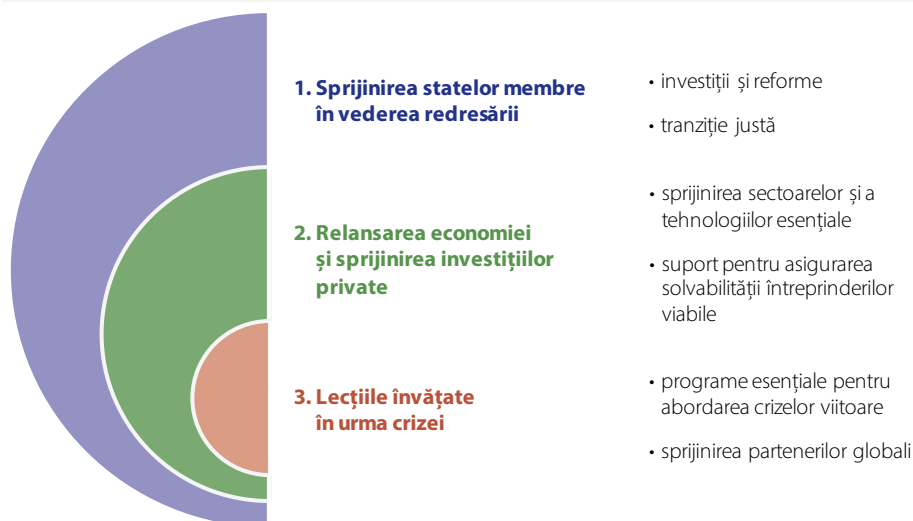


Caseta 3. „Next Generation EU”: perspective pentru o redresare economică alertă

Criza de sănătate publică ce a debutat la începutul anului 2020 a surprins prin evoluții neliniare. La mai bine de un an de la declararea de către Organizația Mondială a Sănătății a existenței unei pandemii, virusul SARS-CoV-2, al cărui genom a suferit numeroase mutații ce au condus la apariția a diverse tulpini cu grade diferite de contagiozitate, continuă să se răspândească. Chiar dacă sunt anticipate efecte benefice ale dezvoltării mai multor vaccinuri și ale demarării campaniilor de imunizare, pandemia și-a lăsat deja amprenta semnificativ asupra activității economice.

Autoritățile naționale și cele internaționale au avut însă un răspuns prompt la noua situație. Suplimentar inițiativelor pentru gestionarea crizei de sănătate publică, s-a avut în vedere și limitarea implicațiilor economice ale acesteia. Spre exemplu, pe plan intern, statele membre au adoptat măsuri pentru retenția forței de muncă, dar și pentru susținerea lichidității¹. Pe plan internațional, în tandem cu sprijinul acordat de alte instituții, Comisia Europeană a introdus un pachet amplu și diversificat de măsuri, acționând pe mai multe fronturi pentru a stopa răspândirea virusului SARS-CoV-2 și pentru a contracara impactul socio-economic al pandemiei².



Grafic A
Pilonii instrumentului „Next Generation EU”

Sursa: Comisia Europeană

Din perspectiva relevanței măsurilor economice adoptate la nivel european, se remarcă programul „Next Generation EU” (NGEU). Acesta este un instrument temporar, urmând a-și derula mecanismele specifice în perioada 2021-2026. NGEU este menit să contribuie la atenuarea daunelor economice și sociale provocate de pandemie, cu un buget total în cuantum de 750 miliarde euro, constând în granturi și împrumuturi (acordate în condiții avantajoase). Instrumentul NGEU a fost

¹ O listă a măsurilor adoptate de diverse state ale lumii, inclusiv România, este disponibilă la adresa: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

² Mai multe informații privind răspunsul Comisiei Europene la pandemie, pe domenii de acțiune, sunt disponibile la adresa: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/overview-commissions-response_ro

conceput pe 3 piloni (Grafic A), iar cea mai mare parte a finanțării va fi utilizată pentru sprijinul investițiilor publice și al reformelor structurale.

În cadrul NGEU, România beneficiază de un quantum al alocărilor de circa 32,4 miliarde euro³, dintre care 17,4 miliarde euro reprezintă granturi și 15 miliarde euro reprezintă împrumuturi în condiții avantajoase. Într-o proporție de aproape

90 la sută (Grafic B), aceste sume sunt asociate Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR) – componenta principală a NGEU. MRR reprezintă un program pentru sprijinirea reformelor și a investițiilor întreprinse de țările UE, al cărui scop este de a atenua impactul economic și social al pandemiei COVID-19, de a face economiile europene mai reziliente și de a facilita tranziția acestora către o economie verde.

