



Brüssel, 13. oktoober 2025
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	10. oktoober 2025
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE REACT-EU hindamise kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2025) 634 final.

Lisatud: COM(2025) 634 final



Brüssel, 10.10.2025
COM(2025) 634 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE
REACT-EU hindamise kohta

Sisukord

1.	SISSEJUHATUS	1
2.	TAUST.....	1
3.	KRIISIDEGA SEOTUD VAJADUSTE TÄITMINE	2
4.	TULEMUSLIK JA KIIRE KRIISILE REAGEERIMINE	3
5.	KOORDINEERITUD REAGEERIMINE KRIISILE	7
6.	ELI MEETME LISAVÄÄRTUS	9
7.	JÄRELDUSED	9
	VIIDETE NIMEKIRI	11
	I LISA. JÄRELDUSED VALIMISSE KAASATUD RIIKLIKEST HINNANGUTEST REACT- EU KOHTA	
	II LISA. METOODIKA JA LISAANDMED	
	Metoodika	
	Täiendavad andmed	

1. SISSEJUHATUS

Ühtekuuluvust ja Euroopa territooriume toetav taasteabi (REACT-EU)¹ võeti kasutusele 2020. aastal taasterahastu „NextGenerationEU“ osana. Sellega **anti liikmesriikidele ja piirkondadele võimalus saada lisavahendeid, et leevendada pandeemia majanduslikku ja sotsiaalset mõju** ning toetada samal ajal **ELi rohe- ja digipöörde eesmärkide saavutamist**. 2022. aastal REACT-EU ulatust laiendati, et toetada reageerimist Ukraina pagulaskriisile, ning 2023. aastal laiendati seda uuesti, et tegeleda energiakriisi mõjuga.

REACT-EU raames kaasatud lisavahenditega summas 50,6 miljardit eurot rahastati täiendavalt ühtekuuluvuspoliitika 2014.–2020. aasta programme, mis olid juba käimas ning olid toetust saanud Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF) ja Euroopa Sotsiaalfondist (ESF), samuti enim puudust kannatavate isikute jaoks loodud Euroopa abifondist (FEAD) ja noorte tööhõive algatuse (YEI) raames. Tänu sellele lähenemisviisile sai kõnealused lisavahendid kiiresti programmitöösse lõimida ja kasutusele võtta. Neid sai kasutada 2023. aasta lõpuni, nagu ka algseid eraldisi. Kõnealune rahastamine moodustas suuruselt teise osa taasterahastust „NextGenerationEU“.

REACT-EU määruse² kohaselt peab Euroopa Komisjon esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule hinnangu rahastamisvahendi kohta. Käesolev aruanne põhineb toetaval uuringul, milles käsitleti kriisile reageerimist ERFi raames (edaspidi „kriisile reageerimist käsitlev toetav uuring“), ning ESFi järeelhindamist toetaval uuringul. Samuti kajastatakse selles põhijäreldusi valimisse kaasatud analüüsides, mille liikmesriigid viisid läbi selleks, et täita oma kohustust hinnata REACT-EU rakendamist.

2. TAUST

Ajavahemikul 2020–2023 tabas ELi mitu enneolematut kriisi. 2020. aasta alguses puhkenud COVID-19 pandeemia tõi kaasa **ootamatu ja tõsise šoki majandusele, ühiskondadele ja tervishoiusüsteemidele**. Tervisekriis nõudis inimelusid, seadis ohtu tervishoiutöötajad ning pani kaalule tervishoiusüsteemide kulud ja kestlikkuse. **Viiruse leviku peatamiseks kehtestatud piiravad meetmed tõid kaasa majanduskriisi**, millel on eri valdkondadele ja territooriumidele olnud erinev mõju – see on ilmsiks toonud haavatavused piirkondade ja sotsiaalsete rühmade lõikes, mis omakorda ähvardavad suurendada ebavõrdsust.

EL reageeris kriisile mitmesuguste koordineeritud ühismeetmetega. COVID-19 pandeemia reageerimiseks võetud meetmete hulgas olid tervisealane koordineerimine, kesksed vaktsiinihanked, rahaline toetus töökohtade säilitamise kavade jaoks ning ajutised maksualased ja riigiabi käsitlevad sätted, et toetada liikmesriike. Olulise arenguna loodi taasterahastu „NextGenerationEU“, mis on ELi seni suurim fiskaalstiimulite pakett. Taasterahastu „NextGenerationEU“ nurgakivi oli taaste- ja vastupidavusraha, samuti eraldati paketi raames REACT-EU kaudu lisavahendeid ühtekuuluvuspoliitika toetamiseks.

24. veebruaril 2022 alustas Venemaa Ukraina vastu sõjalist agressiooni, mis vallandas mitu uut kriisi ja tõi kaasa ulatuslikud tagajärjed. **Üks kõige otsesem tagajärg oli see, et märkimisväärne osa Ukraina elanikkonnast oli sunnitud oma kodudest lahkuma ja**

¹ Määrus (EL) 2020/2221.

² Määruse (EL) 2020/2221 artikkel 2.

suundusid ELi liikmesriikidesse. 2023. aasta lõpuks oli Euroopas registreeritud peaaegu kuus miljonit Ukrainast põgenenud inimest, kellest 4,2 miljonit inimest said ELis ajutise kaitse³. Kuna pärast sõjalist sissetungi peatati maagaasi import Venemaalt, süvenes ka energiakriis, mis oli alguse saanud juba varem. Sellel olid eriti kahjulikud tagajärjed ELile, arvestades liidu suurt sõltuvust välistest energiaallikatest. Kuigi energiakriis tabas kogu Euroopat, oli selle mõju riikide ja piirkondade lõikes väga erinev. Nende järjestikuste kriiside tagajärgi on mõningal määral aidanud leevendada REACT-EU tulemusena kavandatud meetmed. Käesolevas aruandes hinnatakse REACT-EUd vastavalt selle algsetele eesmärkidele.

