



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 13 października 2025 r.
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	10 października 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY dotyczące oceny REACT-EU

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 634 final.

Załącznik: COM(2025) 634 final



Bruksela, dnia 10.10.2025 r.
COM(2025) 634 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
dotyczące oceny REACT-EU

Spis treści

1.	WPROWADZENIE	1
2.	KONTEKST.....	1
3.	ODPOWIADANIE NA POTRZEBY ZWIĄZANE Z KRYZYSEM	2
4.	SKUTECZNE I SZYBKIE REAGOWANIE KRYZYSOWE	3
5.	SKOORDYNOWANA REAKCJA KRYZYSOWA	8
6.	WARTOŚĆ DODANA Z TYTUŁU DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ	9
7.	WNIOSKI	10
	WYKAZ ODNIESIEŃ	12
	ZAŁĄCZNIK I: WYBRANE USTALENIA KRAJOWYCH OCEN REACT-EU	
	ZAŁĄCZNIK II: METODYKA I DANE DODATKOWE.....	
	METODYKA.....	
	DANE DODATKOWE.....	

1. WPROWADZENIE

Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU)¹ wprowadzono w 2020 r. w ramach inicjatywy **NextGenerationEU**. Wsparcie to **stanowiło dodatkowe zasoby dla państw członkowskich i regionów i miało na celu łagodzenie skutków gospodarczych i społecznych pandemii**, przy jednoczesnym wspieraniu celów UE w zakresie **transformacji ekologicznej i cyfrowej**. W 2022 r. zakres REACT-EU rozszerzono, aby umożliwić wsparcie działań w odpowiedzi na kryzys uchodźczy w Ukrainie, a w 2023 r. rozszerzono go jeszcze bardziej, aby uwzględnić skutki kryzysu energetycznego.

W ramach REACT-EU przeznaczono dodatkowe środki w wysokości 50,6 mld EUR, które uzupełniły już realizowane programy polityki spójności na lata 2014–2020 wspierane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), a także z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebujących (FEAD) i Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI). Dzięki temu podejściu możliwe było szybkie zaprogramowanie i wdrożenie tych dodatkowych środków. Można je było wykorzystać do końca 2023 r., tak jak miało to miejsce w przypadku pierwotnych przydziałów. Finansowanie to stanowiło drugi co do wielkości udział w ramach NextGenerationEU.

Rozporządzenie REACT-EU² nakłada na Komisję Europejską obowiązek przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie oceny tego instrumentu. Niniejsze sprawozdanie opracowano na podstawie badania uzupełniającego dotyczącego reagowania EFRR w sytuacjach kryzysowych („badanie uzupełniające dotyczące reagowania w sytuacjach kryzysowych”) oraz badania uzupełniającego dotyczącego oceny *ex post* EFS. Przedstawiono w nim również główne ustalenia wynikające z próby analiz przeprowadzonych przez państwa członkowskie w ramach obowiązku oceny wdrożenia REACT-EU.

2. KONTEKST

W latach 2020–2023 UE doświadczyła szeregu bezprecedensowych kryzysów. Pandemia COVID-19, która wybuchła na początku 2020 r., **wywołała nagły i poważny wstrząs w gospodarkach, społeczeństwach i systemach opieki zdrowotnej**. Kryzys zdrowotny kosztował życie wielu osób, zagroził bezpieczeństwu pracowników służby zdrowia oraz podważył opłacalność i stabilność systemów opieki zdrowotnej. **Środki ograniczające wprowadzone w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się wirusa spowodowały kryzys gospodarczy**, którego skutki były różne w poszczególnych sektorach i na różnych terytoriach, uwidaczniając podatność na zagrożenia w różnych regionach i grupach społecznych oraz stwarzając ryzyko pogłębienia się dysproporcji.

W odpowiedzi na kryzys UE podjęła szereg skoordynowanych i zbiorowych działań. Środki wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 obejmowały koordynację działań w dziedzinie zdrowia, scentralizowane zamówienia na szczepionki, wsparcie finansowe dla programów utrzymania miejsc pracy oraz tymczasowe przepisy dotyczące pomocy fiskalnej i pomocy państwa dla państw członkowskich. Co ważne, UE ustanowiła NextGenerationEU,

¹ Rozporządzenie (UE) 2020/2221.

² Art. 2 rozporządzenia (UE) 2020/2221.

największy pakiet bodźców fiskalnych wprowadzony dotychczas przez UE. Podstawą programu „NextGenerationEU” był Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), a w pakiecie przewidziano również dodatkowe środki na politykę spójności w ramach programu REACT-EU.

następstwa. Rosyjska agresja wojskowa przeciwko Ukrainie, która rozpoczęła się 24 lutego 2022 r., wywołała szereg nowych kryzysów o daleko idących konsekwencjach. **Jednym z najpilniejszych problemów było przymusowe przesiedlenie znacznej części ludności Ukrainy do UE.** Pod koniec 2023 r. liczba osób przesiedlonych z Ukrainy w Europie wyniosła prawie 6 mln, z czego 4,2 mln skorzystało z tymczasowej ochrony w UE³. Inwazja pogłębiła również istniejący już kryzys energetyczny, ponieważ wstrzymano przywóz gazu ziemnego z Rosji. Miało to szczególnie negatywny wpływ na UE, która była w dużym stopniu uzależniona od zewnętrznych źródeł energii. Chociaż kryzys energetyczny dotknął całą Europę, jego skutki były bardzo zróżnicowane w poszczególnych krajach i regionach. Te kolejne kryzysy zostały w pewnym stopniu złagodzone dzięki środkom zaprogramowanym w ramach REACT-EU. W niniejszym sprawozdaniu przeprowadzono ocenę REACT-EU pod kątem jego pierwotnych celów.

