



Βρυξέλλες, 13 Οκτωβρίου 2025
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	10 Οκτωβρίου 2025
Αποδέκτης:	κα Thérèse BLANCHET, Γενική Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Θέμα:	ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ σχετικά με την αξιολόγηση του REACT-EU

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - COM(2025) 634 final.

συνημμ.: COM(2025) 634 final



Βρυξέλλες, 10.10.2025
COM(2025) 634 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

σχετικά με την αξιολόγηση του REACT-EU

Πίνακας περιεχομένων

1.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
2.	ΠΛΑΙΣΙΟ	1
3.	ΚΑΛΥΨΗ ΑΝΑΓΚΩΝ ΣΥΝΑΦΩΝ ΜΕ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ	2
4.	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΚΑΙ ΤΑΧΕΙΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΚΡΙΣΕΩΝ.....	3
5.	ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΕΝΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΚΡΙΣΕΩΝ.....	8
6.	Η ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ.....	9
7.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	10
	ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΑΝΑΦΟΡΑΣ	12

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Συνδρομή στην Ανάκαμψη για τη Συνοχή και τις Περιοχές της Ευρώπης (στο εξής: REACT-EU)¹ θεσπίστηκε το 2020 στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας NextGenerationEU. Αντιστοιχούσε σε πρόσθετους πόρους για τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες και σχεδιάστηκε για τον μετριασμό των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της πανδημίας, με παράλληλη στήριξη των στόχων της ΕΕ για την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση. Το 2022 το πεδίο εφαρμογής του REACT-EU διευρύνθηκε με σκοπό να στηρίξει την αντιμετώπιση της ουκρανικής προσφυγικής κρίσης και το 2023 επεκτάθηκε περαιτέρω για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της ενεργειακής κρίσης.

Το REACT-EU παρείχε πρόσθετους πόρους ύψους 50,6 δισ. EUR και συμπλήρωσε τα υπό εξέλιξη προγράμματα της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2014-2020 που υποστηρίζονταν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (στο εξής: ΕΤΠΑ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (στο εξής: ΕΚΤ), καθώς και από το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (στο εξής: ΤΕΒΑ) και την πρωτοβουλία για την απασχόληση των νέων. Η προσέγγιση αυτή συνέβαλε ώστε να προγραμματιστούν και να εκτελεστούν ταχέως οι εν λόγω πρόσθετοι πόροι. Μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν έως το τέλος του 2023, όπως ίσχυε ήδη για τα αρχικά κονδύλια. Η χρηματοδότηση αυτή αποτέλεσε το δεύτερο μεγαλύτερο μερίδιο πόρων του NextGenerationEU.

Σύμφωνα με τον κανονισμό REACT-EU² απαιτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αξιολόγηση του μέσου. Η παρούσα έκθεση βασίζεται σε υποστηρικτική μελέτη σχετικά με την αντιμετώπιση κρίσεων μέσω του ΕΤΠΑ (στο εξής: υποστηρικτική μελέτη για την αντιμετώπιση κρίσεων) και στην υποστηρικτική μελέτη της εκ των υστέρων αξιολόγησης του ΕΚΤ. Επίσης, παρουσιάζει τα κύρια πορίσματα δείγματος αναλύσεων που διενεργήθηκαν από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της υποχρέωσής τους να αξιολογήσουν την εφαρμογή του REACT-EU.

2. ΠΛΑΙΣΙΟ

Μεταξύ του 2020 και του 2023, η ΕΕ επλήγη από μια σειρά πρωτοφανών κρίσεων. Η πανδημία COVID-19, η οποία ξεκίνησε στις αρχές του 2020, προκάλεσε αιφνίδιο και σοβαρό κλυδωνισμό στις οικονομίες, τις κοινωνίες και τα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης. Η υγειονομική κρίση κόστισε ζωές, έθεσε σε κίνδυνο την ασφάλεια των επαγγελματιών του τομέα της υγείας και αποτέλεσε πρόκληση ως προς τις δαπάνες και τη βιωσιμότητα των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης. Τα περιοριστικά μέτρα που θεσπίστηκαν για την ανάσχεση της διασποράς του ιού οδήγησαν σε οικονομική κρίση, οι επιπτώσεις της οποίας διέφεραν μεταξύ τομέων και περιοχών, αποκαλύπτοντας τα τρωτά σημεία των περιφερειών και των κοινωνικών ομάδων και προκαλώντας κίνδυνο αύξησης των ανισοτήτων.

Η ΕΕ αντέδρασε στην κρίση με μια σειρά συντονισμένων και συλλογικών δράσεων. Για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19, τα μέτρα περιλάμβαναν τον συντονισμό στον τομέα της υγείας, την κεντρική προμήθεια εμβολίων, τη χρηματοδοτική στήριξη για

¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2221.

² Άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΕ) 2020/2221.

προγράμματα διατήρησης θέσεων εργασίας, καθώς και προσωρινές δημοσιονομικές διατάξεις και διατάξεις κρατικών ενισχύσεων για τη στήριξη των κρατών μελών. Είναι σημαντικό ότι έθεσε σε εφαρμογή το NextGenerationEU, τη μεγαλύτερη δέσμη δημοσιονομικών κινήτρων που έχει θεσπίσει μέχρι σήμερα η ΕΕ. Ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (στο εξής: ΜΑΑ) αποτέλεσε τον ακρογωνιαίο λίθο του NextGenerationEU και, στο πλαίσιο της δέσμης, παρασχέθηκαν επίσης πρόσθετοι πόροι για την πολιτική συνοχής μέσω του REACT-EU.

Η στρατιωτική επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας στις 24 Φεβρουαρίου 2022 προκάλεσε μια σειρά νέων κρίσεων με εκτεταμένες συνέπειες. **Μία από τις πιο άμεσες ήταν ο εκτοπισμός σημαντικού μέρους του πληθυσμού της Ουκρανίας και η μετακίνησή του προς την ΕΕ.** Έως το τέλος του 2023 είχαν καταγραφεί σχεδόν έξι εκατομμύρια εκτοπισμένοι Ουκρανοί σε ολόκληρη την Ευρώπη και 4,2 εκατομμύρια από αυτούς είχαν καθεστώς προσωρινής προστασίας στην ΕΕ³. Η εισβολή επιδείνωσε επίσης την προϋπάρχουσα ενεργειακή κρίση, καθώς διακόπηκαν οι εισαγωγές φυσικού αερίου από τη Ρωσία. Αυτό είχε ιδιαίτερα αρνητικό αντίκτυπο στην ΕΕ, η οποία βασιζόταν σε μεγάλο βαθμό σε εξωτερικές πηγές ενέργειας. Ενώ η ενεργειακή κρίση έγινε αισθητή σε ολόκληρη την Ευρώπη, ο αντίκτυπός της διέφερε σημαντικά ανά χώρα και περιφέρεια. Αυτές οι διαδοχικές κρίσεις μετριάστηκαν σε κάποιο βαθμό με τα μέτρα που προγραμματίστηκαν στο πλαίσιο του REACT-EU. Στην παρούσα έκθεση αξιολογείται το REACT-EU σε σχέση με τους αρχικούς στόχους του.

