



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2025 m. spalio 13 d.
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ
gavimo data:	2025 m. spalio 10 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generalinei sekretorei Thérèse BLANCHET
Dalykas:	KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI dėl iniciatyvos „REACT-EU“ įvertinimo

Delegacijoms pridedamas dokumentas COM(2025) 634 final.

Pridedama: COM(2025) 634 final



Briuselis, 2025 10 10
COM(2025) 634 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI
dėl iniciatyvos „REACT-EU“ įvertinimo

Turinys

1.	ĮVADAS	1
2.	APLINKYBĖS	1
3.	SU KRIZE SUSIJUSIŲ POREIKIŲ TENKINIMAS	2
4.	VEIKSMINGAS IR GREITAS REAGAVIMAS Į KRIZES	3
5.	KOORDINUOTAS REAGAVIMAS Į KRIZES	7
6.	ES VEIKSMŲ PRIDĖTINĖ VERTĖ	9
7.	IŠVADOS	10
	NUORODŲ SĄRAŠAS	12
	I PRIEDAS. ATRINKTŲ NACIONALINIŲ INICIATYVOS „REACT-EU“ VERTINIMŲ IŠVADOS	
	II PRIEDAS. METODIKA IR PAPILDOMI DUOMENYS	
	Metodika	
	Papildomi duomenys	

1. ĮVADAS

2020 m., kaip dalis priemonės „NextGenerationEU“, buvo pradėta įgyvendinti Sanglauda ir Europos teritorijoms skirta ekonomikos gaivinimo pagalbos iniciatyva (REACT-EU)¹. Ja **valstybėms narėms ir regionams skirta papildomų išteklių ekonominiam ir socialiniam pandemijos poveikiui sušvelninti**, kartu padedant siekti **ES žaliosios ir skaitmeninės pertvarkos tikslų**. 2022 m. iniciatyvos „REACT-EU“ taikymo sritis buvo išplėsta siekiant padėti reaguoti į Ukrainos pabėgėlių krizę, o 2023 m. – dar kartą išplėsta siekiant sumažinti energetikos krizės poveikį.

Iniciatyva „REACT-EU“ suteikta papildomų 50,6 mlrd. EUR išteklių ir papildytos jau vykdomos 2014–2020 m. sanglaudos politikos programos, remiamos Europos regioninės plėtros fondo (ERPF), Europos socialinio fondo (ESF) ir Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondo (EPLSAF) lėšomis, taip pat pagal Jaunimo užimtumo iniciatyvą. Toks įgyvendinimo metodas padėjo greitai suplanuoti ir panaudoti šiuos papildomus išteklius. Juos, kaip ir kitas iš pradžių skirtas lėšas, buvo galima naudoti iki 2023 m. pabaigos. Šis finansavimas buvo antra pagal dydį priemonės „NextGenerationEU“ lėšų dalis.

Iniciatyvos „REACT-EU“ reglamente² reikalaujama, kad Europos Komisija pateiktų Europos Parlamentui ir Tarybai šios priemonės vertinimą. Ši ataskaita grindžiama ERPF reagavimo į krizes mechanizmo pagrindžiamuoju tyrimu (toliau – Reagavimo į krizes pagrindžiamasis tyrimas) ir ESF *ex post* vertinimo pagrindžiamuoju tyrimu. Joje taip pat pateikiamos pagrindinės išvados, padarytos išnagrinėjus atrinktas valstybių narių analizes, kurias jos atliko vykdydamos savo pareigą įvertinti iniciatyvos „REACT-EU“ įgyvendinimą.

2. APLINKYBĖS

2020–2023 m. ES kilo keletas precedento neturinčių krizių. 2020 m. pradžioje prasidėjusi COVID-19 pandemija buvo **staigus ir didelis sukrėtimas ekonomikai, visuomenei ir sveikatos priežiūros sistemoms**. Sveikatos krizė nusinešė žmonių gyvybių, sukėlė pavojų sveikatos priežiūros specialistų saugumui ir buvo tikras iššūkis sveikatos priežiūros sistemoms išlaidų ir tvarumo srityse. **Dėl ribojamųjų priemonių, nustatytų viruso plitimui sustabdyti, prasidėjo ekonomikos krizė**, kurios poveikis įvairiems sektoriams ir teritorijoms buvo nevienodas, todėl išryškėjo įvairių regionų ir socialinių grupių pažeidžiamumas ir kilo rizika, kad šie skirtumai ims didėti.

ES reagavo į šią krizę imdamasi įvairių koordinuotų ir bendrų veiksmų. Reaguojant į COVID-19 pandemiją buvo taikomos tokios priemonės kaip sveikatos apsaugos priemonių koordinavimas, centralizuotai vykdomas vakcinų pirkimas, finansinė parama darbo vietų išsaugojimo programoms, laikinai taikomos fiskalinės politikos ir valstybės pagalbos nuostatos valstybėms narėms remti. Svarbu tai, kad buvo sukurta priemonė „NextGenerationEU“ – didžiausias iki šiol ES įgyvendintas fiskalinių paskatų paketas. Priemonės „NextGenerationEU“ pagrindas buvo Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė (EGADP), o šiuo paskatų paketu pagal iniciatyvą „REACT-EU“ papildomų išteklių skirta ir sanglaudos politikai.

¹ Reglamentas (ES) 2020/2221.

² Reglamento (ES) 2020/2221 2 straipsnis.

2022 m. vasario 24 d., prasidėjus Rusijos karinei agresijai prieš Ukrainą, kilo keletas naujų krizių, turinčių didelio masto pasekmių. **Viena iš tiesioginių tokių pasekmių – priverstinis didelės dalies Ukrainos gyventojų persikėlimas į ES.** Iki 2023 m. pabaigos visoje Europoje buvo užregistruota beveik 6 milijonai perkeltų ukrainiečių, iš kurių 4,2 mln. asmenų ES suteikta laikinoji apsauga³. Prasidėjus invazijai taip pat pagilėjo jau buvusi energetikos krizė, nes buvo sustabdytas gamtinių dujų importas iš Rusijos. Tai padarė ypač didelį neigiamą poveikį ES, kuri buvo labai priklausoma nuo išorės energijos išteklių. Nors ši energetikos krizė buvo jaučiama visoje Europoje, jos poveikis įvairiose šalyse ir regionuose buvo labai nevienodas. Šias kelias viena po kitos kilusias krizes tam tikru mastu padėjo sušvelninti pagal iniciatyvą „REACT-EU“ numatytos priemonės. Šioje ataskaitoje iniciatyva „REACT-EU“ vertinama atsižvelgiant į jos pradinius tikslus.

