

România
Strada Știrbei Vodă nr.79-81
Sector 1, București
Cod poștal 010106



Telefon: 021.312.14.97
Fax: 021.312.55.73
e-mail: anticoruptie@pna.ro
www.pna.ro

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

Direcția Națională Anticorupție

ABUZUL ÎN SERVICIU

ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

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

BUCUREȘTI

2017

1. Argument
 2. Aspecte metodologice
 3. Limitele studiului
 4. Principalele aspecte rezultate
 5. Modelul relațional de analiză
 5. Principalele mecanisme de operare identificate în domeniul achizițiilor publice
 6. Concluzii și vulnerabilități
-

1. ARGUMENT

Prin *Raportul privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare transmis Parlamentului European și Consiliului* (Bruxelles, 25.01.2017 COM (2017) 44 final), Comisia Europeană a apreciat evoluția pozitivă a activității D.N.A. privind combaterea corupției la nivel înalt, însă a sugerat ineficacitatea măsurilor preventive la nivelul autorităților și instituțiilor publice, explicate de Comisie prin constatarea „*repetitivității unor infracțiuni similare*”.

Asumându-și un rol proactiv, D.N.A. a înțeles faptul că datele avute la dispoziție - rezultate din cazurile instrumentate - constituie o bază importantă de analiză pentru fundamentarea unor decizii de către autoritățile statului în demersul privind identificarea și implementarea unor măsuri de prevenire a corupției. Astfel, începând cu a doua jumătate a anului 2017, D.N.A. a înființat *Compartimentul de analiză a datelor privind corupția*. Acesta și-a început activitatea prin realizarea unei analize a cazuisticii privind infracțiunile de **abuz în serviciu în formă calificată în domeniul achizițiilor publice**.

Analiza a avut un caracter descriptiv și exploratoriu, fiind debutul unui demers științific sistematic, menit să asigure o cunoaștere obiectivă a modului în care se manifestă corupția în societatea românească. Astfel, se asigură publicului accesul la conținutul calitativ al unor documente juridice de specialitate, analizat într-o manieră științifică.

2. ASPECTE METODOLOGICE

- *Scop:* analiza infracțiunilor de abuz în serviciu în formă calificată, aflate în competența D.N.A, comise în domeniul achizițiilor publice, la nivelul autorităților publice locale.
- *Perioada de referință:* 2016 – 2017 (perioada în care soluțiile de condamnare pronunțate de instanțe au rămas definitive).
- *Metode utilizate:* analiza calitativă a datelor și studiul de caz.
- *Surse de date:* deciziile de condamnare definitive ale instanțelor cu privire la persoanele inculcate pentru fapte de abuz în serviciu în dosare penale instrumentate de D.N.A.;

rechizitoriile cazurilor rezultate; surse deschise (mass media, site-uri ale autorităților publice, portalul instanțelor etc); legislația specifică.

- *Cazuri selectate*: 20 de cazuri instrumentate de D.N.A., în funcție de criteriile:
 - ✓ Inculpatul principal să fi comis cel puțin o infracțiune de abuz în serviciu,
 - ✓ Inculpatul principal deținea o funcție publică la nivelul unei structuri a autorității locale,
 - ✓ Pentru infracțiunile comise, instanța a pronunțat o decizie definitivă de condamnare.

Cele 20 de cazuri selectate au avut ca obiect infracțiuni de **abuz în serviciu** comise la nivelul **autorităților publice locale**, fiind defalcate pe două zone de interes: achiziții publice și dreptul de proprietate asupra terenurilor. Documentul de față prezintă analiza din domeniul achizițiilor publice.

3. LIMITELE STUDIULUI

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

4. PRINCIPALELE ASPECTE REZULTATE

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

județean, primar de oraș/comună, viceprimar) sau funcții publice numite sau ocupate prin concurs (director în structuri subordonate consiliului județean/primăriei, director economic primărie, director adjunct în structuri tehnice din cadrul consiliului județean, director de agenție teritorială a Autorității Rutiere Române, șef serviciu);

- În faptele comise în *domeniul achizițiilor publice* la nivelul autorităților publice locale, obiectivele de finanțare au vizat în principal:
 - extinderea/reabilitarea rețelei de apă- canalizare;
 - achiziții de bunuri de consum, tehnică de calcul, echipamente, servicii de pază;
 - finanțarea unor proiecte culturale sau de promovare;
 - realizarea unor studii de fezabilitate, proiecte tehnice;
 - atribuirea traseelor de transport public județean de persoane prin curse regulate;
 - diverse lucrări de construcții/reparații etc.

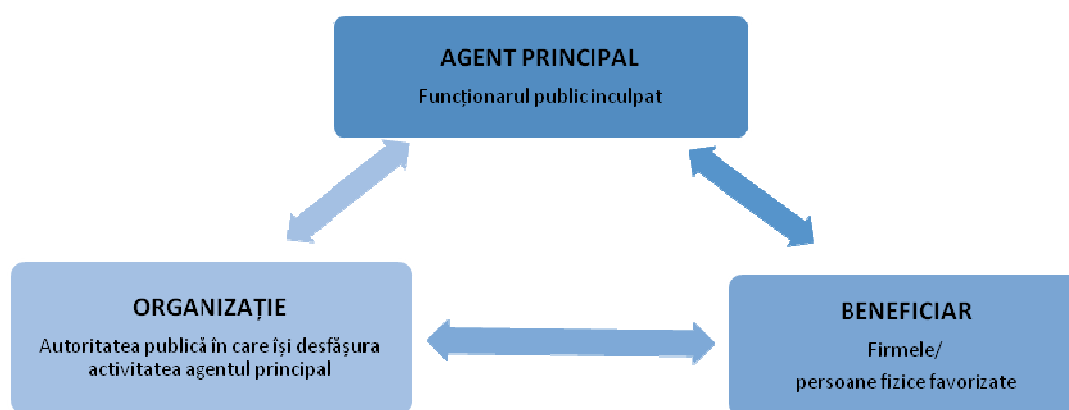
- Au fost identificate *mecanisme de fraudare a banului public* în toate etapele caracteristice procesului de achiziție publică, respectiv în planificarea achiziției, în atribuirea contractului și în executarea acestuia.