3. ΚΑΛΥΨΗ ΑΝΑΓΚΩΝ ΣΥΝΑΦΩΝ ΜΕ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ

Λόγω της πανδημίας, προέκυψε σημαντική ανάγκη για δημόσιες επενδύσεις στα συστήματα υγείας των κρατών μελών και σε διάφορους οικονομικούς τομείς, η οποία άσκησε πίεση στους εθνικούς προϋπολογισμούς. Οι κρίσεις οδήγησαν επίσης σε προκλήσεις σχετικά με την υλοποίηση έργων, οι οποίες αφορούσαν τόσο τις διαχειριστικές αρχές των προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής όσο και τους δικαιούχους. Τα μέτρα δημόσιας υγείας που θεσπίστηκαν για τον περιορισμό της διασποράς του ιού κατέστησαν ιδιαίτερα δύσκολη την προσέγγιση ορισμένων ομάδων-στόχων, όπως οι ευάλωτες ομάδες και οι δικαιούχοι σε απομακρυσμένες αγροτικές περιοχές. Επιπλέον, η αναστολή των επιτόπιων εργασιών οδήγησε σε καθυστερήσεις και σε προσωρινή εγκατάλειψη διαφόρων έργων υποδομής. Οι διαταραχές στις αλυσίδες εφοδιασμού και το κλείσιμο των συνόρων κατέστησαν πιο περίπλοκες τις διασυνοριακές πρωτοβουλίες. Το αβέβαιο μακροοικονομικό περιβάλλον πιθανότατα μείωσε επίσης τον ενθουσιασμό για τη συμμετοχή σε πιο μακροπρόθεσμα έργα, συμπεριλαμβανομένων των έργων που χρηματοδοτούνταν από την πολιτική συνοχής, επηρεάζοντας περαιτέρω τις προσπάθειες υλοποίησης.

Το πλαίσιο της πολιτικής συνοχής προσαρμόστηκε προκειμένου να υποστηριχθούν τα κράτη μέλη στην αντιμετώπιση των κρίσεων, να αντιμετωπιστούν τα σημεία συμφόρησης και να μειωθεί η πίεση στις εθνικές δημόσιες διοικήσεις και στους εθνικούς προϋπολογισμούς. Το REACT-EU πρόσφερε πρόσθετους πόρους για το πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, συμπληρώνοντας τα τρέχοντα προγράμματα για την περίοδο 2014-2020⁴. Το μέσο αυτό σχεδιάστηκε για τον μετριασμό των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της

³ Eurostat (2024), διατίθεται [εδώ](#).

⁴ Ο μαθηματικός τύπος κατανομής που εφαρμόστηκε στο REACT-EU διέφερε από τη συνήθη μεθοδολογία της πολιτικής συνοχής. Ενώ ευνόησε τις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, βασικές παράμετροι ήταν επίσης οι απώλειες ΑΕΠ και θέσεων εργασίας (των νέων).

πανδημίας, με παράλληλη στήριξη των στόχων της διττής μετάβασης. Συγκεντρώθηκε χρηματοδότηση και τρεις χώρες (Ιταλία, Ισπανία και Γαλλία) έλαβαν σχεδόν τα δύο τρίτα των συνολικών κονδυλίων.

Διάγραμμα 1 Αναδιαρθρωμένη λογική παρέμβασης του REACT-EU

Ανάγκες	Στόχοι	Εισροές	Εκροές	Αποτελέσματα	Αντίκτυπος
Ρευστότητα για την αντιμετώπιση της έλλειψης που προέκυψε από την αιφνίδια και σημαντική αύξηση των δημόσιων δαπανών για την υγειονομική περίθαλψη και άλλους οικονομικούς τομείς, ιδίως για τις ΜΜΕ	Προώθηση της αποκατάστασης των συνεπειών της κρίσης και προετοιμασία μιας πράσινης, ψηφιακής και ανθεκτικής ανάκαμψης μέσω επενδύσεων σε: - Υγειονομική περίθαλψη - Στήριξη των επιχειρήσεων - Διττή μετάβαση - Επενδύσεις στην απασχόληση, στην εκπαίδευση και στις κοινωνικές υπηρεσίες	- Ρευστότητα και χρηματοδοτικά μέτρα - Διευρυμένη επιλεξιμότητα - Ευελιξία για τη μεταφορά ή τον αναπρογραμματισμό των κονδυλίων - Απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών	- Νέες/αναπροσαρμοσμένες πράξεις (Επανα-)κατανομή των πόρων για την αντιμετώπιση της κρίσης - Επιτάχυνση της χρήσης των πόρων και μείωση του διοικητικού φόρτου	- Αντιμετώπιση της έλλειψης ρευστότητας - Αύξηση των δημόσιων δαπανών για την υγειονομική περίθαλψη - Αύξηση των δημόσιων δαπανών για τους τομείς που επλήγησαν από την κρίση στον τομέα της δημόσιας υγείας και για τις ΜΜΕ	- Μετριασμός των οικονομικών, κοινωνικών και υγειονομικών συνεπειών της κρίσης - Επιτάχυνση της ανάκαμψης - Μετριασμός των μακροπρόθεσμων κινδύνων που συνδέονται με την κρίση, μεταξύ άλλων για τη συνοχή - Επιτάχυνση της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η συντριπτική πλειονότητα των ενδιαφερόμενων μερών των οποίων ζητήθηκε η γνώμη θεωρούν ότι το REACT-EU ευθυγραμμίστηκε με τις αναδυόμενες ανάγκες των χωρών και των περιφερειών τους. Η ανατροφοδότηση ήταν ιδιαίτερα θετική όσον αφορά τη σημασία του μέσου για την αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας. Η ανάλυση της απώλειας θέσεων εργασίας που προκλήθηκε από την κατακόρυφη πτώση της οικονομικής ζήτησης ήταν κρίσιμης σημασίας. Το μεγαλύτερο μέρος της στήριξης από το ΕΚΤ απευθυνόταν σε επιχειρήσεις και εργαζομένους, με σκοπό να συμβάλει στη διατήρηση της απασχόλησης μέσω ρυθμίσεων μειωμένου ωραρίου εργασίας. Η στήριξη του τομέα της υγείας ήταν σχετικά νέο στοιχείο στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής και χρηματοδοτήθηκε κυρίως μέσω πρωτοβουλιών των κρατών μελών. Ωστόσο, τα δύο τρίτα όσων απάντησαν σε έρευνα⁵ έκριναν ότι το REACT-EU ευθυγραμμίστηκε με τις ανάγκες του τομέα της υγείας.

4. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΚΑΙ ΤΑΧΕΙΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΚΡΙΣΕΩΝ

Το REACT-EU ήταν αποτελεσματικό όσον αφορά την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κρίσης λόγω COVID-19 στην υγεία και την οικονομία, ιδίως μέσω επενδύσεων σε υγειονομικές υποδομές και στήριξη των ΜΜΕ⁶, καθώς και με την παροχή της δυνατότητας στους φορείς υλοποίησης να προωθήσουν τη δημιουργία θέσεων εργασίας και να διασφαλίσουν απασχόληση υψηλής ποιότητας⁷. Τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν τους πρόσθετους πόρους που διατέθηκαν από τα μισά σχεδόν προγράμματα⁸ και χρηματοδότησαν

⁵ Σχετικά με τη στήριξη από το REACT-EU μέσω του ΕΤΠΑ.

⁶ Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώθηκε από δύο ειδικές περιπτώσιολογικές μελέτες, στο πλαίσιο της υποστηρικτικής μελέτης για την αντιμετώπιση κρίσεων μέσω του ΕΤΠΑ σχετικά με τις ΜΜΕ και τον τομέα της υγείας και υποστηρίζεται από το 88 % των ενδιαφερόμενων μερών των οποίων ζητήθηκε η γνώμη σχετικά με το ΕΤΠΑ.

