

Kazimiera Wilk, Niki Derlukiewicz

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

POMOC FINANSOWA UNII EUROPEJSKIEJ W ROZWOJU REGIONALNYM GRECJI – JEJ SKALA I EFEKTY

1. Wstęp

Umowa o przystąpieniu Grecji do Wspólnoty Europejskiej została podpisana w Atenach 28 maja 1979 r. Po procedurach ratyfikacyjnych Grecja stała się członkiem Wspólnoty 1 stycznia 1981 r. [Czekalski 2003, s. 85]. Większość polityków greckich wiązała z tym duże nadzieje na wsparcie ekonomiczne i finansowe, pozwalające na zmniejszenie dystansu dzielącego Grecję od reszty Europy i pokonanie wewnętrznych problemów gospodarczych. Szczególną rolę w tym względzie miały odegrać polityka regionalna i przewidziana przez nią pomoc finansowa. W traktacie akcesyjnym Grecja w kwestii polityki regionalnej nie wnioskowała o specjalne traktowanie w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Już po podpisaniu traktatu Rada Ministrów ustaliła (16 grudnia 1980 r.), że udział Grecji w pomocy finansowej w EFRR będzie wynosił 13%. W wyniku tej decyzji zostały zmniejszone środki przeznaczone na finansowanie rozwoju pozostałych krajów członkowskich [Reyes 2000, s. 80].

2. Dostosowanie podziału administracyjnego do korzystania z pomocy finansowej

Grecja do chwili akcesji (a także po przystąpieniu) zaliczana była do najbardziej scentralizowanych państw europejskich. Wszystkie decyzje dotyczące programowania i realizacji polityki regionalnej znajdowały się w rękach urzędników szczebla centralnego. Propozycje planów rozwoju regionalnego i lokalnego musiały uzyskać akceptację

urzędników administracji rządowej. Mogły być też przez nich zmienione lub całkowicie odrzucone. Duże znaczenie przy tego typu decyzjach miał system protekcji i powiązań pomiędzy urzędnikami różnych szczebli administracyjnych. Słabość samorządów lokalnych oraz brak samorządowych instytucji na szczeblu regionalnym były uznawane przez Komisję Europejską za poważną przeszkodę w efektywnym wykorzystaniu europejskiej pomocy regionalnej. W przeciwieństwie do innych zachodnioeuropejskich państw, które w ostatnich dwu dekadach zreformowały struktury regionalne i lokalne, w Grecji w dalszym ciągu funkcjonował system władz ustanowiony w 1912 r. [Grosse 2000, s. 111]. W związku z zakwalifikowaniem całego obszaru Grecji do celu 1 polityki regionalnej WE (cel 1 zakładał pomoc dla regionów opóźnionych w rozwoju, w których wskaźnik PKB na osobę wynosił poniżej 75% średniej unijnej) oraz z koniecznością przystosowania struktury państwa do przyjęcia pomocy finansowej utworzono w 1986 r. na potrzeby realizacji polityki regionalnej 13 regionów (tab. 1), zaklasyfikowanych jako NUTS II [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 49]. W tym kontekście należy podkreślić, że reformę wprowadzono pod presją „Zintegrowanego programu śródziemnomorskiego”, który stwarzał szansę otrzymania od Wspólnoty środków na restrukturyzację regionów zacyfrowanych [Bidwell 1999, s. 38].

Tabela 1. Podział regionalny Grecji

Region	Powierzchnia (w tys. km ²)	Liczba mieszkańców	Stolica regionu
Attyka	3,8	3,5 mln	Ateny
Epir	2,3	339,2 tys.	Joanina
Grecja Zachodnia	9,6	655,2 tys.	Patras
Grecja Środkowa	2,4	578,8 tys.	Lamia
Kreta	8,4	536,9 tys.	Iraklion
Macedonia Centralna	34,2	1,7 mln	Saloniki
Macedonia Wschodnia i Tracja	8,6	570,2 tys.	Komotini
Macedonia Zachodnia	1,2	292,7 tys.	Kozani
Peloponez	21,4	605,6 tys.	Tripolis
Tesalia	14,1	731,2 tys.	Larisa
Wyspy Jońskie	2,3	191 tys.	Kerkira (Korfu)
Południowe Wyspy Egejskie	9,1	257,5 tys.	Ermupolis
Północne Wyspy Egejskie	8,3	198,2 tys.	Mitilini

Źródło: [Głębicka, Grewiński 2003, s. 172].