- Analiza a permis identificarea unor elemente specifice *contextului organizațional* din instituțiile prejudiciate prin comiterea faptelor de abuz în serviciu. S-a evidențiat faptul că între inculpați și ceilalți membri ai organizației, s-au dezvoltat *relații de stimulare, constrângere, manipulare, eludare și/sau disimulare* în scopul atingerii obiectivelor infracționale;

- Pornind de la modul în care se definește infracțiunea de abuz în serviciu, analiza cazurilor a permis identificarea unui *model ce pune în relație principalii actori implicați în producerea infracțiunilor de corupție*. Agentul principal al comiterii infracțiunii, organizația și beneficiarii contractelor sunt cei trei actori importanți care se manifestă activ în realizarea faptelor incriminate de lege.

5. MODELUL RELAȚIONAL DE ANALIZĂ

Pornind de la definiția abuzului în serviciu, analiza cazurilor a permis identificarea unui **model relațional** (Figura 1), care pune în evidență principalii **actori** cu roluri diferite în producerea faptelor de corupție, precum și **relațiile** care se stabilesc între aceștia.



În tabelul următor sunt prezentate explicațiile termenilor utilizați în descrierea modelului relațional, astfel:

Agent principal	funcționarul public care coordonează activitatea infracțională. Acesta are, de cele mai multe ori, o funcție de decizie , fie conducător, ales sau numit, al instituției publice, fie șef al structurii care gestionează bugetul (director economic). Funcția pe care o ocupă îi conferă, prin lege, anumite prerogative, „puterea” acestuia în interiorul instituției fiind sporită, uneori, de poziția politică pe care o ocupă. Totodată, are obligații legale privind gestionarea bugetului public, obligații pe care le încalcă prin neîndeplinire sau prin îndeplinirea defectuoasă a atribuțiilor.
Organizație	instituția publică , în cazul prezentei analize, aparținând administrației publice locale (primăriei, consiliu județene, instituții aflate în subordinea acestora etc.). Instituția reprezintă „terenul” pe care se manifestă actul de corupție.
Beneficiar	agentul economic/persoana fizică care primește, în mod nejustificat, bani publici/terenul (produsul infracțiunii). În ceea ce privește achizițiile publice, pot fi firme achiziționate sau înființate special pentru a derula contracte cu acea instituție publică sau firme care, în mod tradițional, derulează contracte cu statul.

Între acești trei factori implicați în procesul infracțional se dezvoltă **relații**, care capătă forme de manifestare proprii. Ele sunt influențate și de **contextul** specific fiecărui caz: context normativ, social, economic, politic, etc.

Prin **agent principal** se înțelege **funcționarul public cu funcție de decizie** care a coordonat activitatea infracțională. Funcția pe care o ocupă îi conferă, prin lege, anumite prerogative, „puterea” acestuia în interiorul instituției fiind sporită, uneori, de poziția politică pe care o ocupă. Totodată, are obligații legale privind gestionarea bugetului public, obligații pe care le încalcă prin neîndeplinire sau prin îndeplinirea defectuoasă a atribuțiilor.

Din cazurile studiate, cele trei **surse ale puterii agentului** principal sunt date de funcția deținută (îi asigură puterea formală), de capitalul simbolic deținut (prin imaginea de „ales” al comunității, istoricul funcțiilor ocupate și importanța funcției actuale deținute) și de capitalul social dat de apartenența la o grupare politică (acesta beneficiind și de susținerea celorlalți membri de partid care, la rândul lor, pot ocupa funcții de decizie). Funcțiile publice deținute, ca **funcții de putere** în raport cu deținerea deciziei asupra modului în care se cheltuie banul public, **dau posibilitatea ocupanților să influențeze în ce domenii se fac investițiile și care sunt prioritățile de bugetat, cât se cheltuie și care sunt criteriile de accesare a banului public, dar și cât și cui se decontează.**

Organizația este, pe de o parte, **terenul ce a favorizat** comiterea infracțiunii prin punerea la dispoziția agentului a funcției de putere și a mecanismelor de manifestare (inclusiv resurse), iar pe de altă parte, organizația este **victimă** - directă sau indirectă - a infracțiunii comise. Are loc o auto-slăbire a organizației din interiorul organizației, prin utilizarea influenței și puterii de către conducătorii acesteia într-un mod lipsit de etică și nelegal. Astfel, organizația devine instrument/resursă și victimă, în același act infracțional, iar agresorul nu e nimeni altul decât apărătorul legal al intereselor sale.

Organizația a oferit terenul prielnic manifestării comportamentelor corupte prin intermediul unor **practici disfuncționale** la nivelul coeziunii colectivelor, al manifestării manageriale (bazate pe intimidări, amenințări, presiuni etc.) și monopolul puterii, al acceptării și/sau încurajării unor manifestări permissive și/sau nelegale, prin blocarea mecanismelor de control și a celor de autoreglare/autoprotecție, prin practicarea unei politici de personal deviante (spre exemplu, ce permite modificarea organigramei și a statului de funcții pentru a aduce persoane loiale, implicate în comiterea infracțiunilor) și prin eludarea funcției de management deținută de persoane incomode. Uneori aceste practici sunt vizibile,

alteori sunt acoperite de o așa numită „normalitate”. Ele pot afecta organizația, în ansamblu, dar, de cele mai multe ori se manifestă concentrat, în jurul nucleului infracțional.

