

UNIA EUROPEJSKA



Komitet Regionów

COTER-IV-003

## PROJEKT OPINII PERSPEKTYWICZNEJ

Komitetu Regionów

### STYMULUJĄCY WPŁYW FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

---

Sprawozdawca: **Manuel CHAVES GONZÁLEZ (PSE/ES)**  
przewodniczący organu wykonawczego regionu Andaluzji

---

## KOMITET REGIONÓW

**uwzględniając** decyzję Komisji Europejskiej z dnia 24 marca 2006 r. o zasięgnięciu opinii Komitetu na ten temat zgodnie z art. 265 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,

**uwzględniając** pismo z dnia 20 lipca 2006 r., w którym Parlament Europejski zwraca się do KR-u o opinię w sprawie wpływu i skutków polityki regionalnej na spójność Unii Europejskiej,

**uwzględniając** decyzję swojego przewodniczącego z dnia 1 czerwca 2006 r. o powierzeniu Komisji Polityki Spójności Terytorialnej prac nad przygotowaniem opinii w tej sprawie,

**uwzględniając** swoją opinię w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Budowanie naszej wspólnej przyszłości: wyzwania dla polityki i środki budżetowe rozszerzonej Unii na lata 2007-2013” (COM(2004) 101 końcowy (CdR 162/2004 fin)<sup>1</sup>,

**uwzględniając** swoją opinię w sprawie trzeciego raportu o spójności gospodarczej i społecznej (CdR 120/2004 fin)<sup>2</sup>,

**uwzględniając** swoją opinię w sprawie komunikatu Komisji „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013” COM(2005) 299 końcowy, (CdR 140/2005 fin),

**uwzględniając** swój projekt opinii (CdR 118/2006 rev.2) przyjęty 11 grudnia 2006 r. przez Komisję Polityki Spójności Terytorialnej (sprawozdawca: Manuel CHAVES GONZÁLEZ (PSE/ES) przewodniczący organu wykonawczego regionu Andaluzji);

**przyjął na ... sesji plenarnej w dniach ... - ... (posiedzenie z dnia ...) następującą opinię:**

\*

\* \*

### 1. **Kontekst społeczno-gospodarczy i polityczny opinii**

- 1.1 W piśmie z dnia 24 marca 2006 r., wystosowanym przez komisarz Margot Wallstrom, Komisja Europejska uznała za pożądane, by Komitet Regionów opracował opinię perspektywiczną w sprawie stymulującego wpływu funduszy strukturalnych na europejską politykę spójności. Zdaniem Komisji opinia Komitetu stanowić będzie istotny wkład w czwarte sprawozdanie na temat spójności, którego przyjęcie przewidywane jest wiosną 2007 r.

---

<sup>1</sup> DzU C 164 z 5.7.2005 r., s. 4

<sup>2</sup> DzU C 318 z 22.12.2004 r., s. 1 (brak urzędowej wersji polskiej)

- 1.2 Ponadto w dniu 20 lipca br. Komitet Regionów otrzymał od przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Josepa Borrella pismo z prośbą o wydanie opinii w sprawie raportu dotyczącego wpływu polityki strukturalnej na spójność UE, przygotowanego przez deputowaną Franciskę Pleguezuelos Aguilar (ES/PSE), członkinię komisji REGI Parlamentu. Komisja COTER postanowiła, że niniejsza opinia perspektywiczna będzie jednocześnie odpowiedzią na prośbę Parlamentu.
- 1.3 Niniejsza opinia ma stanowić wkład w debatę na temat przyszłości polityki spójności w rozszerzonej UE i jej miejsca w budżecie unijnym. Komitet zauważa, że w przeszłości różne głosy podawały w wątpliwość skuteczność polityki spójności w Unii Europejskiej, która sama wymaga reform w związku z rozszerzeniem i globalizacją. Uważamy, że problem leży w nieodpowiednim uwzględnieniu w tego typu poglądach skutków polityki spójności.
- 1.4 W istocie, w chwili obecnej Unia Europejska znajduje się w okresie głębokich przemian społeczno-gospodarczych i stoi wobec wyzwań technologicznych. Zostało to umieszczone w centrum strategii lizbońskiej w 2000 r. Jej celem jest utrzymanie i udoskonalenie modelu europejskiego, który jednocześnie uwzględniałby dobrobyt i solidarność. Należy tu zaznaczyć, że będzie to możliwe tylko jeśli zostaną zachowane odpowiednie warunki polityczne pozwalające podmiotom na korzystanie z niezbędnych instrumentów finansowych, tak aby wykorzystać możliwości, a jednocześnie zrównoważyć skutki.
- 1.5 Wyzwania te dotyczą w szczególności sposobu regionów i samorządów lokalnych Unii, które mają jednocześnie znaczne możliwości jeśli chodzi o przełożenie strategicznych wytycznych na konkretne działania i zmobilizowanie lokalnych podmiotów społecznych i gospodarczych.
- 1.6 Odnowiona strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia będzie skuteczna tylko wtedy, jeśli środki przeznaczone na ten cel będą dostępne we wszystkich regionach Unii. Jednakże zarówno budżety krajowe, jak i budżet unijny są ograniczone. Dlatego też UE powinna dążyć do pomnożenia dostępnych zasobów finansowych w jak najskuteczniejszy sposób. Komitet Regionów uważa, że polityka spójności jest takim środkiem pomnażającym efekty w służbie celów unijnych – tak z punktu widzenia jej strategicznego ukierunkowania, jak i ze względu na jej mechanizmy wykonawcze.
- 1.7 Celem niniejszej opinii jest wniesienie szeregu elementów do debaty na ten temat dzięki szerszemu spojrzeniu na zjawisko efektu stymulującego, które uwzględniałoby wpływ polityki spójności w Unii Europejskiej. Metodologiczny załącznik zawiera informacje niezbędne do uchwycenia naukowej metody i dynamiki prac przeprowadzonych przez Komitet przy opracowywaniu tej opinii.

## 2. **Przybliżone określenie zakresu pojęcia efektu stymulującego**

Komitet Regionów proponuje zastosować w niniejszej opinii szeroki zakres pojęcia efektu stymulującego mając na uwadze szereg czynników istotnych dla oceny wpływu funduszy strukturalnych. W ten sposób, stosując podejście całościowe, w opinii uwzględniony zostanie efekt stymulujący funduszy wspólnotowych w następujących dziedzinach:

- aspekty finansowe,
- aspekty polityczne i strategiczne tematycznego odniesienia do celów lizbońskich,
- usprawnienie zarządzania i administracji,
- zwiększenie spójności w Europie.

### 2.1 *Aspekty finansowe efektu stymulującego*

2.1.1 Polityka spójności wnosi istotną wartość dodaną na szczeblu europejskim, gdyż dzięki wydatkom wspólnotowym możliwe staje się uzyskanie rezultatów i mobilizacja podmiotów na większą skalę niż miałyby to miejsce na szczeblu krajowym czy regionalnym. Według szacunków Komisji Europejskiej<sup>3</sup>, każde 1 euro przeznaczone przez UE na politykę spójności w regionach objętych Celem 1 generuje przeciętnie 0,9 euro dodatkowych środków. Z kolei w regionach objętych Celem 2, średnia dodatkowych, zmobilizowanych wydatków wzrasta do 3 EUR na każde zainwestowane 1 EUR.

2.1.2 Zwielokrotnienie to wynika głównie z koncentracji tematycznej i geograficznej funduszy strukturalnych. Koncentracja ta, wraz z wachlarzem odpowiednich instrumentów, ułatwia osiągnięcie niezbędnej masy krytycznej, tworząc tym samym warunki dla pobudzenia przyszłych inwestycji. Tak więc zdolność do przyciągania inwestorów może wzrosnąć dzięki koncentracji geograficznej i tematycznej, co pozwala na przeprowadzanie inwestycji przy mniejszych kosztach administracyjnych.

2.1.3 Oprócz tego efekt stymulujący wynika również z możliwości korzystania z szeregu instrumentów finansowania, choć często zdarza się, że państwa członkowskie i regiony nie potrafią wykorzystać w odpowiedni sposób wszystkich możliwych narzędzi polityki spójności. Na przykład, jak wynika z naszego opracowania, dotacja globalna jest elastycznym instrumentem umożliwiającym wywołanie i wzmocnienie finansowego efektu stymulującego w wielu projektach i programach.

2.1.4 Pozostałe, bardzo interesujące instrumenty, które mogłyby wspomóc efekt stymulujący wywodzą się z zaangażowania funduszy strukturalnych w inżynierię finansową dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla MŚP, jak np. fundusze kapitału wysokiego ryzyka, fundusze gwarancyjne, pożyczkowe i fundusze rozwoju obszarów miejskich. W wielu regionach kwalifikujących się do objęcia pomocą już wraz z wprowadzeniem funduszy strukturalnych zebrano liczne doświadczenia w zakresie tych instrumentów wsparcia, zwłaszcza w dziedzinie finansowania za pomocą kapitału ryzyka. Dotyczy

---

<sup>3</sup> COM(2005) 299 "Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013", Bruksela, 5.7.2005 r.

to również rozbudowy funduszy odnawialnych, które mogą przyczyniać się do rozwoju regionalnego jeszcze po zakończeniu okresu wsparcia. Pod tym względem z zadowoleniem należy przyjąć inicjatywy JEREMIE, JASPERS i JESSICA, wspierane m.in. przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), które mogą odgrywać ważną rolę w realizacji tego typu działań.

