

Bruxelles, 13 octombrie 2025
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	10 octombrie 2025
Destinatar:	Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene
Subiect:	RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU privind evaluarea REACT-EU

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2025) 634 final.

Anexă: COM(2025) 634 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 10.10.2025
COM(2025) 634 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind evaluarea REACT-EU

Cuprins

1.	INTRODUCERE	1
2.	CONTEXTUL.....	1
3.	ABORDAREA NEVOILOR LEGATE DE CRIZĂ.....	2
4.	UN RĂSPUNS EFICACE ȘI RAPID ÎN SITUAȚII DE CRIZĂ.....	3
5.	UN RĂSPUNS COORDONAT LA SITUAȚII DE CRIZĂ.....	7
6.	VALOAREA ADĂUGATĂ A INTERVENȚIEI UE.....	9
7.	CONCLUZII	10
	LISTA REFERINȚELOR	12
	ANEXA I: CONSTATĂRILE EVALUĂRII NAȚIONALE PRIVIND REACT-EU INCLUSE ÎN EȘANTION	

ANEXA II: METODOLOGIE ȘI DATE SUPLIMENTARE

Metodologie

Date suplimentare

1. INTRODUCERE

Asistența de redresare pentru coeziune și teritoriile Europei (REACT-EU)¹ a fost introdusă în 2020 ca parte a inițiativei **NextGenerationEU**. Aceasta **a reprezentat resurse suplimentare pentru statele membre și regiuni și a fost concepută pentru a atenua impactul economic și social al pandemiei**, sprijinind în același timp **obiectivele UE privind tranziția verde și cea digitală**. În 2022, domeniul de aplicare al REACT-EU a fost extins pentru a sprijini răspunsul la criza refugiaților din Ucraina, iar în 2023, a fost extins suplimentar pentru a aborda impactul crizei energetice.

REACT-EU a adus resurse suplimentare în valoare de 50,6 miliarde EUR și a reprezentat o finanțare suplimentară a programelor politicii de coeziune aflate deja în desfășurare pentru perioada 2014-2020, sprijinite din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) și din Fondul social european (FSE), precum și din Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD) și Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (YEI). Această abordare a contribuit la programarea și punerea în aplicare rapidă a acestor resurse suplimentare. Acestea au putut fi utilizate până la sfârșitul anului 2023, așa cum s-a întâmplat deja în cazul alocărilor inițiale. Această finanțare a reprezentat a doua cotă ca mărime din instrumentul NextGenerationEU.

Regulamentul privind REACT-EU² prevede obligația Comisiei Europene de a prezenta Parlamentului European și Consiliului o evaluare a instrumentului. Prezentul raport se bazează pe un studiu justificativ referitor la răspunsul FEDR la situații de criză („studiu justificativ referitor la răspunsul la situații de criză”) și pe studiul justificativ al evaluării *ex post* a FSE. De asemenea, raportul prezintă principalele constatări ale unui eșantion de analize efectuate de statele membre ca parte a obligației lor de a evalua punerea în aplicare a REACT-EU.

2. CONTEXTUL

Între 2020 și 2023, UE a fost afectată de o serie de crize fără precedent. Pandemia de COVID-19, care a început la începutul anului 2020, **a generat un șoc brusc și sever pentru economii, societăți și sistemele de sănătate**. Criza sanitară a costat vieți omenești, a pus în pericol siguranța profesioniștilor din domeniul sănătății și a pus sub semnul întrebării costurile și sustenabilitatea sistemelor de sănătate. **Măsurile restrictive introduse pentru a opri răspândirea virusului au generat o criză economică** al cărei impact a variat de la un sector la altul și de la un teritoriu la altul, expunând vulnerabilitățile regiunilor și grupurilor sociale și riscând o creștere a disparităților.

UE a reacționat la criză printr-o serie de acțiuni coordonate și colective. Ca răspuns la pandemia de COVID-19, măsurile au inclus coordonarea în materie de sănătate, achiziții centralizate de vaccinuri, sprijin financiar pentru schemele de menținere a locurilor de muncă, dispoziții temporare în materie de fiscalitate și ajutoare de stat menite să sprijine statele membre. Este important de remarcat faptul că a fost pus în aplicare NextGenerationEU, cel mai mare pachet de stimulente fiscale introdus de UE până în prezent. Mecanismul de redresare și reziliență (MRR) a fost piatra de temelie a NextGenerationEU, iar pachetul a

¹ Regulamentul (UE) 2020/2221.

² Articolul 2 din Regulamentul (UE) 2020/2221.

furnizat, de asemenea, resurse suplimentare pentru politica de coeziune prin intermediul REACT-EU.

. Agresiunea militară a Rusiei împotriva Ucrainei din 24 februarie 2022 a declanșat o serie de noi crize cu consecințe de amploare, **una dintre cele mai rapide fiind strămutarea unei părți semnificative a populației Ucrainei către UE**. Până la sfârșitul anului 2023, aproape șase milioane de ucrainenii strămutați fuseseră înregistrați în Europa, 4,2 milioane beneficiind de protecție temporară în cadrul UE³. De asemenea, invazia a exacerbă o criză energetică preexistentă, deoarece importurile de gaze naturale din Rusia au fost oprite. Acest lucru a avut un impact profund negativ asupra UE, care s-a bazat în mare măsură pe surse externe de energie. Deși criza energetică a fost resimțită în întreaga Europă, impactul său a variat semnificativ de la o țară la alta și de la o regiune la alta. Aceste crize succesive au fost atenuate într-o anumită măsură prin măsurile programate ca urmare a REACT-EU. Prezentul raport evaluează REACT-EU în raport cu obiectivele sale inițiale.