Fondurile suplimentare pe care România le poate contracta în exercițiul financiar multianual 2021-2027 sunt cele asociate REACT-EU, inițiativă care continuă și extinde măsurile de răspuns la criza pandemică și de remediere a consecințelor acesteia. Resursele REACT-EU ar trebui să fie utilizate în

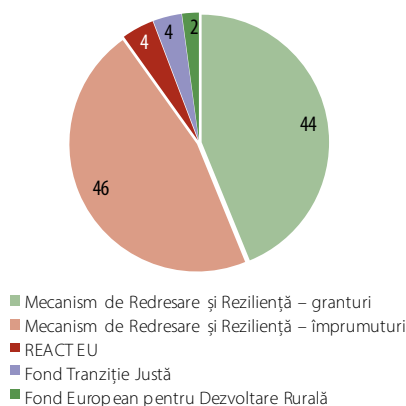
principal pentru investiții în domeniul sănătății, dar și pentru furnizarea de sprijin IMM (în special în sectoarele cele mai afectate de pandemie)⁴. Totodată, prin suplimentarea Fondurilor pentru Dezvoltare Rurală, ar putea fi finanțate proiecte ce ar sprijini comunitățile din acest mediu. O altă componentă a NGEU, în completarea alocărilor din cadrul exercițiului financiar multianual standard, se referă la Fondul pentru o Tranziție Justă, program menit să sprijine regiunile cele mai afectate de tranziția către neutralitatea climatică, precum și evitarea unei adânciri a disparităților regionale.

Din varietatea de fonduri ce alcătuiesc NGEU, MRR este principalul instrument pentru redresarea economiilor, prin prisma volumului alocărilor, constând în granturi și împrumuturi. În cazul granturilor, 70 la sută din alocările pentru fiecare stat au fost determinate pe baza: (i) populației statului respectiv, (ii) relației de proporționalitate inversă cu PIB pe locuitor și a (iii) ratei medii a șomajului din perioada 2015-2019 comparativ cu media UE. Restul de 30 la sută din alocări sunt determinate pornind de la pierderile înregistrate de statele membre (în termeni de PIB real) în timpul crizei pandemice. Având în vedere acești indicatori, România se numără printre țările cu cele mai ridicate alocări în plan european (Grafic C).

Decizia de alocare a resurselor MRR este adoptată de Consiliul European în baza Planurilor Naționale de Redresare și Reziliență (engl. *National Recovery and Resilience Plan*) transmise de fiecare stat Comisiei Europene. Planul stabilește clar un set detaliat de măsuri ca răspuns echilibrat la situația economică și socială a

Grafic B
Alocări ale României
în cadrul NGEU

procente



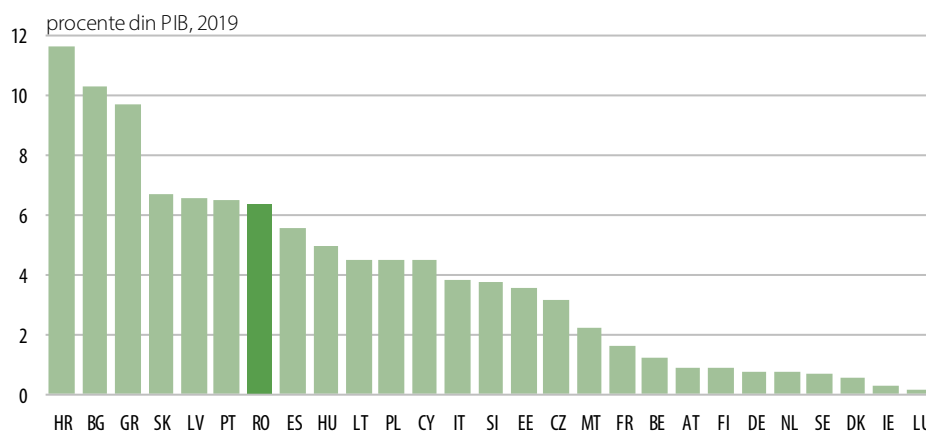
Sursa: Comisia Europeană, calcule BNR

³ Conform datelor din Planul Național de Relansare și Reziliență (versiunea din mai 2021), coroborate cu cele disponibile la adresa: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#nextgenerationeu

