

Bruselj, 13. oktober 2025
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	10. oktober 2025
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o oceni instrumenta REACT-EU

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2025) 634 final.

Priloga: COM(2025) 634 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 10.10.2025
COM(2025) 634 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
o oceni instrumenta REACT-EU

Kazalo

1.	UVOD	1
2.	OKVIR.....	1
3.	OBRAVNAVANJE POTREB, POVEZANIH S KRIZO	2
4.	UČINKOVITO IN HITRO ODZIVANJE NA KRIZE.....	3
5.	USKLAJENO ODZIVANJE NA KRIZE	6
6.	DODANA VREDNOST UKREPANJA EU.....	8
7.	SKLEPNE UGOTOVITVE	9
	SEZNAM VIROV	11
	PRILOGA I: UGOTOVITVE VZORČENIH NACIONALNIH OCEN INSTRUMENTA REACT-EU	
	PRILOGA II: METODOLOGIJA IN DODATNI PODATKI.....	
	Metodologija.....	
	Dodatni podatki	

1. UVOD

Pomoč pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope (REACT-EU)¹ je bila uvedena leta 2020 kot del pobude **Next Generation EU**. **Obsegala je dodatne vire za države članice in regije ter bila zasnovana za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije** ter podporo **ciljem zelenega in digitalnega prehoda EU**. Leta 2022 se je področje uporabe REACT-EU povečalo, da bi se podprl odziv na ukrajinsko begunsko krizo, leta 2023 pa je bilo dodatno razširjeno zaradi obravnavanja posledic energetske krize.

REACT-EU je z dodatnimi viri v višini 50,6 milijarde EUR dopolnil že obstoječe programe kohezijske politike za obdobje 2014–2020, podprte iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Evropskega socialnega sklada (ESS) ter Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD) in pobude za zaposlovanje mladih (YEI). Ta pristop je pripomogel k hitremu načrtovanju in izvajanju teh dodatnih virov. Uporabljala so se lahko do konca leta 2023, enako kot prvotno dodeljena sredstva. To financiranje je predstavljalo drugi največji delež instrumenta Next Generation EU.

V skladu z uredbo o REACT-EU² mora Evropska komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti oceno instrumenta. To poročilo temelji na podporni študiji o odzivanju ESRR na krize (v nadaljnjem besedilu: podporna študija o odzivanju na krize) in podporni študiji za naknadno oceno ESS. V njem so predstavljene tudi glavne ugotovitve iz vzorca analiz, ki so jih države članice izvedle kot del svoje obveznosti ocenjevanja izvajanja REACT-EU.

2. OKVIR

Med letoma 2020 in 2023 je EU prizadela vrsta kriz brez primere. Pandemija COVID-19, ki je izbruhnila v začetku leta 2020, **je povzročila nenaden in hud šok za gospodarstva, družbe in zdravstvene sisteme**. Zdravstvena kriza je terjala življenja, ogrozila varnost zdravstvenih delavcev ter močno obremenila zdravstvene sisteme z vidika stroškov in vzdržnosti. **Omejevalni ukrepi, uvedeni za zaustavitev širjenja virusa, so povzročili gospodarsko krizo** z različnimi posledicami med sektorji in območji, kar je razkrilo ranljivosti med regijami in družbenimi skupinami ter pomenilo tveganje za povečanje razlik.

EU se je na krizo odzvala z vrsto usklajenih in skupnih ukrepov. Ukrepi, sprejeti v odziv na pandemijo COVID-19, so vključevali usklajevanje na področju zdravja, centralizirano javno naročanje cepiv, finančno podporo za sheme za ohranjanje delovnih mest terčasne fiskalne določbe in določbe o državni pomoči za podporo državam članicam. Pomembna je tudi vzpostavitev instrumenta Next Generation EU, največjega svežnja fiskalnih spodbud, ki ga je kadar koli uvedla EU. Sveženj Next Generation EU je temeljil na mehanizmu za okrevanje in odpornost, prek pobude REACT-EU pa je zagotovil dodatne vire za kohezijsko politiko.

Vojaška agresija Rusije proti Ukrajini, ki se je začela 24. februarja 2022, je sprožila vrsto novih kriz z daljnosežnimi posledicami. **Med najbolj neposrednimi je bila razselitev znatnega dela ukrajinskega prebivalstva v EU.** Do konca leta 2023 je bilo po vsej Evropi zabeleženih skoraj šest milijonov razseljenih Ukrajincev, od tega je bilo 4,2 milijona

¹ Uredba (EU) 2020/2221.

² Člen 2 Uredbe (EU) 2020/2221.

upravičencev do začasne zaščite v EU³. Invazija je še zaostрила že obstoječo energetska krizo, saj je bil uvoz zemeljskega plina iz Rusije ustavljen. To je še posebej negativno vplivalo na EU, ki se je močno zanašala na zunanje vire energije. Energetska krizo je bilo sicer moč čutiti po vsej Evropi, njene posledice pa so se močno razlikovale med državami in regijami. Te zaporedne krize so bile do neke mere ublažene z ukrepi, načrtovanimi v okviru REACT-EU. V tem poročilu je REACT-EU ocenjen glede na svoje prvotne cilje.

