



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.10.2025 г.
COM(2025) 634 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно оценката на REACT-EU

Съдържание

1.	ВЪВЕДЕНИЕ.....	1
2.	КОНТЕКСТ.....	1
3.	СПРАВЯНЕ С ПРОИЗТИЧАЩИТЕ ОТ КРИЗИТЕ НУЖДИ.....	2
4.	ЕФЕКТИВНА И БЪРЗА РЕАКЦИЯ ПРИ КРИЗИ	3
5.	КООРДИНИРАНА РЕАКЦИЯ ПРИ КРИЗИ.....	8
6.	ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ ОТ ДЕЙСТВИЯТА НА РАВНИЩЕ ЕС.....	10
7.	ЗАКЛЮЧЕНИЯ.....	11
	БИБЛИОГРАФИЯ	13
	ПРИЛОЖЕНИЕ I: КОНСТАТАЦИИ ОТ ВКЛЮЧЕНИТЕ В ИЗВАДКАТА НАЦИОНАЛНИ ОЦЕНКИ НА REACT-EU.....	
	ПРИЛОЖЕНИЕ II: МЕТОДОЛОГИЯ И ДОПЪЛНИТЕЛНИ ДАННИ.....	
	Методология.....	
	Допълнителни данни	

1. ВЪВЕДЕНИЕ

„Помощ за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа“ (REACT-EU)¹ беше въведена през 2020 г. като част от **Инструмента на Европейския съюз за възстановяване Next Generation EU**. Чрез нея бяха осигурени допълнителни средства за държавите членки и регионите с цел да се ограничат икономическите и социалните въздействия на пандемията, като същевременно се подкрепят целите на екологичния и цифровия преход на ЕС. Обхватът на REACT-EU беше разширен през 2022 г., за да се подпомогне справянето с кризата с украинските бежанци, и още веднъж през 2023 г., за да се преодолеят последиците от енергийната криза.

По линия на REACT-EU бяха осигурени допълнителни средства в размер на 50,6 милиарда евро в добавка към вече действащите програми по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г., подкрепяни по линия на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейския социален фонд (ЕСФ), както и на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПНЛ) и инициативата за младежка заетост (ИМЗ). Този подход спомогна за бързото програмиране и използване на допълнителни средства. Срокът за усвояването им беше същият, както за първоначално разпределените средства — до края на 2023 г. Тези средства представляваха вторият по големина дял от средствата по Next Generation EU.

Съгласно Регламента за REACT-EU² от Европейската комисия се изисква да представи на Европейския парламент и на Съвета оценка на инструмента. Настоящият доклад се основава на допълнително проучване относно реакцията на ЕФРР при кризи (наричано по-нататък „допълнително проучване относно реакцията при кризи“) и на допълнително проучване за последващата оценка на ЕСФ. В него също така се представят основните констатации от извадка от анализи, проведени от държавите членки като част от изпълнението на задължението им да оценят прилагането на REACT-EU.

2. КОНТЕКСТ

През периода 2020—2023 г. ЕС беше засегнат от поредица от безпрецедентни кризи. Пандемията от COVID-19, която започна в началото на 2020 г., **нанесе внезапен и тежък удар върху икономиките, обществата и здравните системи**. Здравната криза отне човешки животи, изложи на риск безопасността на медицинските специалисти и постави под въпрос разходите и устойчивостта на здравните системи. **Ограничителните мерки, наложени с цел да се спре разпространението на вируса, доведоха до икономическа криза** с различни последици в отделните сектори и територии, което извади наяве уязвимите места на регионите и социалните групи и доведе до риск от увеличаване на неравенствата.

ЕС реагира на кризата с поредица от координирани и колективни действия. Мерките в отговор на пандемията от COVID-19 включваха координация в здравеопазването, централизирано възлагане на поръчки за ваксини, финансова

¹ Регламент (ЕС) 2020/2221.

² Член 2 от Регламент (ЕС) 2020/2221.

подкрепа за схеми за запазване на работни места, временни фискални мерки и мерки за държавна помощ в подкрепа на държавите членки. Важно е да се отбележи, че ЕС създаде Next Generation EU— най-големия пакет от фискални стимули, въвеждан от Съюза до този момент. В основата на Next Generation EU беше Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ), като в пакета бяха осигурени и допълнителни средства за политиката на сближаване чрез REACT-EU.

Военната агресия на Русия срещу Украйна, започнала на 24 февруари 2022 г., отприщи поредица от нови кризи с широкообхватни последствия. **Една от най-непосредствените беше принудителната миграция към ЕС на значителна част от населението на Украйна.** До края на 2023 г. в Европа са били регистрирани близо шест милиона разселени украинци, като 4,2 милиона от тях се ползват от временна закрила в ЕС³. Нахлуването изостри и вече съществуващата енергийна криза, тъй като вносът на природен газ от Русия беше спрял. Това оказа особено изразено отрицателно въздействие върху ЕС, който разчиташе в голяма степен на външни енергийни източници. Макар че енергийната криза беше усетена в цяла Европа, последиците от нея в отделните държави и региони се различаваха значително. Последиците от тези последователни кризи бяха до известна степен смекчени чрез мерките, програмирани в резултат на REACT-EU. В настоящия доклад се прави оценка на REACT-EU спрямо първоначалните му цели.