⁴ Mai multe detalii privind facilitatea REACT-EU sunt disponibile în Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 23 decembrie 2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2221&from=EN>

statului respectiv, inclusiv din prisma adresării provocărilor identificate de către Comisia Europeană și adoptate de către Consiliul European în contextul Semestrului European. În plus, alte condiții se referă la sumele alocate investițiilor și reformelor care susțin tranziția către o economie verde (cel puțin 37 la sută din alocările bugetare) și pe cea digitală (minimum 20 la sută din alocările bugetare). Primele tranșe de fonduri de la UE în cadrul MRR ar urma să fie transmise statelor membre încă din 2021, reprezentând prefinanțări în cuantum de 13 la sută din alocarea totală.

Grafic C
Granturi alocate în cadrul
Mecanismului de Redresare
și Reziliență



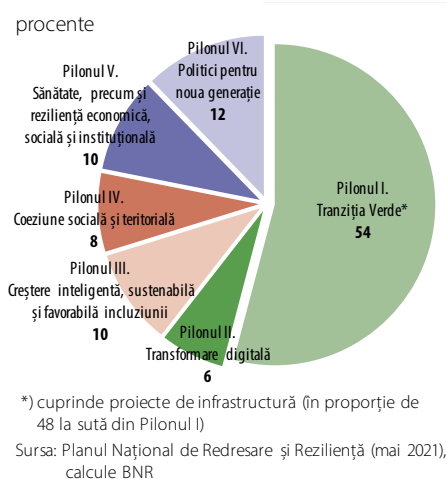
Sursa: Comisia Europeană

Alte caracteristici specifice acestor resurse se referă la existența unor constrângeri privind contractarea și plata fondurilor MRR. În vederea asigurării concentrării sprijinului financiar la începutul perioadei, 70 la sută din cuantumul disponibil trebuie angajat din punct de vedere juridic până la 31 decembrie 2022, iar restul de 30 la sută până la finele anului 2023. Plata fondurilor în cadrul mecanismului este condiționată de atingerea în mod satisfăcător de către statele membre a jaloanelor și a țintelor relevante care figurează în Planurile Naționale de Redresare și Reziliență. Plățile urmează să fie efectuate până la 31 decembrie 2026. Din această perspectivă, spre deosebire de un cadru financiar multianual standard, sumele nu pot fi făcute⁵. Această particularitate a MRR accentuează nevoia de demarare alertă a proiectelor de investiții, fiind de preferat evitarea implementării acestora (cu precădere a celor complexe) spre finele orizontului de desfășurare a MRR pentru a reduce riscul unor întâzieri concretizate în suspendarea plăților. În ceea ce privește componenta rambursabilă a MRR, împrumuturile urmează să fie restituite începând cu anul 2028.

În cazul României, o primă versiune a Planului Național de Redresare și Reziliență (PNRR) a fost elaborată în noiembrie 2020. În 2021, au urmat noi consultări publice ce au condus la actualizarea Planului. La finele lunii mai, România a transmis în mod oficial Comisiei Europene PNRR. Planul este structurat pe 15 componente constând în reforme și investiții care acoperă toți cei șase piloni ai MRR⁶ (Grafic D).

⁵ Finanțarea este suspendată în cazul proiectelor nefinalizate până în 2026, neexistând posibilitatea unor plăți ulterior acestui an.

⁶ Detalii privind domeniul de acțiune al fiecărui pilon sunt redată în Regulamentul UE 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a MRR, disponibil în format electronic la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&qid=1623417898022&from=RO>



Grafic D
Bugetul propus pe pilonii MRR

PNRR a fost conceput pe alocarea totală disponibilă în cazul României (29,2 miliarde euro). Din perspectiva domeniilor prioritare finanțării din fonduri MRR, se remarcă cel al infrastructurii (rutiere, feroviare), al energiei, dar și al sănătății și educației. În ceea ce privește etapele următoare, Comisia evaluează PNRR pe baza criteriilor stabilite în regulament și va transpune conținutul acestuia într-un act. Ulterior, Consiliul adoptă propunerea Comisiei de decizie de punere în aplicare a Planului.

