



Brüsszel, 2025. október 13.
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2025. október 10.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára

Tárgy:	A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A REACT-EU értékeléséről
--------	--

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a következő dokumentumot: COM(2025) 634 final.

Melléklet: COM(2025) 634 final



Brüsszel, 2025.10.10.
COM(2025) 634 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK
A REACT-EU értékeléséről

Tartalomjegyzék

1.	BEVEZETÉS	1
2.	HÁTTÉR.....	1
3.	A VÁLSÁG MIATT FELMERÜLT IGÉNYEK KEZELÉSE	2
4.	HATÉKONY ÉS GYORS VÁLSÁGREAGÁLÁS	3
5.	KOORDINÁLT VÁLSÁGREAGÁLÁS	7
6.	AZ UNIÓS FELLÉPÉS HOZZÁADOTT ÉRTÉKE	9
7.	KÖVETKEZTETÉSEK	10
	A HIVATKOZÁSOK JEGYZÉKE	12

1. BEVEZETÉS

A kohéziós célú és az európai területeknek nyújtott helyreállítási támogatást (REACT-EU)¹ 2020-ban, a **Next Generation EU** kezdeményezés részeként vezették be. **További forrásokat jelentett a tagállamok és a régiók számára, és célja, hogy enyhítse a világjárvány gazdasági és társadalmi hatásait**, ugyanakkor támogassa az **EU zöld és digitális átállásra vonatkozó célkitűzéseit**. 2022-ben az ukrán menekültügyi válságra való reagálás támogatása érdekében kiterjesztették a REACT-EU hatályát, 2023-ban pedig az energiaválság hatásainak kezelése érdekében tovább bővítették.

A REACT-EU 50,6 milliárd EUR összegű további forrás bevonását tette lehetővé, és kiegészítette a már folyamatban lévő, 2014–2020-as kohéziós politikai programokat, amelyek támogatását az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap (FEAD) és az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés (IFK) biztosította. Ez a megközelítés elősegítette e kiegészítő források gyors programozását és végrehajtását. E forrásokat – az eredeti allokációkhoz hasonlóan – 2023 végéig lehetett felhasználni. Ez a finanszírozás a Next Generation EU második legnagyobb részét tette ki.

A REACT-EU rendelet² előírja az Európai Bizottság számára, hogy az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak benyújtott jelentésben értékelje az eszközt. Ez a jelentés az ERFA válságreagálásáról szóló alátámasztó tanulmányra (a továbbiakban: válságreagálást alátámasztó tanulmány) és az ESZA utólagos értékelését alátámasztó tanulmányra épül. Bemutatja továbbá tagállamok által a REACT-EU végrehajtásának értékelésére vonatkozó kötelezettségük részeként elvégzett elemzések mintájából származó főbb megállapításokat is.

2. HÁTTÉR

2020 és 2023 között az EU-t egy sor példa nélküli válság sújtotta. A 2020 elején kezdődött Covid19-világjárvány **hirtelen és súlyos sokkhatást okozott a gazdaságoknak, a társadalmaknak és az egészségügyi rendszereknek**. Az egészségügyi válság életeket követelt, veszélyeztette az egészségügyi szakemberek biztonságát, továbbá megkérdőjelezte az egészségügyi rendszerek költségeit és fenntarthatóságát is. **A vírus terjedésének megállítása érdekében bevezetett korlátozó intézkedések ágazatonként és területenként eltérő hatású gazdasági válságot eredményeztek**, ami sebezhetővé tette a régiókat és a társadalmi csoportokat, valamint az egyenlőtlenségek növekedésének kockázatával járt.

Az EU összehangolt és kollektív fellépésekkel reagált a válságra. A Covid19-világjárványra válaszul hozott intézkedések közé tartozott az egészségügyi koordináció, a központosított oltóanyag-beszerzés, a munkahelymegtartási programok pénzügyi támogatása, valamint a tagállamokat támogató ideiglenes költségvetési és állami támogatási rendelkezések. Fontos intézkedés volt a Next Generation EU, az EU által eddig bevezetett legnagyobb költségvetési ösztönző csomag létrehozása. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz volt a Next Generation EU sarokköve, és a csomag a REACT-EU révén további forrásokat is biztosított a kohéziós politika számára.

¹ Az (EU) 2020/2221 rendelet.

² Az (EU) 2020/2221 rendelet 2. cikke.

Következmények Oroszország Ukrajna elleni, 2022. február 24-i katonai agressziója számos új válságot indított el, amelyek közül messzemenően **az egyik legsürgetőbb az ukrán lakosság jelentős részének EU-ba történő kényszerű migrációja volt.** 2023 végéig Európa-szerte közel hatmillió, lakóhelyét elhagyni kényszerült ukránt regisztráltak, akik közül az EU területén 4,2 millióan részesültek átmeneti védelemben³. Az invázió tovább súlyosbította a már meglévő energiaválságot is, mivel az Oroszországból származó földgázimport leállt. Ez különösen negatív hatással volt az EU-ra, amely nagymértékben külső energiaforrásokra támaszkodott. Bár az energiaválság Európa-szerte érezhető volt, hatása országonként és régióként jelentősen eltért. Ezeket az egymást követő válságokat bizonyos mértékben enyhítették a REACT-EU eredményeként programozott intézkedések. Ez a jelentés a REACT-EU-t az eredeti célkitűzéseivel összevetve értékeli.