3. SU KRIZE SUSIJUSIŲ POREIKIŲ TENKINIMAS

Dėl pandemijos atsirado didelis viešųjų investicijų į valstybių narių sveikatos priežiūros sistemas ir įvairius ekonomikos sektorius poreikis, todėl kilo spaudimas nacionaliniams biudžetams. Prasidėjus krizėms sanglaudos politikos programų institucijoms ir paramos gavėjams taip pat kilo su įgyvendinimu susijusių sunkumų. Virusų plitimui pažaboti nustačius visuomenės sveikatos priemones tapo ypač sunku pasiekti kai kurias tikslines grupes, pavyzdžiui, pažeidžiamas grupes ir paramos gavėjus atokiose kaimo vietovėse. Be to, sustabdžius vietoje vykdomus darbus buvo vėluojama įgyvendinti kelis infrastruktūros projektus, kurie buvo laikinai atidėti. Tarpvalstybinių iniciatyvų įgyvendinimą dar labiau apsunkino tiekimo grandinių sutrikimai ir uždarytos sienos. Dėl neaiškių makroekonominių sąlygų taip pat greičiausiai sumažėjo entuziazmas dalyvauti ilgesnio laikotarpio projektuose, įskaitant sanglaudos politikos lėšomis finansuojamus projektus, o tai taip pat turėjo įtakos pastangoms įgyvendinti šią iniciatyvą.

Siekiant padėti valstybėms narėms reaguoti į šias krizes, šalinti kliūtis ir mažinti spaudimą nacionalinėms viešojo administravimo institucijoms ir biudžetams, buvo pritaikyta sanglaudos politikos sistema. Pagal iniciatyvą „REACT-EU“ suteikta papildomų išteklių sanglaudos politikos sistemai, papildant jau vykdomas 2014–2020 m. programas⁴. Ši priemonė buvo sukurta siekiant sušvelninti pandemijos ekonominį ir socialinį poveikį, kartu padedant siekti dvejopos pertvarkos tikslų. Finansavimas buvo koncentruotas – beveik du trečdalius visų numatytų lėšų gavo trys šalys (Italija, Ispanija ir Prancūzija).

³ Eurostatas (2024 m.), duomenys pateikiami [čia](#).

⁴ Pagal iniciatyvą „REACT-EU“ taikyta finansavimo paskirstymo formulė skyrėsi nuo įprastos sanglaudos politikos metodikos. Nors pirmenybė buvo teikiama mažiau išsivysčiusioms šalims, finansavimo paskirstymo schema taip pat apėmė tokius kriterijus kaip BVP ir (jaunimo) užimtumo sumažėjimas.

1 pav. Atkurta iniciatyvos „REACT-EU“ intervencijos logika

Poreikiai	Tikslai	Ištekčiai	Atlikti darbai	Rezultatai	Poveikis
Likvidumas, kad būtų galima spręsti trūkumo problemą, atsiradusią staigiai ir reikšmingai padidėjus viešosioms išlaidoms, reikalingoms sveikatos priežiūrai ir kitiems ekonomikos sektoriams, ypač MVĮ	Skatinti įveikti krizę ir pasirengti žaliajam, skaitmeniniam ir atspariam atsigavimui investuojant į: - sveikatos priežiūrą - įmonių rėmimą - dvejopą pertvarką - užimtumą, švietimą ir socialines paslaugas	- Likvidumo ir finansinės priemonės - Išplėsti tinkamumo finansuoti kriterijai - Lankstumas perkeliant arba perprogramuojant lėšas - Administracinis supaprastinimas	- Nauji / pakoreguoti veiksmai - Krizėms įveikti skirti / perskirstyti ištekliai - Greitesnis išteklių panaudojimas ir mažesnė administracinė našta	- Išspręsta nepakankamo likvidumo problema - Didesnės viešosios išlaidos sveikatos priežiūrai - Didesnės viešosios išlaidos nuo visuomenės sveikatos krizės nukentėjusiems sektoriams, taip pat MVĮ	- Sušvelnintos krizių ekonominės ir socialinės pasekmės ir pasekmės sveikatai - Spartesnis atsigavimas - Sumažinta ilgalaikė su krize susijusi rizika, be kita ko, sanglaudos srityje - Spartesnė žalią ir skaitmeninę pertvarką

Šaltinis – Europos Komisija.

Didžioji dauguma suinteresuotųjų subjektų, su kuriais konsultuotasi, laikėsi nuomonės, kad iniciatyva „REACT-EU“ atitinka atsirandančius jų šalių ir regionų poreikius. Ypač teigiamai atsiliepta apie šios priemonės svarbą šalinant pandemijos ekonominius padarinius. Buvo labai svarbu sustabdyti darbo vietų praradimą, kurį nulėmė mažėjanti ekonominė paklausa. Didžioji dalis ESF paramos buvo skirta įmonėms ir darbuotojams, siekiant padėti jiems išlaikyti darbo vietas taikant sutrumpinto darbo laiko tvarką. Su sveikata susijusi parama buvo palyginti naujas dalykas sanglaudos politikos srityje ir ji buvo daugiausia finansuojama valstybių narių įgyvendinamų iniciatyvų lėšomis. Nepaisant to, du trečdaliai apklausoje⁵ dalyvavusių respondentų manė, kad iniciatyva „REACT-EU“ atitinka su sveikata susijusius poreikius.