3. ABORDAREA NEVOILOR LEGATE DE CRIZĂ

Pandemia a generat o nevoie considerabilă de investiții publice în sistemele de sănătate ale statelor membre și în diferite sectoare economice, punând presiune asupra bugetelor naționale. De asemenea, crizele au creat provocări în materie de punere în aplicare pentru autoritățile responsabile de programele din cadrul politicii de coeziune și pentru beneficiari. Măsurile de sănătate publică introduse pentru a limita răspândirea virusului au îngreunat în mod deosebit accesul la anumite grupuri-țintă, cum ar fi grupurile vulnerabile și beneficiarii din zonele rurale îndepărtate. În plus, suspendarea lucrărilor la fața locului a dus la întârzieri și la închiderea temporară a mai multor proiecte de infrastructură. Perturbările lanțurilor de aprovizionare și închiderea frontierelor au complicat și mai mult inițiativele transfrontaliere. De asemenea, mediul macroeconomic incert a redus probabil entuziasmul pentru implicarea în proiecte pe termen lung, inclusiv cele finanțate prin politica de coeziune, afectând în continuare eforturile de punere în aplicare.

Cadrul politicii de coeziune a fost adaptat pentru a sprijini statele membre să reacționeze la crize, pentru a aborda blocajele și a reduce presiunea asupra administrațiilor publice și a bugetelor naționale. REACT-EU a furnizat resurse suplimentare pentru cadrul politicii de coeziune, completând programele deja în curs pentru perioada 2014-2020⁴. Acest instrument a fost conceput pentru a atenua impactul economic și social al pandemiei, sprijinind în același timp obiectivele dublei tranziții. Finanțarea a fost concentrată, trei țări (Italia, Spania și Franța) primind aproape două treimi din totalul alocărilor.

Figura 1 Logica de intervenție reconstituită a REACT-EU

³ Eurostat (2024), disponibil [aici](#).

⁴ Formula de alocare aplicată REACT-EU a fost diferită de metodologia obișnuită a politicii de coeziune. Deși a favorizat țările mai puțin dezvoltate, factorul-cheie a inclus, de asemenea, scăderea PIB-ului și ocuparea forței de muncă (în rândul tinerilor).

Nevoi	Obiective	Contribuții	Realizări	Rezultate	Impact
Lichidități pentru a face față deficitelor rezultate din creșterea bruscă și semnificativă a cheltuielilor publice necesare pentru sănătate și alte sectoare economice, în special IMM-uri.	Promovarea ameliorării efectelor provocate de criză și pregătirea unei redresări verzi, digitale și reziliente prin investiții în: - Asistență medicală; - Sprijin pentru întreprinderi; - Dubla tranziție; - Investiții în ocuparea forței de muncă, educație și servicii sociale.	- Lichiditate și măsuri financiare; - Eligibilitate extinsă; - Flexibilitate de a transfera sau reprograma fonduri; - Simplificări administrative.	- Operațiuni noi/ajustate; - Resurse (re)alocate pentru contracararea crizelor; - Utilizarea mai rapidă a resurselor și reducerea sarcinii administrative.	- Abordarea deficitului de lichidități; - Creșterea cheltuielilor publice pentru asistența medicală; - Creșterea cheltuielilor publice pentru sectoarele afectate de criza din domeniul sănătății publice și pentru IMM-uri.	- Atenuarea consecințelor economice, sociale și de sănătate ale crizelor; - Recuperare mai rapidă; - Reducerea riscurilor pe termen mai lung legate de criză, inclusiv pentru coeziune; - O dublă tranziție verde și digitală mai rapidă.

Sursă: Comisia Europeană.

Majoritatea covârșitoare a părților interesate consultate au perceput REACT-EU ca fiind aliniat la nevoile emergente ale țărilor și regiunilor lor. Feedbackul a fost profund pozitiv în ceea ce privește relevanța instrumentului în abordarea repercusiunilor economice ale pandemiei. Stoparea pierderilor de locuri de muncă cauzate de scăderea cererii economice a fost esențială. Cea mai mare parte a sprijinului FSE a vizat întreprinderile și angajații, pentru a-i ajuta să (își) mențină locurile de muncă prin intermediul unor regimuri de șomaj tehnic. Sprijinul în domeniul sănătății a fost relativ nou în contextul politicii de coeziune și a fost finanțat în principal prin inițiative ale statelor membre. Cu toate acestea, două treimi dintre respondenții la un sondaj⁵ au constatat că REACT-EU este aliniat la nevoile legate de sănătate.

