



EXPUNERE DE MOTIVE

I. MOTIVUL ADOPTĂRII ACTULUI NORMATIV

Prezenta propunere legislativă, intitulată *„Lege privind protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor”*, înscrie necesitatea imperioasă de a institui un cadru juridic coerent și eficient pentru apărarea patrimoniului public și a activelor strategice ale statului român. Actul normativ propus răspunde unor deziderate sociale prezente și de perspectivă, pornind de la insuficiențele grave ale legislației în vigoare și de la imperativele impuse de dinamica economică contemporană.

Experiența acumulată atât la nivel intern cât și pe plan internațional demonstrează că întreprinderile publice, în particular cele care funcționează în domenii esențiale ale economiei, sunt susceptibile unor preluări ostile care amenință nu doar continuitatea lor economică, ci și interesele vitale ale comunității. Absența unui regim specific de protecție a condus în mod repetat la situații în care control asupra acestor entități a trecut în mâini care nu țineau seama de interesul public, de obligațiile contractuale față de salariat ori de responsabilitatea socială. Legislația internă în vigoare nu dispune de mecanisme preventive și coercitive suficient de robuste pentru a se opune unor asemenea proceduri, în vreme ce legislația internațională și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului impun statelor respectarea unor standarde minime în ceea ce privește apărarea proprietății publice și asigurarea continuității serviciilor de interes public.

Propunerea legislativă se fundamentează pe trei piloni strategici esențiali. În primul rând, instituirea unui drept de preempțiune în favoarea Statului român și, după caz, a unităților administrativ-teritoriale, care permite statului să dobândească controlul asupra unei întreprinderi publice sau a unor active strategice aflate în proces de transferare către terți, în condiții transparente și cu costuri previzibile. În al doilea rând, mecanismul de protecție se completează cu obligația de notificare, care asigură că statul este informat anterior despre orice intenție de transfer a controlului. În al treilea rând, propunerea instituie un sistem de reglementare a transferurilor către terți cu cetățenie sau naționalitate străină atunci când aceștia doresc să preia control



asupra unor întreprinderi care funcționează în domenii esențiale ale economiei, impunând ca asemenea transferuri să beneficieze de acordul Guvernului.

Soluțiile propuse sunt temeinic fundamentate și iau în considerare în mod deliberat interesul social, politica legislativă a statului român, necesitatea armonizării cu ansamblul reglementărilor interne și externe, precum și cu jurisprudența pertinentă a organismelor internaționale. Instrumentul legislativ propus nu reprezintă o chestiune fără precedent ci, din contra, se inspiră din practici consolidate la nivel european și mondial, unde statele au considerat întotdeauna dreptul de preemțiune și reglementarea transferurilor în domenii strategice ca instrumente normale și acceptate de drept internațional.

II. IMPACTUL SOCIOECONOMIC

Evaluarea preliminară a impactului socioeconomic al propunerii legislative demonstrează că măsurile propuse vor produce efecte pozitive semnificative asupra mediului macroeconomic, asupra mediului de afaceri, asupra dimensiunilor sociale și asupra mediului înconjurător.

Pe plan macroeconomic, instituirea unui regim de protecție pentru întreprinderile publice în domenii esențiale va contribui la stabilizarea acestor entități și va reduce volatilitatea care ar putea surveni din preluări ostile. Efectele asupra stabilității macroeconomice sunt directe și semnificative, îndeosebi considerând că numeroase dintre aceste entități sunt actori majori în sectoare-cheie ale economiei românești. Protecția împotriva preluărilor ostile va permite acestor entități să se concentreze pe obiectivele lor economice pe termen lung, fără a trebui să se apere constant împotriva scenariilor de preluare ostilă.

