



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)

Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 5865/02.09.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind interzicerea
externalizării elaborării strategiilor naționale, a planurilor naționale
de acțiune și a documentelor de politici publice esențiale
(b469/20.08.2026)**

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative privind interzicerea externalizării elaborării strategiilor naționale, a planurilor naționale de acțiune și a documentelor de politici publice esențiale (b469/20.08.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 2.09.2026, desfășurată online, conform prevederilor art. 30 alin. (1) din Regulamentul de organizare și funcționare, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- propunerea legislativă privind interzicerea externalizării elaborării strategiilor naționale, a planurilor naționale de acțiune și a documentelor de politici publice esențiale este, în principiu, justificată din punct de vedere juridic și compatibilă cu obiectivele de consolidare a capacității administrative și de protejare a interesului

public. Totuși, având în vedere evenimente anterioare legate de diminuarea drepturilor salariale sau diminuarea acestora, lipsa unei politici coerente privind funcția publică și a unor politici care să limiteze drastic numirile politice în funcții publice, procesul de restructurare și reorganizare în interiorul instituțiilor publice din ultimii ani realizat fără un audit instituțional, se poate constata că toate acestea au determinat scăderea vizibilă a capacității instituțiilor publice de a mai elabora și actualiza documente de natura celor care sunt obiectul propunerii legislative și plecarea majorității specialiștilor din sistemul public;

- trebuie avută în vedere capacitatea instituțională insuficientă a ministerelor:
 - expunerea de motive a propunerii legislative se raportează, cu titlu de exemplu, la situația particulară a Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, însă problema este generalizată la nivelul întregii administrații publice centrale;
 - propunerea legislativă instituie o interdicție generală privind externalizarea elaborării strategiilor naționale și a altor documente de politici publice, fără a ține cont de capacitatea tehnică și de resursele disponibile la nivelul fiecărui minister. În lipsa unor măsuri prin care această capacitate să fie consolidată, interdicția poate afecta elaborarea strategiilor care presupun analize complexe, modelarea unor scenarii și utilizarea unor programe informatice specializate;
 - necesitatea ca ministerele să coordoneze și să își asume documentele strategice este justificată, însă această responsabilitate nu exclude folosirea expertizei externe. În numeroase domenii, consultanții asigură datele, analizele și experiența tehnică de care administrația nu dispune, în timp ce ministerul trebuie să stabilească direcțiile urmărite, să verifice ipotezele folosite și să păstreze decizia finală asupra documentului;
 - structurile de specialitate din majoritatea ministerelor nu dispun de personal calificat pentru modelarea de scenarii prospective pe baza unor seturi ample de date, și nici de acces la instrumente și software-uri de modelare specializate, comparabile cu cele utilizate de firme de consultanță cu expertiză internațională. Interdicția absolută instituită prin art. 1 alin. (2)-(3) nu ține cont de această realitate instituțională și de bugetare, riscând să lase ministerele fără instrumentul la care recurg în prezent tocmai pentru a suplini acest deficit de capacitate;
- eliminarea bruscă a posibilității de a apela la consultanță externă, fără o măsură tranzitorie de consolidare prealabilă a capacității interne (recrutare, formare, dotare

cu instrumente de modelare), este de natură să genereze întârzieri semnificative în elaborarea unor documente strategice esențiale pentru direcția de dezvoltare a țării, precum și o scădere a calității tehnice a acestora, cu efecte negative asupra capacității României de a-și fundamenta politicile publice pe analize solide și pe bune practici internaționale.

- considerăm că soluția corectă este complementaritatea, nicidecum excluderea:
 - elaborarea strategiilor naționale ar trebui realizată în strânsă colaborare între consultanții externi și personalul de specialitate din minister, acesta din urmă având rolul de a furniza datele de input necesare și de a valida obiectivele și rezultatele identificate, rol care este prezentat, de altfel, în art. 2 din propunerea legislativă pentru contractele de studii/date, dar nu și pentru elaborarea propriu-zisă a textului strategic, unde interdicția rămâne totală;
 - lipsa datelor este, de multe ori, obstacolul real în calea unei strategii coerente, iar activitatea de modelare și de proiectare a direcțiilor de acțiune pe baza acestor input-uri este, în condițiile actuale de buget și de expertiză existente la nivelul ministerelor, practic imposibil de realizat exclusiv cu forțe proprii.
- interdicția generală și absolută prevăzută la art. 1 este excesiv de rigidă. Existența unei structuri de specialitate în organigrama unei instituții nu înseamnă, în toate situațiile, că aceasta dispune de întreaga expertiză tehnică, științifică sau interdisciplinară necesară elaborării unui document strategic complex;
- strategiile naționale pot presupune analize economice, sociologice, tehnologice, statistice, climatice, juridice sau de impact care necesită competențe foarte specializate ori acces la expertiză care nu există în mod permanent în administrația publică. O interdicție absolută poate conduce, în anumite situații, la diminuarea calității fundamentării politicilor publice, nicidecum la consolidarea capacității administrative. Posibilitatea, prevăzută la art. 2, de contractare a unor studii privind date, inventarieri sau analize științifice nu înlătură problema, deoarece propunerea legislativă impune ca rezultatele acestora să nu poată constitui „text de bază” al strategiei sau al planului de acțiune;
- o problemă deosebită o reprezintă prevederile art. 3, care interzice *„atribuirea contractelor prevăzute la art. 2 sau a oricăror contracte de consultanță legate de strategii către societăți comerciale, asocieri sau organizații neguvernamentale în care figurează, ca asociați, administratori, angajați sau colaboratori, persoane care au deținut funcții de conducere, de consiliere sau de specialitate în ministerul*

respectiv în ultimii 5 ani.” Există deja reglementări privind pantouflage-ul („revolving door”), Legea nr. 189/2025 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul integrității introducând reglementări stricte. Această interdicție operează automat și colectiv, independent de existența unui conflict de interese concret. Simplul fapt că o organizație are printre angajați sau chiar colaboratori o persoană care a lucrat în minister în ultimii cinci ani conduce la excluderea întregii organizații de la contractare;

