

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

GRČIJA V OBDOBJIH POMOČI STRUKTURNIH SKLADOV

Ljubljana, september 2004

ŽIGA HIENG

IZJAVA

Študent Žiga Hieng izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga

napisal pod mentorstvom prof. dr. Mojmir Mraka in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 09.09.2004

Podpis: _____

1 UVOD	1
2 KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE.....	3
2.1 NAMEN IN FINANČNA POMOČ STRUKTURNIH SKLADOV.....	3
2.2 CILJNA OBMOČJA ZA DODELJEVANJE SREDSTEV IN VRSTE STRUKTURNIH SKLADOV	4
2.3 OSNOVNI DOKUMENTI ZA IZVAJANJE STRUKTURNE POLITIKE IN RAVNI POMOČI STRUKTURNIH SKLADOV	5
3 REGIONALNA UREDITEV GRČIJE	6
3.1 RAZVOJ REGIONALNE UREDITVE GRČIJE IN RAZDELITEV GRČIJE NA REGIJE.....	6
3.2 GRŠKE REGIJE KOT POLITIČNE ENOTE IN REGIONALNE INSTITUCIJE	7
4 GOSPODARSKA PODOBA GRČIJE.....	8
4.1 SEKTORSKI POLOŽAJ	8
4.2 MAKROEKONOMSKI POLOŽAJ	10
5 GRČIJA V PRVEM PROGRAMSKEM OBDOBJU (1989–1993).....	12
5.1 PODROČJA POMOČI STRUKTURNIH SKLADOV – CILJ 1	12
5.2 PODROČJA POMOČI STRUKTURNIH SKLADOV – CILJI 3, 4 IN 5A.....	12
5.3 VELIKOST IN IZKORIŠČENOST SREDSTEV V PRVEM PROGRAMSKEM OBDOBJU.....	13
5.4 REZULTATI OBDOBJA (1989–1993).....	15
5.4.1 REZULTATI PO PREDNOSTNIH PODROČJIH.....	15
5.4.2 REZULTATI NA MAKROEKONOMSKI RAVNI	16
5.5 STABILIZACIJSKI PROGRAM OZIROMA PROGRAM PRILAGAJANJA.....	17
6 GRČIJA V DRUGEM PROGRAMSKEM OBDOBJU (1994–1999).....	17
6.1 PODROČJA POMOČI STRUKTURNIH SKLADOV – CILJ 1	18
6.2 VELIKOST IN IZKORIŠČENOST SREDSTEV V DRUGEM PROGRAMSKEM OBDOBJU.....	19
6.3 REZULTATI OBDOBJA (1994–1999).....	21
6.3.1 REZULTATI PO PREDNOSTNIH PODROČJIH.....	21
6.3.2 REZULTATI NA MAKROEKONOMSKEM PODROČJU	26
6.4 MENEŽMENT IN SISTEM IMPLEMENTACIJE.....	27
7 TRETJE PROGRAMSKO OBDOBJE (2000–2006)	28
7.1 PODROČJA POMOČI – CILJ 1	29
7.2 GOSPODARSKI VPLIV STRUKTURNIH INTERVENCIJ	31
8 SPLOŠNA OCENA VPLIVA STRUKTURNIH SKLADOV.....	32
9 GRČIJA V LUČI RAZŠIRJENE EVROPE.....	36
10 SKLEP.....	37
LITERATURA	40
VIRI.....	41
SLOVAR TUJIH IZRAZOV	

1 UVOD

Grčija, katere uradno ime je Helenska republika, je obrobna država v Evropski uniji (odslej EU), saj neposredno ne meji na nobeno od njenih držav članic EU. Celotno grško ozemlje meri 132.550 kvadratnih kilometrov, na njem pa živi 10,24 milijona prebivalcev ali 77 prebivalcev na kvadratni kilometer. Njena geografska struktura je zelo razvejena. Celina zajema le 81% celotnega grškega ozemlja, preostalo so otoki.

Grčija je vstopila v EU leta 1981. Velja za eno najmanj razvitih držav v EU; v zadnjih dveh desetletjih se je spopadala s številnimi gospodarskimi in socialnimi problemi. Njena geografska oddaljenost, centralizirana ureditev vladanja ter slabe makroekonomske razmere so njeno članstvo v EU večkrat postavile pod vprašaj.

Največji problem Grčije sta bila nestabilno makroekonomsko okolje in neustrezna regionalna politika. Makroekonomske razmere, na katere so vplivali velika inflacija, tudi 20 in več odstotna, brezposelnost, velika zadolženost države in stagnacija bruto domačega proizvoda (odslej BDP) so bolj spominjale na državo v razvoju kot na eno od držav članic EU. Poleg tega je Grčija država pod močnim vplivom tradicije, ki je s svojo prisotnostjo v splošni gospodarski ureditvi zavirala postopek decentralizacije v državi. Da so se razmere še poslabševale, je poskrbela tudi nekonsistentna ekonomska politika. Dejansko za kakršnokoli konvergenco v letih po pridružitvi EU ni bilo osnove, tako da je Grčija svoja prizadevanja najprej usmerila k normalizaciji stanja. Leta 1992, po podpisu Maastrichtske pogodbe, je bil sprejet program prilagajanja, ki je vzpostavil ustrezno ekonomsko politiko, poleg tega pa se je začel regionalni razvoj z namenom decentralizacije gospodarstva. Tako je država po dolgoletnem zatonu sredi devetdesetih začela svojo preobrazbo.

Grčija je v primerjavi z ostalimi državami članicami še vedno izrazito kmetijska država, čeprav razmere za kmetijstvo še zdaleč niso ugodne. Vse več ljudi se zato zaposluje v storitvenem sektorju. V želji po prestrukturiranju gospodarstva je dala Grčija v zadnjem desetletju največji poudarek razvoju in zgraditvi velike gospodarske infrastrukture. Sprejeti so bili veliki infrastrukturni projekti, ki se še izvajajo. Na ta način je želela pospešiti notranjo in meddržavno komunikacijo, kot temelj za gospodarski razvoj.

Tema moje diplomske naloge so strukturni skladi na področju države Grčije, saj je bilo črpanje sredstev iz njih eden od glavnih dejavnikov, ki so vplivali na razvoj gospodarstva. Pravzaprav so sredstva, črpana iz strukturnih skladov in drugih virov pomoči EU, in pa politika, ki je to črpanje pogojevala, sprožila spremembe, ki so se začele dogajati sredi devetdesetih. Videli bomo, da se s konsistentnostjo in strukturno ureditvijo gospodarstva da doseči napredek in da Grčija nikakor ni več "grdi raček v evropskem prostoru". Pogledali bomo, kako je po neuspešni uporabi sredstev v prvem obdobju Grčija začejala izboljševati svojo podobo v mednarodnem okolju. V zadnjih letih doživlja razcvet, saj je njena

gospodarska rast visoko nad povprečjem gospodarske rasti ostalih držav članic. Ker je na splošno zadovoljila maastrichtskim kriterijem, je bila leta 2001 sprejeta v Evropsko monetarno unijo (odslej EMU).

Diplomska naloga je zgrajena na tale način: najprej je nekaj povedanega (na splošno) o kohezijski in strukturni politiki oziroma strukturnih skladih EU, njihovih značilnostih, vrstah, oblikah pomoči in njihovem namenu. Predstavljeni so tudi dokumenti, ki jih v dogovoru za dodeljevanje sredstev sprejmeta Evropska komisija in vlada posamezne države. V tretji točki sta predstavljeni regionalna politika in ureditev Grčije, s poudarkom na razvoju, saj je Grčija dolgo časa veljala za povsem centralizirano državo in je regionalna ureditev šele leta 1997 dobila ustrezno obliko. Nova regionalna ureditev je bistvena za zmanjševanje obstoječih regionalnih razlik in preprečevanje njihovega nadaljnjega povečevanja. Regionalna strukturna politika je temeljna sestavina ekonomske in socialne kohezije kot glavnega strateškega cilja za doseganje konvergence z ostalimi državami EU. Prikazana je tudi razdelitev na posamezne regije. V četrtem poglavju je predstavljena gospodarska podoba Grčije in njene značilnosti v zadnjih desetletjih. Na ta način je prikazan gospodarski položaj pred vstopom v EU in po njem ter je podano ekonomsko ozadje za proces pridobivanja sredstev strukturnih skladov. Za ta namen so izpostavljene in opredeljene glavne značilnosti posameznih sektorjev gospodarstva in celotnega makroekonomskega okolja.

Peto poglavje se začne s konkretno predstavitvijo prvega programskega obdobja pomoči strukturnih skladov, to je obdobja 1989–1994, opredeli prednostna področja njihovega delovanja in poda oceno njihovega prispevka pri spreminjanju gospodarskega okolja v tem obdobju. Šesto poglavje se osredotoči na drugo programsko obdobje, to je obdobje 1994–1999, s podrobnejšo razčlenitvijo razvojnega okvira podpore skupnosti, v katerem so zajeti vsi razvojni načrti. Podrobneje so predstavljena prednostna področja delovanja strukturnih skladov, razvoj teh področij in prispevek, ki ga gre pripisati strukturnim skladom. Na tem mestu se diplomsko delo najbolj konkretno dotakne posameznih sektorskih problemov in njihovega dosedanjega razvoja, glede na ostale države EU. Sedmo poglavje je namenjeno kratki predstavitvi in načrtom tretjega programskega obdobja, to je obdobja 2000–2006. To poglavje se osredotoči na bistvene karakteristike omenjenega obdobja in na predstavitev projekcij za prihajajoča leta. Osmo poglavje vsebuje splošno oceno vpliva strukturne politike v vseh programskih obdobjih. V devetem poglavju so predstavljeni tudi vizija prihodnje vključenosti države v sistem za črpanje sredstev iz strukturnih skladov ter načrti, ki jih imata s tem v zvezi Grčija in Evropska komisija. Na koncu je sklep, v katerem so navedena dejstva, povezana s črpanjem sredstev iz strukturnih skladov, ki so imela vidnejši vpliv na gospodarski razvoj Grčije.

