



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 13. lokakuuta 2025  
(OR. en)

13918/25

COH 189  
SOC 659  
CADREFIN 252  
POLGEN 159

## SAATE

---

|                |                                                                                            |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lähettiläjä:   | Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ                   |
| Saapunut:      | 10. lokakuuta 2025                                                                         |
| Vastaanottaja: | Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri                                   |
| Asia:          | KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE<br>REACT-EU-välineen arvioinnista |

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2025) 634 final.

Liite: COM(2025) 634 final



Bryssel 10.10.2025  
COM(2025) 634 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**  
**REACT-EU-välineen arvioinnista**

## Sisällysluettelo

|    |                                                    |    |
|----|----------------------------------------------------|----|
| 1. | JOHDANTO .....                                     | 1  |
| 2. | TAUSTA.....                                        | 1  |
| 3. | KRIISEIHIN LIITTYVIIN TARPEISIIN VASTAAMINEN ..... | 2  |
| 4. | TEHOKKAAT JA NOPEAT KRIISITOIMET .....             | 3  |
| 5. | KOORDINOIDUT KRIISITOIMET .....                    | 7  |
| 6. | EU:N TOIMISTA SAATU LISÄARVO .....                 | 9  |
| 7. | PÄÄTELMÄT .....                                    | 10 |
|    | VIITELUETTELO .....                                | 12 |

## 1. JOHDANTO

Koheesiota ja Euroopan alueita tukeva elpymisapu (REACT-EU-väline)<sup>1</sup> otettiin käyttöön vuonna 2020 osana **Next Generation EU** -aloitetta. REACT-EU-välineen avulla **tarjottiin lisävaroja jäsenvaltioille ja alueille. Sen alkuperäisenä tarkoituksena oli lieventää pandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia sekä samalla tukea EU:n vihreää ja digitaalista siirtymää koskevia tavoitteita.** Vuonna 2022 REACT-EU-välineen soveltamisalaa laajennettiin siten, että sillä tuettiin myös reagoimista Ukrainan pakolaiskriisiin, ja vuonna 2023 sitä laajennettiin edelleen energiakriisin vaikutusten lieventämiseksi.

**REACT-EU-välineellä luodut lisävarat olivat yhteensä 50,6 miljardia euroa. Niillä täydennettiin jo käynnissä olleita kauden 2014–2020 koheesiopolitiikan ohjelmia, joita tuettiin Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), Euroopan sosiaalirahastosta (ESR), vähävaraisimmille suunnatusta eurooppalaisen avun rahastosta (FEAD) ja nuorisotyöllisyysaloitteesta.** Tämän toimintatavan ansiosta lisävarat voitiin ohjelmoida ja ottaa käyttöön nopeasti. Niitä voitiin alkuperäisten määrärahojen tavoin käyttää vuoden 2023 loppuun asti. REACT-EU-rahoitus muodosti toiseksi suurimman osuuden Next Generation EU -välineestä.

REACT-EU-välineestä annetun asetuksen<sup>2</sup> mukaan Euroopan komissio toimittaa välinettä koskevan arvioinnin Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tämä kertomus perustuu EAKR-kriisitoimia koskevaan taustaselvitykseen, jäljempänä 'kriisitoimien taustaselvitys', ja ESR:n jälkiarviointia varten tehtyyn taustaselvitykseen. Kertomuksessa esitetään myös otokseen valittujen analyysien tärkeimmät tulokset, jotka jäsenvaltiot ovat saaneet osana velvoitettaan arvioida REACT-EU-välineen täytäntöönpanoa.

## 2. TAUSTA

Vuosina 2020–2023 EU:hun iski useita ennennäkemättömiä kriisejä. Vuoden 2020 alussa alkanut covid-19-pandemia **aiheutti äkillisen, vakavan iskun talouksille, yhteiskunnille ja terveydenhuoltojärjestelmille.** Terveyskriisi vaati ihmishenkiä, vaaransi terveydenhuollon ammattilaisten turvallisuuden sekä asetti haasteita terveydenhuoltojärjestelmien kustannuksille ja kestävyydelle. **Viruksen leviämisen pysäyttämiseksi käyttöön otetut rajoittavat toimenpiteet aiheuttivat talouskriisin,** jonka vaikutukset vaihtelivat eri toimialoilla ja alueilla, toivat esiin eri alueiden ja yhteiskuntaryhmien haavoittuvuuksia ja aiheuttivat eriarvoisuuden lisääntymisen riskin.

**EU reagoi kriisiin useilla koordinoituilla ja yhteisillä toimilla.** Covid-19-pandemian vuoksi ryhdyttiin toimenpiteisiin, kuten terveydenhuollon koordinointi, keskitetyt rokotehankinnat, taloudellinen tuki työpaikkojen säilyttämistä koskevia järjestelyjä varten sekä väliaikaiset vero- ja valtiontukisäännökset jäsenvaltioiden tukemiseksi. EU otti käyttöön myös tärkeän Next Generation EU -välineen, joka on tähän mennessä suurin EU:n käyttöön ottama finanssipoliittinen elvytyspaketti. Next Generation EU -välineen kulmakivi oli elpymis- ja palautumistukiväline, ja siihen kuului myös REACT-EU-väline, josta tarjottiin lisävaroja koheesiopolitiikkaan.

---

<sup>1</sup> Asetus (EU) 2020/2221.

<sup>2</sup> Asetuksen (EU) 2020/2221 2 artikla.

Venäjän 24. helmikuuta 2022 aloittama hyökkäyssota Ukrainassa käynnisti joukon uusia kriisejä, joilla oli kauaskantoisia seurauksia. **Yksi välittömimmistä seurauksista oli se, että merkittävä osa Ukrainan väestöstä joutui pakenemaan sotaa EU:hun.** Vuoden 2023 lopussa eri puolilla Eurooppaa oli lähes kuusi miljoonaa ukrainalaista pakolaista, joista 4,2 miljoonaa sai tilapäistä suojelua EU:ssa.<sup>3</sup> Hyökkäyssota myös pahensi jo käynnissä ollutta energiakriisiä, kun maakaasun tuonti Venäjältä loppui. Tämä vaikutti erityisen kielteisesti EU:hun, joka oli hyvin riippuvainen ulkoisista energialähteistä. Energiakriisin vaikutukset tuntuivat kaikkialla Euroopassa, mutta ne vaihtelivat huomattavasti maiden ja alueiden välillä. Näitä peräkkäisiä kriisejä on jossakin määrin lievennetty REACT-EU-välineen tuloksena ohjelmoiduilla toimenpiteillä. Tässä kertomuksessa arvioidaan REACT-EU-välinettä suhteessa sen alkuperäisiin tavoitteisiin.

