

EXPUNERE DE MOTIVE

Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice

Unul dintre principiile fundamentale care stau la baza utilizării fondurilor publice este principiul transparenței, care constituie un veritabil instrument de control, o garanție a alocării eficiente și legale a acestor sume de bani și o condiție esențială pentru asigurarea integrității și prevenirea corupției.

Într-un sens mai larg, noțiunea de fonduri publice include și investițiile realizate prin intermediul acestora, printre care se numără și întreprinderile al căror capital social provine din fonduri publice și al căror control este exercitat de stat ori de unitățile administrativ-teritoriale.

Conform ordonanței de urgență, pentru a asigura transparența acestor investiții, autoritățile tutelare au obligația de a elabora în fiecare an un raport referitor la întreprinderile publice aflate în subordine, în coordonare, sub autoritate ori în portofoliu, care se publică pe pagina de internet a autorității tutelare până la sfârșitul lunii iunie a anului în curs.

Acest raport cuprinde informații esențiale precum obiectivele politicii de acționariat, indicatorii economico-financiar și nefinanciar, bugetele de venituri și cheltuieli, evoluția participației statului și valoarea dividendelor repartizate acestuia, selecția administratorilor și a directorilor, modificările strategice în funcționarea întreprinderilor publice (ex. fuziuni, divizări, transformări, modificări ale structurii de capital ș.a.), evoluția performanței financiare și nefinanciare, politicile economice și sociale implementate și costurile sau avantajele acestora, date privind opiniile cu rezerve ale auditorilor externi și preocupările de înlăturare și prevenire a acestora, etc.

Cu toate acestea, în forma actuală a ordonanței de urgență nu există nicio dispoziție care să asigure transparența activității acestor societăți sub aspectul cunoașterii identității persoanelor fizice și/sau juridice care dețin acțiunile operatorilor economici cu care ele încheie contracte, motiv pentru care o serie de companii cu acționariat necunoscut pot ajunge să semneze cu întreprinderi publice contracte de ordinul milioanelei de euro. Acești bani se achită fără nicio posibilitate de a afla cine sunt beneficiarii reali ai sumelor.

Un alt element important pentru corecta administrare a întreprinderilor publice este evitarea conflictului de interese. Pentru acest scop se solicită declararea lipsei conflictului de interese dintre participanții la diversele operațiuni economice ale întreprinderilor publice,

respectiv dintre persoanele cu drept de decizie în cadrul acestora și, printre alții, persoanele care dețin părți sociale, părți de interes și/sau acțiuni din capitalul societăților cu care se contractează. Or, în cazul titlurilor de participare la purtător nu se poate certifica veridicitatea acestor declarații de lipsă a conflictului de interese, din cauza anonimității deținătorilor titlurilor de participare.

Ascunderea identității acționarilor este posibilă prin exploatarea unor vechi prevederi ale Legii nr. 31/1990, conform cărora acțiunile care alcătuiesc capitalul social al societăților pe acțiuni pot fi clasificate, după criteriul modului de transmitere, în acțiuni nominative și acțiuni la purtător. Această clasificare, inclusă chiar de la prima formă a legii, își are originea în proiectul de cod comercial din anul 1938, care a fost considerat unul dintre cele mai avansate din acea perioadă, însă nu a fost adoptat și nu s-a aflat în vigoare niciodată.

Acțiunile nominative, care pot fi emise în formă materială sau dematerializată, sunt deținute în proprietate de persoana fizică sau juridică menționată pe suportul de hârtie sau în Registrul Acționarilor și identificate prin nume, prenume, cod numeric personal și domiciliu, respectiv prin denumire, sediu, număr de înmatriculare și cod unic de înregistrare, după caz.

Din acest motiv, transferul dreptului de proprietate asupra acțiunilor nominative presupune cel puțin semnarea de către cedent și cesionar a unei declarații în Registrul Acționarilor, precum și o mențiune pe titlu în cazul acțiunilor emise în formă materială, iar tranzacțiile trebuie declarate și înregistrate în Registrul Comerțului pentru a fi valabile și opozabile față de terți. În ceea ce privește acțiunile emise în formă dematerializată și tranzacționate pe o piață reglementată sau în cadrul unui sistem alternativ de tranzacționare, dreptul de proprietate se transmite și se înregistrează potrivit legislației specifice din domeniul pieței de capital.