3. OBRAVNAVANJE POTREB, POVEZANIH S KRIZO

Zaradi pandemije se je pojavila velika potreba po javnih naložbah v zdravstvene sisteme držav članic in v različne gospodarske sektorje, kar je povzročilo pritisk na nacionalne proračune. Krize so botrovale tudi izzivom, s katerimi so se pri izvajanju srečevali organi, pristojni za programe kohezijske politike, in upravičenci. Zaradi javnozdravstvenih ukrepov, uvedenih za zaježitev širjenja virusa, je bilo še posebej težko doseči nekatere ciljne skupine, kot so ranljive skupine in upravičenci na oddaljenih podeželskih območjih. Poleg tega je prekinitev dela na kraju samem povzročila zamude in začasno odložitev več infrastrukturnih projektov. Motnje v dobavnih verigah in zapiranje meja so povzročili, da so se čezmejne pobude še dodatno zapletle. Poleg tega je bilo negotovo makroekonomsko okolje verjetno razlog za upad zanimanja za sodelovanje v dolgoročnejših projektih, tudi tistih, ki se financirajo iz kohezijske politike, kar je dodatno vplivalo na prizadevanja za izvajanje.

Okvir kohezijske politike je bil prilagojen tako, da bi države članice podprl pri odzivanju na krize, odpravil ozka grla ter zmanjšal pritisk na nacionalne javne uprave in proračune. REACT-EU je zagotovil dodatne vire za okvir kohezijske politike, ki dopolnjujejo že obstoječe programe za obdobje 2014–2020⁴. Ta instrument je bil zasnovan za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije ob hkratnem podpiranju ciljev dvojnega prehoda. Financiranje je bilo skoncentrirano, pri čemer so tri države (Italija, Španija in Francija) prejele skoraj dve tretjini vseh dodeljenih sredstev.

Slika 1 Rekonstruirana intervencijska logika REACT-EU

Potrebe	Cilji	Vložki	Učinki	Rezultati	Vplivi
Likvidnost za odpravo pomanjkanja, ki je posledica nenadnega in znatnega povečanja javne porabe za potrebe zdravstvenega in drugih gospodarskih sektorjev, zlasti MSP	Spodbujanje odprave posledic krize ter priprava zelenega, digitalnega in odpornega okrevanja z naložbami v: - zdravstvo - podporo podjetjem - dvojni prehod - naložbe v zaposlovanje, izobraževanje in socialne storitve	- Likvidnostni in finančni ukrepi - Razširjena upravičenost - Prožnost pri prenosu ali reprogramiranju sredstev - Upravne poenostavitve	- Nove/prilagojene operacije - Dodelitev/prerazporeditev virov za boj proti krizam - Hitrejša uporaba virov in zmanjšano upravno breme	- Obravnavano pomanjkanje likvidnosti - Povečana javna poraba za zdravstvo - Povečana javna poraba za sektorje, ki jih je prizadela javnozdravstvena kriza, in za MSP	- Ublažene gospodarske, socialne in zdravstvene posledice kriz - Hitrejše okrevanje - Ublažena dolgoročnejša tveganja, povezana s krizo, tudi za kohezijo - Hitrejši zeleni in digitalni prehod

Vir: Evropska komisija.

³ Eurostat (2024), na voljo [tukaj](#).

⁴ Formula za dodelitev, ki se je uporabljala za REACT-EU, se je razlikovala od običajne metodologije kohezijske politike. Prednost so imele manj razvite države, pri izračunu pa se je upoštevalo tudi zmanjšanje BDP in zaposlenosti (mladih).

Velika večina deležnikov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja, je menila, da je REACT-EU usklajen z nastajajočimi potrebami njihovih držav in regij. Odzivi so bili zlasti pozitivni v zvezi z ustreznostjo instrumenta za obravnavanje gospodarskih posledic pandemije. Ključna je bila ustavitev izgube delovnih mest, ki jo je povzročil upad gospodarskega povpraševanja. Večina podpore ESS je bila namenjena podjetjem in zaposlenim, da bi se jim pomagalo pri ohranjanju zaposlitev z ureditvami skrajšanega delovnega časa. Podpora, povezana z zdravjem, je bila v okviru kohezijske politike razmeroma nova in se je večinoma financirala prek pobud držav članic. Kljub temu sta dve tretjini anketirancev⁵ navedli, da je REACT-EU usklajen s potrebami, povezanimi z zdravjem.

4. UČINKOVITO IN HITRO ODZIVANJE NA KRIZE

REACT-EU je učinkovito obravnaval zdravstvene in gospodarske posledice krize zaradi COVID-19, zlasti z naložbami v zdravstveno infrastrukturo in podporo MSP⁶, izvajalskim organom pa je omogočil, da spodbujajo ustvarjanje delovnih mest in zagotavljajo visokokakovostna delovna mesta⁷. Države članice so dodatne vire uporabile v skoraj polovici programov⁸, in sicer za financiranje bistvenih ukrepov za podporo sektorjem, ki so pomoč najbolj potrebovali, hkrati pa so ohranile vire, dodeljene prvotno načrtovanim ukrepom programov⁹.