4. UN RĂSPUNS EFICACE ȘI RAPID ÎN SITUAȚII DE CRIZĂ

REACT-EU a fost eficace în abordarea impactului crizei provocate de pandemia de COVID-19 asupra sănătății și economiei, în special prin investiții în infrastructura de sănătate și sprijin pentru IMM-uri⁶, precum și în a permite organismelor de punere în aplicare să promoveze crearea de locuri de muncă și să asigure locuri de muncă de înaltă calitate⁷. Statele membre au utilizat resursele suplimentare în aproape jumătate dintre programe⁸ și au finanțat acțiuni esențiale pentru a sprijini sectoarele care aveau cea mai mare nevoie de sprijin, menținând în același timp resursele alocate acțiunilor planificate inițial ale programului⁹.

Un domeniu important al sprijinului pentru întreprinderi a inclus granturi pentru capitalul de lucru destinate IMM-urilor în vederea susținerii operațiunilor în timpul încetirii creșterii economice provocate de pandemie. În Italia, de exemplu, REACT-EU a oferit sprijin unui număr de 91 218 întreprinderi, cu o alocare de 1,2 miliarde EUR, garantând o finanțare totală de peste 12 miliarde EUR pentru întreprinderi. Sprijinul a oferit un răspuns imediat la nevoile de lichidități ale întreprinderilor, precum și sprijin pentru dubla tranziția verde și digitală a acestora. Peste 50 % dintre resurse au fost alocate regiunilor mai puțin dezvoltate. De asemenea, întreprinderile au beneficiat de sprijin efectiv pentru protejarea locurilor de muncă

⁵ Acoperirea sprijinului REACT-EU prin intermediul FEDR.

⁶ Această constatare a fost confirmată de două studii de caz specifice ale studiului justificativ FEDR referitor la răspunsul la criză privind IMM-urile și sectorul sănătății și este susținută de 88 % dintre părțile interesate consultate cu privire la FEDR.

⁷ Studiu justificativ pentru evaluarea *ex post* a FSE.

⁸ 45 %.

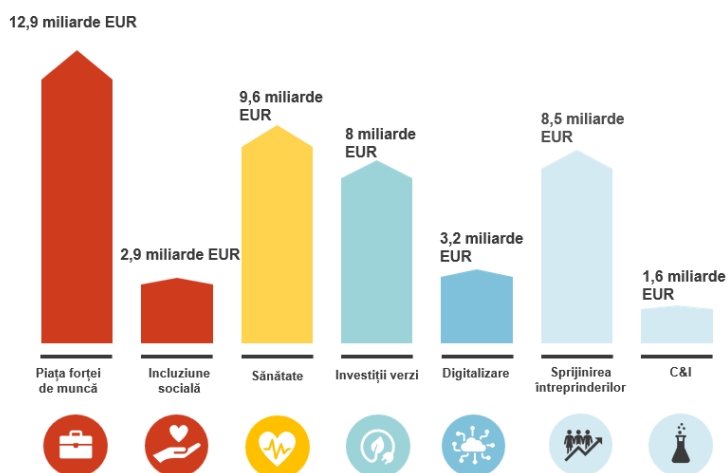
⁹ A se vedea anexa VI la evaluarea *ex post* a FEDR și a Fondului de coeziune, studiul justificativ referitor la răspunsul la criză și studiile de caz specifice privind IMM-urile și criza sanitară.

din sectoare-cheie ale economiei. De exemplu, programul de menținere a locurilor de muncă din Croația a avut ca rezultat păstrarea a 115 000 de angajați (6 % din forța de muncă) pe piața forței de muncă¹⁰. Schemele similare de menținere a locurilor de muncă și alte măsuri privind piața forței de muncă au reprezentat peste un sfert din inițiativă (a se vedea figura 2 de mai jos). REACT-EU nu numai că a abordat nevoile urgente generate de criză, ci a și catalizat investiții strategice. Unele au vizat provocările imediate, cum ar fi extinderea capacității spitalelor, în timp ce altele s-au axat pe consolidarea pe termen lung a sistemului de sănătate, inclusiv pe investiții în cercetare, dezvoltare și echipamente avansate. În Franța, de exemplu, REACT-EU a oferit finanțare pentru opt proiecte în cadrul spitalului din Besançon, cu o valoare totală de 12 milioane EUR, iar Centrul Universitar de Sănătate din La Réunion a achiziționat un scanner PET, aproape dublându-și capacitatea de diagnosticare. Modernizările finanțate nu numai că au sporit capacitatea de a gestiona impactul imediat al pandemiei de COVID-19, ci s-au dovedit benefice și în crizele ulterioare. De exemplu, echipamentele achiziționate în timpul pandemiei au avut un rol esențial în răspunsul la criza refugiaților, astfel cum a ilustrat Cehia, care a găzduit 300 000 de refugiați din Ucraina, mulți dintre aceștia necesitând asistență medicală.

Bulgaria – exemplu de sprijin pentru integrarea pe piața forței de muncă a ucrainenilor strămutați

În Bulgaria, proiectul „Solidaritate” al Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă a vizat integrarea pe piața forței de muncă a peste 9 000 de persoane strămutate din Ucraina, oferind sprijin psihologic, consiliere profesională și orientare profesională adaptată. Măsurile au inclus locuri de muncă subvenționate, suplimente de integrare pentru cazare, stimulente din partea angajatorilor pentru păstrarea locurilor de muncă și sprijin de tip mentorat, cu scopul de a avea ca rezultat încadrarea în muncă a 4 785 de persoane. Proiectul a implicat, de asemenea, activități de comunicare și gestionare în conformitate cu cerințele pentru depunerea cererilor.