3. A VÁLSÁG MIATT FELMERÜLT IGÉNYEK KEZELÉSE

A világjárvány miatt nagy szükség volt a tagállamok egészségügyi rendszereibe és a különböző gazdasági ágazatokba történő közberuházásokra, ami nyomást gyakorolt a nemzeti költségvetésekre. A válság miatt a kohéziós politikai programokért felelős hatóságok és a kedvezményezettek végrehajtási kihívásokkal is szembesültek. A vírus terjedésének megfékezése érdekében bevezetett népegészségügyi intézkedések különösen megnehezítették egyes célcsoportok, például a távoli vidéki területeken élő veszélyeztetett csoportok és kedvezményezettek elérését. Emellett a helyszíni munkavégzés felfüggesztése késedelmekhez és számos infrastrukturális projekt ideiglenes elhalasztásához vezetett. Az ellátási láncok zavarai és a határlezárások tovább bonyolították a határokon átnyúló kezdeményezéseket. A bizonytalan makrogazdasági környezet valószínűleg visszafogta a hosszabb távú – többek között a kohéziós politika által finanszírozott – projektekben való részvétel iránti lelkesedést is, ami szintén hatással volt a végrehajtási erőfeszítésekre.

A kohéziós politikai keret kiigazításának célja az volt, hogy támogassa a tagállamokat a válságra való reagálásban, a szűk keresztmetszetek kezelésében, valamint a nemzeti közigazgatásokra és költségvetésekre nehezedő nyomás enyhítésében. A REACT-EU további forrásokat biztosított a kohéziós politikai keret számára, kiegészítve a már folyamatban lévő 2014–2020-as programokat⁴. Az eszköz célja, hogy enyhítse a világjárvány gazdasági és társadalmi hatásait, ugyanakkor támogassa a kettős átállásra vonatkozó célkitűzéseket. A finanszírozás koncentrált volt, és három ország (Olaszország, Spanyolország és Franciaország) kapta az összes előírányzat közel kétharmadát.

1. ábra: A REACT-EU rekonstruált beavatkozási logikája

³ Eurostat (2024), elérhető [itt](#).

⁴ The allocation formula applied to REACT-EU differed from the usual cohesion policy methodology. A REACT-EU-ra alkalmazott allokációs képlet eltért a kohéziós politika szokásos módszertanától. Bár előnyben részesítette a kevésbé fejlett országokat, a kulcs magában foglalta a GDP csökkenését és az (ifjúsági) foglalkoztatás visszaesését is.

Igények	Célkitűzések	Inputok	Outputok	Eredmények	Hatások
likviditás az egészségügyi és más gazdasági ágazatok, különösen a kkv-k számára szükséges közkiadások hirtelen és jelentős növekedéséből eredő hiányok kezelésére.	A válságelhárítás elősegítése és a zöld, digitális és reziliens helyreállítás előkészítése az alábbi beruházások révén: - egészségügy, - vállalkozástámogatás, - kettős átállás, - beruházás a foglalkoztatásba, az oktatásba és a szociális szolgáltatásokba.	- likviditási és pénzügyi intézkedések, - kibővített jogosultsági feltételek, - rugalmasság a források átcsoportosításában vagy átprogramozásában, - adminisztratív egyszerűsítések.	- új/kiigazított műveletek, - a válságok ellensúlyozására átcsoportosított, illetve előirányzott források, - a források gyorsabb felhasználása és kevesebb adminisztratív teher.	- likviditási hiányok megszüntetése, - több egészségügyi közkiadás, - több közkiadás az egészségügyi válsághelyzet által érintett ágazatok és a kkv-k támogatására.	- a válság gazdasági, szociális és egészségügyi következményeinek mérséklése, - gyorsabb helyreállítás, - a válsággal kapcsolatos hosszabb távú kockázatok mérséklése, beleértve a kohézióval kapcsolatos kockázatokat is, - gyorsabb zöld és digitális átállás.

Forrás: Európai Bizottság

A megkérdezett érdekelt felek túlnyomó többsége úgy vélte, hogy a REACT-EU összhangban van országaik és régióik felmerülő szükségleteivel. A visszajelzések különösen pozitívak voltak azzal kapcsolatban, hogy az eszköz releváns-e a világjárvány gazdasági következményeinek kezelésében. Döntő fontosságú volt, hogy a gazdasági kereslet zuhanása miatt megállítsák a munkahelyek elvesztését. Az ESZA-támogatások többsége a vállalkozásokat és a munkavállalókat célozta meg, hogy csökkentett munkaidős foglalkoztatás révén segítsék őket a munkahelyek megtartásában. Az egészségügyi támogatás viszonylag új volt a kohéziós politika keretében, és túlnyomórészt tagállami kezdeményezések alapján finanszírozták. Egy felmérés⁵ válaszadóinak kétharmada még így is úgy találta, hogy a REACT-EU összhangban van az egészségügyi szükségletekkel.

4. HATÉKONY ÉS GYORS VÁLSÁGREAGÁLÁS

A REACT-EU eredményesnek bizonyult a Covid19-válság egészségügyi és gazdasági hatásainak kezelésében, különösen az egészségügyi infrastruktúrába történő beruházások és a kkv-k támogatása révén⁶, valamint azért, hogy lehetővé tette a végrehajtó (lebonyolító) szervek számára a munkahelyteremtés előmozdítását és a magas színvonalú foglalkoztatás biztosítását⁷. A tagállamok a programok közel felében felhasználták a kiegészítő forrásokat⁸, és alapvető intézkedéseket finanszíroztak a leginkább rászoruló ágazatok támogatására, megőrizve ugyanakkor a program eredetileg tervezett intézkedéseire elkülönített forrásokat⁹.