4. VEIKSMINGAS IR GREITAS REAGAVIMAS Į KRIZES

Iniciatyva „REACT-EU“ padėjo veiksmingai mažinti COVID-19 krizės poveikį sveikatai ir ekonomikai, visų pirma investuojant į sveikatos priežiūros infrastruktūrą ir teikiant paramą MVĮ⁶, taip pat sudarant sąlygas įgyvendinančiosioms įstaigoms skatinti darbo vietų kūrimą ir užtikrinti aukštos kokybės užimtumą⁷. Valstybės narės papildomus išteklius naudojo įgyvendindamos beveik pusę programų⁸ ir jais finansavo pagrindinius veiksmus, numatytus sektoriams, kuriems labiausiai reikia pagalbos, paremti, kartu išsaugodamos išteklius, skirtus iš pradžių numatytiems programos veiksmams⁹.

Viena iš svarbių paramos įmonėms sričių buvo MVĮ skirtos dotacijos apyvartiniam kapitalui, kad jos galėtų tęsti veiklą dėl pandemijos prasidėjusio ekonomikos nuosmukio metu. Pavyzdžiui, Italijoje pagal iniciatyvą „REACT-EU“ parama suteikta 91 218 įmonių, kurioms skirta 1,2 mlrd. EUR, taip įmonėms užtikrinant daugiau kaip 12 mlrd. EUR dydžio bendrą finansavimą. Ši parama padėjo nedelsiant patenkinti įmonių likvidumo poreikius, taip pat paremti jų žaliąją ir skaitmeninę pertvarką. Daugiau kaip 50 proc. išteklių buvo skirta mažiau

⁵ Apima pagal iniciatyvą „REACT-EU“ teikiamą paramą iš ERPF.

⁶ Ši išvada patvirtinta dviem specialiais į ERPF reagavimo į krizes mechanizmo pagrindžiamąjį tyrimą įtrauktais atvejų tyrimais, susijusiais su MVĮ ir sveikatos sektoriumi, ir jai pritarė 88 proc. suinteresuotųjų subjektų, su kuriais konsultuotasi dėl ERPF.

⁷ ESF *ex post* vertinimo pagrindžiamasis tyrimas.

⁸ 45 proc.

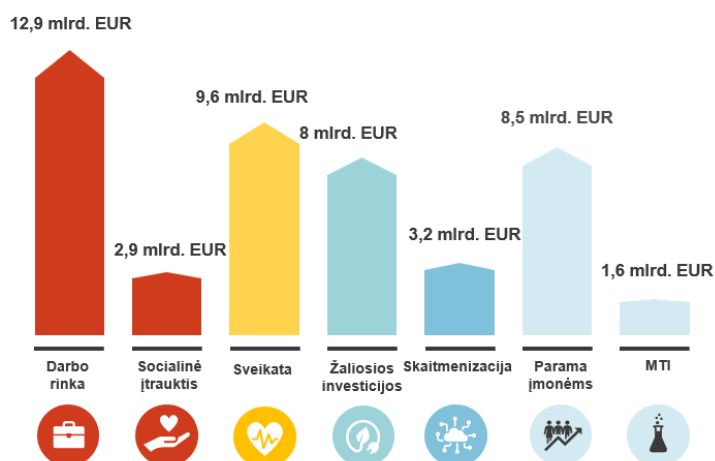
⁹ Žr. ERPF ir Sanglaudos fondo *ex post* vertinimo VI priedą, Reagavimo į krizes pagrindžiamąjį tyrimą ir jame pateiktus specialius atvejų tyrimus, susijusius su MVĮ ir sveikatos krize.

išsivysčiusiems regionams. Įmonėms taip pat suteikta veiksminga parama darbo vietoms pagrindiniuose ekonomikos sektoriuose apsaugoti. Pavyzdžiui, įgyvendinant Kroatijos darbo vietų išsaugojimo programą išlaikytos 115 000 darbuotojų (6 proc. darbo jėgos) darbo vietos¹⁰. Panašioms darbo vietų išsaugojimo programoms ir kitoms darbo rinkos priemonėms skirta daugiau kaip ketvirtadalis šios iniciatyvos finansavimo (žr. toliau pateiktą 2 pav.). Inicatyva „REACT-EU“ padėjo ne tik tenkinti skubius dėl krizės atsiradusius poreikius, bet ir skatinti strategines investicijas. Kai kuriomis iš jų buvo sprendžiami neatidėliotini uždaviniai, pavyzdžiui, didinami ligoninių pajėgumai, o imantis kitų investicijų, įskaitant investicijas į mokslinius tyrimus, plėtrą ir pažangią įrangą, daugiausia dėmesio skirta ilgalaikiam sveikatos priežiūros sistemos stiprinimui. Pavyzdžiui, Prancūzijoje iniciatyvos „REACT-EU“ lėšomis buvo finansuojami aštuoni Bezansono ligoninėje įgyvendinti projektai, kuriems iš viso skirta 12 mln. EUR, o Reunjono universitetinis sveikatos priežiūros centras įsigijo pozitronų emisijos tomografijos (PET) skaitytuvą ir taip beveik du kartus padidino savo diagnostikos pajėgumus. Iniciatyvos lėšomis finansuoti atnaujinimai ne tik padėjo didinti pajėgumus suvaldyti tiesioginį COVID-19 pandemijos poveikį, bet ir buvo naudingi per vėliau kilusias krizes. Pavyzdžiui, pandemijos metu įsigyta įranga buvo panaudota reaguojant į pabėgėlių krizę, ir tai matyti iš Čekijos pavyzdžio – šioje šalyje priglauta 300 000 pabėgėlių iš Ukrainos, iš kurių daugeliui buvo reikalinga medicininė priežiūra.

Bulgarija. Paramos perkeltų ukrainiečių integracijai į darbo rinką pavyzdys

Bulgarijos nacionalinė užimtumo agentūra įgyvendino projektą „Solidarumas“, kuriuo, teikiant psichologinę paramą, konsultacijas karjeros klausimais ir pritaikytas profesinio orientavimo paslaugas, buvo siekiama į darbo rinką integruoti daugiau kaip 9 000 iš Ukrainos perkeltų asmenų. Tarp priemonių, kurių tikslas – užtikrinti 4 785 asmenų užimtumą, buvo subsidijos įdarbinimui, integracijos priedai apgyvendinimui, darbdaviams skirtos paskatos išsaugoti darbo vietas ir mentorų teikiama parama. Įgyvendinant šį projektą taip pat buvo vykdoma paraiškų teikimo reikalavimus atitinkanti komunikacijos ir valdymo veikla.

