



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. 3370/13.05.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor (b256/28.04.2026)

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 protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor (b256/28.04.2026)*.

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 13.05.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- deși obiectivul protejării infrastructurilor și activelor strategice poate reprezenta un interes legitim al statului, propunerea legislativă ridică probleme de constituționalitate, tehnică legislativă și compatibilitate cu dreptul european;
- proiectul legislativ intră în conflict și cu actualul cadru european privind investițiile străine directe. România dispune deja de mecanisme de control al investițiilor în domenii strategice prin aplicarea Regulamentului 2019/452 și a

legislației naționale în materie. Propunerea creează un regim paralel, excesiv și necorelat cu normele europene, instituind restricții generale și nediferențiate privind transferurile către persoane cu cetățenie sau naționalitate străină;

- propunerea este construită pe o premisă incompatibilă cu ordinea juridică europeană, respectiv aceea că statul poate restrânge liber circulația capitalurilor și libertatea de stabilire pentru a proteja întreprinderile publice de transferuri către terți. Propunerea condiționează transferul de control către cetățeni sau persoane juridice cu naționalitate străină de acordul Guvernului, inclusiv în ipoteza în care statul nu și-a exercitat dreptul de preempțiune. Aceasta este, în esență, un mecanism de autorizare prealabilă general și discreționar, pe care Curtea de Justiție a Uniunii Europene l-a calificat în mod repetat ca incompatibil cu libertatea de circulație a capitalurilor, în absența unor criterii obiective, transparente și controlabile jurisdicțional;
- Planul Național de Redresare și Reziliență al României conține jaloane și ținte specifice privind reforma întreprinderilor de stat, printre care profesionalizarea consiliilor de administrație, publicarea rapoartelor de performanță și reducerea subvențiilor implicate, jaloane a căror îndeplinire condiționează accesul României la tranșele de finanțare europeană nerambursabilă în valoare totală de 28,5 miliarde de euro. Adoptarea unei legi care merge în sens diametral opus acestor jaloane, consolidând controlul politic asupra întreprinderilor publice și blocând accesul la capital privat, poate fi invocată de Comisia Europeană ca motiv de suspendare sau reducere a fondurilor europene viitoare. Consecința financiară directă ar fi pierderea accesului la fonduri europene nerambursabile destinate investițiilor publice, afectând tocmai capacitatea României de a finanța infrastructura și serviciile publice de care depinde calitatea vieții și productivitatea salariaților;
- enumerarea „domeniilor esențiale ale economiei” este mult prea largă, incluzând sectoare economice întregi precum agricultura, industria alimentară, metalurgia sau transportul rutier de marfă. O asemenea abordare riscă să genereze insecuritate juridică și descurajarea investițiilor private;
- din punct de vedere al tehnicii legislative, propunerea legislativă este redactată deficitar și conține numeroase formulări improprie normelor juridice. Expunerea de motive utilizează argumente generale și afirmații fără fundament juridic concret, fără analiză reală de impact și fără corelare suficientă cu legislația existentă. În plus, anumite dispoziții sunt contradictorii sau insuficient reglementate, în special cele privind exercitarea dreptului de preempțiune,

raporturile cu piața de capital și mecanismele de finanțare prin obligațiuni convertibile;