Pomembno področje podpore podjetjem je vključevalo nepovratna sredstva za obratni kapital za MSP, ki bi jim omogočila nadaljnje poslovanje v času gospodarskega upada zaradi pandemije. V Italiji je na primer REACT-EU zagotovil podporo 91 218 podjetjem z dodeljenimi sredstvi v višini 1,2 milijarde EUR, s čimer je podjetjem zagotovil skupno financiranje v višini več kot 12 milijard EUR. Podpora je zagotovila takojšen odziv na likvidnostne potrebe podjetij ter podprla njihov zeleni in digitalni prehod. Več kot 50 % virov je bilo dodeljenih manj razvitim regijam. Podjetja so prejela tudi učinkovito podporo za zaščito delovnih mest v ključnih gospodarskih sektorjih. V okviru hrvaškega programa za ohranjanje delovnih mest je na primer zaposlitev obdržalo 115 000 oseb (6 % delovne sile)¹⁰. Podobne sheme za ohranjanje delovnih mest in drugi ukrepi na trgu dela so predstavljali več kot četrtno pobude (glej sliko 2 spodaj). REACT-EU ni obravnaval le nujnih potreb, ki jih je povzročila kriza, temveč je tudi spodbudil strateške naložbe. Nekatere so bile usmerjene v neposredne izzive, kot je povečanje bolnišničnih zmogljivosti, druge pa so se osredotočile na dolgoročno krepitev zdravstvenega sistema, vključno z naložbami v raziskave, razvoj in napredno opremo. V Franciji se je na primer iz REACT-EU financiralo osem projektov v bolnišnici v Besançonu v skupni vrednosti 12 milijonov EUR, v univerzitetnem zdravstvenem centru na Reunionu pa so nabavili napravo za pozitronsko emisijsko tomografijo in tako svoje diagnostične zmogljivosti skoraj podvojili. Financirane nadgradnje niso le povečale zmogljivosti za obvladovanje neposrednih posledic pandemije COVID-19, temveč so se izkazale za koristne tudi v poznejših krizah. Oprema, kupljena med pandemijo,

⁵ Zajema podporo REACT-EU prek ESRR.

⁶ To ugotovitev sta potrdili posebni študiji primerov o MSP in zdravstvenem sektorju, izvedeni v okviru podporne študije o odzivanju ESRR na krize, z njo pa se je tudi strinjalo 88 % deležnikov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja o ESRR.

⁷ Podporna študija za naknadno oceno ESS.

⁸ 45 %.

⁹ Glej Prilogo VI k naknadni oceni ESRR in Kohezijskega sklada, podporno študijo o odzivanju na krize ter z njo povezani posebni študiji primerov o MSP in zdravstveni krizi.

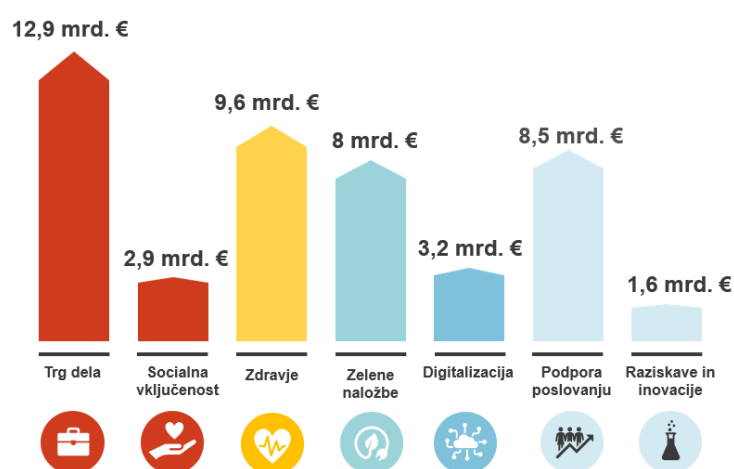
¹⁰ Študija za naknadno oceno ESS.

je bila denimo ključna pri odzivanju na begunsko krizo, kot se je pokazalo na Češkem, ki je sprejela 300 000 beguncev iz Ukrajine, od katerih jih je veliko potrebovalo zdravstveno oskrbo.

Bolgarija – primer podpore za vključevanje razseljenih Ukrajincev na trg dela

V Bolgariji je bil projekt Solidarnost nacionalne agencije za zaposlovanje z zagotavljanjem psihološke podpore, kariernega svetovalnega dela in prilagojenega strokovnega usmerjanja namenjen vključevanju več kot 9 000 razseljenih oseb iz Ukrajine na trg dela. Cilj ukrepov, ki so vključevali subvencionirano zaposlovanje, dodatke za vključevanje za nastanitev, spodbude za delodajalce za ohranjanje delovnih mest in podporo mentorjem, je bila zaposlitev 4 785 oseb. Zahteve za prijavo so določale, da projekt vključuje tudi dejavnosti komuniciranja in upravljanja.

Slika 2 Krovne tematske naložbe REACT-EU



Vir: Evropska komisija. Opomba: nekatera področja ukrepanja so zadevala več tem.