⁷ Υποστηρικτική μελέτη για την εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΕΚΤ.

⁸ 45 %.

βασικές δράσεις για τη στήριξη των τομέων που είχαν μεγαλύτερη ανάγκη, διατηρώντας παράλληλα τους πόρους που διέθεταν για τις αρχικά προγραμματισμένες δράσεις του προγράμματος⁹.

Οι επιχορηγήσεις κεφαλαίου κίνησης για τις ΜΜΕ αποτέλεσαν σημαντικό τομέα στήριξης των επιχειρήσεων με σκοπό τη διατήρηση των δραστηριοτήτων τους κατά τη διάρκεια της οικονομικής ύφεσης που προκάλεσε η πανδημία. Στην Ιταλία, για παράδειγμα, το REACT-EU παρείχε στήριξη σε 91 218 επιχειρήσεις, με κονδύλια ύψους 1,2 δισ. EUR, διασφαλίζοντας συνολική χρηματοδότηση άνω των 12 δισ. EUR για τις επιχειρήσεις. Με τη στήριξη αντιμετωπίστηκαν άμεσα οι ανάγκες ρευστότητας των επιχειρήσεων και υποστηρίχθηκαν η πράσινη και η ψηφιακή μετάβασή τους. Πάνω από το 50 % των πόρων διατέθηκε σε λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Οι επιχειρήσεις έλαβαν επίσης αποτελεσματική στήριξη για την προστασία των θέσεων εργασίας σε βασικούς τομείς της οικονομίας. Για παράδειγμα, με το πρόγραμμα διατήρησης θέσεων εργασίας της Κροατίας επιτεύχθηκε η παραμονή 115 000 εργαζομένων (6 % του εργατικού δυναμικού) στην απασχόληση¹⁰. Παρόμοια προγράμματα διατήρησης θέσεων εργασίας και άλλα μέτρα σχετικά με την αγορά εργασίας κάλυψαν πάνω από το ένα τέταρτο της πρωτοβουλίας (βλ. διάγραμμα 2 κατωτέρω). Το REACT-EU όχι μόνο αντιμετώπισε επείγουσες ανάγκες που προέκυψαν από την κρίση, αλλά διαδραμάτισε επίσης καταλυτικό ρόλο στις στρατηγικές επενδύσεις. Ορισμένες είχαν ως στόχο την αντιμετώπιση άμεσων προκλήσεων, όπως η επέκταση της δυναμικότητας των νοσοκομείων, ενώ άλλες επικεντρώθηκαν στη μακροπρόθεσμη ενίσχυση του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης, συμπεριλαμβανομένων των επενδύσεων στην έρευνα, την ανάπτυξη και τον προηγμένο εξοπλισμό. Στη Γαλλία, για παράδειγμα, το REACT-EU χρηματοδότησε οκτώ έργα στο νοσοκομείο της Besançon, συνολικού ύψους 12 εκατ. EUR, ενώ το Πανεπιστημιακό Κέντρο Υγείας της Ρεϊνιόν απέκτησε ποζιτρονικό (PET) τομογράφο, διπλασιάζοντας σχεδόν τη διαγνωστική του ικανότητα. Οι αναβαθμίσεις που χρηματοδοτήθηκαν όχι μόνο αύξησαν την ικανότητα διαχείρισης των άμεσων επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19, αλλά αποδείχθηκαν επίσης επωφελείς σε επόμενες κρίσεις. Για παράδειγμα, ο εξοπλισμός που αγοράστηκε κατά τη διάρκεια της πανδημίας διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στην αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης, όπως καταδείχθηκε στην Τσεχία, η οποία φιλοξένησε 300 000 πρόσφυγες από την Ουκρανία, πολλοί από τους οποίους χρειαζόνταν ιατρική περίθαλψη.

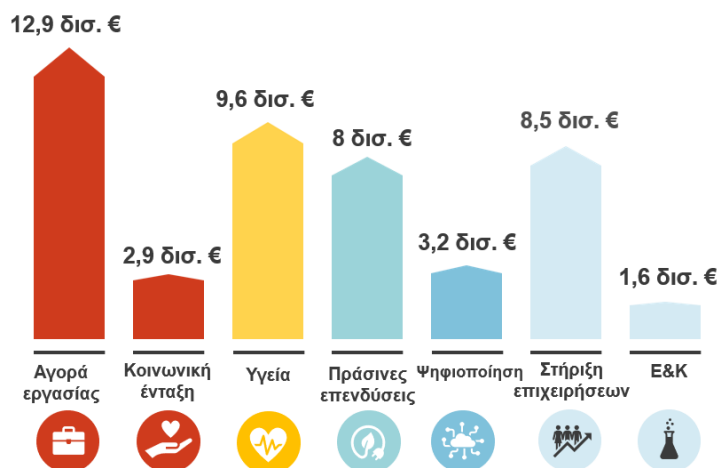
Βουλγαρία — παράδειγμα στήριξης της ένταξης εκτοπισμένων Ουκρανών στην αγορά εργασίας

Στη Βουλγαρία, το έργο «Αλληλεγγύη» του Εθνικού Οργανισμού Απασχόλησης αποσκοπούσε στην ένταξη περισσότερων από 9 000 εκτοπισμένων από την Ουκρανία στην αγορά εργασίας, παρέχοντας ψυχολογική υποστήριξη, συμβουλές σταδιοδρομίας και εξατομικευμένη επαγγελματική καθοδήγηση. Τα μέτρα περιλάμβαναν επιδοτούμενη απασχόληση, επιδόματα ένταξης για στέγαση, παροχή κινήτρων στους εργοδότες για τη διατήρηση θέσεων εργασίας και υποστήριξη από μέντορες, με στόχο την απασχόληση 4 785 ατόμων. Το έργο περιλάμβανε επίσης δραστηριότητες επικοινωνίας και διαχείρισης, σύμφωνα με τις απαιτήσεις υποβολής αιτήσεων.

⁹ Βλ. παράρτημα VI της εκ των υστέρων αξιολόγησης του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής, την υποστηρικτική μελέτη για την αντιμετώπιση κρίσεων και τις ειδικές περιπτώσιολογικές μελέτες για τις ΜΜΕ και την κρίση στον τομέα της υγείας.

¹⁰ Μελέτη για την εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΕΚΤ.

Διάγραμμα 2 Πρωταρχικές θεματικές επενδύσεις στο πλαίσιο του REACT-EU



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Σημείωση: ορισμένα πεδία παρέμβασης έχουν επισημανθεί για περισσότερα από ένα θέματα.