- totodată, propunerea legislativă face posibilă intervenția discreționară a statului în activitatea societăților comerciale și în circulația capitalului. Punctul de pornire al oricărei evaluări economice obiective trebuie să fie starea actuală a întreprinderilor publice românești, entitățile pe care proiectul le are în vedere. Sectorul întreprinderilor publice românești se caracterizează prin rentabilitate sistematic inferioară sectorului privat comparabil, pierderi operaționale cronice la mai mult de jumătate dintre entitățile monitorizate și o dependență structurală de transferuri și garanții din bugetul de stat. Autoritatea pentru Administrarea Activelor Statului gestionează un portofoliu în care întreprinderile cu pierderi acumulate depășesc valoric întreprinderile profitabile. Aceasta înseamnă că mecanismul de preempțiune propus nu protejează entități economice performante de atacuri externe, ci blochează accesul la capital privat și la competență managerială tocmai pentru entitățile care au cel mai acut nevoie de restructurare. A bloca transferul de control asupra unor companii cronice deficitare poate avea ca efect perpetuarea pierderilor și transformarea bugetului public într-un instrument de subvenționare permanentă a ineficienței manageriale. Raportul Comisiei Europene privind procedura de deficit excesiv aplicată României confirmă că subvențiile și transferurile către întreprinderile publice au reprezentat în perioada 2019 - 2023 între 0,4% și 0,7% din PIB anual, sumă care, la nivelul PIB-ului nominal al României de circa 1.400 miliarde de lei în 2023 conform datelor INS, se traduce într-un cost de susținere a sectorului public de 5,6 - 9,8 miliarde de lei pe an. Proiectul nu prevede niciun mecanism care să condiționeze protecția acordată de creșterea performanței, ceea ce înseamnă că aceste costuri vor fi menținute sau chiar amplificate ca urmare a eliminării presiunii competiționale asupra managementului acestor entități;
- inițiativa legislativă manifestă un deficit de calitate important, constând în imprecizia definițiilor fondatoare ale întregului mecanism normativ. Conceptul central al proiectului, cel de preluare ostilă, este definit la art.2 alin. (2) prin referire la absența acordului acționarului unic sau majoritar, al administratorilor și al reprezentanților salariaților, formulare care creează o ambiguitate structurală. Mai exact, ce se întâmplă atunci când aceste trei categorii nu sunt de acord între ele, adică atunci când acționarul majoritar dorește transferul, dar administratorii sau reprezentanții salariaților se opun? Proiectul nu răspunde acestei întrebări, lăsând un vid normativ în implementare. Absența oricărui

mecanism de evaluare a proporționalității în exercitarea dreptului de preempțiune sau a aprobării guvernamentale este o altă deficiență tehnică gravă. Art. 6 stabilește că dreptul de preempțiune se exercită în termen de 45 de zile calendaristice de la notificare, fără a preciza niciunul dintre criteriile pe baza cărora titularul dreptului decide dacă exercită sau nu acest drept. Absența criteriilor obiective de decizie transformă mecanismul dintr-un instrument juridic într-o putere discreționară executivă fără standard de control judiciar;

- calitatea tehnică deficitară se extinde și la mecanismul de finanțare prin obligațiuni convertibile prevăzut la art. 9, care este formulat cu o imprecizie remarcabilă pentru un instrument cu consecințe bugetare și de piață de capital potențial semnificative. Proiectul nu stabilește cine autorizează emisiunile de obligațiuni, care este procedura de aprobare, cum se calculează condițiile de conversie, care sunt regulile de prioritate în caz de insolvență a emitentului și cum interacționează aceste instrumente cu regimul ajutorului de stat;
- mecanismul de finanțare propus prin art. 9, care permite statului să acorde împrumuturi convertibile în acțiuni la dobânzi de maximum BNR plus 1,5 puncte procentuale, finanțate prin obligațiuni listate la bursă și subscribe de populație, ridică probleme economice care nu sunt abordate în expunerea de motive. În contextul în care România a înregistrat în 2023 cel mai mare deficit bugetar din Uniunea Europeană, de 8,6% din PIB conform datelor Eurostat, și în care datoria publică a urcat la 51,8% din PIB față de un nivel de 35% în 2019, orice mecanism suplimentar de îndatorare publică, chiar și prin instrumente care ocolesc formal bugetul general consolidat, adaugă presiune pe datoria publică;
- propunerea legislativă extinde dreptul de preempțiune inclusiv asupra fostelor întreprinderi publice privatizate și asupra unor operațiuni precum majorări de capital, schimburi, dări în plată sau împrumuturi convertibile, fapt de natură a afecta libertatea economică, dreptul de proprietate și libera circulație a capitalurilor, fără a exista elemente clare cu privire la intervenția statului;
- extinderea dreptului de preempțiune și la fostele întreprinderi publice privatizate, prevăzută la art. 3 alin. (1), creează o categorie juridică și economică retroactivă care subminează securitatea juridică a tranzacțiilor anterioare. Aceasta înseamnă că statul își rezervă un drept de preempțiune asupra societăților deja privatizate complet, față de care nu mai deține nicio participație. Această extindere este juridic illogică, dreptul de preempțiune presupunând o legătură curentă cu bunul sau societatea în cauză, nu o relație istorică stinsă prin privatizare. Prevederea în cauză trimite un semnal profund negativ pe piețele

