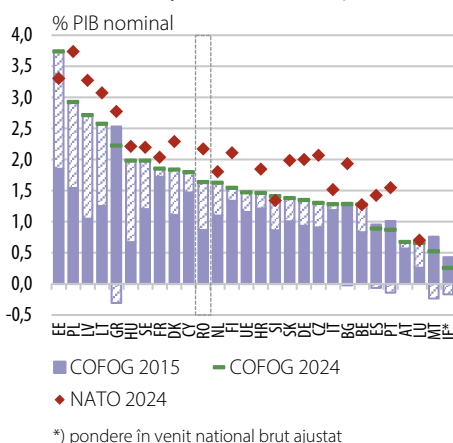


Caseta 2. Programul SAFE – perspective pentru accelerarea investițiilor în industria de apărare

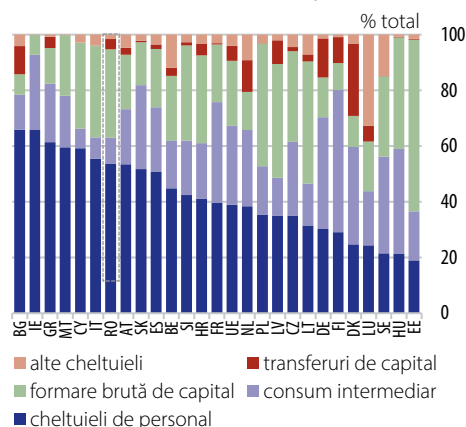
Contextul internațional continuă să fie grevat de tensiuni geopolitice persistente și semnificative. La mai bine de patru ani de la declanșarea războiului din Ucraina, nu s-au conturat perspective clare privind finalizarea acestuia. În paralel, conflictul din Orientul Mijlociu a cunoscut o nouă escaladare în perioada recentă, contribuind la accentuarea incertitudinilor pe plan internațional. În acest context, Consiliul European a concluzionat în martie 2025 că Uniunea Europeană (UE) trebuie să își asume o mai mare responsabilitate pentru propria sa apărare și să își consolideze capacitatea de a face față unor eventuale provocări și amenințări. Caseta de față își propune prezentarea celor mai recente evoluții în direcția creșterii cheltuielilor pentru apărare, precum și estimarea impactului programului *Security Action for Europe* (SAFE) asupra economiei, în special asupra dinamicii PIB, pe baza informațiilor disponibile în prezent.

Până la declanșarea războiului ruso-ucrainean în anul 2022, nu a existat o stringență privind accelerarea cheltuielilor cu apărarea. Conform datelor Eurostat pentru anul 2024, bazate pe Clasificarea funcțională a cheltuielilor guvernamentale (engl. *Classification of the Functions of Government*, COFOG), cele mai consistente progrese în materie de cheltuieli cu apărarea au fost înregistrate de statele baltice, respectiv Letonia, Estonia și Lituania, la care se adaugă Polonia (Grafic A). România se poziționează peste media înregistrată la nivelul statelor UE, în condițiile în care ponderea acestor cheltuieli în PIB aproape s-a dublat în intervalul 2015-2024. În structură, se observă o pondere ridicată a cheltuielilor de personal, în timp ce alocările pentru investițiile în domeniul militar sunt relativ reduse. O imagine similară se profilează și în cazul altor state membre ale UE. Investițiile sunt prioritare în cazul statelor baltice.

(a) Evoluția cheltuielilor cu apărarea



(b) Structura cheltuielilor cu apărarea

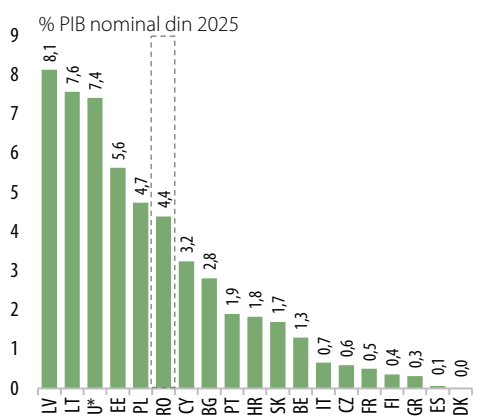


Sursa: Eurostat, Raport Anual al NATO, calcule BNR

Grafic A
Cheltuieli bugetare pentru apărare conform clasificării COFOG

Pe un alt plan, dar în același registru, la *summitul* Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (engl. *North Atlantic Treaty Organization*, NATO) de la Haga, desfășurat în iunie 2025, a fost stabilită majorarea țintei privind cheltuielile