3. ODPOWIADANIE NA POTRZEBY ZWIĄZANE Z KRYZYSEM

Pandemia wywołała znaczne zapotrzebowanie na inwestycje publiczne w systemy opieki zdrowotnej państw członkowskich oraz w różne sektory gospodarki, co wywarło presję na budżety krajowe. Kryzysy te spowodowały również trudności w realizacji programów polityki spójności po stronie organów odpowiedzialnych za ich wdrażanie oraz beneficjentów. Środki dotyczące zdrowia publicznego wprowadzone w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa utrudniały dotarcie do niektórych grup docelowych, takich jak grupy szczególnie wrażliwe i beneficjenci na odległych obszarach wiejskich. Ponadto zawieszenie wykonywania pracy na miejscu spowodowało opóźnienia i tymczasowe wstrzymanie szeregu projektów infrastrukturalnych. Zakłócenia w łańcuchach dostaw i zamknięcie granic dodatkowo skomplikowały inicjatywy transgraniczne. Niepewna sytuacja makroekonomiczna prawdopodobnie osłabiła również entuzjazm do angażowania się w projekty długoterminowe, w tym finansowane w ramach polityki spójności, co dodatkowo negatywnie wpłynęło na starania na rzecz wdrażania.

Ramy polityki spójności zostały dostosowane, aby wesprzeć państwa członkowskie w reagowaniu na kryzysy, usuwaniu wąskich gardeł i zmniejszeniu presji na krajowe administracje publiczne i budżety. Dzięki REACT-EU przeznaczono dodatkowe środki na ramy polityki spójności, uzupełniając już realizowane programy na lata 2014–2020⁴. Instrument ten miał na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii, a jednocześnie wspieranie realizacji celów dwójakiej transformacji. Finansowanie było skoncentrowane, przy czym trzy kraje (Włochy, Hiszpania i Francja) otrzymały prawie dwie trzecie całkowitej alokacji.

³ Eurostat (2024), dokument dostępny [tutaj](#).

⁴ Formuła przydziału środków w ramach REACT-EU różniła się od metody stosowanej zazwyczaj w polityce spójności. Chociaż faworyzowała ona kraje rozwijające się, uwzględniono w niej również spadek PKB i zatrudnienie (młodzieży).

Rys. 1 Zrekonstruowana logika interwencji REACT-EU

Potrzeby	Cele	Nakłady	Produkty	Wyniki	Skutki
Płynność finansowa pozwalająca zaradzić niedoborom wynikającym z nagłego i znacznego wzrostu wydatków publicznych niezbędnych na opiekę zdrowotną i inne sektory gospodarki, w szczególności dla MŚP	Wspieranie działań naprawczych w sytuacji kryzysowej oraz przygotowanie ekologicznej, cyfrowej i stabilnej odbudowy poprzez inwestycje w: - opiekę zdrowotną - wsparcie dla przedsiębiorstw - dwojaką transformację - zatrudnienie, edukację i usługi społeczne	- Środki wsparcia płynności i środki finansowe - Rozszerzona kwalifikowalność - Elastyczność w zakresie przenoszenia lub przeprogramowywania funduszy - Uproszczenia administracyjne	- Nowe/dostosowane operacje - Środki (przesunięte) przeznaczone na przeciwdziałanie kryzysom - Szybsze wykorzystanie zasobów i zmniejszenie obciążeń administracyjnych	- Rozwiązanie problemu braku płynności finansowej - Zwiększenie wydatków publicznych na opiekę zdrowotną - Zwiększenie wydatków publicznych na sektory dotknięte kryzysem w dziedzinie zdrowia publicznego oraz na MŚP	- Złagodzenie skutków gospodarczych, społecznych i zdrowotnych kryzysów - Szybsza odbudowa - Ograniczenie długoterminowego ryzyka związanego z kryzysem, w tym dla spójności - Szybsza zielona transformacja i transformacja cyfrowa

Źródło: Komisja Europejska.

Zdecydowana większość zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje, uznała, że REACT-EU jest dostosowane do pojawiających się potrzeb ich krajów i regionów. Szczególnie pozytywne opinie dotyczyły znaczenia tego instrumentu w łagodzeniu skutków gospodarczych pandemii. Kluczowe znaczenie miało powstrzymanie spadku zatrudnienia spowodowanego gwałtownym spadkiem popytu gospodarczego. Większość wsparcia z EFS skierowano do przedsiębiorstw i pracowników, aby pomóc im utrzymać zatrudnienie dzięki wprowadzeniu skróconego czasu pracy. Wsparcie związane ze zdrowiem było stosunkowo nowym elementem polityki spójności i finansowano je głównie z inicjatyw państw członkowskich. Mimo to dwie trzecie respondentów ankiety⁵ uznało, że REACT-EU jest dostosowane do potrzeb związanych ze zdrowiem.

4. SKUTECZNE I SZYBKIE REAGOWANIE KRYZYSOWE

REACT-EU pozwoliło skutecznie zaradzić wpływowi kryzysu związanego z COVID-19 na zdrowie i gospodarkę, w szczególności poprzez inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i wsparcie dla MŚP⁶, a także umożliwić organom wdrażającym wspieranie tworzenia miejsc pracy i zapewnienie wysokiej jakości zatrudnienia⁷. Państwa członkowskie wykorzystały dodatkowe środki niemal w połowie programów⁸ i sfinansowały niezbędne działania wspierające sektory najbardziej potrzebujące, zachowując jednocześnie środki przeznaczone na działania pierwotnie zaplanowane w programie⁹.

Ważnym obszarem wsparcia dla przedsiębiorstw był kapitał obrotowy w formie dotacji dla MŚP mających na celu utrzymanie działalności w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej spowodowanego pandemią. Na przykład we Włoszech w ramach REACT-EU

⁵ Uwzględniającej wsparcie REACT-EU za pośrednictwem EFRR.