3. СПРАВЯНЕ С ПРОИЗТИЧАЩИТЕ ОТ КРИЗИТЕ НУЖДИ

Вследствие на пандемията възникна остра нужда от публични инвестиции в здравните системи на държавите членки и в различни икономически сектори, поради което националните бюджети бяха подложени на натиск. Вследствие на кризите възникнаха и предизвикателства пред органите и бенефициерите при изпълнението на програмите по политиката на сближаване. Мерките в областта на общественото здраве, въведени с цел да се ограничи разпространението на вируса, затрудниха особено много досегът с някои целеви групи, като например уязвимите групи и бенефициерите в отдалечени селски райони. Освен това спирането на работата на място доведе до забавяне и временно отлагане на няколко инфраструктурни проекта. Прекъсването на веригите на доставките и затварянето на границите допълнително усложниха трансграничните инициативи. Несигурната макроикономическа среда вероятно намали и ентусиазма за участие в по-дългосрочни проекти, включително такива, финансирани по линия на политиката на сближаване, което допълнително повлия на усилията за изпълнение.

Рамката на политиката на сближаване беше адаптирана, за да се окаже подкрепа на държавите членки да се справят с кризите, да се отстранят затрудненията и да се намали натискът върху националните публични администрации и бюджети. Чрез REACT-EU бяха осигурени допълнителни средства за рамката на политиката на сближаване, като бяха допълнени вече действащите програми за периода 2014—2020 г.⁴. Този инструмент беше разработен с цел да се ограничат икономическите и социалните въздействия на пандемията, като същевременно се подкрепят целите на двойния екологичен и цифров преход. Финансирането беше концентрирано, като три

³ Евростат (2024 г.), на разположение [тук](#).

⁴ Формулата за разпределение на средствата, приложена по отношение на REACT-EU, се различаваше от обичайната методология на политиката на сближаване. Макар че беше в полза на по-слабо развитите държави, в нея се отчиташе и загубата на БВП и на (младежка) заетост.

държави (Италия, Испания и Франция) получиха почти две трети от общия размер на отпуснатите средства.

Фигура 1 Логика на интервенциите по линия на REACT-EU

Нужди	Цели	Вложени ресурси	Крайни продукти	Резултати	Въздействия
Ликвидност за справяне с недостига, произтичащ от внезапното и значително увеличение на публичните разходи, необходими за здравеопазването и други икономически сектори, по-специално за МСП	Насърчаване на преодоляването на кризи и подготовка за екологично, цифрово и устойчиво възстановяване чрез инвестиции в: - здравни грижи - подкрепа за предприятия - двоен преход - инвестиции в заетост, образование и социални услуги	- Ликвидност и финансови мерки - Разширени критерии за допустимост - Гъвкавост, позволяваща прехвърляне или препрограмиране на средства - Административно опростяване	- Нови/коригирани операции (Пре)разпределени средства за противодействие на кризите - По-бързо усвояване на средствата и намалена административна тежест	- Разрешени случаи на недостиг на ликвидност - Увеличени публични разходи за здравно обслужване - Увеличени публични разходи в сектори, засегнати от кризата с общественото здраве, както и за МСП	- Смекчени икономически, социални и здравни последици от кризите - По-бързо възстановяване - Намалени дългосрочни рискове, свързани с кризата, включително за сближаването - По-бърз екологичен и цифров преход

Източник: Европейската комисия.

Преобладаващото мнозинство от анкетираните заинтересовани страни смятат, че REACT-EU е съобразен с възникващите нужди на техните държави и региони. Отзивите бяха особено положителни по отношение на значението на инструмента за преодоляване на икономическите последици от пандемията. От решаващо значение беше да се спре загубата на работни места, причинена от срива в търсенето. По-голямата част от подкрепата по линия на ЕСФ беше насочена към фирмите и служителите, за да им се помогне да запазят заетостта си чрез схеми за работа на непълно работно време. Подкрепата, свързана със здравеопазването, беше сравнително нова в контекста на политиката на сближаване и беше финансирана предимно чрез инициативи на държавите членки. Въпреки това две трети от респондентите в проучването⁵ смятат, че REACT-EU е в съответствие с нуждите, свързани със здравеопазването.

4. ЕФЕКТИВНА И БЪРЗА РЕАКЦИЯ ПРИ КРИЗИ

Инициативата REACT-EU беше ефективна при преодоляването на здравните и икономическите последици от кризата, свързана с COVID-19, по-специално чрез инвестиции в здравната инфраструктура и подкрепа за МСП⁶, както и чрез даване на възможност на изпълнителните органи да стимулират създаването на работни места и да осигуряват висококачествена заетост⁷. Държавите членки усвоиха допълнителните средства в почти половината от програмите⁸ и финансираха ключови действия в

⁵ Обхващащо подкрепата по линия на REACT-EU чрез ЕФРР.