Agentul economic/persoana fizică care primește, în mod nejustificat, bani publici/terenul este **beneficiarul** infracțiunilor de abuz în serviciu. Tipologia firmelor beneficiare ale plăților din bugetul public în procesul de achiziție publică, se prezintă astfel:

- **Firme înființate/cumpărate pentru a derula contracte cu instituțiile statului – situații:**
 - administratorii firmei sunt rude ale unor oameni politici locali;
 - unele firme au contracte cu mai multe instituții ale statului;
 - sunt și firme pentru care majoritatea contractelor se derulează cu o anumită instituție a administrației publice locale (ex. primăria unei localități);
 - administratorul firmei este în conflict de interese, fiind angajat al instituției cu care se derulează contractul;
 - sunt firme reprezentate de persoane care, anterior obținerii contractului, au avut probleme legale pentru nerespectarea unor contracte sau alte infracțiuni.
- **Firme deținute de o persoana aflată în relație de rudenie cu agentul principal sau cu persoane din cercul acestuia:**
 - administratorii/asociații/directorii generali sunt rude cu agentul principal.
- **Firme deținute de angajați ai instituției**
- **Firme care, în mod evident, nu îndeplinesc criteriile de selecție pentru executarea unor contracte:**
 - firmă înființată cu câteva luni înaintea organizării licitației obține un contract pentru executarea unor lucrări de extindere rețea canalizare – nu avea experiență în domeniu;
 - firmă care avea sediul într-un chioșc dintr-o stație de autobuz câștigă contracte și livrează mărfuri în valoare de zeci de milioane de lei – nu aveau angajați, spații de depozitare, mijloace de transport etc.
 - firmă fără angajați, mașini, utilaje, instalații etc. necesare desfășurării activităților contractate;
 - firme cu un alt obiect de activitate față de obiectivul vizat de contract, spre exemplu o firmă cu obiect de activitate *întreținere corporală* semnează un contract cu primăria pentru realizarea unor construcții civile.

În ceea ce privește achizițiile publice, se constată faptul că, în unele situații, între firmele care participă la licitațiile organizate există relații de cointeresare. Astfel, sunt identificate următoarele **tipologii de relaționare**:

- **firme înrudite**, concurente la aceeași licitație – sunt firme deținute de persoane între care există relații de rudenie;
- **firme contracandidatate la licitație, dar administrate de aceeași persoană**, cu toate că aparțin unor persoane diferite;
- **firme „partenere”** – participă la licitație ca și contracandidați, însă după câștigarea contractului acestea colaborează în realizarea obiectivelor contractuale;
- **firme contracandidatate „fictiv”** – firme pentru care se construiesc documente fictive pentru a participa la licitație, prin preluarea în copie xerox de la alte dosare, din alte licitații. În acest caz, administratorul firmei respective nici măcar nu avea cunoștință de participarea firmei la acea licitație.

6. PRINCIPALELE MECANISME DE OPERARE IDENTIFICATE ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

Pe lângă componentele modelului relațional prezentate anterior, analiza a pus în evidență faptul că, în fiecare dintre etapele procesului achizițiilor publice, pot fi identificate anumite **mecanisme de producere a corupției**. Aceste mecanisme de producere reprezintă, de fapt, modul în care componentele constitutive ale modelului relațional de analiză interacționează într-un context mai amplu, în scop infracțional.

Ele pot reprezenta atât încălcări ale legilor în vigoare la momentul producerii faptei, însă pot fi și acțiuni care nu reprezintă propriu-zis încălcări ale legii, dar pot conduce la producerea faptelor de corupție.

Este importantă surprinderea și înțelegerea acestor mecanisme de acțiune pentru că fiecare dintre ele reprezintă, de fapt, **tiparele** pe care infractorii le cunosc, le dezvoltă și le transmit mai departe. Ele sunt rețetele folosite pentru fraudarea achizițiilor publice, iar analiza și înțelegerea lor oferă premisele **identificării vulnerabilităților sistemului** și a posibilelor măsuri de prevenire a corupției.

În fiecare din cazurile analizate, am identificat unul sau mai multe mecanisme care au fost utilizate pentru fraudarea procesului de achiziție publică, însă, pentru o reprezentare completă a fenomenului, aceste mecanisme sunt prezentate în funcție de etapa procesului în

care s-au manifestat, fiind însoțite de exemple concrete, din cazuistică. Studiile de caz prezentate la finalul acestui document de analiză vor ilustra modul în care aceste mecanisme se completează reciproc, determinând o „eficiență” cât mai mare a procesului infracțional.

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

MECANISME	ACȚIUNI	EXEMPLE
În etapa de PLANIFICARE a achiziției publice		
<i>Planificarea unor achiziții inutile</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ia decizia de a achiziționa fictiv un produs (de la o societate favorită), cu toate că instituția achiziționase (de la alte societăți) și deținea deja, acel tip de produs. 	<ul style="list-style-type: none"> - La nivelul unui consiliu județean se decide finanțarea realizării unor materiale de promovare, în scopul utilizării acestora la un eveniment pe care urmau să-l desfășoare la finalul anului respectiv. Inutilitatea achiziției este evidențiată de termenul de predare al materialelor de promovare, termen stabilit pe data de 27 decembrie, după derularea evenimentului menționat în nota de fundamentare realizată pentru aprobarea obiectivului de finanțare.
<i>„Fragmentarea” achiziției</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Se fac demersuri pentru achiziția succesivă și la un interval scurt de timp a unor loturi de produse similare. Pentru fiecare contract în parte, se aplică procedura selecției de ofertă, deși valoarea totală anuală a achizițiilor pentru acel tip de produs impunea, conform legii, organizarea unei licitații. Cu alte cuvinte, achiziția se fragmentează în părți mai mici în scopul aplicării unei proceduri mai puțin transparente și mai puțin competitive. 	<ul style="list-style-type: none"> - Primarul localității a decis atribuirea directă a două contracte de lucrări agricole către o firmă în care fiul său deținea 80% din părțile sociale. Obiectul primului contract îl reprezenta fertilizarea terenurilor reprezentând pajiști în suprafață de 86 ha., proprietatea publică a Consiliului Local, iar cel de-al doilea contract a avut ca obiect cositul ierburilor neconsumate de pe aceeași suprafață de 86 ha. Ambele lucrări puteau și trebuiau să facă obiectul unui singur contract. Fragmentarea a fost intenționat realizată pentru a evita aplicarea procedurii selecție de ofertă, utilizată în cazul achizițiilor cu valoare estimată cuprinsă între 15.000 și 100.000 euro (astfel, încălcându-se prevederile art. 19 și art. 23 din OUG nr. 34/2006 cu modificările și completările ulterioare).
<i>Stabilirea în mod arbitrar a modalității</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Agentul principal al infracțiunii alege atribuirea prin achiziție directă a unui 	<ul style="list-style-type: none"> - Directorul economic al unei primării, nu a ținut cont de faptul că legea prevedea ca, pentru anumite tipizate, achiziția să se