⁶ Ustalenie to potwierdzono w dwóch specjalnych studiach przypadków przeprowadzonych w ramach badania uzupełniającego dotyczącego reagowania w sytuacjach kryzysowych za pośrednictwem ERDF, dotyczących MŚP i sektora zdrowia oraz podzieliła je 88 % zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje w sprawie EFRR.

⁷ Badanie uzupełniające na potrzeby oceny *ex post* EFS.

⁸ 45 %.

⁹ Zob. załącznik VI do oceny *ex post* EFRR i Funduszu Spójności, badanie uzupełniające dotyczące reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz powiązane z nim studia przypadków dotyczące MŚP i kryzysu zdrowotnego.

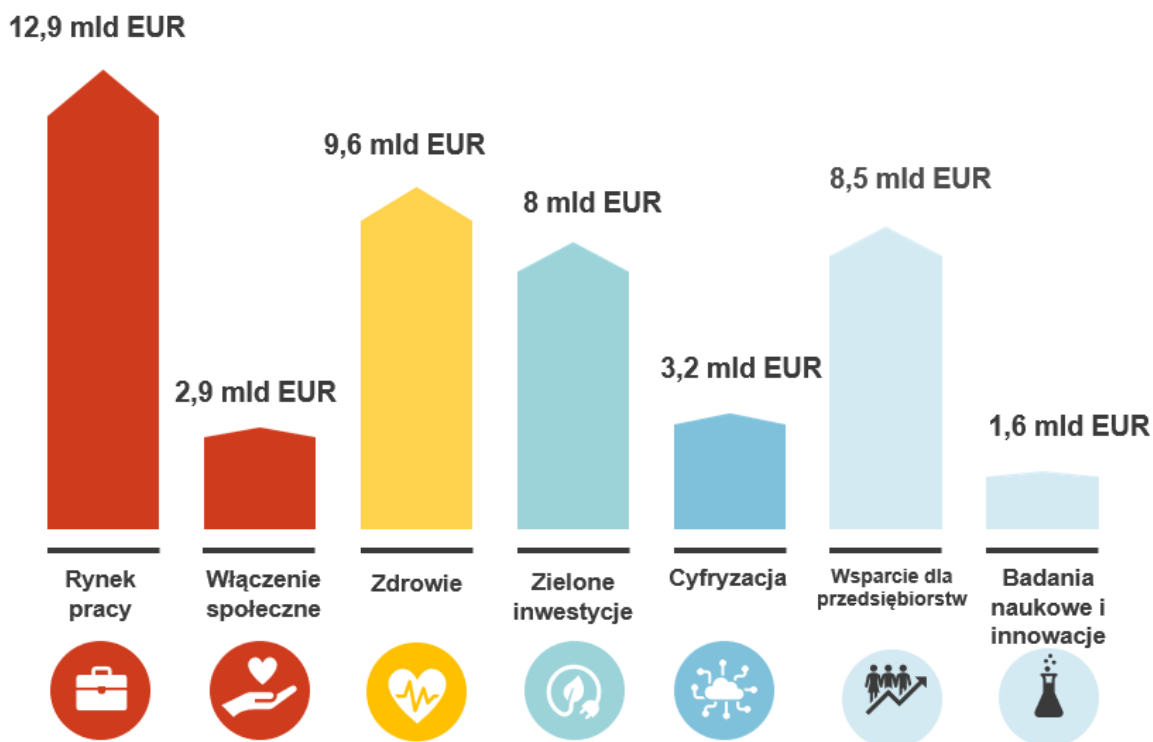
udzielono wsparcia 91 218 przedsiębiorstwom, przeznaczając na ten cel 1,2 mld EUR, co zagwarantowało przedsiębiorstwom finansowanie w łącznej wysokości ponad 12 mld EUR. Wsparcie to stanowiło natychmiastową odpowiedź na potrzeby przedsiębiorstw w zakresie płynności finansowej, a także pomogło im w transformacji ekologicznej i cyfrowej. Ponad 50 % środków przeznaczono na regiony słabiej rozwinięte. Przedsiębiorstwa otrzymały również skuteczne wsparcie na rzecz ochrony miejsc pracy w kluczowych sektorach gospodarki. Na przykład chorwacki program utrzymania miejsc pracy przyczynił się do ochrony 115 000 pracowników przed utratą pracy (6 % siły roboczej)¹⁰. Podobne programy utrzymania miejsc pracy i inne środki dotyczące rynku pracy stanowiły ponad jedną czwartą inicjatywy (zob. rys. 2 poniżej). REACT-EU nie tylko stanowiło odpowiedź na pilne potrzeby wynikające z kryzysu, ale także pobudziło inwestycje strategiczne. Niektóre z nich były ukierunkowane na najpilniejsze wyzwania, takie jak zwiększenie zdolności szpitali, podczas gdy inne koncentrowały się na długoterminowym wzmocnieniu systemu opieki zdrowotnej, w tym na inwestycjach w badania, rozwój i zaawansowany sprzęt. Na przykład we Francji w ramach REACT-EU sfinansowano osiem projektów w szpitalu w Besançon o łącznej wartości 12 mln EUR, a uniwersyteckie centrum zdrowia na wyspie Reunion nabyło skaner PET, podwajając tym samym swoje możliwości diagnostyczne. Dzięki finansowanym modernizacjom nie tylko zwiększono zdolność do zarządzania bezpośrednimi skutkami pandemii COVID-19, ale także okazały się one przydatne w obliczu kolejnych kryzysów. Na przykład sprzęt zakupiony podczas pandemii odegrał kluczową rolę w reagowaniu na kryzys uchodźczy, czego przykładem są Czechy, które przyjęły 300 000 uchodźców z Ukrainy, z których wielu wymagało opieki medycznej.

