

## **EXPUNERE DE MOTIVE**

### **Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice**

Conform art. 2 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 98/2016, unul dintre principiile fundamentale care stau la baza atribuirii contractelor de achiziție publică și a organizării concursurilor de soluții este principiul transparenței, care constituie un veritabil instrument de control, o garanție a utilizării eficiente și legale a fondurilor publice și o condiție esențială pentru asigurarea integrității și prevenirea corupției în acest domeniu.

Pentru a asigura transparența, autoritățile contractante au obligația de a permite accesul persoanelor interesate la informațiile cuprinse în dosarul achiziției publice, după finalizarea procedurii de atribuire, cu respectarea prevederilor legale care garantează liberul acces la informațiile de interes public. Potrivit legii, accesul publicului la aceste documente nu poate fi restricționat decât atunci când informațiile sunt confidențiale, clasificate sau protejate de un drept de proprietate intelectuală.

Cu toate acestea, forma actuală a legii nu conține nicio dispoziție care să asigure transparența achizițiilor publice sub aspectul cunoașterii identității persoanelor fizice și/sau juridice care dețin acțiunile societăților comerciale participante la procedurile de atribuire, motiv pentru care o serie de companii cu acționariat necunoscut au ajuns să câștige în mod repetat contracte cu statul în valoare de zeci și sute de milioane de euro, bani pe care autoritățile contractante îi achită din fonduri publice fără nicio posibilitate de a afla cine sunt beneficiarii reali ai acestor sume.

Un alt element important pentru corecta desfășurare a achizițiilor publice este evitarea conflictului de interese. Pentru acest scop este dedicată o secțiune întreagă din lege, bazată în principal pe declararea lipsei conflictului de interese dintre participanții la achiziție, respectiv dintre personalul entității contractante și, printre alții, persoanele care dețin părți sociale, părți de interes, acțiuni din capitalul subscris al unuia dintre ofertanți/candidați, terți susținători sau subcontractanți propuși. 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.

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 în cadrul atribuirii contractelor de achiziție publică și/sau acordurilor-cadru reglementate prin Legea nr. 98/2016, astfel încât să limităm într-o primă etapă accesarea banilor publici de către entitățile cu acționariat secret. Pentru eficiența reglementării, propunem și interzicerea semnării unor noi contracte subsecvente cu aceste societăți în cazul contractelor-cadru existente la data intrării în vigoare a legii de modificare.

Consecința adoptării prezentei inițiative legislative va fi aceea că, pentru a îndeplini noile condiții de eligibilitate, 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 la art. 7 a unui nou alineat (2<sup>1</sup>), astfel încât să se interzică atribuirea prin procedura simplificată a contractelor de achiziție publică/acordurilor-cadru către operatorii economici emitenți de titluri de participare la purtător, precum și accesul acestor operatori economici la concursurile de soluții prin aplicarea unei proceduri simplificate.
- b) Introducerea la art. 7 a unui nou alineat (5<sup>1</sup>), astfel încât să se interzică achiziția directă de produse sau servicii de la operatorii economici emitenți de titluri de participare la purtător.
- c) Introducerea la art. 167 alin. (1) e unei noi litere j), prin care se exclude de la procedurile de atribuire operatorii economici emitenți de titluri de participare la purtător.
- d) Includerea în legea de modificare a Legii nr. 98/2016 a unui articol privind interzicerea încheierii de noi contracte subsecvente, în cazul contractelor-cadru semnate cu operatori economici emitenți de titluri de participare la purtător înainte de data intrării în vigoare a legii de modificare.

**Nicușor-Daniel Dan – Deputat**



**Silvia Dinică – Senator**



**Silviu Dehelean – Deputat**



**Stelian Ion – Deputat**

**Cristian Ghica – Senator**



LISTĂ SEMNĂTURI SUSȚINĂTORI  
LEGE PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA LEGII NR. 98/2016

NR.	PARLAMENTAR	SEMNĂTURĂ	PARTID
1.	PRUNA CRISTINA-NABĂLIŢA		USR
2.	CRISTIAN GHINȚA		USR
3.	PRESADĂ FLORINA-RALUCA		USR
4.	CRISTIAN GABRIEL SEIBLER		USR
5.	ȘTECĂ GEORGE EDWARD		USR - SENAT
6.	MOȘTEANU LIVIU-IOMIȚ		USR
7.	DURUȘ VLAD EMANUEL		USR
8.	PRISMEC ADRIAN-CLAUDIU		USR
9.	FĂLCOI NICU		USR
10.	ZĂINEA CORNEL		USR
11.	DAN BĂNUȚ		USR
12.	Vlad Măndreș		USR
13.	Cristian Seidler		USR
14.	MIHAI GÔȚIU		USR
15.	Matei Dobrovic		USR
16.	VLAD SERGIU COSMIN		USR
17.	POP RĂZES TUDOR		USR
18.	Rodanu Bogdan		USR
19.	DRUȚA CĂTĂLIN		USR
20.	BOTEZ MIHAI-CĂTĂLIN		USR

21 BENCA TUDOR VLAD

USR

22 CHICHIRĂU COSETTE

USR