Το μέσο διαδραμάτισε καίριο ρόλο στη στήριξη πρωτοβουλιών σχετικά με τη διττή μετάβαση, μέσω της χρηματοδότησης επενδύσεων στην ενεργειακή απόδοση, στην ψηφιοποίηση και σε άλλα βιώσιμα έργα¹¹. Η στήριξη αυτή ήταν καίριας σημασίας για τη διασφάλιση της συνέπειας με τους ευρύτερους στόχους της πολιτικής συνοχής, ιδίως με την εστίαση στη μακροπρόθεσμη ανάκαμψη και στην περιφερειακή ανάπτυξη¹². Στη Δανία, παρασχέθηκε πρόσθετη χρηματοδότηση για την ενίσχυση των υφιστάμενων μέτρων του προγράμματος, ιδίως όσον αφορά την πράσινη μετάβαση και την κυκλική οικονομία. Δεδομένου ότι τα αρχικά κονδύλια της περιόδου 2014-2020 είχαν ήδη διατεθεί σε συμβάσεις, οι πρόσθετοι πόροι κατέστησαν δυνατές τις περαιτέρω επενδύσεις. Η Ιταλία προώθησε την πράσινη μετάβαση των τοπικών δημόσιων συγκοινωνιών αγοράζοντας νέα πλήρως ηλεκτρικά λεωφορεία, για παράδειγμα, στην Μπολόνια (20 εκατ. EUR) και στην Κατάνια (8 εκατ. EUR). Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αλλαγές ενίσχυσαν τη μακροπρόθεσμη εστίαση. Οι ΜΜΕ που έλαβαν στήριξη, εκτός του ότι προφυλάχθηκαν από τις επιπτώσεις των κρίσεων, σημείωσαν πρόοδο όσον αφορά τις ψηφιακές λύσεις και την ανάπτυξη υποδομών, υιοθέτησαν νέες τεχνολογίες και μείωσαν τις δαπάνες. Για παράδειγμα, οι επιχειρήσεις του κλάδου της φιλοξενίας χρησιμοποίησαν τα κονδύλια αυτά για να πραγματοποιήσουν ανακαινίσεις και να ενσωματώσουν προηγμένο ψηφιακό λογισμικό για τη βελτιστοποίηση της επεξεργασίας παραγγελιών και της διαχείρισης πελατών.

Τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν τους πόρους REACT-EU με διάφορους τρόπους και προσαρμόσαν την εθνική αντιμετώπιση κρίσεων στις εξελισσόμενες ανάγκες¹³. Είναι σημαντικό ότι η παρεχόμενη ευελιξία έδωσε επίσης τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να διαθέσουν περισσότερους πόρους στις περιοχές με τη μεγαλύτερη ανάγκη. Για παράδειγμα, η χρηματοδότηση που χορηγήθηκε οδήγησε σε σημαντικές τροποποιήσεις της αρχικής κατανομής των πόρων στη Φινλανδία, καθώς διοχετεύθηκαν κονδύλια στη νότια και τη δυτική Φινλανδία, οι οποίες επλήγησαν σοβαρότερα από την πανδημία. Στην Ιταλία και την

¹¹ Βλ. υποστηρικτική μελέτη για την αντιμετώπιση κρίσεων: Nyman et al., 2024· Spule και Toptsidou, 2024.

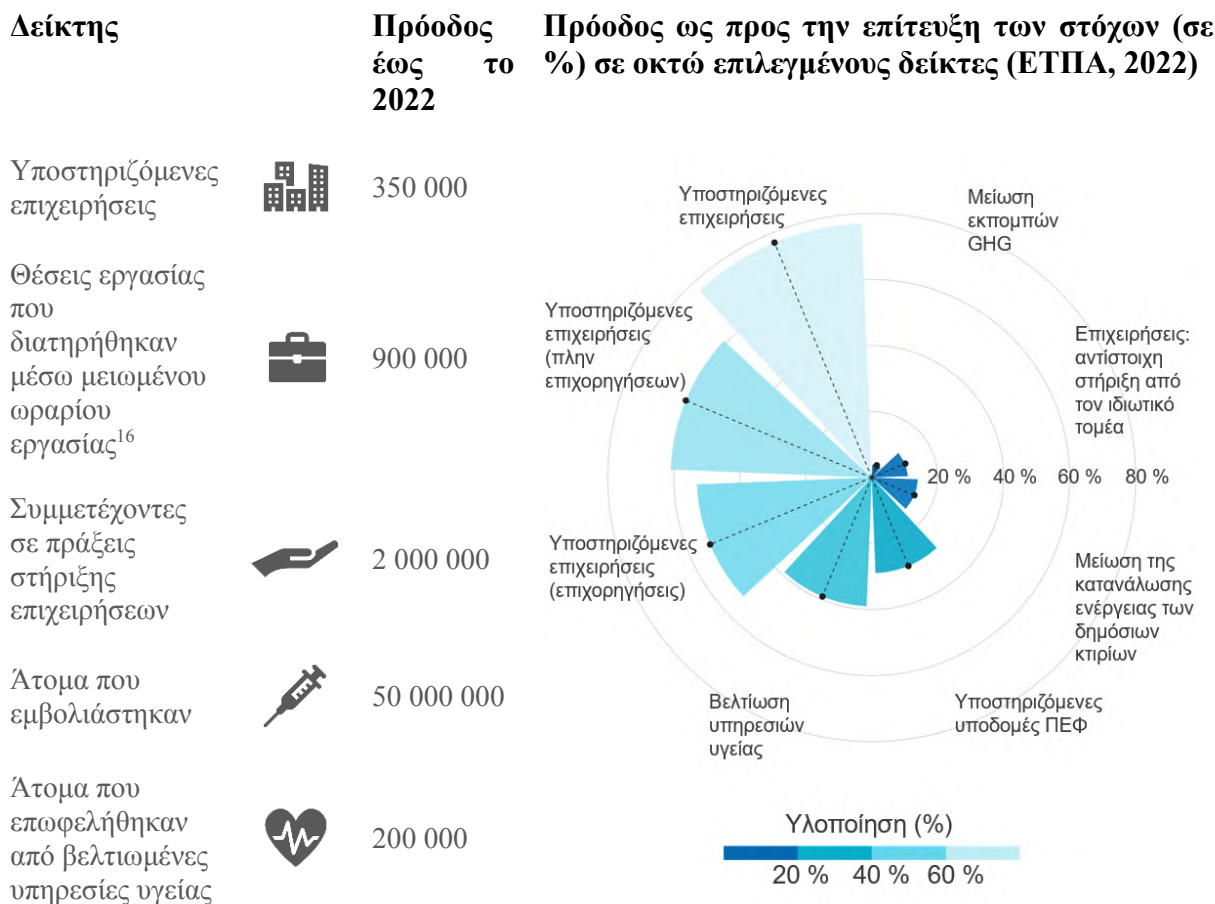
¹² Επιβεβαιώθηκε από την πλειονότητα των ενδιαφερόμενων μερών που συμμετείχαν στην έρευνα, καθώς και από τις εθνικές αξιολογήσεις που συμπεριλήφθηκαν στο δείγμα (παράρτημα Ι).

¹³ Υποστηρικτική μελέτη για την αντιμετώπιση κρίσεων και ειδική έκθεση αριθ. 02/2023 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (στο εξής: ΕΕΣ).

Τσεχία, οι περισσότεροι άμεσοι δικαιούχοι της χρηματοδότησης του REACT-EU ήταν δημόσιοι φορείς¹⁴.

Η παρακολούθηση της αναφερόμενης προόδου κατέστη δυνατή με έναν ειδικό θεματικό στόχο. Στη συνέχεια παρουσιάζονται επιλεγμένοι δείκτες. Γενικά, η πρόοδος διαφέρει σημαντικά μεταξύ των δεικτών και των κρατών μελών.