Bułgaria – przykład wsparcia integracji zawodowej osób przesiedlonych z Ukrainy

W Bułgarii Krajowa Agencja Zatrudnienia zrealizowała projekt „Solidarność”, którego celem była integracja ponad 9 000 osób przesiedlonych z Ukrainy na rynku pracy poprzez zapewnienie wsparcia psychologicznego, doradztwa zawodowego i dostosowanego do potrzeb poradnictwa zawodowego. Środki obejmowały subsydiowane zatrudnienie, dodatki integracyjne na zakwaterowanie, zachęty dla pracodawców do utrzymania miejsc pracy oraz wsparcie mentorów, a ich celem było zatrudnienie 4 785 osób. Projekt obejmował również działania w zakresie komunikacji i zarządzania zgodne z wymogami wniosku.

¹⁰ Badanie na potrzeby oceny *ex post* EFS.

Rys. 2 Główne inwestycje tematyczne w ramach REACT-EU



Źródło: Komisja Europejska. Uwaga: niektóre obszary interwencji oznaczono w odniesieniu do wielu tematów.

Instrument ten odegrał kluczową rolę we wspieraniu inicjatyw na rzecz dwójakiej transformacji dzięki finansowaniu inwestycji w efektywność energetyczną, cyfryzację i inne projekty na rzecz zrównoważonego rozwoju¹¹. Wsparcie to miało kluczowe znaczenie dla zapewnienia spójności z szerszymi celami polityki spójności, w szczególności z ukierunkowaniem na długoterminowe ożywienie gospodarcze i rozwój regionalny¹². W Danii przeznaczono dodatkowe środki na wzmocnienie istniejących środków programowych, w szczególności w zakresie transformacji ekologicznej i gospodarki o obiegu zamkniętym. Ponieważ początkowe środki na lata 2014–2020 zostały już zakontraktowane, dodatkowe środki umożliwiły dalsze inwestycje. Włochy wsparły ekologiczną transformację lokalnego transportu publicznego poprzez zakup nowych, w pełni elektrycznych autobusów, na przykład w Bolonii (20 mln EUR) i Katanii (8 mln EUR). **W niektórych przypadkach zmiany te zwiększyły ukierunkowanie na długoterminowe cele.** Oprócz złagodzenia skutków kryzysu wspierane MŚP odnotowały postępy w zakresie rozwiązań cyfrowych i rozwoju infrastruktury, wdrożyły nowe technologie i obniżyły koszty. Na przykład przedsiębiorstwa z branży hotelarskiej wykorzystały te środki na przeprowadzenie renowacji i wdrożenie zaawansowanego oprogramowania cyfrowego w celu optymalizacji przetwarzania zamówień i zarządzania klientami.

Państwa członkowskie wykorzystały środki w ramach REACT-EU na różne sposoby i dostosowały swoje działania w zakresie reagowania kryzysowego do zmieniających się

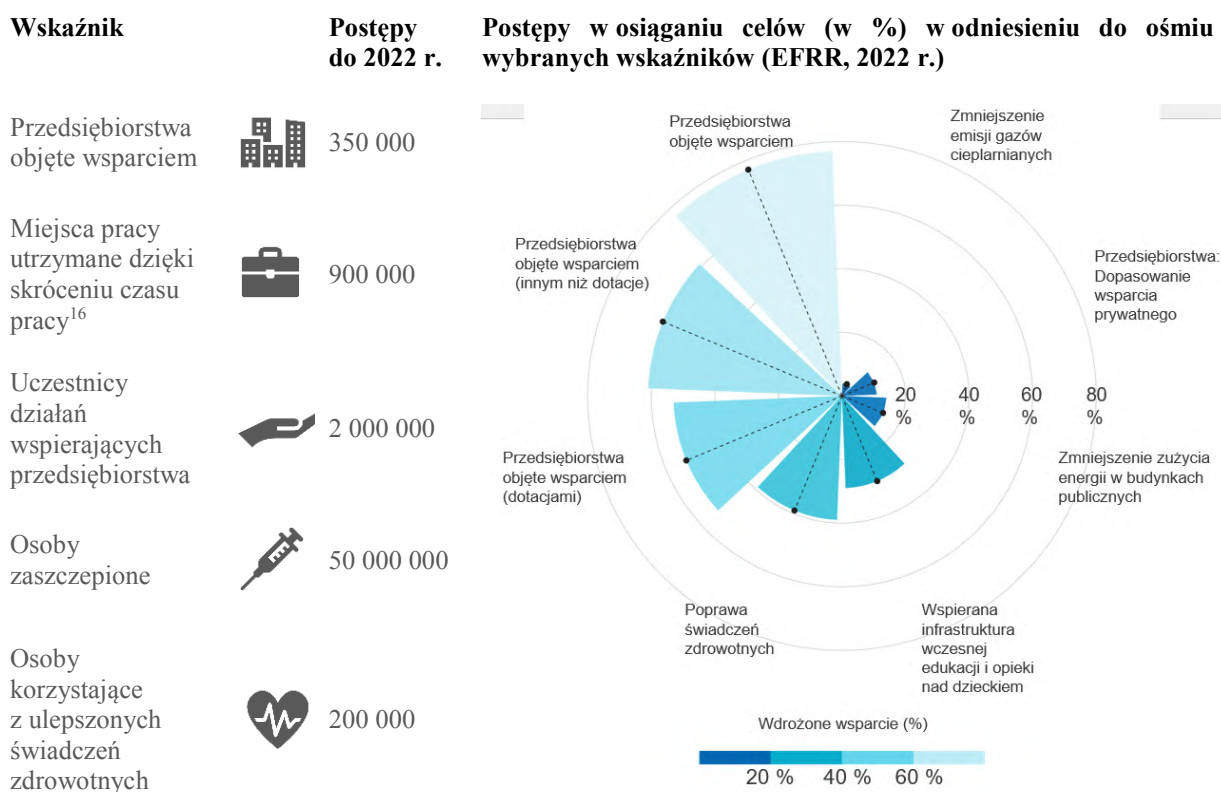
¹¹ Zob. badanie uzupełniające dotyczące reagowania w sytuacjach kryzysowych; Nyman i in., 2024 r.; Spule i Toptsidou, 2024 r.