Przypomnijmy, że z zintegrowanych programów śródziemnomorskich korzystały – oprócz Grecji – także Francja i Włochy. Środki na ich finansowanie pochodziły z fundu-

szy strukturalnych, pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego i dodatkowych środków budżetowych WE [Borowiec, Wilk 1997, s. 136].

Pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego regiony można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej zaliczają się: Attyka, Macedonia Centralna i dwa regiony wyspiarskie (Kreta i północne wyspy Morza Egejskiego). Należą one do najbogatszych, szybko rozwijających się regionów Grecji. Do drugiej grupy zalicza się regiony najuboższe, opóźnione w rozwoju w stosunku do reszty kraju, o niskiej gęstości zaludnienia, położone na tzw. górskim kręgosłupie Grecji. Są to: Epir, Peloponez, Grecja Zachodnia oraz południowe wyspy Morza Egejskiego. Ostatnią grupę stanowią średnio rozwinięte regiony (ok. 60% unijnego wskaźnika PKB *per capita*), które odznaczają się systematycznym wzrostem gospodarczym. Należą do nich: Macedonia Wschodnia i Tracja, Macedonia Zachodnia, Grecja Środkowa, Tesalia oraz wyspy Morza Jońskiego [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 50].

W przypadku Grecji region jest przede wszystkim strukturą powołaną do koordynacji planów rozwoju prefektur wchodzących w jego skład. Tylko w niewielkim zakresie podejmuje decyzje o charakterze administracyjnym. W skład każdego regionu wchodzi od dwóch do siedmiu prefektur, a na ich czele stoją mianowani przez rząd prefekci. Wyjątkiem jest Attyka (wraz z Atenami), która stanowi zarówno prefekturę, jak i region. Kierującą regionem Radę Regionalną tworzą prefekci, sekretarz generalny regionu, a także przedstawiciele ludności. Najniższą jednostką podziału administracyjnego jest gmina (*demoi*) [Czekalski 2003, s. 22-23].

Regiony w zasadzie nie mają własnego budżetu. Poza niewielkimi środkami własnymi, przeznaczonymi na działalność administracyjną, zasadnicza większość środków pochodzi z dotacji rządowych i środków funduszy strukturalnych UE. Na czele władz regionalnych stoi sekretarz generalny, który jest bezpośrednio delegowany przez rząd. Jednocześnie sekretarz generalny przewodniczy obradom Rady Regionalnej, która jest ciałem doradczym i koordynującym w zakresie planowania rozwoju regionalnego. Prace Rady mają charakter koordynacyjny dla administracji samorządowej i opiniodawczy dla agend rządowych. Rada w swej pracy z jednej strony wykorzystuje plany rozwojowe samorządów lokalnych, a z drugiej uwzględnia wskazówki przekazywane z rządu. Ostatecznie wszystkie propozycje planistyczne Rady są przedstawiane do aprobaty rządowej. Ministerstwo Gospodarki Narodowej odgrywa w tym względzie bezsprzecznie dominującą rolę decyzyjną. Tryb pracy planistycznej ma charakter hierarchiczny, tak więc chociaż inicjatywy płyną od najniższych jednostek samorządowych, decyzje planistyczne i finansowe są podejmowane odgórnie. Rada Regionalna składa się z przedstawicieli administracji regionalnej, przedstawicieli władz samorządowych, związków zawodowych oraz stowarzyszeń społecznych i biznesowych.

Prefektury mają samodzielny, chociaż mocno ograniczony budżet oraz prawo powoływania własnych struktur administracyjnych, w tym własnych agencji i przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Samorządy praktycznie nie mają własnych dochodów, a całość finansów publicznych przeznaczona na działalność wybieralnych władz lokal-

nych wynosi zaledwie 11% środków budżetu państwa. Planowanie prefekturalne musi uwzględniać zarówno wskazówki rządowe, jak też plany rozwojowe koordynowane na szczeblu regionalnym [Grosse 2000, s. 130].

