



EXPUNERE DE MOTIVE

I. MOTIVUL EMITERII ACTULUI NORMATIV

Cerințele care reclamă intervenția normativă

Regimul incompatibilităților aleșilor locali, configurat prin Legea nr. 161/2003, urmărește un obiectiv legitim și de o importanță fundamentală pentru funcționarea democratică a comunităților locale: asigurarea transparenței, prevenirea conflictelor de interese și separarea netă între exercitarea puterii publice și activitățile economice private. Articolul 87 alin. (1) lit. g) din acest act normativ stabilește că funcția de primar și cea de viceprimar sunt incompatibile cu calitatea de comerciant persoană fizică, regulă concepută pentru a garanta că deciziile administrative locale sunt luate exclusiv în considerarea interesului public, fără ca demnitarul să poată cumula simultan calitatea de operator economic individual.

În practica administrativă din ultimii ani s-a evidențiat însă o situație particulară care, deși se subsumează formal acestei reguli generale, contravine în mod evident scopului pentru care reglementarea a fost instituită și produce efecte profund disfuncționale atât pentru aleșii locali, cât și pentru bugetul public și comunitățile beneficiare. Este vorba despre cazul cetățenilor care, anterior dobândirii calității de primar sau viceprimar, au înregistrat statutul de comerciant persoană fizică exclusiv în vederea implementării unor proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile, această calitate fiind, în multe cazuri, o condiție expresă de eligibilitate impusă prin ghidurile solicitantului ale programelor operaționale.

Persoanele aflate în această situație, după validarea mandatului de ales local, sunt puse în fața unei dileme care nu are nicio soluție rezonabilă din perspectiva interesului public: fie renunță la calitatea de comerciant persoană fizică, ceea ce echivalează cu rezilierea contractului de finanțare și obligarea la restituirea sumelor deja primite, plus penalități contractuale, cu pierderea integrală a proiectului aflat în implementare, fie își dau demisia din funcția pentru care au fost aleși democratic, lipsind comunitatea de mandatul pe care aceasta i l-a încredințat. Niciuna dintre aceste opțiuni nu corespunde interesului public general: prima generează pierderi financiare directe pentru bugetul Uniunii Europene și pentru cel național și ratează un obiectiv investițional deja finanțat,



iar a doua descurajează participarea cetățenilor activi, antreprenori și implicați civic, la viața politică locală.

Această situație devine cu atât mai problematică în condițiile în care România are nevoie acută de creșterea ratei de absorbție a fondurilor europene și de atragerea în viața publică locală a unor persoane cu experiență în managementul proiectelor cu finanțare externă. Penalizarea, prin pierderea automată a mandatului ori a proiectului, a tocmai acelor cetățeni care au demonstrat capacitate de a atrage resurse europene în comunitățile lor este, în mod fundamental, un rezultat contrar oricărei politici publice raționale de dezvoltare locală.

Insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare

Reglementarea actuală a art. 87 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 161/2003 are caracter absolut și nediferențiat, neoperând nicio distincție în funcție de natura, scopul sau finalitatea activității de comerciant persoană fizică. Norma tratează identic situațiile complet diferite ale persoanei care își desfășoară permanent o activitate comercială proprie și ale persoanei care a dobândit această calitate exclusiv și temporar, pentru implementarea unui proiect cu fonduri europene aflat deja în derulare la momentul validării mandatului.

Această abordare uniformă, deși coerentă din perspectiva clarității normative, ignoră realitatea modului în care se accesează fondurile europene în prezent. Numeroase programe operaționale impun, drept condiție de eligibilitate, ca solicitantul să aibă o anumită formă de organizare juridică recunoscută. În aceste cazuri, statutul de comerciant nu este expresia unei activități antreprenoriale autentice, ci o cerință administrativă pentru ca persoana să poată semna contractul de finanțare și să implementeze proiectul.

Cadrul legal existent nu prevede niciun mecanism de tranziție sau de adaptare pentru aceste situații atipice, deși ele sunt previzibile și se repetă la fiecare ciclu electoral local. Rezultatul concret este pierderea, an de an, a unor proiecte de interes local deja finanțate, alături de obligarea la restituirea sumelor primite și plata de penalități, precum și renunțarea la implicarea politică locală a unor cetățeni capabili.

În plus, reglementarea actuală nu este corelată cu legislația europeană privind gestiunea financiară a fondurilor structurale și de investiții europene, care prevede mecanisme proprii și suficiente de prevenire a conflictelor de interese pe parcursul implementării proiectelor, mecanisme distincte de regimul național al incompatibilităților



și care, aplicate în paralel, asigură integritatea fondurilor publice europene fără a fi necesară încetarea automată a mandatului ales sau abandonarea proiectului.

Principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse

Propunerea legislativă se fundamentează pe principiul proporționalității, în temeiul căruia restrângerea exercițiului unui drept sau a unei libertăți trebuie să fie adecvată, necesară și să nu disproporționeze în raport cu obiectivul urmărit. Aplicarea automată și absolută a incompatibilității în situații în care nu există nicio posibilitate reală de conflict de interese, pentru că proiectul nu implică unitatea administrativ-teritorială în care persoana exercită funcția și nu poate fi modificat în mod favorabil pe durata mandatului, constituie o restricție disproporționată față de obiectivul legitim de prevenire a corupției și a conflictelor de interese.

În al doilea rând, reglementarea propusă respectă principiul protecției interesului public, înțeles atât ca interes al comunității locale beneficiare a proiectului european, cât și ca interes al bugetului public care a investit deja în acel proiect. Finalizarea proiectelor finanțate din fonduri europene este, prin natura sa, un obiectiv de interes public, iar pierderea acestora prin renunțarea forțată la calitatea de implementator generează prejudicii directe pentru contribuabili.

În al treilea rând, reglementarea propusă se fundamentează pe principiul participării active a cetățenilor la viața publică locală. Democrația locală nu poate fi consolidată prin instituirea unor bariere artificiale care exclud din competiția electorală tocmai cetățenii care au demonstrat capacitate de a atrage resurse și de a derula proiecte în beneficiul comunității.

În al patrulea rând, propunerea se întemeiază pe principiul prevenirii efective a conflictelor de interese, care este menținut și consolidat prin condițiile cumulative restrictive impuse pentru aplicarea excepției. Astfel, excepția nu deschide nicio breșă în regimul general al incompatibilităților, ci doar circumscrie cu precizie o situație tipică în care interesul public nu este servit de aplicarea automată a sancțiunii.

Finalitatea reglementării propuse constă în armonizarea regimului național al incompatibilităților aleșilor locali cu realitatea modului de implementare a proiectelor cu finanțare europeană și în eliminarea unei disfuncționalități legislative care, în prezent, produce efecte contrare interesului public general.



Elementele de noutate și de progres

Principalul element de noutate al reglementării propuse îl reprezintă introducerea unei excepții circumstanțiate de la regula generală a incompatibilității alesului local cu calitatea de comerciant persoană fizică, excepție condiționată de îndeplinirea cumulativă a unor cerințe stricte care garantează absența oricărui conflict de interese.

Cele cinci condiții cumulative prevăzute în noul alin. (4) al art. 87 sunt construite astfel încât să elimine integral riscul ca excepția să fie utilizată în mod abuziv. Cerința ca proiectul să fi fost contractat anterior validării mandatului împiedică folosirea instrumentală a procedurii pentru proiecte contractate după dobândirea funcției publice. Excluderea oricărei legături contractuale între proiect și unitatea administrativ-teritorială condusă de ales elimină ipoteza folosirii poziției publice pentru avantajarea propriei activități. Interdicția modificării substanțiale a contractului pe durata mandatului previne creșterea ulterioară a beneficiilor financiare ale proiectului prin acte adiționale. Obligația abținerii de la luarea oricăror decizii administrative legate de proiect consolidează mecanismele preventive deja existente în legislație. În fine, încetarea calității de comerciant persoană fizică în termen de 30 de zile de la închiderea oficială a proiectului asigură că excepția este strict temporală și că nu se prelungește dincolo de scopul pentru care a fost instituită.

Reglementarea propusă reprezintă astfel un instrument calibrat, proporțional și prudent de soluționare a unei probleme reale a vieții publice locale din România, în deplină concordanță cu standardele europene de bună reglementare.

II. IMPACTUL SOCIOECONOMIC

Efectele asupra mediului macroeconomic

Reglementarea propusă va contribui la creșterea ratei naționale de absorbție a fondurilor europene prin eliminarea unei cauze concrete de abandon al proiectelor finanțate, cauza generată de obligația aleșilor locali de a renunța la calitatea de comerciant persoană fizică dobândită exclusiv în scop de implementare. Deși la nivel agregat numărul cazurilor specifice este unul moderat, fiecare proiect salvat reprezintă o investiție realizată în comunitatea locală și o sumă păstrată în circuitul economic românesc, în loc să fie restituită bugetului european cu penalități.