În privința mediului de afaceri și a efectelor asupra competitivității, propunerea legislativă nu instituie bariere protecționiste care să împiedice dezvoltarea acestuia, ci doar instituie reguli clare și transparente pentru accesul la sectoare strategice ale economiei. Pentru companiile și investitorii legitimi care operează conform dreptului, legislația propusă nu introduce impedimente semnificative. Pe de altă parte, pentru acei actori care ar dori să opereze în mod coercitiv și fără respectarea regulilor stabilite, prezenta legislație instituie constrângeri justificate și proporționale. În context internațional, astfel de mecanisme sunt considerate ca normale și nu sunt caracterizate ca neconvenționale sau protecționiste, ci ca expresie a dreptului suveran al unui stat de a-și apăra patrimoniul strategic.



Din perspectiva impactului social, propunerea legislativă are efecte pozitive directe asupra milioane de cetățeni care sunt salariați ai acestor întreprinderi sau care depind de serviciile pe care acestea le prestează. Instituirea de bariere împotriva preluărilor ostile contribuie la protecția locurilor de muncă în aceste entități, îndeosebi în contextul în care preluări ostile sunt adesea urmate de restructurări masive, concedieri și deteriorarea condițiilor de muncă. De asemenea, asigurarea continuității economice a acestor entități constituie o garanție pentru continuitatea serviciilor de interes public de care depinde populația, așa cum sunt serviciile de transport public, furnizarea energiei, prestarea serviciilor de sănătate în instituții publice și altele asemenea.

Pe plan ambiental, instituirea unei stabilități mai mari a întreprinderilor publice în domenii esențiale are efecte benefice indirecte, îndeosebi pentru acele entități care sunt active în sectoarele energiei, transportului și alte domenii cu impact ambiental semnificativ. Preluările ostile adesea aduc cu ele presiune pentru obținerea de profit pe termen scurt și tendințe de reducere a cheltuielilor. Stabilitatea și controlul public asupra acestor entități permit o mai bună echilibrare între obiectivele economice și responsabilitatea față de cetățeni.

III. IMPACTUL FINANCIAR ASUPRA BUGETULUI GENERAL CONSOLIDAT

Evaluarea impactului financiar al propunerii legislative asupra bugetului general consolidat trebuie să ia în considerare atât costurile pe termen scurt cât și beneficiile și costurile pe termen lung, considerate pe o perioadă de cinci ani.

Pe termen scurt, pentru anul curent și următorii doi ani, nu se anticipează costuri bugetare directe semnificative din implementarea propunerii legislative. Mecanismul de exercitare a dreptului de preemțiune nu generează costuri administrative de nesuportat, îndeosebi considerând că exercitarea acestui drept este condiționată de o situație concretă de transfer a controlului. Cheltuielile administrative pentru monitorizare și gestionarea procedurilor de preemțiune vor fi absorbite de cadrul organizațional existent, în particular de Autoritatea pentru Administrarea Activelor Statului. În cazuri în care statul dorește să-și exercite efectiv dreptul de preemțiune și să dobândească controlul asupra unei entități, costurile respective vor fi finanțate din resursele specifice alocate acestei autorități sau din instrumente dedicate de finanțare, cum sunt obligațiunile convertibile sau cele tradiționale.



Articolul 9 al propunerii legislative instituie mecanisme de finanțare dedicate pentru susținerea întreprinderilor publice în cazuri de dificultate. Statul și unitățile administrativ-teritoriale vor putea acorda împrumuturi convertibile în acțiuni sau în părți sociale, cu dobânzi care nu vor putea depăși cu mai mult de 1,5 puncte procentuale dobânda de referință a Băncii Naționale a României. Finanțarea acestor împrumuturi va putea proveni din emisiunea de obligațiuni dedicate, care vor fi listate la bursă și oferite, în principal, populației pentru subscriere. Această formă de finanțare are calitatea de a nu genera o sarcină directă asupra bugetului de stat, ci de a mobiliza resurse din piața de capital și din rândul investitorilor privați, ceea ce din punct de vedere al impactului fiscal este foarte favorabil.