3. Społeczno-ekonomiczne dysproporcje regionalne

Gospodarka Grecji charakteryzuje się wysoką koncentracją populacji, zatrudnienia i działalności przemysłowej w regionie Aten i Salonik. Ateny wyróżniają się wysokim odsetkiem ludności zatrudnionej w sektorach przemysłowym i usługowym (ok. 55%). Na tym obszarze notuje się także najwyższy odsetek inwestycji. W latach 1950-1970 było tutaj ulokowanych przeszło 85% wszystkich inwestycji rządu greckiego. Ateny i Macedonia Centralna w największym stopniu wypracowują produkt narodowy i charakteryzują się najwyższą wydajnością produkcyjną. Warto też zwrócić uwagę, że w okresie stagnacji gospodarczej w Grecji (w latach 1981-1994) jedynymi obszarami rozwijającymi się, gdzie można było odnotować niewielki wzrost inwestycji i produkcji przemysłowej były regiony: Attyka (1,3% wzrostu wartości produkcji), Macedonia Wschodnia i Tracja (1,7%), Macedonia Centralna (0,7%) oraz Kreta (2,6%). Natomiast we wszystkich pozostałych regionach odnotowano wyraźne załamanie koniunktury gospodarczej (w niektórych regionach wartość produkcji i inwestycji zmniejszyła się o kilkanaście procent). Regiony peryferyjne, położone na południu i w obszarach górskich, odznaczają się najwyższym odsetkiem ludności zatrudnionej w rolnictwie (często powyżej 30% wszystkich pracujących) i wysoką liczbą bezrobotnych [Grosse 2004, s. 115-116].

Wprawdzie przez kilkadziesiąt powojennych lat udało się poważnie ograniczyć dysproporcje między poszczególnymi częściami kraju i nastąpiło znaczące zmniejszenie się odsetka ludności zatrudnionej w rolnictwie, ale jeszcze w 1997 r. w najbardziej ubogich regionach Grecji poziom zatrudnienia w rolnictwie przewyższał zatrudnienie w pozostałych dwóch działach gospodarki. Ekonomiści wskazują na trwały dualny charakter greckiej przestrzeni gospodarczej – przemysłową Północ i biedne, rolnicze Południe. Chociaż w dekadzie lat osiemdziesiątych w Atenach i Macedonii Centralnej procentowy udział inwestycji lekko się obniżył w stosunku do inwestycji lokowanych w innych częściach kraju, jest to w dalszym ciągu bardzo słaba tendencja do niwelowania różnic (tab. 2) [Grosse 2004, s. 117].

Warto też zwrócić uwagę na to, że w 2001 r. tylko w dwóch greckich regionach zanotowano poziom PKB *per capita* przewyższający 75% średniej unijnej. Są to: Grecja Środkowa i Południowe Wyspy Egejskie.

Tabela 2. Poziom PKB *per capita* i inwestycji w Grecji w układzie regionalnym

Region	Poziom PKB na mieszkańca UE 15 = 100% (2001)	Poziom inwestycji (w %)	
		1981	1991
Attyka	71,2	25,9	23,2
Epir	54,0	6,7	6,0
Grecja Zachodnia	52,7	6,3	6,6
Grecja Środkowa	94,9	5,8	8,7
Kreta	64,4	7,1	8,0
Macedonia Centralna	67,1	16,7	12,2
Macedonia Wschodnia i Tracja	53,4	8,3	9,6
Macedonia Zachodnia	68,7	2,9	3,4
Peloponez	63,9	6,0	6,1
Tesalia	60,2	6,3	6,2
Wyspy Jońskie	59,9	2,1	2,3
Poludniowe Wyspy Egejskie	76,5	2,8	4,1
Północne Wyspy Egejskie	62,0	3,0	3,6

Źródło: [Grosse 2004, s. 117].

Poziom inwestycji w 1981 r. i zmiany w 1991 r. świadczą o dysproporcjach utrzymujących się pomiędzy regionem metropolitarnym Aten i resztą kraju. Zdecydowanie najwięcej inwestycji było lokowanych w regionie Attyki (23,2% w 1991 r.), a następnie w Macedonii Centralnej (12,2%) oraz Macedonii Wschodniej i Tracji (9,6%). W pozostałych regionach poziom inwestycji, dość wyrównany, oscylował wokół 6%.

