

Bruxelles, 13. listopada 2025.
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	10. listopada 2025.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o evaluaciji instrumenta REACT-EU

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 634 final.

Priloženo: COM(2025) 634 final



Bruxelles, 10.10.2025.
COM(2025) 634 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o evaluaciji instrumenta REACT-EU

Sadržaj

1.	UVOD	1
2.	KONTEKST.....	1
3.	ISPUNJAVANJE POTREBA POVEZANIH S KRIZOM	2
4.	UČINKOVIT I BRZ ODGOVOR NA KRIZU.....	3
5.	KOORDINIRANI ODGOVOR NA KRIZU	7
6.	DODANA VRIJEDNOST DJELOVANJA EU-A.....	8
7.	ZAKLJUČCI.....	9
	POPIS REFERENTNIH MATERIJALA	11
	PRILOG I.: NALAZI NACIONALNIH EVALUACIJA INSTRUMENTA REACT-EU IZ UZORKA.....	
	PRILOG II.: METODOLOGIJA I DODATNI PODACI.....	
	Metodologija.....	
	Dodatni podaci.....	

1. UVOD

Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja (REACT-EU)¹ uvedena je 2020. u okviru inicijative **Next GenerationEU**. U okviru tog instrumenta osigurana su dodatna sredstva za države članice i regije te je on osmišljen kako bi se ublažile gospodarske i socijalne posljedice pandemije i lakše postizali ciljevi zelene i digitalne tranzicije EU-a. Područje primjene instrumenta REACT-EU prošireno je 2022. kako bi pridonio odgovoru na ukrajinsku izbjegličku krizu, a 2023. dodatno je prošireno kako bi se odgovorilo na učinke energetske krize.

U okviru instrumenta REACT-EU osigurana su dodatna sredstva u iznosu od **50,6 milijardi EUR** i bio je dodatak programima kohezijske politike za razdoblje **2014. – 2020.** koji su već bili u tijeku i koji se podupiru iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Europskog socijalnog fonda (ESF), Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) i Inicijative za zapošljavanje mladih. Taj je pristup pridonio brzom programiranju i provedbi tih dodatnih sredstava. Mogla su se iskoristiti do kraja 2023., kao što je već bio slučaj s izvornim dodijeljenim sredstvima. Ta su sredstva činila drugi najveći udio u instrumentu Next Generation EU.

U Uredbi o REACT-EU-u² od Europske komisije zahtijeva se da Europskom parlamentu i Vijeću dostavi evaluaciju instrumenta. Ovo se izvješće temelji na potpornoj studiji o odgovoru EFRR-a na krizu („potporna studija za odgovor na krizu”) i potpornoj studiji *ex post* evaluacije ESF-a. U njemu su predstavljeni i glavni zaključci iz uzorka analiza koje su provele države članice u okviru svoje obveze evaluacije provedbe pomoći REACT-EU.

2. KONTEKST

Od 2020. do 2023. EU je pogodilo nekoliko nezapamćenih kriza. Pandemija bolesti COVID-19, koja je započela početkom 2020., **prouzročila je iznenadan i ozbiljan šok za gospodarstva, društva i zdravstvene sustave**. Zdravstvena kriza odnosi živote, ugrožava sigurnost zdravstvenih radnika i dovodi u pitanje troškove i održivost zdravstvenih sustava. **Mjere ograničavanja uvedene kako bi se zaustavilo širenje virusa dovele su do gospodarske krize**, koja je imala različite posljedice u različitim sektorima i područjima, razotkrile su ranjivosti regija i društvenih skupina te dovele do povećanja nejednakosti.

EU je na krizu odgovorio poduzimanjem brojnih koordiniranih i zajedničkih mjera. Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 mjere su uključivale koordinaciju u području zdravstva, centraliziranu nabavu cjepiva, financijsku potporu za programe očuvanja radnih mjesta, privremene fiskalne odredbe i odredbe o državnim potporama za potporu državama članicama. Važno je napomenuti da je EU uspostavio instrument NextGenerationEU, najveći dosad uveden paket fiskalnih poticaja. Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF) bio je temelj instrumenta NextGenerationEU, a u okviru paketa osigurana su i dodatna sredstva za kohezijsku politiku u okviru instrumenta REACT-EU.

¹ Uredba (EU) 2020/2221.

² Članak 2. Uredbe (EU) 2020/2221.

Ruska vojna agresija na Ukrajinu koja je započela 24. veljače 2022. izazvala je niz novih kriza s dalekosežnim posljedicama. **Među onima koje su nastupile odmah po početku ruske vojne agresije na Ukrajinu bilo je iseljavanje znatnog dijela ukrajinskog stanovništva prema EU-u.** Do kraja 2023. u cijeloj je Europi zabilježeno gotovo šest milijuna raseljenih Ukrajinaca, od čega je 4,2 milijuna dobilo privremenu zaštitu unutar EU-a³. Invazija je pogoršala i postojeću energetska krizu jer je zaustavljen uvoz prirodnog plina iz Rusije. To je posebno negativno utjecalo na EU, koji se uvelike oslanjao na vanjske izvore energije. Iako se energetska kriza osjetila u cijeloj Europi, njezin se učinak znatno razlikovao među zemljama i regijama. Te su uzastopne krize u određenoj mjeri ublažene mjerama programiranim u okviru instrumenta REACT-EU. U ovom se izvješću REACT-EU ocjenjuje u odnosu na početne ciljeve.