3. KRIISIDEGA SEOTUD VAJADUSTE TÄITMINE

Pandeemia tõi kaasa märkimisväärse vajaduse teha avaliku sektori investeeringuid liikmesriikide tervishoiusüsteemidesse ja eri majandussektoritesse ning seadis riigieelarved surve alla. Samuti tekitasid kriisid rakendusprobleeme ühtekuuluvuspoliitika programme haldavatele asutustele ja toetusesaajatele. Viiruse leviku tõkestamiseks võetud rahvatervishoiu meetmete tõttu oli iseäranis keeruline jõuda teatavate sihtrühmadeni, näiteks haavatavad rühmad ja toetusesaajad äärepiirkondades. Peale selle tekitas kohapealse töö seiskamine mitmes taristuprojektis viivitusi ja mõni projekt tuli ootele panna. Tarneahelate häired ja piiride sulgemine raskendasid omakorda piiriüleste algatuste elluviimist. Ebakindel makromajanduslik keskkond vähendas tõenäoliselt ka valmidust osaleda pikemaajalistes projektides, sealhulgas ühtekuuluvuspoliitika vahenditest rahastatud projektides, ning see tegi rakendamise seotud jõupingutused veelgi keerulisemaks.

Ühtekuuluvuspoliitika raamistikku kohandati, et toetada liikmesriike kriisidele reageerimisel, tegeleda kitsaskohtadega ning leevendada survet riikide haldusasutustele ja riigieelarvetele. REACT-EU raames eraldati ühtekuuluvuspoliitika raamistiku jaoks lisavahendeid, et täiendavalt toetada juba käimasolnud 2014.–2020. aasta programme⁴. See rahastamisvahend töötati välja selleks, et vähendada pandeemia majanduslikku ja sotsiaalset mõju ning aidata samal ajal saavutada digi- ja rohepöörde eesmärke. Rahastamine oli kontsentreeritud – peaaegu kaks kolmandikku kogueraldistest said kolm riiki (Itaalia, Hispaania ja Prantsusmaa).

Joonis 1. REACT-EU sekkumisloogika rekonstruktsioon

³ Eurostat (2024), kättesaadav [siin](#).

⁴ REACT-EU toetuste jaotamise meetod erines ühtekuuluvuspoliitika tavapärasest metoodikast. Kuigi eelistati vähem arenenud riike, võeti arvesse ka SKP vähenemist ja (noorte) tööhõivet.

Vajadused	Eesmärgid	Sisendid	Väljundid	Tulemused	Mõju
Likviidsus, et katta puudujäägid, mis tekkisid tervishoius ja muudes majandussektoris vajalike avaliku sektori kulude järsu ja märkimisväärse suurenemise tõttu, eeskätt VKEde puhul	Aidata kõrvaldada kriisi tagajärgi ning tagada keskkonnahoidlik, digitaalne ja vastupanuvõimeline taastumine investeringutega järgmistesse valdkondadesse: - tervishoid; - ettevõtete toetamine; - rohe- ja digipööre; - tööhõive, haridus ja sotsiaalteenused.	- Likviidsus- ja finantsmeetmed - Rahastamiskõlblikkuse laiendamine - Paindlikkus rahaliste vahendite vahendite tiberpaigutamiseks või -planeerimiseks - Halduslikud lihtsustused	- Uued/kohandatud tegevused - Kriisidega võitlemiseks eraldatud/timber- jaotatud ressursid - Ressursside kiirem kasutamine ja väiksem halduskoormus	- Likviidsuspuudujääkide kõrvaldamine - Suuremad avaliku sektori tervishoiukulud - Suuremad avaliku sektori kulud rahvatervisekriisist kannatada saanud sektorite ja VKEde jaoks	- Kriiside majanduslike, sotsiaalsete ja tervisealaste tagajärgede leevenemine - Kiirem taastumine - Kriisiga seotud pikaajalisemate riskide vähenemine, sh seoses ühtekuuluvusega - Kiirem rohe- ja digipööre

Allikas: Euroopa Komisjon.

Valdav enamik sidusrühmadest, kellega konsulteeriti, oli arvamisel, et REACT-EU vastas nende riikide ja piirkondade uutele vajadustele. Selles tagasisides peeti iseäranis positiivseks rahastamisvahendi asjakohasust toimetulekul pandeemia majanduslike tagajärgedega. Äärmiselt tähtis oli peatada töökohtade kadumine majandusliku nõudluse järsu vähenemise tõttu. Suurem osa ESFi toetusest oli suunatud ettevõtetele ja töötajatele, et aidata neil säilitada töökohti lühendatud tööaja korralduste abil. Tervishoiuga seotud toetus oli ühtekuuluvuspoliitika kontekstis võrdlemisi uus võimalus, mida rahastati valdavalt liikmesriikide algatuste raames. Sellegipoolest leidis kaks kolmandikku uuringule⁵ vastanutest, et REACT-EU vastas tervisealastele vajadustele.

4. TULEMUSLIK JA KIIRE KRIISILE REAGEERIMINE

REACTU aitas tulemuslikult tegeleda COVID-19 kriisi tervisealase ja majandusliku mõjuga, eeskätt tänu investeringutele tervishoiutaristusse ja VKEde toetamisele,⁶ samuti aitas see rakendavatel asutustel edendada töökohtade loomist ja kvaliteetset tööhõivet⁷. Liikmesriigid kasutasid lisavahendeid peaaegu pooltes programmides⁸ ja rahastasid olulisi meetmeid, et toetada kõige rohkem abi vajanud sektoreid; samal ajal said nad endiselt kasutada programmide raames algselt kavandatud meetmetele eraldatud vahendeid⁹.