4. Pomoc finansowa Unii Europejskiej

Grecja, należąca do najbiedniejszych państw UE, stale korzysta z dofinansowania ze środków funduszy strukturalnych. Corocznie otrzymuje ponad 4 mld euro bezzwrotnej pomocy, co stanowi 18% Funduszu Spójności i 11% pozostałych funduszy strukturalnych. Pomoc Unii Europejskiej składa się z dwóch części [Głąbicka, Grewiński 2003, s. 171]:

- horyzontalnej, do której należą inwestycje transportowe, telekomunikacyjne i energetyczne,
- regionalnej, z której korzysta 13 regionów greckich, przeznaczonych na rozwój ich przemysłu.

W Grecji w dalszym ciągu widoczne jest, mimo dużych nakładów finansowych, znaczne zróżnicowanie regionalne. Wysoka koncentracja populacji, zatrudnienia i działalności przemysłowej występuje nadal w regionie Aten i Salonik. Grecja posiada

liczne regiony peryferyjne położone na południu i na obszarach górskich, w których duży odsetek ludności zatrudniony jest w rolnictwie. W regionach tych występuje również największe bezrobocie [Głąbicka, Grewiński 2003, s. 171].

W latach 1985-1988, poprzedzających pierwszy okres programowania, Grecja otrzymała od Wspólnot ok. 10 mld ecu pomocy finansowej. Była ona przeznaczona głównie na realizację dużych projektów, mających na celu rozwój infrastruktury w sektorach: energetycznym, transportowym, telekomunikacyjnym oraz inżynierii wodnej. Pomoc ta pochodziła częściowo z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a częściowo ze zintegrowanych programów śródziemnomorskich (ZPŚ). Warto wyjaśnić, że ZPŚ były inicjatywą WE powstałą w 1985 r. wymuszoną na Wspólnotach przez Grecję (w związku z przystąpieniem Hiszpanii i Portugalii, które ze względu na podobną strukturę gospodarki stanowiły dla niej konkurencję). Programy te zakładały respektowanie zasady subsydiarności i partnerstwa państw członkowskich Wspólnot, co wiązało się z procesami decentralizacji i współpracy pomiędzy władzą centralną, lokalną i instytucjami Wspólnot. Niestety, były to zasady obce scentralizowanej Grecji, stąd mimo iż projekty przedstawiane przez ten kraj w ramach ZPŚ nazywane były regionalnymi, w rzeczywistości nie istniało żadne partnerstwo między władzą regionalną a centralną. Co więcej, żadne podmioty regionalne nie uczestniczyły w procesie realizacji tych projektów, nie były o nich informowane i nie kontrolowały wydawanych środków finansowych.

Grecja w pierwszym okresie programowania, tj. w latach 1989-1993, w całości była objęta celem 1 polityki regionalnej. Dla Grecji przeznaczono 8 233 mln ecu, co stanowiło ponad 12% środków z budżetu przeznaczonych na realizację polityki regionalnej WE w tym okresie. Z całości przyznanych środków Grecja wykorzystała ok. 83%. Zostały one przeznaczone na rozbudowę infrastruktury (wybudowano łącznie 100 km autostrad), rozwój struktur sektora rolnego, podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw, rozwój sektora usług turystycznych, zarządzanie zasobami ludzkimi oraz na redukcję dysproporcji regionalnych. W tym okresie średnie tempo wzrostu PKB wynosiło 1,6%, z czego – jak się oblicza – 0,5% było zasługą pomocy strukturalnej [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 50].

Natomiast jeśli chodzi o projekty regionalne, to przede wszystkim rozbudowano infrastrukturę, czyli sieć dróg, system kanalizacji i sieci wodociągów. Największe projekty dotyczyły budowy metra w Atenach, gazociągu na linii Ateny–Saloniki oraz autostrady z Aten do Koryntu. Ponadto w ramach rozwoju badań rozpoczęto budowę centrów technologicznych w Salonikach i Iraklionie na Krecie. Środki z funduszy strukturalnych, przeznaczone na realizację zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi, zostały w zasadzie źle wydane. Wprawdzie w szkoleniach zawodowych uczestniczyły dziesiątki tysięcy osób, jednak same zajęcia cechowała niska jakość przekazywanej wiedzy, która dodatkowo nie odpowiadała potrzebom rynku pracy. Miejsca pracy powstały głównie w usługach szybko rozwijającego się sektora turystycznego, zmalało zaś o kilka procent zatrudnienie w rolnictwie. Podsumowując pierwszy okres

programowania, Komisja stwierdziła, iż Grecja wykazała się dużą absorpcją funduszy oraz inicjatywami w tworzeniu środków i instrumentów do ich wykorzystania, ale nie były one adekwatne do uzyskiwanych efektów [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 52].