pentru apărare ale statelor membre de la 2 la sută din PIB la 5 la sută din PIB până în anul 2035. Între datele raportate conform clasificării COFOG și cele utilizate de NATO există diferențe metodologice relevante care privesc, în principal: (i) momentul înregistrării cheltuielilor – standardul ESA aferent datelor COFOG le recunoaște la livrarea efectivă a activelor militare, în timp ce metodologia NATO le contabilizează la momentul efectuării plăților – și (ii) sfera de acoperire, metodologia COFOG incluzând, de exemplu, și cheltuielile pentru apărare civilă, componentă care nu este cuprinsă în statisticile NATO.



*) alocări tentative

Sursa: CE, calcule BNR

Grafic B
Alocări în cazul SAFE

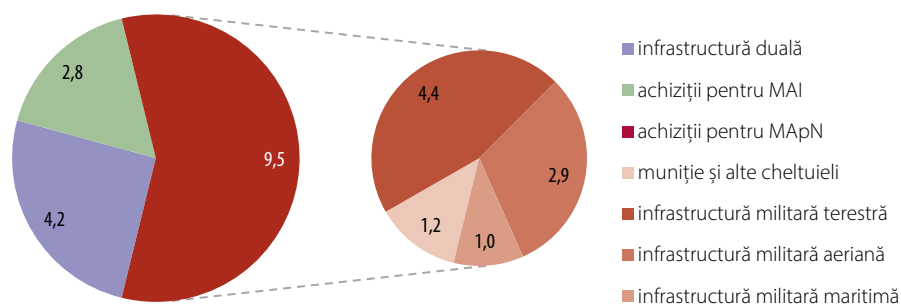
Dacă metodologia NATO este, în mod evident, relevantă în cazul atingerii graduale a țintei de 5 la sută din PIB, standardul COFOG este important din perspectiva regulilor europene, recent flexibilizate pentru a permite statelor membre ale UE să își consolideze cheltuielile pentru apărare¹. În primul semestru al anului 2025, Comisia Europeană (CE) a propus mai multe inițiative pentru accelerarea investițiilor și a nivelului de pregătire în domeniul apărării. În acest context, un element central este reprezentat de programul SAFE, prin intermediul căruia pot fi accesate împrumuturi în condiții avantajoase, având o scadență lungă². În cadrul acestui instrument, României îi revin circa 16,68 miliarde euro, a doua cea mai mare alocare după Polonia, cu 43,7 miliarde euro. Ca pondere în PIB-ul anului 2025, împrumuturile SAFE totalizează 4,4 la sută (Grafic B). La nivel regional, ponderi mai ridicate sunt înregistrate în cazul Ungariei și Poloniei.

SAFE gravitează în jurul unui Plan național de investiții pentru industria de apărare în care sunt listate proiectele avute în vedere pentru stimularea capacității de producție și remedierea lacunelor actuale în materie de capabilități militare. În cazul României, autoritățile au declarat ca obiectiv specific „modernizarea, extinderea și integrarea bazei industriale de apărare din România în cadrul lanțurilor de furnizare și valorice europene”³. Planul a fost aprobat de către CE în ianuarie 2026. Din cele 16,7 miliarde euro disponibile, circa 57 la sută din alocare revine achizițiilor militare ale Ministerului Apărării Naționale (MAPN), pentru care se prefigurează investiții consistente în infrastructura militară terestră (spre exemplu, mașini de luptă pentru infanterie sau transportoare blindate), aeriană (elicoptere, sisteme de rachete), dar și maritimă (nave de patrulare)⁴. Complementar achizițiilor militare, SAFE permite efectuarea de cheltuieli conexe, cum ar fi cele destinate infrastructurii duale (Grafic C). Astfel, România va direcționa aproximativ

- 1 Spre exemplu, posibilitatea statelor membre ale UE de a activa clauza derogatorie națională. Mai multe detalii sunt disponibile în Casetă 1. „*Si vis pacem, para bellum*. Redesenarea arhitecturii de securitate europene”, din *Raportul Anual*, ediția 2024.
- 2 Maniera de funcționare a împrumuturilor SAFE este redată în Regulamentul UE 2025/1106 de instituire a instrumentului „Acțiunea pentru securitatea Europei” (SAFE) prin consolidarea industriei europene de apărare.
- 3 Obiectiv listat de autoritățile române în prezentarea Guvernului privind Planul de investiții pentru industria europeană de apărare, <https://www.caleaeuropeana.ro/wp-content/uploads/2026/01/Prezentarea-Planului-de-Investitii-pentru-industria-europeana-de-aparare.pdf>
- 4 O listă exhaustivă a proiectului avute în vedere spre finanțare prin împrumuturile SAFE este disponibilă în Strategia Fiscal Bugetară pentru perioada 2026-2028. Mai multe detalii la adresa https://mfinanze.gov.ro/static/10/Mfp/buget/sitebuget/SFB2026-2028_13032026.pdf