<p><i>de realizare a procedurii de achiziție publică</i></p>	<p>serviciu, deși valoarea contractului era mai mare decât pragul valoric stipulat prin lege peste care era obligatorie organizarea unei licitații.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instituția din administrația publică locală optează pentru realizarea de achiziții pentru tipizate prin procedura selecției de ofertă, deși legea prevedea ca, pentru anumite tipizate, achiziția să se facă, prin licitație, la nivelul autorității publice județene. 	<p>facă la nivelul autorității publice județene și, deși instituția fusese înștiințată de prefectură despre încheierea unui contract cadru cu o firmă pentru furnizare acestor tipizate în tot județul, încheie un alt contract pentru achiziția tipizatei specificate.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La nivelul unei primării, a fost atribuită prin achiziție directă realizarea studiului de fezabilitate pentru proiectul unui sistem de canalizare, finanțat de către Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile. Valoarea contractului fiind mai mare decât pragul valoric stipulat prin lege, era obligatorie organizarea unei licitații.
<p><i>Nereguli în elaborarea planului de achiziții</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Autoritatea contractantă nu elaborează un plan de achiziții și, astfel, nu există o estimare a necesarului de produse de un anumit tip și a valorii cumulate a acestora. Aceasta permite, ulterior, realizarea unor achiziții succesive de produse de acel tip prin folosirea unor proceduri neconforme, specifice contractelor cu valoare mai mică. - Planul de achiziții este incomplet în raport cu nevoile instituției, aceasta permițând ca cei interesați să facă achiziții prin cumpărare directă, pe baza unor referate de necesitate. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pentru a justifica utilizarea unei proceduri de realizare a achiziției mai puțin transparente, agentul principal, director economic în cadrul unei primării municipale, nu întocmește planul anual de achiziții. Astfel, în lipsa acestuia, nu este estimat necesarul anual de tipizate, a cărui valoare ar fi obligat instituția să facă achiziția prin licitație, și sunt atribuite unei singure firme, prin mimarea unei selecții de oferte, mai multe contracte de achiziții pentru produse similare. - Primarul unei localități atribuie realizarea mai multor obiective care vizau lucrări de construcție, fără să elaboreze Planul anual al achizițiilor publice pentru anul respectiv și fără să inițieze și să desfășoare acțiuni și proceduri în vederea atribuirii lucrărilor.
<p><i>Nerespectarea cerințelor de elaborare a cererii de ofertă</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nespecificarea condițiilor de participare la licitație sau formularea vagă a acestora. - Formularea vagă sau nespecificarea termenelor de depunere a documentelor. - Lipsa de informații, în documentația 	<ul style="list-style-type: none"> - Pentru realizarea obiectivului de împrejmuire și amenajare a unui teren de fotbal, primarul atribuie lucrările firmelor X și Y (o firmă sapă găurile pentru gard și cealaltă firmă împrejmuiește stadionul), fără desfășurarea procedurilor necesare, fără estimarea valorii investiției și fără întocmirea caietului de sarcini.

	<p>întocmită, cu privire la condițiile de eligibilitate ale ofertanților, inclusiv privind capacitatea lor tehnică sau economico-financiară.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nespecificarea documentelor care urmează să fie prezentate de ofertant, datele limită care trebuie respectate. - Insuficiența/inexistența specificațiilor tehnice ale produsului care constituie obiectul contractului. - Neprecizarea criteriilor de atribuire a contractului. 	
<i>Facilitarea obținerii rezultatului dorit prin identificarea și numirea unor persoane manipulabile în comisiile de evaluare</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Selectarea membrilor comisiei constituite în vederea derulării procedurii de atribuire prin licitație deschisă 	<ul style="list-style-type: none"> - După aprobarea cererii de finanțare a proiectului „Pod și podețe drumuri comunale” de către Guvernul României în cadrul „Programului de finanțare a infrastructurii din spațiul rural” (în valoare de 1.277.978 RON cu TVA inclus – stabilită pe baza studiului de fezabilitate), primarul contactează telefonic un evaluator, persoană cunoscută, atestat MLPAT, obținând acordul acestuia de a face parte din comisia de evaluare a ofertelor. În același context, evaluatorul îi indică primarului alți doi membri pentru comisia ce urma să se constituie. Acești membri punctați de către evaluator, s-a dovedit că au fost ușor de manipulat și eludat. Semnăturile lor au fost falsificate în toate documentele emise cu ocazia procedurii de achiziție.
În etapa de ATRIBUIRE a contractului de achiziție publică		
<i>Nerespectarea condițiilor de confidențialitate în</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Firma favorizată pentru câștigarea licitației primește în avans informații despre proiectul ce va fi finanțat, precum și despre conținutul 	<ul style="list-style-type: none"> - La nivelul unui consiliu județean se demarează procedurile în vederea organizării unei licitații pentru realizarea unor materiale de promovare a obiectivelor culturale și turistice ale

<p>organizarea licitației</p>	<p>caietului de sarcini.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agentul principal sprijină reprezentanții firmelor favorizate în întocmirea corectă și completă a documentației necesare. 	<p>județului. Anterior organizării licitației, la ședința desfășurată între membrii instituției pentru a stabili ce servicii vor fi achiziționate, a fost invitată și reprezentanta unei firme care colaborase anterior cu consiliul județean. Aceasta, în urma discuției, a început să pregătească materialele foto și video necesare, fără ca licitația să fi avut loc. Totodată, în calculatorul firmei a fost identificat un document conținând documentația de atribuire a contractului și care fusese creat la o dată anterioară publicării în SEAP a documentației.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Directorul unui serviciu din subordinea primăriei pune în contact administratorul firmei favorizate cu reprezentantul unei alte firme pentru a-l învăța cum să realizeze planul calității pentru o lucrare și să pună în ordine documentele în vederea participării la o licitație.
<p>Ignorarea conflictului de interese existent</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Participarea la selecția de ofertă a unor firme ai căror administratori/asociați sunt angajați ai instituției, aceștia fiind implicați și în procedura de selecție. - Participarea la selecția de oferte a unor firme deținute/gestionate de rude sau colaboratori ai reprezentantului autorității publice cu funcție de decizie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pentru atribuirea contractului de concesiune a serviciilor publice de salubritate, primarul unei localități organizează licitație deschisă, iar firma câștigătoare este deținută în proporție de 50%, de fiul său. Ca și în alte situații, firma fiului primește contractul, deși: <ul style="list-style-type: none"> ▪ firma nu îndeplinește multe dintre cerințele din caietul de sarcini (lipsesc documentele care să ateste capacitatea economică și financiară, lipsesc documentele care atestă capacitățile tehnice și profesionale ale firmei); ▪ membrii comisiei de evaluare a ofertelor refuză să întocmească și să semneze un raport al procedurii de atribuire a concesiunii serviciului public, văzând că sunt nereguli; ▪ contractul de concesiune este semnat de primar, aflat într-un evident conflict de interese, deși consiliul local îl desemnase pe viceprimar ca responsabil cu