Așadar, societățile comerciale care emit acțiuni nominative sunt caracterizate printr-un grad de transparență corespunzător standardelor europene actuale, deoarece datele de identificare ale acționarilor se află în permanență la dispoziția autorităților publice și a tuturor persoanelor interesate, iar transferurile de acțiuni se declară, se înregistrează în registre publice și uneori implică asistența de specialitate a unor profesioniști – avocați, notari, brokeri, etc.

Acțiunile la purtător, pe de altă parte, nu conțin datele de identificare ale acționarilor, iar simpla stare de fapt constând în posesia acestor titluri constituie o prezumție relativă a dreptului de proprietate care operează în favoarea deținătorilor lor. Mai mult decât atât, transferul dreptului de proprietate asupra acțiunilor la purtător se realizează prin predarea fizică a titlurilor, fără nicio altă formalitate suplimentară și fără înregistrarea tranzacției de către o instituție independentă și autorizată în acest sens.

Dificultatea identificării proprietarilor acțiunilor la purtător, și implicit a ultimului deținător al companiei care a emis instrumentele respective, reprezintă o breșă intens exploatată în activitățile de ascundere sau deghizare a adevăratei proprietăți a entităților utilizate în cadrul schemelor de spălare a banilor. Din acest motiv, FATF (Grupul de Acțiune Financiară privind spălarea banilor) recomandă statelor a căror legislație permite societăților comerciale emiterea de acțiuni la purtător să ia măsurile adecvate care să prevină folosirea acestor firme pentru spălarea de bani și demonstreze că măsurile respective sunt eficiente.

Conform aceleiași organizații internaționale, asemenea măsuri pot consta în: interzicerea acțiunilor la purtător; convertirea acestora în acțiuni nominative și/sau dematerializarea lor; imobilizarea acțiunilor la purtător prin impunerea unei obligații de depozitare a acestora la autorități financiare reglementate sau intermediari profesioniști; înregistrarea tranzacțiilor cu acțiuni la purtător în registre electronice accesibile autorităților competente.

Pe lângă riscul ca sume importante din bugetele publice românești să devină surse de finanțare ale unor activități cu caracter terorist din țară sau din străinătate, legislația actuală permite funcționarilor publici aflați sub incidența Legii nr. 176/2000 să ascundă cu ușurință fluctuațiile nejustificate ale averilor rezultate din facilitarea ilicită a accesului la contracte de achiziție publică pentru companiile cu acțiuni la purtător pe care le controlează, prin intermediul cărora încălcările legislației privind conflictul de interese pot fi mușamalizate cu ușurință.

Pentru eliminarea și/sau minimalizarea acestor riscuri, în ultimii cinci ani nu mai puțin de 13 state au interzis complet emiterea de acțiuni la purtător, alte 29 au impus diverse restricții la tranzacționarea acestor titluri, în timp ce ultimele 6, printre care și România, nu au luat încă nicio măsură în acest sens.

Cu toate că o eventuală abolire a acțiunilor la purtător reprezintă o opțiune demnă de luat în calcul și pentru România, apreciem că adoptarea bruscă a acestei măsuri drastice ar putea avea un impact negativ asupra mediului de afaceri și ar determina un număr important de companii mici și mijlocii să recurgă la procedurile birocratice pentru înregistrarea transferurilor de acțiuni. De asemenea, considerăm ca o astfel de măsură necesită o procedură clară de modificare sau radiere a societăților vizate, iar un asemenea act normativ ar avea nevoie de un timp mai lung pentru elaborare și dezbateri.

Din acest motiv, ceea ce propunem prin acest proiect de lege este interzicerea accesului societăților cu acțiuni la purtător la contractarea cu întreprinderi publice, astfel încât să limităm într-o primă etapă accesarea directă sau indirectă a banilor publici de către entitățile cu acționariat secret. Pentru eficiența reglementării, propunem și interzicerea semnării unor prelungiri sau suplimentări cu aceste societăți în cazul contractelor existente la data intrării în

vigoare a legii de modificare, precum și interzicerea efectuării de comenzi după data intrării în vigoare a legii de modificare în cazul contractelor-cadru deja semnate cu astfel de societăți.