⁶ Тази констатация беше потвърдена от две специализирани проучвания на казуси в рамките на допълнителното проучване относно реакцията на ЕФРР при кризи във връзка с МСП и здравния сектор и беше подкрепена от 88 % от анкетираните заинтересовани страни във връзка с ЕФРР.

⁷ Допълнително проучване за целите на последващата оценка на ЕСФ.

⁸ 45 %.

подкрепа на най-нуждаещите се сектори, като същевременно запазиха средствата, разпределени за първоначално планираните действия по програмата⁹.

Важна област на подпомагането на предприятията включваше отпускането на безвъзмездни средства за оборотен капитал за МСП, за да поддържат дейността си по време на икономическия спад, предизвикан от пандемията. В Италия например по линия на REACT-EU бяха предоставени 1,2 милиарда евро в подкрепа на 91 218 предприятия, благодарение на което бяха осигурени над 12 милиарда евро общо финансиране за предприятията. Благодарение на подкрепата бяха осигурени средства за непосредствените нужди на предприятията от ликвидност, както и за техния екологичен и цифров преход. Повече от 50 % от средствата бяха разпределени за по-слабо развитите региони. Фирмите получиха и ефективна подкрепа за запазването на работните места в ключови сектори на икономиката. Така например в рамките на програмата за запазване на работни места в Хърватия са запазени на работа 115 000 служители (6 % от работната сила)¹⁰. Подобни схеми за запазване на работни места и други мерки на пазара на труда съставляват повече от една четвърт от инициативата (вж. фигура 2 по-долу). С REACT-EU не само беше отговорено на неотложните нужди, възникнали в резултат на кризата, но и бяха ускорени стратегическите инвестиции. Някои от тях бяха насочени към непосредствени предизвикателства, като например разширяване на капацитета на болниците, а други — към укрепване на системата на здравеопазването в дългосрочен план, включително инвестиции в научни изследвания, развойна дейност и модерно оборудване. Във Франция например по линия на REACT-EU бяха финансирани осем проекта в болницата в Безансон на обща стойност 12 милиона евро, а Университетският здравен център в Реюнион се сдоби с ПЕТ скенер (скенер за позитронно-емисионна томография), с което диагностичният му капацитет бе почти удвоен. Финансираните подобрения не само повишиха капацитета за справяне с непосредствените последици от пандемията от COVID-19, но се оказаха полезни и при последващи кризи. Например оборудването, закупено по време на пандемията, беше от съществено значение за справяне с кризата с бежанците, както показва примерът с Чехия, която прие 300 000 бежанци от Украйна, много от които се нуждаеха от медицински грижи.

България — пример за оказване на подкрепа за трудовата интеграция на принудително разселени украинци

В България проектът „Солидарност“ на Националната агенция по заетостта имаше за цел да интегрира на пазара на труда над 9000 принудително разселени лица от Украйна чрез предлагане на психологическа подкрепа, професионално ориентиране и специално съобразени насоки за кариерно развитие. Мерките включваха субсидирана заетост, интеграционни добавки за настаняване, стимули за работодателите за запазване на работните места и подкрепа от наставници, в резултат на което бяха наети на работа 4785 души. Проектът включваше и дейности по комуникация и управление в съответствие с изискванията за подаване на заявления.

⁹ Вж. приложение VI към последващата оценка на ЕФРР и Кохезионния фонд, допълнителното проучване относно реакцията при кризи и специализираните проучвания на казуси във връзка с МСП и здравната криза.

¹⁰ Проучване за целите на последващата оценка на ЕСФ.

Фигура 2 Водещи тематични инвестиции по линия на REACT-EU



Източник: Европейската комисия. Забележка: някои полета за интервенция бяха обозначени с няколко теми.

Инструментът изигра ключова роля в оказването на подкрепа за инициативите, свързани с двойния преход, чрез финансиране на инвестиции в енергийна ефективност, цифровизация и други устойчиви проекти¹¹. Тази подкрепа беше от ключово значение за осигуряване на съгласуваност с по-широките цели на политиката на сближаване, по-специално с поставянето на акцент върху възстановяването и регионалното развитие в дългосрочен план¹². В Дания беше предоставено допълнително финансиране за укрепване на съществуващите мерки по програмите, особено в областта на екологичния преход и кръговата икономика. Тъй като за първоначално разпределените средства за периода 2014—2020 г. вече бяха възложени договори, допълнителните средства дадоха възможност за по-нататъшни инвестиции. Италия насърчи екологичния преход при местния обществен транспорт, като закупи нови изцяло електрически автобуси, например в Болоня (20 милиона евро) и в Катания (8 милиона евро). **В някои случаи с промените бе засилен фокусът в дългосрочен план.** Подпомогнатите МСП, освен че бяха предпазени от последиците от кризите, отбелязаха напредък в разработването на цифрови решения и инфраструктура, възприеха нови технологии и намалиха разходите си. Например предприятия от сектора на хотелиерството и ресторантьорството използваха тези средства за извършване на ремонти и интегриране на усъвършенстван цифров софтуер за оптимизиране на обработката на поръчките и управлението на клиентите.