<p><i>Nereguli în deschiderea și evaluarea ofertelor</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nu se redactează un proces verbal de deschidere a ofertelor. - Hotărârea privind câștigătorul este luată, în mod abuziv, de factorii de decizie interesați, iar membrii comisiei de evaluare a ofertelor au un rol formal. Aceștia din urmă semnează documentele fără să fi văzut ofertele. - Evaluarea ofertelor este făcută de comisii formate în alt scop, sau de comisii formate din persoane care nu sunt de specialitate în raport cu obiectul contractului. - Contractul este atribuit unor firme care nu îndeplinesc condițiile prevăzute în caietul de sarcini. - Ulterior desemnării unui câștigător, ofertanților nu li se asigură accesul la documentația licitației. - Acordarea contractului unei firme care a depus o ofertă cu o valoare mai mare decât cea publicată în anunțul de participare (și incompletă – nu avea prevăzute cheltuielile cu organizarea de șantier), estimată ca valoare a contractului, respingându-se oferta cu valoarea cea mai mică. 	<p style="text-align: center;">organizarea procedurii.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agentul principal semnează o adresă în care precizează că oferta depusă de o anumită firmă favorizată corespunde din toate punctele de vedere, cu toate că aceasta avea ca obiect de activitate întreținerea corporală. Astfel, firma este evaluată pozitiv și primește contractul cu autoritatea publică locală, contract ce viza construcțiile civile. - Viceprimarul, în calitate de președinte al comisiei de evaluare a decis, împreună cu ceilalți membri, în favoarea unei firme care a depus o ofertă incompletă, neclară, care nu îndeplinea criteriile de calificare și din care nu rezulta cine urma să realizeze lucrarea, deși fuseseră depuse alte oferte care aveau un preț mai mic. - Decizia finanțării anumitor proiecte, precum și cea privind suma acordată pentru realizarea lor au fost luate unilateral, de către directorul instituției, deși exista o comisie formal constituită în cadrul instituției, care avea rolul de selecție a proiectelor ce vor fi finanțate pentru derularea unor activități culturale. Proiectele finanțate aparțineau unor asociații și fundații reprezentate în fapt de o singură persoană, iar decontarea acestora s-a făcut pe baza unor documente fictive, aprobate spre plată de către directorul instituției, care avea cunoștință despre faptul că documentele depuse erau false. Nici documentele justificative nu au fost supuse analizei Comisiei de selecție a proiectelor, decizia plății fiind în întregime a directorului general. - În anunțul publicat pe SEAP se indică o valoare estimată a contractului de 1.071.000 Ron cu TVA, criteriul declarat fiind cel al ofertei cele mai avantajoase din punct de vedere
--	--	---

		<p>economic, în funcție de preț – 80%, durata de execuție – 10% și programul controlului calității – 10%. Pentru licitație depun oferte trei societăți comerciale. Societatea declarată câștigătoare a depus o ofertă cu o valoare de 1.244.883 Ron cu TVA (peste valoarea declarată în anunț), iar celelalte două oferte în valoare de 1.034.418 Ron, respectiv 1.374.569 Ron. Prima ofertă a fost respinsă motivând un preț neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează să se facă, iar cealaltă ofertă a fost respinsă pentru că prețul era prea mare.</p>
<p><i>Nerespectarea rezultatului selecției de ofertă și atribuirea contractului unei alte firme</i></p>	<p>- Descalificarea firmelor câștigătoare, prin impunerea unor criterii suplimentare, nelegale și imposibil de îndeplinit și prin exercitarea de presiuni în sensul retragerii firmelor din licitație.</p>	<p>- După atribuirea contractului prin intermediul sistemului electronic național de licitație, membrii comisiei paritare – cea care trebuia să elaboreze hotărârea de adjudecare a contractului, nemulțumiți de rezultatul selecției, fac presiuni asupra firmei câștigătoare pentru a se retrage și atribuie contractul firmei aflate pe locul al doilea, contrar prevederilor legale, care stipulau reluarea procedurii.</p>
<p><i>„Mimarea” transparenței procesului de atribuire a contractelor</i></p>	<p>- Produsele/serviciile sunt achiziționate direct de la firma agreată de factorul de decizie, ulterior fiind reconstituită, în fals, documentația necesară pentru a părea că a avut loc o selecție de ofertă.</p>	<p>- Pentru a simula selecția de ofertă în realizarea unor achiziții, directorul economic al unei primării transmitea cererea de ofertă numai către „colaboratorul” acestuia, persoană care era reprezentant legal al mai multor firme. Acesta întocmea și depunea mai multe oferte, fie ale firmelor pe care le administra, fie oferte fictive. Astfel, achiziția se făcea de fapt prin încredințare directă de la una dintre firmele reprezentate de complicele directorului economic.</p> <p>- Pentru a acorda în mod direct un contract către o firmă agreată, primarul unei comune – ca reprezentant al autorității contractante – a simulat, în prima jumătate a anului 2007, cu ajutorul reprezentantului legal al firmei căreia urma să i se atribuie lucrările, pregătirea și derularea, la sfârșitul anului 2006, a unei proceduri de selecție de oferte în vederea atribuirii contractelor de achiziție publică de lucrări, constând în</p>