A vállalkozások támogatásának egyik fontos területe volt az a működőtőke-támogatás, amely a kkv-kat segítette a világjárvány okozta gazdasági visszaesés idején a tevékenységük fenntartásában. Olaszországban például a REACT-EU 1,2 milliárd EUR összegű allokációval 91 218 vállalkozásnak nyújtott támogatást, ami összességében több mint 12 milliárd EUR finanszírozást biztosított a vállalkozások számára. A támogatás azt jelentette, hogy a vállalkozások azonnal ki tudták elégíteni a likviditási igényeiket, valamint segítséget kaptak a

⁵ REACT-EU támogatás az RDF-en keresztül.

⁶ Ezt a megállapítást a kkv-król és az egészségügyi ágazatról készített, az ERFA válságreakálását alátámasztó tanulmányhoz kapcsolódó két külön esettanulmány megerősítette, és az ERFA-val kapcsolatban megkérdezett érdekelt felek 88 %-a egyetért vele.

⁷ Az ESZA utólagos értékelését alátámasztó tanulmány.

⁸ 45 %.

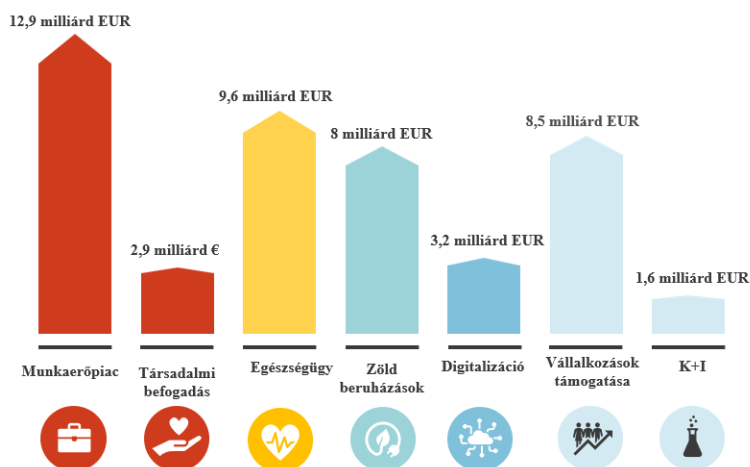
⁹ Lásd az ERFA és a Kohéziós Alap utólagos értékelésének VI. mellékletét, a válságreakálást alátámasztó tanulmányt és az ahhoz kapcsolódó, a kkv-król és az egészségügyi válságról szóló esettanulmányokat.

zöld és digitális átállásukhoz. A források több mint 50 %-át a kevésbé fejlett régiók számára különítették el. A vállalkozások hatékony támogatásban részesültek abból a célból is, hogy a gazdaság kulcsfontosságú ágazataiban meg lehessen védeni a munkahelyeket. Horvátország munkahelymegtartási programja például 115 000 alkalmazott (a munkaerő 6 %-a) munkahelyét őrizte meg¹⁰. A hasonló munkahelymegtartási programok és más munkaerőpiaci intézkedések a kezdeményezés több mint egynegyedét tették ki (lásd az alábbi 2. ábrát). A REACT-EU nemcsak kezelte a válság miatt fellépő sürgős szükségleteket, hanem a stratégiai beruházásokat is katalizálta. Ezek egy része azonnali kihívások, például a kórházi kapacitás bővítésének megoldását célozta, míg mások az egészségügyi rendszer hosszú távú megerősítésére összpontosítottak, beleértve a kutatásba, fejlesztésbe és fejlett berendezésekbe történő beruházásokat is. Franciaországban például a REACT-EU nyolc projektet finanszírozott a besançoni kórházban, összesen 12 millió EUR értékben, míg a Réunioni Egyetemi Egészségügyi Központ PET-szkennert szerzett be, ami majdnem megkétszerezte a diagnosztikai kapacitását. A finanszírozott korszerűsítések nemcsak a Covid19-világjárvány azonnali hatásainak kezelésére irányuló kapacitásokat növelték, hanem a későbbi válságok során is hasznosak bizonyultak. Például a világjárvány idején vásárolt berendezések fontos szerepet játszottak a menekültválságra való reagálásban, amint azt Csehország is szemléltette, amely 300 000, Ukrajnából érkező menekültet fogadott be, akik közül sokan orvosi ellátásra szorultak.

Bulgária – példa a lakóhelyüket elhagyni kényszerült ukránok munkaerőpiaci integrációjához nyújtott támogatásra

Bulgáriában a Nemzeti Foglalkoztatási Ügynökség „Szolidaritás” elnevezésű projektje több mint 9 000, Ukrajnát elhagyni kényszerült személy munkaerőpiaci integrációját célozta pszichológiai támogatás, karrier-tanácsadás és személyre szabott szakmai tanácsadás révén. Az intézkedések közé tartozott a támogatott foglalkoztatás, a szállásköltségek támogatását célzó integrációs juttatások, a munkáltatókat a munkahelyek megtartására ösztönző intézkedések, valamint a mentori támogatás, amelynek célja 4 785 személy munkába állásának biztosítása. A projekt a pályázati követelményeknek megfelelő kommunikációs és irányítási tevékenységeket is magában foglalt.

2. ábra: A REACT-EU kiemelt tematikus beruházásai



Forrás: Európai Bizottság. Megjegyzés: egyes beavatkozási területek több témakörbe is be vannak sorolva.

¹⁰ Tanulmány az ESZA utólagos értékeléséhez.