3. ISPUNJAVANJE POTREBA POVEZANIH S KRIZOM

Zbog pandemije je trebalo povećati javna ulaganja u zdravstvene sustave država članica i u razne gospodarske sektore, što je dovelo do pritiska na nacionalne proračune. Zbog kriza su i programska tijela kohezijske politike i korisnici imali poteškoća u provedbi. Javnozdravstvene mjere uvedene radi suzbijanja širenja virusa posebno su otežale dopiranje do nekih ciljanih skupina, kao što su ranjive skupine i korisnici u udaljenim ruralnim područjima. Osim toga, obustava rada na gradilištima rezultirala je kašnjenjem i privremenom obustavom nekoliko infrastrukturnih projekata. Poremećaji u lancima opskrbe i zatvaranje granica dodatno su otežali provođenje prekograničnih inicijativa. Neizvjesno makroekonomsko okruženje vjerojatno je smanjilo entuzijazam za sudjelovanje u dugoročnim projektima, među ostalim u onima koji se financiraju iz kohezijske politike, što je dodatno utjecalo na provedbu.

Okvir kohezijske politike prilagođen je kako bi se državama članicama pružila potpora u odgovoru na krize, uklonile poteškoće i smanjio pritisak na nacionalne javne uprave i proračune. U okviru instrumenta REACT-EU osigurana su dodatna sredstva za okvir kohezijske politike, čime su dopunjeni postojeći programi za razdoblje 2014. – 2020.⁴ Taj je instrument osmišljen kako bi se ublažile gospodarske i socijalne posljedice pandemije i lakše postizali ciljevi usporedne tranzicije. Financiranje je bilo koncentrirano, pri čemu su tri zemlje (Italija, Španjolska i Francuska) primile gotovo dvije trećine ukupnih dodijeljenih sredstava.

Slika 1: Rekonstruirana intervencijska logika pomoći instrumenta REACT-EU

³ Eurostat (2024.), [dostupno ovdje](#).

⁴ Formula za dodjelu koja se primjenjuje na REACT-EU razlikovala se od uobičajene metodologije kohezijske politike. Iako su prednost imale slabije razvijene zemlje, u obzir su se uzimali i gubitak BDP-a i zaposlenost (mladih).

Potrebe	Ciljevi	Doprinosi	Ostvarenja	Rezultati	Učinci
likvidnost za pokrivanje manjka do kojeg je došlo zbog iznenadnog i znatnog povećanja javne potrošnje za zdravstvo i druge gospodarske sektore, osobito MSP-ove	pomoć u sanaciji krize i priprema zelenog, digitalnog i otpornog oporavka ulaganjem u: zdravstvenu skrb, potporu poduzećima, usporednu tranziciju, zapošljavanje, obrazovanje i socijalne usluge	- mjere za likvidnost i financijske mjere - proširena prihvatljivost - fleksibilnost za prijenos ili reprogramiranje sredstava - administrativna pojednostavnjenja	- nove/prilagođene operacije - sredstva (pre)raspodijeljena za ublažavanje posljedica krize - brže iskorištavanje resursa i smanjenje administrativnog opterećenja	- rješavanje manjka likvidnosti - povećana javna potrošnja na zdravstvo - povećana javna potrošnja za sektore pogođene javnozdravstvenom krizom i za MSP-ove	- ublažene gospodarske, socijalne i zdravstvene posljedice kriza - brži oporavak - ublaženi dugoročni rizici krize, među ostalim za koheziju - brža provedba zelene i digitalne tranzicije

Izvor podataka: Europska komisija

Velika većina dionika s kojima je provedeno savjetovanje smatrala je da je REACT-EU usklađen s novim potrebama njihovih zemalja i regija. Osobito su pozitivno ocijenili važnost instrumenta za ublažavanje gospodarskih posljedica pandemije. Bilo je izrazito važno zaustaviti gubitak radnih mjesta zbog naglog smanjenja gospodarske potražnje. Većina potpore iz ESF-a bila je namijenjena poduzećima i zaposlenicima kako bi im se pomoglo da zadrže radna mjesta uvođenjem programa rada sa skraćenim radnim vremenom. Zdravstvena potpora bila je relativno nova u kontekstu kohezijske politike i uglavnom se financirala inicijativama država članica. Unatoč tome, dvije trećine ispitanika u anketi⁵ smatralo je da je instrument REACT-EU usklađen sa zdravstvenim potrebama.

4. UČINKOVIT I BRZ ODGOVOR NA KRIZU

REACT-EU učinkovito je ublažio zdravstvene i gospodarske posljedice krize uzrokovane bolešću COVID-19, prvenstveno ulaganjem u zdravstvenu infrastrukturu i potporom MSP-ovima⁶ te omogućivanjem provedbenim tijelima da potiču otvaranje radnih mjesta i kvalitetno zapošljavanje⁷. Države članice iskoristile su dodatna sredstva u gotovo polovini programa⁸ i financirale ključne mjere za potporu sektorima kojima je pomoć bila najpotrebnija, a pritom su sačuvale sredstva dodijeljena za prvotno planirane mjere u okviru programa⁹.