2 KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Kohezijska politika in v okviru te regionalna politika EU se izvaja prek politike strukturnih skladov, kohezijskega sklada in pobud Evropske skupnosti. Strukturni skladi so osnovni inštrument izvajanja regionalne politike skozi financiranje naložb v posameznih regijah (Aljančič, Bogdanovič, 1999, str. 3).

Strukturni skladi so skladi, ustanovljeni za pospeševanje razvoja in zmanjševanje razlik med regijami in državami v EU. Države članice EU in institucije EU družno podpirajo razvoj šibkejših regij. Financiranje projektov poteka s sodelovanjem lokalnih oblasti in države članice, tako da je delovanje strukturne politike določeno kot dopolnjevanje državnih regionalnih politik. Sistem, po katerem se dodelijo sredstva posamezni državi članici, je določen z regulativo Evropske komisije, smernicami in dokumenti. Sredstva se dodeljujejo namensko in v skladu s predpisanimi načeli (Aljančič, Bogdanovič, 1999, str. 3).

2.1 NAMEN IN FINANČNA POMOČ STRUKTURNIH SKLADOV

Osnovni namen strukturnih skladov je podpirati konkurenčno okolje nenehnega razvijanja in uravnoteženega razvoja, ustvarjanje novih delovnih mest in spodbujanje izobraževanja za pridobitev kvalificirane delovne sile ter spodbujanje ekonomske in tehnične inovativnosti s pomočjo zmanjševanja neenakosti med regijami. Pomoč je tako namenjena trem glavnim vidikom razvoja regij in območij: infrastrukturi, razvoju človeškega kapitala in podpori produktivnosti sektorjev. Cilj EU je omogočiti razmere, ki so osnova za gospodarski razvoj: rast, konkurenčnost, zaposlovanje (Aljančič, Bogdanovič, 1999, str. 3).

Finančna pomoč strukturnih skladov je zamišljena v več različnih oblikah, dodeljevala pa naj bi se po vnaprej določenih kriterijih glede na:

- težavnost problema po posameznih regionalnih in socialnih problemih področij,
- finančno sposobnost države članice in njeno blaginjo,
- pomembnost ukrepov za celotno EU,
- težavnost ukrepov, upoštevajoč regionalni vidik,
- posebne značilnosti predlaganih ukrepov.

Finančna pomoč se daje v naslednjih oblikah:

- delno financiranje operativnih (izvedbenih) programov in delno financiranje državnih pomoči, vključno s povračili,
- oblike individualnih podpor s soglasjem Evropske komisije in države članice,
- delno financiranje projektov, vključno s povračili,
- podpora za tehnično pomoč in študije za pripravo izvedbe projektov.

Sredstva pomoči strukturnih skladov so namenjena konkretnim projektom, ki se izvajajo v okviru državnih oziroma regionalnih razvojnih programov. Namenjajo se kot dopolnilo sredstvom, ki jih prispeva država. Skupaj tvorijo tako imenovan javni vir sredstev. Poleg tega je interes tako Evropske komisije kot vlade vsake države, da k sodelovanju pritegne tudi zasebne investitorje, ki pomenijo zasebni vir kapitala (Regionalna politika Evropske unije in strukturni skladi, 2003).

2.2 CILJNA OBMOČJA ZA DODELJEVANJE SREDSTEV IN VRSTE STRUKTURNIH SKLADOV

Ozemlje EU je razdeljeno na območja, ki prejemajo različne oblike pomoči; to so tako imenovana ciljna območja. V prvem (1989–1993) in drugem (1994–1999) programskem obdobju so ciljna območja ostala ista. V tretjem programskem obdobju (2000–2006) pa so se ciljna območja skrčila, in sicer s pet na tri. Tako so se sredstva v prvem in drugem programskem obdobju namenjala za pet ciljnih območij (Aljančič, Bogdanovič, 1999, str. 9):

- Cilj 1: Podpora razvoja in strukturnega prilagajanja regij z razvojnim zaostankom
- Cilj 2: Preoblikovanje regij, ki jih je težko prizadel upadajoč industrijski razvoj
- Cilj 3: Boj proti dolgotrajni brezposelnosti
- Cilj 4: Olajšanje vključevanja mladih na trg delovne sile
- Cilj 5: a) Pospešeno prilagajanje kmetijskih struktur b) Podpora razvoja podeželskega prostora

V tretjem programskem obdobju pa so se sredstva namenjala za tri ciljna območja (Regionalna politika Evropske unije in strukturni skladi, 2003):

- Ciljno območje 1: V to ciljno območje se uvrščajo regije na ravni statistične klasifikacije ozemeljskih enot 2 (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics 2, NUTS 2), ki zaostajajo v razvoju in se srečujejo z resnimi problemi nerazvitosti, brezposelnosti ter slabe ali pomanjkljive infrastrukture. V ciljno območje 1 so vključena območja, ki imajo BDP na prebivalca po kupni moči manjši od 75% povprečja EU.
- Ciljno območje 2: Sem spadajo regije z ekonomskimi in socialnimi problemi, kamor sodijo območja s problemi prestrukturiranja, visoko brezposelnostjo in negativno stopnjo rasti prebivalstva oziroma depopulacijo.
- Ciljno območje 3: Namenjeno je za posodobitev sistema vzgoje, izobraževanja in zaposlovanja kot podpora razvoju človeškega kapitala in je omejeno na območja, ki ne spadajo v ciljno območje 1.

Osnova strukturne politike so štirje strukturni skladi. Vsak sklad ima svoja pravila, načela in vsebino, vendar se med seboj povezujejo v skladnem delovanju. To so:

- Evropski regionalni razvojni sklad (European Regional Development Fund, ERDF),
- Evropski socialni sklad (European Social Fund, ESF),

- Evropski sklad za usmerjanje kmetijstva in garancije (European Agricultural Guidance and Gurantee Fund, EAGGF),
- Finančni instrument za ribištvo (Financial Instrument for Fishieries Guidance, FIFG).

Strukturne sklade dopolnjujejo še pomoč v okviru kohezijskega sklada (Cohesion Fund), pobud Evropske skupnosti (Community Initiatives) in Evropske investicijske banke (European Investment bank, EIB).

2.3 OSNOVNI DOKUMENTI ZA IZVAJANJE STRUKTURNE POLITIKE IN RAVNI POMOČI STRUKTURNIH SKLADOV

Osnovni dokumenti za izvajanje strukturne politike so:

- Državni razvojni program (National Development Plan, NDP) je osnovni dokument, ki ga pripravi država članica v sodelovanju s sektorji, socialnimi partnerji, nevladnimi organizacijami ter regionalnimi in lokalnimi oblastmi. V tem dokumentu se določijo investicijske prednostne naloge države članice za dolgoročno razvojno načrtovanje.
- Razvojni okvir podpore skupnosti (Community Support Framework, CSF) je dokument, ki ga vsaka država članica, katere obseg razvojnih sredstev iz EU presega milijardo evrov, predloži Evropski komisiji in z njim predstavi svojo strategijo razvoja. Na podlagi uspešnih pogajanj med članico in Evropsko komisijo postane ta dokument temelj za izvajanje dolgoročne razvojne politike.
- Operativni programi (Operational Programmes, OP's) so programi, ki opisujejo načrtovani razvoj posameznega sektorja, na primer kmetijski razvoj, socialni razvoj ali razvoj posamezne regije na ravni NUTS 2. Pri dokumentih se potem razčlenijo nižje vsebinske enote, ki lahko predstavljajo načrt posameznega dela v sektorju, na primer razvoj malih in srednje velikih podjetij, usposabljanja brezposelnih. So osnovni okvir za izvajanje ukrepov za uresničevanje ciljev in politike (Regionalna politika Evropske unije in strukturni skladi, 2003).

Področja pomoči strukturnih skladov lahko razdelimo na dve ravni. Prva je državna raven, opredeljena v državnem razvojnem programu (National Development Plan, NDP) in vključuje projekte, ki se izvajajo na državni ravni na podlagi državnih operativnih programov. Nanašajo se na izbrane gospodarske sektorje države. Za odločitve v zvezi s temi projekti je pristojna vlada. Druga raven je regionalna raven, za katero se pripravi regionalni razvojni program (Regional Development Plan, RDP) in je namenjen razvoju specifičnih potencialov vsake posamezne regije. Izvaja se regionalno, na podlagi regionalnih operativnih programov (Operational Programmes, OP's).

Z namenom zagotoviti osredotočenost in učinkovitost izkoriščanja sredstev sta grška vlada in Evropska komisija določili prednostna področja (priorities), katerim je namenjena pomoč

strukturnih skladov. Znotraj prednostnih področij so pripravili operativne programe, ki se na omenjena področja nanašajo (Community Support Framework 1989-1993, 1990, str. 7).