La nivel macroeconomic, măsura susține continuitatea proiectelor de investiții locale, factor important pentru menținerea activității economice în mediul rural și în orașele mici, unde majoritatea proiectelor individuale finanțate din fonduri europene se



derulează. Finalizarea acestor proiecte generează efecte de antrenare prin lucrările contractate, achizițiile efectuate și locurile de muncă temporare sau permanente create.

Reglementarea contribuie de asemenea la consolidarea predictibilității cadrului juridic în care se accesează fondurile europene, factor esențial pentru viitorii beneficiari care evaluează costurile și riscurile angajării într-un proiect cu finanțare nerambursabilă.

Impactul asupra mediului de afaceri

Pentru mediul de afaceri, în special pentru segmentul comercianților persoane fizice și al microîntreprinderilor implicate în proiecte cu finanțare europeană, reglementarea propusă oferă o protecție rezonabilă față de riscul ca implicarea civică în viața publică locală să fie incompatibilă cu finalizarea unui proiect deja contractat. Această protecție este de natură să încurajeze participarea în viața publică a cetățenilor cu experiență antreprenorială, fără a-i obliga să aleagă între angajamentele profesionale legitime și mandatul de demnitate publică.

Reglementarea nu generează nicio modificare a regimului concurențial, întrucât nu acordă niciun avantaj de poziție beneficiarilor de fonduri europene aflați în această situație, condițiile contractuale rămân neschimbate, iar interdicția modificării contractului pe durata mandatului previne expres orice posibilă favorizare. Operatorii economici concurenți nu sunt în niciun fel dezavantajați, iar regulile generale ale achizițiilor publice și ale finanțărilor nerambursabile rămân pe deplin aplicabile.

Efectele sociale

Pe plan social, propunerea legislativă contribuie la întărirea încrederii cetățenilor în viața publică locală prin oferirea unui cadru legal coerent și proporțional, care nu sancționează nediferențiat cetățenii activi din punct de vedere economic și civic. Comunitățile locale, în special cele mici, beneficiază de aleși capabili să atragă resurse europene și să gestioneze proiecte complexe, ceea ce este un factor de dezvoltare locală pe termen lung.

Măsura propusă consolidează totodată principiul accesului egal la funcțiile publice electivă, prin eliminarea unei bariere de fapt care, în prezent, descurajează sau exclude din competiția electorală cetățenii implicați în proiecte cu finanțare europeană.

Impactul social pozitiv se materializează și prin evitarea perturbării administrației publice locale produse de demisii forțate ale primarilor sau viceprimarilor care, în lipsa reglementării propuse, ar trebui să aleagă între pierderea mandatului și pierderea proiectului. Stabilitatea conducerii unităților administrativ-teritoriale este un bun public



ce trebuie protejat ori de câte ori protecția sa este compatibilă cu prevenirea efectivă a conflictelor de interese.

Evaluarea costurilor și beneficiilor

Costurile asociate adoptării și aplicării prezentei reglementări sunt minime și se limitează la adaptarea procedurilor de verificare a regimului incompatibilităților de către Agenția Națională de Integritate, costuri ce se vor încadra în resursele bugetare existente ale acestei instituții.

Beneficiile reglementării sunt, în schimb, multiple și concrete: salvarea unor proiecte cu finanțare europeană care altfel ar fi abandonate, cu evitarea restituirii sumelor primite și a plății de penalități; menținerea stabilității administrative locale; încurajarea participării cetățenilor activi la viața publică; consolidarea predictibilității regimului juridic al incompatibilităților; armonizarea cadrului național cu logica reglementărilor europene privind gestionarea fondurilor structurale.

Raportul cost-beneficiu al reglementării este vădit pozitiv, iar caracterul restrictiv al excepției, condiționată de cinci cerințe cumulative, asigură că beneficiile nu vor fi obținute cu prețul unei diminuări a integrității regimului general al incompatibilităților.

III. IMPACTUL FINANCIAR ASUPRA BUGETULUI GENERAL CONSOLIDAT

Impactul pe termen scurt

Propunerea legislativă nu generează cheltuieli suplimentare pentru bugetul general consolidat în anul în curs. Adaptarea procedurilor administrative la nivelul Agenției Naționale de Integritate și al autorităților de management ale programelor operaționale se realizează în limita resurselor și competențelor existente, prin instrucțiuni interne și actualizări procedurale ce nu implică alocări bugetare suplimentare.

