

Brusel 13. října 2025
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	10. října 2025
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o hodnocení nástroje REACT-EU

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2025) 634 final.

Příloha: COM(2025) 634 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 10.10.2025
COM(2025) 634 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ
o hodnocení nástroje REACT-EU

Obsah

1.	ÚVOD	1
2.	SOUVISLOSTI	1
3.	ŘEŠENÍ POTŘEB SOUVISEJÍCÍCH S KRIZÍ	2
4.	ÚČINNÁ A RYCHLÁ REAKCE NA KRIZI.....	3
5.	KOORDINOVANÁ REAKCE NA KRIZI.....	7
6.	PŘIDANÁ HODNOTA ZE ZAPOJENÍ EU	9
7.	ZÁVĚRY	10
	SEZNAM ZDROJŮ	12
	PŘÍLOHA I: VYBRANÉ POZNATKY Z VNITROSTÁTNÍCH HODNOCENÍ REACT-EU.....	
	PŘÍLOHA II: METODIKA A DALŠÍ ÚDAJE	
	Metodika	
	Další údaje	

1. ÚVOD

Pomoc při oživení pro soudržnost a území Evropy (REACT-EU)¹ byla zavedena v roce 2020 jako součást iniciativy **Next GenerationEU**. **Představovala dodatečné zdroje pro členské státy a regiony a byla určena ke zmírnění hospodářských a sociálních dopadů pandemie**, přičemž zároveň podporovala **cíle EU v oblasti ekologické a digitální transformace**. V roce 2022 byla oblast působnosti nástroje REACT-EU rozšířena o podporu reakce na ukrajinskou uprchlickou krizi a v roce 2023 byla dále rozšířena o řešení dopadů energetické krize.

Nástroj REACT-EU přinesl dodatečné zdroje ve výši 50,6 miliardy EUR a doplnil již probíhající programy politiky soudržnosti na období 2014–2020 podporované z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Evropského sociálního fondu (ESF), jakož i z Fondu evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD) a Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí (YEI). Tento přístup pomohl tyto dodatečné zdroje rychle naprogramovat a realizovat. Mohly být využívány až do konce roku 2023, jak tomu bylo již v případě původních přidělů. Toto financování představovalo druhý největší podíl nástroje Next Generation EU.

Nařízení REACT-EU² vyžaduje, aby Evropská komise poskytla Evropskému parlamentu a Radě hodnocení tohoto nástroje. Tato zpráva vychází z podpůrné studie k reakci EFRR na krizi (dále jen „podpůrná studie k reakci na krizi“) a z podpůrné studie k následnému hodnocení ESF. Uvádí také hlavní zjištění ze vzorku analýz provedených členskými státy v rámci jejich povinnosti hodnotit provádění nástroje REACT-EU.

2. SOUVISLOSTI

V letech 2020 až 2023 zasáhla EU řada bezprecedentních krizí. Pandemie COVID-19, která začala počátkem roku 2020, **způsobila náhlý a silný otřes pro ekonomiky, společnosti i zdravotnické systémy**. Zdravotní krize si vyžádala řadu životů, ohrozila bezpečnost zdravotníků a zpochybnila náklady a udržitelnost systémů zdravotní péče. **Restriktivní opatření zavedená s cílem zastavit šíření viru vyústila v hospodářskou krizi**, jejíž dopady se lišily podle jednotlivých odvětví a území, odhalily zranitelná místa v jednotlivých regionech a sociálních skupinách a znamenaly riziko prohloubení nerovností.

EU na tuto krizi reagovala řadou koordinovaných a společných opatření. Opatření v reakci na pandemii COVID-19 zahrnovala koordinaci zdravotnictví, centralizované zadávání veřejných zakázek na vakcíny, finanční podporu programů pro zachování pracovních míst a dočasná daňová ustanovení a ustanovení o státní podpoře na podporu členských států. Důležitým krokem bylo zavedení nástroje NextGenerationEU, který představuje největší balíček podpůrných fiskálních opatření, který EU až doposud zavedla. Základním kamenem nástroje NextGenerationEU se stal Nástroj pro oživení a odolnost (RRF) a balíček poskytoval rovněž dodatečné zdroje pro politiku soudržnosti prostřednictvím nástroje REACT-EU.

Ruská vojenská agrese proti Ukrajině zahájená dne 24. února 2022 rozpoutala řadu nových krizí s dalekosáhlými důsledky. **Jedním z těch, které bezprostředně následovaly, bylo**

¹ Nařízení (EU) 2020/2221.

² Článek 2 nařízení (EU) 2020/2221.

vysídlení značné části ukrajinského obyvatelstva do EU. Do konce roku 2023 bylo v celé Evropě zaznamenáno téměř šest milionů vysídlených Ukrajinců, přičemž 4,2 milionu z nich využívaly dočasnou ochranu v rámci EU³. Invaze také zhoršila již existující energetickou krizi, protože byl zastaven dovoz zemního plynu z Ruska. To mělo obzvláště negativní dopad na EU, která byla do značné míry závislá na vnějších zdrojích energie. Energetická krize sice citelně zasáhla celou Evropu, ale její dopad se v jednotlivých zemích a regionech výrazně lišil. Tyto po sobě jdoucí krize byly do jisté míry zmírněny opatřeními naplánovanými v rámci nástroje REACT-EU. Tato zpráva hodnotí nástroj REACT-EU z hlediska jeho původních cílů.