Ettevõtete toetamisel oli üks oluline valdkond käibekapitali toetus VKEdele, et võimaldada neil jätkata tegevust pandeemiast tingitud majanduslanguse ajal. Näiteks Itaalias toetati REACT-EU raames 91 218 ettevõtet 1,2 miljardi euroga, mille abil tagati ettevõtetele üldine rahastamine enam kui 12 miljardi euro ulatuses. See toetus võimaldas ettevõtetel viivitamata katta oma likviidsusvajadused ning edendada ka rohe- ja digipööret. Enam kui 50 % vahenditest eraldati vähem arenenud piirkondadele. Samuti said ettevõtted tõhusat toetust

⁵ Uuringus käsitleti ERFi raames antud REACT-EU toetust.

⁶ Seda järeldust kinnitati ERFi raames kriisile reageerimist käsitleva toetava uuringu osana tehtud kahe sihtotstarbelise juhtumianalüüsiga VKEde ja tervishoiusektori kohta, samuti toetasid seda 88 % sidusrühmadest, kellega ERFi teemal konsulteeriti.

⁷ ESFi järelhindamist toetav uuring.

⁸ 45 %.

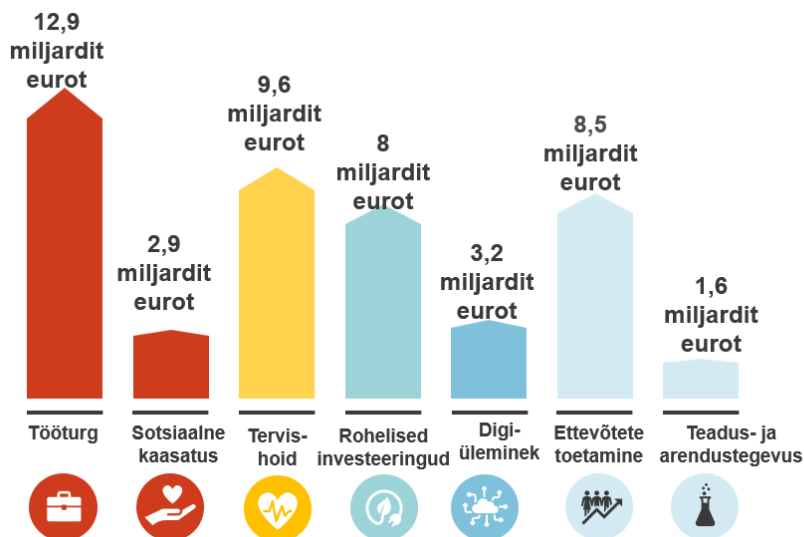
⁹ Vt ERFi ja Ühtekuuluvusfondi järelhindamist käsitleva dokumendi VI lisa, kriisile reageerimist käsitlev toetav uuring ning selle sihtotstarbelised juhtumianalüüsid VKEde ja tervisekriisi kohta.

selleks, et kaitsta töökohti peamistes majandussektorites. Näiteks Horvaatias aidati töökohtade säilitamise programmiga tööl hoida 115 000 töötajat (6 % tööjõust)¹⁰. Sarnased töökohtade säilitamise kavad ja muud tööturumeetmed moodustasid enam kui veerandi algatusest (vt joonis 2 allpool). REACT-EU abil täideti kriisist tingitud kiireloomulisi vajadusi, ent samuti kiirendati strateegilisi investeeringuid. Osa neist olid suunatud kiireloomulistele ülesannetele, nagu haiglate suutlikkuse suurendamine, samal ajal kui muude meetmete eesmärk oli tugevdada tervishoiusüsteemi pikaajalises perspektiivis, sealhulgas investeeringutega teadus- ja arendustegevusse ning kõrgtehnoloogilistesse seadmetesse. Näiteks Prantsusmaal rahastati REACT-EU vahenditest Besançoni haiglas kaheksat projekti kokku 12 miljoni euro ulatuses ning La Réunioni ülikooli tervisekeskusel aidati osta positronemissioontomograaf (PET), tänu millele tervisekeskuse diagnostikavõime peaaegu kahekordistus. Rahastatud uuendustega aidati suurendada suutlikkust, et tulla toime COVID-19 pandeemia vahetu mõjuga, ent samuti osutusid need kasulikuks edasistes kriisides. Näiteks oli pandeemia ajal ostetud varustus keskse tähtsusega pagulaskriisile reageerimisel, nagu võis täheldada Tšehhis, kus võeti vastu 300 000 pagulast Ukrainast, kellest paljud vajasisid meditsiinilist abi.

Bulgaaria – näide tööturule integreerimise toetusest Ukraina põgenikele

Bulgaaria tööhõiveameti solidaarsusprojekti eesmärk oli integreerida tööturule enam kui 9 000 Ukraina põgenikku ning selleks pakuti neile psühholoogilist abi, karjäärinõustamist ja nende vajadustele kohandatud kutsenõustamist. Meetmete hulgas olid subsideeritud tööhõive, majutustoetused, tööandjate stiimulid töökohtade säilitamiseks ja mentorite abi, et tagada töö 4 785 inimesele. Samuti hõlmas projekt teabevahetus- ja juhtimistegevust vastavalt taotluse esitamise nõuetele.