W drugim okresie programowania (1994-1999) Grecja ponownie została w całości objęta celem 1. Komisja Europejska zaznaczyła, iż liczy w tym okresie na lepsze i efektywniejsze wykorzystanie funduszy strukturalnych dzięki doświadczeniom uzyskanym w okresie poprzednim [Christodoulakis, Kalyvitis 1997, s. 612]. Kraj ten otrzymał 13 980 mln ecu, co stanowiło tym razem ok. 9% całości środków z budżetu przeznaczonego na realizację całej unijnej polityki regionalnej [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 53]. Podział środków z funduszy strukturalnych w latach 1994-1999 przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Podział środków z funduszy strukturalnych w Grecji w latach 1994-1999 (w mln ecu)

Priorytety	EFRR	EFS	EFOGR	FIOR	Suma
Infrastruktura	2 669,5	37,6	–	–	2 737,1
Poprawienie jakości życia	1 436,8	20,0	–	–	1 456,8
Wzmocnienie konkurencyjności	1 210,2	75,1	1 269,0	130,0	2 684,3
Zarządzanie zasobami ludzkimi	377	2 179,3	–	–	2 556,3
Likwidacja dysproporcji regionalnych	3 707,4	236,0	531,0	–	4 474,4
Pomoc techniczna	58,6	12,5	–	–	71,1
Suma	9 489,5	2 560,5	1 800	130,0	13 980,0
Procentowo	67,9	18,3	12,9	0,9	100

Źródło: [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 53].

Jak wynika z tabeli 3, najwięcej środków Grecja otrzymała z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Pomoc uzyskaną z EFRR przeznaczono w większości na likwidację dysproporcji regionalnych oraz na infrastrukturę. Warto jednak wspomnieć, że rząd grecki wspólnie z Komisją Europejską, tworząc tzw. ramowy program wsparcia, wskazał pięć najważniejszych priorytetów, na które zostały przeznaczone środki z funduszy strukturalnych.

Pierwszym priorytetem było zmniejszenie stopnia peryferyjności Grecji oraz wsparcie jej wewnętrznej integralności poprzez rozbudowę infrastruktury (budowę autostrad, linii kolejowych, modernizację portów, przebudowę lotnisk).

Drugi priorytet, dotyczący poprawy jakości życia obywateli, zakładał rozwój infrastruktury miejskiej (budowa metra w Atenach i w Salonikach), inwestycje w ochronę środowiska (wprowadzenie monitoringu w zakresie ochrony środowiska, ochrona gatunków roślin i zwierząt) oraz w system opieki zdrowotnej (modernizacja sprzętu medycznego, szkolenia personelu, polepszenie jakości zarządzania placówkami zdrowia, zmniejszenie dysproporcji w dostępności do usług medycznych między miastem a prowincją) [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 55].

Trzecim priorytetem były rozwój i konkurencyjność ekonomiczna. Środki były przeznaczone na inwestycje w przemysł, usługi, rolnictwo, badania naukowe oraz turystykę, do której włączono dziedzictwo narodowe.

Kolejny priorytet stanowiły zarządzanie zasobami ludzkimi oraz promocja zatrudnienia, zakładano więc inwestowanie środków pomocowych w edukację i szkolenia zawodowe, głównie dla bezrobotnych, na podstawie rzeczywistych potrzeb przemysłu i usług oraz w celu polepszenia jakości działalności administracji publicznej.

Ostatni priorytet sprowadzał się do zmniejszania dysproporcji gospodarczych między greckimi regionami. W związku z tym przygotowano 13 planów regionalnych (dla każdego regionu) według nomenklatury NUTS II, w których zawarto te same zadania przedstawione w ramach czterech omówionych wcześniej priorytetów.