3. ŘEŠENÍ POTŘEB SOUVISEJÍCÍCH S KRIZÍ

Pandemie vyvolala značnou potřebu veřejných investic do zdravotnických systémů členských států a do řady hospodářských odvětví, což vyvolalo tlak na státní rozpočty. Krize rovněž způsobila problémy při provádění programů politiky soudržnosti jak pro orgány provádějící tuto politiku, tak pro její příjemce. Opatření v oblasti veřejného zdraví zavedená s cílem omezit šíření viru výrazně ztížila přístup k některým cílovým skupinám, jako jsou například zranitelné skupiny a příjemci v odlehlých venkovských oblastech. Pozastavení prací na místě navíc vedlo ke zpoždění a dočasnému odložení řady infrastrukturních projektů. Další komplikace pro přeshraniční iniciativy představovalo narušování dodavatelských řetězců a uzavření hranic. Nejisté makroekonomické prostředí bylo také pravděpodobnou příčinou útlumu nadšení pro zapojení do dlouhodobých projektů včetně projektů financovaných z politiky soudržnosti, což dále ovlivnilo úsilí o jejich provádění.

Rámec politiky soudržnosti byl upraven tak, aby podporoval členské státy v reakci na krizi, řešil úzká místa a zmírnil tlak na vnitrostátní orgány veřejné správy a rozpočty. Nástroj REACT-EU poskytl dodatečné zdroje pro rámec politiky soudržnosti a doplnil již probíhající programy na období 2014–2020⁴. Tento nástroj byl navržen tak, aby zmírnil hospodářský a sociální dopad pandemie a zároveň podpořil cíle souběžné transformace. Financování probíhalo soustředěně, přičemž téměř dvě třetiny celkových přidělených prostředků obdržely tři země (Itálie, Španělsko a Francie).

Obrázek 1 Rekonstruovaná intervenční logika nástroje REACT-EU

³ Eurostat (2024), k dispozici [zde](#).

⁴ Vzorec pro přidělování prostředků použitý v nástroji REACT-EU se lišil od obvyklé metodiky politiky soudržnosti. Zvýhodňoval sice méně rozvinuté země, avšak klíčový pro něj byl i pokles HDP a zaměstnanosti (mladých lidí).

Potřeby	Cíle	Vstupy	Výstupy	Výsledky	Dopady
Likvidita pro řešení nedostatků vyplývajících z náhlého a výrazného nárůstu veřejných výdajů potřebných pro zdravotnictví a další hospodářská odvětví, zejména pro malé a střední podniky (MSP)	Podpořit zotavení z krize a připravit ekologické, digitální a odolné oživení prostřednictvím investic do: - zdravotnictví - podpory podnikání - souběžné transformace - zaměstnanosti, vzdělávání a sociálních služeb	- Likviditní a finanční opatření - Rozšířená způsobilost - Flexibilita při převodu nebo úpravě programování prostředků - Administrativní zjednodušení	- Nové/upravené operace (Opětovně) přidělené zdroje na zmírnění dopadů krizi - Rychlejší využívání prostředků a snížení administrativní zátěže	- Řešení nedostatků likvidity - Zvýšené výdaje na zdravotní péči - Zvýšené veřejné výdaje na odvětví zasažená krizí v oblasti veřejného zdraví a na MSP	- Zmírnění hospodářských, sociálních a zdravotních dopadů krizi - Rychlejší oživení - Zmírnění dlouhodobějších rizik souvisejících s krizí včetně rizik pro soudržnost - Rychlejší ekologická a digitální transformace

Zdroj: Evropská komise.

Převážná většina oslovených zúčastněných stran měla za to, že nástroj REACT-EU je v souladu s novými potřebami jejich zemí a regionů. Obzvláště pozitivní zpětná vazba se týkala významu tohoto nástroje pro řešení hospodářských důsledků pandemie. Zásadní význam mělo zastavení úbytku pracovních míst způsobeného prudce klesající hospodářskou poptávkou. Většina podpory z ESF byla určena firmám a zaměstnancům, aby jim pomohla udržet zaměstnanost prostřednictvím zkrácených pracovních úvazků. Poměrně nová byla podpora v oblasti zdraví v rámci politiky soudržnosti, která byla financována převážně z iniciativ členských států. Přesto měly dvě třetiny respondentů průzkumu⁵ za to, že nástroj REACT-EU je v souladu s potřebami v oblasti zdraví.

4. ÚČINNÁ A RYCHLÁ REAKCE NA KRIZI

Nástroj REACT-EU byl účinný při řešení zdravotních a hospodářských dopadů krize COVID-19, zejména prostřednictvím investic do zdravotnické infrastruktury a podpory malých a středních podniků⁶, a také proto, že umožnil prováděcím orgánům podporovat tvorbu pracovních míst a zajistit kvalitní zaměstnanost⁷. Členské státy využily dodatečné zdroje téměř v polovině programů⁸ a financovaly nezbytná opatření na podporu nejpotřebnějších odvětví, přičemž zachovaly zdroje přidělené na původně plánované akce daného programu⁹.