Joonis 2. REACT-EU peamised valdkondlikud investeeringud



Allikas: Euroopa Komisjon. Märkus: mõni sekkumisvaldkond oli seotud mitme teemaga.

¹⁰ ESFi järelhindamise jaoks tehtud uuring.

Rahastamisvahendiga aidati olulisel määral kaasa rohe- ja digipöörde algatuste elluviimisele tänu energiatõhususse, digiüleminekusse ja muudesse kestlikesse projektidesse tehtud investeeringute rahastamisele¹¹. See toetus oli keskse tähtsusega järjepidevuse tagamisel ühtekuuluvuspoliitika laiemate eesmärkidega, eeskätt eesmärk tagada pikaajaline taastumine ja regionaalareng¹². Taanis kasutati lisavahendeid olemasolevate programmimeetmete tugevdamiseks, eeskätt rohepöörde ja ringmajanduse valdkonnas. Kuna 2014.–2020. aasta algsed eraldised olid juba lepingute alusel tehtud, võimaldasid lisavahendid teha täiendavaid investeeringuid. Itaalias osteti kohalike avalike transporditeenuste rohepöörde soodustamiseks uued täiselektrilised bussid, näiteks Bolognas (20 miljonit eurot) ja Catanias (8 miljonit eurot). **Mõnel juhul tugevdasid muudatused pikaajalist suunitlust.** Lisaks kriiside mõju leevendamisele aitas VKEdele antud toetus neil arendada digilahendusi ja taristut, kasutusele võtta uut tehnoloogiat ja vähendada kulusid. Näiteks kasutasid külalismajanduse sektori ettevõtted neid vahendeid renoveerimistööde tegemiseks ja kõrgtehnoloogilise digitarkvara integreerimiseks, et optimeerida tellimuste töötlemist ja kliendihaldust.

Liikmesriigid kasutasid REACT-EU vahendeid eri viisidel ning kohandasid kriisile reageerimist vastavalt muutunud vajadustele¹³. Olulise aspektina võimaldas pakutud paindlikkus liikmesriikidel ühtlasi eraldada suuremates summades vahendeid kõige enam abi vajanud territooriumidele. Näiteks tehti Soomes tänu eraldatud vahenditele märkimisväärsed muudatusi esialgses ressursijaotuses – vahendid suunati ümber Soome lõuna- ja lääneossa, kus pandeemia mõju oli rängem. Itaalias ja Tšehhis olid enamik REACT-EU otsestest toetusesaajatest avalik-õiguslikud üksused¹⁴.

Teatatud edusamme jälgiti sihtotstarbelise valdkondliku eesmärgi abil. Allpool on esitatud teatavad näitajad. Üldjoontes on edusammud näitajate ja liikmesriikide lõikes väga erinevad.

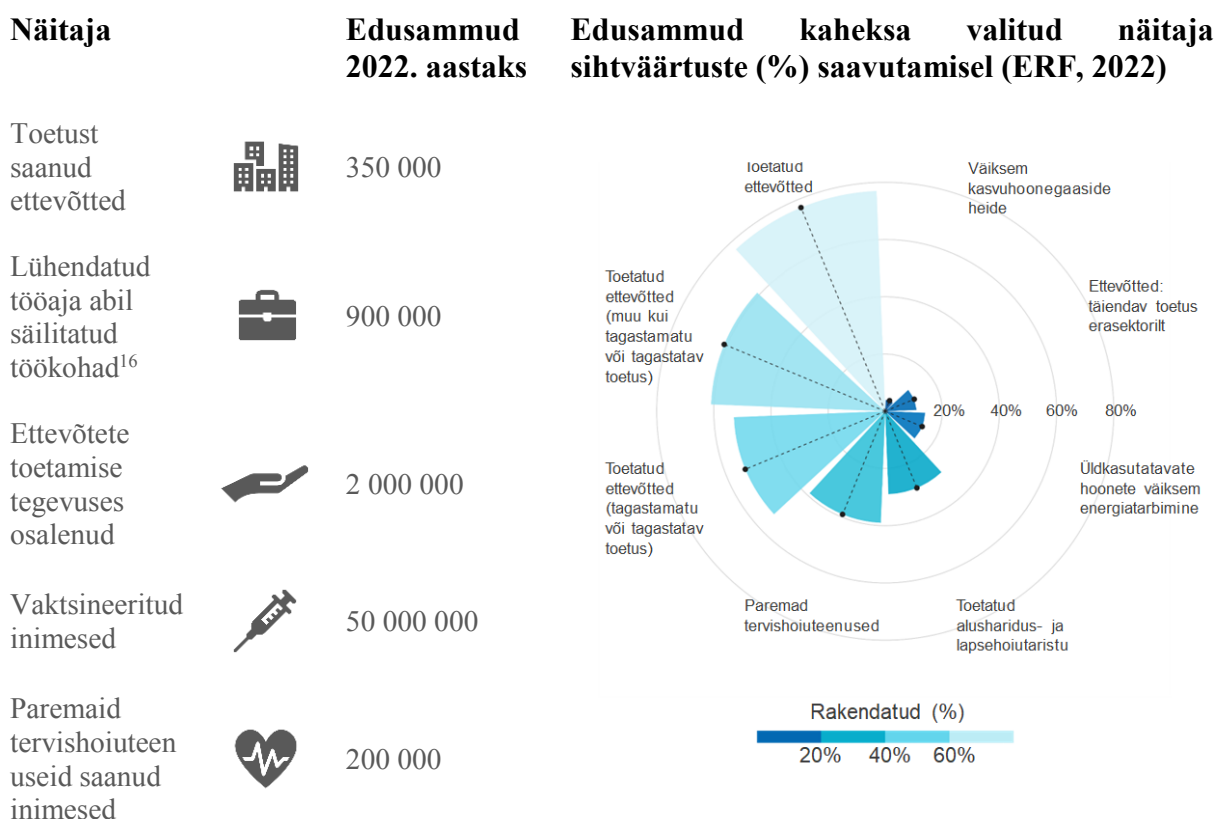
¹¹ Vt kriisidele reageerimist käsitlev toetav uuring; Nyman *et al.* (2024); Spule ja Toptsidou (2024).