Instrumentul NGEU (în particular, fondurile MRR), creează premisele unei impulsioni a redresării economiei. România ar putea beneficia de sume consistente pentru implementarea unor proiecte de investiții și reforme în diverse domenii.

În cadrul unor scenarii, a fost evaluat impactul utilizării granturilor din cadrul NGEU asupra cadrului macroeconomic. Rezultatele sunt raportate ca diferență față de un scenariu de referință care exclude aceste surse de finanțare. În cazul împrumuturilor, scenariile vizează substituția unor cheltuieli finanțate din fonduri interne și eventuale implementări ale unor proiecte excedentare celor din scenariul de referință abia spre finele orizontului analizei, în măsura reducerii volumului granturilor.

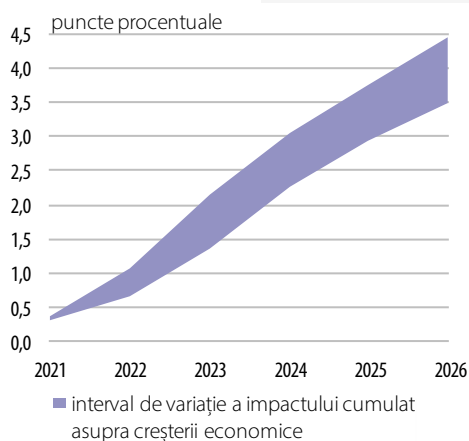
În ceea ce privește quantumul fondurilor externe nerambursabile utilizate în proiecte de investiții și reforme, ipotezele tehnice avute în vedere la construcția scenariilor au fost fundamentate pornind de la absorbția cumulată pe mai mulți ani din cadrul financiar multianual precedent (CFM 2014-2020). Prin raportarea la o rată de absorbție cumulată pe mai mulți ani, este surprinsă natura aparte a acestor fonduri și posibilitatea unei implementări mai rapide a proiectelor de investiții tocmai pentru a facilita redresarea economică. În plus, având în vedere constrângerile specifice MRR (elementul central al NGEU) privind contractarea fondurilor și plata acestora, utilizarea granturilor are potențialul să fie una relativ alertă, încă din primii ani ai noului exercițiu financiar multianual.

Profilul rambursărilor anuale este însă marcat de incertitudini inerente. În pofida prefigurării unei monitorizări robuste a stadiului implementării proiectelor, inclusiv din perspectiva țintelor asumate de autoritățile de profil, nu sunt excluse potențiale dificultăți în implementarea proiectelor, cu precădere în situația celor aflate în stadiu incipient. Din aceste considerente, au fost analizate două scenarii⁷: (i) unul optimist, care presupune implementarea unor proiecte finanțate prin granturi NGEU în quantum total de 5,1 la sută din PIB aferent anului 2019 în intervalul 2021-2023⁸, urmând a se ajunge la finele anului 2026 la o absorbție de 100 la sută și (ii) unul moderat, care presupune proiecte finanțate prin granturi NGEU în quantum total de 3,2 la sută din PIB aferent anului 2019 și o absorbție incompletă, de 70 la sută la sfârșitul anului 2026.

⁷ Scenarii construite în absența unor informații privind calendarul de implementare a proiectelor de investiții și a jaloanelor și țintelor asumate de autoritățile de profil.

⁸ Această perioadă a fost aleasă ca referință având în vedere prevederile UE privind angajarea în totalitate a sumelor MRR până la finele anului 2023, plățile fiind efectuate până la 31 decembrie 2026.

Grafic E
Impactul cumulat al
fondurilor NGEU asupra PIB real



Sursa: evaluări BNR

În vederea cuantificării impactului macroeconomic, au fost utilizate Modelul de analiză și prognoză pe termen mediu al BNR și o serie de ipoteze expert⁹.

Evidențele empirice indică, de asemenea, prezenta unor efecte de antrenare în economie. Totodată, s-a presupus că granturile NGEU reprezintă într-o proporție de 70 la sută transferuri de capital (componentă investițională).