### 3. KRIISEIHIN LIITTYVIIN TARPEISIIN VASTAAMINEN

Pandemia loi huomattavan tarpeen tehdä julkisia investointeja jäsenvaltioiden terveydenhuoltojärjestelmiin ja talouden eri aloihin, mikä aiheutti painetta kansallisiin talousarvioihin. Kriisit aiheuttivat myös täytäntöönpanohaasteita koheesiopolitiikan ohjelmista vastaaville viranomaisille ja edunsaajille. Viruksen leviämisen hillitsemiseksi toteutetut kansanterveystoimenpiteet vaikeuttivat erityisesti joidenkin kohderyhmien, esimerkiksi syrjäisten maaseutualueiden edunsaajien ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, tavoittamista. Lisäksi paikan päällä tehtävien töiden keskeyttäminen johti viivästyksiin ja useiden infrastruktuurihankkeiden väliaikaiseen keskeyttämiseen. Toimitusketjujen häiriöt ja rajojen sulkeminen hankaloittivat rajat ylittäviä aloitteita entisestään. Epävarmat makrotaloudelliset olosuhteet myös todennäköisesti heikensivät kiinnostusta ryhtyä pidemmän aikavälin hankkeisiin, koheesiopolitiikasta rahoitetut hankkeet mukaan lukien, mikä vaikutti edelleen täytäntöönpanoon.

Koheesiopolitiikan kehystä mukautettiin siten, että sen avulla voitiin tukea jäsenvaltioita niiden kriisitoimissa, poistaa pullonkauloja ja lieventää kansallisiin julkishallintoihin ja talousarvioihin kohdistuvaa painetta. REACT-EU-välineellä tarjottiin lisävaroja koheesiopolitiikan kehykseen ja täydennettiin jo käynnissä olleita kauden 2014–2020 ohjelmia.<sup>4</sup> Välineellä pyrittiin lieventämään pandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia sekä samalla tukemaan vihreää ja digitaalista siirtymää koskevia tavoitteita. Rahoitus keskittyi kolme maata (Italia, Espanja ja Ranska) sai lähes kaksi kolmasosaa kokonaismäärärahoista.

#### Kaavio 1. REACT-EU-välineen toimintalogiikka

<sup>3</sup> Eurostat, 2024, saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary\\_protection\\_for\\_persons\\_fleeing\\_Ukraine\\_-\\_monthly\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics).

<sup>4</sup> REACT-EU-välineeseen sovellettiin erilaista varojen jakoperustetta kuin koheesiopolitiikassa yleensä. Siinä suosittiin vähemmän kehittyneitä maita, mutta avainasemassa olivat myös BKT:n supistuminen ja (nuorten) työllisyysasteen lasku.

| Tarpeet                                                                                                                                                                                                                            | Tavoitteet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Panokset                                                                                                                                                                                                                                 | Tuotokset                                                                                                                                                                                                      | Tulokset                                                                                                                                                                                                                               | Vaikutukset                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Terveydenhuollon ja muiden talouden alojen, erityisesti pk-yritysten, julkisen rahoituksen tarpeen äkillisestä, merkittävästä kasvusta johtuneen likviditeettivajeen korjaaminen</li> </ul> | <p>Kriisin vahinkojen korjaamisen edistäminen sekä vihreän, digitaalisen ja palautumiskykyä tukevan elpymisen pohjustaminen seuraaviin kohteisiin tehtävien investointien avulla:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>terveydenhuolto</li> <li>yritysten tukeminen</li> <li>vihreä ja digitaalinen siirtymä</li> <li>työllisyys, koulutus ja sosiaalipalvelut</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Likviditeetti- ja rahoitustoimenpiteet</li> <li>Laajennettu tukikelpoisuus</li> <li>Joustavuus varojen siirtoa tai uudelleenohjelmointia varten</li> <li>Hallinnon yksinkertaistaminen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uusi/mukautettu toiminta</li> <li>Varoja kohdennettu (uudelleen) kriisien hillitsemiseksi</li> <li>Varojen nopeampi käyttö ja pienempi hallinnollinen rasite</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Likviditeettivaje korjattu</li> <li>Enemmän julkista rahoitusta terveydenhuoltoon</li> <li>Enemmän julkista rahoitusta kansanterveys-kriisistä kärsineille aloille ja pk-yrityksille</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Kriisien taloudelliset, sosiaaliset ja terveydelliset seuraukset lievempiä</li> <li>Nopeampi elpyminen</li> <li>Kriiseihin liittyvät pidemmän aikavälin riskit lievempiä, myös koheesion osalta</li> <li>Nopeampi vihreä ja digitaalinen siirtymä</li> </ul> |

Lähde: Euroopan komissio.

Valtaosa kuulluista sidosryhmistä katsoi REACT-EU-välineen vastanneen maidensa ja alueidensa uusia tarpeita. Erityisen myönteistä palaute oli välineen merkityksellisyydestä pandemian taloudellisten seurausten lieventämisen kannalta. Ratkaisevan tärkeää oli taloudellisen kysynnän romahtamisesta johtuneen työpaikkojen menettämisen pysäyttäminen. Suurin osa ESR:n tuesta osoitettiin yrityksille ja työntekijöille, jotta nämä voisivat ylläpitää työllisyyttä työajan lyhentämisjärjestelyjen avulla. Terveysteen liittyvä tuki oli koheesiopolitiikassa suhteellisen uutta, ja sitä rahoitettiin pääasiassa jäsenvaltioiden aloitteista. Kaksi kolmasosaa kyselyyn<sup>5</sup> vastanneista kuitenkin katsoi, että REACT-EU-väline vastasi terveyteen liittyviä tarpeita.

