



Notă privind absorbția fondurilor europene

Introducere

Pentru România, fondurile europene reprezintă o resursă financiară excepțională a dezvoltării economice și sociale, prin prisma strategiei investiționale și sustenabilității finanțelor publice. Este de o importanță vitală ca România să valorifice această oportunitate istorică, beneficiind din partea Uniunii Europene (UE) de alocări de aproape 80 mld. euro: 31 mld. euro Fonduri Structurale și de Coeziune (FSC) și circa 20 mld. euro din Politică Agricolă Comună, aferente cadrului financiar multianual (CFM) al UE pe perioada 2021-2027, la acestea adăugându-se 12,1 mld. euro granturi (+1,4 mld. euro granturi din REPowerEU) și 14,9 mld. euro sub formă de împrumuturi, prin Mecanismul de Redresare și Reziliență (MRR), cea mai importantă facilitare financiară din cadrul NGEU.

Fondurile europene reprezintă singura forță contra-ciclică puternică ce poate contracara efectele contracționiste ale consolidării fiscale și ale șocurilor adverse din spațiul internațional. Absorbția acestor fonduri poate sprijini mult economia românească, ca prin reforme și investiții să devină mai robustă, mai competitivă, având în vedere totodată starea finanțelor publice și vulnerabilitățile balanței externe, într-un context internațional extrem de nefavorabil.

În condițiile parcursului dificil al consolidării fiscale, convenită cu Comisia Europeană (CE) în cadrul Procedurii de Deficit Excesiv, și al presiunilor exercitate de mediul internațional asupra stabilității economice și financiare a țării, intensificarea ritmului de absorbție a acestor fonduri reprezintă o prioritate națională.

Documente ale Consiliului Fiscal (CF) au semnalat mari întârzieri în absorbția fondurilor europene și riscurile ce decurg din această situație¹.

Absorbția Fondurilor Structurale și de Coeziune din CFM 2021-2027

Absorbția FSC nerambursabile din CFM 2021-2027 constituie un obiectiv prioritar de maxim interes național pe termen scurt, mediu și lung, reprezentând o resursă financiară esențială pentru dezvoltarea sustenabilă a economiei, printr-o serie de efecte pozitive și de antrenare, precum: reducerea disparităților dintre regiuni, a sărăciei și a excluziunii sociale, tranziția verde și digitală, dezvoltarea unei rețele durabile de transport și realizarea de investiții în infrastructură, promovarea competitivității firmelor, precum și a capacității de cercetare și inovare, dezvoltarea antreprenoriatului și a comunităților locale, îmbunătățirea calității

¹ A se vedea, spre exemplu, Opinia CF privind proiectul de buget pe anul 2025 și Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2025-2027, secțiunea 6. Absorbția fondurilor europene.

sistemului de învățământ și sănătate, îmbunătățirea sistemelor de gestionare a apei și deșeurilor etc.

Este esențial ca România să atragă într-o proporție cât mai mare FSC aferente CFM 2021-2027, ale căror alocări totale se ridică la 31 mld. euro, valorificând experiența exercițiului financiar precedent, când s-a reușit (în condițiile Regulii n+3) realizarea unui grad de absorbție de aproape 100%².

La finele lunii decembrie 2024, potrivit datelor Ministerului Finanțelor (MF) prezentate în Tabelul 1, rata de absorbție efectivă³ a FSC din CFM 2021-2027 (exclusiv avansuri din FSC) era de numai 2,00%⁴!

Tabel 1. Absorbția FSC din CFM 2021-2027

mil. EURO

CFM 2021-2027	Program 2021-2027	2021-2023 Execuția la 31.12.2023	Estimări 2024	2024 Execuția la 31.12.2024	2021-2024 Execuția la 31.12.2024
Fonduri Structurale și de Coeziune (FSC) din care:	30.917,29	768,48	3.151,26	1.656,15	2.424,62
Avansuri din FSC	1.806,39	768,48	1.037,91	1.037,91	1.806,39
Rambursări din FSC	29.110,90	0,00	2.113,35	618,24	618,24

Sursa: Evoluția fluxurilor financiare dintre România și UE (Balanța Financiară Netă) 31.12.2024, MF.