- 2.1.5 Tego rodzaju instrumenty mogą jednocześnie poprawić zdolność władz publicznych do współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i bankami prywatnymi, które stanowią potencjalne źródła finansowania innych projektów w zakresie rozwoju. Dodatkowe korzyści z ich stosowania to większa elastyczność, którą mogą one wnieść do zarządzania funduszami strukturalnymi oraz, dzięki EBI i EFI, wzrost wypłacalności wobec podmiotów zewnętrznych.
- 2.1.6 Wreszcie efekt stymulujący może zostać zwielokrotniony dzięki różnym czynnikom wzmacniającym współpracę w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Umiejętność zauważania przeszkód zniechęcających inwestorów prywatnych oraz tworzenie i wspieranie zespołów projektowych i różnych form partnerstwa z sektorem prywatnym są istotnymi czynnikami generującymi inwestycje prywatne w stosunkowo krótkim czasie.
- 2.1.7 Dzięki stabilności finansowania i wieloletniemu okresowi programowania, polityka spójności pozwala ponadto na nawiązanie trwałych stosunków z sektorem prywatnym, co generuje większe inwestycje w dłuższej perspektywie czasowej. Ta specyficzna cecha polityki spójności, która odróżnia ją od strategii krajowych tego typu wnosi niebagatelną wartość dodaną.
- 2.1.8 W tym kontekście należy pamiętać, że w niektórych państwach członkowskich, a zwłaszcza w 10 nowych, poważny wzrost inwestycji publicznych mógłby zagrozić w krótkim i średnim okresie spełnieniu kryterium wielkości deficytu i zasad paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Zwracanie się w coraz większym stopniu w stronę partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) mogłoby stanowić alternatywne rozwiązanie w obliczu bezpośredniego wzrostu inwestycji publicznych.

## 2.2 *Aspekt strategiczny polityki*

- 2.2.1 Inwestycje publiczne muszą zostać starannie określone i odpowiednio zaplanowane na wszystkich szczeblach. Należy tu podkreślić, że polityka spójności odgrywa kluczową rolę w systematycznym pogrupowaniu priorytetów regionalnych i krajowych, co pozwala osiągnąć synergii na szczeblu europejskim. Tej strategii inwestycji europejskich powinny bowiem towarzyszyć odpowiednie inicjatywy na szczeblu krajowym i regionalnym, prowadzące do wysokiej jakości inwestycji publicznych w obszarach związanych ze strategią lizbońską.
- 2.2.2 Obszary te to edukacja, wiedza, innowacje i badania, usługi socjalne, kształcenie przez całe życie oraz tworzenie struktur europejskich. Inwestycje takie nie tylko stymulują popyt, lecz wywołują również długofalowe skutki strukturalne w gospodarce, zwiększając wzrost gospodarczy oraz konkurencyjność w regionach. Efekt stymulujący wywołany polityką spójności jest pochodną wielu czynników.

- 2.2.3 Po pierwsze chodzi tu o wprowadzenie nowych pomysłów i celów do działań państw członkowskich i regionów, skierowanych na wspieranie roli innowacyjności w rozwoju gospodarczym. Przeanalizowane przykłady pozwalają wyciągnąć wniosek, iż polityka spójności utwierdza ukierunkowanie krajowych priorytetów politycznych na dziedziny istotne z punktu widzenia wzrostu gospodarczego, takie jak: innowacje, badania naukowe, aktywna polityka zatrudnienia i działania na rzecz integracji społecznej.
- 2.2.4 Kierunek ten był obierany szczególnie dzięki możliwości wprowadzania projektów pilotażowych za pomocą funduszy, z nowymi celami i instrumentami, takimi jak polityka tworzenia klastrów na rzecz innowacji czy też wyznaczanie celów zakładających szersze uczestnictwo. Przyczyniło się to do wzrostu świadomości i do poszerzenia zakresu pojęcia innowacyjności poprzez lepsze włączenie do strategii rozwoju regionalnego aspektów organizacyjnych, finansowych, a także kwestii zarządzania i kształcenia oraz popularyzacji innowacyjności.
- 2.2.5 Po drugie, polityka spójności spowodowała uwzględnienie obszarów polityki, które wcześniej nie były przedmiotem działań krajowych czy regionalnych. Liczne inicjatywy pilotażowe, jak np. RIS (regionalne strategie innowacyjności) i działania innowacyjne w ramach EFRR stopniowo okrzepły i stały się podstawowymi działaniami na szczeblu krajowym i regionalnym. Ogólnie można stwierdzić, że wspólnym mianownikiem nowych tendencji polityki spójności były elastyczniejsze i bardziej prorynkowe działania.
- 2.2.6 Wreszcie całościowe strategie rozwoju, charakterystyczne dla polityki spójności i określone wspólnie na szczeblach krajowym i regionalnym, ułatwiły przyjęcie bardziej strategicznych celów w dziedzinie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia, co umożliwiło realizację konkretnych projektów. Liczne dziedziny, takie jak technologia, innowacyjność, tworzenie kapitału ludzkiego, równość szans czy środowisko naturalne zostały określone jako czynniki istotne dla wzrostu i włączone do odpowiednich obszarów polityki w ramach bardziej całościowego podejścia.
- 2.3 *Usprawnienie zarządzania i administracji*
- 2.3.1 Innym wyróżniającym się aspektem w ramach wdrażania funduszy strukturalnych jest ich wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej – na jej modernizację, poprawę jakości zarządzania oraz harmonizację procedur na szczeblu europejskim. Polityka spójności wspiera zarówno wdrażanie polityki wspólnotowej, w szczególności w zakresie ochrony środowiska i równości szans, jak i restrukturyzację gospodarczą i społeczną, w zgodzie z priorytetami wyznaczonymi w strategii lizbońskiej i goteborskiej.
- 2.3.2 W tym miejscu podkreślić należy kwestię wdrażania Krajowych Programów Reform, będących kluczowym elementem na drodze do osiągnięcia celów odnowionej strategii lizbońskiej, oraz ich koordynacji z krajowymi strategicznymi ramami odniesienia 2007-2013.
- 2.3.3 Należy także wspomnieć o krzewieniu partnerstwa, wzroście potencjału instytucjonalnego w zakresie kształtowania i wdrażania polityki publicznej oraz rozszerzeniu zakresu kultury oceny,

przejrzystości i wymiany dobrych praktyk. Są to czynniki, które stanowią część systemu opracowanego w Unii Europejskiej dla polityki spójności i służącego poprawie zarządzania na wszystkich szczeblach. Wiele z tych praktyk jest stosowanych przez administrację także w innych sektorach. Poza tym utworzenie nowych struktur, takich jak agencje rozwoju regionalnego, odegrało kluczową rolę w rozwoju wielu regionów Unii.

- 2.3.4 Polityka spójności przyczyniła się również do znacznego postępu w formułowaniu planów i programów w tym obszarze. Coraz więcej miejsca poświęca się diagnozowaniu i analizie, przeprowadzanym w rygorystyczny sposób. Cele wskazywane są z większą precyzją a nadzór oraz ocena planów i programów przebiegają sprawniej i opierają się na określonych kryteriach. Opracowywanie długofalowych strategii dla inwestycji publicznych stało się zwyczajowym elementem obecnej kultury planowania.
- 2.3.5 Wynikiem tego był także większy stopień przejmowania i rzeczywistego stosowania przez państwa członkowskie prawodawstwa unijnego w wielu sektorach, takich jak np. środowisko naturalne. W szczególności polityka spójności przyczyniła się do znacznych zmian prawnych w zakresie zamówień publicznych w państwach członkowskich, umożliwiając dostęp do tego rynku wszystkim przedsiębiorstwom z Unii Europejskiej i umacniając tym samym jednolity rynek. Aspekt ten jest bardzo istotny w kontekście ostatnich etapów rozszerzenia Unii Europejskiej.
- 2.3.6 Można również potwierdzić, że polityka strukturalna UE krzewi i wzmacnia rolę regionów w procesie podejmowania decyzji w zakresie przygotowywania i wdrażania wspólnotowej polityki regionalnej. Stworzenie masy krytycznej w zakresie zasobów ludzkich niezbędnych do odpowiedniego zarządzania funduszami pozwoliło na większą niezależność władz lokalnych i regionalnych oraz na rzeczywisty postęp w procesie regionalizacji i wzrostu autonomii lokalnej w Unii Europejskiej.
- 2.4 *Zwiększanie spójności w Unii Europejskiej*
- 2.4.1 Polityka spójności wywiera również stymulujący wpływ na zwiększanie spójności w Europie. W grę wchodzi tu różne czynniki.
- 2.4.2 Przede wszystkim zasada partnerstwa i uczestnictwa decydentów przyczyniła się do współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi a różnymi grupami społecznymi, także dzięki zastosowaniu podejścia oddolnego, które odgrywa ważną rolę w ustalaniu konkretnych rozwiązań.
- 2.4.3 Ponadto można zauważyć, iż polityka spójności pozwoliła na zastosowanie wielostronnych rozwiązań w wypadku różnorodnych i złożonych problemów. Problemy, z którymi borykają się poszczególne regiony unijne nie są bowiem wszędzie jednakowe, a sytuacje i konteksty bardzo zróżnicowane. Polityka spójności pozwoliła jednak na uwzględnienie tej różnorodności, szczególnie w peryferyjnych i najsłabiej rozwiniętych regionach Unii. To spójnościowe oddziaływanie miało również znaczny wpływ na strategie stosowane przez państwa członkowskie w pozostałych dziedzinach polityki.

- 2.4.4 Polityka spójności pozwoliła także na stworzenie odpowiednich warunków dla współpracy pomiędzy regionami i władzami lokalnymi w Unii, przede wszystkim dzięki inicjatywie INTERREG. W ten sposób przezwyciężono trwale konflikty lub historyczny brak kontaktów między społecznościami po obu stronach granicy. Ponadto dzięki wsparciu współpracy międzyregionalnej silnie rozwinęła się współpraca niegraniczących ze sobą gmin i regionów, która obecnie przyczynia się w sposób nieblahy do rozwoju nowych strategii regionalnych.
- 2.4.5 W tym względzie szczególne znaczenie miały efekty programów Urban, mogące się ujawniać zarówno w fizycznej regeneracji miast, jak i w integracji społecznej. Ich skutek był dwójaki: z jednej strony uświadomienie obywatelom wartości dodanej polityki europejskiej, z drugiej skuteczność osiągnięta dzięki koncentracji działań.
- 2.4.6 Ponadto polityka spójności zwiększyła widoczność integracji europejskiej. Efekt ten był tym wyraźniejszy, im bardziej polityka ta przyczyniała się do poprawy usług publicznych i jakości życia obywateli.