Instrument je imel ključno vlogo pri podpiranju pobud dvojnega prehoda, saj je financiral naložbe v energijsko učinkovitost in digitalizacijo ter druge trajnostne projekte¹¹. Ta podpora je bila ključna za zagotavljanje skladnosti s širšimi cilji kohezijske politike, zlasti s poudarkom na dolgoročnem okrevanju in regionalnem razvoju¹². Na Danskem so bila zagotovljena dodatna sredstva za okrepitev obstoječih programskih ukrepov, zlasti na področju zelenega prehoda in krožnega gospodarstva. Ker so bile pogodbe za prvotno dodeljena sredstva za obdobje 2014–2020 že sklenjene, so dodatni viri omogočili nadaljnje naložbe. Italija je spodbujala zeleni prehod lokalnega javnega prevoza z nakupom novih popolnoma električnih avtobusov, na primer v Bolgorni (20 milijonov EUR) in Catanii (8 milijonov EUR). **V nekaterih primerih se je na podlagi sprememb okrepila dolgoročna osredotočenost.** MSP, ki so prejela podporo, so imela koristi v obliki ublaženih učinkov krize ter so dosegla napredek na področju digitalnih rešitev in razvoja infrastrukture, sprejela nove tehnologije in zmanjšala stroške. Podjetja v gostinstvu in hotelirstvu so na primer ta sredstva uporabila za prenavo in integracijo napredne digitalne programske opreme za optimizacijo obdelave naročil in upravljanja odnosov s strankami.

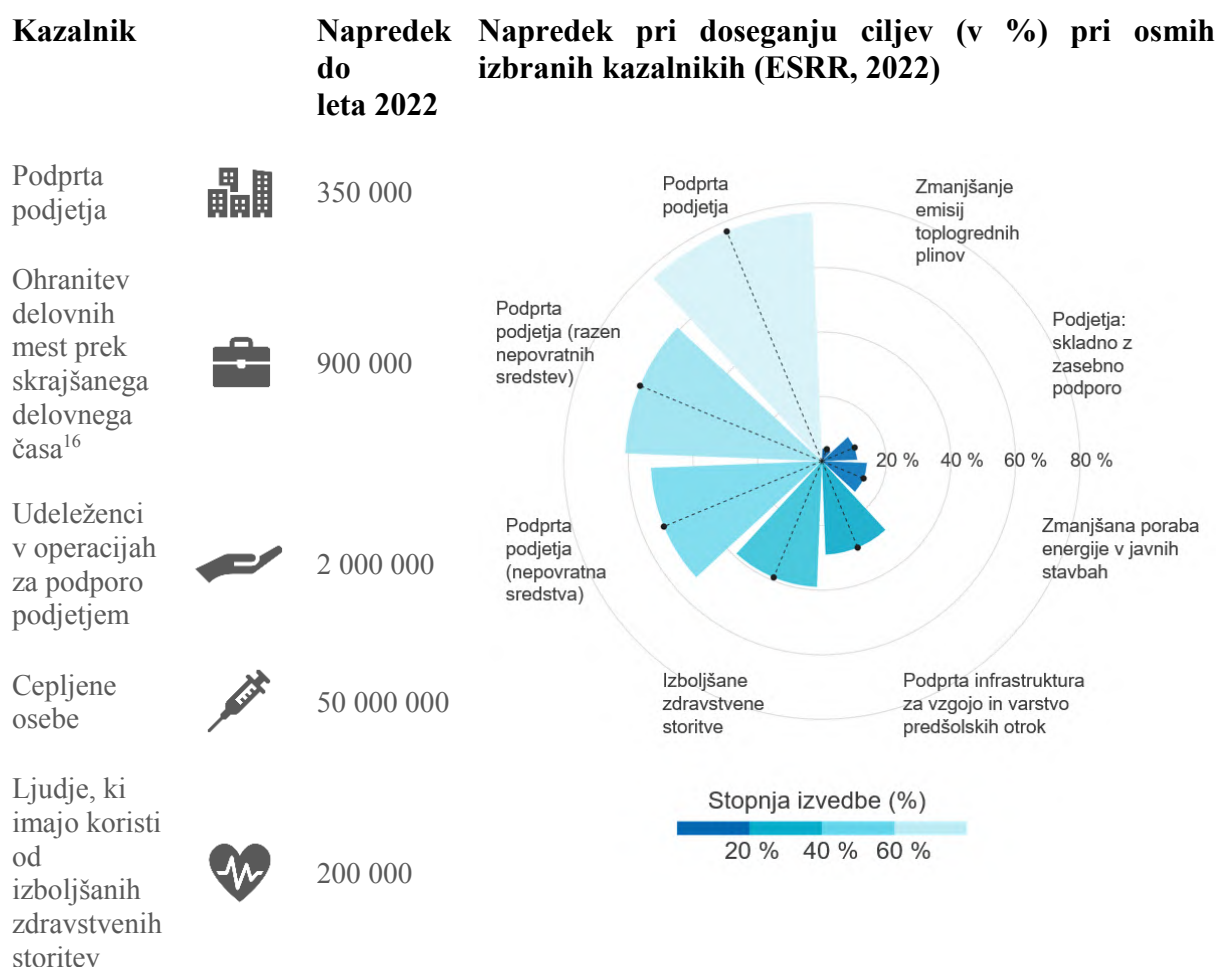
¹¹ Glej podporno študijo o odzivanju na krize; Nyman in drugi, 2024; Spule in Toptsidou, 2024.

¹² To je potrdila večina anketiranih deležnikov, pa tudi nacionalne ocene iz vzorca (Priloga I).