Pe termen lung, pe o perioadă de cinci ani, beneficiile financiare ale propunerii legislative sunt semnificative. Stabilizarea și protecția întreprinderilor publice va duce la o creștere a eficienței acestora, la o mai bună gestionare a resurselor și la o producție mai ridicată de valoare adăugată. Pentru statul român, ca acționar, beneficiile se vor concretiza în dividende mai mari și în valoare mai înaltă a participației sale în aceste entități. De asemenea, stabilitatea acestor entități va reduce riscurile de criză sistemică care ar putea necesita intervenții de salvare din partea statului, cum s-a întâmplat în alte contexte istorice.

Prin mecanismul de obligațiuni convertibile, se vor mobiliza resurse private de la populație și investitori, ceea ce va diminua presiunea asupra bugetului public. În cazuri în care este necesară finanțarea de urgență pentru prevenirea insolvenței sau pentru restructurare, costurile vor fi suportate din resurse dedicate și gestionate în mod eficient, cu perspective realiste de recuperare pe termen mediu și lung.

IV. IMPACTUL ASUPRA SISTEMULUI JURIDIC

Evaluarea impactului propunerii legislative asupra sistemului juridic în vigoare demonstrează că noua reglementare este în întregime compatibilă cu legislația unională și cu normele internaționale relevante, și nu generează conflicte semnificative cu legislația internă existentă.

În privința compatibilității cu legislația Uniunii Europene, propunerea legislativă nu contravine principiilor fundamentale ale pieței interne. Articolul 7 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene stabilește că orice discriminare în baza naționalității este interzisă. Cu toate acestea, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene a consacrat constant dreptul statelor membre de a aplica restricții



proporționale și justificate pe motive de ordin public, de securitate publică și de interes economic important. Instituirea dreptului de preemțiune beneficiază de o jurisprudență consolidată în Europa și este considerat ca o manifestare legitimă a suveranității statului. Multe state europene aplică restricții similare pe transferurile de control în domenii strategice, și jurisprudența Curții de Justiție a recunoscut consistent validitatea unor asemenea măsuri, sub rezerva proporționalității și a transparenței.

În ceea ce privește implicațiile asupra legislației interne, propunerea legislativă se articulează ușor cu principalele acte normative în materie de guvernanță corporativă și proprietate publică. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice furnizează cadrul general de definiție și de reglementare a acestora, iar propunerea legislativă nu modifică definiția întreprinderilor publice, ci doar instituie mecanisme speciale de protecție în cazul transferului controlului. Codul civil, în particular instituția dreptului de preemțiune reglementată în articolele 1733-1740, furnizează un cadru juridic general în care se înscriu dispozițiile propunerii legislative. Integrarea noilor norme cu legislația existentă este organică și nu necesită modificări masive ale actelor normative în vigoare.

Propunerea legislativă corespunde, de asemenea, standardelor internaționale în materie de protecție a proprietății și de drept de ingerință economică a statului. Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care stabilește dreptul la proprietate, admite explicit că dreptul de proprietate poate fi reglementat prin legi care garantează interes public. Jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului a recunoscut că restricții asupra transferurilor de proprietate în domenii de interes public sunt justificate și proporționale. În aceeași manieră, dispozițiile Constituției României, articolul 136, permit statului să desfășoare activități economice și să instituie o economie mixtă, ceea ce înseamnă că rolul statului în protejarea și gestionarea patrimoniului public este constituțional.

V. CONSULTĂRI DERULATE ÎN VEDEREA ELABORĂRII PROPUNERII LEGISLATIVE

În vederea elaborării și fundamentării acestei propuneri legislative, au fost derulate consultări cu un spectru larg de actori interesați și de specialiști în domeniile relevante.