### 3. **Wnioski**

Na podstawie przeprowadzonej analizy, Komitet Regionów stwierdza, co następuje:

- 3.1 Cechy europejskiej polityki spójności (partnerstwo, dodatkowość, strategiczne programowanie i wieloletnie finansowanie) powodują, że oddziałuje ona w sposób stymulujący.
- 3.2 Stymulujący efekt europejskiej polityki spójności polega na uzyskiwaniu środków i zawiązywaniu się partnerstw publicznych i prywatnych. Jest więc ona katalizatorem finansowania publicznego i prywatnego w wielu sektorach dzięki stabilności mechanizmu wieloletniego finansowania i zdolności do generowania masy krytycznej niezbędnej dla inwestycji.
- 3.3 Stwierdzić można, że tak efekt stymulujący, jak i inne skutki polityki spójności są widoczne we wszystkich rodzajach regionów i w różnorodnych programach i projektach, niezależnie od wniesionego wkładu.
- 3.4 Należy również zauważyć, że konieczne jest uproszczenie zarządzania funduszami celem osiągnięcia maksymalnego efektu stymulującego ze strony partnerstw. Ponadto utrzymanie ograniczonych i fragmentarycznych obszarów uprawnionych do pomocy może utrudnić funkcjonowanie partnerstw w niektórych regionach, co ma istotny wpływ na wybór i zaangażowanie uczestników partnerstwa. Problem ten zostanie jednak rozwiązany w okresie finansowania 2007-2013, ponieważ w nowych rozporządzeniach zdecydowano przełamać dotychczasowy podział na strefy w ramach celu nr 2.



- 3.5 Europejska polityka spójności jest kluczowym czynnikiem w strategicznym ukierunkowaniu działań władz publicznych. Umożliwia ona zastosowanie innowacyjnego podejścia w różnych sektorach oraz wytyczenie ważnych działań publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Pozwala ona bowiem na konkretne przełożenie celów UE, takich jak strategia lizbońska, oraz na ich integrację i realizację przez odpowiednie podmioty w Unii Europejskiej.
- 3.6 Europejska polityka spójności wpływa również stymulująco na pozyskiwanie środków, które w decydujący sposób wspomagają działania związane ze strategią lizbońską, określone formułą B+R+innowacje oraz będące istotnym czynnikiem wzrostu w perspektywie średnio- i długookresowej.
- 3.7 Można zauważyć, że ważnym czynnikiem powodzenia wielu innowacyjnych programów i projektów wdrożonych dzięki polityce spójności było poparcie nowych koncepcji i nowego podejścia przez decydentów politycznych i administracyjnych wysokiego szczebla. Istotna była również spójność strategii i współpraca między władzami administracyjnymi. Zwiększyło to stymulujący efekt funduszy strukturalnych.
- 3.8 Polityka spójności ma także znaczny wpływ na zwiększanie potencjału administracyjnego. Dzięki zasadzie partnerstwa rozpowszechniła ona na całym obszarze Unii nowy model zarządzania oparty na współpracy i włączyła do swojej strategii różne szczeble władzy oraz społeczeństwo obywatelskie, zwiększając w ten sposób kapitał społeczny na szczeblu regionalnym i lokalnym. Czynnikiem ten będzie miał decydujący wpływ na rozwój nowych państw członkowskich.
- 3.9 Dla osiągnięcia maksymalnego długoterminowego efektu stymulującego funduszy strukturalnych istotne jest uwzględnienie ogólnej sytuacji i tożsamości kulturowej danego regionu. W związku z tym należy zawsze znaleźć równowagę pomiędzy celami ogólnoeuropejskimi a priorytetami regionalnymi. Dążenie do zmian w kulturze i mentalności danej społeczności poprzez innowacje, edukację, wzrost potencjału przedsiębiorczego i kreatywność jest gwarancją ich trwałości. Fundusze strukturalne mogą się przyczynić do tego rodzaju przemian.
- 3.10 Stymulujący efekt polityki spójności jest również kluczowy dla bardziej jednolitej integracji Unii. Polityka ta może zintegrować różnego rodzaju obszary na całym kontynencie, pozwala na aktywny udział wszystkich podmiotów społecznych i gospodarczych, jest widoczna i dzięki temu, że przyczynia się w konkretny sposób do poprawy jakości życia, postrzegana jest przez obywateli europejskich jako element integracyjny.
- 3.11 Polityka spójności wzmacnia stymulujący efekt, co przekłada się na zrównoważony rozwój, z poszanowaniem środowiska naturalnego. Zlekceważenie tego czynnika mogłoby wpłynąć na ograniczenie nie tylko wzrostu, lecz także jakości życia i zasobów naturalnych.
- 3.12 W związku z tym, że polityka spójności obejmuje cały obszar UE, stwarza ona odpowiednie ramy w wymiarze kontynentalnym dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego. Uwzględniając tak czynniki konwergencji, jak i konkurencyjności tworzy ona podstawowe warunki

dla gromadzenia doświadczeń i wymiany wzorcowych rozwiązań. Oprócz tego zapewnia całościowe podejście, które przyczynia się do wzajemnego przekazywania wiedzy, co pozwala jednocześnie na finansowanie i powielanie udanych inicjatyw za pośrednictwem konkretnych metod realizacji.

- 3.13 KR uważa, iż stymulujący efekt polityki spójności może zostać wzmocniony w okresie programowania 2007-2013. Wypróbowane i skonsolidowane zasady polityki spójności zostały uzupełnione o szereg środków, takich jak bardziej strategiczne podejście, przeznaczenie funduszy oraz ich większa koncentracja wokół sektorów priorytetowych, udoskonalone przepisy celem wdrożenia złożonych i innowacyjnych systemów finansowania, przyznanie odpowiedniej wagi programom rozwoju obszarów miejskich oraz lepsza współpraca regionalna. Potwierdza to, że w wypadku wprowadzenia decydujących zmian do celów politycznych Unii polityka spójności może odgrywać centralną rolę oraz inspirować i w konkretny sposób wspomagać przemiany gospodarcze i społeczne na wszystkich obszarach Unii.
- 3.14 Stwierdzić można, że rozwój oraz selekcja projektów są najistotniejszymi czynnikami powodzenia. Instrumenty powinny być starannie dobrane, tak aby uwzględnić elementy najbardziej zgodne z sytuacją regionalną i z wyznaczonymi celami.

#### 4. **Zalecenia**

##### **Komitet Regionów**

- 4.1 Zaleca Komisji Europejskiej włączenie rozszerzonego pojęcia efektu stymulującego do następnej oceny stanu i postępów spójności w Unii Europejskiej.
- 4.2 Sugeruje Komisji, Parlamentowi i Radzie, by uznać efekt stymulujący za odpowiedni punkt odniesienia przy ocenie wspólnotowych kierunków polityki, szczególnie w perspektywie śródkresowego przeglądu budżetu wspólnotowego.
- 4.3 Zaleca Komisji wzmoczenie wysiłków w celu lepszego informowania o korzyściach, profilu i wizerunku polityki spójności.
- 4.4 Zaleca Komisji Europejskiej wzmoczenie podjętych już wysiłków w celu rozpowszechnienia stosowania różnych instrumentów finansowych (JEREMIE, JESSICA itd.) za pośrednictwem funduszy strukturalnych oraz w szczególności stwarzanie w dziedzinie prawa konkurencji możliwości niezbędnych do rozwijania na szczeblu regionalnym funduszy ryzyka oraz systemów gwarancji.
- 4.5 Zaleca państwom członkowskim uproszczenie procedur administracyjnych, ustanowienie ram prawnych, administracyjnych i finansowych ułatwiających działalność innowacyjną oraz pobudzających do odpowiedniego finansowania innowacyjnych przedsiębiorstw (kapitał wysokiego ryzyka, „anioły biznesu”, mikrokredyty itd.).

- 4.6 Zaleca Komisji Europejskiej i państwom członkowskim przeprowadzenie oceny postępów w zakresie upraszczania i decentralizacji zarządzania funduszami strukturalnymi w okresie 2007-2013 oraz poświęcenie specjalnej uwagi zachowaniu odpowiednich proporcji między kosztami administracyjnymi a rodzajem i rozmiarami interwencji.
- 4.7 Zaleca państwom członkowskim zacieśnienie partnerstwa na wszystkich szczeblach władzy i we wszystkich fazach zarządzania funduszami strukturalnymi poprzez wdrożenie konkretnych środków celem włączenia władz regionalnych i lokalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego we wszystkie etapy działań, jak również zaleca pogłębione partnerstwo z miastami ze względu na ich potencjał siły napędowej w zakresie wzrostu i zatrudnienia.
- 4.8 Zaleca Komisji, Parlamentowi, państwom członkowskim i EBI precyzyjne określenie przeszkód, które utrudniają nawiązywanie partnerstw publiczno-prywatnych w ramach zarządzania projektami finansowanymi z funduszy strukturalnych. Znacznie pomogłaby tu jasna interpretacja na szczeblu UE podstawowych pojęć w zakresie umów w sprawie PPP oraz uproszczenie państwowego systemu subwencji. Konieczne jest także lepsze informowanie wśród unijnych władz lokalnych i regionalnych o potencjale PPP i związanych z tym zagadnieniami problemach.
- 4.9 Zaleca Komisji Europejskiej i państwom członkowskim, by zachowały eksperymentalny i pionierski charakter, który posiadają w wielu wypadkach fundusze strukturalne. Zaleca w związku z tym państwom członkowskim korzystanie z przewidzianych rezerw i z innych instrumentów w celu premiowania i rozpowszechniania najskuteczniejszych strategii oraz konsolidowania wyników współpracy regionalnej.
- 4.10 W ramach wykorzystywania funduszy strukturalnych zaleca zwrócenie szczególnej uwagi na cele zawarte w protokole z Kyoto i wejście na drogę rozwoju zrównoważonego z poszanowaniem środowiska naturalnego.
- 4.11 Zaleca państwom członkowskim i Komisji zwiększanie efektu stymulującego w procesie programowania funduszy strukturalnych, tak by możliwe było generowanie, pobudzanie i finansowanie projektów z silnym efektem stymulującym, a także uwzględnianie tego efektu w opracowywaniu sprawozdań i w procesie oceny.
- 4.12 Celem pełnego wykorzystania efektu stymulującego funduszy strukturalnych zaleca regionom i państwom członkowskim bardziej rygorystyczne podejście do zagadnienia spójności pomiędzy strategiami regionalnymi, Krajowymi Programami Reform, krajowymi strategicznymi ramami odniesienia i programami operacyjnymi, z którymi związana jest europejska polityka spójności.
- 4.13 Sugeruje, by podkreślać korzyści płynące ze stymulującego efektu funduszy i dążyć do uświadomienia opinii publicznej potencjalnych korzyści poprzez ukierunkowane działania popularyzatorskie skierowane zarówno do wyspecjalizowanych odbiorców, jak i do szerokiej publiczności.