Διάγραμμα 3 Πρόοδος ως προς τους δείκτες του REACT-EU έως το 2022¹⁵



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Εκτός από την παροχή πρόσθετης χρηματοδότησης, το REACT-EU εισήγαγε σημαντικές δυνατότητες ευελιξίας. Σε αυτές περιλαμβανόταν η αναδρομική επιλεξιμότητα, βάσει της οποίας καλύφθηκαν δαπάνες που είχαν πραγματοποιηθεί πριν από την προσαρμογή των προγραμμάτων. Οι διαχειριστικές αρχές των προγραμμάτων θεώρησαν ότι η επιλογή της συγχρηματοδότησης κατά 100 % από την ΕΕ συνέβαλε στην ελάφρυνση της επιβάρυνσης των εθνικών προϋπολογισμών και κατέστησε δυνατή τη χρήση πρόσθετων κονδυλίων από τον κρατικό προϋπολογισμό για άλλες αναγκαίες δραστηριότητες. Ταυτόχρονα, σκοπός της συγχρηματοδότησης είναι να καλλιεργείται ένα αίσθημα ευθύνης σε εθνικό επίπεδο. Μολονότι οι κίνδυνοι αυτοί μετριάστηκαν από την κατάσταση κρίσης, με το εν λόγω

¹⁴ Τα δύο τρίτα στην Ιταλία. Αυτά τα δεδομένα κατηγοριοποίησης δεν είναι διαθέσιμα σε συγκεντρωτική μορφή. Για την Τσεχία, βλ. ΕΥ (2023).

¹⁵ Το τελευταίο έτος για το οποίο υπήρχαν διαθέσιμα στοιχεία κατά τον χρόνο σύνταξης της παρούσας έκθεσης. Βλ. μεθοδολογικό σημείωμα στο παράρτημα II.

¹⁶ 6 μήνες μετά τη λήξη της στήριξης.

χαρακτηριστικό θα μπορούσαν να μειωθούν οι έλεγχοι των κρατών μελών και να αυξηθεί ο κίνδυνος αναποτελεσματικών δαπανών, καθώς τα έργα που χρηματοδοτούνται πλήρως από την ΕΕ συνεπάγονται ελάχιστο κίνδυνο για τις εθνικές αρχές¹⁷. Θεσπίστηκαν επίσης μέτρα προχρηματοδότησης, με σκοπό να βοηθηθούν χώρες όπως η Πολωνία και η Ρουμανία στην αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης, παρέχοντάς τους τη δυνατότητα να αντλήσουν κονδύλια από το REACT-EU για την παροχή άμεσης βοήθειας σε άτομα που έφταναν από την Ουκρανία.

Παρότι η πρόσθετη χρηματοδότηση και ευελιξία ήταν ζωτικής σημασίας για την εξασφάλιση ταχείας αντίδρασης, ορισμένες περιφέρειες αντιμετώπισαν διοικητικές προκλήσεις κατά τον αναπρογραμματισμό των κονδυλίων. Η προσαρμογή των προτεραιοτήτων και η κατανομή των πρόσθετων κονδυλίων απαιτούσαν σημαντική διοικητική ικανότητα, κάτι το οποίο οδήγησε σε καθυστερήσεις, σε ορισμένες περιπτώσεις. Η επιβάρυνση αυτή επιδεινώθηκε περαιτέρω από την ανάγκη προετοιμασίας για τα νέα προγράμματα και τη σταδιακή μεταφορά πράξεων από την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 στην περίοδο προγραμματισμού 2021-2027.

Επιπλέον, η περίοδος εφαρμογής ήταν σύντομη, κάτι που αποτέλεσε πρόκληση για την αποτελεσματικότητα. Οι δικαιούχοι των έργων έπρεπε να προετοιμάσουν και να συστήσουν γρήγορα διάφορες οντότητες έργων, να προσεγγίσουν ομάδες-στόχους, να εισαγάγουν νέα έρευνα και καινοτομία ή άλλες αναγκαίες υποδομές και να εφαρμόσουν τα αναγκαία μέτρα¹⁸. Αυτό υποστηρίζεται από δεδομένα σε επίπεδο πράξεων, σύμφωνα με τα οποία, τα έργα REACT-EU υλοποιούνταν συνήθως συντομότερα σε σύγκριση με άλλα έργα της περιόδου 2014-2020. Αυτό, φυσικά, συνδέεται επίσης εν μέρει με τη φύση ορισμένων παρεμβάσεων, για παράδειγμα, των σχετικών με τον εξοπλισμό υγειονομικής περίθαλψης ή με το κεφάλαιο κίνησης για τις ΜΜΕ. Τα πορίσματα της έρευνας κατέδειξαν ότι η σύντομη προθεσμία εφαρμογής συνέβαλε ώστε να καθυστερήσουν πολλά έργα, ενώ ορισμένα ακυρώθηκαν τελικά λόγω διαδοχικών κρίσεων. Όσοι απάντησαν επισήμαναν επίσης δυσκολίες όσον αφορά την ταχεία επιλογή έργων που θα ευθυγραμμίζονταν με τις απαιτούμενες προϋποθέσεις και κατηγορίες επενδύσεων στο πλαίσιο του REACT-EU, οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα να αυξηθούν οι καθυστερήσεις.

Στο πλαίσιο της ταχέως εξελισσόμενης κρίσης στον τομέα της υγείας και των αλλαγών πολιτικής, η ταχεία και αποτελεσματική αντίδραση στην πανδημία COVID-19 ήταν ζωτικής σημασίας. Παρά τον εγγενώς μακροπρόθεσμο χαρακτήρα της πολιτικής συνοχής, το REACT-EU κατάφερε να διαθέσει γρήγορα τους πόρους. Μολονότι παρείχε νέους πόρους, η διάρκεια των διαπραγματεύσεων μεταξύ των συννομοθετών ήταν μικρότερη από τον μέσο χρόνο που απαιτείται για αντίστοιχες τροποποιήσεις¹⁹. Ακόμη σημαντικότερο είναι ότι οι τροποποιήσεις του προγράμματος REACT-EU διεκπεραιώθηκαν στο ένα τρίτο του χρόνου που χρειαζόταν για τον σκοπό αυτόν πριν από τον Φεβρουάριο του 2020 (δηλαδή πριν από την κρίση). Το REACT-EU κινητοποίησε ταχέως σημαντικά κονδύλια για την αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων της πανδημίας²⁰.

¹⁷ ΕΕΣ (2023)· Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Kiss-Gálfalvi et al. (2024).

¹⁸ Nyman et al., 2024.

¹⁹ 209 ημέρες έναντι 220 (το 2007-2013 και το 2014-2020). Τα αριθμητικά στοιχεία βασίζονται στην ειδική έκθεση αριθ. 02/2023 του ΕΕΣ.

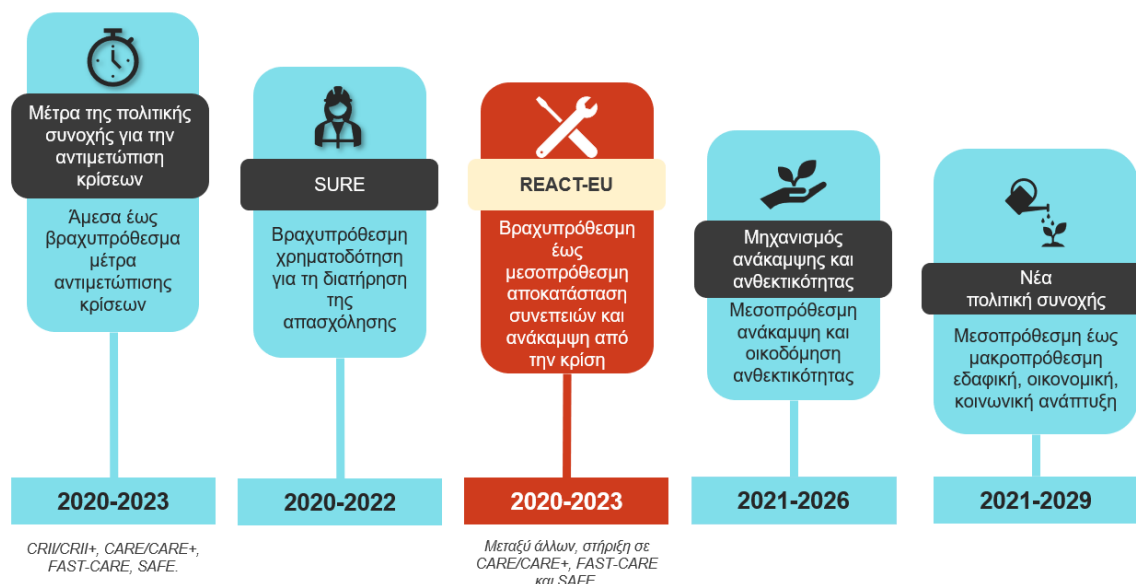
²⁰ Επιβεβαιώνεται επίσης από την έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για το 2023.

5. ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΕΝΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΚΡΙΣΕΩΝ

Η θέσπιση του REACT-EU αποτέλεσε μέρος μιας σειράς συντονισμένων πρωτοβουλιών για την αντιμετώπιση κρίσεων. Η Πρωτοβουλία Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κορονοϊού (στο εξής: «CRII»/«CRII+») χρησιμοποιήθηκε στα πρώτα στάδια της πανδημίας στο πλαίσιο της ανακατεύθυνσης των πόρων από τις μακροπρόθεσμες διαρθρωτικές επενδύσεις στην κάλυψη επείγουσών αναγκών λόγω κρίσης²¹. Το REACT-EU αποτέλεσε συνέχεια και επέκταση των μέτρων αντιμετώπισης κρίσεων που θεσπίστηκαν στο πλαίσιο των CRII και CRII+, αλλά με σημαντικά ευρύτερο πεδίο εφαρμογής και μεγαλύτερη φιλοδοξία. Παρείχε πρόσθετη χρηματοδότηση για τη στήριξη πιο μακροπρόθεσμων προσπάθειών ανάκαμψης, συμπεριλαμβανομένης της στήριξης των ΜΜΕ, του τομέα της υγείας και της απασχόλησης. Ορισμένες μακροπρόθεσμες διαρθρωτικές επενδύσεις αναβλήθηκαν λόγω της πανδημίας. Ωστόσο, η πρόσθετη χρηματοδότηση από το REACT-EU κατέστησε δυνατή την ανάληψη περισσότερων δράσεων, χωρίς τροποποίηση της αρχικής λογικής των προγραμμάτων, με παράλληλη χρήση των υφιστάμενων προγραμμάτων και δομών.

Το REACT-EU λειτούργησε επίσης ως γέφυρα μεταξύ των περιόδων προγραμματισμού και διαδραμάτισε καίριο ρόλο στην αναζωογόνηση των επενδυτικών δραστηριοτήτων, ιδίως μέσω της ευθυγράμμισης με τους στόχους της ψηφιακής και της πράσινης μετάβασης. Για παράδειγμα, στο αυστριακό επιχειρησιακό πρόγραμμα επενδύσεων στην ανάπτυξη και την απασχόληση για τη χρήση των κονδυλίων του ΕΤΠΑ της περιόδου 2014-2020, το REACT-EU χρησίμευσε ως μεταβατικός μηχανισμός, καθιστώντας δυνατή τη χρηματοδότηση πρωτοβουλιών πράσινης και ψηφιακής μετάβασης.

Διάγραμμα 4 Σειρά δημοσιονομικών μέτρων της ΕΕ για την αντιμετώπιση κρίσεων



²¹ Περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με όλους τους μηχανισμούς αντιμετώπισης κρίσεων της πολιτικής συνοχής περιλαμβάνονται στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής και στην εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΕΚΤ. Σχετικά με τη CRII, βλ. επίσης το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Preliminary evaluation of the support provided by ESF and FEAD under the Coronavirus Response Investment Initiatives (CRII and CRII+)» [Προκαταρκτική αξιολόγηση της στήριξης που παρέχεται από το ΕΚΤ και το ΤΕΒΑ στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών επενδύσεων για την αντιμετώπιση του κορονοϊού (CRII και CRII+)] [SWD(2023) 249 final].

Τα κονδύλια συνέβαλαν στη διατήρηση των ποσοστών απασχόλησης κατά τη διάρκεια της πανδημίας, παράλληλα με το μέσο στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (στο εξής: SURE), μέσω στοχευμένων μέτρων για τη διατήρηση των θέσεων εργασίας και την υποστήριξη της προσαρμογής²². Σε ορισμένες χώρες, το SURE και το REACT-EU συνδυάστηκαν αποτελεσματικά για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων διατήρησης θέσεων εργασίας. Στην Ισπανία, για παράδειγμα, πόροι REACT-EU ύψους 2,7 δισ. EUR διατέθηκαν για εργασία μειωμένου ωραρίου²³.

Λόγω του γρήγορου σχεδιασμού και της σύντομης εφαρμογής του REACT-EU, προέκυψαν επίσης προκλήσεις όσον αφορά τη διασφάλιση της συνοχής με άλλα μέσα της ΕΕ. Τόσο το REACT-EU όσο και ο ΜΑΑ απευθύνονταν σε παρόμοιους τομείς, όπως το επιχειρηματικό περιβάλλον και η έρευνα, δημιουργώντας κίνδυνο αλληλεπικάλυψης. Μολονότι η διάκριση μεταξύ των δύο μέσων ήταν γενικά σαφής, δεν ήταν πάντοτε επίσημα συντονισμένα, με αποτέλεσμα να προστεθεί διοικητικός φόρτος για τις διαχειριστικές αρχές των προγραμμάτων. Ο επείγων χαρακτήρας της λήψης αποφάσεων επηρέασε επίσης την εσωτερική συνοχή, καθώς η ταχύτητα της εφαρμογής οδήγησε ενίοτε σε απόκλιση μεταξύ των αναπρογραμματισμένων στόχων και των πραγματικών πράξεων. Για παράδειγμα, ορισμένες περιφέρειες αρχικά διέθεσαν κονδύλια σε έργα του τομέα της υγείας, αλλά αργότερα εντόπισαν πιο πιεστικές ανάγκες σε τομείς όπως η εκπαίδευση και η απασχόληση, κάτι το οποίο απαιτούσε περαιτέρω αναπρογραμματισμό και προκάλεσε καθυστερήσεις.

Από την αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι οι εθνικές αντιδράσεις και οι δραστηριότητες στο πλαίσιο του REACT-EU ήταν συνεκτικές και ότι το μέσο διαδραμάτισε σημαντικό συμπληρωματικό ρόλο. Κατά τη διάρκεια της πανδημίας, τα χρηματοδοτούμενα μέτρα επικεντρώθηκαν σε επενδύσεις και υποδομές με πιο μακροπρόθεσμη προοπτική, ενώ σε αρκετές χώρες τα εθνικά και περιφερειακά ταμεία ανταποκρίθηκαν σε επείγουσες και λιγότερο πολύπλοκες ανάγκες (π.χ. εμβόλια στην Τσεχία). Σε περιφερειακό επίπεδο, τα μέσα της πολιτικής συνοχής ήταν ζωτικής σημασίας για την παροχή ρευστότητας και ευελιξίας, ιδίως όσον αφορά τη στήριξη των ΜΜΕ και τα μέτρα έκτακτης ανάγκης, ενισχύοντας τις εθνικές προσπάθειες. Από την αξιολόγηση δεν προέκυψαν στοιχεία που να αποδεικνύουν μετατόπιση εθνικών πόρων ή διπλή χρηματοδότηση.