Държавите членки използваха средствата по линия на REACT-EU по различни начини и адаптираха своята реакция при кризи към променящите се нужди¹³. Важно е да се отбележи, че предлаганата гъвкавост също така позволи на държавите членки да насочат повече средства към най-нуждаещите се територии. Така например

¹¹ Вж. допълнителното проучване относно реакцията при кризи; Nyman et al., 2024 г.; Spule и Toptsidou, 2024 г.

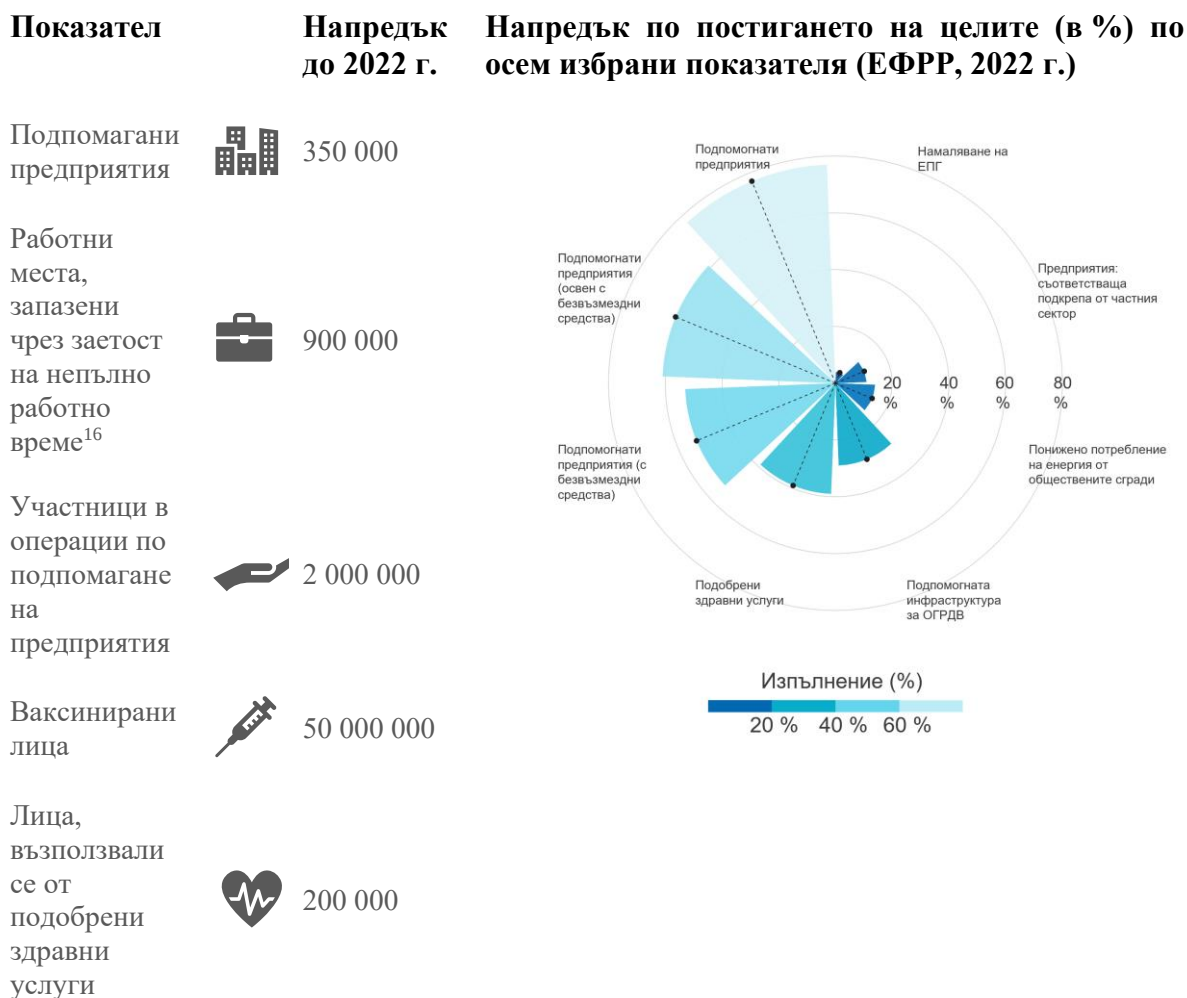
¹² Потвърдено от преобладаващата част от анкетираниите заинтересовани страни, както и от включените в извадката национални оценки (приложение I).

¹³ Допълнително проучване относно реакцията при кризи и Специален доклад № 02/2023 на Европейската сметна палата (ЕСП).

отпуснатото финансиране доведе до значителни промени в първоначалното разпределение на средствата във Финландия, като средства бяха насочени към по-тежко засегнатите от пандемията Южна и Западна Финландия. В Италия и Чехия повечето преки бенефициери на финансиране по линия на REACT-EU бяха публични предприятия¹⁴.

Специална тематична цел позволи да се проследява отчитаният напредък. По-долу са представени избрани показатели. Като цяло са налице значителни разлики в напредъка по различните показатели и в отделните държави членки.

Фигура 3 Напредък по показателите на REACT-EU до 2022 г.¹⁵



Източник: Европейската комисия.