- 4.14 Zaleca Komisji przeanalizowanie i oszacowanie długofalowego rozwoju regionów, podkreślając, iż konieczne są zmiany w kulturze i mentalności, tak aby możliwy stał się wyraźny postęp w rozwoju społecznym i gospodarczym.
- 4.15 Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji utworzenia „sieci regionów na rzecz przemian gospodarczych” i zaleca szeroki wachlarz tematyczny odzwierciedlający różne formy terytorialnej dynamiki przemian, wykorzystując innowacje stworzone w bieżącym okresie, które powinny aktywnie zaangażować władze lokalne i regionalne w proces selekcji priorytetowych obszarów w ramach tej inicjatywy i **oczekuje**, że będzie brać pełny udział w jej opracowywaniu.
- 4.16 Zaleca instytucjom europejskim przyjęcie zasady solidarności między regionami Unii jako podstawowego wymiaru spójności w UE. Polityka spójności powinna również w przyszłości pozostać głównym elementem europejskiej polityki integracji.

Bruksela,

Przewodniczący  
Komitetu Regionów

Sekretarz generalny  
Komitetu Regionów

**Michel DELEBARRE**

**Gerhard STAHL**

## ZAŁĄCZNIK I: METODOLOGIA OPRACOWANIA OPINII

### 1. Kontekst opracowania opinii perspektywicznej

W dniu 24 marca 2006 r. Komisja Europejska uznała za pożądane, by Komitet Regionów opracował opinię perspektywiczną w sprawie stymulującego wpływu funduszy strukturalnych na europejską politykę spójności. Zdaniem Komisji opinia Komitetu stanowić będzie istotny wkład w czwarte sprawozdanie na temat spójności, którego przyjęcie przewidywane jest wiosną 2007 r.

Komisja COTER (Komisja ds. Polityki Spójności Terytorialnej) KR-u uznała, że będzie to jej kluczowe zadanie na rok 2006, w związku z czym 5 kwietnia br. postanowiła utworzyć grupę roboczą, która wspomagała sprawozdawcę w opracowaniu opinii, wnosząc różnorodne doświadczenia i punkty widzenia regionów i miast w zakresie zarządzania funduszami strukturalnymi.

Na posiedzeniu Komisji COTER w dniu 23 czerwca 2006 r. postanowiono, że w skład grupy roboczej wejdzie następujących ośmiu członków: pp. Chaves (ES/PSE), Bore (UK/PSE), Soulage (FR/PSE), Schneider (DE/PPE), Van den Brande (BE/PPE), Correia (PT/PPE), Hallikmägi (EE/ALDE) i Krochmal (PL/UEN-EA). Grupa robocza odbyła jak dotąd dwa posiedzenia w dniach 7 czerwca i 14 września br.

Ponadto Komitet Regionów otrzymał od przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Josepa Borrella pismo z prośbą o wydanie opinii w sprawie raportu dotyczącego wpływu polityki strukturalnej na spójność UE, przygotowanego przez deputowaną Franciskę Pleguezuelos Aguilar (ES/PSE), członkinię komisji REGI Parlamentu. Komisja COTER postanowiła, że niniejsza opinia perspektywiczna będzie jednocześnie odpowiedzią na prośbę Parlamentu.

### 2. Metodologia i dynamika prac

W wyniku spotkania z przedstawicielami DG REGIO w dniu 25 kwietnia br. wskazano na główne efekty stymulujące, o których będzie mowa w opinii perspektywicznej:

- efekty finansowe a partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), współfinansowanie krajowe (publiczne), finansowanie prywatne a partnerstwo publiczno-prywatne, nowe projekty, np. w zakresie inżynierii finansowej;
- efekty w zakresie wdrażania kierunków polityki, podejście strategiczne, potencjał instytucjonalny, wymiana doświadczeń.

W celu uzupełnienia prac sprawozdawcy i grupy roboczej Komitet Regionów postanowił zlecić instytutowi OIR (*Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning*) badanie, które ma na celu zebranie dowodów na stymulującą rolę funduszy strukturalnych poprzez analizę serii konkretnych przykładów. Ten raport techniczny zostanie załączony do opinii perspektywicznej.

Przykłady zostaną przedstawione w czterech głównych grupach:

- strategiczne kierunki polityki,
- współfinansowanie i partnerstwo publiczno-prywatne (PPP),
- osiągnięcie potencjału instytucjonalnego,
- budowa spójnej Europy w przekroju horyzontalnym.

Ponadto należy dążyć do równomiernego rozlokowania poszczególnych systemów finansowania w ramach funduszy (Cel 1, Cel 2, fundusze spójności, współpraca INTERREG/URBAN) oraz poszczególnych państw członkowskich UE.

### 3. **Przybliżone określenie zakresu pojęcia efektu stymulującego**

Pojęcie efektu stymulującego wywoływanego przez fundusze strukturalne nie jest terminem łatwym do określenia. Możemy co prawda zgodzić się co do tego, że mamy na myśli mobilizację środków na szczeblu krajowym i regionalnym (zarówno publicznych, jak i prywatnych), wywołaną użyciem tych funduszy, ale sprawa pozostaje kontrowersyjna z punktu widzenia naukowego, a także dla podmiotów zaangażowanych w ten proces (regiony, państwa, Komisja Europejska).

Efekt stymulujący powinien być rozważany jako część pojęcia wspólnotowej wartości dodanej, zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym w dokumencie DG REGIO z 2002 r.<sup>4</sup> i wyraźnie odróżniać się od pojęcia dodatkowości. W ten sposób, w podejściu całościowym, cel opinii będzie uwzględniał zarówno efekt stymulujący, jak i pozostałą część wartości dodanej funduszy wspólnotowych z uwzględnieniem następujących dziedzin:

- aspekty finansowe (*Financial Pooling PPP*);
- aspekty polityczne i strategiczne tematycznego odniesienia do celów lizbońskich (*Strategic policy orientation*);
- usprawnienie zarządzania i administracji (*Capacity building*);
- zwiększenie spójności w Europie (*Cohesive building*).

Dla większej jasności możemy przyjąć definicje zawarte w dokumencie MEANS<sup>5</sup>, opracowanym przez Komisję Europejską i poświęconym zasadom dodatkowości i efektu stymulującego, jak również pojęciu wspólnotowej wartości dodanej.

- Wspólnotowa wartość dodana: wartość będąca rezultatem interwencji wspólnotowej, która jest dodatkowa w stosunku do wartości, która byłaby rezultatem interwencji krajowych i regionalnych władz publicznych i/lub sektora prywatnego; wartość ta nie wynika wyłącznie z mobilizacji środków finansowych (patrz tab. 1).

---

<sup>4</sup> Komisja Europejska (2002): *Community Added Value: Definition and evaluation criteria*, dokument roboczy, DG. Regio, Bruksela

<sup>5</sup> MEANS (1999): *Evaluation socio-economic programmes* – Komisja Europejska, Luksemburg; zgodnie z definicją zawartą w: *The evaluation of socio-economic development, the Guide*, Tavistock Institute (2003)

- Dodatkowość: odnosi się do wymogu, zgodnie z którym wsparcie finansowe ze strony funduszy europejskich nie może pociągać za sobą ograniczenia wysiłku finansowego ze strony władz regionalnych; oznacza to, że środki wnoszone przez państwa będące beneficjentami muszą pozostać przynajmniej na tym samym poziomie, co przed wniesieniem wkładu przez fundusze strukturalne.
- Efekt stymulujący (leverage effect): zdolność interwencji publicznych do generowania wydatków prywatnych wśród ostatecznych odbiorców pomocy; w wypadku interwencji publicznych polegających na subwencjonowaniu inwestycji prywatnych efekt stymulujący jest proporcjonalny do wysokości wydatków prywatnych dokonanych dzięki subwencjiom.

**TABELA 1**

*Rozwój podstawowych elementów wspólnotowej wartości dodanej*

1.	<b>Spójność gospodarcza i społeczna</b>
2.	<b>Priorytety wspólnotowe</b>  2.1. <b>Infrastruktura i społeczeństwo informacyjne</b>  2.2. <b>Konkurencyjność regionalna</b>  2.3. <b>Położenie nacisku na zrównoważony rozwój</b>  2.4. <b>Położenie nacisku na równość szans</b>
3.	<b>Zasada dodatkowości oraz wartość dodana w sensie finansowym</b>
4.	<b>Metody przeprowadzania interwencji</b>  4.1. <b>Partnerstwo</b>  4.2. <b>Rodzaje projektów</b>  4.3. <b>Działania pilotażowe i innowacyjne</b>  4.4. <b>Systemy audytowe</b>  4.5. <b>Systemy monitorowania</b>  4.6. <b>Systemy oceny</b>
5.	<b>Wymiana doświadczeń i praca w ramach sieci</b>

Tabela 1 została opracowana na Uniwersytecie w Maladze (A. Marchante i B. Ortega) na podstawie: Mairate, A. (2006): *The 'Added Value' of European Union Cohesion Policy, Regional Studies*, vol. 40(2), s. 167-177

Możemy więc stwierdzić, że na efekt stymulujący składa się fakt, iż fundusze wspólnotowe nie tylko nie zastępują funduszy krajowych, lecz finansują projekty, które w przeciwnym wypadku nie zostałyby zrealizowane. Ponadto, całkowite inwestycje publiczne (bez środków UE) wzrastają znacząco podczas wdrażania wspólnotowych ram wsparcia lub innego rodzaju programów wieloletnich ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych, ze wszystkimi wynikającymi z tego następstwami<sup>6</sup>.

Z drugiej strony nie można zapomnieć, że ostatecznie najważniejszą kwestią jest oddziaływanie lub efekt wspomnianych instrumentów finansowych na szczeblu regionalnym. Rozwój regionalny nie zależy wyłącznie od dobrego lub złego wykorzystania funduszy strukturalnych, lecz jest silnie uwarunkowany m.in. cyklem makroekonomicznym, sytuacją na arenie międzynarodowej i warunkami rozwoju w danym kraju.