Az eszköz kulcsszerepet játszott a kettős átállási kezdeményezések támogatásában azáltal, hogy finanszírozást nyújtott az energiahatékonyságba, a digitalizációba és más fenntartható projektekbe történő beruházásokhoz¹¹. Ez a támogatás kulcsfontosságú volt a kohéziós politika tágabb célkitűzéseivel való összhang biztosításához, különös tekintettel a hosszú távú helyreállításra és a regionális fejlesztésre való összpontosításra¹². Dániában kiegészítő finanszírozást biztosítottak a meglévő programintézkedések megerősítésére, különösen a zöld átállás és a körforgásos gazdaság terén. Mivel a 2014–2020-as időszak induló előirányzataira korábban már megkötötték a szerződéseket, a kiegészítő források további beruházásokat tettek lehetővé. Olaszország új, teljesen elektromos buszok beszerzésével mozdította elő a helyi tömegközlekedés zöld átállását, például Bolognában (20 millió EUR) és Cataniában (8 millió EUR). **Egyes esetekben a változások megerősítették a hosszú távú fókuszot.** A támogatott kkv-k számára – amellet, hogy kevésbé érintették őket a válságok hatásai – előnyösek voltak a digitális megoldások és az infrastruktúra fejlesztése, új technológiákat vezettek be és csökkentek a költségeik. A szálláshely-szolgáltatás területén működő vállalkozások például felújításokra és fejlett digitális szoftverek alkalmazására használták fel ezeket a forrásokat a megrendelés-feldolgozás és az ügyfélkezelés optimalizálása érdekében.

A tagállamok különböző módokon használták fel a REACT-EU forrásait, és a válságokra a változó igényekhez igazodva reagáltak¹³. Fontos megjegyezni, hogy a felkínált rugalmasság azt is lehetővé tette, hogy a tagállamok több forrást különítsenek el a leginkább rászoruló területek számára. Finnországban például az elkülönített források jelentősen megváltoztatták a források kezdeti elosztását, mivel azokat a világjárvány által súlyosabban érintett Dél- és Nyugat-Finnországba irányították. Olaszországban és Csehországban a REACT-EU finanszírozásának legtöbb közvetlen kedvezményezettje közjogi szervezet volt¹⁴.

Egy célzott tematikus célkitűzés lehetővé tette a bejelentett előrehaladás nyomon követését. Az alábbiakban bemutatunk néhány mutatót. Összességében az előrehaladás mutatóként és tagállamonként igen eltérő.

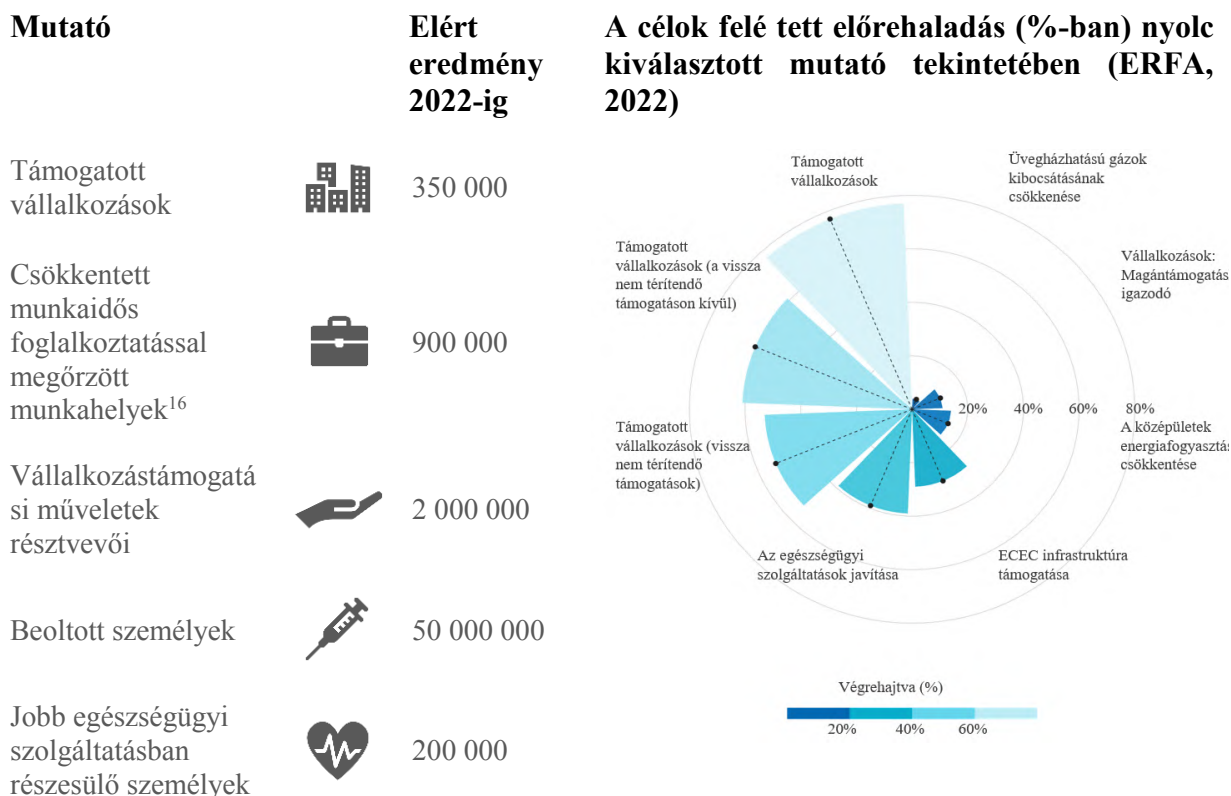
¹¹ Lásd a válságreakálást alátámasztó tanulmányt; Nyman *et al.*, 2024; Spule és Toptsidou, 2024.