2 pav. Iniciatyvos „REACT-EU“ pagrindinės teminės investicijos



Šaltinis – Europos Komisija. Pastaba: kai kurių sričių intervencinės priemonės priskirtos kelioms temoms.

¹⁰ Tyrimas, kuriuo grindžiamas ESF *ex post* vertinimas.

Priemonė atliko svarbų vaidmenį remiant dvejopos pertvarkos iniciatyvas, nes pagal ją buvo finansuojamos investicijos į efektyvų energijos vartojimą, skaitmenizaciją ir kitus tvarius projektus¹¹. Ši parama buvo labai svarbi užtikrinant suderinamumą su platesnio masto sanglaudos politikos tikslais, visų pirma su orientavimusi į ilgalaikį atsigavimą ir regioninę plėtrą¹². Danijoje papildomas finansavimas buvo skirtas esamoms programų priemonėms stiprinti, visų pirma žaliosios pertvarkos ir žiedinės ekonomikos srityse. Kadangi sutartys dėl iš pradžių 2014–2020 m. skirtų lėšų panaudojimo jau buvo sudarytos, papildomi ištekliai suteikė galimybę toliau investuoti. Italijoje buvo skatinama vietos viešojo transporto žalioji pertvarka įsigyjant naujus visiškai elektra varomus autobusus, pavyzdžiui, Bolonijoje (20 mln. EUR) ir Katanijoje (8 mln. EUR). **Kai kuriais atvejais pokyčiai padėjo stiprinti orientavimąsi į ilgalaikę perspektyvą. Remiamos MVĮ ne tik buvo apsaugotos nuo krizių padarinių, bet ir padarė pažangą skaitmeninių sprendimų ir infrastruktūros plėtros srityje, ėmė diegti naujas technologijas ir sumažino išlaidas. Pavyzdžiui, apgyvendinimo ir maitinimo paslaugų sektoriaus įmonės šias lėšas panaudojo renovacijai atlikti ir pažangiai skaitmeninei programinei įrangai integruoti, kad galėtų optimizuoti užsakymų apdorojimo ir klientų valdymo procesus.**

Valstybės narės įvairiai naudojo iniciatyvos „REACT-EU“ išteklius ir savo reagavimo į krizes priemones pritaikė prie kintančių poreikių¹³. Svarbu tai, kad dėl suteikto lankstumo valstybės narės taip pat galėjo didesnes lėšų sumas skirti toms teritorijoms, kurioms jų reikėjo labiausiai. Pavyzdžiui, atsižvelgiant į skirtą finansavimą, Suomijoje buvo gerokai pakeistas pradinis išteklių paskirstymas – lėšos nukreiptos į pietinę ir vakarinę Suomijos dalis, kurioms pandemija padarė didesnę poveikį. Italijoje ir Čekijoje dauguma tiesioginių iniciatyvos „REACT-EU“ finansavimo gavėjų buvo viešieji subjektai¹⁴.

Nustačius specialų teminį tikslą buvo galima stebėti padarytą pažangą, apie kurią pranešta. Toliau pateikiama keletas tam tikrų rodiklių. Apskritai pažanga, padaryta pagal atskirus rodiklius ir atskirose valstybėse narėse, yra labai nevienoda.

¹¹ Žr. Reagavimo į krizes pagrindžiamąjį tyrimą; Nyman et al., 2024; Spule and Toptsidou, 2024.

¹² Tai patvirtino dauguma apklaustų suinteresuotųjų subjektų ir matyti iš atrinktų nacionalinių vertinimų rezultatų (I priedas).

¹³ Reagavimo į krizes pagrindžiamasis tyrimas ir Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 02/2023.

¹⁴ Italijoje – du trečdaliai. Duomenys apie skirstymą į tokias kategorijas neprieinami apibendrinta forma. Dėl Čekijos žr. EY (2023).

3 pav. Iki 2022 m.¹⁵ pagal iniciatyvos „REACT-EU“ rodiklius padaryta pažanga

Rodiklis	Iki 2022 m. padaryta pažanga	Pažanga siekiant tikslo (proc.) pagal 8 atrinktus rodiklius (ERPF, 2022 m.)
----------	------------------------------	---

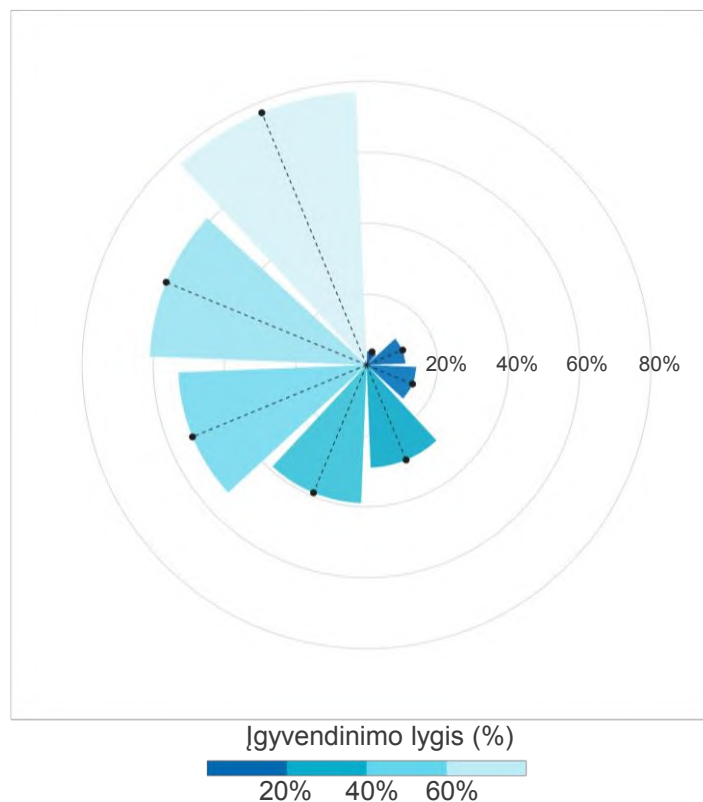
Paremtos įmonės		350 000
-----------------	---	---------