Države članice so vire REACT-EU uporabljale na različne načine in odzivanje na krize prilagodile spreminjajočim se potrebam¹³. Pomembno je, da je ponujena prožnost državam članicam omogočila tudi, da so večje zneske virov dodelile območjem, ki so jih najbolj potrebovali. Dodeljena sredstva so na primer povzročila znatne spremembe v prvotni porazdelitvi virov na Finskem, pri čemer so se sredstva namenila južni in zahodni Finski, ki ju je pandemija prizadela močneje. V Italiji in na Češkem je bila večina neposrednih upravičencev do financiranja REACT-EU javnih subjektov¹⁴.

Namenski tematski cilj je omogočil spremljanje sporočenega napredka. V nadaljevanju je predstavljen izbor kazalnikov. Na splošno se napredek med kazalniki in državami članicami zelo razlikuje.

Slika 3 Napredek pri kazalnikih REACT-EU do leta 2022¹⁵



Vir: Evropska komisija.

REACT-EU je poleg zagotavljanja dodatnega financiranja prinesel tudi pomembno prožnost. Ta je vključevala retroaktivno upravičenost, ki je zajemala odhodke, nastale pred

¹³ Podporna študija o odzivanju na krize in posebno poročilo Evropskega računskega sodišča 02/2023.

¹⁴ V Italiji dve tretjini. Takšni podatki o kategorizaciji niso na voljo v združenih obliki. Za Češko glej EY (2023).

¹⁵ Leto, za katero so bili v času pisanja na voljo najnovejši podatki. Glej metodološko opombo v Prilogi II.

¹⁶ 6 mesecev po koncu podpore

prilagoditvijo programov. Organi, pristojni za programe, so poročali, da je možnost 100-odstotnega sofinanciranja EU pomagala razbremeniti nacionalne proračune in omogočila uporabo dodatnih sredstev iz državnega proračuna za druge potrebne dejavnosti. Po drugi strani je namen sofinanciranja vzbuditi občutek lastništva na nacionalni ravni. Čeprav so se zaradi kriznih razmer taka tveganja zmanjšala, bi se lahko zaradi te značilnosti zmanjšali pregledi držav članic, s čimer bi se povečalo tveganje neučinkovite porabe, saj projekti, ki jih v celoti financira EU, za nacionalne organe pomenijo minimalno tveganje¹⁷. Uvedeni so bili tudi ukrepi predhodnega financiranja za pomoč državam, kot sta Poljska in Romunija, pri obvladovanju begunske krize, kar je tem državam omogočilo črpanje sredstev REACT-EU za zagotavljanje takojšnje pomoči ljudem, ki prihajajo iz Ukrajine.

Čeprav sta bila dodatno financiranje in prožnost ključna za zagotovitev hitrega odziva, so se v nekaterih regijah soočali z upravnimi izzivi pri reprogramiranju sredstev. Za prilagoditev prednostnih nalog in razdelitev dodatnih sredstev je bila potrebna znatna upravna zmogljivost, kar je v nekaterih primerih povzročilo zamude. To breme se je še povečalo, ker se je bilo treba pripraviti tudi na nove programe in večfazno izvajanje operacij iz programskega obdobja 2014–2020 v programskem obdobju 2021–2027.

Poleg tega je bilo obdobje izvajanja kratko, kar je predstavljalo izziv v smislu učinkovitosti. Upravičenci projektov so morali hitro pripraviti in oblikovati več projektnih subjektov, doseči ciljne skupine, predstaviti nove raziskave in inovacije ali drugo potrebno infrastrukturo ter izvesti potrebne ukrepe¹⁸. To podpirajo podatki na operativni ravni, ki kažejo, da so bili projekti REACT-EU običajno krajši v primerjavi z drugimi v obdobju 2014–2020. Delno je to seveda povezano tudi z naravo nekaterih ukrepov, na primer zdravstvene opreme ali obratnega kapitala za MSP. Ugotovitve ankete so pokazale, da je kratek rok za izvedbo prispeval k zamudam pri številnih projektih, pri čemer so bili zaradi zaporednih kriz nekateri od njih na koncu celo odpovedani. Anketiranci so opozorili še na težave, ki so jih imeli s hitrim izborom projektov, ki bi bili usklajeni s pogoji in naložbenimi kategorijami, zahtevanimi v okviru REACT-EU, kar je zamude še povečalo.

Zaradi hitro spreminjajoče se zdravstvene krize in sprememb politike je bil hiter in učinkovit odziv na pandemijo COVID-19 ključnega pomena. Kohezijska politika je sama po sebi sicer dolgoročna, vendar je bil REACT-EU uspešen pri hitri uporabi virov. Čeprav je instrument zagotovil nove vire, so bila sozakonodajna pogajanja krajša od povprečnega časa za primerljive spremembe¹⁹. Še pomembnejše pa je, da so bile spremembe programov REACT-EU obdelane v tretjini časa, potrebnega za ta namen pred februarjem 2020 (tj. pred krizo). REACT-EU je hitro mobiliziral znatna sredstva za ublažitev negativnih učinkov pandemije²⁰.

5. USKLAJENO ODZIVANJE NA KRIZE

REACT-EU je bil uveden kot del niza usklajenih protikriznih pobud. V zgodnjih fazah pandemije je bila za pokrivanje nujnih kriznih potreb uporabljena naložbena pobuda v odziv na koronavirus (CRII/CRII+), in sicer v okviru preusmeritve virov iz dolgoročnih strukturnih

¹⁷ Evropsko računsko sodišče (2023); Evropski parlament, Kiss-Gálfalvi in drugi (2024).