financiare internaționale, sugerând că statul român poate reconsidera efectele privatizărilor deja finalizate prin intervenție legislativă ulterioară;

- un alt argument vizează definirea extrem de largă a domeniilor esențiale ale economiei, care acoperă practic toate sectoarele productive majore ale României și înseamnă că mecanismul de preempțiune nu este un instrument de securitate economică bine calibrat însă un instrument de intervenție discreționară generalizată. Experiența economică comparativă demonstrează că mecanismele eficiente de screening al investițiilor strategice sunt caracterizate tocmai prin specificitate sectorială ridicată, praguri cantitative clare, criteriile obiective de evaluare a riscului pentru securitatea națională și proceduri transparente cu termene stricte. Toate aceste caracteristici lipsesc din proiectul de act normativ, care înlocuiește criteriile obiective cu puterea discreționară a Guvernului de a aproba sau refuza transferul de control, creând un teren fertil pentru capturarea reglementării și favorizarea unor interese private prin intermediul mecanismelor de stat, în detrimentul eficienței economice și al interesului general;
- per ansamblu, soluțiile propuse sunt excesive, insuficient fundamentate și pot genera efecte negative semnificative asupra mediului economic și investițional. Instituirea unui drept extins de preempțiune în favoarea statului sau a unităților administrativ-teritoriale, aplicabil inclusiv fostelor întreprinderi publice privatizate și unor categorii largi de active, precum și condiționarea transferurilor către terți cu cetățenie sau naționalitate străină de acordul Guvernului, riscă să introducă un grad ridicat de incertitudine juridică și administrativă. În forma propusă, propunerea legislativă poate afecta predictibilitatea tranzacțiilor, libera circulație a capitalurilor, dreptul de proprietate și principiile concurenței loiale, fără a demonstra în mod clar proporționalitatea măsurilor în raport cu riscurile invocate;
- propunerea legislativă utilizează concepte cu potențial larg de interpretare, precum „preluare ostilă”, „domenii esențiale ale economiei” sau „active strategice”, fără a institui criterii obiective și proceduri suficient de clare pentru aplicarea lor. Se califică drept preluare ostilă orice transfer al controlului fără acordul acționarului majoritar, al administratorilor și chiar al reprezentanților salariaților. O asemenea formulare depășește cadrul dreptului societar și introduce condiții neclare, incompatibile cu principiul securității raporturilor juridice. Mecanismele propuse pot conduce la blocarea sau întârzierea unor tranzacții legitime, la descurajarea investițiilor private și la creșterea intervenției discreționare a statului în economie;

- în plus, mecanismele de finanțare prin împrumuturi convertibile și obligațiuni dedicate nu sunt însoțite de o evaluare riguroasă a riscurilor bugetare, fiscale și de piață;
- în concluzie, considerăm că propunerea legislativă necesită o revizuire accentuată pentru a încadra mult mai realist proiectul în arhitectura de nevoi economice și de control actuale deoarece această formă este una profund deficitară și neclară.
- considerăm că proiectul:
 - afectează principiile securității juridice și libertății economice;
 - creează suprapuneri și contradicții cu legislația europeană și națională existentă privind investițiile strategice;
 - introduce restricții generale și neclare asupra circulației capitalului și transferului controlului societăților;
 - nu este fundamentat printr-o analiză juridică și economică riguroasă;
 - conține numeroase deficiențe de tehnică legislativă și formulări lipsite de claritate și previzibilitate.

**Președinte,
Sterică FUDULEA**