Pe termen scurt, reglementarea produce un efect financiar pozitiv indirect prin evitarea restituirii către bugetul Uniunii Europene a sumelor primite în cadrul proiectelor care, în absența reglementării, ar fi abandonate ca urmare a pierderii calității de comerciant persoană fizică de către beneficiar.

Impactul pe termen lung

Pe perioada următorilor cinci ani, impactul financiar al reglementării asupra bugetului general consolidat este unul neutru până la pozitiv. Reglementarea nu generează cheltuieli noi recurente, dar contribuie la economisirea unor resurse publice



care altfel ar fi alocate restituirii fondurilor europene neabsorbite corespunzător sau plății de penalități pentru proiecte abandonate.

În aceeași perspectivă, finalizarea proiectelor salvate prin aplicarea excepției contribuie indirect la veniturile bugetare prin generarea de TVA pe achizițiile efectuate în implementare, prin impozitele aferente activităților economice susținute și prin contribuțiile sociale generate de locurile de muncă păstrate sau create prin proiect.

Reglementarea nu modifică structura veniturilor sau a cheltuielilor bugetare prevăzute în legile bugetare anuale și nu impune ajustări ale acestora.

IV. IMPACTUL ASUPRA SISTEMULUI JURIDIC

Implicațiile asupra legislației în vigoare

Propunerea legislativă completează art. 87 din Legea nr. 161/2003 prin introducerea unui nou alineat, (4), care instituie o excepție circumstanțiată de la regula generală de incompatibilitate prevăzută la alin. (1) lit. g). Modificarea este precisă, delimitată și nu afectează celelalte dispoziții ale legii sau coerența regimului general al incompatibilităților aleșilor locali.

Reglementarea este corelată cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, în special cu dispozițiile referitoare la regimul incompatibilităților aleșilor locali, fără a fi necesare modificări conexe ale acestui act normativ.

De asemenea, reglementarea este compatibilă cu Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, care reglementează competențele și procedurile Agenției Naționale de Integritate. Această autoritate va putea aplica în mod direct noile prevederi prin intermediul procedurilor sale existente de verificare a regimului incompatibilităților, cu adaptările punctuale ale documentației solicitate persoanelor în cauză pentru a permite verificarea îndeplinirii celor cinci condiții cumulative ale excepției.

Compatibilitatea cu reglementările Uniunii Europene

Propunerea legislativă este pe deplin compatibilă cu reglementările Uniunii Europene în materia gestiunii fondurilor structurale și de investiții, în special cu prevederile Regulamentului (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de



dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură.

Reglementarea propusă nu modifică în niciun fel regimul european de prevenire a conflictelor de interese în implementarea proiectelor cu finanțare europeană, regim care continuă să se aplice în paralel cu regimul național al incompatibilităților. Cele cinci condiții cumulative ale excepției sunt construite în deplină consonanță cu logica preventivă a reglementărilor europene, fără a le suplini sau a le diminua.

De asemenea, propunerea este conformă cu principiile generale de drept ale Uniunii Europene în materia funcției publice electivă, în special cu principiul proporționalității restricțiilor aplicate exercițiului drepturilor electorale.

Jurisprudența relevantă

Jurisprudența Curții Constituționale a României consolidează abordarea propusă prin reglementarea de față, prin recunoașterea constantă a faptului că restricțiile aplicate exercițiului unei demnități publice electivă trebuie să respecte principiul proporționalității și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului legitim urmărit.

V. CONSULTĂRILE DERULATE ȘI ACTIVITĂȚILE DE INFORMARE PUBLICĂ

Consultările efectuate

Elaborarea propunerii legislative a beneficiat de consultări cu reprezentanți ai autorităților publice locale, cu specialiști în domeniul integrității publice și cu practicieni implicați în implementarea proiectelor cu finanțare europeană. Consultările au evidențiat că situația vizată de reglementare este una recurentă, întâlnită la fiecare ciclu electoral local, și că soluțiile improvizate la nivelul fiecărui caz în parte nu pot înlocui o reglementare clară și unitară.

Activitățile de informare publică

După adoptarea legii, autoritățile de aplicare – în principal Agenția Națională de Integritate – vor asigura informarea destinatarilor reglementării prin instrumentele specifice (ghiduri, comunicate, secțiuni dedicate ale site-urilor instituționale), astfel încât persoanele vizate să poată evalua cu acuratețe aplicabilitatea excepției la situația lor concretă.