Figura 2 Investiții tematice principale ale REACT-EU



Sursă: Comisia Europeană. Notă: unele domenii de intervenție au fost marcate pentru mai multe teme.

Instrumentul a jucat un rol esențial în sprijinirea inițiativelor privind dubla tranziție prin finanțarea investițiilor în eficiența energetică, digitalizare și alte proiecte durabile¹¹.

¹⁰ Studiu pentru evaluarea *ex post* a FSE.

¹¹ A se vedea studiul justificativ referitor la răspunsul în situații de criză; Nyman et al., 2024; Spule și Toptsidou, 2024.

Acest sprijin a fost esențial pentru asigurarea coerenței cu obiectivele mai ample ale politicii de coeziune, în special accentul pus pe redresarea pe termen lung și pe dezvoltarea regională¹². În Danemarca, a fost furnizată o finanțare suplimentară pentru consolidarea măsurilor existente din cadrul programului, în special în ceea ce privește tranziția verde și economia circulară. Întrucât alocările inițiale pentru perioada 2014-2020 fuseseră deja contractate, resursele suplimentare au permis investiții suplimentare. Italia a promovat tranziția verde a transportului public local prin achiziționarea de autobuze noi complet electrice, de exemplu în Bologna (20 de milioane EUR) și în Catania (8 milioane EUR). **În unele cazuri, modificările au consolidat accentul pe termen lung.** Pe lângă faptul că au fost protejate de efectele crizelor, IMM-urile care au beneficiat de sprijin au înregistrat progrese în ceea ce privește dezvoltarea de soluții digitale și de infrastructură, au adoptat tehnologii noi și și-au redus costurile. De exemplu, întreprinderile din industria ospitalității au utilizat aceste fonduri pentru a efectua renovări și pentru a integra programe informatice digitale avansate pentru optimizarea prelucrării comenzilor și gestionarea clienților.

Statele membre au utilizat resursele REACT-EU în diferite moduri și și-au adaptat răspunsul în situații de criză la nevoile în continuă evoluție¹³. Este important de remarcat faptul că flexibilitatea oferită a permis, de asemenea, statelor membre să aloce cantități mai mari de resurse teritoriilor cu cele mai mari nevoi de sprijin. De exemplu, fondurile alocate au condus la schimbări semnificative în distribuirea inițială a resurselor în Finlanda, fondurile fiind direcționate către sudul și vestul Finlandei, care au fost afectate mai grav de pandemie. În Italia și Cehia, majoritatea beneficiarilor direcți ai finanțării REACT-EU au fost entități publice¹⁴.

Un obiectiv tematic dedicat a permis urmărirea progreselor raportate. Mai jos este prezentată o selecție de indicatori. Per ansamblu, progresele variază foarte mult de la un indicator la altul și de la un stat membru la altul.

Figura 3 Progrese înregistrate în ceea ce privește indicatorii REACT-EU până în 2022¹⁵

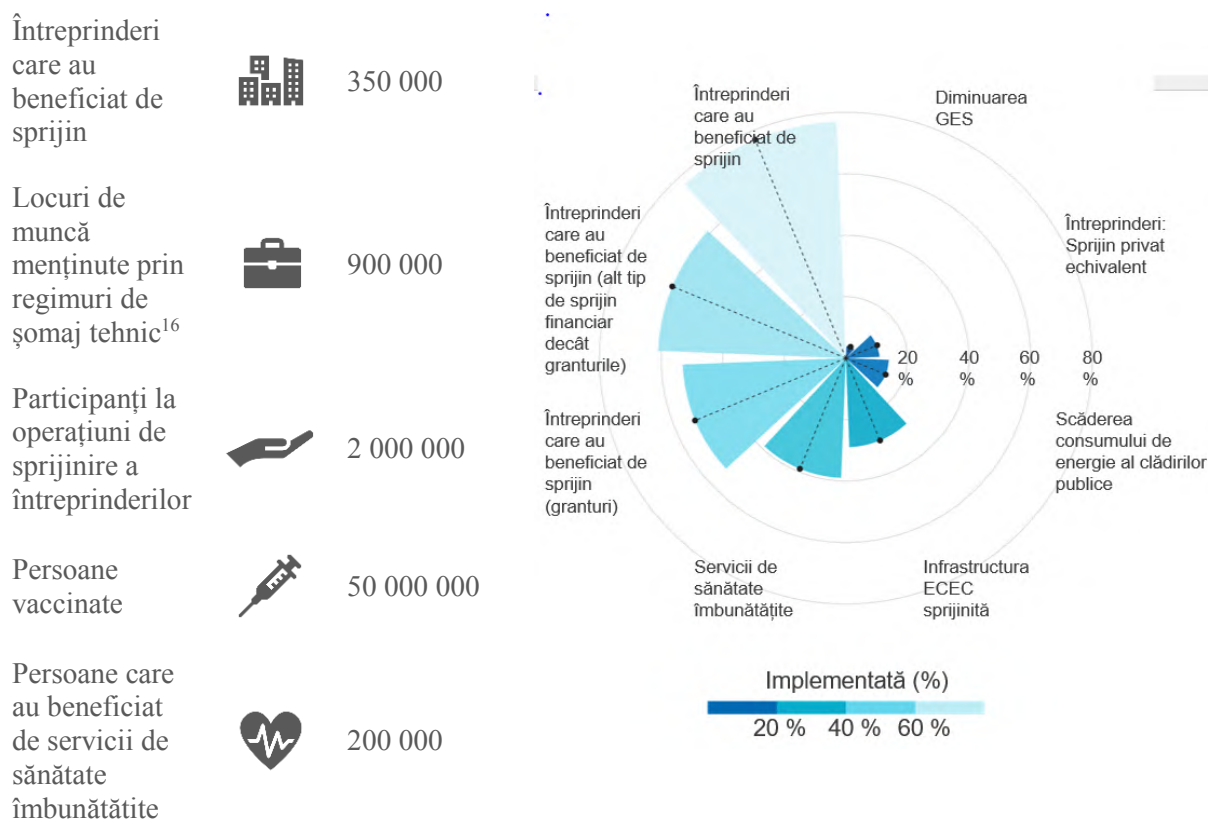
¹² Fapt confirmat de majoritatea părților interesate care au participat la sondaj, precum și de evaluările naționale incluse în eșantion (anexa I).