¹² Ezt a megkérdozett érdekelt felek többsége, valamint a mintában szereplő nemzeti értékelések is megerősítették (I. melléklet).

¹³ A válságreakálást alátámasztó tanulmány és az Európai Számvevőszék 02/2023. sz. különjelentése.

¹⁴ Kétharmada Olaszországban. Az ilyen kategorizálási adatok összesített formátumban nem állnak rendelkezésre. Csehország esetében lásd: EY (2023).

3. ábra: A REACT-EU mutatók terén elért eredmények 2022-ig¹⁵



Forrás: Európai Bizottság.

A REACT-EU a kiegészítő finanszírozás biztosítása mellett fontos rugalmassági mechanizmusokat vezetett be. Ezek közé tartozott a visszamenőleges jogosultság, amely a programok kiigazítása előtt felmerült kiadásokra vonatkozott. A programhatóságok úgy vélték, hogy a 100 %-os uniós társfinanszírozás lehetősége segítette enyhíteni a nemzeti költségvetésekre nehezedő terheket, és lehetővé tette, hogy az állami költségvetésből további forrásokat használjanak fel egyéb szükséges tevékenységekre. Ugyanakkor a társfinanszírozás célja a nemzeti szintű felelősségvállalás érzésének megteremtése. Bár a válsághelyzet enyhítette ezeket a kockázatokat, ez a megoldás csökkentheti a tagállami ellenőrzéseket, növelve a nem hatékony kiadások kockázatát, mivel a teljes mértékben uniós finanszírozású projektek minimális kockázatot jelentenek a nemzeti hatóságok számára¹⁷. Előfinanszírozási intézkedések bevezetésére is sor került annak érdekében, hogy az olyan országok, mint Lengyelország és Románia segítséget kapjanak a menekültügyi válság kezeléséhez, lehetővé téve számukra, hogy a REACT-EU forrásaiból azonnal segítséget nyújtsanak az Ukrajnából érkezőknek.

Bár a kiegészítő finanszírozás és a rugalmasság kulcsfontosságú volt a gyors reagálás biztosításához, egyes régiók adminisztratív kihívásokkal szembesültek az alapok

¹⁵ Az az év, amelyre vonatkozóan a legfrissebb adatok a szövegezés időpontjában rendelkezésre álltak. Lásd a II. mellékletben található módszertani megjegyzést.

¹⁶ 6 hónappal a támogatás lejárta után

¹⁷ ECA (2023); Európai Parlament, Kiss-Gálfalvi *et al.* (2024).

átprogramozása során. A prioritások kiigazítása és a kiegészítő források elosztása jelentős adminisztratív kapacitást igényelt, ami egyes esetekben késedelmekhez vezetett. Ezt a terhet tovább súlyosbította, hogy fel kellett készülni az új programokra, valamint a műveleteket a 2014–2020-as programozási időszokról fokozatosan a 2021–2027-es programozási időszakra kellett áthelyezni.

Emellett a végrehajtási időszak rövid volt, ami a hatékonyság szempontjából jelentett kihívást. A projektek kedvezményezettjeinek gyorsan fel kellett készíteniük, ki kellett építeniük több projektszervezetet, el kellett érniük a célcsoportokat, új kutatási és innovációs vagy más szükséges infrastruktúrát kellett bevezetniük, és végre kellett hajtaniuk a szükséges intézkedéseket¹⁸. Mindezt műveleti szintű adatok támasztják alá, amelyek arra utalnak, hogy a REACT-EU projektek általában rövidebbek voltak a 2014–2020-as időszak más projektjeihez képest. Ez természetesen részben kapcsolódik bizonyos beavatkozások jellegéhez – például egészségügyi berendezések vagy a kkv-k forgótőkéje – is. A felmérés megállapításaiból kiderült, hogy a rövid végrehajtási határidő számos projekt esetében késedelmet okozott, és végül közülük néhányat – egymást követő válságok miatt – töröltek. A válaszadók azt is kiemelték, hogy nehézségekbe ütközik a REACT-EU keretében előírt feltételekhez és beruházási kategóriákhoz igazodó projektek gyors kiválasztása, ami növeli a késedelmeket.

A gyorsan változó egészségügyi válsággal és a szakpolitikai változásokkal összefüggésben kritikus fontosságú volt a Covid19-világjárványra való gyors és hatékony reagálás. A kohéziós politika eredendően hosszú távú jellege ellenére a REACT-EU sikeresen és gyorsan mozgósította az erőforrásokat. A társjogalkotási tárgyalások azonban – bár új forrásokat biztosítottak – a hasonló módosítások átlagos időtartamánál rövidebb ideig tartottak¹⁹. Ennél is fontosabb, hogy a REACT-EU program módosításait a 2020. február előtti (azaz a válság előtti) időszakhoz képest a szükséges idő egyharmadában dolgozták fel. A REACT-EU gyorsan mozgósított jelentős forrásokat a világjárvány negatív hatásainak ellensúlyozására²⁰.