Z całości funduszy strukturalnych, skierowanych do Grecji w drugim okresie planowania, aż 49,4% przeznaczono na rozbudowę infrastruktury ciężkiej, 21,1% na zarządzanie zasobami ludzkimi i 29% na wspieranie rozwoju efektywności inwestycji. W ciągu tego sześcioletniego okresu zaobserwowano wzrost gospodarczy średnio o 2,8% PKB; warto podkreślić, iż był on wyższy niż średni wskaźnik dla całej UE, który wynosił wówczas 2,3% [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 56].

Tabela 4. PKB *per capita* i bezrobocie w Grecji w latach 1994-1999 (w %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Wzrost PKB	2,0	2,1	2,4	3,4	3,7	3,5
PKB <i>per capita</i>	64,7	65,8	66,7	65,6	65,8	66,9
Bezrobocie	8,9	9,2	9,6	9,8	10,7	10,4

Źródło: [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 56; „Statistical Yearbook...” 2002, s. 583].

Z danych zawartych w tabeli 4 wynika, że w latach 1994-1999 następował stopniowy wzrost PKB *per capita*, który z 64,7% w 1994 r. wzrósł do 66,9% średniej unijnej w 1999 r. Podsumowując drugi okres programowania funduszy strukturalnych w Grecji, należy zaznaczyć, że kraj ten zdecydowanie lepiej i efektywniej wykorzystał środki finansowe w porównaniu z pierwszym okresem. Efekty te nie były jednak od razu widoczne, gdyż inwestycje przeznaczano głównie na infrastrukturę ciężką, gdzie rezultaty są mierzalne dopiero w skali kilku lat [Christodoulakis, Kalyvitis 1997, s. 622]. Niewątpliwie największą zmianą w zakresie rozbudowy infrastruktury w badanym okresie było przyspieszenie realizacji projektów budowy autostrad oraz sieci gazowych poprzez zachęcenie do udziału inwestorów prywatnych z zagranicy. Jeśli chodzi o rolnictwo i rozwój terenów wiejskich, to należy podkreślić, że niestety nie dokonano istotnych zmian. Nie przeprowadzono żadnej restrukturyzacji tego sektora, którego cechami były niski poziom kwalifikacji zawodowych oraz zła organizacja systemu produkcji, dystrybucji i sprzedaży [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 59].

W trzecim okresie programowania Grecja ponownie została w całości objęta celem I polityki regionalnej UE. W 1999 r. rząd grecki przedstawił Komisji Europejskiej „Narodowy plan rozwoju”, który został przez nią zaakceptowany. Wymieniał on takie priorytety, jak [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 60]:

- usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi i promocja zatrudnienia,
- rozwój infrastruktury (transport i energia),
- rozwój sektorów gospodarki (rolnictwo, rybołówstwo, usługi, turystyka, kultura),
- badania i rozwój technologii,
- poprawienie jakości życia (opieka zdrowotna, ochrona środowiska),
- społeczeństwo informacyjne,
- rozwój regionalny.

W celu realizacji wyżej wymienionych założeń utworzono 26 programów operacyjnych, z których połowa dotyczyła pomocy sektorowej na szczeblu całego państwa, pozostałe zaś to były regionalne programy operacyjne, po jednym dla każdego regionu (zob. szerzej [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 61]).

Na lata 2000-2006 przyznano Grecji z funduszy strukturalnych 20 961 mln euro, co stanowiło ok. 11% całości środków budżetu UE przeznaczonych na realizację całej unijnej polityki regionalnej. Otrzymane środki, uzupełnione środkami państwowymi i prywatnymi, stanowiły łącznie ponad 50 mld euro. Wydatki z funduszy strukturalnych miały być realizowane na poszczególne priorytety w następujących proporcjach:

- zrównoważony rozwój regionów – 26%,
- rozbudowa infrastruktury – 18%,
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych – 10%,
- rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa – 8,5% ,
- podniesienie jakości życia obywateli – 4%,
- społeczeństwo informacyjne (dostęp i użycie technologii informatycznej) – 4%.