¹³ Studiul justificativ referitor la răspunsul în situații de criză și Raportul special nr. 02/2023 al Curții de Conturi Europene (CCE).

¹⁴ Două treimi în Italia. Aceste date de clasificare nu sunt disponibile într-un format agregat. Pentru Cehia, a se vedea EY (2023).

¹⁵ Anul pentru care au fost disponibile cele mai recente date la momentul redactării prezentului document. A se vedea nota metodologică din anexa II.

Indicator **Progrese înregistrate până în 2022** **Progrese înregistrate în direcția atingerii obiectivelor (în %) în cazul a opt indicatori selectați (FEDR, 2022)**



Sursă: Comisia Europeană.

Pe lângă furnizarea de finanțare suplimentară, REACT-EU a introdus flexibilități importante. Acestea au inclus eligibilitatea retroactivă, care a acoperit cheltuielile efectuate înainte de ajustarea programelor. Autoritățile responsabile de programe au considerat că opțiunea de cofinanțare din partea UE de 100 % a contribuit la reducerea sarcinii asupra bugetelor naționale și a permis utilizarea de fonduri suplimentare de la bugetul de stat pentru alte activități necesare. În același timp, scopul cofinanțării este de a insufla un sentiment al proprietății la nivel național. Deși aceste riscuri au fost atenuate de situația de criză, această caracteristică ar putea reduce controalele statelor membre, sporind riscul de cheltuieli ineficiente, deoarece proiectele finanțate integral de UE implică un risc minim pentru autoritățile naționale¹⁷. De asemenea, au fost introduse măsuri de prefinanțare pentru a ajuta țări precum Polonia și România să facă față crizei refugiaților, permițându-le să utilizeze fondurile REACT-EU pentru a oferi asistență imediată persoanelor care vin din Ucraina.

Deși finanțarea suplimentară și flexibilitatea au fost esențiale pentru a asigura un răspuns rapid, unele regiuni s-au confruntat cu provocări administrative în ceea ce privește reprogramarea fondurilor. Ajustarea priorităților și distribuirea fondurilor suplimentare au necesitat o capacitate administrativă semnificativă, care, în unele cazuri, a dus la întârzieri.

¹⁶ 6 luni de la încetarea sprijinului.

¹⁷ CCE (2023). Parlamentul European, Kiss-Gálfalvi et al. (2024).

Această povară a fost agravată și mai mult de necesitatea de a pregăti, de asemenea, noile programe și etapizarea operațiunilor din perioada de programare 2014-2020 până în perioada de programare 2021-2027.

În plus, perioada de punere în aplicare a fost scurtă, ceea ce a reprezentat o provocare din punctul de vedere al eficacității. Beneficiarii proiectelor au trebuit să pregătească și să creeze rapid mai multe entități de proiect, să ajungă la grupurile-țintă, să introducă noi activități de cercetare și inovare sau alte infrastructuri necesare și să pună în aplicare măsurile necesare¹⁸. Acest lucru se bazează pe date de la nivel de operațiune, ceea ce sugerează că proiectele REACT-EU au avut tendința de a fi mai scurte în comparație cu altele în perioada 2014-2020. Desigur, acest lucru este, de asemenea, parțial legat de natura anumitor intervenții, de exemplu echipamentele medicale sau capitalul circulant pentru IMM-uri. Rezultatele sondajului au arătat că termenul scurt de punere în aplicare a contribuit la întâzieri în multe proiecte, unele dintre acestea fiind anulate în cele din urmă din cauza crizelor succesive. Respondenții au evidențiat, de asemenea, dificultăți în selectarea rapidă a proiectelor care se aliniau condițiilor și categoriilor de investiții solicitate în cadrul REACT-UE, ceea ce a dus la creșterea întâzierilor.