Důležitá oblast podpory podniků zahrnovala granty na provozní kapitál pro malé a střední podniky, které jim měly pomoci zachovat provoz během hospodářského poklesu způsobeného pandemií. V Itálii například poskytl nástroj REACT-EU podporu 91 218 podnikům a přidělené prostředky činily 1,2 miliardy EUR, čímž zajistil celkové financování podniků ve výši více než 12 miliard EUR. Tato podpora znamenala okamžitou reakci na potřeby podniků v oblasti likvidity a zároveň podpořila jejich ekologickou a digitální transformaci. Více než 50 % prostředků bylo přiděleno méně rozvinutým regionům. Podniky

⁵ Týkajícího se podpory nástroje REACT-EU prostřednictvím EFRR.

⁶ Toto zjištění potvrdily dvě specializované případové podpůrné studie k reakci EFRR na krizi týkající se malých a středních podniků a odvětví zdravotnictví a podpořilo je 88 % zúčastněných stran, s nimiž byly vedeny konzultace ohledně EFRR.

⁷ Podpůrná studie k následnému hodnocení ESF.

⁸ 45%.

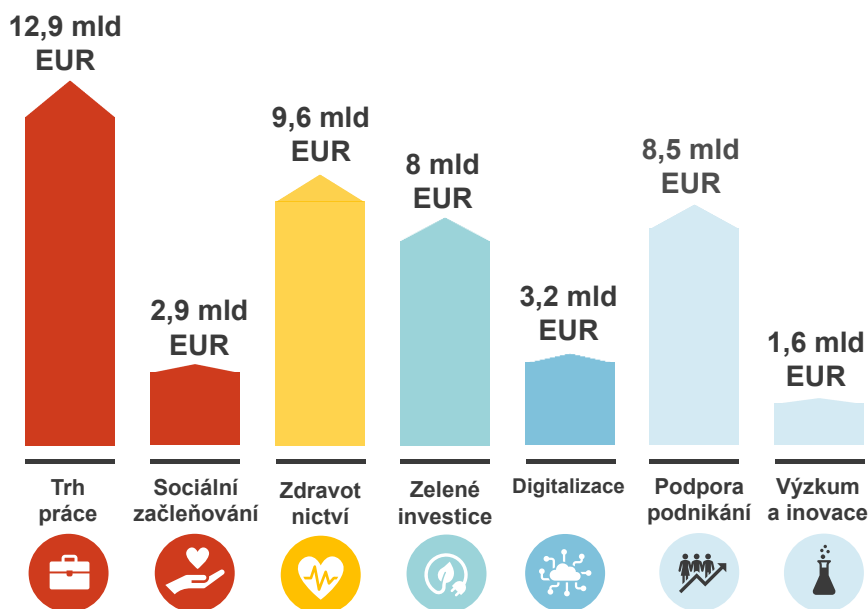
⁹ Viz příloha VI následného hodnocení EFRR a Fondu soudržnosti, podpůrná studie k reakci na krizi a příslušné specializované případové studie k malým a středním podnikům a zdravotní krizi.

rovněž obdržely účinnou podporu na ochranu pracovních míst v klíčových odvětvích hospodářství. Například chorvatský program udržení pracovních míst udržel v zaměstnání 115 000 zaměstnanců (6 % pracovní síly)¹⁰. Obdobné programy zaměřené na udržení zaměstnání a další opatření na trhu práce tvořily více než čtvrtinu této iniciativy (viz obrázek 2 níže). Nástroj REACT-EU řešil nejen naléhavé potřeby vyplývající z krize, ale fungoval také jako katalyzátor strategických investic. Některé z nich se zaměřovaly na okamžité výzvy, jako například rozšíření kapacity nemocnic, zatímco jiné se soustředily na posílení systému zdravotní péče v dlouhodobém horizontu včetně investic do výzkumu, vývoje a moderního vybavení. Například ve Francii bylo v rámci nástroje REACT-EU financováno osm projektů v nemocnici v Besançonu celkovou částkou 12 milionů EUR, zatímco univerzitní zdravotní středisko ve městě La Réunion získalo PET skener, což téměř zdvojnásobilo jeho diagnostickou kapacitu. Financované modernizace nejen zvýšily kapacitu pro zvládání bezprostředních dopadů pandemie COVID-19, ale ukázaly se jako přínosné i při následných krizích. Například vybavení nakoupené během pandemie mělo zásadní význam při řešení uprchlické krize; jako příklad může posloužit Česko, které přijalo 300 000 uprchlíků z Ukrajiny, z nichž mnozí potřebovali lékařskou péči.

Bulharsko – příklad podpory pracovní integrace vysídlených Ukrajinců

Projekt Národní agentury práce „Solidarita“ v Bulharsku byl zaměřen na začlenění více než 9 000 osob vysídlených z Ukrajiny na trh práce prostřednictvím poskytnutí psychologické podpory, kariérního poradenství a odborného poradenství na míru. Opatření zahrnovala dotované zaměstnávání, integrační příplatky na bydlení, pobídky pro zaměstnavatele k udržení zaměstnání a podporu mentorů s cílem získat zaměstnání pro 4 785 osob. Součástí projektu byly také činnosti v oblasti komunikace a řízení v souladu s požadavky na žádosti.