Implementarea proiectelor de investiții și a reformelor din fonduri europene se prefigurează a avea un efect benefic asupra economiei. În condițiile descrise în cele două scenarii, impactul cumulat asupra creșterii economice din perioada 2021-2023 este evaluat a se poziționa în intervalul 1,4-2,2 puncte procentuale, fiind surprinse inclusiv efecte de antrenare, cu un posibil impact favorabil persistent asupra economiei. Pe termen mediu (2021-2026), impactul cumulat al accesării granturilor NGEU poate ajunge până la valori de peste 4 puncte procentuale raportat la scenariul care exclude

finanțarea prin acest instrument (Grafic E), valoare plasată semnificativ peste evaluările pentru Zona Euro¹⁰. La acestea se adaugă efecte provenite din partea împrumuturilor, în măsura în care adresează proiecte de investiții suplimentare celor cuantificate în scenariul de referință. Totuși, în cazul sectorului public, nevoia de consolidare fiscală consistentă și prelungită ar putea conduce la o substituție a proiectelor finanțate din fonduri interne cu cele din resurse MRR (dată fiind posibilitatea unei finanțări la costuri reduse).

Efectele de antrenare ar putea fi chiar mai accentuate în eventualitatea implementării unor proiecte de complexitate amplă și a asigurării finanțării acestora fără sincopă. În aceste condiții, multiplicatorii considerați la determinarea efectelor la nivel macroeconomic ale atragerii fondurilor NGEU ar putea fi mai ridicați, cu perspectiva de a genera efecte de amploare sporită celor redade în cele două scenarii. Totodată, un efort sporit în absorbția fondurilor europene (într-un ritm mai alert decât cel presupus în scenarii), ar conduce, de asemenea, la un impact mai consistent asupra creșterii economice.

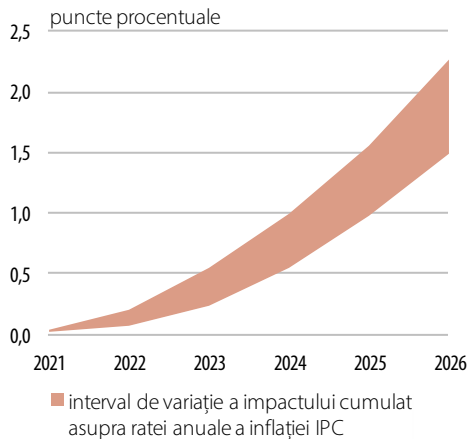
În structura PIB, deși este de așteptat ca formarea brută de capital să beneficieze de cele mai ample efecte, antrenând totodată și potențialul de creștere a economiei, angajarea de proiecte investiționale majore ar conduce inclusiv la o majorare a consumului. Comparativ cu scenariul care exclude fonduri NGEU, este de așteptat ca deviația PIB de la nivelul potențial să se plaseze la valori superioare.

Majorarea volumului investițional din economie are potențialul, cu precădere pe termen scurt, de a genera noi locuri de muncă. Totodată, proiectele de infrastructură,

⁹ Detalii privind multiplicatorii prevalenți în cazul fondurilor europene nerambursabile sunt redade în Caseta 1 „Evaluarea impactului fondurilor europene structurale și de coeziune asupra creșterii economice” din *Raportul anual*, ediția 2018.

¹⁰ Valenta *et al.* (2021) au evaluat în cazul Zonei Euro un impact cumulat în perioada 2021-2025 al instrumentului de redresare de circa 1,5 la sută din PIB. Diferența semnificativă față de potențialul impact asupra economiei românești rezidă pe de o parte în volumul ridicat al alocărilor în cazul României, iar pe de altă parte în existența unor sinergii pentru exploatarea unor alocări investiționale mari, cu eficiență ridicată în termeni de efecte asupra PIB.

Grafic F
Impactul cumulat al
fondurilor NGEU asupra
ratei anuale a inflației IPC



Sursa: evaluări BNR

competitivitate sau cele pentru dezvoltarea competențelor capitalului uman ar acționa sub forma unui șoc favorabil de productivitate resimțit de agenții economici, contracarând într-o anumită măsură efectele negative asociate deficitului de personal calificat/specializat. În aceste condiții, un impact pozitiv asupra pieței muncii are potențialul de a surveni și pe filiera creșterii productivității.