Važno područje potpore poduzećima uključivalo je bespovratna sredstva za obrtni kapital za MSP-ove za održavanje poslovanja tijekom gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom. Primjerice, u Italiji je u okviru instrumenta REACT-EU pružena potpora za 91 218 poduzeća u iznosu od 1,2 milijarde EUR, čime je ukupno osigurano više od 12 milijardi EUR sredstava za poduzeća. Potporom se odmah odgovorilo na potrebe poduzeća za likvidnošću te se poduprla njihova zelena i digitalna tranzicija. Više od 50 % sredstava dodijeljeno je slabije razvijenim regijama. Poduzeća su dobila i učinkovitu potporu za zaštitu radnih mjesta u ključnim sektorima gospodarstva. Na primjer, u okviru hrvatskog programa očuvanja radnih

⁵ Obuhvaća potporu REACT-EU-a iz EFRR-a.

⁶ Taj su nalaz potvrdile dvije posebne studije slučaja o MSP-ovima i zdravstvenom sektoru u okviru potporne studije o odgovoru EFRR-a na krizu te ga je podržalo 88 % dionika s kojima je provedeno savjetovanje o EFRR-u.

⁷ Potporna studija za *ex post* evaluaciju ESF-a.

⁸ 45 %.

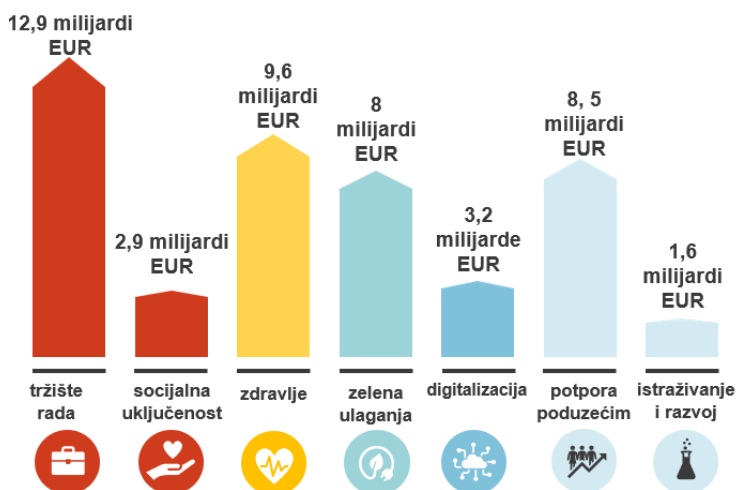
⁹ Vidjeti Prilog VI. *ex post* evaluaciji EFRR-a i Kohezijskog fonda, potporna studiju odgovora na krizu i njezine posebne studije slučaja o MSP-ovima i zdravstvenoj krizi.

mjesta 115 000 zaposlenika (6 % radne snage) zadržalo je svoja radna mjesta¹⁰. Slični programi očuvanja radnih mjesta i druge mjere na tržištu rada činili su više od četvrtine inicijative (vidjeti sliku 2 u nastavku). Osim što se sredstvima instrumenta REACT-EU odgovorilo na hitne potrebe nastale zbog krize, njima su se i potaknula strateška ulaganja. Neka od tih ulaganja iskorištena su za savladavanje trenutačnih izazova, kao što je proširenje bolničkih kapaciteta, dok su druga bila namijenjena dugoročnom jačanju zdravstvenog sustava, uključujući ulaganja u istraživanje, razvoj i naprednu opremu. Na primjer, u Francuskoj je sredstvima REACT-EU-a financirano osam projekata u bolnici Besançon u ukupnom iznosu od 12 milijuna EUR, dok je Sveučilišni zdravstveni centar u La Réunionu nabavio PET uređaj te se tako gotovo udvostručio njegov dijagnostički kapacitet. Financirana poboljšanja nisu samo povećala sposobnost upravljanja neposrednim posljedicama pandemije bolesti COVID-19 nego su se pokazala korisnima i u kasnijim krizama. Na primjer, oprema kupljena tijekom pandemije bila je presudna za odgovor na izbjegličku krizu, što je vidljivo iz primjera Češke, koja je primila 300 000 izbjeglica iz Ukrajine, od kojih je mnogima bila potrebna zdravstvena skrb.

Bugarska – primjer potpore za integraciju na tržište rada raseljenih Ukrajinaca

U Bugarskoj se u okviru projekta „Solidarnost” Nacionalne agencije za zapošljavanje pružila psihološka potpora, savjetovanje o karijeri i prilagođeno profesionalno usmjeravanje za više od 9000 raseljenih osoba iz Ukrajine kako bi im se pomoglo u integraciji na tržište rada. Neke su se mjere odnosile na subvencionirano zapošljavanje, isplatu dodataka za integraciju za smještaj, poticaje za poslodavce za zadržavanje radnih mjesta i mentorsku podršku, što je rezultiralo zapošljavanjem 4785 osoba. Projekt je uključivao i komunikacijske i upravljačke aktivnosti u skladu sa zahtjevima za prijavu.