5. KOORDINÁLT VÁLSÁGREAGÁLÁS

A REACT-EU bevezetése összehangolt válságellenes kezdeményezések sorozatába illeszkedett. A koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezés (CRII/CRII+) a világjárvány korai szakaszában annak az intézkedésnek a része volt, amelynek keretében a hosszú távú strukturális beruházások forrásait átirányították a válság miatti sürgős igények kielégítésére²¹. A REACT-EU folytatta és kiterjesztette a CRII és a CRII+ által bevezetett válságellenes intézkedéseket, de lényegesen szélesebb hatókörű és ambiciózusabb eszköz volt. További finanszírozást biztosított a hosszabb távú helyreállítási erőfeszítések, többek között a kkv-k, az egészségügy és a foglalkoztatás támogatására. Néhány hosszú távú strukturális beruházás a világjárvány miatt elhalasztásra került. A REACT-EU-ból származó kiegészítő finanszírozás azonban több intézkedést tett lehetővé úgy, hogy a programok

¹⁸ Nyman *et al.*, 2024.

¹⁹ 209 nap a 220 nappal szemben (a 2007–2013-as és a 2014–2020-as időszakban). Az ábrák alapja az Európai Számvevőszék 02/2023. számú különjelentése.

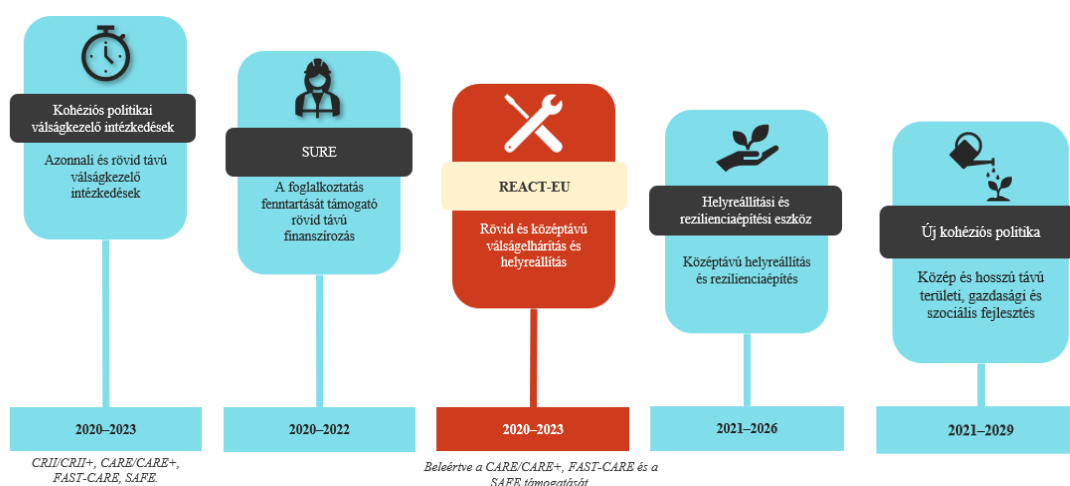
²⁰ Az Európai Számvevőszék 2023. évi jelentése is megerősítette.

²¹ A kohéziós politika valamennyi válságmechanizmusáról további részletek találhatók az ERFA és a Kohéziós Alap utólagos értékelésében, valamint az ESZA utólagos értékelésében. A CRII-ről lásd még az ESZA és a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap által a koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezés (CRII és CRII+) keretében nyújtott támogatás előzetes értékelését – SWD(2023) 249 final.

eredeti logikáját nem kellett megváltoztatni, miközben felhasználta a meglévő programokat és struktúrákat.

A REACT-EU hídként is szolgált a programozási időszakok között, és döntő szerepet játszott a beruházási tevékenységek újjáélesztésében, különösen a digitális és zöld átállás célkitűzéseikhez való igazodás révén. Például Ausztria „Beruházás a növekedésbe és foglalkoztatásba” operatív programjában, amely a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó ERFA-alapok felhasználására irányul, a REACT-EU átmeneti mechanizmusként működött, lehetővé téve a zöld és digitális átállással kapcsolatos kezdeményezések finanszírozását.

4. ábra: Az uniós válságellenes intézkedések sorozata



Forrás: Európai Bizottság.

A források – a szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő támogatást nyújtó eszköz (SURE) mellett – a világjárvány idején a munkahelyek megtartását és az alkalmazkodás támogatását célzó intézkedések révén hozzájárultak a foglalkoztatás szintjének megőrzéséhez²². Egyes országokban a SURE-t és a REACT-EU-t hatékonyan ötvözték a munkahelymegtartási programok finanszírozása érdekében. Spanyolországban például 2,7 milliárd EUR REACT-EU forrást fordítottak csökkentett munkaidős foglalkoztatásra²³.

A REACT-EU gyors létrehozása és végrehajtása a más uniós eszközökkel való összhang biztosítása terén is kihívást jelentett. Mind a REACT-EU, mind a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz hasonló ágazatokra, például az üzleti környezetre és a kutatásra irányult, ami átfedések kockázatát hordozta magában. Bár a két eszköz közötti különbségtétel általában egyértelmű volt, azok formális összehangolása nem mindig történt meg, ami adminisztratív terhet rótt a programhatóságokra. A döntéshozatal sürgőssége a belső következetességet is érintette, mivel a végrehajtás gyorsasága miatt nem mindig volt összhang az átprogramozott célkitűzések és a tényleges műveletek között. Egyes régiók

²² Az ESZA utólagos értékelését alátámasztó tanulmány meggyőző bizonyítékot talált arra vonatkozóan, hogy az ESZA a CRII keretében segítette a világjárványhoz kapcsolódó foglalkoztatási műveleteket. Bár a REACT-EU-ra vonatkozó adatok korlátozottabbak, a világjárvány utáni helyreállítás során a foglalkoztatás területén kifejtett pozitív hozzájárulást a CRII mellett az esettanulmány is igazolja, és ezt megerősítik az interjúk és felmérések révén történő elsődleges adatgyűjtésből származó bizonyítékok is.