În contextul unei crize sanitare în evoluție rapidă și al schimbărilor de politică, a fost esențial un răspuns rapid și eficace la pandemia de COVID-19. În pofida caracterului intrinsec pe termen lung al politicii de coeziune, REACT-EU a reușit să mobilizeze rapid resursele. Deși a furnizat noi resurse, durata negocierilor colegislative a fost mai mică decât durata medie pentru modificări comparabile¹⁹. Și mai important, modificările programului REACT-EU au fost prelucrate într-o treime din timpul necesar în acest scop, comparativ cu perioada anterioară lunii februarie 2020 (adică înainte de criză). REACT-EU a mobilizat rapid fonduri semnificative pentru a contracara efectele negative ale pandemiei²⁰.

5. UN RĂSPUNS COORDONAT LA SITUAȚII DE CRIZĂ

Introducerea REACT-EU a făcut parte dintr-o serie de inițiative anticriză coordonate. Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus (CRII/CRII+) a fost utilizată în primele etape ale pandemiei ca parte a unei reorientări a resurselor din investițiile structurale pe termen lung pentru a răspunde nevoilor urgente legate de criză²¹. REACT-EU a reprezentat o continuare și o extindere a măsurilor anticriză introduse de CRII și CRII+, dar cu un domeniu de aplicare și o ambiție semnificativ mai ample. Acesta a oferit finanțare suplimentară pentru a sprijini eforturile de redresare pe termen mai lung, inclusiv sprijin pentru IMM-uri, sănătate și ocuparea forței de muncă. Unele investiții structurale pe termen lung au fost amânate din cauza pandemiei. Cu toate acestea, finanțarea suplimentară din REACT-EU a permis întreprinderea mai multor acțiuni fără a modifica logica inițială a programelor, utilizând în același timp programele și structurile existente.

¹⁸ Nyman et al., 2024.

¹⁹ 209 zile față de 220 (în perioadele 2007-2013 și 2014-2020). Cifre bazate pe Raportul special nr. 02/2023 al Curții de Conturi Europene.

²⁰ Fapt confirmat, de asemenea, de raportul din 2023 al Curții de Conturi Europene.

²¹ Detalii suplimentare privind toate mecanismele de răspuns în caz de criză ale politicii de coeziune sunt disponibile în evaluările *ex post* ale FEDR și ale Fondului de coeziune, precum și în evaluarea *ex post* a FSE. În ceea ce privește CRII, a se vedea, de asemenea, evaluarea preliminară a sprijinului furnizat de FSE și FEAD în cadrul inițiativelor pentru investiții ca reacție la coronavirus (CRII și CRII+) – SWD (2023) 249 final.

REACT-EU a acționat, de asemenea, ca punte între perioadele de programare și a jucat un rol esențial în revitalizarea activităților de investiții, în special prin alinierea la obiectivele dublei tranziții verzi și digitale. De exemplu, în Programul operațional „Investiții în creștere economică și ocuparea forței de muncă” al Austriei pentru utilizarea fondurilor FEDR pentru perioada 2014-2020, REACT-EU a servit drept mecanism de tranziție, permițând finanțarea inițiativelor legate de dubla tranziție verde și digitală.

Figura 4 Secvența măsurilor fiscale anticriză ale UE



Sursă: Comisia Europeană.

Fondurile au contribuit la menținerea ratelor de ocupare a forței de muncă în timpul pandemiei, alături de Instrumentul european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE), prin măsuri specifice de menținere a locurilor de muncă și de sprijinire a adaptării²². În unele țări, SURE și REACT-EU au fost combinate în mod eficient pentru a finanța scheme de menținere a locurilor de muncă. În Spania, de exemplu, resurse REACT-EU în valoare de 2,7 miliarde EUR au fost direcționate către regimurile de șomaj tehnic²³.

Conceperea și punerea în aplicare rapidă a REACT-EU au generat, de asemenea, provocări în ceea ce privește asigurarea coerenței cu alte instrumente ale UE. Atât REACT-EU, cât și MRR au vizat sectoare similare, cum ar fi mediul de afaceri și cercetarea, creând un risc de suprapunere. Deși distincția dintre cele două instrumente a fost, în general, clară, acestea nu au fost întotdeauna coordonate în mod formal, adăugând o sarcină administrativă pentru autoritățile responsabile de programe. Urgența procesului decizional a afectat, de asemenea,

²² Studiul justificativ al evaluării *ex post* a FSE a identificat dovezi solide privind contribuția operațiunilor de ocupare a forței de muncă legate de pandemie ale FSE în cadrul CRII. Deși datele privind REACT-EU sunt mai limitate, pe lângă CRII, dovezile din studiile de caz indică, de asemenea, un efect pozitiv asupra contribuției la redresarea în urma pandemiei în domeniul ocupării forței de muncă, acest lucru fiind confirmat și de dovezile din colectarea datelor primare prin interviuri și sondaje.

²³ CCI (2024).

coerența internă, deoarece viteza de punere în aplicare a condus uneori la neconcordanțe între obiectivele reprogramate și operațiunile efective. De exemplu, unele regiuni au alocat inițial fonduri pentru proiecte legate de sănătate, dar au identificat ulterior nevoi mai presante în sectoare precum educația și ocuparea forței de muncă, necesitând reprogramare suplimentară și cauzând întârzieri.