Obrázek 2 Hlavní tematické investice nástroje REACT-EU



Zdroj: Evropská komise. Pozn.: některé oblasti intervence byly označeny pro více témat.

¹⁰ Studie pro následné hodnocení ESF.

Tento nástroj hrál klíčovou roli při podpoře iniciativ souběžné transformace, neboť financoval investice do energetické účinnosti, digitalizace a dalších udržitelných projektů¹¹. Tato podpora měla klíčový význam pro zajištění souladu s širšími cíli politiky soudržnosti, zejména se zaměřením na dlouhodobou obnovu a regionální rozvoj¹². V Dánsku byly poskytnuty dodatečné finanční prostředky na posílení stávajících programových opatření zejména v oblasti ekologické transformace a oběhového hospodářství. Vzhledem k tomu, že původní přiděly prostředků na období 2014–2020 již byly smluvně zajištěny, dodatečné zdroje umožnily provést další investice. Itálie podpořila ekologickou transformaci místní veřejné dopravy nákupem nových plně elektrických autobusů, například v Bologni (20 milionů EUR) a v Katánii (8 milionů EUR). **Změny v některých případech posílily dlouhodobé zaměření.** Podporované malé a střední podniky byly nejen chráněny před dopady krize, ale zaznamenaly pokrok rovněž v rozvoji digitálních řešení a infrastruktury, zavedly nové technologie a snížily náklady. Například podniky v odvětví pohostinství využily tyto prostředky na rekonstrukce a k integraci pokročilého digitálního softwaru za účelem optimalizace zpracovávání objednávek a řízení klientů.

Členské státy využívaly zdroje z nástroje REACT-EU různými způsoby a svou reakci na krizi přizpůsobovaly vyvíjejícím se potřebám¹³. Důležité bylo, že poskytovaná flexibilita umožnila členským státům rovněž přidělovat větší množství prostředků územím, která je nejvíce potřebovala. Přidělené finanční prostředky vedly k významným změnám původního rozdělení zdrojů například ve Finsku, kde byly prostředky nasměrovány do jižního a západního Finska, které bylo více zasaženo pandemií. V Itálii a Česku představovala většina přímých příjemců finančních prostředků z nástroje REACT-EU veřejné subjekty¹⁴.

Speciální tematický cíl umožnil sledování dosaženého pokroku. Níže je uveden výběr ukazatelů. Celkově se pokrok značně liší podle jednotlivých ukazatelů a členských států.

¹¹ Viz podpůrná studie k reakci na krizi; Nyman a kol., 2024; Spule a Toptsidou, 2024.

¹² Potvrzeno většinou dotázaných zúčastněných stran i vnitrostátními hodnoceními obsaženými ve vzorku (příloha I).

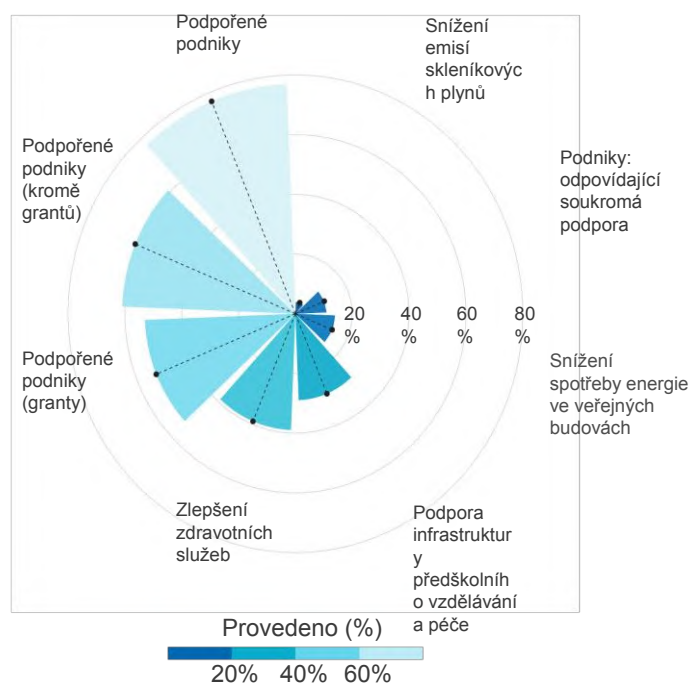
¹³ Podpůrná studie k reakci na krizi a zvláštní zpráva Evropského účetního dvora (EÚD)02/2023.

¹⁴ V Itálii se jednalo o dvě třetiny. Tyto údaje o kategorizaci nejsou k dispozici v souhrnném formátu. Pro Česko viz EY (2023).