Din perspectiva ratei anuale a inflației IPC, șocul inflaționist este evaluat a fi unul relativ redus (Grafic F), presiuni în sensul creșterii prețurilor având ca sursă cererea agregată. În aceste circumstanțe, inflația de bază este de așteptat să sufere reconfigurări față de un scenariu de referință. Totuși, aceasta ar urma să fie doar parțial afectată de stimulii investiționali, în contextul în care o bună parte a acestor fonduri va stimula potențialul de creștere a economiei, reflectându-se în mică măsură într-un excedent net al cererii agregate raportat la oferta agregată. Influențe de sens opus sunt asociate unei accelerări a intrărilor de capitaluri externe, cu consecințele inerente și asupra monedei naționale. Impactul net cumulat asupra ratei anuale a inflației IPC în perioada 2021-2023, în ipotezele celor 2 scenarii alternative, este evaluat a fluctua

între 0,2-0,5 puncte procentuale.

Totodată, deficitul bugetar ar putea beneficia de ușoare corecții pe fundalul unui cadru macroeconomic mai favorabil comparativ cu scenariul de referință. În cazul granturilor, utilizarea acestora ar putea conduce la o diminuare a ponderii în PIB a datoriei publice pe seama efectelor favorabile induse PIB¹¹. Astfel, s-ar crea un spațiu fiscal suplimentar, posibil a fi utilizat pentru acordarea de noi stimulente, în paralel celor finanțate din fonduri europene. În cazul împrumuturilor, eficiența acestora ar putea fi diminuată în măsura în care acestea au o contribuție la exacerbarea datoriei publice. În schimb, în eventualitatea în care acestea sunt contractate de către administrația publică și presupun o substituție a cheltuielilor deja existente, prevalează efectele pozitive aduse de finanțarea la costuri reduse, specifice MRR.

În cazul deficitului de cont curent, impactul fondurilor NGEU este evaluat a fi unul relativ limitat. În pofida creșterii transferurilor curente care contribuie la un sold mai mare al veniturilor secundare și, implicit, la o diminuare a deficitului de cont curent, implementarea proiectelor de investiții este de așteptat să accentueze volumul importurilor, pe fondul capacității interne reduse a producției locale de bunuri intermediare, aspect relevant și de ponderea importantă a acestui tip de bunuri în comerțul internațional¹². Deși dezechilibrul extern s-ar putea amplifica, finanțarea acestuia din surse stabile, non-generatoare de datorie externă, este de așteptat să crească, odată cu potențialele intrări consistente de transferuri de capital.

¹¹ Recomandarea CE este însă ca investițiile publice finanțate prin granturi MRR să se adauge celor deja existente. Comunicatul CE este disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_21_884

¹² Conform celor mai recente date INS, circa 60 la sută din importurile de bunuri se referă la bunuri intermediare.

În concluzie, criza pandemică a avut un impact semnificativ asupra activității economice. Necesitatea gestionării acesteia și a limitării efectelor socio-economice adverse a condus, în același timp, la apariția unor pachete consistente de stimulente, care pot fi orientate spre domeniile prioritare specifice economiilor europene. Instrumentul NGEU reprezintă o oportunitate pentru o redresare economică mai alertă. Implementarea cu celeritate a proiectelor de investiții și a reformelor ar putea pune bazele unei economii moderne, cu o reziliență sporită la șocuri adverse. Din această perspectivă, atragerea fondurilor externe nerambursabile ar trebui să reprezinte o prioritate în următorii ani.

Referințe

Bankowski, K., Ferdinandusse, M., Hauptmeier, S., Jacquinet, P., Valenta, V. – „The Macroeconomic Impact of the Next Generation EU Instrument on the Euro Area”, ECB Occasional Paper Series, no. 255, 2021

BNR – „Evaluarea impactului fondurilor europene structurale și de coeziune asupra creșterii economice”, *Raportul anual*, ediția din 2018

Giovannini, A., Hauptmeier, S., Leiner-Killinger, N., Valenta, V. – „The Fiscal Implications of the EU’s Recovery Package”, ECB Economic Bulletin, no. 6/2020

Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene – Planul Național de Relansare și Reziliență, versiunea din aprilie 2021

Regulament UE 2020/2221 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 decembrie 2020 de modificare a Regulamentului UE nr. 1303/2013 în ceea ce privește resursele REACT-EU, *Jurnalul Oficial* al Uniunii Europene

Regulament UE 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență, *Jurnalul Oficial* al Uniunii Europene

Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind repararea prejudiciilor aduse de criză și pregătirea viitorului pentru noua generație, Comisia Europeană, mai 2020

https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/overview-commissions-response_en