Przewiduje się, że dzięki funduszom strukturalnym PKB będzie wzrastał rocznie o prawie 0,9%, co na koniec 2006 r. powinno przynieść dodatkowy wzrost o 6% [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 61]. Jest to całkiem prawdopodobne, na co wskazują dane zawarte w tabeli 5.

Tabela 5. PKB *per capita* i bezrobocie w Grecji w latach 2000-2003 (w %)

	2000	2001	2002	2003
Wzrost PKB	3,9	4,0	4,5	5,5
PKB <i>per capita</i>	67,1	67,8	70	b.d.
Bezrobocie	11,1	10,2	9,6	9,5

Źródło: [Adamczyk, Borkowski 2005, s. 61; „Statistical Yearbook...” 2002, s. 118].

W latach 2000-2003 nastąpił w Grecji, dzięki wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych, wzrost PKB i jednocześnie zmniejszyła się liczba osób bezrobotnych, co można uznać za bardzo pozytywną tendencję w greckiej gospodarce. Przy dalszym

utrzymywaniu się tej tendencji Grecja pod koniec okresu programowania w 2006 r. powinna przekroczyć poziom 75% średniego unijnego wskaźnika PKB *per capita*. Poza tym przewidywany jest również wzrost zatrudnienia dzięki stworzeniu ok. 150 tys. nowych miejsc pracy. Ponadto fundusze strukturalne powinny pozytywnie nie tylko wpłynąć na wzrost efektywności pracy, ale także zachęcić kapitał inwestycyjny do napływu do tego kraju i spowodować zwiększenie jego konkurencyjności gospodarczej.

Jednak rzeczywista ocena wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę grecką w tym okresie programowania jest utrudniona ze względu na istotne ekonomicznie wydarzenie, jakim była olimpiada w 2004 r. Właśnie to sportowe wydarzenie spowodowało napływ zagranicznego kapitału do Grecji. Dzięki funduszom z międzynarodowych instytucji (nie tylko z UE) nie tylko zmodernizowano infrastrukturę we wszystkich regionach kraju, ale i wybudowano nowe stadiony, sieć dróg dojazdowych do tych obiektów oraz całe zaplecze hotelowo-gastronomiczne i szpitalne. Niewątpliwie to wydarzenie napędziło koniunkturę gospodarczą całej Grecji, dlatego trudno jest przypisać pozytywne zmiany zachodzące w greckiej gospodarce w trzecim okresie programowania tylko i wyłącznie funduszom strukturalnym UE.

5. Ocena wykorzystania pomocy europejskiej

Politycy greccy przejawiali duże oczekiwania wobec skali pomocy finansowej UE. Miała to być jakoby zapłata za koszty związane z liberalizacją handlu z pozostałymi członkami Wspólnoty. Domagali się więc od instytucji europejskich jak największych kwot pieniężnych.

Jak się jednak okazało, Grecja nie była odpowiednio przygotowana do efektywnego wykorzystania tego wsparcia. Brakowało przede wszystkim przemyślanej i perspektywicznej polityki regionalnej rządu [Grosse 2000, s. 113]. Poza tym dość istotnym czynnikiem wpływającym niekorzystnie na absorpcję funduszy strukturalnych był scentralizowany system rządzenia, charakteryzujący się brakiem wiedzy na temat rzeczywistych potrzeb lokalnych. Wszelkie decyzje podejmowane były przez urzędników nie posiadających odpowiedniego doświadczenia w zarządzaniu i nieprzychylnie nastawionych do jakichkolwiek inicjatyw lokalnych. Plany operacyjne dotyczące regionów, sporządzane na szczeblu centralnym, nie zawsze uwzględniały rzeczywiste potrzeby lokalne. Poza tym zawiódł słaby system informacyjny [Adameczyk, Borkowski 2005, s. 62]. Główną troską urzędników była nie tyle dbałość o rozwój regionalny, ile sama chęć wykorzystania unijnych pieniędzy w najkrótszym możliwie czasie. Programy opracowywane były w oderwaniu od regionalnych warunków i problemów oraz bez szerszej perspektywy strategicznej [Grosse 2004, s. 133]. Za kolejną barierę w korzystaniu ze środków unijnych uważa się brak inicjatywy ze strony władz lokalnych w zakresie starania się o pomoc. Przyczyną takiej sytuacji były nie tylko niedoinformowanie i zbytnia biurokracja, lecz także częściowa wina władz unijnych. Zdarzało się, że Komisja Euro-

pejska opóźniała transfer pieniędzy, w rezultacie czego kapitał prywatny często wycofywał się z udziału w inwestycjach, powodując tym samym kłopoty finansowe lokalnej administracji, która nie była w stanie w całości pokryć swojego udziału w projekcie [Adameczyk, Borkowski 2005, s. 63].