		<p>executarea proiectelor tehnice pentru modernizare drumuri, respectiv rețele canalizare și stație epurare. S-a procedat în acest mod, întrucât la sfârșitul anului 2006 nu ar fi fost necesară publicitatea procedurii de atribuire conform O.U.G. nr. 34/2006, respectiv publicarea în SEAP. Simularea procedurii de achiziție publică s-a realizat scriptic, prin înregistrarea la nivelul anului 2007 în „registru intrări – ieșiri corespondență” al primăriei a unor pretinse oferte de proiectare apărând ca transmise atât de către firma căreia i s-a atribuit contractul, cât și de către „contracandidații” acesteia.</p> <p>- Preluarea în copie xerox a unor documente depuse pentru o altă licitație, cu un alt obiectiv, de altă firmă decât cea favorizată, pentru a fabrica „contracandidați” și a crea impresia unei evaluări obiective.</p>
<p>În etapa de EXECUTARE a contractului de achiziție publică</p>		
<p><i>Executarea contractelor în mod diferit față de ce a fost stabilit la încheierea lor</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Autoritatea contractantă acceptă la plată facturi pentru produse livrate la un preț mult mai mare față de cel stabilit în contract. - Sunt acordate în avans sume de bani, contrar prevederilor legale și celor contractuale. - Este extins/restrâns termenul de finalizare a unor lucrări. - Lucrările contractate inițial sunt extinse, fără să se respecte condițiile în care acest lucru este posibil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Primăria unei comune încheie un contract pentru reabilitarea sistemului de canalizare apă menajeră. Valoarea contractului inițial, rezultată în urma ofertei făcute de firma care a câștigat contractul, este de 863.000 ron, iar perioada de execuție de 6 luni. La 3 luni de la expirarea termenului de execuție a lucrării, contractul nu este finalizat, iar noul primar (care era viceprimar în funcție la data semnării contractului) semnează un act adițional prin care suplimentează cu 300.000 ron valoarea acestuia (peste 30%). Totodată, se constată că unele categorii de lucrări existente în devizele ofertei inițiale se regăsesc și în lucrările suplimentare cuprinse în actul adițional, dar la prețuri unitare mai mari, fiind majorate nejustificat situațiile de plată întocmite.

	<ul style="list-style-type: none"> - Autoritatea contractantă permite firmei să livreze și face plata pentru produse/servicii care nu au fost stipulate sau au fost livrate în cantitate mai mare decât în contract. - Bugetul contractului este suplimentat în mod nejustificat. 	<ul style="list-style-type: none"> - După atribuirea contractului, agentul principal solicită suspendarea activității de reparații, motivând vremea rea, și reluarea acesteia în lunile martie-aprilie. În luna aprilie, însă, același director propune lucrări suplimentare, face un act adițional contractului inițial și suplimentează suma datorată de instituție firmei contractante. Toate acestea, în condițiile în care nici lucrările contractate inițial nu au fost realizate.
<p><i>Plata unor bunuri sau servicii nelivrate/neexecutate – „mimarea” executării unor contracte</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pe baza unor contracte sau a unor referate de necesitate, sunt decontate de către instituție facturi false, reprezentând plata unor bunuri sau servicii care nu au fost livrate/executate. 	<ul style="list-style-type: none"> - Directorul unui complex de agrement din cadrul unei primării semnează de primire facturile fiscale emise de firmele beneficiare de contracte cu primăria și face mențiunea bun de plată, fără să existe documente de confirmare a situațiilor de lucrări, fără un control financiar preventiv și pentru lucrări neexecutate, în majoritatea cazurilor. Mai mult decât atât, în cazul unei firme, toate lucrările au fost facturate și acceptate la plată în aceeași zi în care s-a emis comanda sau după 2-3 zile. Cu toate că lucrările nu au fost realizate sau au fost realizate parțial, acestea au fost plătite în totalitate.
<p><i>Condiționarea ilegală a acțiunilor ce țin de executarea contractului de primirea unor foloase necuvenite</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Uzând de calitatea sa de ordonator de credite cu atribuții de control a modului de angajare și respectare a utilizării de către contractant a sumelor acordate în temeiul prevederilor contractului de lucrări încheiat, primarul a condiționat: <ul style="list-style-type: none"> ▪ suplimentarea ilegală a valorii contractului, ▪ prelungirea termenului de execuție, ▪ decontarea/recepționarea situațiilor de lucrări fără întârzieri/obiecțiuni, ▪ aprobarea acordării ilegale a unui avans, iar reprezentantul firmei a acceptat condiția, de primirea unui bun. 	<ul style="list-style-type: none"> - Primarul primește un microbuz pentru transport persoane prin firma deținută de acesta împreună cu soția sa. Microbuzul este transferat cu valoare 0 în baza unui contract de vânzare – cumpărare, pe măsură ce primarul dispune acordarea avansului fără o garanție bancară, pe măsură ce semnează actul adițional de suplimentare a valorii inițiale contractului cu suma necesară organizării șantierului (sumă care nu fusese inițial trecută în ofertă), pe măsură ce decide acordarea celei de-a doua tranșe avans, fără ca avansul acordat anterior să fi fost justificat integral sau dedus din sumele datorate și pe măsură ce acesta dispune plata în patru tranșe a valorilor aferente situațiilor de lucrări. Mai mult decât atât, face o nouă suplimentare a valorii inițiale a contractului, prin act adițional, pe motiv că inundațiile au provocat stricăciuni și, astfel, acceptă schimbarea soluției

		tehnice și prelungirea termenului de execuție.
<i>Neimpunerea unor măsuri de penalizare firmelor în cazul neîndeplinirii obligațiilor contractuale</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Proiectul sau serviciul contractat este formal monitorizat de către reprezentanții instituției, astfel că nu sunt constatate în tip util întârzierile sau neconformitățile în executarea contractului de către firmă. - Instituția nu ia nici o măsură pentru rezilierea contractului sau pentru impunerea unor penalități, deși contractorul nu și-a îndeplinit obligațiile. 	<ul style="list-style-type: none"> - Primarul unei localități a încheiat (în 2007 – prin licitație), iar următorul primar a prelungit (în 2008) un contract cu o firmă pentru realizarea unor servicii de reabilitare a rețelei de apă și canalizare a orașului. Proiectul era finanțat în proporție de 85% din fondurile Ministerului Mediului și Dezvoltării Durabile. Deși firma nu realizase nici 10% din lucrările stabilite prin contract, primăria a acceptat documente fictive depuse de firmă și a întocmit rapoarte de recepție a lucrărilor neconforme cu realitatea, pe care le-a depus spre decontare la MMDD, iar ulterior a virat firmei respective banii aferenți contractului.