Taikant sutrumpinto darbo laiko tvarką išsaugotos darbo vietos ¹⁶		900 000
--	---	---------

Veiksmų, kuriais remiamos įmonės, dalyviai		2 000 000
--	---	-----------

Paskiepyti asmenys		50 000 000
--------------------	--	------------

Asmenys, besinaudojantys geresnėmis sveikatos priežiūros paslaugomis		200 000
--	---	---------



Šaltinis – Europos Komisija.

Iniciatyva „REACT-EU“ ne tik suteiktas papildomas finansavimas, bet ir numatyta svarbių lankstumo galimybių. Viena iš jų – išlaidų, įskaitant išlaidas, patirtas prieš pakoreguojant programas, tinkamumas finansuoti atgaline data. Programos institucijų nuomone, galimybė taikyti 100 proc. ES bendro finansavimo normą padėjo sumažinti nacionaliniams biudžetams tenkančią naštą ir leido papildomas valstybės biudžeto lėšas panaudoti kitai būtinai veiklai. Kita vertus, bendro finansavimo tikslas – stiprinti atsakomybės jausmą nacionaliniu lygmeniu. Dėl šio ypatumo galėjo sumažėti valstybių narių atliekamų patikrų skaičius ir padidėti neefektyvaus lėšų panaudojimo rizika, nes projektus finansuojant tik ES lėšomis nacionalinėms institucijoms kyla minimali rizika, nors dėl krizinės situacijos tokia rizika sumažėjo¹⁷. Siekiant padėti tokioms šalims kaip Lenkija ir Rumunija įveikti pabėgėlių krizę, taip pat buvo nustatytos išankstinio finansavimo priemonės, suteikusias galimybę pasinaudoti

¹⁵ Metai, kurių naujausi duomenys buvo prieinami rengiant šią ataskaitą. Žr. II priede pateiktą pastabą dėl metodikos.

¹⁶ Praėjus 6 mėnesiams nuo paramos teikimo pabaigos.

¹⁷ ECA (2023); Europos Parlamentas, Kiss-Gálfalvi et al. (2024).

iniciatyvos „REACT-EU“ lėšomis ir nedelsiant suteikti pagalbą iš Ukrainos atvykstantiems žmonėms.

Nors papildomas finansavimas ir lankstumas buvo labai svarbūs užtikrinant greitą reagavimą, kai kurie regionai, perprogramuodami lėšas, susidūrė su administraciniais sunkumais. Prioritetams koreguoti ir papildomoms lėšoms paskirstyti reikėjo didelių administracinių pajėgumų, todėl kai kuriais atvejais neišvengta vėlavimo. Ši našta dar labiau padidėjo dėl būtinybės pasirengti įgyvendinti naujas programas ir laipsniško vykdomų veiksmų perkėlimo iš 2014–2020 m. į 2021–2027 m. programavimo laikotarpį.

Be to, dėl trumpo įgyvendinimo laikotarpio buvo sunku užtikrinti veiksmingumą. Projektų paramos gavėjai turėjo greitai sukurti ir įsteigti kelis projektų subjektus, pasiekti tikslines grupes, pradėti naujus mokslinius tyrimus ir inovacijas arba įdiegti kitą būtiną infrastruktūrą ir įgyvendinti būtinas priemones¹⁸. Tai patvirtinama veiksmų lygmenis duomenimis, iš kurių matyti, kad 2014–2020 m. laikotarpiu iniciatyvos „REACT-EU“ projektai, palyginti su kitais projektais, paprastai buvo trumpesni. Žinoma, tai iš dalies sietina ir su tam tikrų intervencinių priemonių, pavyzdžiui, susijusių su sveikatos priežiūros įranga arba MVĮ apyvartiniu kapitalu, pobūdžiu. Iš apklausų rezultatų matyti, kad dėl trumpo įgyvendinimo termino daugelio projektų įgyvendinimas vėlavo, o kai kurie projektai dėl kelių viena po kitos kilusių krizių galiausiai buvo nutraukti. Respondentai taip pat pabrėžė, kad sunku greitai atrinkti projektus, kurie atitiktų iniciatyvos „REACT-EU“ sąlygas ir investicijų kategorijas, todėl buvo vėluojama dar labiau.

Atsižvelgiant į sparčiai kintančią sveikatos krizės padėtį ir politikos pokyčius, buvo labai svarbu greitai ir veiksmingai reaguoti į COVID-19 pandemiją. Nepaisant to, kad sanglaudos politika iš esmės yra ilgalaikio pobūdžio, įgyvendinant iniciatyvą „REACT-EU“ pavyko greitai panaudoti išteklius. Nors šia iniciatyva suteikta naujų išteklių, teisėkūros institucijų derybos truko trumpiau už vidutinį laiką, per kurį priimami panašūs pakeitimai¹⁹. Dar svarbiau tai, kad programos „REACT-EU“ pakeitimai buvo išnagrinėti per trečdalį šiam tikslui pasiekti reikalingo laiko, palyginti su laikotarpiu iki 2020 m. vasario mėn. (t. y. prieš krizę). Iniciatyva „REACT-EU“ greitai sutelkta daug lėšų neigiamam pandemijos poveikiui atremti²⁰.