Освен че беше осигурено допълнително финансиране, с REACT-EU бяха въведени важни възможности за гъвкавост. Те включваха допустимост с обратна сила, така че да се обхванат разходи, направени преди коригирането на програмите. Органите по

¹⁴ В Италия те бяха две трети. Такива данни за категоризирането не са налични в обобщен формат. За Чехия вж. проучването ЕУ (2023 г.).

¹⁵ Годината с последните налични данни към момента на изготвяне на доклада. Вж. методологичната бележка в приложение II.

¹⁶ 6 месеца след края на подпомагането.

програмите смятат, че възможността за 100 % съфинансиране от ЕС е помогнала да се намали тежестта върху националните бюджети и е позволила да се използват допълнителни средства от държавния бюджет за други необходими дейности. Същевременно целта на съфинансирането е да се създаде чувство за съпричастност на национално равнище. Макар тези рискове да бяха ограничени поради кризисната ситуация, тази функция би могла да намали проверките от страна на държавите членки, увеличавайки риска от неефективно изразходване на средствата, тъй като изцяло финансираните от ЕС проекти водят до минимален риск за националните органи¹⁷. Бяха въведени и мерки за предварително финансиране, за да се помогне на държави като Полша и Румъния да се справят с кризата с бежанците, което им позволи да усвояват средства по линия на REACT-EU за предоставяне на незабавна помощ на хората, пристигащи от Украйна.

Макар че допълнителното финансиране и гъвкавост бяха жизненоважни за осигуряването на експедитивна реакция, в някои региони възникнаха предизвикателства от административно естество при препрограмирането на средствата. За пренастройването на приоритетите и разпределянето на допълнителните средства бе необходим значителен административен капацитет, което в някои случаи доведе до закъснения. Тази тежест бе допълнително усложнена от необходимостта от подготовка и за новите програми и от поэтапното изпълнение на операциите от програмния период 2014—2020 г. през програмния период 2021—2027 г.

Освен това периодът на изпълнение беше кратък, което представляваше предизвикателство по отношение на ефективността. Бенефициерите по проектите трябваше бързо да подготвят и създадат няколко субекта за осъществяване на проекти, да достигнат до целевите групи, да въведат нова научноизследователска и иновационна или друга необходима инфраструктура и да приложат необходимите мерки¹⁸. Това се потвърждава от данните на оперативни равнища, които показват, че проектите по REACT-EU обикновено са били с по-кратка продължителност в сравнение с други през периода 2014—2020 г. Разбира се, това отчасти е свързано и с естеството на някои интервенции, например оборудването за здравно обслужване или оборотния капитал за МСП. Констатациите от проучването показват, че краткият срок за изпълнение е допринесъл за закъснения по много проекти, като някои от тях в крайна сметка са били отменени поради поредицата от кризи. Респондентите изтъкват също така трудности при бързия подбор на проекти, които отговарят на условията и категориите инвестиции, изисквани съгласно REACT-EU, което е довело до увеличаване на закъсненията.

В контекста на бързо разпростиращата се здравна криза и на политическите промени експедитивната и ефективна реакция на пандемията от COVID-19 беше от критично значение. Независимо от дългосрочния характер на политиката на сближаване средствата по линия на REACT-EU бяха разпределени бързо. Въпреки че по инструмента бяха предоставени нови средства, продължителността на преговорите със законодателите бе под средното време за подобни изменения¹⁹. Още по-важното е, че измененията на програмите по линия на REACT-EU бяха обработени за една трета от

¹⁷ ЕСП (2023 г.); Европейски парламент, Kiss-Gálfalvi et al. (2024 г.).

¹⁸ Nyman et al., 2024 г.

¹⁹ 209 дни спрямо 220 дни (през периода 2007—2013 г. и периода 2014—2020 г.). Данните се основават на Специален доклад № 02/2023 на ЕСП.

времето, необходимо за тази цел преди февруари 2020 г. (т.е. преди кризата). По линия на REACT-EU бързо се мобилизираха значителни средства за противодействие на отрицателните последици от пандемията²⁰.