4,2 miliarde euro pentru finalizarea tronsoanelor Pașcani-Ungheni și Pașcani-Siret ale Autostrăzii Moldovei.

miliarde euro



Grafic C
Structura alocărilor SAFE
în cazul României

Notă: Valori rotunjite la prima zecimală. În cel de-al doilea grafic sunt detaliate achizițiile MApN.

Sursa: Eurostat, calcule BNR

În ansamblu, SAFE constituie o bază solidă pentru dezvoltarea capacităților de apărare, iar România are oportunitatea de a revitaliza industria națională. Spre exemplu, în cazul sistemelor terestre, 80 la sută din mașinile de luptă pentru infanterie ar putea fi construite în fabrica de la Petrești. Șantierul naval din Mangalia ar putea servi drept pilon al înzestrării forțelor navale. Totodată, există posibilitatea ca producția componentelor complexe să fie externalizată, cu realizarea în țară doar a etapelor finale de asamblare.

Evidențele empirice din literatura de specialitate indică o variabilitate ridicată a magnitudinii efectelor cheltuielilor militare asupra activității economice. În general, este evidențiat un multiplicator subunitar al cheltuielilor militare pe termen scurt – până la un an (Antonova *et al.*, 2025, Bokan *et al.*, 2025, Olejnik, 2023, Sheremirov și Spirovska, 2019), în timp ce efectele devin mai vizibile cu o anumită întârziere, ca urmare a decalajului între momentul efectuării plăților pentru achiziții militare și producția/livrarea efectivă (Alloza *et al.*, 2025). Impactul pozitiv este atribuit cu precădere cheltuielilor privind cercetarea și dezvoltarea sau infrastructura (CE, 2025, Antolin-Diaz și Surico, 2025), în timp ce cele cu personalul pot avea un impact mai redus asupra activității economice și pot genera efecte de evicțiune asupra sectorului privat prin accentuarea constrângerilor de pe piața muncii și prin creșterea costurilor salariale (Olejnik, 2023, Sarasa-Flores, 2025). Pe lângă natura cheltuielilor militare, un factor important îl reprezintă și modalitatea de finanțare a acestora. Bokan *et al.* (2025) și Ilzetki (2025) arată că multiplicatorul este mai redus atunci când creșterea cheltuielilor este finanțată prin majorarea impozitelor. Un efect similar se conturează și în cazul unui conținut ridicat de importuri de bunuri militare (CE, 2025). Posibilele efecte de contagiune între economii ar putea însă amplifica impactul cheltuielilor pentru apărare, astfel încât efectul agregat să fie superior celui estimat la nivelul unei singure economii analizate izolat (Juarros *et al.*, 2025, Furceri *et al.*, 2026).

Estimările Ministerului Finanțelor privind alocările bugetare ale MApN pentru perioada 2026-2029 indică o creștere graduală a cheltuielilor totale, de la 2,2 la sută din PIB în anul 2025, la 3,1 la sută din PIB în 2029. În paralel, profilul cheltuielilor cu investiții ale MApN implică majorări etapizate, de la 0,9 la sută din PIB în 2025, la 1,8 la sută din PIB în 2029.

Pornind de la aceste detalii și în absența unor informații publice privind dimensiunea tranșelor SAFE, a fost construit un set de ipoteze tehnice cu privire la ritmul de implementare a proiectelor finanțate prin acest program. Scenariul este unul pur ilustrativ și implică absorbția integrală a resurselor disponibile (circa 16,7 miliarde euro în perioada 2026-2030).

Dinamica anuală a cheltuielilor cu înzestrarea militară este creionată având în vedere traiectoria cheltuielilor de capital ale MApN⁵. În cazul proiectelor privind infrastructura duală, ipotezele sunt construite în baza profilului Planului Național de Redresare și Reziliență (PNRR), implicând o concentrare mai pronunțată a cheltuielilor în partea finală a intervalului (engl. *backloaded*). În aceste condiții, circa 75 la sută din alocarea destinată construcției autostrăzilor s-ar concentra în ultimii doi ani ai perioadei de implementare a SAFE. În ansamblu, cuantumul proiectelor finanțate prin SAFE este presupus a avea următorul profil: 1,5 miliarde euro în 2026, 2,3 miliarde euro în 2027, 3,3 miliarde euro în 2028, 4,3 miliarde euro în 2029 și 5,3 miliarde euro în 2030.