W każdym wypadku, rozwój gospodarki regionalnej zależeć będzie od wielu czynników, które wzajemnie na siebie oddziałują, utrudniając tym samym wyodrębnienie konkretnego rezultatu, który przypisać można zastosowaniu funduszy strukturalnych.

Aby przejść z teorii do praktyki, oraz w celu zilustrowania naszych założeń danymi liczbowymi, przyjrzyjmy się doświadczeniom zintegrowanego programu operacyjnego Andaluzji (POIA) na lata 2000-2006 – największego w tym okresie współfinansowanego programu UE – w zestawieniu z efektem stymulującym wykorzystanych funduszy.

W tabeli 2, przygotowanej przez niezależnego eksperta<sup>7</sup>, przedstawione są informacje dotyczące inwestycji prywatnych generowanych poprzez projekty współfinansowane za pośrednictwem funduszy w dziedzinie pomocy dla inwestycji produkcyjnych. Opisany jest także stosunek efektu stymulującego do całości wspólnotowych ram wsparcia w regionach objętych Celem 1 w Hiszpanii w przypadku tych środków. Wyróżnia się zwłaszcza środek 1.55, zarządzany przez agencję IDEA i związany ze wsparciem dla przedsiębiorstw poprzez instrumenty finansowe. W tym przypadku stosunek wielkości generowanych inwestycji prywatnych do zrealizowanych inwestycji publicznych wynosi 20.

---

<sup>6</sup> Andrea Mariate, *Regional studies*, vol 40.2 s. 167-177, kwiecień 2006

<sup>7</sup> Uniwersytet w Maladze (2005), Aktualizacja oceny śródkresowej POIA 2000-2006



**TABELA 2**

*Dźwignia finansowa dla środków POIA i MCA na lata 2000-2006  
w dziedzinie pomocy dla inwestycji produkcyjnych*

Oś	Środek	Opis	Całkowite inwestycje POIA 2000-2004 (EUR) (1)	Generowane inwestycje prywatne brutto 2000-2004 (EUR) (2)	Dźwignia finansowa brutto 2000-2004 POIA (3)=(2)/(1)	Dźwignia finansowa brutto 2000-2004 MCA (4)
1	2	Usprawnienie przekształcania i komercjalizacji produktów rolnych (EAGGF-O)	142.203.635	554.430.999	3,90	2,13
1	3	Udostępnienie i dopasowanie powierzchni produkcyjnych oraz usług dla przedsiębiorstw (EFRR)	74.254.728	12.087.939	0,16	0,21
1	4	Wsparcie dla przedsiębiorstw działających w obszarze gospodarki społecznej (EFRR)	9.644.249	59.513.727	6,17	3,23
1	7	Wsparcie kapitału organizacyjnego przedsiębiorstw (EFRR)	4.737.702	6.114.598	1,29	2,22
1	51	Wsparcie dla przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i usługowych (EFRR)	163.047.524	818.810.138	5,02	5,00
1	53	Udostępnienie i dopasowanie powierzchni produkcyjnych oraz usług dla przedsiębiorstw (EFRR)	4.270.670	17.965.950	4,21	2,38
1	55	Usprawnienie warunków finansowania przedsiębiorstw (EFRR)	93.263.386	1.955.027.559	20,96	20,00
6	10	Pomoc na rzecz efektywności i oszczędności energetycznej przedsiębiorstw (EFRR)	11.183.104	170.564.890	15,25	6,67
7	55	Wewnętrzny rozwój obszarów wiejskich: dywersyfikacja rolnictwa (EAGGF-O)	36.498.019	19.862.397	0,54	0,54

Uwaga: Uwzględnione są jedynie te środki POIA 2000-2006, których jedynym wskaźnikiem wyników są generowane inwestycje prywatne (kod wskaźnika 548).

Źródło: Aktualizacja oceny śródkresowej POIA 2000-2006

Należy uściślić, iż w tym przypadku rozważamy efekt brutto inwestycji publicznych dla inwestycji prywatnych; efekt netto jest z konieczności mniejszy. W celu zrozumienia tego rozróżnienia należy uwzględnić co najmniej dwa rodzaje wpływu na inwestycje.

- *Efekt zastąpienia (deadweight effect)*: część inwestycji produkcyjnych finansowanych z funduszy europejskich zostałaby zrealizowana nawet bez ich udziału. W tym wypadku część funduszy publicznych służyłaby wyłącznie zastąpieniu finansowania prywatnego.
- *Efekt wyparcia (crowding out effect)*: gdy zasoby publiczne muszą być sfinansowane poprzez podatki lub zadłużenie państwa, środki dostępne na prywatne inwestycje produkcyjne ulegają zmniejszeniu.

W rezultacie, w celu oszacowania wpływu netto publicznych inwestycji wspierających działalność produkcyjną, należałoby przeanalizować zasięg wspomnianych wyżej efektów.

---

**ZAŁĄCZNIK II: PODSUMOWANIE WYKONAWCZE RAPORTU DOTYCZĄCEGO EFEKTU  
STYMULUJĄCEGO**

**UNIA EUROPEJSKA**



**Komitet Regionów**

**STYMULUJĄCA ROLA  
EUROPEJSKIEJ POLITYKI  
SPÓJNOŚCI W RAMACH  
FUNDUSZY STRUKTURALNYCH**

Podsumowanie wykonawcze pochodzące z końcowego raportu badawczego  
przygotowanego przez zleceniobiorcę KR-u ÖIR Managementdienste GmbH

---

Raport zrealizowany w ramach kontraktu ramowego na analizę polityczną, zamówionego przez  
Dyrekcję Spraw Konsultacyjnych KR-u

„Dajcie mi punkt oparcia a poruszę ziemię”. Ten słynny cytat przypisywany Archimedesowi przez Pappusa z Aleksandrii w jego *Zbiorze (Synagoge*, księga VIII, około roku 340 n.e.) doskonale oddaje znaczenie dźwigni jako metody wywoływania ruchu, a tym samym zmian. Ruch i zmiany to dynamiczne procesy; jeśli uda się je zainicjować, wywołują efekt fali lub co najmniej zmarszczki na powierzchni, promieniując daleko na zewnątrz w postaci, której ich inicjatorzy być może nigdy nie przewidzieli ani nawet sobie nie wyobrażali. Raport ma na celu analizę stymulującego wpływu funduszy europejskich (strukturalnych i spójności) za pomocą 11 przykładów. Analiza wykracza poza oparte w większej części na księgowości i wskaźnikach tradycyjne podejście europejskie stosowane do pomiaru stymulującego efektu polityki i przedstawia jego dynamiczny oraz kompletny obraz w konkretnych przypadkach.

Raport został zamówiony przez Komitet Regionów jako uzupełnienie opinii perspektywicznej. Komitet uczestniczył w wyborze konkretnych przykładów.

Rodział II raportu przedstawia analizę konceptualną, wskazując zarówno kontekst badania, jak i ogólne ramy operacyjne, w których należy rozpatrywać badane przypadki. Termin efekt dźwigni jest często ograniczany do czysto finansowych rozważań, gdzie mierzy się go według skali dodatkowych funduszy przyciągniętych lub pozyskanych dzięki danej inwestycji.

Chociaż podejście to jest zarówno uzasadnione, jak i zrozumiałe, nie może zapewnić kompleksowego spojrzenia na efekt stymulujący w konkretnych sytuacjach. Relatywnie łatwo jest zanotować poziom inwestycji w danym projekcie i ocenić, czy utworzenie infrastruktury fizycznej rzeczywiście doprowadziło do polepszenia mobilności, co było celem działania, oraz czy dzięki planom utworzenia atrakcyjnych miejsc pracy udało się przyciągnąć inwestycje i stworzyć nowe miejsca pracy.

Trudniej ocenić, z punktu widzenia statystyki, efekt dźwigni wpływający z innych inwestycji, jednakże przy odrobinie wysiłku jest on wyraźnie widoczny. Jak zmierzyć efekt dźwigni w wypadku odseparowanych społeczności, które nawiązały kontakt nawzajem ze sobą i z właściwymi władzami krajowymi, jak na przykład w programie *Peace?* Działania na rzecz powstania „normalnego” społeczeństwa po zakończeniu konfliktu przyczynia się do tworzenia przedsiębiorstw i miejsc pracy w społeczeństwie oraz ułatwia przyciąganie wewnętrznych inwestycji zarówno w odniesieniu do firm, jak i turystyki. Fakt, że niezwykle trudno przypisać tego typu efektowi dźwigni konkretną wartość w postaci euro czy liczby miejsc pracy oznacza, iż wpływu tego często się nie odnotowuje.

Reforma istniejących struktur, instytucji, polityki i sposobów podejścia to trudny, złożony i najczęściej długotrwały proces. Tradycyjnie wpływa on z analizy teoretycznej i często realizowany był w ramach podejścia odgórnego. Złożoność problemu znacznie wzrasta, kiedy reformy obejmują transgraniczne zagadnienia w dwóch lub więcej państwach. Jeśli władze regionalne w Austrii opracowują skuteczne struktury oparte na projektach w celu pobudzenia rozwoju gospodarczego, a struktury te przyciągają zainteresowanie sąsiednich krajów, możemy mówić o rzeczywistym efekcie stymulującym funduszy europejskich.

Jeśli obywatele i usługodawcy w państwach członkowskich łączą skutecznie zasoby celem wytworzenia nowych usług lepszej jakości w regionie transgranicznym, tworzone są miejsca pracy, przyciągane inwestycje, a cały projekt konstrukcji europejskiej zostaje wzmocniony i zyskuje na wiarygodności. Przede wszystkim ramy działań nie zaistniałyby bez europejskich funduszy, dzięki którym pojawiły się takie możliwości i realizowano pierwsze, innowacyjne projekty. Projekt *Zorg over de Grens*, obejmujący belgijskie, holenderskie oraz niemieckie organy w obszernej dziedzinie opieki zdrowotnej, stanowi przykład trudnego do oszacowania efektu stymulującego w konkretnych sytuacjach.