¹⁸ Nyman in drugi, 2024.

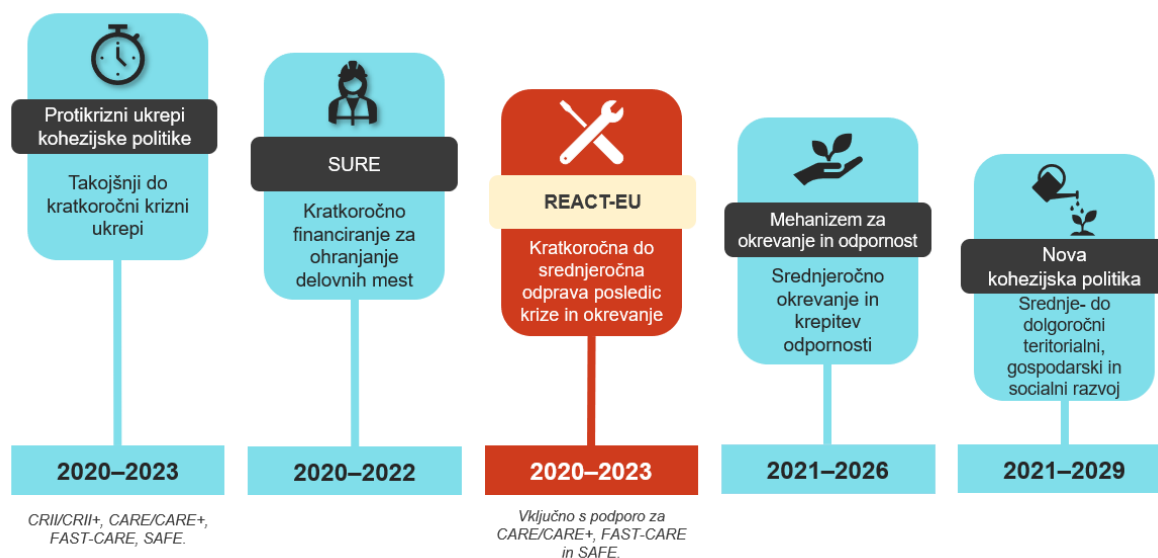
¹⁹ 209 dni v primerjavi z 220 (v obdobjih 2007–2013 in 2014–2020). Podatki temeljijo na posebnem poročilu Evropskega računskega sodišča 02/2023.

²⁰ Potrjeno tudi v poročilu Evropskega računskega sodišča za leto 2023.

naložb²¹. REACT-EU je pomenil nadaljevanje in razširitev protikriznih ukrepov, uvedenih s pobudama CRII in CRII+, vendar je imel znatno širše področje uporabe in ambicije. Zagotovil je dodatna sredstva za podporo dolgoročnejšim prizadevanjem za okrevanje, vključno s podporo MSP, zdravstvu in zaposlovanju. Zaradi pandemije so bile nekatere dolgoročne strukturne naložbe odložene. Dodatna sredstva iz REACT-EU pa so omogočila sprejetje več ukrepov, ne da bi se spremenila prvotna logika in z uporabo vzpostavljenih programov in struktur.

REACT-EU je poleg tega povezal programska obdobja in imel ključno vlogo pri oživljanju naložbenih dejavnosti, zlasti z usklajevanjem s cilji digitalnega in zelenega prehoda. V avstrijskem operativnem programu za naložbe v rast in zaposlovanje, v katerem so se porabljala sredstva ESRR za obdobje 2014–2020, se je REACT-EU uporabil kot prehodni mehanizem, ki je omogočal financiranje pobud zelenega in digitalnega prehoda.

Slika 4 Zaporedje fiskalnih protikriznih ukrepov EU



Vir: Evropska komisija.

Sredstva so k ohranjanju stopenj zaposlenosti med pandemijo prispevala s ciljno usmerjenimi ukrepi za ohranjanje delovnih mest in podporo prilagajanju ter instrumentom za podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE)²². V nekaterih državah so z uspešno združitvijo instrumentov SURE in REACT-EU financirali programe za ohranjanje delovnih mest. V Španiji je bilo na primer 2,7 milijarde EUR virov REACT-EU namenjenih za skrajšani delovni čas²³.

²¹ Več podrobnosti o vseh kriznih mehanizmihi kohezijske politike je na voljo v naknadnih ocenah ESRR in Kohezijskega sklada ter naknadni oceni ESS. V zvezi s pobudo CRII glej tudi Predhodno oceno podpore iz ESS in FEAD v okviru naložbenih pobud v odziv na koronavirus (CRII in CRII+) – SWD(2023) 249 final.

²² Podporna študija za naknadno oceno ESS je pokazala, da obstajajo trdni dokazi o prispevku operacij za zaposlovanje, povezanih s pandemijo in financiranih iz ESS v okviru CRII. Čeprav so podatki o REACT-EU bolj omejeni, dokazi iz študije primera skupaj s CRII kažejo pozitiven učinek na prispevek k okrevanju po pandemiji na področju zaposlovanja, to pa še dodatno potrjujejo dokazi iz zbiranja primarnih podatkov z intervjuji in anketami.