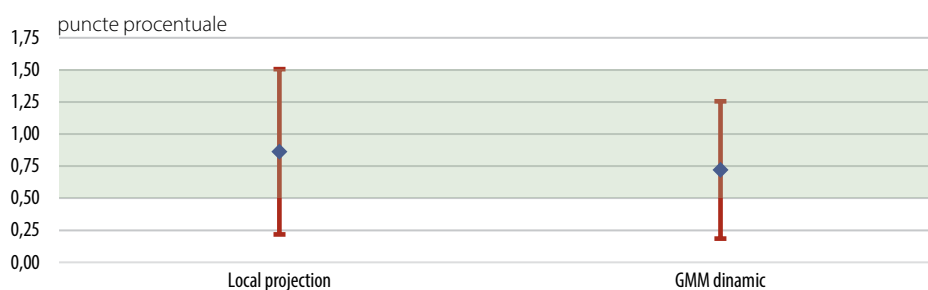
În ceea ce privește impactul SAFE asupra creșterii economice, analiza are în vedere un set de multiplicatori calibrat pe baza literaturii de specialitate. În cazul cheltuielilor privind infrastructura duală, ce urmează să finanțeze construcția de autostrăzi, a fost considerat un multiplicator comparabil celui prevalent în cazul fondurilor structurale și de coeziune (FSC), respectiv un impact contemporan de circa 0,5 puncte procentuale asupra dinamicii PIB la creșterea cu 1 punct procentual din PIB a FSC, la care se adaugă efecte de antrenare pe termen mediu (Anghelescu *et al.*, 2026). În cazul investițiilor Ministerului Apărării Naționale și ale Ministerului Afacerilor Interne, a fost estimat un multiplicator la un orizont de timp scurt/mediu (0-2 ani), utilizând un eșantion de date panel, ce cuprinde 11 state din Europa Centrală și de Est (ECE)⁶, inclusiv România, pentru perioada 2011-2023. Au fost avute în vedere două metode de estimare, în linie cu lucrări similare din literatura de specialitate: (1) metoda *local projection* (Jorda, 2005), ce estimează o funcție de răspuns la impuls și (2) *panel* dinamic GMM (Arellano și Bond, 1991), ce surprinde persistența procesului de creștere economică.

Rezultatele estimărilor privind multiplicatorul cheltuielilor pentru apărare asupra creșterii economice, obținute prin cele două metode menționate anterior, sunt prezentate în Grafic D. Pe un orizont de 2 ani, o majorare cu 1 punct procentual a ponderii cheltuielilor de apărare în PIB este asociată, în medie, cu o creștere

⁵ Au fost considerate dinamicile anuale ale cheltuielilor de capital ale MApN din perioada 2027-2029, conform proiecției MF multianuale publicate cu ocazia adoptării legii bugetului pentru anul 2026. Dinamica anuală pentru anul 2030 a fost extrapolată pornind de la datele pentru 2028-2029, indicând temperări graduale ale ritmului de creștere a cheltuielilor de capital pentru apărare față de dinamica anuală de 42 la sută din anul 2027.

⁶ Bulgaria, Cehia, Croația, Estonia, Polonia, Letonia, Lituania, România, Slovenia, Slovacia, Ungaria

economică mai ridicată cu aproximativ 0,7-0,9 puncte procentuale. În plus, evidențele empirice indică materializarea cu o anumită întârziere a acestor efecte, impactul în decurs de un an fiind unul nesemnificativ din punct de vedere statistic. Din punct de vedere al mecanismelor subiacente acestor valori, se profilează ușoare efecte asupra creșterii economice, ce ar putea reflecta majorarea, într-o primă etapă, a cheltuielilor de personal. Având în vedere durata unui ciclu investițional și probabilitatea de punere în funcțiune a unor capacități noi de producție, prima parte a perioadei de implementare a SAFE ar putea fi caracterizată de un conținut mai ridicat de importuri – având efecte reduse asupra PIB –, în tandem cu un volum mai consistent al cheltuielilor de personal, acestea având atribuit un multiplicator de magnitudine mai mică, în linie cu evidențele din literatura de specialitate.