W raporcie dąży się do wyjaśnienia skutków wielu działań funduszy strukturalnych. Główne cechy interwencji tego typu to zarządzanie na wielu szczeblach, zaangażowanie licznych podmiotów, znaczny wkład finansowy przy koncentracji geograficznej i tematycznej oraz konkretne zasady wdrażania. W raporcie usiłuje się zlikwidować lukę między złożonością podejścia a jego monitorowaniem i oceną. Większość prób mających na celu pomiar wpływu programów za pomocą wskaźników fizycznych dała dobre rezultaty w dziedzinie oceny skutków programów, jednakże nie udało się wówczas odwzorować tego wpływu na poziomie zarządzania. Dyskusje w ostatnich latach skupiały się na zrozumieniu złożoności działań interwencyjnych oraz na poznaniu korzyści i wpływu polityki spójności, które wykraczają poza obecny system oceny. Można tu wymienić następujące nurty: koncepcję wartości dodanej, benchmarking, ideę najlepszych praktyk oraz koncepcję efektu dźwigni, przy czym ta ostatnia zdaje się oferować bardziej kompleksowe podejście do zrozumienia skutków i wpływu polityki spójności.

Efekt dźwigni to specyficzny przypadek oddziaływania: wpływ polityki europejskiej wynika z bezpośredniego działania na miejscu w regionach i należy go ocenić jako wartość dodaną polityki spójności. Wpływ ten wykracza znacznie poza efekt dźwigni i stanowi główny przedmiot zainteresowania polityki europejskiej. Wartość dodana może być postrzegana jako element oddziaływania, przy czym chodzi tu o oddziaływanie, które jest pożądane i wiąże się z celami europejskiej polityki spójności. Efekt dźwigni to działanie wynikające z bodźca i pobudzające inne działania, które mają kierunek i przyczynę.

W niniejszym raporcie zbadano cztery rodzaje efektów stymulujących:

- Łączenie zasobów finansowych oraz partnerstwo publiczno-prywatne mogą odbywać się za pomocą następujących mechanizmów: korzystania z innych źródeł środków publicznych dla współfinansowania funduszy strukturalnych, korzystania ze środków prywatnych na zasadach PPP oraz poprzez przyciąganie prywatnych inwestycji dzięki inżynierii finansowej (projekty mikrokredytów, kapitał wysokiego ryzyka itd.).
- Polityka spójności wywiera również często wpływ na decyzje polityczne, gdyż nadaje konkretny kierunek strategiom politycznym w regionach i państwach członkowskich, wprowadzając zagadnienia, które nie były wcześniej omawiane lub szeregując potrzeby zgodnie z hierarchią europejską.
- Budowa potencjału instytucjonalnego wiąże się z wymogiem wieloletniego planowania, podejściem strategicznym, monitorowaniem, oceną, zasadami księgowości i kontroli

finansowej oraz koniecznością rozwoju projektów. Poprawa zarządzania i potencjału administracyjnego w celu wdrożenia programów i kierowania nimi jest jedną z głównych strategii regionów w celu zwiększenia korzyści płynących z polityki spójności. Stąd też efekt dźwigni stanowi zarówno wkład, jak i rezultat polityki spójności.

- Tworzenie spójności w Europie jest naturalnym aspektem polityki spójności oraz cechą charakterystyczną polityki integracji różnych zainteresowanych podmiotów, grup społecznych oraz obszarów w Europie. Powinno ono wzmocnić spójność gospodarczą i społeczną, poprawiając tym samym jakość życia wszystkich obywateli, a także unaocznic efekty europejskiej polityki osobom „w terenie”.

Dokonano wyboru konkretnych przypadków w celu przedstawienia każdego z przytoczonych rodzajów efektu dźwigni. Podejście finansowe omawiane jest na przykładzie Agencji IDEA w Hiszpanii, Centrum Rozwoju Regionalnego w Czechach oraz *Eastside Masshouse Redevelopment*. Możliwość wnoszenia wkładu do kierunku polityki strategicznej zaprezentowana jest na przykładzie funduszy strukturalnych w Wielkiej Brytanii, Konkurencji Przyszłości w Nadrenii Północnej-Westfalii (Niemcy) oraz programu LEGITE (regionalny, innowacyjny program działań) dla Castilli i León w Hiszpanii. Przykłady mostu Rio Anitrio w Grecji, zarządu regionalnego w Styrii (Austria) oraz włoskiej *Società Regionale di Granzia Marche* analizowane są w odniesieniu do ich wkładu w budowę potencjału instytucjonalnego.

W raporcie analizowany jest również efekt dźwigni w aspekcie wkładu do budowy spójności w Europie, realizowanej w ramach platform transgranicznych, za pomocą których władze lokalne i regionalne mogą poprawić jakość usług dla tamtejszych mieszkańców (Euroregion Ren-Moza, Belgia/Niemcy/Królestwo Niderlandów), a dzięki współpracy UE z państwami członkowskimi i miejscowymi społecznościami można rozwiązać konkretne problemy związane z rozwojem gospodarczym i skutkami konfliktów (program PEACE, Wielka Brytania i Irlandia).

AGENCJA IDEA (Innovación y Desarrollo de Andalucía/Innowacyjność i Rozwój w Andaluzji, Hiszpania) to publiczna agencja regionalnego rządu Andaluzji, obejmująca także uniwersytety w regionie, fundusze kapitału ryzyka oraz prywatnych inwestorów. Łączy strukturalne fundusze UE ze wsparciem pochodzącym z Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) w celu udostępnienia funduszu kapitału wysokiego ryzyka, mikrokredytów dla młodych przedsiębiorców oraz gwarancji dla pożyczek bankowych. Gdy pożyczki zostają spłacone, fundusze wprowadzane są do powtórnego obiegu, dostarczając bezpośredniego efektu dźwigni finansowej. Planuje się obecnie rozciągnąć obszar działania Agencji na południową Portugalię.

Projekt *EASTSIDE – Masshouse Redevelopment* (Wielka Brytania) realizowany jest pod kierownictwem rady miejskiej Birmingham; fundusze EFRR są przy tym częścią programu na rzecz odnowienia centrum miasta. Fundusze strukturalne UE umożliwiły miastu osiągnięcie znacznego efektu dźwigni w trzech obszarach. Pierwsza zmiana miała charakter fizyczny; usunięto zbudowany w latach 60. „kołnierz betonowy” otaczający wewnętrzną obwodnicę Masshouse, zastępując go konstrukcją na poziomie powierzchniowym. Dzięki temu wschodnia strona miasta (Eastside) stała się na powrót łatwiej dostępna, co stworzyło warunki do inwestowania przez prywatnych developerów.

Miasto towarzyszy inwestycjom poprzez *Eastside Development Team* i *Eastside City Jobs Team*. Pierwszy zespół wspiera inwestorów i developerów, drugi ułatwia rekrutację lokalnych mieszkańców na nowo stworzone miejsca pracy.

Centrum Rozwoju Regionalnego w Czechach kierowane jest przez Czesko-Morawski Bank Gwarancyjny wraz z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. Zapewnia ono uzupełniające fundusze dla czeskich regionów i miast na projekty wspierane z funduszy strukturalnych i funduszu spójności w dziedzinie transportu, edukacji, środowiska naturalnego i zdrowia. Centrum istnieje od 2004 r., jednakże jego potencjał nie był dotychczas wykorzystywany. Studium przypadku wskazuje na cztery główne powody niepowodzenia efektu dźwigni. Pierwszym z nich jest to, iż odbiorcy końcowi w Czechach nie zawsze starali się o dodatkowe fundusze ze źródeł zewnętrznych. Po drugie, rząd czeski odmówił udzielenia państwowej gwarancji dla globalnej pożyczki EBI z obawy o wpływ na deficyt budżetowy Republiki Czeskiej i kryteria konwergencji dla euro. Brak gwarancji doprowadził do powstania trzeciej przeszkody: pożyczki w ramach Centrum nie zawsze były atrakcyjniejsze od pozostałych instrumentów finansowych. Czwartym czynnikiem były różnice polityczne między władzą centralną a władzami lokalnymi i regionalnymi w Czechach. Raport wymienia kilka wniosków, które można wyciągnąć na podstawie tych doświadczeń.

W wypadku funduszy strukturalnych w Wielkiej Brytanii badane jest oddziaływanie funduszy strukturalnych UE w całym Zjednoczonym Królestwie. W ramach celów 1, 2 i 3 około 40% społeczności Wielkiej Brytanii zostało objęte (lub kwalifikowało się do objęcia) programami, które dysponowały środkami z funduszy strukturalnych UE. Badanie wskazuje na dwa główne obszary, w których najlepiej daje się zaobserwować efekt stymulujący. Pierwszym było wzmocnienie priorytetów w dziedzinie polityki wewnętrznej w wybranych obszarach, takich jak aktywna polityka rynku pracy. Drugi obejmował budowanie potencjału – nastąpiło zbliżenie podmiotów lokalnych i regionalnych, co ułatwiło określenie celów i wspomogło wysiłki na rzecz ich osiągnięcia. Badanie przytacza tutaj przykład *Southwest Partnership for Cornwall* oraz *Isles of Scilly*.

*Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet* (Konkurencja Przyszłości, Niemcy) to konkurencyjny program wspierający innowacyjne, oparte na technologiach przedsiębiorstwa lokalne w Nadrenii Północnej-Westfalii. Uczestniczy w nim zarówno rząd centralny kraju związkowego, jak i Izba Handlowo-Przemysłowa oraz Izba Rzemieślnicza. W ramach programu przyznawana jest nagroda pieniężna. Przedsiębiorstwa znajdujące się w strefach Zagłębia Rury objętych celem 2, w których odchodzi się na wielką skalę od gospodarki opartej na węglu i stali, przedstawiają konkurencyjne projekty. Projekty te muszą opierać się na technologiach i obejmować współpracę między ubiegającym się o nagrodę przedsiębiorcą a wyższą uczelnią lub ośrodkiem badawczym. Można tu wskazać na trzy rodzaje efektów stymulujących. Po pierwsze, aspekt finansowy: finansowanie projektu ograniczone jest do 35-50% całkowitych kosztów; pozostałą część dostarcza ubiegające się przedsiębiorstwo. Po drugie, nawiązanie współpracy między uniwersytetami i ośrodkami badawczymi a przedsiębiorstwami. Po trzecie, mamy do czynienia ze znaczną liczbą projektów, które wykraczają poza tradycyjne granice sektorowe i zwiększają zdolność władz do sprostania złożonym koncepcjom.