¹² Seda kinnitasid enamik uuringus osalenud sidusrühmadest, samuti nähtus see valimisse kaasatud riiklikest hinnangutest (I lisa).

¹³ Kriisile reageerimist käsitlev toetav uuring ja Euroopa Kontrollikoja eriaruanne 02/2023.

¹⁴ Itaalias kaks kolmandikku. Sellised liigitamisandmed ei ole kättesaadavad koondandmete vormingus. Tšehhi kohta vt väljaanne EY (2023).

Joonis 3. REACT-EU näitajatega seotud edusammud 2022. aastani¹⁵



Allikas: Euroopa Komisjon.

Lisavahendite eraldamise kõrval võeti REACT-EU raames kasutusele olulised paindlikkusmeetmed. Nende hulgas on tagasiulatuv rahastamiskõlblikkus, mis võimaldas katta enne programmide kohandamist tekkinud kulusid. Programme haldavad asutused olid arvamusel, et võimalus saada ELilt kaasrahastamist 100 % ulatuses aitas vähendada koormust riigieelarvetele ning võimaldas kasutada riigieelarve lisavahendeid muuks vajalikuks tegevuseks. Samal ajal on kaasrahastamise eesmärk tagada omalus riigi tasandil. See võib vähendada liikmesriikidepoolset kontrolli, mis omakorda suurendab vahendite ebatõhusa kasutamise ohtu (kuigi kriisiolukorras on selline oht väiksem), arvestades et täielikult ELi vahenditest rahastatud projektide korral on risk riikide ametiasutustele minimaalne¹⁷. Samuti võeti kasutusele eelmaksemeetmed, et aidata näiteks Poolal ja Rumeenial toime tulla pagulaskriisiga ning kasutada sel otstarbel REACT-EU vahendeid, et pakkuda Ukrainast saabunud inimestele kohest abi.

Samal ajal kui lisarahastus ja paindlikkus olid keskse tähtsusega kiire reageerimise tagamiseks, esines mõnes piirkonnas haldusprobleeme ressursside ümberplaneerimisel. Prioriteetide kohandamine ja lisavahendite jaotamine nõudis märkimisväärset haldussuutlikkust, mis tekitas mõnel juhul viivitusi. Seda koormust suurendas veelgi vajadus teha ettevalmistusi ka uuteks programmideks ja viia programmitöö etapiviisiliselt üle perioodist 2014–2020 perioodi 2021–2027.

¹⁵ St aasta, mille kohta olid dokumendi koostamise ajal kättesaadavad uusimad andmed. Vt meetodilised märkused II lisas.

¹⁶ Kuus kuud pärast toetuse lõppemist.

¹⁷ Kontrollikoda (2023); Euroopa Parlament, Kiss-Gálfalvi *et al.* (2024).

Lisaks oli rakendusperiood lühike, mis tekitas probleeme tulemuslikkuse seisukohast. Projektide toetusesaajad pidid kiiresti ette valmistama ja looma mitmesugused projektiüksused, jõudma sihtrühmadeni ning kasutusele võtma uusi teadus- ja innovatsiooni- või muid taristuid, samuti rakendama vajalikke meetmeid¹⁸. Seda toetavad tegevustasandi andmed, mille kohaselt kaldusid REACT-EU projektid olema lühemad võrreldes perioodi 2014–2020 teiste projektidega. See on mõistagi osaliselt seotud ka teatavate sekkumismeetmete laadiga, näiteks mis puudutab tervishoiuseadmeid või VKEde käibekapitali. Uuringutulemuste kohaselt tekitas lühike rakendamistähtaeg paljudes projektides viivitusi, kusjuures osa neist tuli järjestikuste kriiside tõttu lõppkokkuvõttes katkestada. Vastanud juhtisid samuti tähelepanu sellele, et keeruline oli kiiresti valida REACT-EU raames nõutud tingimustele ja investeerimiskategooriatele vastavaid projekte, mis omakorda suurendas viivituste arvu.

COVID-19 pandeemia ajal oli kiiresti arenenud tervisekriisi ja poliitikamuudatuste kontekstis keske tähtsusega kiire ja tulemuslik reageerimine. Vaatamata sellele, et ühtekuuluvuspoliitika on oma olemuselt pikaajaline, suudeti REACT-EU raames vahendid kiiresti kasutusele võtta. Kaasseadusandjate läbirääkimised kestsid vähem kui võrreldavate muudatuste puhul keskmiselt, olenemata asjaolust, et eraldati uusi vahendeid¹⁹. Mis veelgi olulisem, REACT-EU programmide muudatuste heakskiitmiseks kulus kolmandiku võrra vähem aega kui selleks oleks kulunud enne 2020. aasta veebruari (st enne kriisi). REACT-EU raames õnnestus kiiresti kaasata märkimisväärses summas rahalisi vahendeid, et tulla toime pandeemia negatiivse mõjuga²⁰.