#### 4. TEHOKKAAT JA NOPEAT KRIISITOIMET

REACT-EU-väline lievensi tehokkaasti covid-19-kriisin terveys- ja talousvaikutuksia, erityisesti terveysinfrastruktuuriin tehtyjen investointien ja pk-yrityksille annetun tuen avulla.<sup>6</sup> Väline myös mahdollisti tehokkaasti sen, että täytäntöönpanoelimet pystyivät edistämään työpaikkojen luomista, sekä laadukkaiden työpaikkojen luomisen.<sup>7</sup> Jäsenvaltiot käyttivät lisävaroja lähes puolessa ohjelmista<sup>8</sup> ja rahoittivat keskeisiä toimia, joilla tuettiin eniten apua tarvitsevia toimialoja. Samalla ne säilyttivät ohjelmien alun perin suunniteltuihin toimiin osoitetut varat.<sup>9</sup>

Yksi tärkeistä yritystuen osa-alueista olivat pk-yrityksille myönnetty käyttöpääoma-avustukset, joiden avulla yritykset voivat ylläpitää toimintaansa pandemian aiheuttaman taloudellisen taantuman aikana. Esimerkiksi Italiassa REACT-EU-välineen avulla tuettiin 91 218:aa yritystä 1,2 miljardilla eurolla, mikä takasi yrityksille yhteensä yli 12 miljardin euron rahoituksen. Tuella vastattiin välittömästi yritysten likviditeettitarpeisiin sekä tuettiin yritysten vihreää ja digitaalista siirtymää. Yli 50 prosenttia varoista osoitettiin vähemmän kehittyneille alueille. Yritykset saivat myös tehokasta tukea työpaikkojen suojelemiseksi talouden keskeisillä aloilla. Esimerkiksi Kroatian työpaikkojen säilyttämistä koskevalla

<sup>5</sup> Joka koski REACT-EU-välineestä EAKR:n kautta annettua tukea.

<sup>6</sup> Tämä havainto vahvistettiin kahdessa erillisessä – pk-yrityksiä ja terveydenhoitoalaa – koskeneessa tapaustutkimuksessa, jotka sisältyivät EAKR-kriisitoimien taustaselvitykseen. Havaintoa tukee 88 prosenttia sidosryhmistä, joita kuultiin EAKR:stä.

<sup>7</sup> ESR:n jälkiarviointia varten tehty taustaselvitys.

<sup>8</sup> 45 prosentissa.

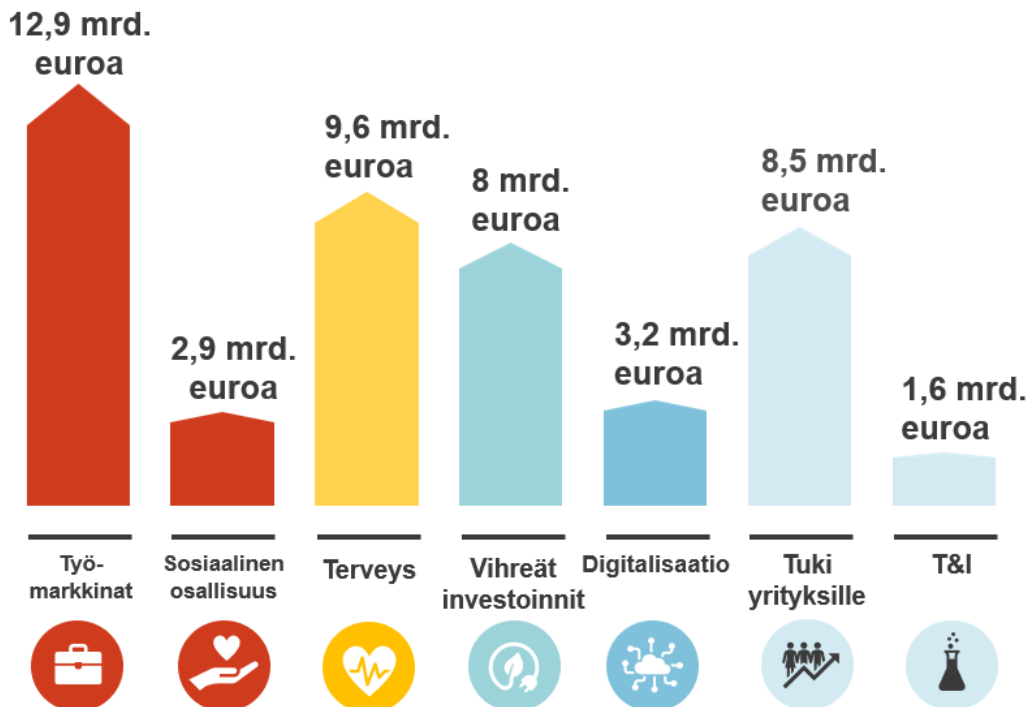
<sup>9</sup> Ks. EAKR:n ja koheesiorahaston jälkiarvioinnin liite VI, kriisitoimien taustaselvitys sekä siihen sisältyvät pk-yrityksiä ja terveyskriisiä koskevat tapaustutkimukset.

ohjelmalla onnistuttiin pitämään työelämässä 115 000 työntekijää (6 % koko työvoimasta).<sup>10</sup> Työpaikkojen säilyttämistä koskevien vastaavien järjestelyjen ja muiden työmarkkinatoimenpiteiden osuus koko aloitteesta oli yli neljännes (ks. kaavio 2 jäljempänä). REACT-EU-välineellä paitsi vastattiin kriisistä johtuviin kiireellisiin tarpeisiin myös lisättiin strategisia investointeja. Osa näistä investoinneista kohdistui välittömiin haasteisiin, kuten sairaalakapasiteetin lisäämiseen. Toisissa taas keskityttiin terveydenhuoltojärjestelmän vahvistamiseen pitkällä aikavälillä, kuten tutkimukseen, kehitykseen ja edistyneisiin laitteisiin. Esimerkiksi Ranskassa REACT-EU-välineestä rahoitettiin kahdeksaa Besançonin sairaalan hanketta yhteensä 12 miljoonalla eurolla. Réunionin yliopiston terveyskeskus puolestaan hankki PET-laitteen, joka lähes kaksinkertaisti sen diagnosointikapasiteetin. Rahoituksella aikaansaadut parannukset paitsi lisäsivät valmiuksia hallita covid-19-pandemian välittömiä vaikutuksia myös osoittautuivat hyödyllisiksi myöhemmissä kriiseissä. Pandemian aikana hankitut laitteet olivat keskeisessä asemassa vastattaessa pakolaiskriisiin, kuten kävi ilmi esimerkiksi Tšekissä, jonne saapuneista 300 000 ukrainalaisesta pakolaisesta monet tarvitsivat lääketieteellistä hoitoa.