¹² Co potwierdziła większość zainteresowanych stron, które wzięły udział w ankiecie, a także krajowe oceny objęte próbą (załącznik I).

potrzeb¹³. Co ważne, dzięki tej elastyczności państwa członkowskie mogły przeznaczyć większe środki na obszary najbardziej potrzebujące. Na przykład dzięki przyznanym środkom nastąpiły znaczne zmiany w początkowym podziale zasobów w Finlandii, gdzie środki skierowano do południowej i zachodniej części kraju, które zostały bardziej dotknięte pandemią. We Włoszech i Czechach większość bezpośrednich beneficjentów środków z REACT-EU stanowiły podmioty publiczne¹⁴.

Dzięki specjalnemu celowi tematycznemu możliwe było śledzenie zgłaszanych postępów. Poniżej przedstawiono wybrane wskaźniki. Ogólnie rzecz biorąc, postępy są bardzo zróżnicowane w zależności od wskaźników i państw członkowskich.

Rys. 3 Postępy w zakresie wskaźników REACT-EU do 2022 r.¹⁵



Źródło: Komisja Europejska.

Oprócz zapewnienia dodatkowych środków finansowych w ramach REACT-EU wprowadzono istotne ułatwienia. Obejmowały one między innymi możliwość uznawania z mocą wsteczną kwalifikowalności wydatków poniesionych przed dostosowaniem programów. Organy odpowiedzialne za realizację programów stwierdziły, że możliwość współfinansowania w 100 % przez UE pomogła zmniejszyć obciążenie budżetów krajowych i umożliwiła przeznaczenie dodatkowych środków z budżetu państwa na inne niezbędne

¹³ Badanie uzupełniające dotyczące reagowania w sytuacjach kryzysowych i sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) 02/2023.

¹⁴ Dwie trzecie we Włoszech. Takie dane dotyczące kategoryzacji nie są dostępne w formie zagregowanej. Jeżeli chodzi o Czechy, zob. EY (2023).

¹⁵ Rok, dla którego najnowsze dane były dostępne w momencie sporządzania niniejszego dokumentu. Zob. uwaga dotycząca metodyki w załączniku II.

¹⁶ 6 miesięcy po zakończeniu wsparcia.

działania. Jednocześnie celem współfinansowania jest wzbudzenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym. Chociaż takie ryzyko zostało zniwelowane przez sytuację kryzysową, opcja ta może skutkować ograniczeniem kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie, zwiększając ryzyko nieefektywnego wydatkowania środków, ponieważ projekty w pełni finansowane przez UE wiążą się z minimalnym ryzykiem dla organów krajowych¹⁷. Wprowadzono również środki w formie płatności zaliczkowych, aby pomóc takim krajom jak Polska i Rumunia w radzeniu sobie z kryzysem uchodźczym, umożliwiając im korzystanie ze środków REACT-EU w celu zapewnienia natychmiastowej pomocy osobom przybywającym z Ukrainy.

Chociaż dodatkowe środki finansowe i ułatwienia miały kluczowe znaczenie dla zapewnienia szybkiej reakcji, niektóre regiony napotkały trudności administracyjne związane z przeprogramowaniem środków. Dostosowanie priorytetów i rozdzielenie dodatkowych środków wymagało znacznych zdolności administracyjnych, co w niektórych przypadkach spowodowało opóźnienia. Obciążenie to dodatkowo zwiększyła konieczność przygotowania się do realizacji nowych programów oraz stopniowego przenoszenia działań z okresu programowania 2014–2020 do okresu programowania 2021–2027.

Ponadto okres wdrażania był krótki, co stanowiło wyzwanie pod względem skuteczności. Beneficjenci projektów musieli szybko przygotować i utworzyć szereg podmiotów realizujących projekty, dotrzeć do grup docelowych, wprowadzić nowe badania i innowacje lub inną niezbędną infrastrukturę oraz wdrożyć niezbędne środki¹⁸. Potwierdzają to dane na poziomie operacyjnym, które wskazują, że projekty REACT-EU były zazwyczaj realizowane w krótszym czasie niż inne projekty w latach 2014–2020. Jest to oczywiście częściowo związane z charakterem niektórych interwencji, na przykład w zakresie sprzętu medycznego lub kapitału obrotowego dla MŚP. Wyniki ankiety wykazały, że krótki termin realizacji przyczynił się do opóźnień w wielu projektach, a niektóre z nich ostatecznie anulowano z powodu kolejnych kryzysów. Respondenci wskazali również na trudności w szybkim wyborze projektów zgodnych z warunkami i kategoriami inwestycji wymaganymi w ramach REACT-EU, co spowodowało dodatkowe opóźnienia.

W kontekście szybko postępującego kryzysu zdrowotnego i zmian politycznych konieczne było sprawne i skuteczne reagowanie na pandemię COVID-19. Chociaż z natury polityka spójności ma charakter długoterminowy, w ramach REACT-EU udało się szybko uruchomić środki. Pomimo tego, że udostępniono nowe środki, czas trwania negocjacji w ramach współprawodawstwa był krótszy niż średni czas potrzebny na wprowadzenie porównywalnych zmian¹⁹. Co ważniejsze, zmiany w programie REACT-EU procedowano z wykorzystaniem jednej trzeciej czasu potrzebnego na ten cel w porównaniu z okresem przed lutym 2020 r. (tj. przed kryzysem). W ramach REACT-EU szybko uruchomiono znaczne środki na przeciwdziałanie negatywnym skutkom pandemii²⁰.

¹⁷ ETO (2023); Parlament Europejski, Kiss-Gálfalvi i in. (2024).

¹⁸ Nyman i in., 2024.