Recomandările principale primite în urma acestor consultări s-au focusat pe necesitatea unei definiții clare și precise a termenilor utilizați în legislație, în particular a noțiunilor de preluare ostilă și de control. De asemenea, specialiștii au menționat importanța de a finanța mecanismele de protecție prin surse diverse și de a evita o sarcină exagerată asupra bugetului statului. S-a recomandat, de asemenea, ca mecanismele de preemțiune să fie exercitate de o autoritate cu capacitate instituțională și cu independență suficientă, ceea ce a determinat atribuirea acestei responsabilități Autorității pentru Administrarea Activelor Statului, instituție deja investită cu responsabilități de guvernare corporativă.

Recomandări importante s-au referit de asemenea la necesitatea de a menține transparența și publicitatea procedurilor de exercitare a dreptului de preemțiune, pentru a evita ca mecanismul să fie utilizat în scopuri neloiale sau pentru favorizări nepermise. Din acest motiv, propunerea legislativă instituie obligații clare de notificare și instituie termene ferme pentru exercitarea dreptului de preemțiune.

VI. ACTIVITĂȚI DE INFORMARE PUBLICĂ

Elaborarea și implementarea propunerii legislative va fi însoțite de activități de informare publică ample, destinate să asigure o înțelegere corectă a scopurilor și mecanismelor instituției de noile reguli. Autoritățile responsabile vor publica materiale informative care să explice în limbaj accesibil rolul și funcțiile dreptului de preemțiune, procedurile de notificare și exercitare a acestui drept, precum și impactul așteptat al legislației asupra economiei și asupra întreprinderilor publice.

Activitățile de comunicare se vor concentra și pe transparență: vor fi publicate periodic rapoarte privind utilizarea mecanismelor instituite prin prezenta lege, statistici privind cazurile în care dreptul de preemțiune a fost exercitat, și informații privind dezvoltarea întreprinderilor publice în urma implementării legislației. Aceste rapoarte vor fi disponibile publicului și vor servi ca instrument de monitorizare a eficacității măsurilor propuse.

VII. MĂSURI DE IMPLEMENTARE - MODIFICĂRI INSTITUȚIONALE ȘI FUNCȚIONALE



Implementarea propunerii legislative va necesita o serie de măsuri instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale, destinate să asigure aplicarea corectă și eficientă a noilor norme.

La nivel de administrație centrală, Autoritatea pentru Administrarea Activelor Statului va trebui să-și consolideze capacitatea de monitorizare a transferurilor de control asupra întreprinderilor publice și să instituie proceduri clare pentru exercitarea dreptului de preemțiune. Aceasta va putea necesita crearea unor structuri dedicate în cadrul acestei autorități, cu personal cu competență în evaluare economică, analiză juridică și gestionare de procese. Vor fi necesare de asemenea revizuri ale regulamentelor interne și procedurilor de lucru pentru a se acomoda noile responsabilități.

Propunerea legislativă instituie de asemenea o obligație pentru Ministerul Finanțelor să gestioneze emisiunea de obligațiuni destinate finanțării împrumuturilor convertibile acordate întreprinderilor publice. Aceasta va necesita o colaborare strânsă între Ministerul Finanțelor, Banca Națională a României și bursele de valori, pentru a asigura ca aceste obligațiuni sunt listate și sunt accesibile publicului. Vor fi necesare, de asemenea, revizuri ale cadrului normativ în materie de efecte bugetare și de gestionare a datoriei publice.

Pe termen mediu, va fi necesară o evaluare periodică a impactului legislației, realizată în baza datelor concrete referitoare la utilizarea mecanismelor instituite. Această evaluare va permite ajustarea regulilor dacă se dovedește că sunt necesare și va contribui la optimizarea permanentă a cadrului juridic.