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

MECANISME	ACȚIUNI	EXEMPLE
Mecanisme de PREGĂTIRE a infracțiunii		
<i>Învățarea modului de operare prin expunere la model, urmată de replicarea acestuia din poziția de putere ocupată</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Aflat într-o poziție secundă în organizație, inculpatul învață modul de operare (prin complicitate la săvârșirea de infracțiuni cu persoana aflată la conducerea organizației), iar din momentul în care acesta preia funcția principală de conducere, continuă același model infracțional exersat anterior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Viceprimarul unei localități participă, alături de primar, la trucarea unei licitații organizate pentru construirea unui vestiar cu tribună. În atribuirea contractului sunt încălcate o mulțime de reguli, iar viceprimarul își asumă semnarea unor documente de recepție și chiar falsificarea semnăturilor celorlalți membri ai comisiei de recepție. Ulterior, fiind ales el însuși primar al localității, procedează similar: încredințează în mod direct mai multe contracte, majoritatea către o singură firmă, care primise contracte prin atribuire directă și de la fostul primar; achită în mod nelegal acelei firme contravaloarea unor lucrări pretins efectuate în perioada când el era viceprimar, fără a avea documente justificative legale, se implică în falsificarea acelor documente pentru a justifica plata – semnează în fals contractul, situația de lucrări, procesul verbal de recepție

<p><i>Aducerea în organizație a unor oameni cheie, de încredere</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ocuparea funcției publice de conducere cu persoane tinere, fără experiență, necunoscătoare ale domeniului, influențabile, controlabile, în scopul de a asigura punerea în aplicare a ordinelor venite pe linie politică. - Agentul principal se folosește de influența dată de poziția de putere ocupată pentru a aduce modificări organizației prin înființarea unei funcții de sprijin (schimbă organigrama și statul de funcții) și ocuparea acesteia cu o persoană de încredere. - Angajarea pe funcții a unor persoane ușor de manipulat (fără studii, experiență) și folosirea acestora în activitățile infracționale. 	<p>finală.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La nivelul unei instituții publice cu profil cultural, subordonate consiliului județean, a fost numit director un tânăr de 28 de ani, fără experiență managerială sau în domeniul de activitate. Ulterior, la solicitarea conducerii consiliului județean, acesta a acordat discreționar fonduri unor asociații și fundații pentru organizarea unor evenimente. Evenimentele finanțate nu au avut loc, iar decontarea acestor proiecte a fost făcută pe baza unei documentații falsificate. În realitate, banii au fost folosiți pentru evenimente culturale la nivelul unor primării, contribuind la acumularea capitalului de imagine al edililor respectivi și al partidului din care făceau parte.
<p><i>Folosirea influenței și a puterii de decizie pentru aprobarea finanțării obiectivului dorit - asigurarea sursei de finanțare a achiziției</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Agentul principal introduce în planul de investiții al instituției obiective pentru realizarea cărora vor fi necesare achiziții pe care firmele favorizate le pot furniza. - Persoana aflată în funcție de conducere se folosește de poziția pe care o are în cadrul instituției pentru a-i determina pe ceilalți decidenți să aprobe obiectivul propus de el. - Agentul principal, prin poziția de putere deținută, determină persoane aflate în funcții de conducere din instituțiile din subordinea sa să propună pentru finanțare anumite obiective de investiții și, ulterior, își exercită 	<ul style="list-style-type: none"> - Agentul principal, consilier local al unui municipiu, îl determină pe directorul uneia dintre instituțiile din subordinea consiliului local să propună pentru finanțare anumite obiective de investiții și, ulterior, își exercită influența asupra membrilor consiliului, obținând finanțarea acestor obiective. Contractele sunt atribuite, în mod nelegal, unor firme al căror administrator este chiar consilierul local. Mecanismul se repetă pe parcursul a trei ani, consiliul local aprobând, de fiecare dată, executarea unor lucrări de reparații la complexul de agrement și sport al municipiului, contractele sunt câștigate de una dintre firmele administrate de consilierul local, iar executarea lor este „mimată”: sunt depuse spre decontare facturi emise de firme fantomă, firmele consilierului local nu au nici angajații, nici utilajele necesare pentru executarea contractului, nu se poate dovedi fizic efectuarea reparației.

	<p>influența pentru obținerea propriu-zisă a finanțării.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obiectivul de investiție vizat se introduce, la inițiativa actorului principal, în textul hotărârii consiliului local/județean ulterior aprobării acesteia, fără ca membrii consiliului să îl cunoască, dezbată și aprobe. 	
Mecanisme de MASCARE a neregulilor		
<p><i>Prin redactarea unor documente justificative în cazul achizițiilor fictive de produse</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - După achiziția fictivă a unor bunuri sunt construite, în fals, documente de recepție și de dare în consum, pentru a zădărnici posibilitatea de a fi verificată existența lor. - Între instituție și firma contractantă sunt încheiate, în fals, procese verbale de custodie de către firmă a echipamentelor achiziționate, necesare derulării contractului, mascându-se, astfel, faptul că ele nu există. 	<ul style="list-style-type: none"> - În urma unei licitații, s-a semnat un contract între primăria unei comune și o firmă pentru realizarea rețelei de canalizare și stației de epurare a apei. În executarea contractului, pentru achiziția echipamentelor componente ale stației de epurare s-au făcut decontări fictive, facturile prezentate precum și ordinul de plată fiind semnate numai de primar, fără să aibă semnătura contabilului-șef sau viză CFP. Bunurile nu au fost niciodată recepționate de comisia de recepție constituită. Pentru a masca fapta, concomitent cu factura pentru achiziție, între firmă și primărie a fost întocmit un proces verbal pentru custodia echipamentelor achiziționate, motivul invocat fiind că primăria nu avea spațiu de depozitare corespunzător. Când a avut loc un control al Curții de Conturi, la solicitarea reprezentanților acestora de preluare de la executant a bunurilor achiziționate, primarul era încă în funcție și, împreună cu administratorul firmei, au încercat să mascheze fapta prin diverse acțiuni: facturi fictive, proces verbal de predare primire a bunurilor – a predat alte echipamente, fără fișă tehnică, cu specificații tehnice diferite de cele prevăzute a fi achiziționate conform contractului.

