avea exclusivitate pentru serviciul poștal ce urma a fi prestat, deoarece tariful practicat de operatorul economic pentru acest serviciu era mai mare decât tariful pentru care autoritatea competentă a acordat un drept exclusiv.

Ca urmare, președintele C.N.A.S. și directorul general al C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. nu trebuiau să inițieze această procedură de achiziție publică și să aprobe documentația de atribuire în acest caz, întrucât, potrivit reglementărilor legale în vigoare, se impunea derularea unei proceduri concurențiale, prin care să fie stabilită modalitatea de expediere a cardurilor de asigurări sociale de sănătate și operatorul economic prestator al serviciilor poștale și de curierat. Procedând în acest mod, reprezentanții C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. și ai C.N.A.S. au împiedicat realizarea unei etape importante în procesul de implementare a cardurilor și în circuitul de producere, personalizare și livrare a acestora.

#### **IV. Despre neîndeplinirea măsurilor din Memorandumul aprobat la data de 01.09.2010**

**A.** Din cele 15 măsuri prevăzute în graficul de activități anexat Memorandumului cu tema „*Implementarea Cardului național de asigurări sociale de sănătate*”, aprobat în ședința Guvernului din data de 01.09.2010, niciuna din acțiuni nu a fost realizată integral în termen, o parte din activități au fost aduse la îndeplinire cu mari întârzieri, iar altele nu au mai fost executate.

**B.** Caietul de sarcini în baza căruia a fost inițiată procedura de achiziție publică privind furnizarea soluției informatice de implementare a cardului a fost elaborat de către reprezentanții C.N.A.S. cu o întârziere de 7 luni, iar președintele

C.N.A.S. a emis Ordinul pentru aprobarea specificațiilor informatice ale sistemului național al cardurilor naționale de asigurări sociale de sănătate cu aceeași întârziere față de termenele prevăzute în graficul anexat Memorandumului aprobat la data de 01.09.2010 (obligații instituite prin măsurile nr. 4 și nr. 5).

Din cauza îndeplinirii, cu întârziere, a măsurilor menționate, procesul de personalizare a cardurilor nu s-a mai realizat în termen, respectiv după furnizarea soluției informatice de implementare a cardului.

Aceste împrejurări au condus la amânarea tuturor termenelor prevăzute în graficul anexat Memorandumului aprobat la data de 01.09.2010, ce urmau să fie realizate în cadrul proiectului, respectiv: emiterea primelor carduri experimentale, emiterea în ritm continuu a cardurilor naționale și expedierea acestora către persoanele asigurate, transferul de date către furnizorii de servicii medicale.

**C.** Din cauza faptului că C.N.A.S. nu a inițiat procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare cu C.N. "Imprimeria Națională" - S.A., în anul 2011 între acestea nu a fost încheiat contractul privind producerea cardului, fapt ce a condus la neînceperea procesului tehnologic de producere a cardurilor de către companie, iar etapele ulterioare ale proiectului, respectiv **personalizarea** cardurilor de către Centrul Național Unic de Personalizare a Pașapoartelor Electronice și **livrarea acestora către persoanele asigurate, nu au mai fost aduse la îndeplinire.**

#### **V. Despre neîndeplinirea sau îndeplinirea defectuoasă de către președintele C.N.A.S. a obligațiilor asumate prin Memorandumul aprobat la data de 01.09.2010**

**A.** Prin aprobarea în ședința de Guvern a Memorandumului cu tema „Implementarea Cardului național de asigurări sociale de sănătate”, domnul Nicolae Lucian DUȚĂ, în calitate de președinte al C.N.A.S., și-a asumat realizarea măsurilor stabilite, activități devenite sarcini de serviciu, angajându-se, în numele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, pentru executarea acestora în termenele devenite, astfel, obligatorii.

**B.** Având în vedere atribuțiile legale și obligațiile asumate prin Memorandumul cu tema „*Implementarea Cardului național de asigurări sociale de sănătate*” aprobat la data de 01.09.2010, s-au constatat următoarele:

✓ președintele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, domnul Nicolae Lucian DUȚĂ, nu a întreprins măsurile necesare pentru inițierea procedurii de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare cu C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. și încheierea cu aceasta a contractului privind producerea cardului național de asigurări sociale de sănătate, fiind încălcate dispozițiile art. 5 din H.G. nr. 962/2010;

✓ președintele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, domnul Nicolae Lucian DUȚĂ, nu a întreprins măsurile necesare elaborării, în termen, a caietului de sarcini privind soluția informatică a cardului național de asigurări sociale de sănătate ce era în sarcina comisiei constituite prin Ordinul președintelui C.N.A.S. nr. 697/2010;

✓ președintele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, domnul Nicolae Lucian DUȚĂ, a emis, cu întârziere de 7 luni față de termenul stabilit în Memorandumul aprobat la data de 01.09.2010, Ordinul privind specificațiile informatice ale sistemului național al cardurilor naționale de asigurări sociale de sănătate.