5. КООРДИНИРАНА РЕАКЦИЯ ПРИ КРИЗИ

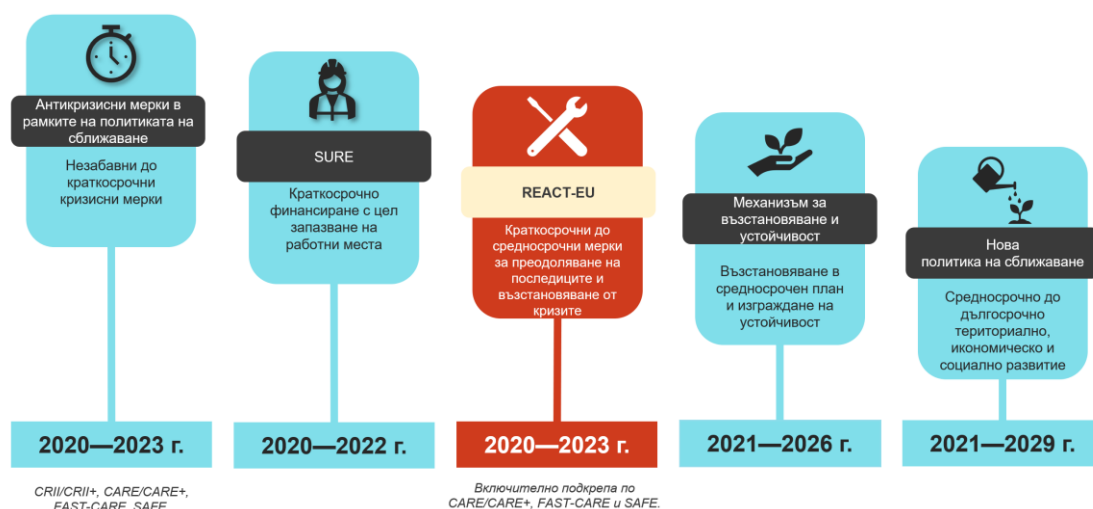
Въвеждането на REACT-EU беше част от поредица антикризисни инициативи. В ранните етапи на пандемията като част от пренасочването на средства от дългосрочни структурни инвестиции към посрещане на спешни кризисни нужди беше използвана Инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса (CRII/CRII+)²¹. REACT-EU представляваше продължение и разширяване на антикризисните мерки, въведени чрез CRII и CRII+, но със значително по-широк обхват и равнище на амбициозност. Чрез него беше предоставено допълнително финансиране в подкрепа на усилията за възстановяване в по-дългосрочен план, в т.ч. подкрепа за МСП, здравеопазването и заетостта. Поради пандемията някои дългосрочни структурни инвестиции бяха отложени. Допълнителното финансиране по линия на REACT-EU обаче позволи предприемането на повече действия, без да се променя първоначалната логика на програмите, като се използват съществуващите програми и структури.

REACT-EU също така послужи като свързващо звено между програмните периоди и изигра решаваща роля за активизирането на инвестиционните дейности, по-конкретно чрез привеждане в съответствие с целите на цифровия и екологичния преход. Например по отношение на оперативната програма на Австрия „Инвестиции в растеж и заетост“ за усвояване на средствата от ЕФРР за периода 2014—2020 г. REACT-EU послужи като преходен механизъм, позволяващ финансирането на инициативи, свързани с екологичния и цифровия преход.

²⁰ Това се потвърждава и от доклада на Европейската сметна палата от 2023 г.

²¹ Допълнителни подробности относно всички механизми за действие при кризи в рамките на политиката на сближаване могат да бъдат намерени в последващите оценки на ЕФРР и на Кохезионния фонд и в последващата оценка на ЕСФ. По отношение на CRII вж. също Preliminary evaluation of the support provided by the ESF and FEAD under the Coronavirus Response Investment Initiatives (CRII and CRII+) (Предварителна оценка на подкрепата, предоставена от ЕСФ и ФЕПНЛ в рамките на инвестиционните инициативи в отговор на коронавируса (CRII и CRII+) — SWD(2023) 249 final.

Фигура 4 Последователност на фискалните антикризисни мерки на ЕС



Източник: Европейската комисия.

Средствата, успоредно с Европейския инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE), допринесоха за запазване на равнищата на заетост по време на пандемията чрез целенасочени мерки за запазване на работните места и подпомагане на адаптацията²². В някои държави SURE и REACT-EU бяха успешно съчетани за финансиране на схеми за запазване на работни места. В Испания например 2,7 милиарда евро по линия на REACT-EU бяха насочени към заетост на непълно работно време²³.

Бързото разработване и осъществяване на REACT-EU доведе и до предизвикателства при осигуряването на съгласуваност с други инструменти на ЕС. Както REACT-EU, така и МБУ бяха насочени към сходни сектори, като например бизнес средата и научните изследвания, което създаде риск от припокриване. Въпреки че разграничението между двата инструмента като цяло беше ясно, те не винаги бяха официално координирани, което увеличи административната тежест за органите по програмите. Неотложния характер на вземането на решения също се отрази на вътрешната съгласуваност, тъй като бързината на изпълнението понякога довеждаше до несъответствие между препрограмираните цели и действителните операции. Например някои региони първоначално отпуснаха средства за проекти, свързани със здравеопазването, но по-късно установиха по-належащи нужди в сектори като образованието и заетостта, което наложи допълнително препрограмиране и доведе до закъснения.

При оценката се установи, че дейностите по реагиране на национално равнище и тези по линия на REACT-EU са били съгласувани, като инструментът е играл важна

²² Допълнителното проучване за целите на последващата оценка на ЕСФ установи категорични доказателства за приноса на свързаните с пандемията операции за запазване на заетостта по линия на ЕСФ в рамките на CRII. Въпреки по-ограничените данни за REACT-EU, заедно с CRII данните от проучените казуси също показват положителен ефект върху приноса към възстановяването от пандемията в областта на заетостта, като това се потвърждава допълнително от сведенията, получени при събирането на първични данни чрез интервюта и проучвания.

²³ ICF (2024 г.).