Obrázek 3 Pokrok v plnění ukazatelů nástroje REACT-EU do roku 2022¹⁵

Ukazatel **Pokrok do roku 2022** **Pokrok při plnění cílů (v %) u osmi vybraných ukazatelů (EFRR, 2022)**

Podpořené podniky		350 000
Pracovní místa zachovaná díky zkráceným pracovním úvazkům ¹⁶		900 000
Účastníci operací na podporu podniků		2 000 000
Očkování lidí		50 000 000
Osoby využívající zlepšené služby ve zdravotnictví		200 000



Zdroj: Evropská komise.

Kromě poskytnutí dodatečných finančních prostředků zavedl nástroj REACT-EU i důležité flexibilní prvky. Ty zahrnovaly zpětnou způsobilost, která se vztahovala na výdaje vzniklé před úpravou programů. Programové orgány měly za to, že možnost 100% spolufinancování ze strany EU pomohla snížit zátěž vnitrostátních rozpočtů a umožnila využít další prostředky ze státního rozpočtu na jiné nezbytné činnosti. Účelem spolufinancování je zároveň vzbudit

¹⁵ Rok, za který byly v době vzniku tohoto dokumentu k dispozici poslední údaje. Viz metodická poznámka v příloze II.

¹⁶ 6 měsíců po ukončení podpory.

pocit odpovědnosti na vnitrostátní úrovni. Ačkoli byla tato rizika zmírněna krizovou situací, tento prvek by mohl omezit kontroly členských států a zvýšit riziko neefektivního vynakládání prostředků, protože projekty plně financované ze strany EU znamenají pro vnitrostátní orgány minimální riziko¹⁷. Byla rovněž zavedena opatření předběžného financování na pomoc zemím jako Polsko a Rumunsko při řešení uprchlické krize, která jim umožnila čerpat prostředky z nástroje REACT-EU na okamžitou pomoc lidem přicházejícím z Ukrajiny.

Ačkoli dodatečné prostředky a flexibilita měly klíčový význam pro zajištění rychlé reakce, některé regiony se potýkaly s administrativními problémy při úpravě programování finančních prostředků. Úprava priorit a rozdělování dodatečných finančních prostředků vyžadovaly značné administrativní kapacity, což v některých případech vedlo ke zpožděním. Tuto zátěž ještě prohloubila nutnost připravit se také na nové programy a postupné převádění operací z programového období 2014–2020 do programového období 2021–2027.

Kromě toho byla pro provádění k dispozici jen krátká doba, což představovalo výzvu z hlediska účinnosti. Příjemci projektu museli urychleně připravit a vybudovat několik projektových subjektů, oslovit cílové skupiny, zavést nový výzkum a inovace či další potřebnou infrastrukturu a provést potřebná opatření¹⁸. To je podloženo údaji na úrovni operací, které naznačují, že projekty REACT-EU byly v období 2014–2020 v porovnání s ostatními projekty spíše kratší. To samozřejmě částečně souvisí i s povahou některých intervencí, například zdravotnického vybavení nebo provozního kapitálu pro malé a střední podniky. Výsledky průzkumu ukázaly, že krátká lhůta pro provádění přispěla ke zpoždění mnoha projektů, přičemž některé z nich byly nakonec zrušeny v důsledku řady po sobě jdoucích krizí. Respondenti rovněž upozorňovali na obtíže při rychlém výběru projektů, které odpovídaly podmínkám a kategoriím investic požadovaným v rámci nástroje REACT-EU, což zpoždění ještě prodlužovalo.

Za situace rychle se rozvíjející zdravotní krize a politických změn měla rychlá a účinná reakce na pandemii COVID-19 klíčový význam. Navzdory tomu, že politika soudržnosti je ze své podstaty dlouhodobá, se nástroji REACT-EU podařilo uskutečnit rychlé nasazení zdrojů. Přestože nástroj poskytoval nové zdroje, délka vyjednávání spolunormotvůrců byla kratší než průměrná doba u srovnatelných změn¹⁹. Ještě důležitější bylo, že programové změny nástroje REACT-EU byly zpracovány za třetinu času, který byl k tomuto účelu zapotřebí ve srovnání s obdobím před únorem 2020 (tj. před krizí). Nástroj REACT-EU rychle zmobilizoval značné finanční prostředky na boj proti negativním dopadům pandemie²⁰.

5. KOORDINOVANÁ REAKCE NA KRIZI

Zavedení nástroje REACT-EU bylo součástí série koordinovaných protikrizových iniciativ. V počátečních fázích pandemie byla využita investiční iniciativa pro reakci na koronavirus (CRII/CRII+) jako součást přeorientování zdrojů z dlouhodobých strukturálních investic na řešení naléhavých krizových potřeb²¹. Nástroj REACT-EU byl pokračováním a rozšířením

¹⁷ EÚD (2023); Evropský parlament, Kiss-Gálfalvi a kol. (2024).

¹⁸ Nyman a kol., 2024.

¹⁹ 209 dní oproti 220 dnům (v letech 2007–2013 a 2014–2020). Údaje vycházejí ze zvláštní zprávy EÚD 02/2023.