5. KOORDINEERITUD REAGEERIMINE KRIISILE

REACT-EU võeti kasutusele osana mitmest järjestikusest koordineeritud kriisivastasest algatusest. Pandeemia varajastes etappides suunati koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatustega (CRII ja CRII+) ressursid pikaajalistelt struktuuriinvesteeringutelt ümber, et täita kriisist põhjustatud kiireloomulisi vajadusi²¹. REACT-EU abil jätkati ja laiendati CRII ja CRII+ raames kasutusele võetud kriisivastaseid meetmeid, kuid märksa suurema ulatuse ja ambitsioonikusega. Sellega eraldati lisavahendeid, et toetada pikaajalisemaid taastemeetmeid, sealhulgas toetus VKEde, tervishoiu ja tööhõive heaks. Pandeemia tõttu lükati mõningad pikaajalised struktuuriinvesteeringud edasi. REACT-EU lisavahendid võimaldasid aga võtta rohkem meetmeid programmide algset loogikat muutmata ning olemasolevatele programmidele ja struktuuridele tuginedes.

REACT-EU oli samuti programmiperioodide vaheline ühenduslül ja mängis olulist rolli investeerimistegevuse taaselavdamisel, eeskätt tänu kooskõlale digi- ja rohepöörde eesmärkidega. Näiteks Austria majanduskasvu ja tööhõive investeeringute rakenduskavas ERFi 2014.–2020. aasta vahendite kasutamiseks toimis REACT-EU üleminekemehhanismina, mis võimaldas rahastada rohe- ja digipöörde algatusi.

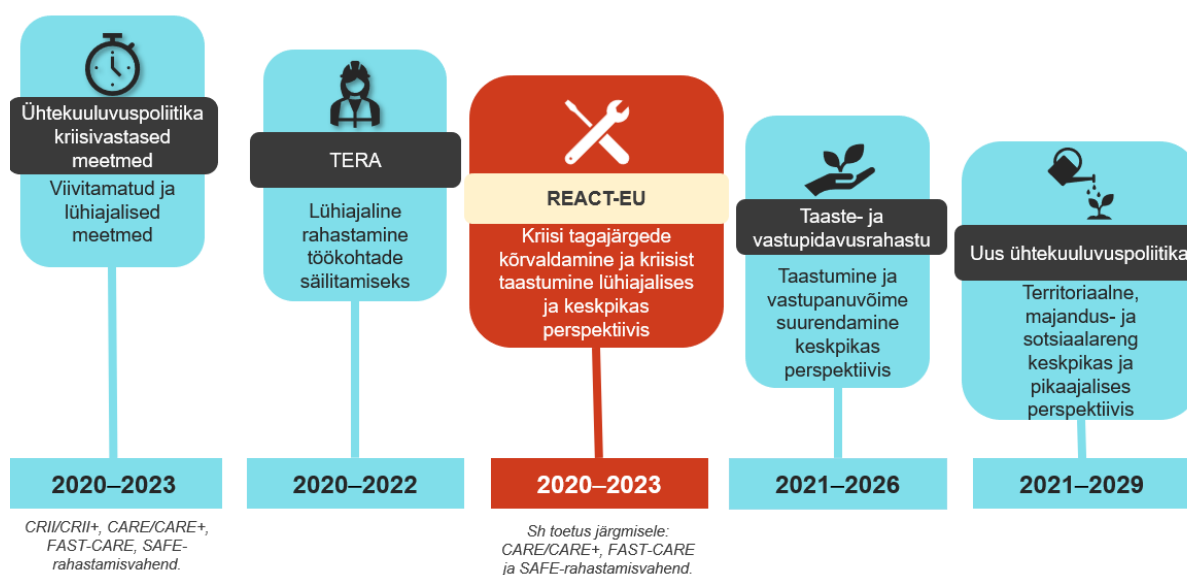
¹⁸ Nyman *et al.*, 2024.

¹⁹ 209 päeva võrreldes 220 päevaga (perioodidel 2007–2013 ja 2014–2020). Näitajad põhinevad kontrollikoja eriaruandel nr 02/2023.

²⁰ Seda kinnitati ka kontrollikoja 2023. aasta aruandes.

²¹ Lisaandmeid kõigi ühtekuuluvuspoliitika kriisimehhanismide kohta saab ERFi ja Ühtekuuluvusfondi järelhindamise dokumendist ning ESFi järelhindamise dokumendist. CRII: vt ka SWD(2023) 249 final (koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatuste (CRII ja CRII+) raames antud ESFi ja FEADi toetuse esialgne hindamine).

Joonis 4. ELi kriisivastaste eelarvemeetmete järjestus



Allikas: Euroopa Komisjon.

Koos eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastuga (TERA) aidati rahaliste vahenditega säilitada tööhõive määrasid pandeemia ajal – selleks võeti sihtotstarbelisi meetmeid töökohtade säilitamiseks ja kohanemise toetamiseks²². Mõnes riigis õnnestus TERA ja REACT-EU tõhusalt ühendada, et rahastada töökohtade säilitamise kavasad. Näiteks Hispaanias suunati 2,7 miljardi euro ulatuses REACT-EU vahendeid lühendatud tööaja toetamiseks²³.

REACT-EU kiire kavandamine ja kasutuselevõtt tõi ühtlasi kaasa probleeme sidususe tagamisel teiste ELi rahastamisvahenditega. Nii REACT-EU kui ka taaste- ja vastupidavusrahastu olid suunatud sarnastele sektoritele (nt ettevõtluskeskkond ja teadusuuringud), mis tekitas kattuvuste riski. Kuigi üldjoontes tehti kahe rahastamisvahendi vahel selgelt vahet, ei olnud need alati ametlikult koordineeritud, mis suurendas programmide eest vastutavate asutuste halduskoormust. Otsustusprotsessi pakilisus vähendas ka sisemist järjepidevust, arvestades, et rakendamise kiiruse tõttu ei olnud tegelik töö mõnel juhul kooskõlas ümberplaneeritud eesmärkidega. Näiteks mõnes piirkonnas olid vahendid algselt eraldatud tervisealastele projektidele, kuid hiljem tehti kindlaks kiireloomulisemad vajadused sellistes valdkondades nagu haridus ja tööhõive, mis nõudis omakorda täiendavat ümberplaneerimist ja tekitas viivitusi.