Slika 2: Glavna tematska ulaganja u okviru instrumenta REACT-EU



Izvor podataka: Europska komisija. Napomena: neka područja intervencije označena su za više tema.

Instrument je bio izrazito važan za podupiranje inicijativa usporedne tranzicije financiranjem ulaganja u energetska učinkovitost, digitalizaciju i druge održive projekte¹¹. Ta je potpora bila presudna za osiguravanje usklađenosti sa širim ciljevima kohezijske politike,

¹⁰ Studija za *ex post* evaluaciju ESF-a.

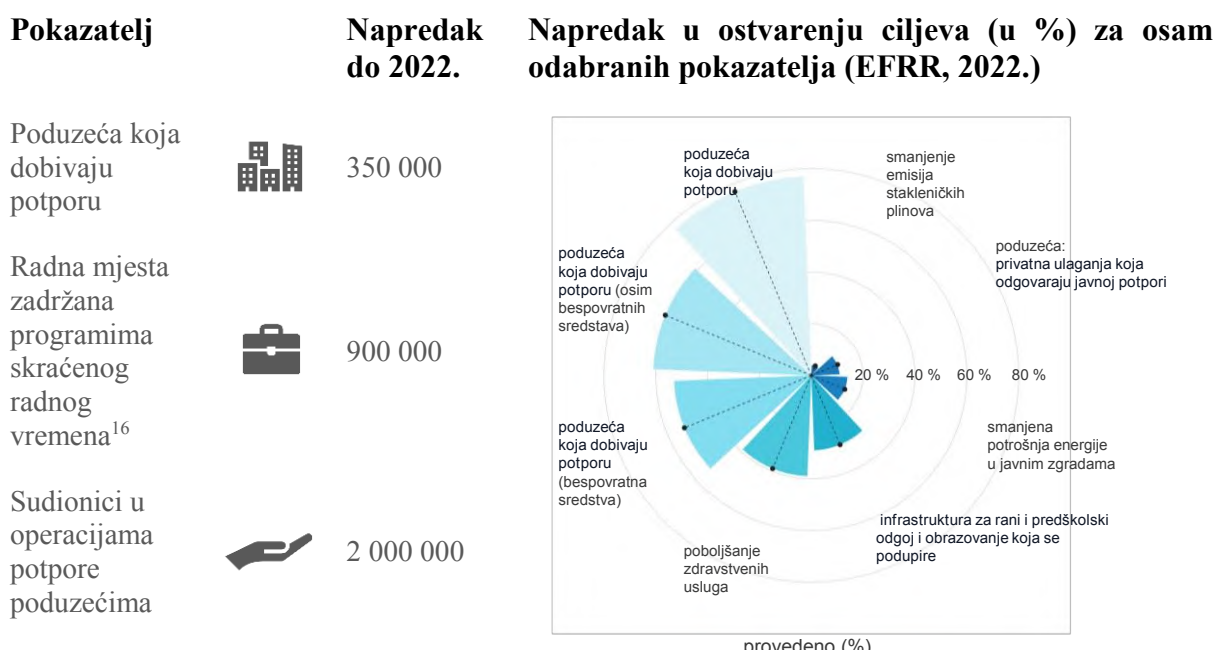
¹¹ Vidjeti potpurnu studiju o odgovoru na krizu, Nyman i dr., 2024.; Spule i Tóptsidou, 2024.

osobito s prioritetom dugoročnog oporavka i regionalnog razvoja¹². U Danskoj su osigurana dodatna sredstva za jačanje postojećih mjera programa, osobito u području zelene tranzicije i kružnog gospodarstva. Budući da su prvotno dodijeljena sredstva za razdoblje 2014. – 2020. već bila ugovorena, dodatna sredstva omogućila su daljnja ulaganja. Italija je promicala zelenu tranziciju lokalnog javnog prijevoza kupnjom novih potpuno električnih autobusa, primjerice u Bologni (20 milijuna EUR) i Cataniji (8 milijuna EUR). **U nekim su slučajevima izmjenama poduprti dugoročni prioriteti.** MSP-ovi koji su primili potporu iskoristili su sredstva za ublažavanje posljedica krize, ali i za ostvarivanje napretka u razvoju digitalnih rješenja i infrastrukture te uvođenje novih tehnologija i smanjenje troškova. Na primjer, poduzeća u ugostiteljskoj industriji iskoristila su ta sredstva za obnovu i integraciju naprednog digitalnog softvera kako bi optimizirala obradu narudžbi i upravljanje klijentima.

Države članice koristile su sredstva REACT-EU-a na različite načine i prilagodile svoj odgovor na krizu novim potrebama¹³. Važno je napomenuti da je ponuđena fleksibilnost državama članicama omogućila i da dodijele veće iznose sredstava područjima kojima je pomoć najpotrebnija. Na primjer, dodijeljena sredstva dovela su do znatnih promjena u početnoj raspodjeli sredstava u Finskoj; sredstva su usmjerena u južnu i zapadnu Finsku, koja je bila teže pogođena pandemijom. U Italiji i Češkoj većina izravnih korisnika sredstava iz instrumenta REACT-EU bila su javna tijela¹⁴.