#### Bulgaria – esimerkki tuesta, jolla edistettiin ukrainalaisten pakolaisten integroitumista työmarkkinoille

Bulgarian kansallisen työvoimatoimiston ”solidaarisuushankkeen” tavoitteena oli integroida yli 9 000 ukrainalaista pakolaista työmarkkinoille tarjoamalla psykologista tukea, uraneuvontaa ja räätälöityä ammatillista ohjausta. Toimenpiteitä, joiden tavoitteena oli 4 785 henkilön työllistyminen, olivat muun muassa palkkatuki, integroitumistuet asumista varten, kannustimet työnantajille työpaikkojen säilyttämiseksi sekä mentorointituki. Hankkeeseen kuului myös viestintä- ja hallinnointitoimia soveltamisvaatimusten mukaisesti.

**Kaavio 2. REACT-EU-rahoitettujen temaattisten investointien pääluokat**



*Lähde: Euroopan komissio. Huom. Osa toimenpiteistä koski useita teemoja.*

<sup>10</sup> ESR:n jälkiarviointia varten tehty selvitys.

**REACT-EU-väline oli keskeisessä asemassa tuettaessa vihreää ja digitaalista siirtymää** koskevia aloitteita, sillä sen varoilla rahoitettiin investointeja energiatehokkuuteen, digitalisaatioon ja muihin kestäviin hankkeisiin.<sup>11</sup> Tämä tuki oli olennainen osa sen varmistamista, että väline olisi yhdenmukainen koheesiopolitiikan laajempien tavoitteiden, erityisesti pitkän aikavälin elpymistä ja aluekehitystä koskevien painopisteiden, kanssa.<sup>12</sup> Tanskassa lisärahoitusta osoitettiin ohjelmien jo käynnissä olleiden toimenpiteiden, erityisesti vihreää siirtymää ja kiertotaloutta koskevien toimenpiteiden, vahvistamiseen. Koska ohjelmakauden 2014–2020 alkuperäisistä määrärahoista oli jo tehty sopimukset, lisäinvestoinnit mahdollistettiin lisävaroilla. Italia edisti julkisen paikallisliikenteen vihreää siirtymää ostamalla uusia täyssähköisiä linja-autoja esimerkiksi Bolognassa (20 miljoonalla eurolla) ja Cataniassa (8 miljoonalla eurolla). **Joissakin tapauksissa muutokset vahvistivat pitkän aikavälin painopisteitä.** Sen lisäksi, että kriisien vaikutukset tuettuihin pk-yrityksiin olivat pienemmät, yritysten digitaaliset ratkaisut ja infrastruktuuri paranivat, ne ottivat käyttöön uutta teknologiaa ja niiden kustannukset pienenivät. Esimerkiksi majoitus- ja ravitsemisalan yritykset käyttivät näitä varoja peruskorjauksiin sekä edistyneiden digitaalisten ohjelmistojen käyttöönottoon optimoidakseen tilausten käsittelyn ja asiakashallinnan.

Jäsenvaltiot käyttivät REACT-EU-varoja eri tavoin ja mukauttivat kriisitoimiaan muuttuviin tarpeisiin.<sup>13</sup> Merkittävää oli, että tarjottu joustavuus mahdollisti myös sen, että jäsenvaltiot pystyivät osoittamaan enemmän varoja apua eniten tarvitseville alueille. Esimerkiksi Suomessa varojen alkuperäinen jako muuttui merkittävästi rahoituksen myötä, kun varoja suunnattiin Etelä- ja Länsi-Suomeen, joihin pandemia vaikutti eniten. Italiassa ja Tšekissä suurin osa REACT-EU-rahoituksen suorista edunsaajista oli julkisia yhteisöjä.<sup>14</sup>

Erityiset temaattiset tavoitteet mahdollistivat raportoidun edistymisen seurannan. Alla on esitetty joukko indikaattoreita. Kaiken kaikkiaan edistyminen vaihtelee suuresti sekä indikaattoreiden että jäsenvaltioiden välillä.

---

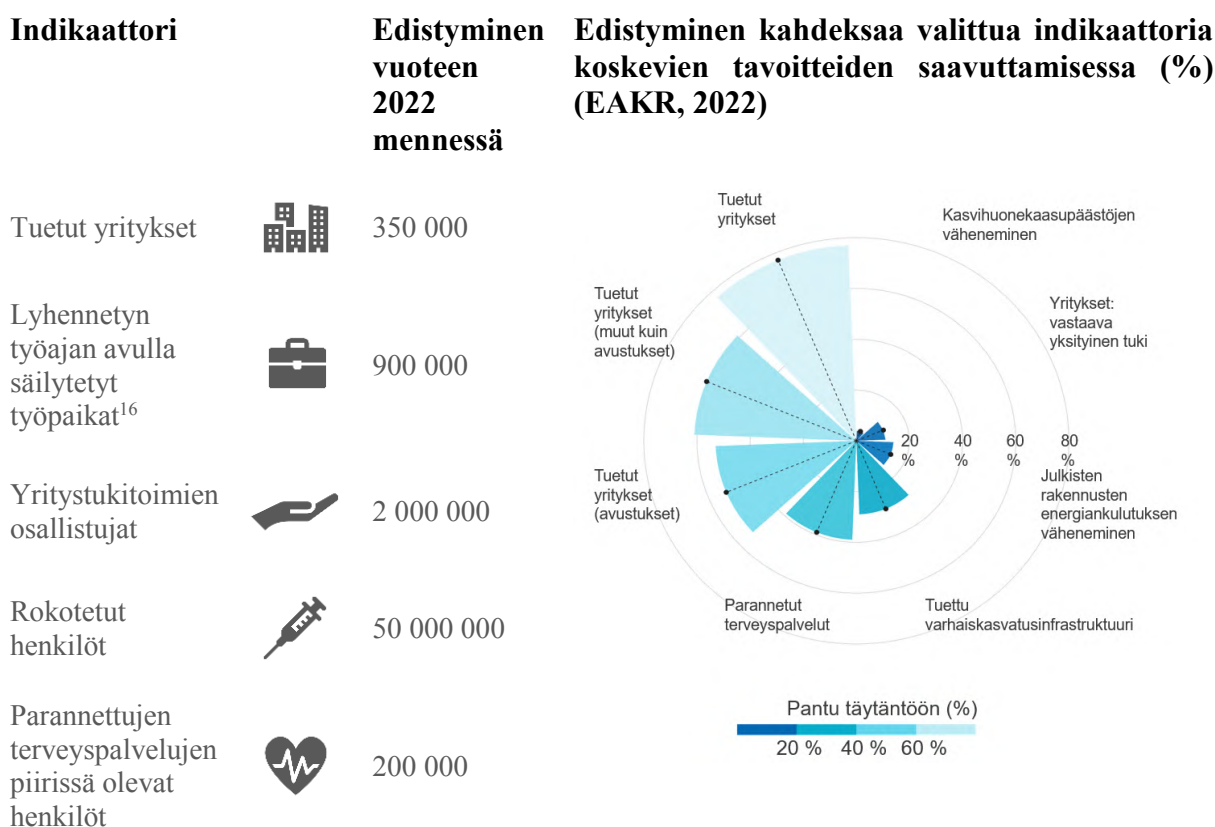
<sup>11</sup> Ks. kriisitoimien taustaselvitys, Nyman ym., 2024 ja Spule ja Toptsidou, 2024.