¹⁹ 209 dni w porównaniu z 220 (w latach 2007–2013 i 2014–2020). Dane liczbowe na podstawie sprawozdania specjalnego ETO nr 02/2023.

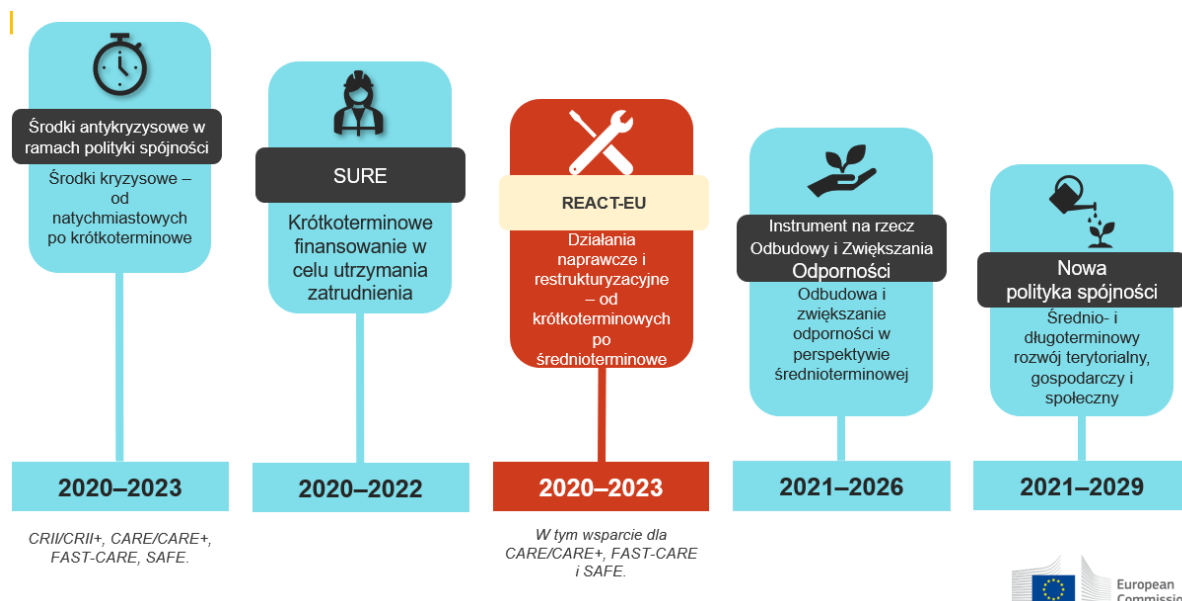
²⁰ Co potwierdza również sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2023 r.

5. SKOORDYNOWANA REAKCJA KRYZYSOWA

Wprowadzenie REACT-EU stanowiło część szeregu skoordynowanych inicjatyw antykryzysowych. Na wczesnym etapie pandemii wykorzystano inicjatywę inwestycyjną w odpowiedzi na koronawirusa (CRII/CRII+) w ramach przekierowania zasobów z długoterminowych inwestycji strukturalnych na zaspokojenie pilnych potrzeb związanych z kryzysem²¹. REACT-EU stanowiło kontynuację i rozszerzenie działań antykryzysowych wprowadzonych w ramach CRII i CRII+, ale miało znacznie szerszy zakres i ambitniejsze cele. Dzięki REACT-EU zapewniono dodatkowe środki finansowe na wsparcie długoterminowych działań na rzecz odbudowy, w tym wsparcie dla MŚP, zdrowia i zatrudnienia. Niektóre długoterminowe inwestycje strukturalne odroczone z powodu pandemii. Dodatkowe finansowanie z REACT-EU umożliwiło jednak podjęcie większej liczby działań bez zmiany pierwotnej logiki programów, przy jednoczesnym wykorzystaniu istniejących programów i struktur.

REACT-EU pełniło również rolę pomostu między okresami programowania i odegrało kluczową rolę w ożywieniu działalności inwestycyjnej, w szczególności dzięki dostosowaniu do celów transformacji cyfrowej i ekologicznej. Na przykład w austriackim programie operacyjnym „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” dotyczącym wykorzystania finansowania z EFRR w latach 2014–2020 REACT-EU służyło jako mechanizm przejściowy, który umożliwił sfinansowanie inicjatyw związanych z transformacją ekologiczną i cyfrową.

Rys. 4 Kolejność unijnych fiskalnych działań antykryzysowych



Źródło: Komisja Europejska.

Finansowanie to, obok instrumentu wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), przyczyniło się do utrzymania

²¹ Więcej szczegółowych informacji na temat wszystkich mechanizmów kryzysowych w ramach polityki spójności można znaleźć w ocenach *ex post* EFRR i Funduszu Spójności oraz w ocenie *ex post* EFS. Jeśli chodzi o CRII, zob. również wstępną ocenę wsparcia udzielonego z EFS i FEAD w ramach inicjatyw inwestycyjnych w odpowiedzi na koronawirusa (CRII i CRII+) – SWD(2023) 249 final.

wskaźników zatrudnienia w czasie pandemii dzięki ukierunkowanym środkom na utrzymanie miejsc pracy i wsparcie działań dostosowawczych²². W niektórych krajach instrumenty SURE i REACT-EU skutecznie połączono w celu sfinansowania programów utrzymania miejsc pracy. Na przykład w Hiszpanii kwotę 2,7 mld EUR ze środków REACT-EU przeznaczono na skrócenie czasu pracy²³.