Posebni tematski cilj omogućio je praćenje napretka o kojem se izvješćuje. Odabrani pokazatelji prikazani su u nastavku. Općenito, napredak se uvelike razlikuje među pokazateljima i državama članicama.

Slika 3: Napredak po pokazateljima u okviru instrumenta REACT-EU ostvaren do 2022.¹⁵



¹² To je potvrdila većina ispitanih dionika, kao i nacionalne evaluacije iz uzorka (Prilog I.).

¹³ Potporna studija o odgovoru na krizu i tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 02/2023.

¹⁴ Dvije trećine u Italiji. Takvi podaci o kategorizaciji nisu dostupni u agregiranom obliku. Za Češku vidjeti EY (2023.).

¹⁵ Godina za koju su najnoviji podaci bili dostupni u vrijeme sastavljanja ovog dokumenta. Vidjeti metodološku napomenu u Prilogu II.

¹⁶ Šest mjeseci nakon završetka potpore

Cijepljene osobe



50 000 000

Osobe koje imaju koristi od poboljšanih zdravstvenih usluga



200 000

Izvor podataka: Europska komisija.

Osim osiguravanja dodatnih sredstava, u okviru instrumenta REACT-EU uvedene su važne fleksibilnosti. To je uključivalo retroaktivnu prihvatljivost, koja je obuhvaćala rashode nastale prije prilagodbe programa. Programska tijela smatrala su da je mogućnost stopostotnog sufinanciranja EU-a pridonijela smanjenju opterećenja nacionalnih proračuna i omogućila da se dodatna sredstva iz državnog proračuna iskoriste za druge potrebne aktivnosti. Svrha sufinanciranja ujedno je potaknuti osjećaj odgovornosti na nacionalnoj razini. Iako su takvi rizici manji zbog krizne situacije, ta bi značajka mogla smanjiti provjere država članica, čime bi se povećao rizik od neučinkovite potrošnje jer projekti koji se u potpunosti financiraju sredstvima EU-a podrazumijevaju minimalan rizik za nacionalna tijela¹⁷. Uvedene su i mjere pretfinanciranja kako bi se zemljama kao što su Poljska i Rumunjska pomoglo da se nose s izbjegličkom krizom, što im je omogućilo da iskoriste sredstva iz instrumenta REACT-EU za pružanje hitne pomoći osobama koje dolaze iz Ukrajine.

Iako su dodatna financijska sredstva i fleksibilnost bili preduvjet za osiguravanje brzog odgovora, neke su regije imale administrativne poteškoće u reprogramiranju fondova. Prilagodba prioriteta i raspodjela dodatnih sredstava zahtijevali su znatne administrativne kapacitete, što je u nekim slučajevima dovelo do kašnjenja. To je opterećenje dodatno povećala potreba pripreme i za nove programe te provedba određenih faza operacija iz programskog razdoblja 2014. – 2020. u programskom razdoblju 2021. – 2027.

Osim toga, razdoblje provedbe bilo je kratko, zbog čega je bilo teško postići djelotvornost. Korisnici projekata morali su brzo pripremiti i uspostaviti nekoliko projektnih subjekata, doprijeti do ciljanih skupina, uvesti nova istraživanja i inovacije ili drugu potrebnu infrastrukturu te provesti potrebne mjere¹⁸. To se temelji na podacima na razini operacije, koji upućuju na to da su projekti u okviru instrumenta REACT-EU u razdoblju 2014. – 2020. obično bili kraći od drugih u istom razdoblju. Naravno, to je djelomično povezano i s prirodom određenih intervencija, kao što su zdravstvena oprema ili obrtni kapital za MSP-ove. Rezultati ankete pokazali su da je kratak rok provedbe pridonio kašnjenju u mnogim projektima, a neki su u konačnici i otkazani zbog uzastopnih kriza. Ispitanici su naveli i da im je bilo teško brzo odabirati projekte koji odgovaraju uvjetima i kategorijama ulaganja koji se zahtijevaju u okviru instrumenta REACT-EU, što je povećalo kašnjenja.

U kontekstu okolnosti zdravstvene krize koje su se brzo mijenjale i s time povezanih promjena politika bilo je osobito važno brzo i učinkovito odgovoriti na pandemiju bolesti COVID-19. Unatoč dugoročnoj prirodi kohezijske politike, sredstva iz instrumenta REACT-EU uspjela su se brzo rasporediti. Iako su u okviru njega osigurana nova sredstva, trajanje

¹⁷ Europski revizorski sud (2023.); Europski parlament, Kiss-Gálfalvi i dr. (2024.).

¹⁸ Nyman i dr., 2024.