Notă: Graficul prezintă coeficienții/multiplicatorii aferenți impactului cheltuielilor pentru apărare (COFOG, pondere în PIB) asupra dinamicii PIB (la un orizont de doi ani) pentru un eșantion de 11 țări ECE, estimați prin două metode (*local projection* și *panel dinamic Generalized Method of Moments*, abr. GMM), în perioada 2011-2023 în cazul *local projection*, respectiv 2014-2023 pentru GMM. Punctele reprezintă valorile coeficienților estimați, în timp ce segmentele marchează intervalele de încredere asociate acestora (90 la sută). Intervalul evidențiat în chenar reprezintă o plajă de valori ale multiplicatorilor pe termen scurt frecvent întâlnite în literatura de specialitate, conform Casetei 1 „Fiscal multipliers of defence spending: A short review of the empirical literature”, ECB Economic Bulletin Issue 6/2025, autori: Cristina Checherita-Westphal și Laust Ladegård Særkjær.

Sursa: Eurostat, estimări BNR

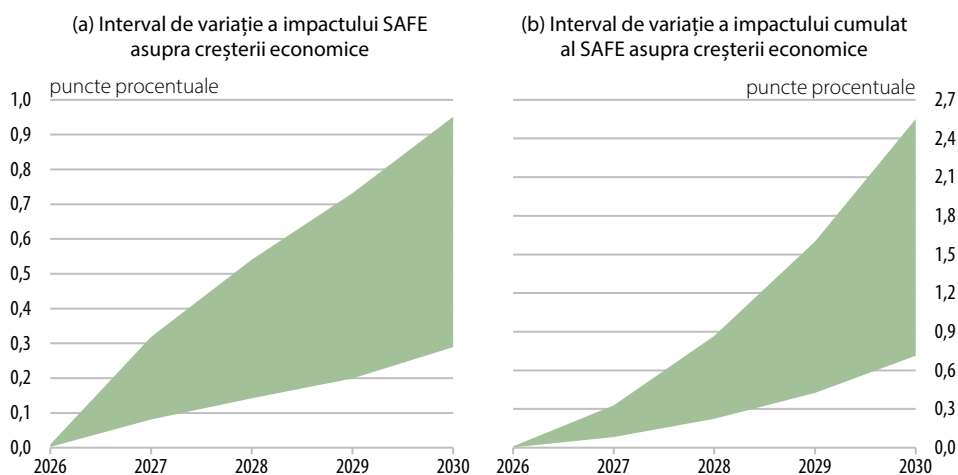
Grafic D
Multiplicatori ai cheltuielilor pentru apărare asupra creșterii economice

Pe baza multiplicatorilor și a ipotezelor de lucru prezentate, impactul asupra creșterii economice anuale rezultat ar putea ajunge la circa 0,3 puncte procentuale în 2027 și la aproximativ 1 punct procentual la orizontul anului 2030, Grafic E (a). La nivel cumulativ, impactul SAFE asupra creșterii economice este cuprins între 0,7 și 2,6 puncte procentuale în perioada 2026-2030⁷, Grafic E (b). În linie cu evidențele din literatura de specialitate, limita inferioară a intervalului de variație a impactului SAFE ar putea corespunde unei componente de import pronunțate⁸ și unei mobilizări limitate a economiei locale, în timp ce valorile superioare ale intervalelor presupun o antrenare substanțială a factorilor de producție domestici.

⁷ Impactul este unul mai redus în comparație cu cel prezentat în Anghelescu *et al.* (2026), unde întreaga alocare SAFE aferentă României a fost considerată a produce efecte în economie într-o manieră similară fondurilor europene structurale și de coeziune (presupuse a induce efecte macroeconomice imediate și persistente). Ulterior, în urma apariției în spațiul public a detaliilor privind structura alocărilor din fondurile SAFE, aceste ipoteze au fost modificate astfel: 4,2 miliarde euro atribuiți cheltuielilor pentru infrastructură duală, cu un multiplicator similar fondurilor structurale și de coeziune, restul sumelor din alocarea disponibilă fiind considerate cheltuieli pentru apărare, a căror transmisie în economie s-a estimat prin intermediul unui multiplicator specific, prezentat în analiza de față (implicând efecte macroeconomice materializate cu anumite întârzieri).

⁸ Datele Comext privind comerțul internațional cu bunuri indică o pondere relativ crescută a importurilor României în cazul cheltuielilor cu echipament militar (circa 65 la sută). Totuși, având în vedere obiectivul autorităților de a localiza producția într-o măsură cât mai mare pe teritoriul României, este plauzibil ca această pondere să fie semnificativ mai redusă în cazul proiectelor SAFE.