<sup>12</sup> Tämän vahvistivat suurin osa kyselyyn vastanneista sidosryhmistä sekä otokseen valitut kansalliset arvioinnit (liite I).

<sup>13</sup> Kriisitoimien taustaselvitys ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 02/2023.

<sup>14</sup> Italiassa kaksi kolmasosaa. Tällaisia luokittelutietoja ei ole saatavilla koostemuodossa. Tšekin osalta ks. EY, 2023.

**Kaavio 3. REACT-EU-indikaattoreiden edistyminen vuoteen 2022 saakka<sup>15</sup>**



Lähde: Euroopan komissio.

Lisärahoituksen lisäksi REACT-EU-välineellä otettiin käyttöön merkittäviä joustomahdollisuuksia. Näitä olivat muun muassa takautuva tukikelpoisuus, joka koski ennen ohjelmien mukauttamista aiheutuneita menoja. Ohjelmista vastaavat viranomaiset katsoivat, että mahdollisuus 100 prosentin EU:n yhteisrahoitusosuuteen auttoi keventämään kansallisiin talousarvioihin kohdistuvaa raskautta ja mahdollisti sen, että valtion talousarviosta voitiin käyttää varoja muihin tarvittaviin toimiin. Samaan aikaan yhteisrahoituksen tarkoituksena oli vahvistaa omistajuutta kansallisella tasolla. Vaikka kriisitilanne lievensi riskejä, tämä ominaisuus saattoi vähentää jäsenvaltioiden tarkastuksia ja lisätä tehottoman varainkäytön

<sup>15</sup> Viimeisin vuosi, josta oli saatavilla tietoa kertomuksen laatimishetkellä. Ks. menetelmää koskeva huomautus liitteessä II.

<sup>16</sup> Kuuden kuukauden kuluttua tuen päättymisestä.

riskiä, koska EU:n kokonaan rahoittamista hankkeista kansallisille viranomaisille aiheutuva riski on minimaalinen.<sup>17</sup> Lisäksi otettiin käyttöön ennakkorahoitustoimenpiteitä, joilla autettiin esimerkiksi Puolaa ja Romaniaa selviytymään pakolaiskriisistä. Toimenpiteiden ansiosta maat voivat käyttää REACT-EU-varoja antaakseen välitöntä apua Ukrainasta saapuville ihmisille.

Lisärahoitus ja joustavuus olivat ratkaisevan tärkeitä nopean toiminnan varmistamiseksi, mutta joillakin alueilla varojen uudelleenkohdentamisessa oli hallinnollisia haasteita. Painopisteiden mukauttaminen ja lisävarojen jakaminen edellyttivät merkittäviä hallinnollisia valmiuksia, mikä aiheutti joissakin tapauksissa viivästyksiä. Tätä rasitetta pahensi entisestään tarve valmistautua lisäksi uusiin ohjelmiin sekä toimien jaksottaminen ohjelmakaudelta 2014–2020 ohjelmakaudelle 2021–2027.

Lisäksi täytäntöönpano-aika oli lyhyt, mikä aiheutti haasteen vaikuttavuuden kannalta. Hankkeiden edunsaajien oli valmisteltava ja luotava useita hankekokonaisuuksia, tavoitettava kohderyhmät, käynnistettävä uutta tutkimus- ja innovointitoimintaa tai otettava käyttöön muuta tarvittavaa infrastruktuuria sekä toteutettava tarvittavat toimenpiteet nopealla aikataululla.<sup>18</sup> Tätä tukevat toimintatason tiedot, joiden mukaan REACT-EU-hankkeet olivat ohjelmakaudella 2014–2020 yleisesti ottaen muita hankkeita lyhyempiä. Tämä liittyy luonnollisesti osittain myös tiettyjen toimenpiteiden, esimerkiksi terveydenhuollon laitteiden tai pk-yritysten käyttöpääoman, luonteeseen. Kyselytutkimuksen tulokset osoittivat, että täytäntöönpanon lyhyt määräaika aiheutti osaltaan viivästyksiä monissa hankkeissa ja lopulta osa hankkeista peruttiin peräkkäisten kriisien vuoksi. Vastaajat korostivat lisäksi, että niillä oli vaikeuksia valita nopeasti ne hankkeet, jotka olisivat yhdenmukaisia REACT-EU-välineen ehtojen ja vaadittujen investointiluokkien kanssa, mikä lisäsi viivästyksiä.

Nopeasti kehittyvän terveyskriisin ja poliittisten muutosten aikana covid-19-pandemiaan oli ratkaisevan tärkeää reagoida nopeasti ja tehokkaasti. Vaikka koheesiopolitiikka on luonteeltaan pitkän aikavälin politiikkaa, REACT-EU-välineellä varoja onnistuttiin ottamaan käyttöön nopeasti. Vaikka sillä tarjottiin uusia varoja, lainsäätäjien neuvottelut kestivät vähemmän aikaa kuin vastaavissa muutoksissa keskimäärin.<sup>19</sup> Vielä merkittävämpää on, että REACT-EU-ohjelman muutosten käsittely kesti vain kolmanneksen ajasta, joka oli tarvittu samaan tarkoitukseen ennen helmikuuta 2020 (eli ennen kriisiä). REACT-EU-välineellä saatiin nopeasti käyttöön merkittäviä varoja pandemian kielteisten vaikutusten torjumiseksi.<sup>20</sup>

## 5. KOORDINOIDUT KRIISITOIMET

REACT-EU-välineen käyttöönotto oli osa koordinoitujen kriisintorjunta-aloitteiden sarjaa. Koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevaa investointialoitetta (CRII/CRII+) käytettiin pandemian alkuvaiheessa osana varojen uudelleensuuntaamista pitkän aikavälin rakenteellisista investoinneista kiireellisiin kriisitarpeisiin.<sup>21</sup> REACT-EU-välineellä jatkettiin

<sup>17</sup> Euroopan tilintarkastustuomioistuin, 2023 sekä Euroopan parlamentti, Kiss-Gálfalvi ym., 2024.