Mecanisme de NEUTRALIZARE/BLOCARE a funcției de control/verificare		
<i>Anularea efectului vizei de control financiar preventiv</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Agentul principal preia funcția de control financiar preventiv și este, astfel, în poziția de a garanta legalitatea și corectitudinea documentelor pe care le propune spre aprobare ordonatorului de credite. - Agentul principal, fiind ordonator principal de credite, aprobă finanțarea unor proiecte și plata unor documente de decont false, fără ca acestea să fie, anterior, verificate de structurile responsabile și să obțină viza de control financiar preventiv. 	<ul style="list-style-type: none"> - În calitate de primar, agentul principal a încheiat patru contracte cu o societate, fără viza controlului financiar preventiv și nici nu a emis o dispoziție de primar pentru constituirea comisiei de recepție a lucrărilor.
<i>Influențarea acțiunilor structurii de audit intern</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Subordonarea informală a structurii de audit intern, pentru a putea avea control asupra activității acesteia. Agentul principal al infrațiunii obținea, astfel, informații despre planificarea activităților de control. - Persoana cu funcție de decizie exercită presiuni/ amenințări asupra membrilor structurii de audit intern pentru a nu controla anumite structuri ale instituției. - Agentul principal al infrațiunii îl cooptează pe unul dintre auditori în activitatea infrațională, obținând, pe de o parte, „tăcerea” acestuia și, pe de altă parte, o armă suplimentară de presiune asupra celorlalți subordonați, care știau că pot fi oricând controlați abuziv dacă nu execută ordinele nelegale primite. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiind interesat ca activitatea unor structuri din cadrul instituției să nu fie controlată, directorul economic al unei primării a preluat, informal, coordonarea structurii de audit, deși, formal, se afla sub coordonarea șefului instituției. Astfel, acesta putea ști ce activități de control au planificate și pune a presiune suplimentară asupra lor, fiind cel care le evalua activitatea. Ulterior, acesta îl cooptează pe unul dintre auditori în activitatea infrațională, în acest sens fiind cumpărată o firmă, de către auditor și un alt angajat al primăriei, care la lucra la Serviciul administrativ. De la firma respectivă, primăria a „mimat” realizarea unor achiziții prin cumpărare directă, pe baza unor referate de necesitate și a unor documente justificative întocmite în fals.

7. CONCLUZII ȘI VULNERABILITĂȚI

- În cele mai multe cazuri, modalitatea de comitere a infracțiunilor s-a bazat pe ***ignorarea legislației***, fiind foarte rare cazurile favorizate de insuficienta reglementare sau vulnerabilitățile legislative existente. Pur și simplu, persoanele implicate au ales să nu respecte și să nu valorizeze actul legislativ și reglementările existente.
Fiind centrați pe maximizarea profitului în cel mai scurt timp de la instaurarea în funcție, unii inculpați au ***făcut eforturi minime pentru a-și masca faptele infracționale***. Modul de operare utilizat poate fi caracterizat ca „primitiv”, bazat pe ***încălcarea majorității regulilor privitoare la activitatea de achiziții publice***.
- În scopul obținerii de foloase pentru sine sau pentru alții, ***procedura de achiziție publică a fost fraudată în toate etapele sale***. Pornind de la planificarea unor achiziții inutile sau aducerea în organizație a unor oameni cheie, trecând prin organizarea defectuoasă a desfășurării procesului de atribuire a contractelor și mergând până la executarea „fictivă” a unor contracte, actorii principali ai infracțiunii de abuz în serviciu și-au adaptat mecanismele de operare prin identificarea/crearea contextului favorabil săvârșirii faptei, atât în interiorul cât și în afara organizației.
- În situația apariției unui ***sistem mai transparent de achiziții publice***, inculpații au identificat ***noi forme de adaptare ale modului de acțiune pentru a fraudă, în continuare, bugetul***. Astfel, dacă anterior implementării SEAP, aceștia își exercitau influența în mediul intern, organizând procedura de atribuire astfel încât să favorizeze anumite firme, după reglementarea achizițiilor prin S.E.A.P., s-a trecut la manipularea mediului extern organizației. Au fost întâlnite situații în care la licitații nu se înscria decât o singură firmă – cea favorizată - sau, cu toate că exista o firmă câștigătoare, se exercitau presiuni asupra acesteia pentru a renunța la poziția câștigată.
- ***Măsurile de transparentizare*** au vizat, în principal, ***etapa de atribuire*** a contractelor, ***lăsând, în continuare, verificarea executării acestora în competența autorităților contractante***.

Cazuistica analizată arată că, în situația în care procedura de atribuire a fost una deschisă și transparentă, fraudele au fost constatate în etapa de executare a contractelor,

autoritățile publice achitând sume importante de bani pentru produse sau servicii care nu au fost achiziționate/executate sau au fost parțial executate, pe baza unor facturi fictive și a unor documente de recepție întocmite în fals de funcționarii instituției.

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

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

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

- ***Neregulile înregistrate în procesul de achiziție, în etapa de evaluare a firmelor din punct de vedere al capacității financiare și tehnice, au produs ca efect atribuirea contractelor unor firme care nu aveau o minimă experiență sau capacitate de a derula acel contract.***

- Pe lângă ***prejudiciile directe*** aduse bugetului de stat și/sau autorităților locale - care au fost semnificative - există și un altfel de prejudiciu, cu un efect mult mai pervers. Este vorba despre ***blocarea dezvoltării comunității, scăderea calității vieții***, accesul la servicii de proastă calitate, afectarea profundă și cu efect de domino a componentelor infrastructurii locale și a instituțiilor ce trăiesc din bugetul local, reprezentative pentru o comunitate. Acest efect se activează prin nerezolvarea pe termen lung a problemelor ce s-au transpus în obiective de finanțare, prin proasta execuție a unor lucrări contractate, prin orientarea bugetelor spre zone neprioritare, prin investiții inutile etc.

- În acest context, devin cu atât mai ***nejustificate*** deciziile reprezentanților autorităților locale prejudiciate care au ales să ***nu se constituie în parte civilă pentru recuperarea***

prejudiciului. Ei validează, astfel, infracțiunea ca fiind un comportament acceptat și întăresc lipsa de asumare a actelor comise de către inculpați.

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

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

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