3 REGIONALNA UREDITEV GRČIJE

3.1 RAZVOJ REGIONALNE UREDITVE GRČIJE IN RAZDELITEV GRČIJE NA REGIJE

Grčija se šteje za centralizirano državo z razvijajočimi se regionalnimi strukturami. Strukture, ki nastajajo, niso vezane na nižje organe vladanja, kot se to dogaja v ostalih državah EU, ampak so to strukture, ki nastajajo zaradi decentralizacije pristojnosti same vladne aktivnosti. Ravno v zdajšnjem obdobju (2000–2006) potekajo razprave o reformi za neposredno voljene regionalne oblasti. Pobude za omenjene reforme gre pripisati trem glavnim dejavnikom: prvi je EU in njena regionalna politika, drugi je zavzetost grške vlade in tretji zahteve lokalnih skupnosti in civilne pobude po decentralizaciji. EU je imela pri spodbujanju sprememb v javni upravi in državni politiki ključno vlogo. Prek svoje regionalne politike se je namreč zelo zavzemala za decentralizacijo države in regij.

V obdobju pred vstopom v EU je bila regionalna politika v Grčiji postranskega pomena. Regionalna struktura ni obstajala oziroma ni imela nikakršne vloge v političnem procesu. Tako je bila Grčija ob vstopu v EU ena od najbolj centraliziranih držav članic. Njena priključitev pa je imela v smislu razvoja strukturne in regionalne politike ogromen pomen. V procesu evropeizacije, skozi katerega je šla Grčija v času članstva, je prišlo do bistvenih sprememb. Prelomnica v tem procesu je bila uvedba kohezijske politike in tako imenovanih integriranih sredozemskih programov (Integrated Mediterranean Programmes, IMP's) v letu 1985. Namen programov je bil pospešiti razvoj sredozemskih regij Grčije, Italije in Francije s proračunom približno 7 milijard ekujev za obdobje sedmih let. Pravila IMP's so vključevala tudi zahtevo, da regije oblikujejo regionalne razvojne programe (Regional Development Plan, RDP), katerih uresničevanje je moralo biti v skladu z evropsko strukturno politiko. Šestim regionalnim razvojnim programom, ki so pokrivali širše območje države, je bilo dodeljenih 3,2 milijarde ekujev v okviru IMP's. Uvedba IMP's se šteje kot prvi poskus uvedbe regionalne politike EU na območju grške države. Izkazalo se je, da je bil IMP's prelomna točka v nadaljnjem razvoju decentralizirane ureditve. Od takrat se grška regionalna politika postopno začinja ujemanj s kohezijsko politiko EU in načrtovanimi razvojnimi projekti v okviru razvojnega okvira podpore skupnosti. Grčija v vse večji meri postaja odvisna od sredstev EU in je na ta način izpostavljen proces evropeizacije (Cassimati Antigoni, 2003, str. 2).

Reforme na poti k decentralizaciji v Grčiji so potekale dvosmerno. Na eni strani je EU oblikovala in razvila regionalno politiko, ki se izvaja v skladu s številnimi predpisi in smernicami. Če posamezna država želi pridobiti na račun omenjene politike, mora imeti

razvito regionalno strukturo. Na drugi strani pa se je Grčija ob vstopu v EU zavezala k sprejetju vseh standardov in norm EU. Sprejeti in izvajati mora tudi vse politike EU. Za izpolnjevanje naštetih zahtev mora imeti država ustrezno razvito birokratsko strukturo, kar je bila velika pomanjkljivost Grčije ob vstopu v EU. Zato se je država morala prilagoditi, se posodobiti (Cassimati Antigoni, 2003, str. 2). Zato lahko trdim, da je bil proces regionalizacije v Grčiji del procesa evropeizacije, v katerem sta imeli EU in Evropska komisija ključno vlogo.

Danes je Grčija razdeljena na trinajst NUTS 2 regij: Vzhodna Makedonija in Trakija, Osrednja Makedonija, Zahodna Makedonija, Epir, Tesalija, Jonski otoki, Zahodna Grčija, Kontinentalna Grčija, Atika (širše območje Aten), Peloponez, Severno Egejsko otočje, Južno Egejsko otočje in Kreta. Čeprav regionalne razlike med posameznimi regijami obstajajo, niso tako očitne kot v ostalih državah članicah EU (Portrait of The Regions, 1993, str. 315).

3.2 GRŠKE REGIJE KOT POLITIČNE ENOTE IN REGIONALNE INSTITUCIJE

Glede na 101. člen ustave 1975/1986 je Grčija organizirana vzdolž decentraliziranega administrativnega sistema. Regije imajo pristojnost nad zadevami znotraj svojega ozemlja, centralna vlada pa usklajuje in nadzira njihovo delovanje. Za reševanje lokalnih zadev je pristojna lokalna vlada. Po zakonu iz leta 1997 je regija decentralizirana administrativna enota v državi. Vloga regij in njihov namen je načrtovanje, programiranje in izvajanje politik za gospodarski, socialni in kulturni razvoj znotraj svojega ozemlja in znotraj širšega državnega razvojnega okvira (Cassimati Antigoni, 2003, str. 3). To naj bi dosegle prek regionalnih razvojnih programov, ki se pripravljajo na regionalni ravni na letni osnovi, po potrebi pa tudi na krajši rok.

Grške regije so del centralne oblasti na decentralizirani osnovi in so pomemben del procesa posodabljanja javne uprave. Regije so tudi stična točka centralnih in lokalnih oblasti za odločanje o regionalnem in socialnem razvoju. V tem smislu se grške regije razlikujejo od regij v ostalih državah EU. So administrativne enote in ne predstavljajo določene ravni vladanja. To jim preprečuje, da bi imele vidnejšo vlogo v političnem procesu in da bi promovirale regionalne interese, kar počno regije ostalih držav članic.

Kakorkoli, regije postajajo vedno pomembnejše politične enote in imajo vedno večji vpliv pri uvedbi evropske kohezijske politike, ki se izvaja prek strukturnih skladov. Kot rezultat navodil Evropske komisije so regije dobile vlogo pripravljavca, izvrševalca in nadzornika razvojnega okvira podpore skupnosti.

Regionalna politika se izvaja v okviru Ministrstva za notranje zadeve, javno upravo in decentralizacijo. Kot nadzorni organ za spremljanje delovanja vseh trinajstih grških regij je bil

vzpostavljen Svet regij (Council of the Regions), ki služi tudi kot forum za komunikacijo med centralno oblastjo in regijami. Njegova naloga je razprava o regionalnem razvojnem programu ter spremljanje napredka, doseženega na podlagi omenjenega načrta. Svet regij sestavljajo ministri posameznih regij ter minister za notranje zadeve, javno upravo in decentralizacijo kot predsednik Sveta regij.

Regijo vodita minister regije (General Secretary of the Region) in Regionalni svet (Regional Council). Minister je postavljen, odpoklican ali premeščen na pobudo centralne vlade. Predstavlja centralno oblast in je odgovoren za izvajanje državne politike, povezane z regijo. Poleg tega je odgovoren za celotno dogajanje v regiji, tako da je najvišja avtoriteta v določeni regiji, vendar pa nima pomembnejše vloge pri odločanju v zvezi s samo politiko, ki naj bi jo vodila posamezna regija. Poleg njega je z vodenjem regije povezan še Regionalni svet, katerega najpomembnejši člani so minister, ki je predsednik sveta, predstavnik prefektur znotraj regije, predstavnik vseh lokalnih oblasti znotraj regije in še nekateri drugi.

Kljub temu da minister in Regionalni svet upravljata in vodita posamezno regijo, nimata vseh pooblastil v zvezi s posebnimi projekti, kot so projekti na državni ravni, projekti s proračunom, večjim od 300.000 evrov in projekti v okviru transevropske povezave (Cassimati Antigoni, 2003, str. 8).

4 GOSPODARSKA PODOBA GRČIJE

4.1 SEKTORSKI POLOŽAJ

Grčija je postala polnopravna članica EU leta 1981. Njen gospodarski razvoj se v marsičem razlikuje od razvojnih teženj in gibanj, značilnih za ostale članice EU. V industrijsko zaostali državi bi pričakovali hitro rast deleža industrije in naglo zmanjševanje deleža kmetijstva, kar je bilo značilno ne samo za industrijsko razvite severozahodne evropske države članice EU, ampak tudi za manj razvite sredozemske države članice EU. Vendar pa so strukturne spremembe v grškem gospodarstvu izredno počasne, zato je ta še dandanes država s približno 30% zaposlenih v kmetijstvu in s 17-odstotnim deležem te dejavnosti v BDP, med članicami EU pa je tako po prvem kakor tudi po drugem deležu na prvem mestu. Nasprotno pa je po deležu predelovalne industrije v BDP Grčija med zadnjimi v Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) in zadnja v EU.

Grčija je torej predvsem kmetijska dežela, zato je ta sektor izredno pomemben. Glavne slabosti v kmetijstvu so nizka produktivnost dela, ki je odraz slabe tehnične opremljenosti dela, slaba konkurenčnost na trgu EU in velika razdrobljenost kmetijskih površin. Prevladuje drobna posest, saj je kar 25% kmetij manjših od enega hektara, 54% kmetij pa zajema od

enega do pet hektarov. Poleg tega obdelana zemlja pokriva samo tretjino skupne površine, ostalo so travniki in pašniki, na katere je vezana živinoreja ter hribovja. Zaradi pretiranega izkoriščanja morja je ribolov izgubil vsak pomen, saj je v Sredozemskem morju že tako malo rib, da ni več česa izvažati in je treba za pokritje lastnih potreb ribe celo uvažati.