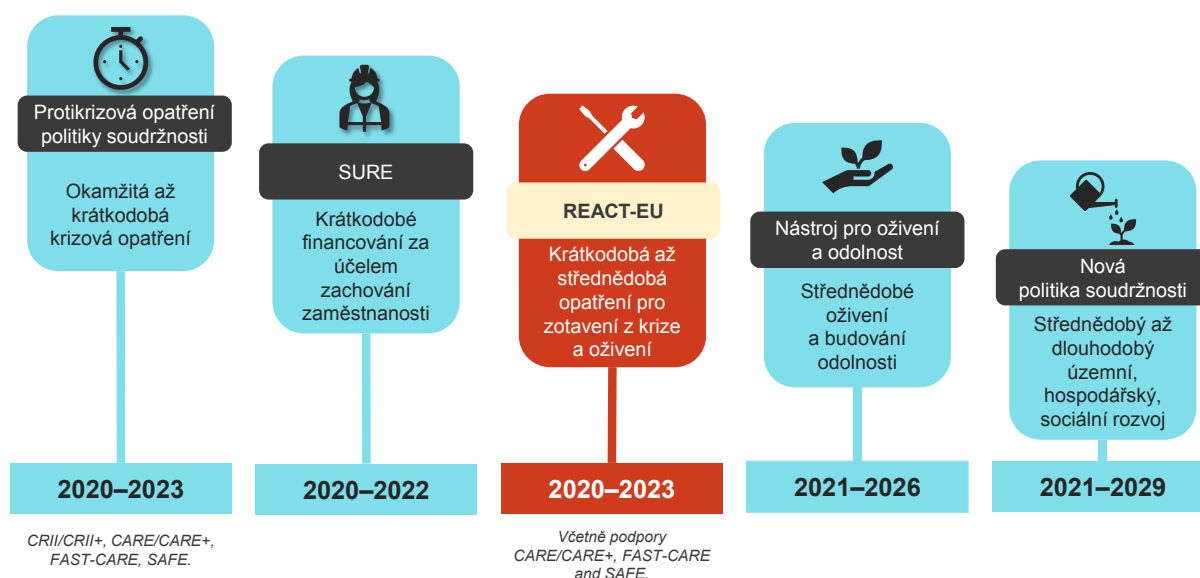
²⁰ Potvrzuje to i zpráva Evropského účetního dvora z roku 2023.

²¹ Další podrobnosti o všech krizových mechanismech politiky soudržnosti lze nalézt v následných hodnoceních EFRR a Fondu soudržnosti a v následném hodnocení ESF. Ohledně CRII viz také předběžné

protikrizových opatření zavedených v rámci iniciativ CRII a CRII+, avšak s podstatně širším rozsahem a ambicemi. Poskytl další finanční prostředky na podporu dlouhodobého úsilí o oživení včetně podpory malých a středních podniků, zdravotnictví a zaměstnanosti. Některé dlouhodobé strukturální investice byly kvůli pandemii odloženy. Dodatečné financování z nástroje REACT-EU však umožnilo přijmout více opatření, aniž se změnila původní logika programů, a zároveň využít zavedené programy a struktury.

Nástroj REACT-EU fungoval rovněž jako most mezi programovými obdobími a sehrál klíčovou roli při oživení investičních aktivit, zejména díky sladění s cíli digitální a ekologické transformace. Například v rakouském operačním programu Investice do růstu a zaměstnanosti pro využití prostředků z EFRR 2014–2020 sloužil nástroj REACT-EU jako přechodový mechanismus, který umožnil financování iniciativ v oblasti ekologické a digitální transformace.

Obrázek 4 Pořadí fiskálních protikrizových opatření EU



Zdroj: Evropská komise.

Tyto prostředky přispěly spolu s nástrojem pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) k udržení míry zaměstnanosti během pandemie prostřednictvím cílených opatření na zachování pracovních míst a podpory přizpůsobení²². V některých zemích byly programy SURE a REACT-EU účinně zkombinovány za účelem financování programů udržení pracovních míst. Například ve Španělsku směřovalo 2,7 miliardy EUR ze zdrojů programu REACT-EU na zkrácené pracovní úvazky²³.

hodnocení podpory poskytnuté ESF a FEAD v rámci investičních iniciativ pro reakci na koronavirus (CRII a CRII+) – SWD(2023) 249 final.

²² Studie na podporu následného hodnocení ESF konstatovala, že ESF v rámci iniciativy CRII nesporně přispěl k operacím v oblasti zaměstnanosti v souvislosti s pandemií. Údaje o nástroji REACT-EU jsou sice omezenější, avšak z iniciativy CRII a z případových studií rovněž vyplývá pozitivní dopad na přispění k obnově po pandemii v oblasti zaměstnanosti, což dále potvrzují i důkazy získané ze shromažďování primárních údajů prostřednictvím rozhovorů a dotazníků.

²³ Rámec vnitřní kontroly (2024).

Rychlá příprava a provádění nástroje REACT-EU přinesla problémy rovněž při zajišťování soudržnosti s ostatními nástroji EU. Nástroje REACT-EU i RRF se zaměřovaly na podobná odvětví, jako je například podnikatelské prostředí a výzkum, což vytvářelo riziko překrývání. Ačkoli rozdíl mezi oběma nástroji byl v zásadě jasný, nebyly vždy vzájemně formálně koordinovány, což představovalo další administrativní zátěž pro programové orgány. Naléhavost rozhodování ovlivnila také vnitřní konzistentnost, protože rychlost provádění někdy vedla k nesouladu mezi přeprogramovanými cíli a skutečnými operacemi. Některé regiony například původně přidělily finanční prostředky na projekty v oblasti zdravotnictví, ale později identifikovaly naléhavější potřeby v odvětvích, jako je vzdělávání a zaměstnanost, což si vyžádalo další úpravu programování a vedlo to ke zpožděním.