**VI. Despre consecințele neîndeplinirii sau îndeplinirii defectuoase de către președintele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate a obligațiilor asumate prin Memorandumul aprobat la data de 01.09.2010**

Nerealizarea ori îndeplinirea cu întârziere sau în mod necorespunzător a unora dintre măsurile prevăzute în H.G. nr. 962/2010 și în Memorandumul aprobat în ședința de Guvern din data de 01.09.2010, a determinat neimplementarea până la finele anului 2012 a proiectului privind realizarea sistemului național al cardurilor naționale de asigurări sociale de sănătate și au produs consecințe, după cum urmează:

**1.** întârzieri în efectuarea de către C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. a plăților către furnizorii materiilor prime, ceea ce a condus la înregistrarea unor cheltuieli în cuantum de 526.831,75 EUR, reprezentând costuri aferente constituirii

unei scrisori de garanție de plată către furnizorul semiconductorilor de tip „cip cu contact pentru smart carduri”;

2. nerealizarea de către C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. a profitului brut, în valoare de 748.000,00 EUR, ce trebuia a fi obținut ca urmare a producerii cardurilor;

3. înregistrarea unui deficit de numerar la C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. determinat de achitarea contravalorii materiilor prime achiziționate de această companie în vederea producerii cardurilor de sănătate, în cuantum de 16.722.810,17 EUR și nerecuperarea unei părți din investiție din cauza neimplementării proiectului;

4. creșterea necesarului de împrumut al C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. din cauza deficitului de numerar, fapt ce a condus la contractarea de către companie, în luna decembrie 2012, a unui credit în cuantum de 13.500.000 EUR, necesar stingerii unei datorii, rezultată în urma unui litigiu internațional în care compania era parte și la majorarea costurilor aferente creditului;

5. privarea sistemului național de sănătate de un mijloc suplimentar de verificare și supraveghere pentru evidențele, raportările și decontările din Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate, cu rol de reducere a posibilităților de fraudare în dauna acestui fond.

## **VII. Posibile aspecte de natură penală**

Potrivit dispozițiilor art. 23 alin. (1) din *Legea nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție*, cu modificările și completările ulterioare, „*persoanele cu atribuții de control sunt obligate să înștiințeze organul de urmărire penală sau, după caz, organul de constatare a săvârșirii infracțiunilor, abilitat de lege, cu privire la orice date din care rezultă indicii că s-a efectuat o operațiune sau un act ilicit ce poate atrage răspunderea penală, potrivit prezentei legi*”.

Textul legal menționat impune obligația organului de control de a sesiza organele de urmărire penală ori de câte ori în cadrul acțiunii de control rezultă **indicii că s-a efectuat o operațiune sau a fost săvârșit un act ilicit care „poate atrage răspunderea penală”**. Prin urmare, Corpul de control al primului-ministru va sesiza organele de urmărire penală în legătură cu operațiunile sau actele ilicite



constatate în urma desfășurării acțiunii de control, care pot întruni elementele constitutive ale unei infracțiuni, urmând ca organul de urmărire penală sau, după caz, instanța de judecată să hotărască asupra existenței sau inexistenței infracțiunii respective și asupra vinovăției.

Având în vedere dispozițiile art. 13 alin. (1<sup>2</sup>) din *O.U.G. nr. 43/2002 privind Direcția Națională Anticorupție*, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează competența materială de efectuare a urmăririi penale, dacă „s-a cauzat o pagubă materială mai mare decât echivalentul în lei a 1.000.000 euro, în cazul infracțiunilor prevăzute la art. (...) 248 și 248<sup>1</sup> din Codul penal”, Corpul de control al primului-ministru va sesiza Direcția Națională Anticorupție, organul de urmărire penală competent să cerceteze posibile aspecte de natură penală constatate în cadrul acțiunii de control privind activitatea Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, și anume:

**Fapta președintelui C.N.A.S., domnul Nicolae Lucian DUȚĂ, care, în perioada 01.09.2010 - 08.05.2012, nu și-a îndeplinit ori și-a îndeplinit în mod defectuos atribuțiile de serviciu și obligațiile asumate prin Memorandumul cu tema „Implementarea Cardului național de asigurări sociale de sănătate”, aprobat la data de 01.09.2010 în ședință de Guvern, obligații necesare asigurării eficienței gestiunii financiare a Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate prin implementarea cardului național de asigurări sociale de sănătate, prevăzute la art. 5 alin. (1) din *O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern/managerial și controlul financiar preventiv*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, art. 18 pct. 3, pct. 4 și pct. 34 și art. 5 alin. (3) din *Statutul Casei Naționale de Asigurări de Sănătate*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 972/2006, art. 2, art. 3, art. 4 și art. 5 din *H.G. nr. 962/2010 pentru aprobarea modalității de realizare a sistemului național al cardurilor naționale de asigurări sociale de sănătate*, prin aceea că:**

✓ nu a inițiat procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare și nu a încheiat cu C.N. ”Imprimeria Națională” - S.A. contractul privind producerea cardului național de asigurări sociale de sănătate, fapt ce a condus la nerealizarea cardurilor;