Nič kaj uspešna ni Grčija na področju industrije, kjer se sooča predvsem z nizko stopnjo produktivnosti. Vzrok za nizko produktivnost v industriji sta njena sestava in razdrobljenost. Poleg tega poteka pretežni del industrijskih dejavnosti v tradicionalnih panogah, kot so proizvodnja hrane, tekstila, tobaka in obutvena industrija ter industrija usnjenih izdelkov, katerih tržišča se širijo zelo počasi. Razdrobljenost onemogoča kapitalске naložbe v tehnološko zahtevnejše proizvodnje in vlaganja v raziskave in razvoj. Visoka zaščita pred zunanjo konkurenco vse do vstopa v EU grške industrije ni silila k stalnemu prilagajanju svetovnemu trgu, ni spodbujala izobraževanja vodstvenih delavcev, ki naj bi pridobili visoko stopnjo izobrazbe. Tem vzrokom velja dodati še finančno okolje, ki ni spodbujala ustanavljanja novih podjetij in tujih naložb, ter razne administrativne in birokratske ovire s pogostimi spremembami zakonodaje. Grško industrijo tare tudi pomanjkanje surovin in energetskih virov. Za pokritje svojih potreb se mora zatekati k velikemu uvozu, kar poslabšuje trgovinsko bilanco države.

Nekoliko drugačna je slika, v kateri sta opazna predvsem zmanjšanje deleža zaposlenih v kmetijstvu in naraščanje deleža zaposlenih v storitvenem sektorju. V storitvenem sektorju namreč grško gospodarstvo že od leta 1970 ustvarja polovico domačega proizvoda in zaposluje več kot polovico delovno aktivnega prebivalstva. Zaradi omejenih možnosti se veliko ljudi samostojno ukvarja z nizko produktivnimi storitvenimi dejavnostmi. Glavni problemi omenjenega sektorja so pomanjkanje ustrezne infrastrukture, predimenzioniran javni sektor in pomanjkanje sodobnih storitev, kot so finančne storitve. V storitvenem sektorju je pretežni del delovne sile samozaposlen, kar je bistveno drugače kot v ostalih državah EU. Zelo pomembna dejavnost je turizem, po zaslugi katerega je Grčija pravzaprav postala članica EU. Izredna kulturna dediščina in ugodne podnebne razmere so ključni dejavniki za njegov nadaljnji razvoj. Poleg turizma ima vidno vlogo tudi pomorstvo. Grčija ima največjo trgovsko mornarico v EU, ki pa jo je močno prizadela kriza v mednarodni pomorski industriji (Rakar, 1996, str. 6).

4.2 MAKROEKONOMSKI POLOŽAJ

Tabela 1: Makroekonomski kazalci za obdobje 1960–1998 (v odstotkih)

Grčija	1960–1970	1970–1980	1980–1985	1985–1990	1990–1995	1995–1998
Rast BDP	8,5	4,6	0,1	1,2	1,2	3,1
Inflacija	2,1	14,3	20,7	17,3	13,9	6,1
Brezposelnost	5,1	2,2	6,7	7,4	9,1	10,2
Bilanca proračuna*	0,7	-1,6	-8,7	-12,1	-11,7	-6,1
Bilanca tekočega računa*	-2,6	-3,9	-5,5	-3,1	-1,4	-3,3
Realni devizni tečaj	Ni podatka	91,3	102,3	95,7	106,3	113,7

*Podatki so v odstotkih glede na BDP.

Vir: Bosworth et al., 2001.

Pričakovati je bilo, da bo vstop v EU v Grčiji spodbudil strukturne spremembe. Vendar podatki o grškem gospodarskem razvoju kažejo, da je po obdobju sorazmerno visoke rasti v letih 1950–1979 grško gospodarstvo mirovalo. V letih 1979–1989 je bila povprečna letna stopnja rasti BDP komaj 1-odstotna, medtem ko je v OECD ta stopnja znašala v povprečju 2,25%. Nizka stopnja rasti BDP je bila za grško gospodarstvo osrednji problem, saj je bila glavni krivec za nagnjenost k stagflaciji. Glavni razlogi za nizko gospodarsko rast v omenjenem obdobju gre pripisati:

- poslabševanju skupne factorske produktivnosti zaradi počasne akumulacije kapitala. Razlog je bil v nestabilnem makroekonomskem okolju in nizkem narodnem varčevanju;
- veliki inflaciji, tudi več kot 20-odstotni, kar je bilo 3 do 4-krat več, kot je znašalo povprečje v državah članicah OECD; ta je zmanjševala dobičkovne marže, kar je vplivalo na zmanjšanje investiranja;
- majhnemu deležu tujih neposrednih investicij, ki so se gibale v povprečju okrog 1% BDP.

Gospodarska slika pa je dobila v drugi polovici devetdesetih novo podobo. Grško gospodarstvo se je začelo izvijati iz začaranega kroga mirovanja in začinjalo dosegati višjo stopnjo gospodarske rasti.

Poleg stagnacije je velik problem grškega gospodarstva v zadnjem desetletju predstavljalo povečevanje zadolževanja države. Proračunski primanjkljaj se je leta 1980 v povprečju gibal na ravni 10% BDP letno, leta 90 pa že blizu 20% BDP letno. Javni dolg je presegal tudi 100% BDP.

Grčija se je po vstopu v EU srečevala z velikimi težavami tudi pri mednarodni menjavi. Do vstopa je bila grška industrija deležna velike carinske zaščite in izvoznih subvencij, česar pa v EU ni mogla ohranjati. Zaradi tega je imela ogromen upad izvoza, s 17% BDP v letu 1980 na

vsega 10% v letu 1995. Razlog za poslabšanje položaja v mednarodni menjavi je bil tudi v neugodni sestavi izvoza in uvoza ter izgubi trgov nekdanje Jugoslavije ob vstopu v EU.

V tem obdobju je bil velik problem grškega gospodarstva tudi trg delovne sile z naraščajočo brezposelnostjo. Študija OECD, narejena med 26 izbranimi državami, v katero so bile vključene vse države EU, glede na stopnjo reguliranosti trga dela, je pokazala, da je Grčija ena izmed najbolj reguliranih držav na omenjenem področju, in jo tako uvrstila na 24 mesto. Država je namreč izredno previdna pri začasnem zaposlovanju delovne sile in ponuja ogromno zaščito delavcem pred odpuščanjem.

Glavno krivdo za nastalo problematiko so Grki pripisovali slabi ekonomski politiki, ki jo je vodila država. Take razmere so zbujele nezaupanje v domačo vlado. Prelomnica v stabilizaciji grškega gospodarstva je bilo leto 1992, ko je Grčija podpisala Maastrichtsko pogodbo za vstop EMU, v katero je dejansko vstopila leta 2001. Ta poteza je v Grčiji sprožila val sprememb. Sprejet je bil program konvergence oziroma program prilagajanj, ki se je osredotočil na opredeljevanje in izvajanje nove ekonomske politike ter izvajanje strukturnih reform za stabilizacijo grškega gospodarstva. Na podlagi tega programa je Grčija v devetdesetih letih uspešno zadostila maastrichtskim konvergenčnim kriterijem in bila pripravljena za vstop v EMU.

Veliko je k izboljšanju gospodarskega položaja Grčije prispevala EU s svojo strukturno politiko, ki jo vodi prek sredstev pomoči strukturnih skladov. Grčija je bila tako uvrščena v skupino kohezijskih držav, skupaj s Španijo, Portugalsko in Irsko (Portrait of the regions, 1993, str. 285). Te države so bile v zadnjem desetletju upravičene do velikega obsega sredstev iz proračuna EU, ki so bila namenjena izvajanju evropske strukturne politike. Grčija je tako prejela sredstva strukturnih skladov v treh ločenih programskih obdobjih, začeni leta 1989 s prvim, ki je trajalo do leta 1994. Drugo programsko obdobje je bilo obdobje 1994–1999 in tretje 2000–2006, ki pa je še vedno v fazi izvajanja.

V nadaljevanju bodo predstavljena vsa tri programska obdobja in pogled na razvoj grškega gospodarstva znotraj njih. Poudarek je na predstavitvi drugega programskega obdobja, 1994–1999. To obdobje je bilo namreč ključnega pomena za premostitev težav v grškem gospodarstvu in za izboljšanje gospodarskega položaja Grčije. V tem obdobju je dokončno prišlo do izpolnjevanja zahtevanih kriterijev za vstop v EMU in začetka konvergence z ostalimi državami EU. Predstavljen bo tudi prispevek, ki ga je imela pri samem gospodarskem razvoju strukturna politika EU prek sredstev iz strukturnih skladov (Bosworth et al., 2001, str. 13).

5 GRČIJA V PRVEM PROGRAMSKEM OBDOBJU (1989–1993)

Evropska strukturna politika se je operativno začela izvajati leta 1989, ko se je začelo prvo programsko obdobje. V Grčiji so tako začeli izvajati prvi razvojni okvir podpore skupnosti (Community Support Framework, CSF), v katerem so zajeta in podrobno razčlenjena posamezna področja pridobivanja pomoči strukturnih skladov, njihovo obstoječe stanje in načrtovani razvoj posameznega področja. CSF zajema celotni finančni načrt ter opisuje nadzorne institucije in njihovo vlogo pri izkoriščanju pomoči. Ta dokument je tudi vir informacij o delovanju strukturnih skladov EU v posamezni državi.

Za obdobje 1989–1993 je značilno, da je Grčija dobivala pomoč strukturnih skladov na podlagi ustreznosti več ciljev. V obdobju 1989–1993 je tako Grčija prejela pomoč na podlagi ustreznosti cilju 1 ter ciljem 3, 4 in 5a (Community Support Framework 1989–1993, 1990, str. 9).