Szybkie opracowanie i wdrożenie REACT-EU przyniosło również wyzwania związane z zapewnieniem spójności z innymi instrumentami UE. Zarówno REACT-EU, jak i RRF były ukierunkowane na podobne sektory, takie jak otoczenie biznesowe i badania naukowe, co stwarzało ryzyko nakładania się działań. Chociaż rozróżnienie między tymi dwoma instrumentami było zasadniczo jasne, nie zawsze były one formalnie koordynowane, co stanowiło dodatkowe obciążenie administracyjne dla organów odpowiedzialnych za programy. Na spójność wewnętrzną wpłynęła również konieczność podejmowania pilnych decyzji, ponieważ tempo wdrażania czasami prowadziło do rozbieżności między przeprogramowanymi celami a rzeczywistymi działaniami. Na przykład niektóre regiony początkowo przeznaczyły środki na projekty związane ze zdrowiem, ale później zidentyfikowały pilniejsze potrzeby w sektorach takich jak edukacja i zatrudnienie, co wymagało dalszego przeprogramowania i spowodowało opóźnienia.

W ocenie stwierdzono, że działania krajowe i działania w ramach REACT-EU były spójne, a instrument ten odegrał ważną rolę uzupełniającą. W czasie pandemii wspierane działania były ukierunkowane na inwestycje i infrastrukturę w perspektywie długoterminowej, natomiast w kilku krajach fundusze krajowe i regionalne przeznaczono na pilne i mniej złożone potrzeby (np. na szczepionki w Czechach). Na szczeblu regionalnym instrumenty polityki spójności miały kluczowe znaczenie dla zapewnienia płynności i elastyczności, w szczególności w zakresie wsparcia dla MŚP i środków nadzwyczajnych, wzmacniając działania krajowe. W ocenie nie znaleziono dowodów na przesunięcie zasobów krajowych ani na podwójne finansowanie.

6. WARTOŚĆ DODANA Z TYTUŁU DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ

Zebrane dane wskazują, że wsparcie udzielone w ramach REACT-EU skutecznie przyczyniło się do ożywienia gospodarczego po pandemii. Jednocześnie środki uruchomione w celu realizacji działań antykryzysowych w ramach polityki spójności, w tym finansowanie z REACT-EU, stanowiły stosunkowo niewielki udział w ogólnej reakcji państw członkowskich na kryzys²⁴. Dodatkowe finansowanie okazało się jednak kluczowe dla wielu regionów i sektorów.

²² W analizie wspierającej ocenę *ex post* EFS znaleziono solidne dowody potwierdzające, że działania w zakresie zatrudnienia związane z pandemią, realizowane w ramach CRII i wspierane z EFS wniosły istotny wkład. Chociaż dane dotyczące REACT-EU są bardziej ograniczone, dowody zebrane w studiach przypadków wskazują, że podobnie jak CRII, program ten miał pozytywny wpływ na ożywienie gospodarcze po pandemii w dziedzinie zatrudnienia, co potwierdziły również dane pierwotne zebrane w wywiadach i ankietach.

²³ ICF (2024).

²⁴ W porównaniu z kwotą 50,6 mld EUR, która pochodziła z REACT-EU, w ramach krajowych działań na rzecz przeciwdziałania kryzysowi w sektorze MŚP we wszystkich państwach członkowskich uruchomiono kwotę 2,3 bln EUR, czyli 11 razy więcej niż środki uruchomione na walkę z kryzysem zdrowotnym (202 mld EUR) i cztery razy więcej niż środki uruchomione na walkę z kryzysem energetycznym (539 mld EUR).

Istotną wartością dodaną REACT-EU było skierowanie wsparcia do regionów o ograniczonych zasobach finansowych, w których same środki krajowe nie pozwoliłyby na realizację działań antykryzysowych o takim samym zasięgu. Dzięki utrzymaniu terytorialnego wymiaru polityki spójności REACT-EU nadało priorytet wsparciu dla regionów słabiej rozwiniętych. Informacje zwrotne od zainteresowanych stron oraz oceny krajowe potwierdzają, że bez finansowania w ramach REACT-EU ogólna skala wsparcia, a także wydatki na długoterminowe inwestycje w transformację ekologiczną i cyfrową byłyby mniejsze²⁵. Dzięki REACT-EU można było kontynuować wsparcie w ramach programów na rzecz inwestycji zorientowanych na przyszłość, zamiast całkowicie koncentrować zasoby na środkach nadzwyczajnych.

Ponadto fundusze REACT-EU wywarły szerokie pozytywne skutki w zakresie trwałości projektów, budżetów krajowych, nowych grup docelowych (np. personelu opieki zdrowotnej) oraz tempa realizacji, zwłaszcza w obszarach związanych z ekologiczną transformacją, rozwojem uprawnień, cyfryzacją i pomocą medyczną. Ponadto w okresie, gdy środki antykryzysowe były w znacznym stopniu scentralizowane, REACT-EU pomogło zapewnić, aby władze lokalne i regionalne pozostały zaangażowane w zarządzanie kryzysem.

7. WNIOSKI

REACT-EU okazało się działającym szybko i – biorąc pod uwagę jego ogólną skalę – skutecznym instrumentem służącym przeciwdziałaniu zdrowotnym i gospodarczym skutkom kryzysu związanego z COVID-19, a także pomostem między dwoma okresami programowania. Przyspieszyło ono wdrożenie kolejnych ram, zwłaszcza dzięki środkom na rzecz odbudowy, które stanowią podstawę programów na lata 2021–2027 mających na celu zwiększenie odporności państw członkowskich i regionów. Ponadto REACT-EU pomogło zapewnić, aby władze lokalne i regionalne zaangażowały się w reagowanie na kryzys, podczas gdy wiele innych mechanizmów reagowania kryzysowego (zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym) miało bardziej scentralizowany charakter.