VI. MĂSURILE DE IMPLEMENTARE

Modificările instituționale și funcționale

Adoptarea prezentei reglementări nu presupune înființarea de noi instituții, modificarea structurii organizatorice a celor existente sau redistribuirea unor competențe între autorități publice. Aplicarea noului alin. (4) al art. 87 se realizează în cadrul competențelor și procedurilor existente ale Agenției Naționale de Integritate, care va verifica, în cadrul activității sale curente de control al regimului incompatibilităților, îndeplinirea condițiilor cumulative ale excepției.

Pentru fluenta aplicării, va fi necesară actualizarea, prin act administrativ al Agenției Naționale de Integritate sau prin coordonare cu autoritățile de management ale programelor operaționale, a documentației pe care persoanele aflate în situația vizată o vor depune pentru a putea beneficia de excepție. Aceste documente se referă în principal la contractul de finanțare și actele adiționale, la angajamentele privind obligația de abținere și la evidența calității de comerciant persoană fizică.

Prezenta expunere de motive fundamentează necesitatea și oportunitatea completării art. 87 din Legea nr. 161/2003 cu o excepție circumstanțiată și strict condiționată de la regula generală a incompatibilității alesului cu calitatea de comerciant persoană fizică, demonstrând că soluția propusă este necesară pentru salvarea unor proiecte de interes public finanțate din fonduri europene nerambursabile, suficientă pentru atingerea obiectivului urmărit fără a compromite integritatea regimului general al incompatibilităților și posibilă în plan tehnic, juridic și instituțional, în conformitate cu principiile constituționale, cu acquis-ul Uniunii Europene și cu standardele jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.

INIȚIATOR:

Senator AUR George-Cezar Petre

LISTA

Susținătorilor propunerii legislative – Lege pentru completarea art. 87 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
1	PEIU PETRISOR	AUR	
2	Petre George Osoch	AUR	
3	Andrei Dîlău	AUR	
4	Stefan Geanănu	AUR	
5	Parosca Teuf	AUR	
6	IACOB CONSTANTIN-CIPRIAN	AUR	
7	Sonda M. Ionuț	AUR	
8	ROMAN MARIUS-VALENTIN	AUR	
9	VASILE MARIAN	AUR	
10	BUMITRESCU CRISTINA - GABRIELA	AUR	
11	Boreoni Sorino	AUR	
12	Silgeanu Boblin	AUR	
13	STREZA MICUANT	AUR	

LISTA

Suținătorilor propunerii legislative – Lege pentru completarea art. 87 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
14.	Plăzeu Laurențiu	AUR	
15.	SÎPOS Eugen Cristian	AUR	
16.	COSTACHE CHERITĂ	AUR	
17.	Constantinescu Rodica	AUR	
18.	SPAU DUMITRU	A.U.R.	
19.	Lăvric Sorin	AUR	
20.	PĂUCEANU - FERNANDES LUMINIȚA	A.U.R.	
21.	LAHIECĂ ȘTEFĂNESCU	AUR	
22.	Voescu Virgil G.	AUR	

LISTA

Suținătorilor propunerii legislative – Lege pentru completarea art. 87 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
1.	SIMION GEORGE NICOLAE	AUR	
2.	Priscu Ionel	AUR	
3.	Negrea Petru	AUR	
4.	IAGAR MONICA	AUR	
5.	POPESCU ANTONIO GABI	AUR	
6.	PUSCASU PETRE	AUR	
7.	VARSAI CIPRIAN NICOLAE	AUR	
8.	ENACHE DIANA	AUR	
9.	CIORNEI DANIEL- CĂTĂLIN	AUR	
10.	MIHAESCU MUGUR	AUR	
11.	BIRO DANIEL RĂZVAN	AUR	
12.	BARSAN TISERU CĂTĂLIN	AUR	
13.	KOLAR EDUARD	AUR	

LISTA

Susținătorilor propunerii legislative – Lege pentru completarea art. 87 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
14.	Bocan T. M.	AUR	
15.	COMAN DEIGOR	AUR	
16.	MITREA DUMITRINA	AUR	
17.	BORDIAN ALEXANDRU	AUR	
18.	CACUN GHE MATIES	AUR	
19.	NEGOESCU MIHAI-BOGDAN	AUR	
20.	POPOVICI FLORIN - GABRIEL	AUR	
21.	GROZA VERONICA	AUR	
22.	MICHAEL SAMUEL - VIRGIL	AUR	
23.	TAMASĂ DAN	AUR	
24.	CIPRIAN PARASCHIV	AUR	
25.	GURCU SILVIU - OCTAVIAN	AUR	
26.	PASCARIU MIHAI - COSMIN	AUR	

LISTA

Susținătorilor propunerii legislative – Lege pentru completarea art. 87 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției

[illegible]