5.1 PODROČJA POMOČI STRUKTURNIH SKLADOV – CILJ 1

Sem so bile uvrščene vse regije v Grčiji in so spadale pod cilj 1 "podpora razvoja in strukturnega prilagajanja regij z razvojnimi zaostankom". Določena so bila tale prednostna področja z različnim številom operativnih programov, ki so se nanašali na posamezen segment znotraj področja:

- Prednostno področje 1: Vzpostavitev bazične gospodarske infrastrukture
- Prednostno področje 2: Razvoj primarnega sektorja in razvoj podeželja
- Prednostno področje 3: Izboljšanje konkurenčnosti podjetij
- Prednostno področje 4: Uravnotežen razvoj turizma
- Prednostno področje 5: Razvoj človeških virov
- Prednostno področje 6: Razvoj specifičnih potencialov posamezne regije (13 operativnih programov)

Poleg omenjenih prednostnih področij velja omeniti tudi izvedbeni program tehnična pomoč, ki jo je nudila Evropska komisija pri izvajanju ukrepov, povezanih z naštetimi prednostnimi področji (Community Support Framework 1989–1993, 1990, str. 15).

5.2 PODROČJA POMOČI STRUKTURNIH SKLADOV – CILJI 3, 4 IN 5a

Zaradi skrb zbujajočega problema brezposelnosti so začele grške oblasti voditi aktivno zaposlitveno politiko, ki se je osredotočila predvsem na probleme dolgoročne brezposelnosti in brezposelnosti mladih. S pomočjo Evropskega socialnega sklada je skušala posodobiti in reorganizirati trg delovne sile in izboljšati zaposlitvene pogoje.

Glavna prednostna področja pod ciljema 3 in 4 so (Community Support Framework 1989–1993, 1990, str. 17):

- Osnovno in napredno usposabljanje
- Dopolnitvene subvencije za pomoč posameznikom pri ustanavljanju podjetij
- Ukrepi za pomoč ženskam in ogroženim skupinam pri zaposlovanju
- Transnacionalni ukrepi

V prvem programskem obdobju je Grčija v okviru ciljnega območja 5a sredstva namenila za področje kmetijstva (Community Support Framework 1991–1993, 1992, str. 7).

5.3 VELIKOST IN IZKORIŠČENOST SREDSTEV V PRVEM PROGRAMSKEM OBDOBJU

Za obdobje 1989–1993 je EU za strukturne sklade namenila 36,2 milijarde ekujev. Grčija je iz tega naslova prejela v omenjenem obdobju dobrih 7 milijard ekujev. Sredstva strukturnih skladov se kombinirajo s sredstvi iz domačega proračuna, ki so za to obdobje znašala 5,8 milijarde ekujev. Tako so skupna sredstva iz javnih virov znašala skoraj 13 milijard ekujev. Poleg slednjih je svoj delež prispeval tudi zasebni sektor, in sicer dobrih 1,3 milijarde ekujev. Skupno so vsa dejansko porabljena sredstva za izvajanje prvega razvojnega okvira podpore skupnosti znašala dobrih 14 milijard ekujev (Community Support Framework 1994–1999, 1995, str. 10).

Tabela 2: Dejanska poraba sredstev po ciljnih območjih, prednostnih področjih in posameznih ravneh v milijonih ekujev za obdobje 1989–1993

	Skupna sredstva	Skupna sredstva iz javnih virov	Sredstva EU					Državna sredstva	Privatna sredstva
			skupaj	ERDF	ESF	EAGGF	drugi	skupaj	
			1 = 2 + 9	2 = 3 + 8	3 = 4 do 7	4	5	6	
Cilj 1 državna raven	7.101	6.446	3.027	1.956	713	290	68	3.419	655
Cilj 1 regionalna raven	4.845	4.500	2.830	1.698	364	310	458	1.670	345
Cilj 1 skupno	11.946	10.946	5.857	3.654	1.077	600	526	5.089	1.000
Cilja 3 in 4	778	778	506	506	0	0	0	272	0
Cilj 5a	1.386	1.037	677	0	0	677	0	360	349
Tehnična pomoč	58	58	40	25	15	0	0	18	0
Skupaj	14.168	12.819	7.080	4.185	1.092	1.277	526	5.739	1.349
Cilj 1 – prioritete									
Bazična infrastruktura	4.093	4.070	1.630	1.562	40	0	28	2.440	23
Primarni sektor in podeželje	656	656	340	50	0	290	0	316	0
Konkurenčnost	1.196	772	472	254	178	0	40	300	424
Turizem	226	136	85	40	45	0	0	51	90
Človeški viri	930	812	500	50	450	0	0	312	118
Razvoj regij	4.845	4.500	2.830	1.698	364	310	458	1.670	345
Cilja 3 in 4 – prioritete									
Usposabljanje – osnovno in za višjo kvalificiranost	437	437	284	0	284	0	0	153	0
Pomoči za rekrutacijo in ustanavljanje podjetij	160	160	104	0	104	0	0	56	0
Ukrepi za pomoč ženskam in invalidom	149	149	97	0	97	0	0	52	0
Transnacionalni ukrepi	32	32	21	0	21	0	0	11	0

Vir: Community Support Framework 1994–1999, 1995.

Kar se tiče uspešnosti rabe sredstev, ima Grčija v obdobju 1989–1993 dokaj zdravo bilanco poslovanja, saj ji je uspelo uporabiti 93% sredstev celotnega proračuna strukturnih skladov za to obdobje (Community Support Framework 1994–1999, 1995, str. 11).

Z namenom učinkovite alokacije sredstev strukturnih skladov se opravljajo redne revizije oziroma popravki izkoriščenosti sredstev. Če je ugotovljeno, da so sredstva, namenjena določenemu operativnemu programu, nezadostno porabljena, se lahko preusmerijo na drugo področje aktivnosti.

Šest osnovnih prednostnih področij, določenih na začetku proučevanega obdobja, je nedvomno ustrezno zajelo razvojne potrebe grškega gospodarstva. Kljub temu so se njihovi relativni deleži v skupnih javnih izdatkih razlikovali od tistih, ki so bili določeni na začetku obdobja. Omenjene spremembe kažejo na to, da so se sredstva s področij, ki so slabše napredovala, selila na področja, katerih možnosti za prihodnost so bile boljše. Tako so se

sredstva prenesla s prednostnih področij bazične infrastrukture, izboljšanja konkurenčnosti podjetij in usklajenega razvoja turizma na prednostna področja razvoja človeških virov in še posebej na razvoj notranjih potencialov posameznih regij. Omenjeno selitev sredstev so povzročile predvsem nezmožnost in nesposobnost menedžmenta velikih projektov in slabe implementacijske strategije. Sredstva so se razdeljevala preveč centralizirano, kar je verjetno tudi posledica premajhne vloge regij v prvem programskem obdobju, vsaj kar se tiče pooblastil in sprejemanja odločitev.

5.4 REZULTATI OBDOBJA (1989–1993)

5.4.1 REZULTATI PO PREDNOSTNIH PODROČJIH

Glavni cilji za obdobje 1989–1993 so bili: zgraditev velike gospodarske infrastrukture, razvoj kmetijstva, konkurenčnost podjetij, uravnotežen razvoj turizma, razvoj človeških virov in zmanjšanje regionalnih razlik.

Okrepitev in pospešitev regionalnih razvojnih programov sta pripomogli k velikemu napredku pri vzpostavitvi bazične infrastrukture na področjih posameznih regij, kot so cestne povezave, oskrba z vodo, komunala. Prav tako sta spodbudili lokalni razvoj, raziskovanje in razvijanje tehnologije ter ustanavljanje agencij za podporo razvoja malih in srednjih podjetij. Na področju velike gospodarske infrastrukture so se na državni ravni začeli izvajati prvi projekti, kot so podzemne železnice, projekt oskrbe z zemeljskim plinom in dve glavni avtocestni povezavi. Zaradi zahtevnosti in kompleksnosti omenjenih projektov in problemov pri njihovem izvajanju so nastale zamude pri izpolnjevanju rokov, tako pri sami gradnji kot na finančnem področju.

Na področju kmetijstva je pomembna reforma skupne kmetijske politike, ki jo izvaja EU, z namenom podpore razvoja in obstoja kmetijstva (Agenda 1992). Grčija je bila v prvem programskem obdobju neto prejemnica sredstev iz naslova skupne kmetijske politike, kar pomeni, da je od EU več sredstev prejela, kot plačala. V tem obdobju je prišlo do zmanjšanja zaposlenosti v kmetijstvu in do povečanja kmetijske proizvodnje. Kljub temu se je Grčija zaradi nekonkurenčnosti kmetijstva na notranjem trgu EU in izgube nekdanjih pomembnih balkanskih trgovinskih partnerjev spopadala s številnimi težavami. Velik problem je bila slaba produktivnost zaradi nizke kapitalske opremljenosti dela. Izkazalo se je, da bodo v prihodnje potrebne številne strukturne reforme, če se bo hotelo grško kmetijstvo približati stopnji razvitosti tega sektorja drugod po Evropi.

Na področju konkurenčnosti podjetij in celotnega industrijskega sektorja namenjena pomoč strukturnih skladov ni dosegla zelenega učinka. Zapleteni postopki ustanovitve podjetja, dolgo čakalno obdobje ter veliki administrativni stroški ustanovitve (največji v EU) so

botrovali majhnemu zanimanju tujih vlagateljev. Neposredne tuje naložbe so bile tako premajhne, da bi se dosegala občutnejša gospodarska rast.