Consecința adoptării prezentei inițiative legislative va fi aceea că, pentru a mai putea contracta cu întreprinderile publice, deținătorii societăților comerciale vizate vor trebui să convertească acțiunile la purtător în acțiuni nominative, potrivit dispozițiilor Legii nr. 31/1990, dezvăluindu-și astfel identitatea.

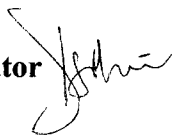
Având în vedere considerentele expuse mai sus, propunem adoptarea următoarelor amendamente:

- a) Introducerea art. 53 alin. (1¹), prin care se interzice încheierea oricăror acte juridice între întreprinderile publice și operatorii economici emitenți de titluri de participare la purtător, sub sancțiunile nulității absolute a actelor respective și a răspunderii contravenționale a persoanelor fizice direct implicate în luarea deciziei;
- b) Introducerea art. 53 alin. (2¹), prin care se stabilește că acțiunea în anulare a actelor juridice încheiate cu nerespectarea interdicției prevăzute la art. 53 alin. (1¹) este imprescriptibilă și poate fi introdusă de orice persoană interesată.
- c) Introducerea art. 59¹ alin. (3¹), prin care se stabilește că nerespectarea interdicției prevăzute la art. 53 alin. (1¹) de către persoanele cu putere de decizie din cadrul întreprinderilor publice constituie contravenție sancționată cu amendă de la 1.000 la 5.000 lei, dacă fapta nu constituie infracțiune.
- d) Interzicerea prelungirii contractelor încheiate anterior intrării în vigoare a legii între întreprinderile publice și operatorii economici emitenți de titluri de participare la purtător, precum și suplimentarea obiectului sau prețului acestora, sub sancțiunile nulității absolute a actelor respective și a răspunderii contravenționale a persoanelor fizice direct implicate în luarea deciziei.
- e) Interzicerea întreprinderilor publice să efectueze comenzi de bunuri și/sau servicii în baza contractele-cadru semnate anterior intrării în vigoare a legii cu operatorii economici emitenți de titluri de participare la purtător, sub sancțiunea răspunderii contravenționale a persoanelor fizice direct implicate în luarea deciziei.

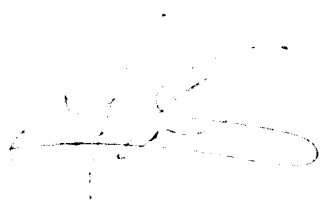
Nicușor-Daniel Dan – Deputat



Silvia Dinică – Senator



Silviu Dehelean – Deputat



Stelian Ion – Deputat

Cristian Ghica – Senator



LISTĂ SEMNĂTURI SUSȚINĂTORI
LEGE PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA OUG NR. 109/2011

NR.	PARLAMENTAR	SEMNĂTURĂ	PARTID
1.	PRUNA CRISTINA - MĂRĂLINA		USR
2.	CRISTIAN GHINȚĂ		USR
3.	PREȘA FLORINA - RAUCA		USR
4.	CRISTIAN GABRIEL SEIDLER		USR
5.	BIRCĂ GEORGE EDWARD		USR-SENAT
6.	HOȘTEANU LIVIU - ROMUȚ		USR
7.	DURUȘ VLAD EMANUEL		USR
8.	PRISNEL ARIAN-CLAUDIU		USR
9.	FALCOI NICU		USR
10.	ZĂINEA CORNEL		USR
11.	DAN BĂRNA		USR
12.	MED MĂRINDEAN		USR
13.	CRISTIAN SEIDLER		USR
14.	MIHAI GOTIU		USR
15.	MATEI DOBROVIE		USR
16.	VLAD SERGIU COSMIN		USR
17.	POP RĂZES TUDOR		USR
18.	ROȘCANU BOGDAN		USR
19.	DRULA CĂTĂLIN		USR
20.	BOTEZ MIHAI-CĂTĂLIN		USR
21.	BENGA TUDOR VLAD		USR
22.	CHICHIRĂU COȘTELE		USR