✓ nu a dispus măsurile necesare elaborării în termenul prevăzut în Memorandum și la parametrii necesari a caietului de sarcini privind soluția

informatică a cardului național de asigurări sociale de sănătate, fapt ce a condus la realizarea acestuia cu o întârziere de 7 luni față de termenul limită stabilit în Memorandum;

✓ a emis ordinul pentru aprobarea specificațiilor informatice ale sistemului național al cardurilor naționale de asigurări sociale de sănătate cu o întârziere de 7 luni față de termenul limită stabilit în Memorandum;

✓ în calitate de inițiator al Memorandumului a propus atribuirea către C.N. "Poșta Română" S.A., prin procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, a contractului de prestări servicii poștale și de curierat pentru distribuirea către titulari, la nivel național, a cardului național de asigurări sociale de sănătate și a aprobat, împreună cu reprezentantul C.N. "Imprimeria Națională" - S.A., documentația de atribuire a acestui contract, fără ca C.N. "Poșta Română" S.A. să aibă exclusivitate pentru prestarea acestor servicii în condițiile stabilite,

împrejurări ce au concurat la neimplementarea proiectului privind cardul național de asigurări sociale de sănătate, având drept consecință, pe de o parte, privarea sistemului de asigurări sociale de sănătate din România (administrat și gestionat de către Casa Națională de Asigurări de Sănătate) de un instrument important de control al operațiunilor privind raportări și decontări din Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate ale serviciilor medicale prestate, cu rol de prevenire, descoperire și combatere a fraudelor în sistem, iar, pe de altă parte, tulburarea activității C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. prin crearea unui deficit de numerar, urmare a achitării de către companie a materiilor prime destinate producerii cardului și cauzarea unei pagube patrimoniului C.N. "Imprimeria Națională" - S.A. în cuantum de 1.274.831,75 EUR, constituită din suma de 526.831,75 EUR, reprezentând cheltuieli înregistrate de companie aferente scrisorii de garanție de plată a sumelor datorate furnizorului de semiconductori de tip „cip cu contact pentru smart carduri” și din suma de 748.000,00 EUR, reprezentând profitul brut care nu a fost realizat din cauza neproducerii cardului, poate întruni elementele constitutive ale infracțiunii de *abuz în serviciu contra intereselor publice, în formă calificată, prevăzută de art. 248 Cod penal, combinat cu art. 248<sup>1</sup> Cod penal.*

***Raportul de control privind verificarea implementării cardului național de asigurări sociale de sănătate nu constituie un act administrativ în sensul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare. Raportul de control reprezintă act de informare a primului-ministru și de sesizare a organelor de urmărire penală competente, ca formă de îndeplinire a obligațiilor prevăzute de lege în sarcina organelor de control.***

**Prin urmare, Corpul de control al primului-ministru, ca organ cu atribuții de control, va sesiza organele de urmărire penală, respectiv Direcția Națională Anticorupție, în legătură cu operațiunile sau actele ilicite constatate în urma desfășurării acestei acțiuni de control, care pot întruni elementele constitutive ale unei infracțiuni, urmând ca organul de urmărire penală sau, după caz, instanța de judecată să hotărască asupra existenței sau inexistenței infracțiunii respective și asupra vinovăției.**

În vederea valorificării constatărilor și concluziilor menționate în *Raportul de control privind verificarea implementării cardului național de asigurări sociale de sănătate*, raportul va fi transmis:

- 1. Direcției Naționale Anticorupție, pentru cercetarea posibilelor fapte de natură penală.**
- 2. Curții de Conturi a României, spre luare la cunoștință.**
- 3. Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, pentru verificarea respectării dispozițiilor legale în domeniul achizițiilor publice.**
- 4. Ministerului Sănătății.**
- 5. Casei Naționale de Asigurări de Sănătate.**
- 6. Companiei Naționale "Imprimeria Națională" - S.A.**
- 7. Ministerului Afacerilor Interne, spre informare.**
- 8. Ministerului pentru Societatea Informațională, spre informare.**
- 9. Secretariatului General al Guvernului, spre informare.**
- 10. Cancelariei Primului-Ministru, spre informare.**
- 11. Serviciului Român de Informații.**

La Ministerul Sănătății, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul pentru Societatea Informațională, Serviciul Român de Informații, Cancelaria primului-ministru și Secretariatul General al Guvernului se va transmite, în copie, și *Sinteza Raportului de control privind verificarea implementării cardului național de asigurări sociale de sănătate.*

  
**ION LAZĂR**  
*[Signature]*  
**Secretar de Stat**  
**Șeful Corpului de control al primului-ministru**

**Constantin LICA**

**Director General**

*[Signature]*

**Ionel TODEA - COSTREIE**

*[Signature]*  
**Director coordonator**

**Roxana CHIVOIU**

*[Signature]*  
**Director**  
**Direcția juridică și**  
**administrativă**

**Echipa de control:**

**Narcis - Petruț CRÎNGARU - consilier coordonator**

**Alina BULUGEANU - consilier**

*[Signature]*