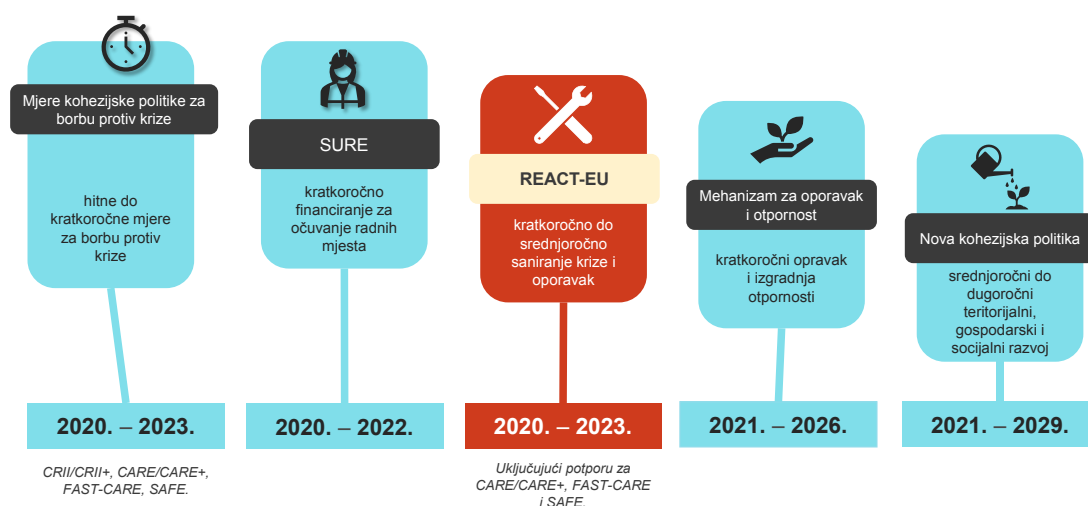
suzakonodavnih pregovora bilo je kraće od prosječnog vremena za usporedive izmjene¹⁹. Još je važnije da su izmjene programa REACT-EU obrađene u trećinu vremena potrebnog za tu svrhu u usporedbi s onim prije veljače 2020. (tj. prije krize). REACT-EU brzo je mobilizirao znatna sredstva za suzbijanje negativnih posljedica pandemije²⁰.

5. KOORDINIRANI ODGOVOR NA KRIZU

Uvođenje instrumenta REACT-EU činilo je dio niza koordiniranih inicijativa za borbu protiv krize. Investicijska inicijativa kao odgovor na koronavirus (CRII/CRII+) primijenjena je u ranim fazama pandemije kao dio preusmjeravanja sredstava iz dugoročnih strukturnih ulaganja kako bi se zadovoljile hitne potrebe uzrokovane krizom²¹. REACT-EU bio je nastavak i proširenje mjera za borbu protiv krize uvedenih inicijativama CRII i CRII+, ali sa znatno širim područjem primjene i ambicijama. U okviru tog instrumenta osigurana su dodatna sredstva za potporu dugoročnijem oporavku, uključujući potporu MSP-ovima, zdravstvu i zapošljavanju. Neka su dugoročna strukturna ulaganja odgođena zbog pandemije. Međutim, dodatnim sredstvima iz instrumenta REACT-EU omogućeno je poduzimanje više mjera bez promjene izvorne logike programa, uz istodobno iskorištavanje postojećih programa i struktura.

REACT-EU djelovao je i kao poveznica između programskih razdoblja i imao važnu ulogu u revitalizaciji investicijskih aktivnosti, prvenstveno usklađivanjem s ciljevima digitalne i zelene tranzicije. Na primjer, u okviru austrijskog operativnog programa Ulaganja u rast i zapošljavanje financiranog sredstvima iz EFRR-a za razdoblje 2014. – 2020. instrument REACT-EU služio je kao prijelazni mehanizam, koji je omogućio financiranje inicijativa za zelenu i digitalnu tranziciju.

Slika 4: Redoslijed fiskalnih mjera EU-a za borbu protiv krize



Izvor podataka: Europska komisija.

¹⁹ 209 dana u usporedbi s 220 dana (u razdoblju 2007. – 2013. i 2014. – 2020.). Podaci se temelje na tematskom izvješću Europskog revizorskog suda 02/2023.

²⁰ Potvrđeno i u izvješću Europskog revizorskog suda za 2023.

²¹ Dodatne pojedinosti o svim kriznim mehanizmima kohezijske politike mogu se pronaći u *ex post* evaluacijama EFRR-a i Kohezijskog fonda te *ex post* evaluaciji ESF-a. Za CRII vidjeti i Preliminarnu evaluaciju potpore iz ESF-a i FEAD-a u okviru investicijskih inicijativa kao odgovor na koronavirus (CRII i CRII+) – SWD(2023) 249 final.

Zajedno s Europskim instrumentom za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE), ciljanim mjerama za očuvanje radnih mjesta i potporu prilagodbi, sredstva su pridonijela održavanju stopa zaposlenosti tijekom pandemije²². U nekim su se zemljama instrumenti SURE i REACT-EU učinkovito kombinirali kako bi se financirali programi očuvanja radnih mjesta. Na primjer, u Španjolskoj je 2,7 milijardi EUR sredstava REACT-EU-a bilo usmjereno u programe rada sa skraćenim radnim vremenom²³.