Na področju človeških virov je za poklicno usposabljanje in izobraževanje Grčija povečala prispevana sredstva od 3,7% BDP leta 1989 na 4,25% BDP leta 1993. Čeprav je povečana vsota sredstev pripomogla k izrazitemu porastu usposabljanja delovno aktivnega prebivalstva, same aktivnosti pogosto niso bile dovolj kakovostne in niso ustrezale potrebam oziroma povpraševanju podjetij in trga delovne sile (Community Support Framework 1989–1993, 1990, str. 14).

5.4.2 REZULTATI NA MAKROEKONOMSKI RAVNI

Za obdobje 1989–1993 je značilno, da je v Grčiji prevladovala nizka stopnja gospodarske rasti, kar se kaže v stopnji rasti BDP. Njen napredek v smislu konvergiranja k povprečju držav članic EU je bil slab. Njen položaj v primerjavi s temi državami, merjen z BDP na prebivalca, se je celo poslabšal. Tako je BDP na prebivalca leta 1989 znašal 60,8% povprečja BDP v državah članicah EU, leta 1993 pa le 60%. Najnižjo raven je BDP na prebivalca dosegel leta 1991, ko je znašal samo 57,8% povprečja BDP v državah članicah EU. Do te divergence je prihajalo navkljub vsem sredstvom pomoči strukturnih skladov v velikosti 2,8% letnega BDP in navkljub njihovem 2-odstotnemu pozitivnemu prispevku h gospodarski rasti v obdobju 1989–1993 (Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003, str. 45).

Prav tako nezadovoljivi rezultati so bili doseženi na trgu dela, kjer je kljub ustvarjenim 50.000 novim delovnim mestom stopnja zaposlovanja skozi omenjeno obdobje ostala 0-odstotna, s tem da se je zaposlenost v industriji nenehno zmanjševala. Stopnja brezposelnosti je tako zrasla z 8% leta 1989 na skoraj 10% leta 1993. To je zaskrbljujoč podatek in kaže na to, da je neučinkovit trg delovne sile eden glavnih strukturnih problemov grškega gospodarstva.

Čeprav bi na znižanje inflacije z 20,4% leta 1990 na 14,4% leta 1993 lahko gledali kot na uspeh, je to žal povzročilo zmanjšanje agregatnega povpraševanja zaradi upočasnitve gospodarske rasti in zmanjšanja realnega dohodka. Zmanjšanje inflacije pa se ni pokazalo v znižanju ravni obrestnih mer, ki je ostala najvišja v EU. Tako zmanjšanje inflacije ni doseglo zelenega učinka, to je povečanja zaupanja v domače gospodarstvo, in zato ni uspelo zbuditi rasti investicij. Realna rast investicij je bila v prvih dveh letih pozitivna, potem pa se je gibanje obrnilo navzdol. Javne investicije so se sicer na račun sredstev strukturnih skladov rahlo povečale, vendar se je negativno gibanje pokazalo na področju privatnih investicij, predvsem zaradi majhnega pritoka tujega kapitala prek tujih neposrednih investicij.

Med glavnimi makroekonomskimi problemi grškega gospodarstva so bili tudi v obdobju 1989–1993 javni sektor in javne finance. Primanjkljaj v državnem proračunu je samo leta 1993 znašal 13% BDP iz tega leta, javni dolg pa 117,9% BDP. Ogromne državne potrebe za

financiranje javnega dolga so potiskale obrestne mere za državno zadolževanje navzgor in s tem zviševale raven teh v celotnem (Community Support Framework 1994–1999, 1995, str. 15).

Strukturni problemi in nestabilne makroekonomske razmere so v prvem programskem obdobju preprečevali doseganje višje gospodarske rasti in zaposlenosti, ki sta osnova za doseganje višje ravni gospodarske razvitosti.

5.5 STABILIZACIJSKI PROGRAM OZIROMA PROGRAM PRILAGAJANJA

Glede na povedano, prvo obdobje pomoči strukturnih skladov ni obrodilo sadov. Čeprav je kratkoročno imelo določene pozitivne učinke na grško gospodarstvo, kot na primer prispevek h gospodarski rasti, k pozitivni stopnji javnih investicij in odprtju nekaj tisoč novih delovnih mest, tega obdobja ne moremo šteti kot uspeh. Glavni krivec za slabe rezultate in s tem neuspeh prvega obdobja pomoči strukturnih skladov je slaba ekonomska politika. Z njo povezani in že omenjeni problemi so prispevali k stagniranju ali celo nazadovanju grškega gospodarstva. Vlada je spoznala kritičnost razmer in ugotovila, da so obsežni ukrepi nujni. Da bi odpravili omenjene pomanjkljivosti in omogočili boljšo osnovo drugemu obdobju pomoči strukturnih skladov (1994–1999), so sprejeli stabilizacijski program oziroma program prilagajanja (Rakar, 1996, str. 20).

Program prilagajanja je bil program institucionalnih in strukturnih reform. Ta program je oblikoval novo ekonomsko politiko Grčije. Ta se je osredotočala na doseganje oziroma izpolnjevanje maastrichtskih konvergenčnih kriterijev, zato je to pravzaprav program konvergence. Predvideval je izpolnitev zastavljenih ciljev do konca devetdesetih let ter vstop v EMU v začetku novega tisočletja. Program se je zavzemal za vzdržljivo izboljševanje grškega gospodarstva do točke, na kateri bo sposoben biti enakovreden partner na skupnem evropskem trgu in mednarodno konkurenčno. Jedro programa je bila ureditev razmer na fiskalnem področju in reorganizacija celotnega javnega sektorja (Rakar, 1993, str. 15). Z veliko prizadevanja so bili cilji programa stabilizacije na splošno doseženi. Napredek je bil v glavnem dosežen zaradi vztrajnosti pri stabilizaciji makroekonomskih razmer in politiki stabilne valute. Ta program je bistveno vplival tudi na izvajanje strukturne politike v drugem programskem obdobju (1994–1999).

6 GRČIJA V DRUGEM PROGRAMSKEM OBDOBJU (1994–1999)

Drugo programsko obdobje pomoči strukturnih skladov je bilo za Grčijo prelomnica na poti k stabilizaciji gospodarstva in vzpostavitve pogojev za pospešitev gospodarske rasti. S podpisom Maastrichtske pogodbe se je ta namreč odločila za vstop v EMU, vendar pa pred začetkom tega obdobja ni zadostila niti enemu od petih konvergenčnih kriterijev. Drugo

programsko obdobje je tako pomenilo začetek transformacije grškega gospodarstva, zato bom v nadaljevanju to obdobje podrobneje analiziral. To obdobje je zaznamovalo predvsem prizadevanje za zgraditev javnega stoga kapitala in s tem postavitev temeljev za dolgoročno vzdržljiv razvoj gospodarstva.

Poleg nestabilnega makroekonomskega okolja se je na začetku drugega programskega obdobja Grčija srečevala z občutnimi odmiki pri večini gospodarskih in socialnih kazalcev, ki se običajno uporabljajo za ocenjevanje gospodarske razvitosti. Na gospodarskem in socialnem področju je tako Grčija zaostajala ne le za povprečjem držav članic EU, ampak tudi za ostalimi kohezijskimi državami (Španijo, Portugalsko in Irsko).

Občuten primanjkljaj je bilo čutiti v stogu javnega kapitala, zato je to obdobje zaznamovalo predvsem prizadevanje za zgraditev javnega stoga kapitala. Glavna naloga je bila doseči njegovo minimalno ustreznost, ki je nedvomno prvi pogoj za rast produktivnosti in splošna osnova za večji pritok privatnega kapitala. Vse politike so dajale prednost področju velike infrastrukture, predvsem transportnim projektom, imenovanim tudi lokomotiva rasti. Treba je poudariti, da so stroški tovrstnih investicij preveliki, da bi jih lahko financiral izključno privatni kapital. Te investicije imajo velike dolgoročne posledice za konkurenčnost in rast narodnega gospodarstva. Velika gospodarska infrastruktura se lahko uporablja skozi desetletja in ima pozitivne zunanje učinke na celotno populacijo (ekonomija obsega).

6.1 PODROČJA POMOČI STRUKTURNIH SKLADOV – CILJ 1

Grška vlada je v začetku leta 1994 predstavila Evropski komisiji regionalni in državni razvojni program za ciljno območje 1 v obdobju 1994–1999, ki sta bila osnova za sprejetje drugega razvojnega okvira podpore skupnosti oziroma CSF II. Omenjena programa sta predvidela tale področja razvoja:

- konstrukcijo bazične gospodarske infrastrukture,
- razvoj človeških virov,
- konkurenčnost gospodarskih subjektov,
- zmanjšanje regionalnih razlik,
- reorganizacijo javnega sektorja.

Tako je bil oblikovan drugi razvojni okvir podpore skupnosti za obdobje 1994–1999 (CSF II). Glavni strateški cilj je bil postaviti Grčijo na pot konvergence v primerjavi z ostalimi državami EU in doseči ekonomsko in socialno kohezijo.

Konvergenco naj bi dosegali predvsem prek investiranja v infrastrukturo, največ v transport, energetiko in telekomunikacije, in prek spodbud na področju privatnih investicij v industrijo in proizvodni sektor nasploh. Grške oblasti so se obvezale, da bodo pritegnile privatni kapital

tudi za najbolj obsežne investicijske projekte, z namenom razbremeniti pritisk na javne finance in olajšati spodbujanje nadaljnje rasti.