²³ ICF (2024).

Hitra zasnova in izvajanje REACT-EU sta prinesla tudi izzive pri zagotavljanju skladnosti z drugimi instrumenti EU. REACT-EU in mehanizem za okrevanje in odpornost sta bila usmerjena v podobne sektorje, na primer poslovno okolje in raziskave, kar je povzročilo tveganje za prekrivanje. Razlikovanje med obema instrumentoma je bilo na splošno jasno, vendar nista bila vedno formalno usklajena, kar je povzročilo upravno breme za organe, pristojne za programe. Nujnost odločanja je vplivala tudi na notranjo skladnost, saj je hitrost izvajanja včasih privedla do neusklajenosti med reprogramiranimi cilji in dejanskimi operacijami. V nekaterih regijah so bila na primer sredstva sprva dodeljena projektom, povezanim z zdravjem, pozneje pa so bile ugotovljene bolj pereče potrebe v sektorjih, kot sta izobraževanje in zaposlovanje, kar je zahtevalo nadaljnje reprogramiranje in povzročilo zamude.

V oceni je bilo ugotovljeno, da je bil REACT-EU skladen z vidika nacionalnega odziva in dejavnosti ter da je imel pomembno dopolnilno vlogo. Med pandemijo so bili podprti ukrepi osredotočeni na naložbe in infrastrukturo z dolgoročno perspektivo, medtem ko so bila v več državah nacionalna in regionalna sredstva namenjena nujnim in manj zapletenim potrebam (npr. cepiva na Češkem). Na regionalni ravni so bili instrumenti kohezijske politike ključni za zagotavljanje likvidnosti in prožnosti, zlasti za podporo MSP in nujne ukrepe, s čimer so se okrepila nacionalna prizadevanja. Ocena ni razkrila dokazov o premiku nacionalnih virov ali dvojnem financiranju.

6. DODANA VREDNOST UKREPANJA EU

Zbrani dokazi kažejo, da je podpora v okviru REACT-EU učinkovito prispevala k okrevanju po pandemiji. Po drugi strani so viri, mobilizirani za protikrizne ukrepe kohezijske politike, vključno s financiranjem REACT-EU, predstavljali razmeroma majhen delež celotnega odziva na krizo, ki so ga vzpostavile države članice²⁴. Vendar se je izkazalo, da je dodatno financiranje za številne regije in sektorje ključno.

Pomembna dodana vrednost instrumenta REACT-EU je bilo usmerjanje podpore v regije z omejenimi finančnimi viri, kjer samo z nacionalnimi viri ne bi bilo mogoče zagotoviti protikriznih ukrepov v enakem obsegu. REACT-EU je z ohranjanjem teritorialne osredotočenosti kohezijske politike prednostno podpiral manj razvite regije. Povratne informacije deležnikov in nacionalne ocene potrjujejo, da bi bili brez financiranja REACT-EU skupni obseg podpore in odhodki za dolgoročne naložbe v zeleni in digitalni prehod manjši²⁵. Prek REACT-EU se lahko s programi še naprej podpirajo naložbe, usmerjene v prihodnost, namesto da bi bili vsi viri usmerjeni v nujne ukrepe.

Prav tako so imela sredstva REACT-EU širok razpon pozitivnih učinkov na trajnost projektov, nacionalne proračune, nove ciljne skupine (npr. zdravstveno osebje) in hitrost izvajanja, zlasti na področjih, povezanih z zelenim prehodom, razvojem kompetenc, digitalizacijo in zdravstveno pomočjo. Poleg tega je REACT-EU v času, ko so bili protikrizni ukrepi v veliki meri centralizirani, pomagal zagotoviti nadaljnjo vključenost lokalnih in regionalnih organov v obvladovanje krize.

²⁴ V primerjavi s 50,6 milijarde EUR iz REACT-EU je bilo z nacionalnim odzivom na krizo MSP mobiliziranih 2,3 bilijona EUR v vseh državah članicah, kar je 11-krat več sredstev, kot jih je bilo mobiliziranih za zdravstveno krizo (202 milijardi EUR), in štirikrat več sredstev, kot jih je bilo mobiliziranih za energetska krizo (539 milijard EUR).

²⁵ Glej podporno študijo o odzivanju na krize in ugotovitve iz nacionalnih ocen v Prilogi II.

7. SKLEPNE UGOTOVITVE

REACT-EU je hitro in – glede na svoj skupni obseg – učinkovito obravnaval zdravstvene in gospodarske posledice krize zaradi COVID-19 ter povezal dve programski obdobji. Pospešil je izvajanje naslednjega okvira, zlasti z ukrepi za okrevanje, ki so postavili temelje za programe za obdobje 2021–2027 za povečanje odpornosti držav članic in regij. Poleg tega je REACT-EU pomagal zagotoviti vključenost lokalnih in regionalnih organov v odzivanje, medtem ko so bili številni drugi mehanizmi za odzivanje na krize (na ravni EU in nacionalni ravni) bolj centralizirani.