Brzo oblikovanje i provedba instrumenta REACT-EU dovela je i do poteškoća u osiguravanju usklađenosti s drugim instrumentima EU-a. I REACT-EU i Mehanizam za oporavak i otpornost bili su usmjereni na slične sektore, kao što su poslovno okruženje i istraživanje, zbog čega je moglo doći do preklapanja. Iako je razlika između tih dvaju instrumenata općenito bila jasna, oni nisu uvijek bili službeno koordinirani, što je povećalo administrativno opterećenje za programska tijela. Hitnost donošenja odluka utjecala je i na unutarnju dosljednost jer je brzina provedbe ponekad uzrokovala neusklađenost između reprogramiranih ciljeva i stvarnih operacija. Na primjer, neke su regije prvotno dodijelile sredstva za projekte u području zdravlja, ali su kasnije utvrdile hitnije potrebe u sektorima kao što su obrazovanje i zapošljavanje, zbog čega je bilo potrebno dodatno reprogramiranje te je došlo do kašnjenja.

Evaluacijom je utvrđeno da su nacionalni odgovor i aktivnosti u okviru instrumenta REACT-EU usklađeni, a instrument ima važnu komplementarnu ulogu. Tijekom pandemije podupirale su se mjere kojima su prioritet bili ulaganja i infrastruktura s dugoročnijom perspektivom, dok su u nekoliko zemalja nacionalna i regionalna sredstva bila namijenjena za hitne i manje složene potrebe (npr. cjepiva u Češkoj). Na regionalnoj razini instrumenti kohezijske politike bili su presudni za osiguravanje likvidnosti i fleksibilnosti, posebno za potporu MSP-ovima i hitne mjere te su se tako poduprla djelovanja država članica. Evaluacijom nisu utvrđeni dokazi o istiskivanju nacionalnih sredstava ili dvostrukom financiranju.

6. DODANA VRIJEDNOST DJELOVANJA EU-A

Prikupljeni dokazi pokazuju da je potpora u okviru instrumenta REACT-EU djelotvorno pridonijela oporavku nakon pandemije. S druge strane, sredstva mobilizirana za mjere kohezijske politike za borbu protiv krize, uključujući financijska sredstva u okviru instrumenta REACT-EU, činila su relativno mali udio ukupnog odgovora na krizu koji su uspostavile države članice²⁴. Međutim, dodatno financiranje pokazalo se presudnim za mnoge regije i sektore.

²² U studiji kojom se podupire *ex post* evaluacija ESF-a utvrđeni su čvrsti dokazi o doprinosu operacija zapošljavanja povezanih s pandemijom iz ESF-a u okviru inicijative CRII. Iako su podaci o inicijativi REACT-EU ograničeniji, uz inicijativu CRII, dokazi iz studije slučaja upućuju i na pozitivan učinak na doprinos oporavku od pandemije u području zapošljavanja, što dodatno potvrđuju dokazi prikupljeni primarnim prikupljanjem podataka putem razgovora i anketa.

²³ ICF (2024).

²⁴ U usporedbi s 50,6 milijardi EUR u okviru instrumenta REACT-EU, nacionalnim odgovorom na krizu MSP-ova mobilizirano je 2,3 bilijuna EUR u svim državama članicama, 11 puta više od sredstava mobiliziranih za zdravstvenu krizu (202 milijarde EUR) i četiri puta više od sredstava mobiliziranih za energetska krizu (539 milijardi EUR).

Važna dodana vrijednost instrumenta REACT-EU bila je usmjeravanje potpore na regije s ograničenim financijskim sredstvima i u kojima sama nacionalna sredstva ne bi mogla financirati mjere za borbu protiv krize u istoj mjeri. Instrument REACT-EU zadržao je teritorijalnu usmjerenost kohezijske politike te mu je stoga prioritet bio potpora slabije razvijenim regijama. Povratne informacije dionika i nacionalne evaluacije potvrđuju da bi bez financiranja u okviru instrumenta REACT-EU ukupni opseg potpore i izdaci za dugoročna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju bili manji²⁵. Programima u okviru instrumenta REACT-EU mogla su se nastaviti podupirati ulaganja usmjerena na budućnost umjesto da se sredstva u potpunosti koncentriraju na hitne mjere.

Nadalje, sredstva REACT-EU-a imala su dalekosežne pozitivne učinke na trajnost projekata, nacionalne proračune, nove ciljne skupine (npr. Zdravstvene radnike) i brzinu provedbe, posebno u područjima povezanim sa zelenom tranzicijom, razvojem kompetencija, digitalizacijom i medicinskom pomoći. Osim toga, u vrijeme kad su mjere za borbu protiv krize bile u velikoj mjeri centralizirane, REACT-EU pomogao je osigurati da lokalne i regionalne vlasti ostanu uključene u upravljanje krizom.

7. ZAKLJUČCI

Instrument REACT-EU bio je brz i, s obzirom na svoju ukupnu veličinu, učinkovito je ublažio zdravstvene i gospodarske posljedice krize uzrokovane bolešću COVID-19 te povezoao dva programska razdoblja. Potaknuo je provedbu sljedećeg okvira, osobito mjerama oporavka koje su postavile temelje za programe za razdoblje 2021. – 2027. usmjerene na povećanje otpornosti država članica i regija. Osim toga, REACT-EU pomogao je osigurati da lokalne i regionalne vlasti budu uključene u odgovor, dok su mnogi drugi mehanizmi za odgovor na krizu (na razini EU-a i na nacionalnoj razini) bili centralizirani.