Hindamise tulemusena leiti, et riigi tasandi reageerimistegevus oli sidus REACT-EU tegevusega, kusjuures rahastamisvahendil oli oluline täiendav roll. Pandeemia ajal keskenduti toetatud meetmetes investeringutele ja taristule pikemas perspektiivis, samal ajal kui mitmes riigis kasutati riiklikke ja piirkondlikke vahendeid kiireloomuliste ja vähem keerukate

²² ESFi järelhindamist toetavas uuringus koguti kindlaid tõendeid panuse kohta, mis tagati CRII kaudu ESFist rahastatud tööhõivetegevusega pandeemia ajal. Kuigi REACT-EUga seotud andmeid on vähem, siis juhtumianalüüsi kohaselt oli sellel koos CRIIga positiivne mõju pandeemiast taastumisele tööhõivevaldkonnas, kusjuures seda kinnitavad ka intervjuude ja uuringute kaudu kogutud esmastel andmetel põhinevad tõendid.

²³ ICF (2024).

vajaduste katmiseks (nt vaktsiinid Tšehhis). Piirkondlikul tasandil olid ühtekuuluvuspoliitika vahendid keskse tähtsusega likviidsuse ja paindlikkuse tagamisel, eeskätt VKEde toetamiseks ja erakorraliste meetmete võtmiseks; sellega tugevdati omakorda liikmesriikide jõupingutusi. Hindamisel ei leitud tõendeid riiklike vahendite väljatõrjumisest või topeltrahastamisest.

6. ELI MEETME LISAVÄÄRTUS

Kogutud tõendite kohaselt on selge, et REACT-EU kaudu antud toetus aitas tulemuslikult kaasa pandemiajärgsele taastumisele. Samal ajal moodustasid ühtekuuluvuspoliitika kriisivastaste meetmete võtmiseks kaasatud ressursid (sh REACT-EU rahalised vahendid) suhteliselt väikese osa liikmesriikide tasandil kavandatud üldisest kriisile reageerimise tegevusest²⁴. Paljudele piirkondadele ja valdkondadele oli lisarahastus aga otsustava tähtsusega.

Üks REACT-EU oluline lisaväärtus oli see, et selle raames suunati toetus piirkondadesse, kus rahalised vahendid olid piiratud ja kus ainult riikliku rahastamisega ei oleks saanud võtta sama ulatusega kriisivastaseid meetmeid. Ühtekuuluvuspoliitika territoriaalse suunitluse säilitamisega seati REACT-EU raames esikohale vähem arenenud piirkondade toetamine. Sidusrühmade tagasisides ja riikide hinnangutes leidis kinnitust, et ilma REACT-EU rahaliste vahenditeta oleks üldine toetuste ulatus ning ka rohe- ja digipöörde pikaajalised investeeringute kulutused olnud väiksemad²⁵. REACT-EU abil sai programmides jätkata tulevikku suunatud investeeringute toetamist, selle asemel et suunata kõik ressursid erakorralistesse meetmetesse.

Peale selle oli REACT-EU vahenditel ulatuslik positiivne mõju projektide kestvusele, riigieelarvetele, uutele sihtrühmadele (nt tervishoiutöötajad) ja rakendamiskiirusele, eeskätt valdkondades, mis on seotud rohepöörde, kompetentsi arendamise, digiülemineku ja meditsiiniabiga. Samal ajal kui kriisivastased meetmed olid suuresti tsentraliseeritud, aitas REACT-EU lisaks tagada kohalike ja piirkondlike ametiasutuste jätkuva osaluse kriisiga toimetulekul.

7. JÄRELDUSED

REACT-EU abil leevendati kiiresti ja – võttes arvesse selle üldist suurust – tulemuslikult COVID-19 kriisist põhjustatud tervisealast ja majanduslikku mõju ning ühitati kaks programmitöö perioodi. Tänu sellele sai hakata varem rakendama järgmist raamistikku, eeskätt taastemeetmete abil, millega pandi alus 2021.–2027. aasta programmidele, et suurendada liikmesriikide ja piirkondade vastupanuvõimet. Peale selle aitas REACT-EU tagada kohalike ja piirkondlike ametiasutuste osaluse reageerimistegevuses, samal ajal kui paljud muud kriisile reageerimise mehhanismid (nii ELi kui ka riigi tasandil) olid rohkem tsentraliseeritud.

Kriisile reageerimise mehhanismide ja REACT-EU abil tehtud muudatuste ja võetud meetmetega – eeskätt investeeringud tervishoiutaristusse ja toetus VKEdele – aidati asjakohasel viisil täita uusi vajadusi ja tegeleda uute probleemidega. REACT-EU raames

²⁴ Kui REACT-EU vahendid moodustasid kokku 50,6 miljardit eurot, siis riigid kaasasid VKEde kriisile reageerimiseks kokku 2,3 triljonit eurot kõigist liikmesriikidest, st 11 korda suurema summa kui tervisekriisile reageerimiseks (202 miljardit eurot) ja neli korda suurema summa kui energiakriisile reageerimiseks (539 miljardit eurot).