LEGITE – La Excelencia y la Generalización de la Innovación en las Empresas de Castilla y León (Najwyższa jakość i generalizacja innowacji w przedsiębiorstwach w rejonie Castilla i León). LEGITE to regionalny, innowacyjny program działania Castilli i León, skupiający przedsiębiorstwa i organizacje przedsiębiorstw, władze regionalne, sieci publiczno-prywatne oraz lokalne podmioty innowacyjne celem wsparcia innowacyjnych działań w MŚP na obszarach, które znajdują się w niekorzystnym położeniu, w tym na obszarach peryferyjnych w danym regionie. Skupia się on na innowacjach w nieco dynamiczniejszych dziedzinach oraz na wspieraniu tradycyjnych sektorów, takich jak żywność, obróbka kamienia, włókiennictwo, meblarstwo oraz turystyka zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju. Efekt stymulujący LEGITE polega na zorganizowanym połączeniu sektora publicznego i prywatnego celem przekształcenia regionalnych inwestycji w dziedzinie innowacji, badań i rozwoju.

Most Rio Antirio, Zatoka Koryncka, Grecja. Projekt zbudowania mostu zgłoszono po raz pierwszy w 1880 r.; ma on pierwszorzędne znaczenie dla sieci autostrad w Grecji i został wsparty przez rząd i władze publiczne, fundusze strukturalne UE, Europejski Bank Inwestycyjny, banki komercyjne oraz konsorcjum firm greckich i zagranicznych. Konsorcjum było odpowiedzialne za budowę mostu i będzie zarządzać nim na koncesji przez 42 lata. Ustalenia finansowe zostały zakończone pod koniec 1997 r., a inauguracja mostu miała miejsce w sierpniu 2004 r. Efekt stymulujący projektu znacznie wykracza poza bezpośredni wpływ budowy mostu, choć dzięki inwestycji ruch przyspieszony został o 90% w porównaniu do dotychczas stosowanej przeprawy promem. W badanym przypadku wskazano dwa przykłady pośredniego efektu stymulującego. Pierwszy z nich to oddziaływanie podejścia opartego na projekcie na dotychczasowe metody działania organów rządu greckiego. Drugi zaś to umiejętności nabyte przez firmy greckie dzięki uczestnictwu w międzynarodowym konsorcjum.

*Regionalmanagement Steiermark* (zarząd regionalny w Styrii, Austria). W kraju związkowym Styria utworzono siedem biur rozwoju regionalnego. Zrzeszają one władze lokalne, organizacje pozarządowe oraz inne podmioty celem opracowania strategii rozwoju regionalnego, wspierania współpracy między zainteresowanymi stronami oraz realizacji projektów i działalności informacyjnej. Mamy tu do czynienia z przykładem podejścia oddolnego i elastycznego – biura zostały utworzone w celu sprostania lokalnym potrzebom, więc różnią się wielkością, składem i priorytetami. Kontrastuje to z bardziej klasycznym podejściem odgórnym, stosowanym w pozostałych regionach Austrii i w innych krajach. Stymulujący efekt modelu Styrii spowodował, że uznano go za najlepszy wzorzec w Austrii, a podobne podejście zostanie być może zastosowane w sąsiednich państwach członkowskich (np. na Węgrzech).

SRGM – Società Regionale di Garanzia Marche (struktura gwarancji inwestycyjnych regionu Marche, Włochy). SRGM jest w rzeczywistości strukturą kooperacyjną i oferuje gwarancje finansowe swoim 1171 członkom (przedsiębiorstwom) oraz 32 stowarzyszeniom wspierającym w regionie Marche (okolice Ancony). Cechą charakterystyczną regionu są małe przedsiębiorstwa, którym często brakuje odpowiednich funduszy. Od czasu utworzenia struktury w 1995 r., w celu wspierania swojej działalności, SRGM łączy fundusze EFRR (cel 2), krajowe fundusze włoskie oraz kapitał prywatny. Wraz z innymi podmiotami finansowymi rozwinęła w ostatnich latach współpracę z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym. Efekt stymulujący działalności SRGM wynika przede wszystkim



z przekształcenia finansowania rozwoju przedsiębiorstw w regionie, przy wykorzystaniu funduszy i szczegółowej wiedzy na temat miejscowych przedsiębiorstw, tak aby stworzyć nowe relacje między przedsiębiorstwami, agencjami państwowymi i sektorem finansowym.

Program PEACE – program specjalnego wsparcia dla pokoju i pojednania UE (PEACE II – Wielka Brytania/Irlandia). W ramach tego programu, kierowanego przez jedną agencję (Specjalny Organ ds. Programów UE – SEUPB), przekazywane są środki (z UE, Wielkiej Brytanii i Irlandii) na rzecz wielu projektów i planów rozbudowy w Irlandii Północnej oraz przygranicznych hrabstwach Republiki Irlandii. Program PEACE ustanowiony został przez Radę Europejską celem wspierania procesu pokojowego w Irlandii Północnej po zakończeniu konfliktu zbrojnego. Efekty stymulujące programu są liczne i choć wiele z nich (połączenie miejscowych podmiotów, infrastruktura, szkolenia itp.) występuje w innych państwach członkowskich, jego wyjątkową cechą jest to, iż zapewnił zintegrowany europejski wzorzec udzielania wsparcia w regionie, w którym po zakończeniu konfliktu występują opóźnienia rozwojowe.

*Zorg over de Grens* – euroregion Ren-Moza (Belgia, Niemcy, Królestwo Niderlandów). Projekt *Zorg over de Grens* obejmuje 16 wybranych obszarów w celu zintegrowania lub uzupełnienia usług zdrowotnych oraz rozwoju ośrodków kompetencji opieki zdrowotnej w euroregionie Ren-Moza, który rozciąga się od Akwizgranu w Niemczech poprzez Maastricht w Holandii aż do Liège w Belgii. Dysponuje on nieco ponad 5% ogólnego budżetu euroregionu i obejmuje różne działania będące przedmiotem wspólnego zainteresowania. Główny efekt stymulujący przejawia się w trzech dziedzinach. Po pierwsze, stworzenie platform, gdzie zainteresowane podmioty regionalne mogą ze sobą współpracować, dzięki czemu miejscowi mieszkańcy mają lepszy wybór usług zdrowotnych. Po drugie, projekt uwidacznia, w jaki sposób przemyślana regionalna współpraca transgraniczna może poprawić jakość życia obywateli europejskich bez konieczności przeprowadzenia poważnych reform legislacyjnych czy instytucjonalnych na szczeblu państwowym. Po trzecie wreszcie pokazuje, w jaki sposób za pomocą współpracy regionalnej można zająć się zagadnieniami będącymi przedmiotem zainteresowania obywateli europejskich, nawet w dziedzinach, których nie obejmują Traktaty (jak w wypadku opieki zdrowotnej).

Porównanie priorytetów, środków i sposobów realizacji pomiędzy okresami programowania 2000-2006 a 2007-2013 wskazuje na poważne przesunięcia strategiczne hiszpańskich, fińskich i węgierskich krajowych strategicznych ram odniesienia (KSRO). W Hiszpanii mamy do czynienia z przejściem z celu „konwergencja” do celu „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” oraz zwiększonym naciskiem na innowacje. W Finlandii, która już znajduje się w czołówce, jeśli chodzi o innowacje, w nadchodzącym okresie nacisk zostanie przeniesiony z rozpowszechniania łączy szerokopasmowych na technologie informacyjne i produkcję zawartości. Co więcej, peryferyjne położenie kraju, niska gęstość zaludnienia oraz starzenie się społeczeństwa pozostają kluczowymi wyzwaniami na następny okres programowania. Na Węgrzech udostępnione zostaną w tym czasie znaczne środki finansowe celem pobudzenia wzrostu gospodarczego kraju.

Synteza została oczywiście opracowana na podstawie rezultatów różnych studiów przypadków, a wnioski zostały zebrane w cztery obszary tematyczne: łączenie zasobów finansowych oraz partnerstwo publiczno-prywatne, kierunek polityki strategicznej, budowa potencjału instytucjonalnego oraz tworzenie spójności w Europie (patrz rozdział 4).

Analizowane przypadki pokazują, że fundusze unijne często wywołują efekt stymulujący na różnych etapach i w wielu kombinacjach. Najważniejsze jest to, że dostępność środków UE sprawia, iż różne podmioty – publiczne, prywatne oraz stowarzyszenia – łączą się na rzecz realizacji ustalonych wspólnie strategicznych celów polityki spójności na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Tego typu wspólne działania nie mają miejsca tam, gdzie niedostępne są fundusze unijne, a nawet, jeśli mają miejsce, to często są przeprowadzane oddzielnie. Odnosi się to zarówno do sytuacji wewnątrz poszczególnych państw członkowskich, jak i do projektów i strategii obejmujących więcej niż jedno państwo członkowskie. W obydwu wypadkach sprzyja to decentralizacji, zaś formułowanie polityki, a czasem nawet podejmowanie decyzji politycznych, odbywa się bliżej ostatecznego odbiorcy. Ma to również wpływ na procedury i podejście wewnątrz administracji krajowej i regionalnej, ponieważ tworzone są stałe lub doraźne struktury i metody pracy ukierunkowane na konkretne zadania. Takie podejście, oparte na projekcie, może dać impuls do reform we właściwych obszarach służb publicznych. W badanych przypadkach ukazano liczne przykłady projektów finansowanych przez fundusze strukturalne, które przyciągnęły prywatne środki (na przykład most Rio Antirio z pożyczkami z EBI oraz z innych banków czy SGRM z gwarancjami bankowymi) lub inne środki publiczne z różnych źródeł, jak miało to miejsce w wypadku zarządu regionalnego w Styrii.