5. KOORDINUOTAS REAGAVIMAS Į KRIZES

Priemonė „REACT-EU“ buvo sukurta kaip viena iš kelių suderintų kovos su krizėmis iniciatyvų. Atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyvos (CRII / CRII+) buvo įgyvendinamos ankstyvaisiais pandemijos etapais, perorientuojant ilgalaikėms struktūrinėms investicijoms skirtus išteklius, kad būtų galima patenkinti neatidėliotinus su krize susijusių poreikius²¹. Iniciatyva „REACT-EU“ pratęstos ir išplėstos pagal CRII ir CRII+ nustatytos kovos su krizėmis priemonės, gerokai išplečiant jų taikymo sritį ir padidinant užmojo lygį. Pagal šią iniciatyvą buvo teikiamas papildomas finansavimas ilgalaikėms ekonomikos

¹⁸ Nyman et al., 2024.

¹⁹ 209 dienas, palyginti su 220 dienų (2007–2013 m. ir 2014–2020 m.). Duomenys grindžiami Europos Audito Rūmų specialiąja ataskaita Nr. 02/2023.

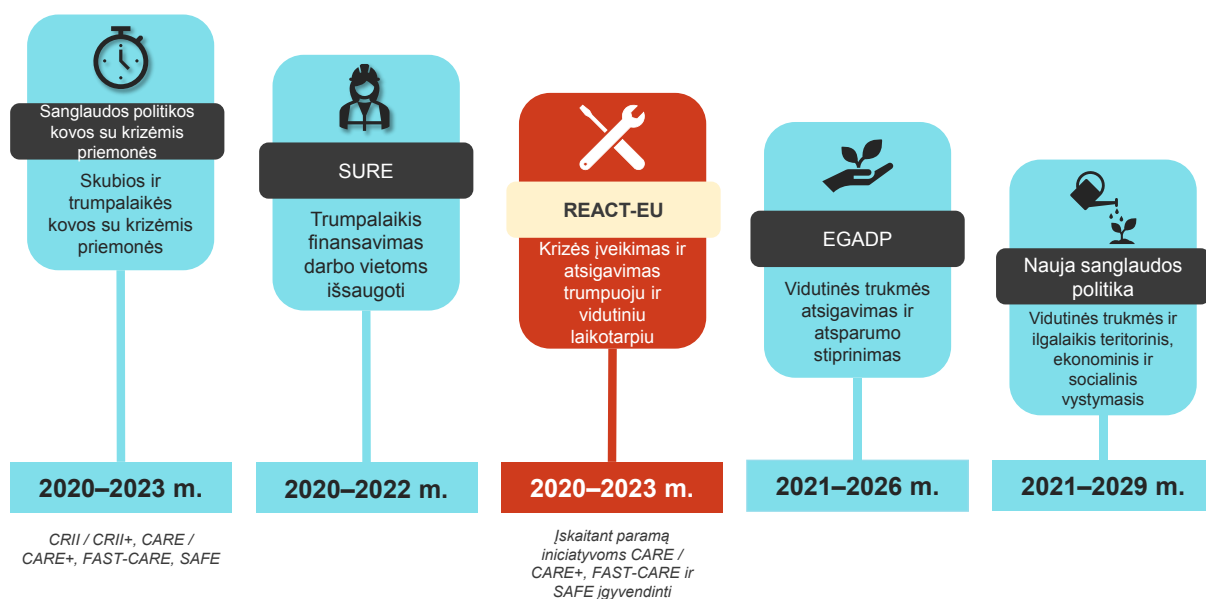
²⁰ Tai taip pat patvirtinta Europos Audito Rūmų 2023 m. ataskaitoje.

²¹ Daugiau informacijos apie visus pagal sanglaudos politiką taikomus krizių įveikimo mechanizmus pateikiama ERPF ir Sanglaudos fondo *ex post* vertinimuose ir ESF *ex post* vertinime. Dėl CRII taip pat žr. preliminarų ESF ir EPLSAF paramos, suteiktos pagal Atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyvas (CRII ir CRII+), vertinimą, SWD(2023) 249 *final*.

gaivinimo pastangoms remti, įskaitant paramą MVĮ, sveikatos apsaugai ir užimtumui. Dėl pandemijos kai kurios ilgalaikės struktūrinės investicijos buvo atidėtos. Vis dėlto papildomas finansavimas, skirtas pagal iniciatyvą „REACT-EU“, suteikė galimybę imtis daugiau veiksmų nekeičiant pradinės programų logikos ir kartu naudotis esamomis programomis ir struktūromis.

Be to, iniciatyva „REACT-EU“ padėjo susieti programavimo laikotarpius ir atliko labai svarbų vaidmenį atgaivinant investavimo veiklą, visų pirma užtikrinant, kad ji atitiktų skaitmeninės ir žaliosios pertvarkos tikslus. Pavyzdžiui, įgyvendinant Austrijos investicijų į ekonomikos augimą ir užimtumą veiksmų programą, skirtą 2014–2020 m. ERPF lėšoms panaudoti, iniciatyva „REACT-EU“ buvo pereinamojo laikotarpio mechanizmas, suteikęs galimybę finansuoti žaliosios ir skaitmeninės pertvarkos iniciatyvas.

4 pav. ES fiskalinių kovos su krizėmis priemonių seka



Šaltinis – Europos Komisija.

Skirtos lėšos kartu su Paramos priemone nedarbo rizikai dėl ekstremaliosios situacijos mažinti (SURE) padėjo išlaikyti užimtumo lygį pandemijos metu, šiuo tikslu taikant tikslias priemones, kuriomis siekiama išsaugoti darbo vietas ir padėti prisitaikyti²². Kai kuriose šalyse priemonė SURE ir iniciatyva „REACT-EU“ buvo veiksmingai derinamos darbo vietų išsaugojimo programoms finansuoti. Pavyzdžiui, Ispanijoje 2,7 mlrd. EUR iniciatyvos „REACT-EU“ išteklių buvo skirta sutrumpinto darbo laiko tvarkai taikyti²³.