Spremembe in ukrepi, uvedeni z mehanizmi za odzivanje na krize in REACT-EU, so bili pomembni za izpolnjevanje nastajajočih potreb in izzivov, zlasti z naložbami v zdravstveno infrastrukturo in podporo MSP. V okviru REACT-EU je bilo mobiliziranih 9,6 milijarde EUR za podporo zdravstvenim ukrepom, vključno z infrastrukturo za hlajenje cepiv, ki je bila ključna pri uvajanju cepiv. Poleg tega je REACT-EU zagotovil nepovratna sredstva za obratni kapital za MSP in subvencije za plače za zaposlene, da bi jim med upadom gospodarske rasti, ki ga je povzročila pandemija, pomagal ohraniti poslovanje oziroma zaposlitev ter olajšal okrevanje z obnovitvijo gospodarskega povpraševanja. Kot del splošnih ukrepov za odzivanje na krizo je imel pomembno vlogo pri blažitvi negativnih gospodarskih posledic za MSP, saj je po ocenah neposredno korist od REACT-EU imelo 1,5 % MSP v EU. Za primerjavo: predstavljal je približno 2 % skupnega fiskalnega odziva na pandemijo.

100-odstotno sofinanciranje EU je odpravilo potrebo po nacionalnem sofinanciranju, kar je bilo zlasti pomembno v regijah z omejenimi proračunskimi sredstvi, saj jim je omogočilo hitro ukrepanje.

REACT-EU je pospešil izvajanje, saj je bilo z dodatnim financiranjem zagotovljeno, da so lahko države članice hitro mobilizirale vire, ne da bi jim bilo treba preusmeriti sredstva iz drugih prednostnih nalog. Po drugi strani je kratko obdobje izvajanja za porabo sredstev predstavljalo nekaj izzivov glede učinkovitosti REACT-EU. Upravičenci projektov so morali hitro pripraviti in oblikovati več projektnih subjektov, doseči ciljne skupine ter izvesti nove raziskave in inovacije. Čeprav sta bila dodatno financiranje in prožnost ključna za zagotovitev hitrega odziva, so se v nekaterih regijah soočali z upravnimi izzivi pri načrtovanju virov. Za prilagoditev prednostnih nalog in razdelitev dodatnih sredstev je bila potrebna znatna zmogljivost, kar je v nekaterih primerih povzročilo zamude. Namenski tematski cilj je omogočil spremljanje porabe in uspešnost, s čimer se je kljub kriznim razmeram povečala preglednost.

Čeprav je bil REACT-EU krizni instrument, je ostal skladen s širšimi cilji kohezijske politike, zlasti s poudarkom na dolgoročnem okrevanju in regionalnem razvoju. Ponudil je priložnost za podporo zdravstveni infrastrukturi, socialnim storitvam in podjetništvu ter zagotovil boljšo pripravljenost regij na prihodnje izzive. Ukrepi REACT-EU so imeli pomembno vlogo tudi pri podpiranju pobud dvojnega prehoda, saj so financirali naložbe v energijsko učinkovitost, digitalizacijo in druge trajnostne projekte.

Ugotovljeno je bilo, da je REACT-EU večinoma skladen s kriznim upravljanjem EU in ima jasno usklajene cilje, zlasti v zvezi z zdravstvenim varstvom in podporo MSP v začetnih fazah. Vendar so se pojavljala prekrivanja in težave z usklajevanjem, zlasti v zvezi z vključevanjem organov, pristojnih za programe kohezijske politike, v pripravo načrtov za okrevanje in odpornost.

Naknadne ocene za obdobje 2014–2020 in vmesna ocena za obdobje 2021–2027 kažejo, da je treba v okviru kohezijske politike še vedno obravnavati nekatera vprašanja v zvezi z upravno zmogljivostjo in zapletene postopke. Ne glede na to pa primer instrumenta REACT-EU kaže, da je lahko **tudi v času krize sistem izvajanja učinkovit način za izplačilo sredstev in vodenje projektov.**

SEZNAM VIROV

Evropsko računsko sodišče (2025), Posebno poročilo 05/2025: Kohezijski ukrep za begunce v Evropi – Prožnost je večja, toda zaradi nezadostnih podatkov bo prihodnjo oceno uspešnosti težko opraviti.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 in wiiw, 2025 (v pripravi), *WP12: Crisis response - Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period* – navedena kot podporna študija o odzivanju na krize.

Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča 05/2025: *Kohezijski ukrep za begunce v Evropi*.

Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča 02/2023: *Prilagajanje pravil kohezijske politike za odzivanje na COVID-19*.

Ecorys, Ismeri Europa in 3s, 2025 (v pripravi), *Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative*. – navedena kot podporna študija za naknadno oceno ESS.

Kiss-Gálfalvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., Gojsic, D., 2024, *Lessons learned from the implementation of crisis response tools at EU level. Part I: Assessing implementation and implications*.

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

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

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., 2022a, *The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and outlook*, raziskava za odbor REGI, Evropski parlament, Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko, Bruselj.

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*, Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko, Bruselj.

Nyman, J., Heikkinen, B., Pitkänen, S., Ranta, T., 2024, *REACT-EU-LISÄRAHOITUKSEN ARVIOINTI*, MDI, Helsinki.

Spule, S., Toptsidou, M., 2024, *Évaluation des projets REACT-EU au Luxembourg*, Spatial Foresight, Heisdorf.

ICF, 2024, *Evaluation of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*.

EY, 2023, *Vyhodnocení využití dodatečné alokace REACT-EU*.