6. Η ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν καταδεικνύουν ότι η στήριξη μέσω του REACT-EU συνέβαλε αποτελεσματικά στην ανάκαμψη μετά την πανδημία. Ταυτόχρονα, οι πόροι που κινητοποιήθηκαν για μέτρα αντιμετώπισης κρίσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, συμπεριλαμβανομένης της χρηματοδότησης του REACT-EU, αποτέλεσαν σχετικά μικρό

²² Στο πλαίσιο της μελέτης που υποστηρίζει την εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΕΚΤ εντοπίστηκαν αδιάσειστα στοιχεία που αποδεικνύουν τη συμβολή των πράξεων απασχόλησης του ΕΚΤ που σχετίζονταν με την πανδημία στη CRII. Παρότι τα δεδομένα σχετικά με το REACT-EU είναι πιο περιορισμένα, παράλληλα με τη CRII, τα στοιχεία της περιπτώσιολογικής μελέτης καταδεικνύουν επίσης θετική συμβολή στην ανάκαμψη του τομέα της απασχόλησης από την πανδημία, κάτι που επιβεβαιώνεται περαιτέρω με αποδεικτικά στοιχεία από τη συλλογή πρωτογενών δεδομένων μέσω συνεντεύξεων και ερευνών.

²³ ICF (2024).

μερίδιο της συνολικής αντιμετώπισης της κρίσης από τα κράτη μέλη²⁴. Ωστόσο, η πρόσθετη χρηματοδότηση αποδείχθηκε ζωτικής σημασίας για πολλές περιφέρειες και πολλούς τομείς.

Μια σημαντική προστιθέμενη αξία του REACT-EU ήταν ότι διοχέτευσε στήριξη σε περιφέρειες με περιορισμένους χρηματοδοτικούς πόρους και στις οποίες δεν θα μπορούσαν να εφαρμοστούν μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης με το ίδιο πεδίο εφαρμογής μόνο με εθνικούς πόρους. Διατηρώντας την εδαφική εστίαση της πολιτικής συνοχής, το REACT-EU έδωσε προτεραιότητα στη στήριξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών. Οι παρατηρήσεις των ενδιαφερόμενων μερών και οι εθνικές αξιολογήσεις επιβεβαιώνουν ότι χωρίς τη χρηματοδότηση του REACT-EU, η συνολική κλίμακα της στήριξης, καθώς και οι δαπάνες για μακροπρόθεσμες επενδύσεις στην πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση, θα ήταν μικρότερες²⁵. Μέσω του REACT-EU, τα προγράμματα είχαν τη δυνατότητα να συνεχίσουν να στηρίζουν μελλοντοστρεφείς επενδύσεις, αντί να επικεντρώνουν πλήρως τους πόρους σε μέτρα έκτακτης ανάγκης.

Επιπλέον, τα κονδύλια του REACT-EU είχαν εκτεταμένες θετικές επιπτώσεις στη βιωσιμότητα των έργων, στους εθνικούς προϋπολογισμούς, στις νέες ομάδες-στόχους (π.χ. υγειονομικό προσωπικό) και στην ταχύτητα υλοποίησης, ιδίως σε τομείς που σχετίζονται με την πράσινη μετάβαση, την ανάπτυξη ικανοτήτων, την ψηφιοποίηση και την ιατρική βοήθεια. Επιπλέον, σε μια εποχή κατά την οποία τα μέτρα αντιμετώπισης κρίσεων ήταν σε μεγάλο βαθμό συγκεντρωτικά, το REACT-EU συνέβαλε ώστε να διασφαλιστεί ότι οι τοπικές και οι περιφερειακές αρχές εξακολουθούσαν να συμμετέχουν στη διαχείριση των κρίσεων.

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το REACT-EU ήταν γρήγορο και —λαμβάνομένου υπόψη του συνολικού του μεγέθους— αποτελεσματικό στην αντιμετώπιση των υγειονομικών και οικονομικών επιπτώσεων της κρίσης COVID-19, καθώς και στη γεφύρωση των δύο περιόδων προγραμματισμού. Προώθησε την εφαρμογή του επόμενου πλαισίου, ιδίως μέσω των μέτρων ανάκαμψης που έθεσαν τα θεμέλια για τα προγράμματα της περιόδου 2021-2027 με σκοπό την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των κρατών μελών και των περιφερειών. Επιπλέον, το REACT-EU συνέβαλε στη διασφάλιση της συμμετοχής των τοπικών και των περιφερειακών αρχών στην αντιμετώπιση κρίσεων, ενώ πολλοί άλλοι μηχανισμοί αντιμετώπισης κρίσεων (τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο) ήταν πιο συγκεντρωτικοί.

Οι αλλαγές και τα μέτρα που θεσπίστηκαν με τους μηχανισμούς αντιμετώπισης κρίσεων και το REACT-EU ήταν σημαντικά για την κάλυψη των αναδυόμενων αναγκών και προκλήσεων, ιδίως μέσω επενδύσεων σε υγειονομικές υποδομές και στήριξης των ΜΜΕ. Το REACT-EU κινητοποίησε 9,6 δισ. EUR για τη στήριξη μέτρων υγείας, συμπεριλαμβανομένων των υποδομών ψύξης εμβολίων, οι οποίες ήταν ζωτικής σημασίας για τη διάθεση των εμβολίων. Επιπλέον, το REACT-EU παρείχε επιχορηγήσεις κεφαλαίου κίνησης σε ΜΜΕ και επιδοτήσεις μισθού σε εργαζομένους, ώστε να βοηθηθούν να συνεχίσουν την επιχειρηματική τους δραστηριότητα και να διατηρήσουν την εργασία τους,

²⁴ Έναντι των 50,6 δισ. EUR του REACT-EU, για την εθνική αντίδραση στην κρίση των ΜΜΕ κινητοποιήθηκαν 2,3 τρις. EUR σε όλα τα κράτη μέλη, 11 φορές περισσότερα από τα κονδύλια που κινητοποιήθηκαν για την κρίση στον τομέα της υγείας (202 δισ. EUR) και τετραπλάσια από εκείνα που κινητοποιήθηκαν για την ενεργειακή κρίση (539 δισ. EUR).

²⁵ Βλ. υποστηρικτική μελέτη για την αντιμετώπιση κρίσεων και τα πορίσματα των εθνικών αξιολογήσεων στο παράρτημα II.

αντίστοιχα, κατά τη διάρκεια της ύφεσης που προκάλεσε η πανδημία, και να διευκολυνθεί η ανάκαμψη με την επιστροφή της οικονομικής ζήτησης. Στο πλαίσιο των συνολικών μέτρων αντιμετώπισης της κρίσης, διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην άμβλυνση των αρνητικών οικονομικών επιπτώσεων στις ΜΜΕ, καθώς εκτιμάται ότι το 1,5 % των ΜΜΕ της ΕΕ επωφελήθηκαν άμεσα από τη στήριξη του REACT-EU. Συγκριτικά, αποτέλεσε περίπου το 2 % της συνολικής δημοσιονομικής αντίδρασης στην πανδημία.

Με τη συγχρηματοδότηση κατά 100 % από την ΕΕ, εξαλείφθηκε η ανάγκη για εθνική συγχρηματοδότηση, κάτι που ήταν ιδιαίτερα σημαντικό για τις περιφέρειες με περιορισμένους προϋπολογισμούς και τους έδωσε τη δυνατότητα να κινηθούν γρήγορα.