Iniciatyva „REACT-EU“ buvo greitai sukurta ir įgyvendinta, todėl taip pat kilo sunkumų užtikrinant suderinamumą su kitomis ES priemonėmis. Iniciatyva „REACT-EU“ ir EGADP buvo skirtos panašioms sektoriams, pavyzdžiui, verslo aplinkai ir moksliniams tyrimams,

²² Atliekant ESF *ex post* vertinimo pagrindžiamąjį tyrimą nustatyta tvirtų įrodymų, kad ESF parama pagal CRII prisidėjo prie su pandemija susijusių užimtumo rėmimo veiksmų. Nors duomenų apie iniciatyvą „REACT-EU“ turima mažiau, jie kartu su atliekant CRII atvejo tyrimą gautais įrodymais taip pat atspindi teigiamą poveikį prisidedant prie atsigavimo po pandemijos užimtumo srityje, o tai patvirtinama ir įrodymais, gautais per pokalbius ir apklausas surinkus pirminius duomenis.

²³ ICF (2024).

todėl kilo dubliavimosi rizika. Nors šios dvi priemonės iš esmės aiškiai atskirtos, ne visada buvo oficialiai koordinuojami jų įgyvendinimo veiksmai, todėl programų institucijoms teko papildoma administracinė našta. Būtinybė skubiai priimti sprendimus taip pat turėjo įtakos vidiniam nuoseklumui, nes dėl spartaus įgyvendinimo tempo faktiniai veiksmai kartais neatitiko perprogramuotų tikslų. Pavyzdžiui, kai kuriuose regionuose lėšos iš pradžių buvo skirtos su sveikata susijusiems projektams, tačiau vėliau buvo nustatyta, kad tokiuose sektoriuose kaip švietimas ir užimtumas esama skubesių poreikių, todėl reikėjo dar kartą perprogramuoti išteklius ir nepavyko išvengti vėlavimo.

Atlikus vertinimą nustatyta, kad nacionalinis atsakas ir pagal iniciatyvą „REACT-EU“ vykdoma veikla buvo tarpusavyje suderinti ir kad ši priemonė atliko svarbų papildomą vaidmenį. Per pandemiją remiamomis priemonėmis daugiausia dėmesio buvo skiriama ilgalaikėms investicijoms ir infrastruktūrai, o keliose šalyse nacionalinės ir regioninės lėšos buvo naudojamos skubiems ir ne tokiems sudėtingiems poreikiams tenkinti (pvz., vakcinoms Čekijoje). Regioniniu lygmeniu sanglaudos politikos priemonės buvo labai svarbios užtikrinant likvidumą ir lankstumą, ypač MVĮ rėmimo ir skubios pagalbos priemonių srityje, taip sustiprinant nacionaliniu lygmeniu dedamas pastangas. Atlikus vertinimą nenustatyta jokių nacionalinių išteklių perkėlimo ar dvigubo finansavimo įrodymų.

6. ES VEIKSMŲ PRIDĖTINĖ VERTĖ

Iš surinktų įrodymų matyti, kad pagal iniciatyvą „REACT-EU“ suteikta parama veiksmingai padėjo atsigauti po pandemijos. Be to, sanglaudos politikos kovos su krizėmis priemonės sutelkti ištekliai, įskaitant pagal iniciatyvą „REACT-EU“ skirtą finansavimą, sudarė palyginti nedidelę visų valstybių narių taikytų reagavimo į krizes priemonių dalį²⁴. Nepaisant to, paaiškėjo, kad papildomas finansavimas yra labai svarbus daugeliui regionų ir sektorių.

Iniciatyva „REACT-EU“ suteikė daug pridėtinės vertės tuo požiūriu, kad parama buvo nukreipta į regionus, kurie turi nedaug finansinių išteklių ir kuriuose vien nacionaliniais ištekliais nebūtų buvę įmanoma įgyvendinti tokios pat apimties kovos su krizėmis priemonių. Išlaikant sanglaudos politikos teritorinį aspektą, vienas iš iniciatyvos „REACT-EU“ prioritetų buvo teikti paramą mažiau išsivysčiusiems regionams. Suinteresuotųjų subjektų atsiliepimais ir nacionalinių vertinimų rezultatais patvirtinta, kad be iniciatyvos „REACT-EU“ finansavimo bendras paramos mastas ir išlaidos ilgalaikėms investicijoms į žaliąją ir skaitmeninę pertvarką būtų buvę mažesni²⁵. Įgyvendinant iniciatyvą „REACT-EU“, pagal programas, užuot visus išteklius sutelkus į skubios pagalbos priemones, buvo galima toliau remti į ateitį orientuotas investicijas.

Be to, iniciatyvos „REACT-EU“ lėšos padarė plataus masto teigiamą poveikį projektų tvarumui, nacionaliniams biudžetams, naujoms tikslinėms grupėms (pvz., sveikatos priežiūros darbuotojams) ir įgyvendinimo spartai, ypač srityse, susijusiose su žaliąja pertvarka, kompetencijų ugdymu, skaitmenizacija ir medicinos pagalba. Pažymėtina ir tai, kad tuo metu, kai kovos su krizėmis priemonės iš esmės buvo taikomos centralizuotai, iniciatyva „REACT-EU“ padėjo užtikrinti, kad valdant krizes ir toliau dalyvautų vietos ir regionų valdžios institucijos.

²⁴ Palyginti su iniciatyvai „REACT-EU“ skirta 50,6 mlrd. EUR suma, nacionaliniu lygmeniu reaguojant į MVĮ krizę visose valstybėse narėse sutelkta 2,3 trln. EUR, t. y. 11 kartų daugiau už sveikatos krizei spręsti sutelktas lėšas (202 mlrd. EUR) ir keturis kartus daugiau už energetikos krizei spręsti sutelktas lėšas (539 mlrd. EUR).

²⁵ Žr. Reagavimo į krizes pagrindžiamąjį tyrimą ir nacionalinių vertinimų išvadas, pateiktas II priede.

7. IŠVADOS

Iniciatyva „REACT-EU“ padėjo greitai ir, atsižvelgiant į jos bendrą dydį, veiksmingai sušvelninti COVID-19 krizės poveikį sveikatai ir ekonomikai, taip pat susieti du programavimo laikotarpius. Ja paspartintas kitos programos įgyvendinimas, visų pirma taikant ekonomikos gaivinimo priemones, kuriomis padėtas pagrindas 2021–2027 m. programoms, skirtoms valstybių narių ir regionų atsparumui didinti. Be to, iniciatyva „REACT-EU“ padėjo užtikrinti, kad reaguojant į krizes dalyvautų vietos ir regionų valdžios institucijos, o daugelis kitų reagavimo į krizes mechanizmų (tiek ES, tiek nacionaliniu lygmeniu) buvo labiau centralizuoti.