<sup>18</sup> Nyman ym., 2024.

<sup>19</sup> 209 päivää vs. 220 päivää (ohjelmakausilla 2007–2013 ja 2014–2020). Luvut perustuvat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 02/2023.

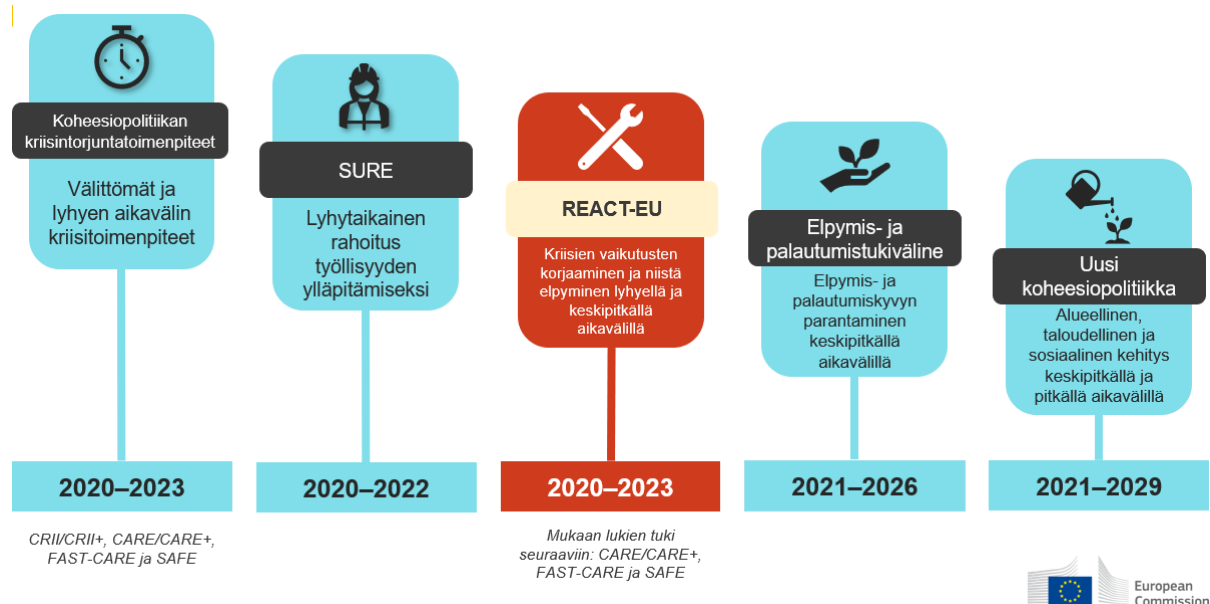
<sup>20</sup> Tämä todetaan myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2023 kertomuksessa.

<sup>21</sup> Lisätietoja kaikista koheesiopolitiikan kriisimekanismeista on EAKR:n ja koheesiorahaston jälkiarvioinneissa ja ESR:n jälkiarvioinnissa. CRII:stä on tietoa myös asiakirjassa ”Preliminary evaluation of the support provided by ESF and FEAD under the Coronavirus Response Investment Initiatives (CRII and CRII+)” (SWD(2023) 249 final).

ja laajennettiin CRIII:lla ja CRII+:lla käyttöön otettuja kriisintorjuntatoimenpiteitä, mutta sen soveltamisala ja tavoitteet olivat huomattavasti laajemmat. Sillä tarjottiin lisärahoitusta pidemmän aikavälin elvytystoimien tukemiseksi, muun muassa pk-yritysten, terveydenhuollon ja työllisyyden suhteen. Osaa pitkän aikavälin rakenteellisista investoinneista lykättiin pandemian vuoksi. REACT-EU-välineestä tarjottu lisärahoitus mahdollisti kuitenkin useampien toimien toteuttamisen hyödyntäen käytössä olevia ohjelmia ja rakenteita ohjelmien alkuperäistä logiikkaa muuttamatta.

REACT-EU-väline toimi myös siltana ohjelmakausien välillä. Lisäksi se oli ratkaisevassa asemassa investointitoimien elvyttämisessä, erityisesti niiden mukauttamisessa digitaalisen ja vihreän siirtymän tavoitteisiin. Esimerkiksi kasvuun ja työllisyyteen tehtäviä investointeja koskevassa Itävallan toimenpideohjelmassa, jossa käytettiin EAKR:n rahoitusta ohjelmakaudella 2014–2020, REACT-EU-väline toimi siirtymämekanismina, joka mahdollisti vihreää ja digitaalista siirtymää koskevien aloitteiden rahoituksen.

**Kaavio 4. EU:n finanssipoliittisten kriisintorjuntatoimenpiteiden järjestys**



Lähde: Euroopan komissio.

Varat auttoivat ylläpitämään työllisyyttä pandemian aikana yhdessä SUREn (eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen) kanssa, sillä niiden avulla toteutettiin kohdennettuja toimenpiteitä työpaikkojen säilyttämiseksi ja sopeutumisen tukemiseksi.<sup>22</sup> Joissakin maissa SURE ja REACT-EU-väline yhdistettiin tehokkaasti työpaikkojen säilyttämistä koskevien järjestelyjen rahoittamiseksi. Esimerkiksi Espanja osoitti 2,7 miljardin euron edestä REACT-EU-varoja työajan lyhentämiseen.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> ESR:n jälkiarviointia varten tehdyssä taustaselvityksessä havaittiin vankkaa näyttöä siitä, että pandemiaan liittyvät, CRIIn puitteissa toteutetut ESR:n työllisyystoimet vaikuttivat myönteisesti työllisyyden ylläpitämiseen. REACT-EU-välinettä koskevat tiedot ovat rajallisempia, mutta tapaustutkimuksen näyttö osoittaa CRIIn lisäksi REACT-EU-välineen edistäneen työllisyyden elpymistä pandemiasta. Tämän asian vahvistavat myös haastatteluilla ja kyselytutkimuksilla kerätyt perustiedot.

<sup>23</sup> ICF, 2024.