Această situație trebuie să pună în stare de maximă alertă autoritățile din România. Trebuie să fie identificate cauzele care au generat-o, în principal legate de capacitatea administrativă slabă și insuficienta mobilizare instituțională, astfel încât să fie întreprinse acțiuni la nivel central și local pentru demararea rapidă a utilizării fondurilor structurale și de coeziune și realizarea unui grad cât mai înalt de absorbție a acestora. În caz contrar, așa cum atrag atenția oficiali ai guvernului, se poate materializa riscul dezangajării din FSC a unei sume de 5,2 mld. euro⁵.

În contextul intern și internațional actual, marcat de tensiuni economice, sociale, politice și geopolitice majore, absorbția FSC poate sprijini mult corecția macroeconomică, procesul de consolidare fiscală conform calendarului prevăzut în Planul Bugetar-Structural Național, realizarea reformelor structurale și implementarea programelor de investiții, contracararea încetinirii creșterii economice, atenuarea dezechilibrelor financiare interne și externe, menținerea ratingului de țară la nivelul *investment grade* și, implicit, susținerea necesităților de finanțare a deficitului bugetar și de refinanțare a datoriei publice la costuri rezonabile.

² <https://mfe.gov.ro/stadiul-absorbției-fondurilor-ue/>

³ Rata de absorbție efectivă reprezintă raportul între rambursările din FSC de la CE și totalul alocărilor aferente. Avansurile din FSC, chiar dacă utilizate, parțial sau total (așa cum rezultă din Tabelul 1), reprezintă cheltuieli ce urmează a fi (sau nu) validate de CE și nu pot fi luate în considerare la calculul ratei de absorbție efective.

⁴ https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buget/sitebuget/BFN_2024_12_31.pdf

⁵ <https://www.startupcafe.ro/fonduri-europene/absorbție-fonduri-europene-termen-mica-arata-bine-cerere-plata-pnrr-ministru-bolos>

Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR)

Prin planul *Next Generation EU*, incluzând facilitatea MRR, României i-au fost alocate 12,1 mld. euro granturi și 14,9 mld. euro împrumuturi, la care s-au adăugat 1,4 mld. euro granturi din REPowerEU, totalul sumelor alocate prin MRR ridicându-se la 28,5 mld. euro.

Implementarea măsurilor de reforme și investiții prevăzute în PNRR se confruntă cu dificultăți majore și întâzieri semnificative, în contextul în care toate jaloanele și țintele, inclusiv cererile de plată aferente, trebuie finalizate până în august 2026, orice nerealizare transpunându-se în pierderi sau chiar returnări de fonduri.

Până în luna decembrie 2024, în cadrul MRR, România primise prefinanțări de 4,1 mld. euro (2,14 mld. euro componenta granturi și 1,94 mld. euro componenta împrumuturi), reușind să obțină aprobarea CE doar pentru două cereri de plată însumând 5,3 mld. euro (3,6 mld. euro componenta granturi și 1,7 mld. euro componenta împrumuturi).

Cererea de plată nr. 3, în valoare de 2 mld. euro (exclusiv prefinanțări) transmisă abia în decembrie 2023, fusese aprobată doar preliminar de CE în octombrie 2024, însă până în luna ianuarie 2025 nu se primise avizul Comitetului Economic și Financiar⁶. Este de notat că, în condițiile în care unele jaloane referitoare îndeosebi la guvernanta companiilor de stat au fost considerate ca neîndeplinite sau parțial îndeplinite, această situație va conduce la suspendarea parțială a plății la un nivel estimat, până la comunicarea deciziei oficiale a CE, la circa 1,1 mld. euro.