Mobilizowanie zasobów finansowych oraz partnerstwa publiczno-prywatne przyjmują różne formy współpracy partnerów publicznych i prywatnych: władze odpowiedzialne za realizację oraz banki prywatne lub fundusze kapitału wysokiego ryzyka, które tworzą instrumenty finansowe (agencja IDEA), a także władze miejskie, banki prywatne i EBI (przypadek Czech). Niektóre czynniki odgrywają zasadniczą rolę w pobudzaniu mobilizowania zasobów finansowych i partnerstw publiczno-prywatnych:

- Koncentracja tematyczna i geograficzna w celu osiągnięcia pewnej masy krytycznej jest niezwykle pomocna, jeśli pragnie się włączyć różnych partnerów w finansowanie i realizację (Zukunftswettbewerb, IDEA).
- Dodanie do projektów lokalnych wymiaru regionalnego, transgranicznego czy nawet europejskiego pomaga przyciągnąć wielu różnych partnerów finansowych (jak ma to miejsce w wypadku zarządu regionalnego w Styrii, gdzie rozwój lokalny wspierany jest przez podejście ogólnoregionalne).
- Partnerstwo finansowe można osiągnąć jedynie wtedy, gdy każda ze stron uzna, że zaangażowanie drugiego z partnerów przyniesie obopólne korzyści. W języku ekonomicznym oznacza to, że koszty braku działania (koszty utraconych możliwości) są wyższe niż koszty współpracy. Jednakże role i obowiązki w formalnym lub nieformalnym partnerstwie takiego typu muszą być jasno określone, tak aby można było je obliczyć (Masshouse, IDEA).

- Wyraźne cechy rynkowe projektów (musi istnieć grupa konsumentów, która wykorzysta rezultaty projektu, koszty muszą być dokładnie obliczone i uzasadnione, projekt musi wnieść pewien przychód oraz przynieść ilościowe zyski za zainwestowane środki) ułatwiają przyciągnięcie uwagi prywatnych inwestorów i motywują ich do wydatków lub uczestnictwa w partnerstwie publiczno-prywatnym. Programy, które zawierają elementy zwrotów pieniężnych, mogą przyciągnąć prywatne fundusze. Zaangażowania ze strony sektora prywatnego oczekiwać można tylko w sytuacji, gdy projekt zostanie przedstawiony prywatnemu funduszowi w taki sposób, że będzie mu bliski i zrozumiały (np. część „Rozwój sektora nieruchomości” w projekcie Masshouse ma duży potencjał inwestycyjny dla wszystkich prywatnych inwestorów działających na tym polu).
- Programy, które zawierają elementy zwrotów pieniężnych, mogą przyciągnąć prywatne fundusze. Najlepszymi przykładami są tu dotacje całkowite, Centrum Rozwoju Regionalnego w Czechach oraz, do pewnego stopnia, program PEACE.
- Wspólne zrozumienie celów i jasne określenie ról i obowiązków jest warunkiem wstępnym udanego partnerstwa. Powstały sformalizowane porozumienia (jak w wypadku SGRM czy IDEA) lub co najmniej przejrzyste wzorce rozdzielenia zadań (projekt Masshouse).

Kierunek polityki strategicznej wynika z integracji kierunków polityki europejskiej w strategię krajowe poprzez mechanizm współfinansowania. Kształtuje to politykę państwową, ponieważ regiony i państwa członkowskie zastosowały europejskie priorytety i zasady realizacji w swoich współfinansowanych – a czasem nawet niewspółfinansowanych – strategiach politycznych. Badane przypadki ukazują, że polityka spójności jest w stanie wzmocnić priorytety polityki państwowej w wydzielonych obszarach, które w przeciwnym wypadku nie przyciągnęłyby w takim stopniu uwagi. Należą do nich:

- aktywna polityka rynku pracy (np. fundusze strukturalne w Wielkiej Brytanii),
- polityka innowacyjna oraz klastry (np. Zukunftswettbewerb),
- transgraniczne świadczenie usług (Zorg over the Grens),
- usprawnienie prawodawstwa w dziedzinie prac publicznych (Rio Antirio),
- pogodzenie grup społecznych (program PEACE) oraz
- równość szans, partycypacja i integracja społeczna (Masshouse).

Są to najbardziej rzucające się w oczy elementy, które bez udziału ze strony UE nie miałyby w ogóle miejsca lub ich zasięg byłby znacznie mniejszy.

Zwiększanie potencjału stanowi zarówno wkład, jak i rezultat projektu i realizacji programów. To warunek *sine qua non* udanej realizacji, podobnie jak wykwalifikowani i przeszkoleni pracownicy, odpowiednie przepisy i cechy szczególne, takie jak:

- korzystanie z instrumentów zewnętrznych (SRGM),
- połączenie dotacji i pożyczek (Centrum Rozwoju Regionalnego, Czechy),

- strategiczne partnerstwa lokalne (zarząd regionalny w Styrii, program PEACE).

Wdrożenie zasad funduszy strukturalnych doprowadziło do przeniesienia kompetencji i możliwości na struktury zdecentralizowane oraz do stworzenia wewnątrz lokalnych i regionalnych organizacji oraz instytucji zespołów posiadających know-how.

- Poprawa współpracy między zainteresowanymi stronami (Wielka Brytania, program PEACE).
- Większa autonomia na szczeblu lokalnym, wzmocnienie podejścia oddolnego, umożliwienie realizacji projektów na szczeblu lokalnym (Wielka Brytania, zarząd regionalny w Styrii).
- Formalne porozumienia i współpraca organizacji, które zazwyczaj działają na szczeblu krajowym lub regionalnym, jak w wypadku ubezpieczeń i usług zdrowotnych (Zorg over de Grens).

Jeśli chodzi o politykę europejską, fundusze strukturalne dopomogły w stworzeniu otwartego na integrację otoczenia dla obywateli i podmiotów społeczno-gospodarczych. Aktywny udział różnych grup w ramach formułowania zasad polityki przyczynił się do budowy spójności w Europie.

- Włączenie wielu różnych podmiotów – przedstawicieli rolnictwa, MŚP, władz lokalnych, aktywna polityka rynku pracy oraz polityka regionalna (zarząd regionalny w Styrii).
- Pogodzenie grup społecznych, różnic etnicznych, solidarność (program PEACE).
- Zaangażowanie pośredników finansowych oraz MŚP w ramach polityki spójności (SGRM, agencja IDEA).

Ostatni rozdział raportu obejmuje wnioski, które mają szczególne znaczenie dla okresu programowania 2007-2013. Jak wskazuje raport, pomiar efektu stymulującego musi wykraczać poza namacalne rezultaty. Chociaż dogłębna definicja pozostałych kryteriów pomiaru efektu dźwigni przekracza ramy raportu, wnioski końcowe zawierają pewne sugestie. Podstawą takiego podejścia jest postrzeganie efektu dźwigni jako efektu domina. Fundusze unijne często dają początek inicjatywom i strategiom, których skutki wykraczają poza sam projekt zarówno, jeśli chodzi o aspekty geograficzne czy sektorowe, jak i czas trwania projektu.

W przyszłości te efekty stymulujące muszą zostać w większym stopniu uznane, zbadane i rozpowszechnione. Wykazały one wyraźne korzyści finansowe uzyskane dzięki udostępnieniu środków innowacyjnych i uzupełniających. Podczas gdy dość powszechnie uznaje się element dodatkowości (fundusze UE dostarczają dodatkowych środków), często pomija się aspekt innowacyjności. Fundusze unijne nierzadko dostarczają kapitału początkowego dla regionalnych podmiotów (publicznych, prywatnych oraz stowarzyszeń), co ułatwia im rozpoczęcie współpracy; środki tego typu często nie są przewidziane w budżecie krajowym czy regionalnym.

Po zbadaniu tych efektów oraz lepszym zrozumieniu i odnotowaniu płynących z nich korzyści, powinny one zostać włączone do przyszłego planowania programów w celu pobudzenia szerszej zakrojonych i dalej sięgających efektów stymulujących w projektach i programach finansowanych w ramach funduszy strukturalnych i funduszu spójności.

Koncepcja efektu dźwigni jest w stanie doprowadzić do lepszego zrozumienia przez zainteresowane podmioty i całe społeczeństwo rozlicznych i złożonych korzyści płynących z funduszy strukturalnych. Silnym argumentem jest fakt, iż efekt dźwigni pomaga w rozpowszechnieniu zasad i celów polityki spójności, do czego nie doszłoby wcale (lub miałyby to miejsce na znacznie mniejszą skalę) gdyby skorzystano jedynie z funduszy regionalnych lub krajowych. Możemy także stwierdzić, że tego typu rezultaty występują we wszystkich regionach oraz w różnych rodzajach projektów i działań i stanowią jedną z korzyści płynących z efektu dźwigni, która, przynajmniej do pewnego stopnia, jest niezależna od wielkości wykorzystanych środków.

We wnioskach końcowych analizuje się szczegółowo sposób, w jaki można zwiększyć efekt stymulujący. Mobilizacja zasobów finansowych wymaga koncentracji funduszy i umiejętnie przygotowanego pakietu instrumentów, przemyślanych i dobrze opracowanych projektów oraz działań wspierających w celu zachowania sprzyjającego otoczenia projektu. Ukierunkowanie regionalnych i krajowych planów na politykę europejską zakłada, że innowacyjne rozwiązania są rzeczywiście wspierane przez zasady i przepisy polityki spójności, mechanizmy realizacji zostawiają miejsce na metodę prób i błędów a procedury służące tego typu projektom zostają uproszczone. Budowa potencjału instytucjonalnego to jedna z najważniejszych korzyści i równocześnie warunek wstępny dobrego opracowania i wdrożenia polityki spójności. Budowanie potencjału to proces uczenia się, który zakłada przystosowanie się do zmieniającego się środowiska, do nowych koncepcji i projektów. Dlatego też są to działania ciągłe i mają raczej charakter uczenia się przez całe życie, nie zaś skończonej, jednorazowej interwencji. Polityka spójności umożliwia znalezienie wielowymiarowych rozwiązań dla bardzo złożonych problemów związanych ze spójnością społeczną i terytorialną.

Pobudzanie efektów stymulujących musi być włączone w cykl programowania; jednakże należy również zająć się tą kwestią na szczeblu europejskim, a co najmniej ponadnarodowym, gdzie omawia się najlepsze wzorce, rozpowszechnia je i wykorzystuje jako przykłady sukcesów i porażek projektów.