Promjene i mjere uvedene mehanizmima za odgovor na krizu i instrumentom REACT-EU bile su relevantne za zadovoljavanje novih potreba i savladavanje novih izazova, posebno ulaganjem u zdravstvenu infrastrukturu i potporom MSP-ovima. U okviru inicijative REACT-EU mobilizirano je 9,6 milijardi EUR za potporu zdravstvenim mjerama, uključujući infrastrukturu za čuvanje cjepiva, što je bilo ključno za uvođenje cjepiva. Osim toga, u okviru instrumenta REACT-EU osigurana su bespovratna sredstva za obrtni kapital i subvencije za plaće zaposlenicima za MSP-ove kako bi im se pomoglo da nastave poslovanje odnosno da zadrže radnike tijekom krize uzrokovane pandemijom te kako bi se olakšao oporavak povratkom gospodarske potražnje. U okviru općih mjera za odgovor na krizu instrument je uvelike pridonio ublažavanju negativnog gospodarskog učinka na MSP-ove te se procjenjuje da je 1,5 % MSP-ova u EU-u imalo izravnu korist od potpore iz instrumenta REACT-EU. Za usporedbu, činio je otprilike 2 % ukupnog fiskalnog odgovora na pandemiju.

Stopostotnim sufinanciranjem sredstvima EU-a uklonjena je potreba za nacionalnim sufinanciranjem, što je bilo osobito važno u regijama s manjim proračunima, što im je omogućilo brzo poduzimanje mjera.

Instrument REACT-EU ubrzao je provedbu jer se dodatnim sredstvima osiguralo da države članice mogu brzo mobilizirati sredstva bez potrebe za preusmjeravanjem sredstava s drugih prioriteta. Istodobno, kratko razdoblje provedbe za korištenje financijskih

²⁵ Vidjeti potpurnu studiju odgovora na krizu i nalaze nacionalnih evaluacija u Prilogu II.

sredstava predstavljalo je određene poteškoće za djelotvornost instrumenta REACT-EU. Korisnici projekata morali su brzo pripremiti i uspostaviti nekoliko projektnih subjekata, doprijeti do ciljanih skupina i provesti nova istraživanja i inovacije. Iako su dodatna financijska sredstva i **fleksibilnost bili presudni za osiguravanje brzog odgovora, neke su regije imale administrativne poteškoće u programiranju resursa**. Prilagodba prioriteta i raspodjela dodatnih sredstava zahtijevali su znatan kapacitet, što je u nekim slučajevima dovelo do kašnjenja. Posebni tematski cilj omogućio je praćenje potrošnje i uspješnosti, čime se povećala transparentnost unatoč krizi.

Iako je riječ o kriznom instrumentu, REACT-EU i dalje je usklađen sa širim ciljevima kohezijske politike, osobito s prioritetom dugoročnog oporavka i regionalnog razvoja. Pružio je priliku za potporu zdravstvenoj infrastrukturi, socijalnim uslugama i poduzetništvu te osigurao bolju pripremljenost regija za buduće izazove. Mjere REACT-EU-a pridonijele su i **podupiranju inicijativa usporedne tranzicije financiranjem ulaganja u energetska učinkovitost, digitalizaciju i druge održive projekte**.

Utvrdeno je da je REACT-EU uglavnom dosljedan s upravljanjem krizama u EU-u, uz jasno usklađivanje ciljeva, posebno u području zdravstvene skrbi i potpore MSP-ovima u početnim fazama. Međutim, bilo je slučajeva preklapanja i problema s koordinacijom, prvenstveno u smislu uključivanja programskih tijela kohezijske politike u pripremu planova za oporavak i otpornost.

U *ex post* evaluacijama za razdoblje 2014. – 2020. i evaluaciji u sredini programskog razdoblja 2021. – 2027. zaključeno je da se kohezijskom politikom tek trebaju riješiti neka pitanja u vezi s administrativnim kapacitetima i složenim postupcima. Međutim, primjer instrumenta REACT-EU pokazuje da čak i **u kriznim vremenima sustav provedbe može biti učinkovito sredstvo za isplatu sredstava i upravljanje projektima**.

POPIS REFERENTNIH MATERIJALA

Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 05/2025 (2025.): Djelovanje kohezijske politike za izbjeglice u Europi – Fleksibilnost je povećana, ali buduću procjenu djelotvornosti otežavaju nedostatni podatci.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 i wiiw (2025. – u pripremi) *WP12: Crisis response – Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period* – u tekstu se spominje kao potporna studija odgovora na krizu.

Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 05/2025: *Djelovanje kohezijske politike za izbjeglice u Europi*

Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 02/2023: *Prilagodba pravila kohezijske politike u svrhu odgovora na pandemiju bolesti COVID-19.*

Ecorys, Ismeri Europa i 3s (2025. – u pripremi): *Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative.* – u tekstu se spominje kao potporna studija za *ex post* evaluaciju ESF-a.

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.*

Dozhdeva, V. i Jabri, E. (2023.), *Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes*, izvješće za 53. konferenciju udruženja IQ-Net.

Dozhdeva, V. i 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., (2022.a), *The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and outlook*, Istraživanje za Odbor REGI, Europski parlament, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022.b) *The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU Cohesion policy, Part I: Overview and first analysis*, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles.

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

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.*