Za doseganje in izpolnjevanje osrednjega strateškega cilja je CSF II opredelil tale prednostna področja razvoja (prioritete) (Community Support Framework, 1994–1999, 1995, str. 25):

- Infrastruktura: investiranje v veliko gospodarsko infrastrukturo kot osnova za zniževanje stopnje grške obrobnosti in povečevanje notranje integracije, kar bo obenem omogočilo oblikovanje okolja, potrebnega za investicije v proizvodni sektor, ki ustvarja glavino dohodka in delovnih mest.
- Življenjske razmere: interveniranje na področju okolja, zdravstvenega sistema in razvoja mest za zvišanje kakovosti življenja.
- Konkurenčnost: podpora razvoju gospodarskih subjektov, ki bazira na ambiciozni industrijski politiki, ki je osredotočena na razvoj mednarodne konkurenčnosti podjetij, ter modernizaciji kmetijstva, turizma in ribolova.
- Človeški viri: investiranje v človeške vire za izboljšanje usposobljenosti delovne sile in strukturne reforme na trgu dela z namenom zagotoviti boljše pogoje zaposlovanja.
- Zmanjševanje regionalnih razlik: zmanjševanje regionalnih razlik in razvoj otoških regij z namenom izkoristiti specifične prednosti posameznih regij.

Za razvoj omenjenih prednostnih področij je bilo pripravljenih 31 operativnih programov. Od teh jih je bilo 17 povezanih z intervencijo na ravni posameznih sektorjev, 13 pa se jih je navezovalo na specifične značilnosti posameznih regij. Preostali operativni program se je nanašal na področje tehnične podpore.

6.2 VELIKOST IN IZKORIŠČENOST SREDSTEV V DRUGEM PROGRAMSKEM OBDOBJU

Za drugo programsko obdobje je Evropska komisija prek strukturnih skladov in pobud skupnosti Grčiji namenila 14 milijard ekujev. Poleg tega je Evropska komisija prispevala še 2,6 milijarde ekujev v kohezijski sklad, preko katerega je Grčija v omenjenem obdobju prejela dobre 3 milijarde ekujev. Dobrih 7 milijard ekujev so znašali javni izdatki grške vlade, ostalih 8,7 milijarde ekujev pa je zagotovil privatni sektor.

Tabela 3: Dejanska poraba sredstev po ciljnih območjih, prednostnih področjih in posameznih ravneh v milijonih ekujev za obdobje 1994–1999

	Skupna sredstva	Skupna sredstva iz javnih virov	Sredstva EU					Državna sredstva	Privatna sredstva
			total	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG	total	
			1=2+9	2=3+8	3=4+5+7	4	5	6	
Državna raven	22.205	14.995	9.435	5.724	2.312	1.269	130	5.560	7.210
Regionalna raven	7.427	5.966	4.474	3.707	236	531	0	1.492	1.461
Tehnična pomoč in rezerve	89	89	71	59	12	0	0	18	0
Kohezijski sklad	3.061	3.061	2.602	0	0	0	0	459	0
SKUPAJ	32.782	24.111	16.582	9.490	2.560	1.800	130	7.529	8.671
Cilj 1-prioritete									
Razvoj velike infrastrukture	8.272	4.892	2.738	2.700	38	0	0	2.154	3.380
Življenjske razmere	2.691	2.549	1.457	1.437	20	0	0	1.092	142
Konkurenčnost	7.526	4.065	2.684	1.210	75	1.269	130	1.381	3.461
Človeški viri	3.716	3.489	2.556	377	2.179	0	0	933	227
Zmanjševanje regionalnih razlik	7.427	5.966	4.474	3.707	236	531	0	1.492	1.461

Vir: Community Support Framework 2000–2006.

V relativnem smislu je bil največji delež sredstev namenjen prednostnemu področju infrastrukture. Sledila sta mu področji konkurenčnost in zmanjševanje regionalnih razlik. Za ti dve področji je bilo namenjenih 50% vseh razpoložljivih sredstev, po 25% za vsako. Prednostni področji človeški viri in življenjske razmere pa sta imeli manjše deleže, in sicer 12,5% oziroma 9% celotnega proračuna.

Na ravni posameznih operativnih programov je največji delež sredstev pripadel zgraditvi cestnih povezav, in sicer kar 17,5% celotnega proračuna. Sledili so mu industrija in storitve z 11,2% ter kmetijstvo z 9,5%. Veliko pomoči je bilo namenjene tudi razvoju urbanih območij ter izobraževanju in začetnemu usposabljanju (vsakemu po 6% celote). Manjše, a še vedno pomembne količine sredstev so prejeli programi nadaljnega usposabljanja (4,1%) in energetike (3,9%). Najmanjši izmed operativnih programov je bil program tehnična pomoč, ki je prejel 0,35% vseh razpoložljivih sredstev.

Pri izkoriščanju celotnega proračuna za drugo programsko obdobje (1994–1999) je zelo pomembno dejstvo, da so se plačila podaljšala za leti 2000 in 2001, do decembra leta 2001. Dejanski skupni izdatki so dosegli 104,3% načrtovanih skupnih izdatkov iz začetka obdobja. Grčija je tako zadostila izzivu črpanja sredstev in vsaj finančno gledano je bilo izvrševanje proračuna za obdobje 1994–1999 čisti uspeh.

Odmiki dejanskih plačil od zneskov, predvidenih v začetnem proračunu, so na splošno majhni. Za uspešno izvedbo večine operativnih programov in regionalnih operativnih

programov je bilo treba priskrbeti nekaj dodatnih sredstev, vendar pa so se te številke povečini ujemale s tistimi, določenimi v začetnem načrtu. Nekaj operativnih programov pa kljub temu ni uspelo izenačiti dogovorjenih plačil in potrebnih plačil ob koncu realizacije. To so bili programi cestne povezave, okolje, R&D in regionalni operativni program Južno Egejsko morje. Celo v teh primerih opazovani odmiki niso veliki. Edino področje, kjer so se začetno načrtovani izdatki resnično odmikali od dejanskih, je operativni program tehnične pomoči. Glede na ocene so dejanski izdatki preseglji začetne načrtovane izdatke kar za 250%.

Časovno (letno) izvrševanje proračuna ni potekalo tako gladko. Za prvi dve leti drugega programskega obdobja (1994 in 1995) je bilo črpanje presenetljivo majhno, saj so dejanski izdatki za obe leti znašali komaj 15% celotnega proračuna. Počasni začetek gre pripisati zaključevanju prejšnjega programskega obdobja, ki je še vedno potekalo v tistem času, kot tudi temu, da je potreben čas, da javna uprava prevzame in začne izvajati novo regulativo. Po začetnem zaostanku so se izdatki začeli povečevati skozi naslednje triletno obdobje (1996, 1997, 1998), a so bili še zmeraj na dokaj nizki ravni. Skozi to obdobje so se letni izdatki gibali med 10% in 12,5% celotnega proračuna razvojnega okvira podpore skupnosti. Končno so se v zadnjih treh letih programskega obdobja (1999, 2000, 2001) izdatki izrazito povečevali, kar kaže na vstop v zrelostno fazo. Pomembno je poudariti, da so se izdatki v letu 1999 več kot podvojili glede na tiste iz leta 1998 in so ostali na visoki ravni skozi leti 2000 in 2001. Ta ocena kaže, da je bil v zadnjem obdobju črpanja sredstev dosežen velik napredek v smislu izvrševanja proračuna. Verjetno je bilo to tudi posledica izboljšane regionalne politike ter učinkovitejšega sodelovanja regij in menedžmenta (Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003, str. 117).

6.3 REZULTATI OBDOBJA (1994–1999)

6.3.1 REZULTATI PO PREDNOSTNIH PODROČJIH

Drugi razvojni okvir podpore skupnosti je vseboval pet prednostnih področij, znotraj katerih je bilo izvedenih 31 operativnih programov. Na področje infrastrukture so spadali operativni programi cestne povezave in dostopnost, železnice, komunikacije, energetika in naravni plin. Podobno so bili na področje življenjske razmere uvrščeni trije operativni programi: razvoj urbanih območij, okolje, zdravstvo in socialna varnost ter na področje konkurenčnost štirje: R&D, industrija in storitve, turizem in kultura, kmetijstvo in ribištvo. Človeški viri so bili sestavljeni iz operativnih programov izobraževanje, usposabljanje, preprečevanje izključenosti s trga dela in posodobitev javne uprave.

V drugem programskem obdobju je bil namen, da Grčija izboljša stanje in doseže napredek v razvoju omenjenih prednostnih področij oziroma prioritet. Za izpolnjevanje zastavljenih ciljev je bilo osrednjega pomena povečanje razpoložljivega stoga kapitala. Dosegli so ga z višjo stopnjo investiranja na vsa naštetá prednostna področja.

Infrastruktura

Investicije v infrastrukturo, kot so telekomunikacije, energetika, transport, in posledično njena razvitost sta primarni pogoj za konkurenčnost in hitro gospodarsko rast. Vrsta prevladujoče gospodarske dejavnosti na določenem območju in njena lokacija sta bistveno pogojeni z obstoječo infrastrukturo. Investiranje v veliko infrastrukturo je ključno za zmanjševanje razlik v razvitosti posameznih regij.