Tabel 2. Absorbția fondurilor alocate prin PNRR

mil. EURO

NextGenerationEU Mecanismul de Redresare și Reziliență – MRR	Program 2021- 2026	2023 Execuția la 31.12.2023	Estimări 2024	2024 Execuția la 31.12.2024	2021-2024 Execuția la 31.12.2024
Granturi*	13.566	5.492	3.649	288**	5.780
Împrumuturi*	14.942	3.630	3.630
Total*	28.508	9.122	9.410

*inclusiv prefinanțări **prefinanțare REPowerEU

Sursa: RRF Scoreboard, European Commission, calcule CF.

După cum rezultă din datele prezentate în Tabelul 2, până la finele lunii decembrie 2024, cu excepția unei prefinanțări de 288 mil. euro aferentă REPowerEU, nu s-a înregistrat nici o plată din MRR, comparativ cu cele 3,6 mld. euro programate de Ministerul Finanțelor pentru 2024.

Pe ansamblul perioadei 2021-2024, din raportarea execuției fondurilor PNRR la 31.12.2024 în valoare de 8,3 mld. euro, excluzând suma de 1,1 mld. euro aferentă cererii de plată nr. 3, nevalidată de CE, dar incluzând prefinanțările în ipoteza utilizării și validării integrale a

⁶https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_24_5242?mc_cid=a3ec0e699e&mc_eid=607bd7d7

acestora, la totalul alocărilor de 28,5 mld. euro rezultă o rată de absorbție a fondurilor PNRR de numai 29%⁷.

Acest nivel scăzut al realizărilor pe o perioadă de patru ani în raport cu termenul de finalizare a tuturor jaloanelor și țintelor aferente PNRR (până la finele lunii decembrie 2024 doar 14% din jaloane și ținte fuseseră îndeplinite⁸) face improbabilă recuperarea întârzierilor în doar un an și jumătate. Această posibilitate implică pierderea unor sume semnificative de bani europeni și nerealizarea unor importante reforme și programe de investiții care ar fi putut contribui la menținerea României pe traiectoria unei dezvoltări sustenabile, prin accelerarea tranziției verzi și digitale, restructurarea economiei, modernizarea infrastructurilor și creșterea competitivității, susținând implicit procesul consolidării fiscale. Această situație este cu atât mai preocupantă, dată fiind deteriorarea puternică a mediului internațional.

Datele Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE) privind calendarul apelurilor competitive și necompetitive din PNRR indică lansări de apeluri totalizând circa 19,8 mld. euro⁹. Totodată, datele MIPE privind lista celor mai mari 100 de proiecte contractate în PNRR, până la 25 septembrie 2024, relevă o valoare cumulată de circa 15,1 mld. euro¹⁰. Aceste valori, dar și alte date duc, în ciuda absorbției efective scăzute, către o valoare a contractelor semnate în cadrul PNRR de peste 40 de mld. euro, valoare ce include și contribuția din fondurile naționale. În condițiile întârzierilor semnificative în implementarea PNRR, există o incertitudine ridicată cu privire la finanțarea proiectelor deja contractate. Finalizarea acestora cu fonduri naționale reprezintă un risc semnificativ de deviere de la traiectoria de ajustare a deficitului bugetar asumată de România.

Totodată, dereglarea întregului calendar al fluxurilor financiare aferente PNRR expune România altor riscuri de suspendări de plăți și sancțiuni, cu efecte directe și colaterale asupra gradului de absorbție a fondurilor alocate, atât pe latura granturilor, cât și a împrumuturilor. Efectele negative se vor reflecta și asupra programelor de reforme și investiții, respectiv asupra stabilității macroeconomice și financiar-bugetare a României, a costurilor de finanțare a dezechilibrelor interne și externe, pe fondul constrângerilor impuse și de intrarea în vigoare a noului cadru de guvernare economică și fiscală al UE și a Procedurii de Deficit Excesiv.