Evaluarea a constatat că răspunsul național și activitățile REACT-EU au fost coerente, instrumentul jucând un rol complementar important. În timpul pandemiei, măsurile de sprijin s-au axat pe investiții și infrastructură cu o perspectivă pe termen mai lung, în timp ce, în mai multe țări, fondurile naționale și regionale au vizat nevoi urgente și mai puțin complexe (de exemplu, vaccinuri în Cehia). La nivel regional, instrumentele politicii de coeziune au fost esențiale pentru furnizarea de lichidități și flexibilitate, în special pentru sprijinirea IMM-urilor și pentru măsurile de urgență, consolidând eforturile naționale. Evaluarea nu a identificat nicio dovadă de dislocare a resurselor naționale sau de dublă finanțare.

6. VALOAREA ADĂUGATĂ A INTERVENȚIEI UE

Dovezile colectate subliniază că sprijinul acordat prin REACT-EU a contribuit în mod eficace la redresarea post-pandemie. În același timp, resursele mobilizate pentru măsurile anticriză ale politicii de coeziune, inclusiv finanțarea REACT-EU, au constituit o parte relativ mică din răspunsul global în situații de criză instituit de statele membre²⁴. Cu toate acestea, finanțarea suplimentară s-a dovedit a fi esențială pentru multe regiuni și sectoare.

O valoare adăugată importantă a REACT-EU a fost faptul că a canalizat sprijinul către regiuni cu resurse financiare limitate și în care resursele naționale singure nu ar fi putut asigura măsuri anticriză cu aceeași amploare. Prin menținerea orientării teritoriale a politicii de coeziune, REACT-EU a acordat prioritate sprijinului pentru regiunile mai puțin dezvoltate. Feedbackul părților interesate și evaluările naționale confirmă faptul că, fără finanțarea REACT-EU, amploarea globală a sprijinului, precum și cheltuielile pentru investițiile pe termen lung în dubla tranziție verde și digitală ar fi fost mai mici²⁵. Prin intermediul REACT-EU, programele au avut posibilitatea de a continua să sprijine investițiile orientate spre viitor, mai degrabă decât să concentreze în totalitate resursele asupra măsurilor de urgență.

În plus, fondurile REACT-EU au avut efecte pozitive pe scară largă asupra durabilității proiectelor, a bugetelor naționale, a noilor grupuri-țintă (de exemplu, personalul medical) și a vitezei de punere în aplicare, în special în domeniile legate de tranziția verde, dezvoltarea competențelor, digitalizare și asistență medicală. În plus, într-un moment în care măsurile anticriză erau centralizate în mare măsură, REACT-EU a contribuit la asigurarea faptului că autoritățile locale și regionale au rămas implicate în gestionarea crizei.

²⁴ În comparație cu cele 50,6 miliarde EUR ale REACT-EU, răspunsul național la criza IMM-urilor a mobilizat 2,3 mii de miliarde EUR în toate statele membre, de 11 ori mai mult decât fondurile mobilizate pentru criza sanitară (202 miliarde EUR) și de patru ori mai mult decât cele mobilizate pentru criza energetică (539 de miliarde EUR).

²⁵ A se vedea studiul justificativ referitor la răspunsul în situații de criză și constatările evaluărilor naționale din anexa II.

7. CONCLUZII

REACT-EU a fost rapid și – având în vedere dimensiunea sa generală – eficace în abordarea impactului economic și asupra sănătății al crizei provocate de pandemia de COVID-19, precum și în reducerea celor două perioade de programare. Acesta a devansat punerea în aplicare a următorului cadru, în special prin măsurile de redresare care pun bazele programelor pentru perioada 2021-2027 pentru creșterea rezilienței statelor membre și a regiunilor. Mai mult, REACT-EU a contribuit la asigurarea implicării autorităților locale și regionale în răspuns, în timp ce multe alte mecanisme de răspuns în situații de criză (atât la nivelul UE, cât și la nivel național) au fost mai centralizate.

Modificările și măsurile introduse de mecanismele de răspuns la criză și de REACT-EU au fost relevante pentru a răspunde nevoilor și provocărilor emergente, în special prin investiții în infrastructura de sănătate și sprijin pentru IMM-uri. REACT-EU a mobilizat 9,6 miliarde EUR pentru a sprijini măsurile din domeniul sănătății, inclusiv infrastructura de refrigerare a vaccinurilor, care a fost esențială pentru punerea la dispoziție a vaccinurilor. În plus, REACT-EU a acordat IMM-urilor granturi pentru capital de lucru și subvenții salariale pentru angajați, pentru a rămâne în afaceri și, respectiv, a rămâne angajați în timpul încetirii creșterii economice cauzate de pandemie și pentru a facilita redresarea prin revenirea cererii economice. Ca parte a măsurilor generale de răspuns la criză, aceasta a jucat un rol important în atenuarea impactului economic negativ asupra IMM-urilor, aproximativ 1,5 % dintre IMM-urile din UE beneficiind direct de sprijinul REACT-EU. Prin comparație, aceasta a reprezentat aproximativ 2 % din răspunsul bugetar global la pandemie.