Za wadę greckiej polityki regionalnej uznaje się również niewielki udział przedsiębiorców prywatnych na etapie zarówno programowania, jak i realizacji [Grosse 2004, s. 138]. Szczególnie w pierwszym i drugim okresie programowania rząd Grecji nie szukał wsparcia dla realizacji projektów w ramach funduszy, starając się je współfinansować głównie z pieniędzy publicznych. Często powodowało to trudności z absorpcją środków ze względu na brak udziału własnego kapitału i dopiero wtedy, gdy okazywało się, że projekty są opóźnione w realizacji, poszukiwano inwestorów prywatnych (tak jak np. w przypadku budowy autostrad).

Kolejny zarzut kierowany pod adresem greckiego systemu polityki regionalnej był związany z jakością wykonywania projektów. Nawet jeśli zrealizowano określony projekt, to Komisja Europejska miała zastrzeżenia co do ich zgodności z potrzebami społecznymi. Przykładem mogą tu być szkolenia bezrobotnych, które charakteryzowały się niską przydatnością, mimo znacznych środków finansowych przeznaczonych na te działania. Komisja wielokrotnie po przeprowadzeniu własnego dochodzenia nakazywała zwrot pieniędzy, jeżeli okazało się, że nie zostały one wydane zgodnie z wymogami jakościowymi lub koszt wykonania został zawyżony. Przykładem takiej sytuacji może być projekt dotyczący rejestracji nieruchomości, realizowany w latach 1994-1999, za który Komisja zażądała od Grecji zwrotu 58 mln euro [Adameczyk, Borkowski 2005, s. 64]. Również obecnie istnieje duże prawdopodobieństwo o konieczności zwrotu części otrzymanej pomocy. Komisja Europejska ma zastrzeżenia m.in. do procedur jej wykorzystania (np. błędy w realizacji zamówień publicznych).

Oceniając wykorzystanie funduszy strukturalnych przez Grecję, należy podkreślić ich pozytywny skutek gospodarczy i społeczny, polegający głównie na stabilizowaniu sytuacji makroekonomicznej. Środki te umożliwiły także spełnienie (wprawdzie z opóźnieniem) przez Grecję kryteriów konwergencji, niezbędnych do członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, oraz wejście do strefy euro [Problemy i sukcesy... 2002].

Literatura

- Adameczyk A., Borkowski J., *Regionalizm, polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Bidwell A.S., *Unia Europejska a państwa członkowskie. Współpraca na co dzień*, UW, Wrocław 1999.
- Borowiec J., Wilk K., *Teoria i praktyka europejskiej integracji gospodarczej*, AE, Wrocław 1997.
- Christodoulakis N. M., Kalyvitis S., *The Effects of the Second Community Framework 1994-1999 on the Greek Economy*, Athens 1997.
- Czekalski T., *Grecja*, Wyd. TRIO, Warszawa 2003.
- Głąbicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003.

-
- Grosse T. G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Grosse T. G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Problemy i sukcesy krajów UE w realizacji polityki strukturalnej*, L. Jesień, „Samorząd Terytorialny” 2002 nr 3.
- Reyes V. M., *Reguły gry, czyli o negocjacjach akcesyjnych i łączeniu się Europy*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2000.
- „Statistical Yearbook of Greece 2001”, Athens 2002.

THE EU FINANCIAL AID AND REGIONAL DEVELOPMENT IN GREECE – ITS SCALE AND EFFECTS

Summary

Strengthening social and economic cohesion is one of the most important priorities in the European Union. In this connection very essential is regional policy and its measures especially structural funds and the Cohesion Fund. The main aim of the EU aid is to level disproportions of development among regions. Greece has received notable aid from the European Regional Development Fund for years. In this paper determinants and amounts of the EU aid were discussed. Moreover, the authors provided an evaluation of using the EU funds in Greece.