допълваща роля. По време на пандемията подкрепяните мерки бяха съсредоточени върху инвестиции и инфраструктура с по-дългосрочна перспектива, докато в няколко държави националните и регионалните фондове бяха насочени към спешни и не толкова комплексни нужди (например ваксини в Чехия). На регионално равнище инструментите на политиката на сближаване бяха жизненоважни за осигуряването на ликвидност и гъвкавост, особено за подкрепа на МСП и спешни мерки, като подсилваха националните усилия. При оценката не бяха открити доказателства за пренасочване на национални средства или за двойно финансиране.

6. ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ ОТ ДЕЙСТВИЯТА НА РАВНИЩЕТО НА ЕС

От събраните доказателства ясно проличава, че подкрепата по линия на REACT-EU ефективно е допринесла за възстановяването след пандемията. В същото време средствата, мобилизирани за антикризисни мерки в рамките на политиката на сближаване, включително финансирането по линия на REACT-EU, съставляваха относително малък дял от цялостната реакция при кризи, въведена в действие от държавите членки²⁴. Въпреки това допълнителното финансиране се оказа от решаващо значение за много региони и сектори.

Важна добавена стойност благодарение на REACT-EU беше това, че инициативата канализира подкрепата за регионите с ограничени финансови средства и за случаите, в които само с националните средства не биха били осъществени антикризисни мерки със същия обхват. Запазвайки териториалната насоченост на политиката на сближаване, чрез REACT-EU приоритетно се подкрепяха по-слабо развитите региони. Мнението на заинтересованите страни и националните оценки потвърждават, че без финансирането по линия на REACT-EU цялостният мащаб на подпомагането, както и разходите за дългосрочни инвестиции в екологичния и цифровия преход биха били по-малки²⁵. Чрез REACT-EU беше възможно да се продължи подпомагането по програмите на ориентирани към бъдещето инвестиции, вместо средствата да се концентрират изцяло върху спешни мерки.

Нещо повече, средствата по линия на REACT-EU оказаха повсеместно положително въздействие върху устойчивостта на проектите, националните бюджети, новите целеви групи (например медицинските работници), както и върху бързината на изпълнението, особено в областите, свързани с екологичния преход, изграждането на компетентности, цифровизацията и медицинската помощ. Освен това в момент, когато антикризисните мерки бяха до голяма степен централизирани, REACT-EU помогна да се гарантира, че местните и регионалните органи продължават да участват в управлението на кризата.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

REACT-EU беше бърз и, като се вземе предвид цялостният му мащаб — ефективен инструмент за справяне със здравните и икономическите последици от

²⁴ В сравнение със сумата от 50,6 милиарда евро, отпуснати по линия на REACT-EU, за реакция при кризи, свързани с МСП, на национално равнище бяха мобилизирани 2,3 трилиона евро във всички държави членки, което е 11 пъти повече от средствата, мобилизирани за здравната криза (202 милиарда евро), и четири пъти повече от средствата, мобилизирани за енергийната криза (539 милиарда евро).

²⁵ Вж. допълнителното проучване относно реакцията при кризи и констатациите в националните оценки в приложение II.

кризата, свързана с COVID-19, както и в качеството му на свързващо звено между двата програмни периода. Той ускори изпълнението на следващата рамка, по-специално чрез мерките за възстановяване, с които бяха положени основите на програмите за периода 2021—2027 г. за повишаване на устойчивостта на държавите членки и регионите. Освен това с REACT-EU се подпомогна участието на местните и регионалните органи в мерките за реагиране, тъй като голяма част от останалите механизми за реакция при кризи (както на равнището на ЕС, така и на национално равнище) бяха по-централизирани.

Промените и мерките, въведени с механизмите за реакция при кризи и с REACT-EU, бяха подходящи за посрещане на възникващите нужди и предизвикателства, по-специално чрез инвестиции в здравната инфраструктура и подкрепа за МСП. По линия на REACT-EU бяха мобилизирани 9,6 милиарда евро в подкрепа на мерки в здравеопазването, включително хладилна инфраструктура за ваксини, която беше от решаващо значение за разпространяването на ваксините. В допълнение по линия на REACT-EU бяха осигурени безвъзмездни средства за оборотен капитал за МСП и субсидии за заплати на служителите, за да им се помогне да запазят съответно стопанската си дейност и заетостта си по време на спада, причинен от пандемията, и за улесняване на възстановяването посредством възвръщане на икономическото търсене. Като част от цялостните мерки за реакция при кризи инициативата изигра важна роля за туширането на отрицателното икономическо въздействие върху МСП, като според оценките 1,5 % от МСП в ЕС са се възползвали пряко от подкрепата по линия на REACT-EU. За сравнение, тя представляваше около 2 % от общия фискален отговор на пандемията.

100-процентното съфинансиране от ЕС премахна необходимостта от национално съфинансиране, което беше особено важно за регионите с по-ограничени бюджети и им позволи да предприемат бързи действия.