REACT-EU-välineen suunnittelun ja täytäntöönpanon nopeus aiheutti myös haasteita sen varmistamisessa, että väline olisi yhdenmukainen muiden EU:n välineiden kanssa. REACT-EU-välineestä ja elpymis- ja palautumistukivälineestä kohdistettiin tukea samanlaisille aloille, esimerkiksi liiketoimintaympäristöön ja tutkimukseen, mikä aiheutti päällekkäisyyksien riskin. Vaikka näiden kahden välineen välinen ero oli yleisesti ottaen selvä, niitä ei aina koordinoitu virallisesti, mikä lisäsi ohjelmasta vastaavien viranomaisten hallinnollista rasitetta. Päätöksenteon kiire vaikutti myös sisäiseen johdonmukaisuuteen, sillä täytäntöönpanon nopeus aiheutti toisinaan ristiriitaisuutta uudelleenohjelmoitujen tavoitteiden ja varsinaisten toimien välillä. Esimerkiksi joillakin alueilla varoja osoitettiin alun perin terveyteen liittyviin hankkeisiin mutta myöhemmin havaittiin kiireellisempiä tarpeita esimerkiksi koulutuksen ja työllisyyden aloilla. Tämä edellytti uudelleenohjelmointia ja aiheutti viivästyksiä.

Arvioinnissa todettiin, että kansalliset toimet ja REACT-EU-toimet olivat yhdenmukaisia ja että välineellä oli tärkeä täydentävä rooli. Välineestä tuetuissa toimenpiteissä keskityttiin pandemian aikana pidemmän aikavälin investointeihin ja infrastruktuuriin, kun taas kansallisia ja alueellisia varoja käytettiin useissa maissa kiireellisiin ja vähemmän monimutkaisiin tarpeisiin (esimerkiksi rokotteet Tšekissä). Alueellisella tasolla koheesiopolitiikan välineet olivat ratkaisevan tärkeitä likviditeetin ja joustavuuden tarjoamiseksi erityisesti pk-yritysten tukemista ja hätätoimenpiteitä varten. Näin ollen niillä myös vahvistettiin kansallisia toimia. Arvioinnissa ei löydetty näyttöä kansallisten varojen korvaamisesta eikä päällekkäisestä rahoituksesta.

## 6. EU:N TOIMISTA SAATU LISÄARVO

Kerätyssä näytössä korostuu se, että REACT-EU-välineestä annettu tuki edisti tehokkaasti pandemian jälkeistä elpymistä. Samaan aikaan koheesiopolitiikan kriisintorjuntatoimenpiteitä varten mobilisoitujen varojen, REACT-EU-rahoitus mukaan luettuna, osuus kaikista jäsenvaltioiden toteuttamista kriisitoimista oli suhteellisen pieni.<sup>24</sup> Lisärahoitus osoittautui kuitenkin ratkaisevan tärkeäksi monilla alueilla ja aloilla.

**REACT-EU-välineen merkittävä lisäarvo oli muun muassa se, että sillä kanavoitiin tukea alueille, joiden taloudelliset resurssit olivat rajalliset ja joilla ei olisi voitu toteuttaa yhtä kattavia kriisintorjuntatoimenpiteitä pelkästään kansallisilla varoilla.** REACT-EU-välineessä säilytettiin koheesiopolitiikan alueellinen painopiste ja asetettiin etusijalle vähemmän kehittyneiden alueiden tukeminen. Sidosryhmien palaute ja kansalliset arvioinnit vahvistavat, että ilman REACT-EU-rahoitusta tuen laajuus olisi ollut kokonaisuudessaan suppeampi ja vihreää ja digitaalista siirtymää koskeviin pitkän aikavälin investointeihin olisi käytetty vähemmän varoja.<sup>25</sup> REACT-EU-välineen ansiosta ohjelmissa voitiin jatkaa tulevaisuuteen suuntautuvien investointien tukemista sen sijaan, että kaikki varat olisi keskitetty hätätoimenpiteisiin.

Lisäksi REACT-EU-varoilla oli laajoja myönteisiä vaikutuksia hankkeiden pysyvyyteen, kansallisiin talousarvioihin, uusiin kohderyhmiin (esimerkiksi terveydenhuoltohenkilöstöön) sekä täytäntöönpanon nopeuteen erityisesti vihreään siirtymään, osaamisen kehittämiseen,

<sup>24</sup> REACT-EU-rahoitus oli yhteensä 50,6 miljardia euroa. Pk-yritysten kriisin torjumiseksi toteutetuilla kansallisilla toimilla puolestaan mobilisoitiin kaikissa jäsenvaltioissa yhteensä 2,3 biljoonaa euroa, mikä on 11 kertaa enemmän kuin terveyskriisin torjumiseksi mobilisoidut varat (202 miljardia euroa) ja neljä kertaa enemmän kuin energiakriisin torjumiseksi mobilisoidut varat (539 miljardia euroa).

<sup>25</sup> Ks. kriisitoimien taustaselvitys sekä kansallisten arviointien tulokset liitteessä II.

digitalisaatioon ja lääkinnälliseen apuun liittyvillä aloilla. Lisäksi aikana, jolloin kriisintorjuntatoimet olivat suurelta osin keskitettyjä, REACT-EU-väline auttoi varmistamaan, että paikallis- ja alueviranomaiset osallistuivat edelleen kriisin hallintaan.

## 7. PÄÄTELMÄT

**REACT-EU-välineellä onnistuttiin lieventämään covid-19-kriisin terveys- ja talousvaikutuksia nopeasti ja sen kokoon nähden tehokkaasti sekä sujuvoittamaan siirtymistä ohjelmakaudelta toiselle. Sillä edistettiin jo valmiiksi seuraavan kehityksen täytäntöönpanoa, erityisesti toteuttamalla elvytystoimenpiteitä, joilla luotiin perusta jäsenvaltioiden ja alueiden palautumiskyvyn parantamista koskeville ohjelmakauden 2021–2027 ohjelmille. Lisäksi REACT-EU-väline auttoi varmistamaan, että paikallis- ja alueviranomaiset osallistuivat kriisitoimiin, kun monet muut kriisinhallintamekanismit (sekä EU:n että kansallisen tason mekanismit) olivat keskitetympiä.**