Zmiany i środki wprowadzone w ramach mechanizmów reagowania kryzysowego i REACT-EU były istotne dla zaspokojenia pojawiających się potrzeb i dla sprostania wyzwaniom, w szczególności dzięki inwestycjom w infrastrukturę zdrowotną i wsparcie dla MŚP. W ramach REACT-EU przeznaczono kwotę 9,6 mld EUR na wsparcie działań w zakresie ochrony zdrowia, w tym na infrastrukturę chłodzenia szczepionek, która miała kluczowe znaczenie dla wprowadzenia szczepionek na rynek. Ponadto w ramach REACT-EU zapewniono dotacje na kapitał obrotowy dla MŚP oraz dopłaty do wynagrodzeń dla pracowników, aby pomóc im, odpowiednio, utrzymać działalność i zatrudnienie w okresie spowolnienia gospodarczego spowodowanego pandemią oraz ułatwić ożywienie gospodarcze poprzez przywrócenie popytu gospodarczego. W ramach ogólnych środków reagowania kryzysowego REACT-EU odegrało ważną rolę w łagodzeniu negatywnego wpływu gospodarczego na MŚP, przy czym szacuje się, że ze wsparcia REACT-EU bezpośrednio skorzystało 1,5 % MŚP w UE. Dla porównania, stanowiło to około 2 % całkowitej odpowiedzi budżetowej na pandemię.

²⁵ Zob. badanie uzupełniające dotyczące reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz ustalenia z ocen krajowych w załączniku II.

Współfinansowanie pokryte w 100 % przez UE wyeliminowało potrzebę współfinansowania krajowego, co było szczególnie ważne w regionach o bardziej napiętych budżetach i pozwoliło im na szybkie działania.

REACT-EU przyczyniło się do przyspieszenia wdrażania, ponieważ dodatkowe środki finansowe zapewniły państwom członkowskim możliwość szybkiego uruchomienia zasobów bez konieczności przekierowywania środków z innych priorytetów. Jednocześnie krótki okres na wykorzystanie środków stanowił pewne wyzwanie dla skuteczności REACT-EU. Beneficjenci projektów musieli szybko przygotować i stworzyć szereg podmiotów realizujących projekty, dotrzeć do grup docelowych oraz przeprowadzić nowe prace badawczo-innowacyjne. Chociaż dodatkowe środki finansowe i ułatwienia miały kluczowe znaczenie dla zapewnienia szybkiej reakcji, niektóre regiony napotkały trudności administracyjne związane z programowaniem zasobów. Dostosowanie priorytetów i rozdzielanie dodatkowych środków wymagało znacznych zdolności, co w niektórych przypadkach spowodowało opóźnienia. Dzięki wyznaczeniu specjalnego celu tematycznego możliwe było śledzenie wydatków i wyników, co zwiększyło przejrzystość pomimo sytuacji kryzysowej.

Pomimo tego, że REACT-EU było instrumentem wprowadzonym w związku z kryzysem, pozostało ono spójne z szerszymi celami polityki spójności, w szczególności z ukierunkowaniem na długoterminowe ożywienie gospodarcze i rozwój regionalny. Instrument ten stworzył możliwość wsparcia infrastruktury zdrowotnej, usług socjalnych i przedsiębiorczości oraz zapewnił regionom lepsze przygotowanie na przyszłe wyzwania. Środki w ramach REACT-EU odegrały również rolę we wspieraniu inicjatyw na rzecz dwójakiej transformacji poprzez finansowanie inwestycji na rzecz efektywności energetycznej, cyfryzacji i innych zrównoważonych projektów.

Stwierdzono, że REACT-EU jest w większości spójne z zarządzaniem kryzysowym UE, a jego cele są jasno określone, szczególnie w odniesieniu do opieki zdrowotnej i wsparcia dla MŚP na początkowych etapach. Wystąpiły jednak przypadki nakładania się działań i problemy z koordynacją, szczególnie w odniesieniu do udziału organów odpowiedzialnych za programy polityki spójności w przygotowywaniu planów odbudowy i zwiększania odporności.

Zarówno w ocenach *ex post* za lata 2014–2020, jak i w ocenie śródkresowej za lata 2021–2027 stwierdzono, że w ramach polityki spójności nadal należy rozwiązać niektóre problemy związane z zdolnościami administracyjnymi i złożonymi procedurami. Przykład REACT-EU pokazuje jednak, że nawet w czasach kryzysu system realizacji może być skutecznym narzędziem wypłacania środków i zarządzania projektami.

WYKAZ ODNIESIENÍ

Europejski Trybunał Obrachunkowy (2025), Sprawozdanie specjalne nr 05/2025: Działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie – zwiększono elastyczność, ale niewystarczające dane utrudnią przyszłą ocenę skuteczności.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 i wiiw (2025 r. – w przygotowaniu) WP12: *Reagowanie w sytuacjach kryzysowych – Ocena ex post okresu programowania 2014–2020* – określane jako badanie uzupełniające dotyczące reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 05/2025: Działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie.

Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 02/2023: Dostosowanie zasad polityki spójności w odpowiedzi na pandemię COVID-19.

Ecorys, Ismeri Europa oraz 3s (2025 r. – w przygotowaniu): Badanie wspierające ocenę *ex post* Europejskiego Funduszu Społecznego i Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych za lata 2014–2020 – cytowane jako badanie uzupełniające na potrzeby oceny *ex post* EFS.

Kiss-Gálfalvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., Gojsic, D. (2024) Wnioski wyciągnięte z wdrażania narzędzi reagowania kryzysowego na szczeblu UE. Część 1: Ocena wdrożenia i skutków.

Dozhdeva, V i Jabri, E. (2023), Pogodzenie działań w sytuacji kryzysowej z realizacją celów długoterminowych: Radzenie sobie z licznymi niekorzystnymi czynnikami w programach polityki spójności, sprawozdanie na 53. konferencję IQ-Net.

Dozhdeva, V., i Fonseca, L. (2021), Chain REACTion: Zmiana priorytetów polityki spójności w nowej rzeczywistości.

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022a) Wpływ pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie na spójność UE. Część II Przegląd i perspektywy, Badania dla Komisji REGI. Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, Bruksela.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022b) Wpływ pandemii COVID-19 na spójność UE i politykę spójności UE. Część I: Przegląd i pierwsza analiza. Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, Bruksela.

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) Ocena europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej.

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