²³ ICF (2024).

például kezdetben egészségügyi projektekre különítettek el forrásokat, később azonban sürgetőbb igényeket azonosítottak olyan ágazatokban, mint az oktatás és a foglalkoztatás, ami további átprogramozást igényelt és késedelmet okozott.

Az értékelés megállapította, hogy a nemzeti reagálási és REACT-EU tevékenységek koherensek voltak, és az eszköz fontos kiegészítő szerepet játszott. A világjárvány idején a támogatott intézkedések hosszú távú beruházásokra és infrastrukturális célokra összpontosítottak, míg más országokban a nemzeti és regionális források sürgős és kevésbé összetett szükségletek kielégítését biztosították (pl. oltóanyagok Csehországban). Regionális szinten a kohéziós politika eszközei kulcsfontosságúak voltak a likviditás és a rugalmasság biztosításában, különösen a kkv-k támogatása és a szükséghelyzeti intézkedések tekintetében, megerősítve a nemzeti erőfeszítéseket. Az értékelés nem talált bizonyítékot nemzeti források áthelyezésére vagy kettős finanszírozásra.

6. AZ UNIÓS FELLÉPÉS HOZZÁADOTT ÉRTÉKE

Az összegyűjtött bizonyítékok kiemelik, hogy a REACT-EU-n keresztül nyújtott támogatás hatékonyan hozzájárult a világjárvány utáni fellendüléshez. Ugyanakkor a kohéziós politika keretébe tartozó válságellenes intézkedésekre mozgósított források, beleértve a REACT-EU finanszírozást is, a tagállamok által bevezetett átfogó válságreakció viszonylag kis részét tették ki²⁴. A kiegészítő finanszírozás azonban számos régió és ágazat számára kulcsfontosságúnak bizonyult.

A REACT-EU fontos hozzáadott értéke az volt, hogy a támogatást olyan régiókba irányította, amelyek korlátozott pénzügyi forrásokkal rendelkeztek, és ahol a nemzeti források önmagukban nem tették lehetővé azonos hatókörű válságellenes intézkedések végrehajtását. A kohéziós politika területi fókuszának megtartásával a REACT-EU prioritása a kevésbé fejlett régiók támogatása volt. Az érdekelt felek visszajelzései és a nemzeti értékelések megerősítik, hogy REACT-EU-finanszírozás nélkül a támogatás teljes mértéke, valamint a zöld és digitális átállásra irányuló hosszú távú beruházásokra fordított kiadások kisebbek lettek volna²⁵. A REACT-EU révén lehetővé vált, hogy a programok keretében továbbra is a jövőorientált beruházások kapjanak támogatást, ahelyett, hogy a források teljes mértékben szükséghelyzeti intézkedésekre összpontosultak volna.

Emellett a REACT-EU forrásai széles körben pozitív hatást gyakoroltak a projektek tartósságára, a nemzeti költségvetésekre, az új célcsoportokra (pl. egészségügyi személyzet) és a végrehajtás sebességére, különösen a zöld átállással, a kompetenciafejlesztéssel, a digitalizációval és az orvosi segítségnyújtással kapcsolatos területeken. Emellett a válságellenes intézkedések nagymértékű központosításának időszakban a REACT-EU segítette biztosítani, hogy a helyi és regionális önkormányzatok továbbra is részt vegyenek a válság kezelésében.

²⁴ A REACT-EU által mozgósított 50,6 milliárd EUR-hoz képest a kkv-válságra adott nemzeti válasz valamennyi tagállamra kiterjedően 2,3 billió EUR-t mozgósított, ami az egészségügyi válságra mozgósított források (202 milliárd EUR) 11-szerese, az energiaválságra mozgósított forrásoknak (539 milliárd EUR) pedig a négyszerese volt.

²⁵ Lásd a válságreakciót alátámasztó tanulmányt és a nemzeti értékelések megállapításait a II. mellékletben.

7. KÖVETKEZTETÉSEK

A REACT-EU gyors és – figyelembe véve a teljes méretét – hatékony volt a Covid19-válság egészségügyi és gazdasági hatásainak kezelésében, valamint a két programozási időszak áthidalásában. Előre hozta a következő keret végrehajtását, különösen a 2021–2027-es programokat megalapozó helyreállítási intézkedések révén, amelyek célja a tagállamok és a régiók rezilienciájának fokozása. Emellett a REACT-EU elősegítette, hogy a helyi és regionális önkormányzatok részt vegyenek a válságra való reagálásban, míg számos más válságreagálási mechanizmus (mind uniós, mind nemzeti szinten) központosítottabb volt.

A válságreagálási mechanizmusok és a REACT-EU által bevezetett változások és intézkedések a felmerülő igények és kihívások kezelése szempontjából relevánsak voltak, különösen az egészségügyi infrastruktúrába való beruházások és a kkv-k támogatása révén. A REACT-EU 9,6 milliárd EUR-t mozgósított egészségügyi intézkedések támogatására, beleértve az oltóanyag-hűtési infrastruktúrát is, amely kulcsfontosságú volt az oltóanyagok bevezetéséhez. Emellett a REACT-EU a világjárvány okozta visszaesés idején a kkv-knak nyújtott működőtőke-támogatásokkal és a munkavállalóknak nyújtott bértámogatásokkal segítette a kkv-k fennmaradását, illetve a munkavállalók munkahelyének megőrzését, valamint a gazdasági kereslet helyreállítása révén megkönnyítette a helyreállítást. Az átfogó válságreagálási intézkedések részeként fontos szerepet játszott a kkv-kat érő negatív gazdasági hatás enyhítésében, mivel a becslések szerint az uniós kkv-k 1,5 %-a részesült közvetlenül a REACT-EU támogatásból. Összehasonlításképpen ez a világjárványra adott teljes költségvetési válasz mintegy 2 %-át tette ki.