Благодарение на REACT-EU изпълнението се ускори, тъй като допълнителното финансиране позволи държавите членки да могат бързо да мобилизират средства, без да се налага да отклоняват финансиране от други приоритети. В същото време **краткият период на изпълнение за усвояване на финансирането създаде известни предизвикателства за ефективността на REACT-EU.** Бенефициерите по проектите трябваше бързо да подготвят и създадат няколко субекта за осъществяване на проекти, да достигнат до целевите групи и да осъществят нови изследвания и иновации. Макар че допълнителното финансиране и гъвкавост бяха жизненоважни за осигуряването на експедитивна реакция, в някои региони възникнаха административни предизвикателства при програмирането на средствата. За пренастройването на приоритетите и разпределянето на допълнителните средства бе необходим значителен капацитет, което в някои случаи доведе до закъснения. Наличието на специална тематична цел позволи да се проследяват разходите и изпълнението, което повиши прозрачността въпреки свързания с кризи контекст.

Въпреки че REACT-EU е инструмент за действие при кризи, той остана съгласуван с по-широките цели на политиката на сближаване, по-специално с поставянето на акцент върху възстановяването и регионалното развитие в дългосрочен план. Той предостави възможност за подкрепа за здравната инфраструктура, социалните услуги и предприемачеството и гарантира, че регионите са по-добре подготвени за бъдещите предизвикателства. Мерките по линия на REACT-EU също така изиграха роля в оказването на подкрепа за инициативите, свързани с двойния

преход, чрез финансиране на инвестиции в енергийна ефективност, цифровизация и други устойчиви проекти.

Беше установено, че като цяло инициативата REACT-EU е съгласувана с управлението на кризи на равнището на ЕС, като е налице ясно съответствие на целите, особено по отношение на здравеопазването и подкрепата за МСП в началните фази. Въпреки това имаше случаи на припокриване и проблеми с координацията, особено по отношение на участието на органите, отговорни за програмите по политиката на сближаване, в изготвянето на планове за възстановяване и устойчивост.

Както в последващите оценки за периода 2014—2020 г., така и в междинния преглед за периода 2021—2027 г. се стига до заключението, че в политиката на сближаване все още трябва да бъдат разрешени някои проблеми, свързани с административния капацитет и сложните процедури. Въпреки това примерът с REACT-EU показва, че **дори по време на криза системата за предоставяне на финансиране може да бъде ефективен механизъм за отпускане на средства и управление на проекти.**

БИБЛИОГРАФИЯ

Европейска сметна палата (2025 г.), Специален доклад № 05/2025: Действия по линия на сближаването за бежанците в Европа — по-голяма гъвкавост, но недостатъчни данни за оценка на ефективността в бъдеще.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 и wiiw (2025 г. — публикуването предстои) WP12: *Crisis response - Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period* (Работна група 12: Реакция при кризи — последваща оценка на програмния период 2014—2020 г.) — цитирано като допълнителното проучване относно реакцията при кризи.

Европейска сметна палата, Специален доклад № 05/2025: *Инструмент за подпомагане на бежанците в Европа по линия на политиката на сближаване*.

Европейска сметна палата, Специален доклад № 02/2023: *Адаптиране на правилата на политиката на сближаване в отговор на пандемията от COVID-19*.

Ecorys, Ismeri Europa и 3s (2025 г. — публикуването предстои): *Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative* (Допълнително проучване за целите на последващата оценка на Европейския социален фонд и инициативата за младежка заетост за периода 2014—2020 г.). — цитирано като допълнителното проучване за целите на последващата оценка на ЕСФ.

Kiss-Gálfalvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., Gojsic, D. (2024 г.) *Lessons learned from the implementation of crisis response tools at EU level* (Извлечени поуки от прилагането на инструменти за реакция при кризи на равнището на ЕС). Част 1: *Assessing implementation and implications* (Оценка на изпълнението и последиците).

Dozhdeva, V и Jabri, E. (2023 г.), *Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes* (Съгласуване на реакцията при кризи и дългосрочните цели: справяне с многостранните нужди в програмите на политиката на сближаване), доклад за 53-ата конференция IQ-Net.

Dozhdeva, V., & Fonseca, L. (2021 г.), *Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality* (Верижна реакция: промяна на приоритетите на политиката на сближаване в новата реалност).

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022 г.) *The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion* (Последици от пандемията от COVID-19 върху сближаването в ЕС и политиката на сближаване на ЕС). Част II: *Overview and outlook* (Преглед и перспективи), проучване за комисията REGI. Европейски парламент, тематичен отдел по структурни политики и политика на сближаване, Брюксел.

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* (Последици от пандемията от COVID-19 върху сближаването в ЕС и политиката на сближаване на ЕС). Част I: *Overview and first analysis* (Преглед и първоначален анализ). Тематичен отдел по структурни политики и политика на сближаване, Брюксел.

Nyman, J., Heikkinen, B., Pitkänen, S., Ranta, T., (2024 г.) *REACT-EU-LISÄRAHOITUKSEN ARVIOINTI*. MDI, Хелзинки.

Spule, S., Toptsidou, M., 2024 г. *Évaluation des projets REACT-EU au Luxembourg* (Оценка на проектите по REACT-EU в Люксембург). Spatial Foresight, Heisdorf.

ICF (2024 г.). *Оценка на Европейския инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства*.

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