- propunerea legislativă creează astfel o diferență de tratament între operatorii economici și organizațiile neguvernamentale exclusiv în funcție de istoricul profesional al uneia dintre persoanele cu care acestea au raporturi juridice. Textul nu distinge în funcție de funcția anterior ocupată, gradul de implicare în domeniul strategiei respective, accesul la informații confidențiale, existența unei legături cu procedura de achiziție sau posibilitatea apariției unui conflict real de interese;
- mai mult, interdicția se aplică inclusiv în cazul unui simplu colaborator, ceea ce poate conduce la excluderea unei entități pentru existența unei relații contractuale punctuale cu o persoană care a lucrat anterior în minister, chiar dacă aceasta nu are nicio implicare în contractul pentru care se desfășoară procedura;
- prevenirea conflictelor de interese și a fenomenului de tip „revolving door” trebuie realizate prin mecanisme proporționale: obligații de declarare a intereselor, incompatibilități raportate la activitatea concretă, perioade de restricție pentru persoanele care au exercitat atribuții relevante, reguli privind utilizarea informațiilor nepublice și excluderea din procedură atunci când există un conflict de interese identificabil. O interdicție generală de cinci ani care se extinde automat asupra întregii societăți, asocieri sau organizații depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit;
- soluția ridică, prin urmare, probleme din perspectiva egalității de tratament, dar și a libertății economice și a libertății profesionale, întrucât efectele juridice ale fostului raport de serviciu al unei persoane sunt transferate asupra unor terți care nu au avut nicio legătură cu acel raport;
- interdicția generală de utilizare a fondurilor europene nerambursabile pentru elaborarea ori actualizarea anumitor strategii este insuficient justificată. Posibilitatea utilizării asistenței tehnice europene și a expertizei externe trebuie analizată în raport cu condițiile programului de finanțare și cu necesitățile concrete ale administrației, nicidecum exclusă aprioric printr-o regulă generală aplicabilă tuturor domeniilor;

- nu există principiul juridic conform căruia exclusiv personalul din structurile de specialitate ale ministerelor este implicat în elaborarea Strategiilor naționale, în conformitate cu actul normativ în vigoare: Hotărârea Guvernului nr. 379 din 23/03/2022, care aprobă Metodologia de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a strategiilor guvernamentale. Cadrul juridic românesc de elaborare a politicilor publice permite, în multiple cazuri interdisciplinare și multidimensionale cu implicații transnaționale, utilizarea expertizei și a consultării externe, inclusiv cu actori relevanți din spațiul EU și/sau internațional (precum UN sau OECD);
- multe ministere nu dispun de suficienți specialiști și nici de programele necesare pentru realizarea unor prognoze, modelarea unor situații viitoare și evaluarea efectelor diferitelor măsuri. Aceste limitări sunt cu atât mai importante în domenii precum energia, mediul sau schimbările climatice, unde elaborarea strategiilor necesită cunoștințe tehnice și acces la date și metode de analiză specifice. Interzicerea consultanței externe nu înlătură aceste limite și poate conduce la întâzieri sau la documente insuficient fundamentate;
- folosirea expertizei externe nu înseamnă transferarea responsabilității ministerului. Instituția publică trebuie să coordoneze procesul, să stabilească obiectivele, să verifice datele și ipotezele folosite și să își asume forma finală a strategiei. Colaborarea cu experții contractați trebuie mai bine reglementată, inclusiv prin implicarea directă a personalului ministerului și transferul cunoștințelor acumulate, fără a fi însă interzisă în totalitate;
- expunerea de motive nu demonstrează că externalizarea este nejustificată în toate situațiile. Faptul că o direcție are 13 posturi ocupate nu înseamnă că personalul respectiv dispune de timpul, experiența și resursele tehnice necesare pentru elaborarea integrală a unei strategii naționale. Totodată, analizarea documentului și formularea unor amendamente de către specialiștii ministerului indică implicarea instituției în elaborarea strategiei și nu demonstrează inutilitatea expertizei contractate;
- o reglementare în acest domeniu ar trebui să urmărească asumarea documentelor strategice de către ministere, justificarea contractării serviciilor externe, publicarea contractelor și a rezultatelor obținute, transferul de cunoștințe către personalul administrației și aplicarea unor reguli clare privind conflictele de interese, fără instituirea unei interdicții generale asupra utilizării expertizei externe;

- enumerarea documentelor prevăzute la art. 1, respectiv a celor care intră sub incidența prevederilor propunerii legislative, poate genera dificultăți în aplicarea acesteia, în condițiile în care termenii utilizați nu sunt definiți în mod clar;
- în concluzie, interzicerea externalizării elaborării strategiilor naționale poate limita accesul instituțiilor publice la expertiză specializată, interdisciplinară sau indisponibilă la nivel intern;
- transferarea integrală a elaborării acestor documente către personalul ministerelor, fără o evaluare a capacității administrative și a resurselor disponibile, poate conduce la supraîncărcarea angajaților, întâzieri și scăderea calității documentelor strategice;
- limitarea la nivel general pe care o propune proiectul nu apare ca oportună în condițiile detaliate de mai sus și, deși justă, ar trebui precedată de o reformă care să corecteze incapacitatea instituțională actuală.

Președinte,
Sterică FUDULEA