A 100 %-os uniós társfinanszírozás miatt nem volt szükség nemzeti társfinanszírozásra, ami különösen fontos volt a feszesebb költségvetéssel rendelkező régiókban, ahol így gyorsabb reagálás vált lehetővé.

A REACT-EU felgyorsította a végrehajtást, mivel a kiegészítő finanszírozás biztosította, hogy a tagállamok gyorsan mozgósíthassák az erőforrásokat anélkül, hogy forrásokat kellett volna átcsoportosítaniuk más prioritásoktól. Ugyanakkor a finanszírozás felhasználására rendelkezésre álló rövid végrehajtási időszak a REACT-EU hatékonysága szempontjából kihívást jelentett. A projektek kedvezményezettjeinek több projektszervezetet kellett gyorsan felkészíteniük, el kellett érniük a célcsoportokat, valamint új kutatási és innovációs tevékenységeket is végre kellett hajtaniuk. Bár a kiegészítő finanszírozás és a rugalmasság kulcsfontosságú volt a gyors reagálás biztosításához, egyes régiók adminisztratív kihívásokkal szembesültek az erőforrások programozása során. A prioritások kiigazítása és a kiegészítő források elosztása jelentős kapacitást igényelt, ami egyes esetekben késedelmekhez vezetett. A célzott tematikus célkitűzés lehetővé tette a kiadások és a teljesítmény nyomon követését, a válsághelyzet ellenére növelve az átláthatóságot.

A REACT-EU a válságkezelési eszköz jellege ellenére összhangban maradt a kohéziós politika tágabb célkitűzéseivel, különös tekintettel a hosszú távú helyreállításra és a regionális fejlesztésre való összpontosításra. Lehetőséget kínált az egészségügyi infrastruktúra, a szociális szolgáltatások és a vállalkozói készség támogatására, és biztosította, hogy a régiók felkészültebbek legyenek a jövőbeli kihívásokra. A REACT-EU keretében hozott intézkedések is kulcsszerepet játszottak a kettős átállási kezdeményezések támogatásában azáltal, hogy finanszírozást nyújtottak az energiahatékonyságba, a digitalizációba és más fenntartható projektekbe történő beruházásokhoz.

Megállapítást nyert, hogy a REACT-EU többnyire összhangban van az uniós válságkezeléssel, és egyértelműen összehangolta a célokat, különösen az egészségügy és a kkv-k kezdeti szakaszban nyújtott támogatása tekintetében. Előfordultak azonban átfedések és koordinációs problémák, különösen a kohéziós politikai programok hatásainak a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek elkészítésébe való bevonása tekintetében.

Mind a 2014–2020-as utólagos értékelések, mind a 2021–2027-es félidős értékelés arra a következtetésre jutott, hogy a kohéziós politikának továbbra is foglalkoznia kell bizonyos adminisztratív kapacitási problémákkal és összetett eljárásokkal. Mindazonáltal a REACT-EU példája azt mutatja, hogy **a végrehajtási rendszer még válság idején is hatékony eszköz lehet a források folyósítására és a projektirányításra.**

A HIVATKOZÁSOK JEGYZÉKE

Európai Számvevőszék (2025) 05/2025. sz. különjelentés: Az Európában lévő menekültekre irányuló kohéziós fellépés: Nagyobb a rugalmasság, de az adatok elégtelensége akadályozza az eredményesség jövőbeli értékelését

Spatial Foresight, ÖIR, t33 és wiiw (2025 – várható) *WP12: Válságreakálás – A 2014–2020-as programozási időszak utólagos értékelése – a válságreakálást alátámasztó tanulmány*

Az Európai Számvevőszék 05/2025. sz. különjelentése: *Az Európában lévő menekültekre irányuló kohéziós fellépés*

Az Európai Számvevőszék 02/2023. sz. különjelentése: *A kohéziós politika szabályainak átdolgozása a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben*

Ecorys, Ismeri Europa és 3s (2025 – várható): *A 2014–2020-as Európai Szociális Alap és az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés utólagos értékelését alátámasztó tanulmány. – Az ESZA utólagos értékelését alátámasztó tanulmány.*

Kiss-Gálfálvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., Gojsic, D. (2024) *A válságreakálási eszközök uniós szintű végrehajtásából levont tanulságok. I. rész: A végrehajtás és a következmények értékelése*

Dozhdeva, V és Jabri, E. (2023): „*A válságreakálás és a hosszú távú célkitűzések összehangolása: A kohéziós politikai programokban tapasztalható többszörös nyomás kezelése*”, *Jelentés az IQ-Net 53. konferenciájára.*

Dozhdeva, V., & Fonseca, L. (2021) „*LáncREACTió: A kohéziós politikai prioritások megváltoztatása egy új valóságban.*”

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022a) *A Covid19-világjárvány és az ukrajnai háború hatása az uniós kohézióra. II. rész: Áttekintés és kilátások, Kutatás a REGI szakbizottság számára. Európai Parlament, Strukturális és Kohéziós Politikai Tematikus Főosztály, Brüsszel.*

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022b) *A Covid19-világjárvány hatásai az uniós kohézióra és az uniós kohéziós politikára. I. rész: Áttekintés és első elemzés. Strukturális és Kohéziós Politikai Tematikus Főosztály, Brüsszel.*

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) *A szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz (SURE) értékelése.*

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