În cadrul reuniunii Comitetului Interministerial de Coordonare a PNRR, din 12 februarie 2025, la care au participat reprezentanții CE, Guvernul României a fost supus unor critici severe din partea CE pentru restanțele în implementarea PNRR, cu precizarea că România riscă să piardă 10 mld. euro din fondurile europene alocate prin PNRR¹¹. În acest context, oficialii ai MIPE au supus discuției cu reprezentanții CE revizuirea PNRR, vizând patru obiective esențiale: mutarea

⁷ Conform calculelor CF, din cele 4,1 mld. euro prefinanțări, la primele trei cereri de plată, sumele aferente acestora validate de CE s-au ridicat la cel mult 1,4 mld. euro. Dacă diferența de 2,7 mld. euro prefinanțări încă nevalidate de CE se deduce din cele 8,3 mld. euro execuție fonduri PNRR la 31.12.2024, rata de absorbție efectivă a acestor fonduri s-ar situa sub 20%.

⁸ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?lang=en

⁹ <https://mfe.gov.ro/wp-content/uploads/2023/10/c8c4f4c9e85ecdb40aef8d352d3bd1b1.xlsx>

¹⁰ <https://mfe.gov.ro/wp-content/uploads/2024/10/b5cddb808d7f9973463f49782956f28a.xlsx>

¹¹ <https://hotnews.ro/romania-risca-sa-piarda-10-miliarde-de-euro-din-pnrr-critici-dure-aduse-guvernului-de-catre-delegatia-comisiei-europene-1901517>

de pe segmentul împrumut pe cel de grant a proiectelor cu un ritm susținut de implementare; creșterea eficienței utilizării fondurilor prin acordarea de prioritate proiectelor aferente eficienței energetice și digitalizării; reprogramarea termenelor de implementare pentru investiții către finele perioadei de implementare a PNRR (31 august 2026); revizuirea țintelor asumate acolo unde există riscuri evidente de neimplementare.

Concluzii

- În contextul intern și internațional actual, marcat de tensiuni economice, sociale, politice și geopolitice majore, absorbția fondurilor europene din CFM 2021-2027 și PNRR se dovedește de o importanță vitală pentru România.
- În privința CFM 2021-2027, din cauze legate în principal de incapacitatea administrativă și guvernarea neperformantă, la finele lunii decembrie 2024, rata de absorbție efectivă a FSC (exclusiv avansuri) era extrem de scăzută, respectiv de numai 2%.
- Dacă nu sunt întreprinse măsuri urgente pentru deblocarea absorbției fondurilor europene, se poate materializa riscul dezangajării din FSC a unei sume de 5,2 mld. euro din cele 31 mld. euro alocate.
- Se constată întârzieri semnificative în implementarea PNRR. Având în vedere că PNRR se va încheia în august 2026, există un risc major ca România să aibă un nivel de absorbție mult sub valoarea celor 28,5 mld. euro alocate, orice nerealizare transpunându-se în pierderi sau chiar returnări de fonduri.
- În condițiile angajării unor sume semnificative prin apelurile lansate și proiectele contractate în cadrul PNRR, se profilează riscul ca o parte din cheltuielile angajate să nu mai poată fi finanțate din fonduri europene, ci din surse naționale, ceea ce ar avea implicații majore asupra procesului de consolidare fiscal-bugetară.
- Dereglarea întregului calendar al fluxurilor financiare aferente PNRR expune România altor riscuri de suspendări de plăți și sancțiuni, cu efecte directe și colaterale asupra gradului de absorbție a fondurilor alocate, cât și unei posibile devieri de la traiectoria asumată a reducerii deficitelor bugetare.
- Autoritățile trebuie să acționeze extrem de rapid și decis pentru deblocarea absorbției fondurilor europene.

Prezenta notă a fost aprobată de Președintele Consiliului Fiscal, conform prevederilor art. 56, alin. (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010 republicată, în urma însușirii acesteia de membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 21 februarie 2025.

21 februarie 2025

Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel DĂIANU