Cofinanțarea UE în proporție de 100 % a eliminat necesitatea cofinanțării naționale, care era deosebit de importantă în regiunile cu bugete mai mici, permițându-le să acționeze rapid.

REACT-EU a accelerat punerea în aplicare, întrucât finanțarea suplimentară a asigurat faptul că **statele membre au putut mobiliza rapid resurse fără a fi nevoite să redirecționeze fonduri de la alte priorități**. În același timp, **perioada scurtă de punere în aplicare pentru utilizarea finanțării a prezentat unele provocări pentru eficacitatea REACT-EU**. Beneficiarii proiectelor au trebuit să pregătească și să creeze rapid mai multe entități de proiect, să ajungă la grupurile-țintă și să desfășoare noi activități de cercetare și inovare. Deși finanțarea suplimentară și **flexibilitatea au fost esențiale pentru a asigura un răspuns rapid, unele regiuni s-au confruntat cu provocări administrative în ceea ce privește programarea fondurilor**. Ajustarea priorităților și distribuirea fondurilor suplimentare au necesitat o capacitate semnificativă, care, în unele cazuri, a dus la întârzieri. Existența unui obiectiv tematic dedicat a permis urmărirea cheltuielilor și a performanței, sporind transparența în pofida contextului de criză.

Deși este un instrument de criză, REACT-EU a rămas în concordanță cu obiectivele mai ample ale politicii de coeziune, în special accentul pus pe redresarea pe termen lung și pe dezvoltarea regională. Acesta a oferit o oportunitate de a sprijini infrastructura de sănătate, serviciile sociale și antreprenoriatul și a asigurat o mai bună pregătire a regiunilor pentru provocările viitoare. Măsurile REACT-EU au jucat, de asemenea, un rol în **sprijinirea inițiativelor dublei tranziții prin finanțarea investițiilor în eficiența energetică, digitalizare și alte proiecte durabile**.

S-a constatat că REACT-EU este în cea mai mare parte coerent cu gestionarea crizelor la nivelul UE, cu o aliniere clară a obiectivelor, în special în ceea ce privește asistența medicală și sprijinul pentru IMM-uri în etapele inițiale. Cu toate acestea, au existat cazuri de

suprapuneri și probleme de coordonare, în special în ceea ce privește implicarea autorităților responsabile de programele de coeziune în pregătirea planurilor de redresare și reziliență.

Atât evaluările *ex post* pentru perioada 2014-2020, cât și evaluarea intermediară pentru perioada 2021-2027 concluzionează că politica de coeziune trebuie să abordeze în continuare unele aspecte legate de capacitatea administrativă și procedurile complexe. Cu toate acestea, exemplul REACT-EU arată că, chiar și **în perioade de criză, sistemul de furnizare poate fi un mijloc eficace de plată a fondurilor și de gestionare a proiectelor.**

LISTA REFERINȚELOR

Curtea de Conturi Europeană (2025), Raportul special nr. 05/2025: Acțiunea de coeziune pentru refugiații din Europa – A adus o mai mare flexibilitate, dar, din cauza datelor insuficiente, va fi dificil să se evalueze pe viitor eficacitatea sa.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 și wiiw (2025 - în curs de apariție) *WP12: Crisis response - Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period* (WP12: Răspunsul la situații de criză – Evaluarea *ex post* a perioadei de programare 2014-2020) – denumit „studiu justificativ referitor la răspunsul în situații de criză”.

Curtea de Conturi Europeană, Raportul special nr. 05/2025: *Acțiunea de coeziune pentru refugiații din Europa*.

Curtea de Conturi Europeană, Raportul special nr. 02/2023: *Adaptarea normelor politicii de coeziune pentru a răspunde la pandemia de COVID-19*.

Ecorys, Ismeri Europa și 3s (2025 – în curs de apariție): *Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative* (Studiu justificativ privind evaluarea *ex post* a Fondului social european pentru perioada 2014-2020 și a Inițiativei privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor). – denumit „Studiu justificativ pentru evaluarea *ex post* a FSE”.

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 1: Assessing implementation and implications* (Lecții învățate din punerea în aplicare a instrumentelor de răspuns în situații de crize la nivelul UE. Partea 1: Evaluarea punerii în aplicare și a implicațiilor).

Dozhdeva, V and Jabri, E. (2023) „*Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes*” (Reconcilierea răspunsului în situații de criză și a obiectivelor pe termen lung: Gestionarea presiunilor multiple în cadrul programelor politicii de coeziune), Raport la cea de a 53-a Conferință IQ-Net.

Dozhdeva, V., & Fonseca, L. (2021) „*Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality*” (Reacție în lanț: Schimbarea priorităților politicii de coeziune într-o nouă realitate).

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* (Impactul pandemiei COVID-19 și al războiului din Ucraina asupra coeziunii UE. Partea II: Prezentare generală și perspective), Cercetare pentru for Comisia REGI. Parlamentul European, Departamentul tematic Politici structurale și de coeziune, Bruxelles.

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* (Impactul pandemiei COVID-19 asupra coeziunii UE și a politicii de coeziune a UE. Partea I: Prezentare generală și prima analiză). Departamentul tematic Politici structurale și de coeziune, 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.

CCI (2024) *Evaluarea Instrumentului european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență*.

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