Z hodnocení vyplynulo, že vnitrostátní reakce a činnosti REACT-EU byly soudržné a že tento nástroj hrál důležitou doplňkovou roli. Během pandemie se podporovaná opatření zaměřovala na investice a infrastrukturu s dlouhodobější perspektivou, přičemž vnitrostátní a regionální fondy byly v řadě zemí určeny na naléhavé a méně komplexní potřeby (např. vakcíny v Česku). Nástroje politiky soudržnosti měly zásadní význam na regionální úrovni pro zajištění likvidity a flexibility, zejména v případě podpory malých a středních podniků a mimořádných opatření, čímž posílily úsilí jednotlivých států. Hodnocení nezjistilo žádné důkazy o přesměrování vnitrostátních zdrojů ani o dvojím financování.

6. PŘIDANÁ HODNOTA ZE ZAPOJENÍ EU

Shromážděné důkazy zdůrazňují, že podpora prostřednictvím nástroje REACT-EU účinně přispěla k obnově po pandemii. Zdroje uvolněné na protikrizová opatření politiky soudržnosti včetně financování REACT-EU zároveň představovaly jen poměrně malý podíl na celkové reakci členských států na krizi²⁴. Dodatečné financování však mělo prokazatelně zásadní význam pro mnoho regionů a odvětví.

Důležitou přidanou hodnotou nástroje REACT-EU bylo to, že poskytoval podporu regionům s omezenými finančními zdroji a v případech, kdy by samotné vnitrostátní zdroje nebyly schopny zajistit protikrizová opatření ve stejném rozsahu. Nástroj REACT-EU zachoval územní zaměření politiky soudržnosti a v důsledku toho se prioritně zaměřil na podporu méně rozvinutých regionů. Zpětná vazba od zúčastněných stran i vnitrostátní hodnocení potvrzují, že bez financování z nástroje REACT-EU by celkový rozsah podpory i výdaje na dlouhodobé investice do ekologické a digitální transformace byly menší²⁵. Prostřednictvím nástroje REACT-EU měly programy možnost i nadále podporovat investice zaměřené na budoucnost namísto toho, aby soustředily všechny zdroje plně na nouzová opatření.

Kromě toho měly fondy z nástroje REACT-EU rozsáhlý pozitivní vliv na udržitelnost projektů, vnitrostátní rozpočty, nové cílové skupiny (např. zdravotnický personál) a rychlost provádění, zejména v oblastech souvisejících s ekologickou transformací, rozvojem kompetencí, digitalizací a lékařskou pomocí. Nástroj REACT-EU navíc v době, kdy byla protikrizová opatření do značné míry centralizována, pomohl zajistit, aby se na řešení krize i nadále podílely místní a regionální orgány.

²⁴ V porovnání s částkou 50,6 miliardy EUR, která byla poskytnuta v rámci nástroje REACT-EU, bylo v reakci na krizi malých a středních podniků ve všech členských státech uvolněno 2,3 bilionu EUR, což bylo jedenáctkrát více než prostředky uvolněné na zdravotní krizi (202 miliard EUR) a čtyřikrát více než prostředky uvolněné na energetickou krizi (539 miliard EUR).

²⁵ Viz podpůrná studie k reakci na krizi a závěry vnitrostátních hodnocení v příloze II.

7. ZÁVĚRY

Nástroj REACT-EU byl rychlý a vzhledem ke svému celkovému rozsahu i účinný při řešení zdravotních a hospodářských dopadů krize COVID-19 i při překlenování obou programových období. Urychlil provádění příštího rámce, zejména prostřednictvím opatření v oblasti oživení, která položila v programech na období 2021–2027 základ pro posílení odolnosti členských států a regionů. Nástroj REACT-EU navíc pomohl zajistit, aby se do této reakce zapojily místní a regionální orgány, zatímco řada jiných mechanismů reakce na krize (na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni) byla více centralizována.

Změny a opatření zavedené v rámci mechanismů reakce na krize a nástroje REACT-EU byly relevantní pro řešení vznikajících potřeb a výzev, zejména prostřednictvím investic do zdravotnické infrastruktury a podpory malých a středních podniků. V rámci nástroje REACT-EU bylo uvolněno 9,6 miliardy EUR na podporu zdravotnických opatření včetně infrastruktury pro chlazení vakcín, která měla klíčový význam pro zavedení vakcín. Kromě toho poskytl nástroj REACT-EU malým a středním podnikům dotace na provozní kapitál a zaměstnancům dotace na mzdy, aby jim pomohl pokračovat v podnikání, resp. udržet si zaměstnání v době poklesu způsobeného pandemií a usnadnil oživení díky návratu ekonomické poptávky. Jako součást celkových opatření pro řešení krize sehrál důležitou roli při zmírňování negativních hospodářských dopadů na malé a střední podniky, přičemž podle odhadů mělo z podpory REACT-EU přímý prospěch 1,5 % malých a středních podniků v EU. Tato částka pro srovnání představovala zhruba 2 % celkové fiskální reakce na pandemii.