Το REACT-EU επιτάχυνε την υλοποίηση, καθώς με την πρόσθετη χρηματοδότηση διασφαλίστηκε ότι **τα κράτη μέλη μπορούσαν να κινητοποιήσουν πόρους γρήγορα χωρίς να χρειαστεί να εκτρέψουν κονδύλια από άλλες προτεραιότητες.** Ταυτόχρονα, λόγω της σύντομης περιόδου εφαρμογής της χρήσης της χρηματοδότησης **παρουσιάστηκαν ορισμένες προκλήσεις για την αποτελεσματικότητα του REACT-EU.** Οι δικαιούχοι των έργων έπρεπε να προετοιμάσουν και να συστήσουν γρήγορα διάφορες οντότητες έργων, να προσεγγίσουν ομάδες-στόχους και να διεξαγάγουν νέες δραστηριότητες έρευνας και καινοτομίας. Παρότι η πρόσθετη χρηματοδότηση και ευελιξία ήταν ζωτικής σημασίας για την εξασφάλιση ταχείας αντίδρασης, **ορισμένες περιφέρειες αντιμετώπισαν διοικητικές προκλήσεις κατά τον προγραμματισμό των πόρων.** Η προσαρμογή των προτεραιοτήτων και η κατανομή των πρόσθετων κονδυλίων απαιτούσαν σημαντική ικανότητα, κάτι το οποίο οδήγησε σε καθυστερήσεις, σε ορισμένες περιπτώσεις. Η ύπαρξη ειδικού θεματικού στόχου κατέστησε δυνατή την παρακολούθηση των δαπανών και των επιδόσεων, αυξάνοντας τη διαφάνεια, παρά τις συνθήκες κρίσης.

Παρότι ήταν ένα μέσο αντιμετώπισης κρίσεων, το REACT-EU παρέμεινε συνεπές προς τους ευρύτερους στόχους της πολιτικής συνοχής, ιδίως προς την εστίαση στη μακροπρόθεσμη ανάκαμψη και στην περιφερειακή ανάπτυξη. Πρόσφερε μια ευκαιρία για τη στήριξη των υγειονομικών υποδομών, των κοινωνικών υπηρεσιών και της επιχειρηματικότητας και εξασφάλισε την καλύτερη προετοιμασία των περιφερειών για τις μελλοντικές προκλήσεις. Τα μέτρα στο πλαίσιο του REACT-EU συνέβαλαν επίσης στη **στήριξη πρωτοβουλιών σχετικά με τη διττή μετάβαση, μέσω της χρηματοδότησης επενδύσεων στην ενεργειακή απόδοση, στην ψηφιοποίηση και σε άλλα βιώσιμα έργα.**

Διαπιστώθηκε ότι το REACT-EU ήταν ως επί το πλείστον συνεκτικό με τη διαχείριση κρίσεων της ΕΕ και ευθυγραμμίστηκε σαφώς με τους στόχους, ιδίως για την υγειονομική περίθαλψη και τη στήριξη των ΜΜΕ κατά τα αρχικά στάδια. Ωστόσο, υπήρξαν περιπτώσεις αλληλεπικαλύψεων και ζητήματα συντονισμού, ιδίως σχετικά με τη συμμετοχή των διαχειριστικών αρχών των προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής στην κατάρτιση των σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.

Τόσο οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις για την περίοδο 2014-2020 όσο και η ενδιάμεση αξιολόγηση για την περίοδο 2021-2027 καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι, όσον αφορά την πολιτική συνοχής, πρέπει ακόμη να αντιμετωπιστούν ορισμένα ζητήματα διοικητικής ικανότητας και κάποιες πολύπλοκες διαδικασίες. Ωστόσο, το παράδειγμα του REACT-EU καταδεικνύει ότι, **ακόμη και σε περιόδους κρίσης, το σύστημα υλοποίησης μπορεί να αποτελέσει αποτελεσματικό μέσο για την εκταμίευση κονδυλίων και τη διαχείριση έργων.**

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΑΝΑΦΟΡΑΣ

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2025), Ειδική έκθεση 05/2025: Δράση συνοχής για τους πρόσφυγες στην Ευρώπη — Αυξημένη η ευελιξία, αλλά η ανεπάρκεια των δεδομένων δυσχεραίνει τη μελλοντική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας

Spatial Foresight, ÖIR, t33 και wiiw (2025 — υπό έκδοση) *WP12: Crisis response — Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period* (Δέσμη εργασιών 12: Αντιμετώπιση κρίσεων — Εκ των υστέρων αξιολόγηση της περιόδου προγραμματισμού 2014-2020) — αναφέρεται ως υποστηρικτική μελέτη για την αντιμετώπιση κρίσεων.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική έκθεση 05/2025: *Δράση συνοχής για τους πρόσφυγες στην Ευρώπη*

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική έκθεση 02/2023: *Προσαρμογή των κανόνων της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19*

Ecorys, Ismeri Europa, και 3s (2025 — υπό έκδοση): *Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative* (Υποστηρικτική μελέτη για την εκ των υστέρων αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και της πρωτοβουλίας για την απασχόληση των νέων για την περίοδο 2014-2020). — αναφέρεται ως υποστηρικτική μελέτη για την εκ των υστέρων αξιολόγηση του ΕΚΤ.

Kiss-Gálfalvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., Gojsic, D. (2024) *Lessons learned from the implementation of crisis response tools at EU level. Part I: Assessing implementation and implications* (Διδάγματα που αντλήθηκαν από την εφαρμογή εργαλείων αντιμετώπισης κρίσεων σε επίπεδο ΕΕ. Μέρος I: Αξιολόγηση της εφαρμογής και των επιπτώσεων)

Dozhdeva, V και Jabri, E. (2023) «*Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes*», (Συνδυασμός της αντιμετώπισης κρίσεων και των μακροπρόθεσμων στόχων: Αντιμετώπιση των πολλαπλών πιέσεων στα προγράμματα της πολιτικής συνοχής), έκθεση στο πλαίσιο της 53ης διάσκεψης του IQ-Net.

Dozhdeva, V. και Fonseca, L (2021) «*Chain reaction: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality*» (Αλυσιδωτή αντίδραση: Μετατόπιση των προτεραιοτήτων της πολιτικής συνοχής σε μια νέα πραγματικότητα).

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022α) *The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and outlook*, (Ο αντίκτυπος της πανδημίας COVID-19 και του πολέμου στην Ουκρανία στη συνοχή της ΕΕ. Μέρος II: Επισκόπηση και προοπτικές), έρευνα για την επιτροπή REGI, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής, Βρυξέλλες.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022β) *The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy. Part I: Overview and first analysis*. (Οι επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19 στη συνοχή και την πολιτική συνοχής της ΕΕ. Μέρος I: Επισκόπηση και πρώτη ανάλυση). Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής, Βρυξέλλες.

Nyman, J., Heikkinen, B., Pitkänen, S., Ranta, T., (2024) *REACT-EU-LISÄRAHOITUKSEN ARVIOINTI*. MDI, Ελσίνκι.

Spule, S., Toptsidou, M., 2024. *Évaluation des projets REACT-EU au Luxembourg*. Spatial Foresight, Heisdorf.

ICF (2024) *Evaluation of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*. (Αξιολόγηση του ευρωπαϊκού μέσου προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης).

EY (2023) *Vyhodnocení využití dodatečné alokace REACT-EU*.