Grafic E
Interval de variație a impactului
asupra creșterii economice
în cazul SAFE



Sursa: Eurostat, estimări BNR

Impactul SAFE ar trebui tratat cu prudență, fiind marcat de numeroase incertitudini, provenite din (i) rata de absorbție a fondurilor și gradualitatea implementării proiectelor investiționale – date fiind impactul direct asupra deficitului bugetar și spațiul fiscal limitat nu este exclusă absorbția incompletă a împrumuturilor SAFE –, (ii) magnitudinea multiplicatorilor, inclusiv posibilitatea producerii unor efecte mai consistente pe termen scurt sau (iii) posibile șocuri de natură să atenueze impactul SAFE.

Pe fundalul unor conflicte geopolitice persistente și al incidenței unor noi focare, majorarea cheltuielilor pentru apărare a căpătat un caracter stringent, confirmat la nivel internațional atât de acțiuni ale NATO, cât și ale Uniunii Europene. Programul SAFE oferă perspective solide pentru accelerarea investițiilor în industria de apărare. Evidențele empirice obținute în baza informațiilor disponibile la momentul realizării acestei casete indică posibilitatea unui aport cumulat de peste 2 puncte procentuale asupra creșterii economice din România în perioada 2026-2030, în măsura în care împrumuturile SAFE vor viza proiecte ce implică mobilizări substanțiale ale capacităților de producție locale, iar implementarea acestora nu va suferi trenări.

Referințe

Alloza, M., Dura, P. și Varotto, I. (2025). *The macroeconomic effects of defence expenditure: Evidence from Spain*, presentation, Public Finance Workshop, Rome

Angheliescu, C., Dăianu, D., Grosu, T. și Orșan, D. (2026). *Fondurile europene și investițiile publice în România: implicații ale încheierii PNRR asupra creșterii economice*, Caiet de studii nr. 66, Banca Națională a României

Antolin-Diaz, J. și Surico, P. (2025). *The long-run effects of government spending*, American Economic Review, 115(7), pp. 2376-2413

Antonova, A., Luetticke, R. și Muller, G. (2025). *The military multiplier*, CESifo Working Paper no. 11882

Arellano, M. și Bond, S. (1991). *Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations*, The review of economic studies, 58(2), pp. 277-297

Bokan, N. et al. (2025). *Macroeconomic impacts of higher defence spending: A model-based assessment*, Economic Bulletin, issue no. 6/2025, European Central Bank

Checherita-Westphal, C. și Ladegård Særkjær, L. (2025). *Box 1. Fiscal multipliers of defence spending: a short review of the empirical literature*, ECB Economic Bulletin Issue 6/2025

Furceri, D. et al. (2026). *Macroeconomic impacts of EU defense spending*, IMF Working Paper no. 26/53

Ilzetzki, E. (2025). *Guns and growth: The economic consequences of defense buildups*, Kiel Report no. 2/2025, Kiel Institute for the World Economy

Jordà, Ò. (2005). *Estimation and inference of impulse responses by local projections*, American Economic Review, 95(1), pp. 161-182

Juarros, P. et al. (2025). *Macroeconomic impacts of EU defense spending*, prezentare Banca D'Italia 23rd Public Finance Workshop, September 2025

Olejnik, L. W. (2023). *Economic growth and military expenditure in the countries on NATO's Eastern flank in 1999-2021*, Working Paper Series no. 2/2023, Eesti Pank

Sarasa-Flores, D. (2025). *Buy guns or buy roses?: EU defence spending fiscal multipliers*, Working Papers 25/06, BBVA Bank, Economic Research Department

Sheremirov, V. și Spirovskaja, S. (2019). *Fiscal multipliers in advanced and developing countries: Evidence from military spending*, Working Papers no. 19-3, Federal Reserve Bank of Boston

Cancelaria Prim-Ministrului, prezentare privind *Planul de investiții pentru industria europeană de apărare*, ianuarie 2026

European Commission (2025). *The economic impact of higher defence spending*, European Economic Forecast Spring 2025, Institutional Paper no. 318

Guvernul României, *Strategia Fiscal-Bugetară pentru perioada 2026-2028*, martie 2028

Regulamentul UE 2025/1106 de instituire a instrumentului „Acțiunea pentru securitatea Europei” (SAFE) prin consolidarea industriei europene de apărare