Reagavimo į krizes mechanizmais ir iniciatyva „REACT-EU“ padaryti pakeitimai ir nustatytos priemonės buvo svarbūs siekiant patenkinti naujus poreikius ir atremti naujus iššūkius, visų pirma investuojant į sveikatos priežiūros infrastruktūrą ir remiant MVĮ. Įgyvendinant iniciatyvą „REACT-EU“ sutelkta 9,6 mlrd. EUR, skirtų sveikatos apsaugos priemonėms, įskaitant vakcinų šaldymo infrastruktūrą, kuri buvo labai svarbi vakcinų platinimui, remti. Be to, pagal iniciatyvą „REACT-EU“ MVĮ buvo teikiamos dotacijos apyvartiniam kapitalui, o darbuotojams – darbo užmokesčio subsidijos, siekiant pandemijos sukeltos nuosmukio metu padėti MVĮ išsilaikyti rinkoje, o darbuotojams – neprarasti darbo vietų, taip pat palengvinti atsigavimą atkuriant ekonominę paklausą. Ši iniciatyva, kaip viena iš bendrų reagavimo į krizes priemonių, atliko svarbų vaidmenį švelninant neigiamą ekonominę poveikį MVĮ – apskaičiuota, kad pagal iniciatyvą „REACT-EU“ suteikta parama tiesiogiai pasinaudojo 1,5 proc. ES MVĮ. Palyginimui, ji sudarė apie 2 proc. bendro fiskalinio atsako į pandemiją.

Nustačius 100 proc. ES bendro finansavimo normą nebereikėjo nacionalinio finansavimo, o tai buvo ypač svarbu regionams, kurių biudžetai yra mažesni, taigi jie galėjo greitai imtis veiksmų.

Iniciatyva „REACT-EU“ padėjo paspartinti įgyvendinimą, nes papildomu finansavimu užtikrinta, kad valstybės narės galėtų greitai sutelkti išteklius, neperkeldamos kitiems prioritetams numatytų lėšų. Nepaisant to, dėl trumpo įgyvendinimo laikotarpio, per kurį turėjo būti panaudotas finansavimas, kilo tam tikrų sunkumų, susijusių su iniciatyvos „REACT-EU“ veiksmingumu. Projektų paramos gavėjai turėjo greitai sukurti ir įsteigti kelis projektų subjektus, pasiekti tikslines grupes ir atlikti naujus mokslinius tyrimus bei įdiegti inovacijas. Nors papildomas finansavimas ir lankstumas buvo labai svarbūs užtikrinant greitą reagavimą, kai kurie regionai, planuodami išteklius, susidūrė su administraciniais sunkumais. Prioritetams koreguoti ir papildomoms lėšoms paskirstyti reikėjo didelių pajėgumų, todėl kai kuriais atvejais neišvengta vėlavimo. Nustačius specialų teminį tikslą buvo galima stebėti išlaidas ir veiklos rezultatus, taip net ir krizės aplinkybėmis didinant skaidrumą.

Nors iniciatyva „REACT-EU“ yra viena iš krizių valdymo priemonių, ji atitiko platesnio masto sanglaudos politikos tikslus, visų pirma orientavimąsi į ilgalaikį atsigavimą ir regioninę plėtrą. Ji suteikė galimybę remti sveikatos priežiūros infrastruktūrą, socialines paslaugas ir verslumą ir padėjo užtikrinti geresnę regionų parengtį būsimiems iššūkiams. Iniciatyvos „REACT-EU“ priemonės taip pat atliko svarbų vaidmenį remiant dvejopos pertvarkos iniciatyvas, nes pagal ją buvo finansuojamos investicijos į efektyvų energijos vartojimą, skaitmenizaciją ir kitus tvarius projektus.

Nustatyta, kad iniciatyva „REACT-EU“ iš esmės atitiko ES krizių valdymo sistemą, aiškiai suderinus šių abiejų sričių tikslus, ypač susijusius su sveikatos priežiūra ir parama MVĮ

pradiniais etapais. Vis dėlto būta veiksmų dubliavimo atvejų ir veiklos koordinavimo problemų, ypač kai sanglaudos politikos programų institucijos dalyvavo rengiant ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus.

Tiek 2014–2020 m. *ex post* vertinimuose, tiek 2021–2027 m. laikotarpio vidurio vertinime daroma išvada, kad sanglaudos politikos srityje dar reikia spręsti tam tikras su administraciniais gebėjimais susijusias problemas ir supaprastinti sudėtingas procedūras. Nepaisant to, iš iniciatyvos „REACT-EU“ pavyzdžio matyti, kad net ir **krizės metu įgyvendinimo sistema gali būti veiksminga lėšų išmokėjimo ir projektų valdymo priemonė.**

NUORODŲ SĄRAŠAS

Europos Audito Rūmai (2025), specialioji ataskaita Nr. 05/2025 „Sanglaudos veiksmai dėl pabėgėlių Europoje. Padidėjo lankstumas, tačiau dėl nepakankamų duomenų ateityje bus sunku įvertinti veiksmingumą“.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 and wiiw (2025, rengiama), *WP12: Crisis response - Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period* (nurodomas kaip Reagavimo į krizes pagrindžiamasis tyrimas).

Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 05/2025 „Sanglaudos veiksmai dėl pabėgėlių Europoje“.

Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 02/2023 „Sanglaudos politikos taisyklių pritaikymas reaguojant į COVID-19“.

Ecorys, Ismeri Europa, and 3s (2025, rengiama), *Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative* (nurodomas kaip ESF ex post vertinimo pagrindžiamasis tyrimas).

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

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

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A. (2022a), *The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and outlook*, Research for REGI Committee. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A. (2022b), *The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy. Part I: Overview and first analysis*. Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

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*.