**Kriisinhallintamekanismeilla ja REACT-EU-välineellä käyttöön otetut muutokset ja toimenpiteet olivat merkityksellisiä uusiin tarpeisiin ja haasteisiin vastaamisen kannalta erityisesti siksi, että niiden ansiosta investoitiin terveydenhuoltoinfrastruktuuriin ja tuettiin pk-yrityksiä. REACT-EU-välineellä mobilisoitiin 9,6 miljardia euroa terveystoimenpiteiden tukemiseen, muun muassa rokotteiden kylmänäpitoinfrastruktuuriin, jolla oli ratkaiseva rooli rokotteiden käyttöönoton kannalta. Lisäksi välineestä tarjottiin käyttöpääoma-avustuksia pk-yrityksille ja palkkatukea työntekijöille. Näin voitiin auttaa pk-yrityksiä jatkamaan liiketoimintaansa ja työntekijöitä pysymään työelämässä pandemian aiheuttaman taantuman aikana sekä helpottaa elpymistä taloudellisen kysynnän palautumisen myötä. Väline oli osa kaikkia kriisitoimia, ja sillä oli tärkeä rooli pk-yrityksiin kohdistuvien kielteisten taloudellisten vaikutusten lieventämisessä. REACT-EU-tukea sai suoraan arviolta 1,5 prosenttia EU:n pk-yrityksistä. Sen osuus kaikista pandemian finanssipoliittisista vastatoimista oli noin 2 prosenttia.**

**EU:n 100 prosentin yhteisrahoitusosuus poisti tarpeen kansalliseen yhteisrahoitukseen, mikä oli erityisen tärkeää alueilla, joiden talousarvio on tiukka. EU-rahoituksen ansiosta nämä alueet pystyivät toimimaan nopeammin.**

REACT-EU-väline nopeutti toimien täytäntöönpanoa, koska lisärahoituksella varmistettiin, että jäsenvaltiot pystyivät mobilisoimaan varoja nopeasti ilman, että niiden tarvitsi siirtää varoja muista painopisteistä. Samaan aikaan täytäntöönpanon lyhyt määräaika, jonka kuluessa rahoitus oli käytettävä, aiheutti haasteita välineen tehokkuuden kannalta. Hankkeiden edunsaajien oli valmisteltava ja luotava useita hankekokonaisuuksia, tavoitettava kohderyhmät sekä toteutettava uutta tutkimusta ja innovointia nopealla aikataululla. Lisärahoitus ja joustavuus olivat ratkaisevan tärkeitä nopean toiminnan varmistamiseksi, mutta joillakin alueilla varojen ohjelmoinnissa oli hallinnollisia haasteita. Painopisteiden mukauttaminen ja lisävarojen jakaminen olivat suuritöisiä tehtäviä, mikä aiheutti joissakin tapauksissa viivästyksiä. Erityiset temaattiset tavoitteet mahdollistivat varainkäytön ja tuloksellisuuden seurannan, mikä lisäsi avoimuutta kriisitilanteesta huolimatta.

**Vaikka REACT-EU oli kriisiväline, se oli yhdenmukainen koheesiopolitiikan laajempien tavoitteiden, erityisesti pitkän aikavälin elpymistä ja aluekehitystä koskevien painopisteiden, kanssa. Se tarjosi mahdollisuuden tukea terveysinfrastruktuuria, sosiaalipalveluja ja yrittäjyyttä sekä varmisti alueiden paremmat valmiudet vastata tulevaisuuden haasteisiin. REACT-EU-toimenpiteissä tuettiin myös vihreää ja digitaalista**

**siirtymää koskevia aloitteita rahoittamalla investointeja energiatehokkuuteen, digitalisaatioon ja muihin kestäviin hankkeisiin.**

REACT-EU-välineen todettiin olevan suurimmaksi osaksi yhdenmukainen EU:n kriisinhallintatoimien kanssa. Sen tavoitteet vastasivat selvästi EU:n kriisinhallinnan tavoitteita erityisesti alkuvaiheessa terveydenhuollon ja pk-yritysten tukemisen osalta. Päällekkäisyyksiä ja koordinointiin liittyviä ongelmia kuitenkin esiintyi. Tämä koski erityisesti koheesiopolitiikan ohjelmista vastaavien viranomaisten osallistumista elpymis- ja palautumissuunnitelmien valmisteluun.

Sekä ohjelmakauden 2014–2020 jälkiarvioinneissa että kauden 2021–2027 väliarvioinnissa todetaan, että koheesiopolitiikassa on vielä ratkaistava joitakin hallinnollisiin valmiuksiin liittyviä ongelmia ja yksinkertaistettava monimutkaisia menettelyjä. REACT-EU-välineen esimerkki kuitenkin osoittaa, että jopa **kriisiaikoina koheesiopolitiikan toteutustavalla voidaan maksaa varoja ja hallinnoida hankkeita tehokkaasti.**

## VIITELUETTELO

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 05/2025 ”Koheesiopoliittinen tukitoimi Euroopan pakolaisten auttamiseksi – Joustavuus lisääntynyt, mutta tietojen riittämättömyys haittaa vaikuttavuuden arviointia tulevaisuudessa”, 2025.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 ja wiiw, ”WP12: Crisis response - Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period”, 2025, ei vielä julkaistu (tässä kertomuksessa ”kriisitoimien taustaselvitys”).

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 05/2025 ”Koheesiopoliittinen tukitoimi Euroopan pakolaisten auttamiseksi”.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 02/2023 ”Koheesiopoliittikan sääntöjen mukauttaminen covid-19-pandemian vastatoimena”.

Ecorys, Ismeri Europa ja 3s, ”Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative”, 2025, ei vielä julkaistu (tässä kertomuksessa ”ESR:n jälkiarviointia varten tehty taustaselvitys”).

Kiss-Gálfalvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H. ja Gojsic, D., ”Lessons learned from the implementation of crisis response tools at EU level. Part 1: Assessing implementation and implications”, 2024.

Dozhdeva, V. ja Jabri, E., ”Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes”, raportti IQ-Net-verkoston 53. konferenssiin, 2023.

Dozhdeva, V., ja Fonseca, L., ”Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality”, 2021.

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A. ja Mori, A., ”The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and outlook”, REGI-valiokunnan tilaama tutkimus, Euroopan parlamentti, rakenne- ja koheesiopoliittikkayksikkö, Bryssel, 2022a.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A. ja Mori, A., ”The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy. Part I: Overview and first analysis”, rakenne- ja koheesiopoliittikkayksikkö, Bryssel, 2022b.

Nyman, J., Heikkinen, B., Pitkänen, S. ja Ranta, T., ”REACT-EU-lisärahoituksen arviointi”, MDI, Helsinki, 2024.

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

ICF, ”Evaluation of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency”, 2024.

EY, ”Vyhodnocení využití dodatečné alokace REACT-EU”, 2023.