100% spolufinancování ze strany EU odstranilo potřebu spolufinancování ze strany členských států, což bylo důležité zejména v regionech s omezenějšími rozpočty, kterým to umožnilo rychlý pokrok.

Nástroj REACT-EU urychlil provádění, protože dodatečné financování zajistilo, že **členské státy mohly rychle uvolnit zdroje, aniž by musely přesměřovávat prostředky z jiných priorit. Krátká doba provádění, během níž bylo možné využít finanční prostředky, zároveň představovala určitou výzvu pro účinnost nástroje REACT-EU.** Příjemci projektu museli rychle připravit a vybudovat několik projektových subjektů, oslovit cílové skupiny a provést nový výzkum a inovace. Ačkoli dodatečné finanční prostředky **a flexibilita měly klíčový význam pro zajištění rychlé reakce, některé regiony se potýkaly s administrativními problémy při programování prostředků.** Úprava priorit a rozdělování dodatečných finančních prostředků vyžadovaly značnou kapacitu, což v některých případech vedlo ke zpožděním. Existence specializovaného tematického cíle umožnila sledovat výdaje a výkonnost, což zvýšilo transparentnost navzdory krizové situaci.

Přestože je REACT-EU krizovým nástrojem, byl i nadále v souladu s širšími cíli politiky soudržnosti, zejména se zaměřením na dlouhodobou obnovu a regionální rozvoj. Poskytl příležitost podpořit zdravotnickou infrastrukturu, sociální služby a podnikání a zajistit, aby byly regiony lépe připraveny na budoucí výzvy. Opatření nástroje REACT-EU hrála roli také při **podpoře iniciativ souběžné transformace díky financování investic do energetické účinnosti, digitalizace a dalších udržitelných projektů.**

Bylo zjištěno, že nástroj REACT-EU byl z větší části v souladu s krizovým řízením EU, přičemž jejich cíle byly jednoznačně sladěny, zejména pokud jde o zdravotní péči a podporu malých a středních podniků v počátečních fázích. Vyskytly se však případy překrývání a problémů s koordinací, zejména pokud šlo o zapojení programových orgánů politiky soudržnosti do přípravy plánů oživení a odolnosti.

Jak následné hodnocení období 2014–2020, tak hodnocení v polovině období 2021–2027 dospěly k závěru, že politika soudržnosti stále potřebuje řešit některé problémy v oblasti administrativní kapacity a komplexních postupů. Příklad nástroje REACT-EU nicméně ukazuje, že i v **době krize může být systém poskytování účinným nástrojem pro vyplácení finančních prostředků a řízení projektů.**

SEZNAM ZDROJŮ

Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora 05/2025 z roku 2025: Akce v rámci politiky soudržnosti na podporu uprchlíků v Evropě – zvýšila se flexibilita, ale nedostatek údajů brání budoucímu hodnocení účinnosti

Spatial Foresight, ÖIR, t33 and wiiw (2025 – připravuje se) *WP12: Reakce na krize – následné hodnocení programového období 2014–2020* – je na ni odkazováno jako na podpůrnou studii k reakci na krizi

Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora 05/2025: *Akce v rámci politiky soudržnosti na podporu uprchlíků v Evropě*

Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora 02/2023: *Úprava pravidel politiky soudržnosti v reakci na pandemii COVID-19*

Ecorys, Ismeri Europa a 3s (2025 – připravuje se): *Studie na podporu následného hodnocení Evropského sociálního fondu a Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí na období 2014–2020*. – je na ni odkazováno jako na podpůrnou studii k následnému hodnocení ESF.

Kiss-Gálfálvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., Gojsic, D. (2024) *Lessons learned from the implementation of crisis response tools at EU level. Part I: Assessing implementation and implications (Poučení z provádění nástrojů pro reakci na krize na úrovni EU. Část I: Posouzení provádění a důsledků)*

Dozhdeva, V a Jabri, E. (2023) „*Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes*“ (*Sladění reakce na krizi a dlouhodobých cílů: řešení vícenásobných tlaků v rámci programů politiky soudržnosti*), zpráva pro 53. konferenci IQ-Net.

Dozhdeva, V., & Fonseca, L. (2021) „*Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality*.“ (*Řetězová reakce: posun priorit politiky soudržnosti v nové realitě*)

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 (Dopad pandemie COVID-19 a války na Ukrajině na soudržnost EU. Část II: Přehled a výhled)*, Výzkum pro výbor REGI. Evropský parlament, tematická sekce Strukturální politika a politika soudržnosti, Brusel.

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. (Dopady pandemie COVID-19 a války na Ukrajině na soudržnost EU a politiku soudržnosti EU. Část I: Přehled a první analýza)*. Tematická sekce Strukturální politika a politika soudržnosti, Brusel.

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) *Hodnocení evropského nástroje pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci*.

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