INIȚIATOR:

Senator AUR Stelea Niculina

Senator AUR Vlahu Nicolae

LISTA

Susținătorilor propunerii legislative – Lege privind protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
1.	PETRIȘOR PEIU	AUR	
2.	POTOL VĂGÎNĂ	AUR	
3.	BORCEAN EORINU	AUR	
4.	PETE GEORGE COSA	AUR	
5	VASILE MARIAN	AUR	
6	ROMAN MARIUS-VALENTIN	AUR	
7	LAVRIC ȘTEIN	AUR	
8	STOICA CIPRIAN TITI	A.U.R.	
9	VLAHU NICOLAE	AUR	
10.	IACOB C. CIPRIAN	A.U.R.	
11	STELEA NICOLINA	AUR	
12.	Sanda M. Iancu	AUR	
13.	PAUCEAN FERNANDES LUMINIȚA	AUR	

LISTA

Susținătorilor propunerii legislative – Lege privind protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
14	Parasea Teodor	AUR	
15	Vlăscu Valeriu	AUR	
16	Andrei Galău	AUR	
17	Sikeresu Călin	AUR	
18	Spanu Dumitru	AUR	
19	Dumitrescu Cristina - Gabriella	AUR	
20	Cestache Chertif	AUR	
21	Constantinescu Rodica	AUR	
22	Geamănuș Ștefan	AUR	
24	Sipos Eugen - Cristin	AUR	
25	Stefanescu Daniela	AUR	
26.	Plăeșu Laurentiu	AUR	

LISTA

Susținătorilor propunerii legislative – Lege privind protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
1.	SIMION GEORGE NICOLAE	AUR	
2.	VĂRSAN CIPRIAN NICOLAE	AUR	
3.	COLEȘA ILIE-ALIN	AUR	
4.	Nulpoiu Dorcel	AUR	
5.	Constantinescu Andreea	AUR	
6.	POPESCU ANTONIO GABI	AUR	
7.	MIHAESCU MUGUR	AUR	
8.	Bogdan Gheorghe	ACR	
9.	GURCUI SILVIU - OCTAVIAN	AUR	
10.	Lucian Florin PUȘCĂȘU	AUR	
11.	COMAN, MARIO	ACR	
12.	SORIN MUNCACIU	AUR	
13.	IAGAN MONICA	AUR	

LISTA

Susținătorilor propunerii legislative – Lege privind protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
14.	BORDIAN ALEXANDRU	AUR	
15.	NEGOESCU MIHAI-BOGDAN	AUR	
16.	CIPRIAN PARASCUL	AUR	
17.	CIORNEȘ ANIEL - CĂTĂLIN	AUR	
18.	BARSTAN TIBERIU CLAUDIU	AUR	
19.	CALINGHE MATEES	AUR	
20.	BADIU GEORGE	AUR	
21.	DANCEA SILVIU	AUR	
22.	ȚILEA PETRU	AUR	
23.	BARCEA NICOLU VALENTIN	AUR	
24.	ȚUȘCAȘU PETRE	AUR	
25.	LOVIN RAMONA	AUR	
26.	IOSUB COSMIN TEODOR	AUR	

LISTA

Susținătorilor propunerii legislative – Lege privind protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor

Nr.	Numele și prenumele	Grupul parlamentar	Semnătura
27.	IANĂȘĂ DAN	AUR	
28.	MUSAT LUCIAN	AUR	
29.	GHEORGHE TONEL	AUR	
30.	VADIM-TUDOR LIDIA	AUR	
31.	Înăscu Ionelea	AUR	
32.	COSMIN CORGHOEA	AUR	
33.	Naloru Oltușanu	AUR	
34.	ANDREI GUȘĂ	AUR	
35.	Bruynseels Ramona	AUR	
36.	Emache Diana	AUR	
37.	POPOVICI FLORIN CORNEL	AUR	
38.	PASCARIU MIHAI - COSMIN	AUR	
39.	GHEORGHE MIHAI CLAUDIU	AUR	

LISTA
Susținătorilor propunerii legislative – Lege privind protecția întreprinderilor publice
românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor

Susținătorilor propunerii legislative – Lege privind protecția întreprinderilor publice românești împotriva preluărilor ostile și pentru asigurarea continuității lor

[illegible]