²⁵ Vt kriisile reageerimist käsitlev toetav uuring ja riikide hinnangute järelused II lisas.

kaasati 9,6 miljardit eurot, et toetada tervisealaseid meetmeid, sealhulgas vaktsiinikülmikute taristut, mis oli keskse tähtsusega vaktsiinide kasutuselevõtul. Peale selle anti REACT-EU abil käibekapitali toetust VKEdele ja palgatoetusi töötajatele, et ettevõtjad saaksid pandeemiast põhjustatud majanduslanguse ajal jätkata tegevust ja töötajad tööle jääda, samuti selleks, et soodustada taastumist majandusliku nõudluse suurendamise teel. Osana üldistest kriisile reageerimise meetmetest oli sellel oluline roll VKEdele avaldunud negatiivse majandusliku mõju vähendamisel, arvestades et REACT-EU raames sai otsest kasu hinnanguliselt 1,5 % ELi VKEdest. Võrdluseks võib mainida, et see moodustas ligikaudu 2 % pandeemia reageerimiseks võetud üldistest eelarvemeetmetest.

Kuna EL pakkus kaasrahastamist 100 % ulatuses, kadus vajadus riikliku kaasrahastamise järele, mis oli iseäranis oluline piiratud eelarvega piirkondades, kus sai tänu sellele kiiremini meetmeid võtta.

REACT-EU kiirendas rakendamist, sest lisavahendite abil **sai liikmesriigid kiiresti kaasata ressursse ega pidanud suunama rahalisi vahendeid teistelt prioriteetidelt ümber.** Samal ajal tekitas **rahaliste vahendite kasutamiseks antud lühike rakendusperiood mõningaid probleeme REACT-EU tulemuslikkusega.** Projektide toetusesaajad pidid kiiresti ette valmistama ja looma mitmesuguseid projektiüksusi, jõudma sihtrühmadeni ning läbi viima uusi teadusuuringuid ja innovatsiooni. Samal ajal kui lisarahastus ja **paindlikkus olid keskse tähtsusega kiire reageerimise tagamiseks, esines mõnes piirkonnas haldusprobleeme ressursside kasutamisel programmitöös.** Prioriteetide kohandamine ja lisavahendite jaotamine nõudis märkimisväärset suutlikkust, mis tekitas mõnel juhul viivitusi. Sihtotstarbelise valdkondliku eesmärgi olemasolu võimaldas jälgida vahendite kasutamist ja tulemuslikkust ning suurendas läbipaistvust, olenemata kriisiolukorrast.

Vaatamata sellele, et REACT-EU on kriisile reageerimiseks mõeldud rahastamisvahend, oli see püsivalt kooskõlas ühtekuuluvuspoliitika laiemate eesmärkidega, eeskätt eesmärgiga tagada pikaajaline taastumine ja regionaalareng. Sellega pakuti võimalust toetada tervishoiutaristut, sotsiaalteenuseid ja ettevõtlust ning tagati piirkondade parem valmisolek edasisteks katsumusteks. Samuti toetati REACT-EU meetmetega **rohe- ja digipöörde algatuste elluviimist tänu energiatõhusust ja digiüleminekut soodustavatesse ja muudesse kestlikesse projektidesse tehtud investeeringute rahastamisele.**

Leiti, et REACT-EU oli enamasti sidus ELi kriisiohjega ning et eesmärgid olid selgelt kooskõlas, eelkõige seoses tervishoiu ja VKEde toetamisega algetappides. Sellegipoolest esines mõnel juhul kattuvusi ja koordineerimisprobleeme, eeskätt seoses sellega, mis puudutas ühtekuuluvuspoliitika programmide eest vastutavate ametiasutuste osalust taaste- ja vastupidavuskavade koostamisel.

Nii perioodi 2014–2020 järelhindamisel kui ka perioodi 2021–2027 vahehindamisel on selgunud, et ühtekuuluvuspoliitika raames tuleb endiselt tegeleda teatavate haldussuutlikkusega seotud probleemide ja keerukate menetlustega. Sellegipoolest annab REACT-EU näide tunnistust sellest, et isegi **kriisiaegadel võib kõnealune rakendusmehhanism aidata tulemuslikul viisil jaotada rahalisi vahendeid ja juhtida projekte.**

VIIDETE NIMEKIRI

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 05/2025: „Ühtekuuluvusmeetmed pagulaste toetamiseks Euroopas. Paindlikkust on suurendatud, kuid ebapiisavad andmed takistavad tõhususe hindamist tulevikus“.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 ja wiiw (2025–...): 12. töopakett „Crisis response – Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period“ (kriisile reageerimist käsitlev toetav uuring).

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 05/2025: „Ühtekuuluvusmeetmed pagulaste toetamiseks Euroopas“.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 02/2023: „Ühtekuuluvuspoliitika eeskirjade kohandamine COVID-19 pandeemia reageerimiseks“.

Ecorys, Ismeri Europa ja 3s (2025–...): „Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative“ (ESFi järelhindamist toetav uuring).

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 1: Assessing implementation and implications“.

Dozhdeva, V. ja Jabri, E. (2023) „Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes, Report to the 53rd IQ-Net Conference“.

Dozhdeva, V. ja Fonseca, L. (2021) „Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality“.

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022a) „The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and outlook, Research for REGI Committee“. Euroopa Parlament, struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond, Brüssel.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022b) „The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy. Part I: Overview and first analysis“. Struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond, Brüssel.

Nyman, J., Heikkinen, B., Pitkänen, S., Ranta, T., (2024) „REACT-EU-LISÄRAHOITUKSEN ARVIOINTI“. MDI, Helsingi.

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“.

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