Na področju velike infrastrukture je drugi razvojni okvir podpore skupnosti predvideval izredno povečanje investicijskih vlaganj, ki so celo presegla kvote, določene v regionalnem in državnem razvojnem programu, predvsem na račun dodatnega privatnega kapitala. Brez privatnega kapitala bi bilo zaradi omejenosti sredstev iz javnih virov nemogoče preseči zastavljene omejitve. Največji odmerek vseh sredstev pomoči strukturnih skladov v drugem programskem obdobju je bil namenjen transportni infrastrukturi.

Glede na vrsto projekta, sofinanciranega iz strukturnih skladov, je za obdobje 1994–1999 veljala razdelitev na tri področja: ceste, pristanišča in letališča, železniški transport in razvoj mest. Začetni program načrtovanja zgraditve cestnih povezav, pristanišč in letališč je vseboval več kot 1000 kilometrov avtocest na dveh glavnih cestnih koridorjih; PATHE koridor (Patras–Atene–Tesalonika) in Via Egnatia koridor (Igomenitsa–Tesalonika–Kipi). Poleg tega je vseboval načrt posodobitve glavnih pristanišč in letališč (Spata). Program razvoja železniške infrastrukture je vseboval številne načrte, med katerimi je bil najpomembnejši zaključitev povezave na liniji Atene–Tesalonika–Idomenitsa. Začetni načrt razvoja urbanih področij je vseboval zgraditev dveh pomembnih konstrukcij; podzemne železnice v Atenah in metroja v Tesaloniki (Regions in action, a country on the move: a selection of successful projects supported by the Structural funds in Greece, 2003).

Namen zgraditve velike transportne infrastrukture je bil zmanjševati regionalna neskladja in povečevati konkurenčnost z zviševanjem produktivnosti, ki izvira iz zmanjšanja transportnih stroškov blaga in časa. Izboljšave na področju transporta so pomembne tudi pri izboljševanju stanja na trgu dela, saj naj bi povečale zaposlenost in fleksibilnost celotnega aktivnega prebivalstva. Investicije v transportno infrastrukturo so se povečevale skozi celotno drugo programsko obdobje. Za primerjavo je leta 1996 Grčija namenila 0,6% BDP za investicije v transportno infrastrukturo, kar pa je bilo še vedno manj od evropskega povprečja in tudi od povprečja ostalih kohezijskih držav. Dolžina avtocestnih povezav se je izrazito povečala, predvsem zaradi posodobitve obstoječih cest in preobrazbe lokalnih cest v avtoceste. Do leta 1996 se je dolžina avtocest povečala za približno 150%. V nasprotju z avtocestnimi povezavami je dolžina železniških povezav ostala dokaj nespremenjena skozi celotno drugo programsko obdobje. Leta 1999 je dosegala 45% povprečja EU, s samo 12% dvotirnih povezav in popolnoma brez elektrifikacije (Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003, str. 76).

Kmetijstvo in ribištvo

Kljub velikemu upadanju zaposlenosti v tem sektorju ostaja kmetijstvo glavni vir dohodka nekaj tisočev zaposlenih v Grčiji. Za Grčijo veljajo določila skupne kmetijske politike (Common Agricultural Policy, CAP). Namen drugega programskega obdobja je bil pospešiti strukturne prilagoditve tega sektorja standardom drugje po Evropi.

V letu 1997 je bilo na ozemlju Grčije 821.000 kmetijskih posesti, ki so zelo razdrobljene, večinoma z zelo majhno površino. Kazalec, ki kaže izkoriščenost obdelovalne površine (utilized agricultural area) znotraj posamezne kmetijske posesti, je znašal 4,3, kar je bistveno manj, kot znaša povprečje EU (18,4), in sploh najmanj med vsemi državami EU, kar povzroča slabo stanje v kmetijstvu.

Kmetijstvo je leta 1999 zaposlovalo približno 670.000 delavcev, kar je znašalo 17% vseh zaposlenih v grškem gospodarstvu. Glede na ostale države EU (4,5%) je imela Grčija v celotnem drugem programskega obdobju največ zaposlenih v kmetijstvu, ki je očitno še vedno pomemben sektor zaposlovanja in je v Grčiji še vedno izrazito delovno intenziven. Relativni delež kmetijstva je v BDP 1999 znašal 7,1% in je bil največji med tovrstnimi deleži vseh držav EU (1,8%). Če pa upoštevamo celoten delovni vložek v kmetijstvo (17%) ugotovimo, da je bil njegov prispevek k celotnemu ustvarjenemu dohodku skromnejši od povprečja ostalih držav članic EU. V zadnjih letih se dohodek kmetijstva sicer približuje evropskemu povprečju, a le po zaslugi zmanjšanja stopnje zaposlenosti v sektorju EU (Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003, str. 79).

Zaposlenost v ribiškem sektorju se je v obdobju 1994–1999 gibala okoli 1,3% celotne zaposlenosti. Število grških ribičev se je povečalo za 3,8%. Rezultati delovanja ribiškega sektorja in povečevanje zaposlenosti so bili doseženi pod močnim vplivom ukrepov strukturnih skladov. Strukturni sklad za usmerjanje ribištva je največ prispeval k povečanju števila zaposlitev in posodobitvi celotne dejavnosti. Kljub temu pa ostajajo glavni problemi, s katerimi se spopada ribiška industrija, težave na področju distribucije in trženja, zastarelost ribiške flote ter preslaba pristaniška infrastruktura (Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003, str. 86).

Industrija

Srednja in mala podjetja (Small and medium enterprise, SME) ter mikropodjetja so prevladujoč tip podjetij v grškem gospodarstvu. Srednja in mala podjetja in mikropodjetja so v drugem programskega obdobju predstavljala več kot 99% vseh podjetij, delujočih na področju industrijskega sektorja. Zaposlovala so 63,6% vseh zaposlenih v tem sektorju in proizvedla 27,7% celotnega BDP.

Skozi drugo programsko obdobje so grška SME podpirali strukturni skladi prek operativnega programa "industrija". Občutna pomoč je bila zagotovljena tudi prek pobud skupnosti, kot so bile: pobude za SME, Leonardo, Interreg, Now. V Grčiji so se omenjene pobude osredotočile na skupne aktivnosti za doseganje ekonomij obsega, posodobitve proizvodnih zmogljivosti in organizacije. Večina, prek omenjenega operativnega programa zagotovljene pomoči, je bila osredotočena na izboljšanje in razvoj podjetniškega okolja ter usmerjena proti programom podpore in večje uporabe finančnih instrumentov. Problemi, s katerimi se še vedno soočajo grška SME, so: slaba kakovost končnih proizvodov, veliki proizvodjalni stroški, majhen investirani kapital, slaba organizacijska struktura, pomanjkanje informacij, slabe podporne strukture ((Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003, str. 98).

Inovacije, raziskave in razvoj (R&D)

Izdatki za R&D so ključnega pomena za velike investicije v tehnologijo in inovacije ter doseganje večje konkurenčnosti narodnega gospodarstva. Vplivajo tudi na gospodarske dosežke posameznih regij in na razvoj bistvenih dejavnosti znotraj njih.

Absolutno so se izdatki za R&D, tako na ravni podjetij kot na ravni države, povečali v drugem programskem obdobju. Slednji celo za 50%. Vendar pa so relativno glede na BDP in glede na povprečje EU ostali majhni. V letu 1998 je Grčija namenila 0,51% BDP za R&D. V tem letu je ekvivalentna ocena evropskega povprečja znašala 1,86%, kohezijskih držav pa 0,85%.

Grčiji je uspel zelo majhen napredek pri zmanjševanju tehnoloških razlik glede na ostale države EU. Značilnosti, kot so institucionalni in regulatorni okvir, slaba povezanost in slabo sodelovanje med privatnim in javnim sektorjem, proizvodna koncentracija v tradicionalnih industrijah, omejen dostop do financiranja, šibka podpora inovacijam, zavirajo R&D. Posebno privatni sektor je bil v R&D premalo udeležen in izdatki za R&D so bili preskromni. Zato je to tudi eno od področij, kateremu bo treba v prihodnjih programskih obdobjih nameniti poseben poudarek (Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003, str. 94).

Storitve

Poleg kmetijstva in industrije je turizem, ki je ključni sektor znotraj storitev, tretja najpomembnejša gospodarska dejavnost v Grčiji. V drugem programskem obdobju je bilo v turizmu ustvarjenega približno 10% BDP in prav takšen je bil odstotek zaposlenosti v času sezone. Največji problem, s katerim se je v tem obdobju spopadal turizem, ni bilo pomanjkanje turistov, ampak pojav sive ekonomije v tej dejavnosti. Približno 40% prihodkov od tujih turistov ostane namreč vsako leto neregistriranih (Community Support Framework 1994–1999, 1995, str. 11).

Na področju finančnih storitev je, kar se tiče dostopa do finančnih sredstev, Grčija v drugem programskem obdobju nedvomno izboljšala stanje in se približala tržno naravnemu finančnemu sektorju. Banke so še vedno najpomembnejši vir financiranja podjetij, čeprav je kapitalski trg dokazal zadovoljivo stopnjo dinamike. Kot rezultat je število podjetij, ki so na novo kotirala na borzi, glede na število podjetij, ki so na njej kotirala že prej, v drugem programskem obdobju presegle povprečje EU.

Kar zadeva najkrajši potreben čas za ustanovitev podjetja, je ta daljši kot v številnih drugih državah članicah. Grčija je tudi država, ki predpisuje največji minimalni ustanovitveni kapital za ustanovitev privatnega podjetja (23.000 evrov, Velika Britanija 1 evro), kar povečuje ustanovitvene stroške.

Na področju informacijske tehnologije so bili izdatki zelo veliki, posebno v zadnjih dveh letih drugega programskega obdobja. Rezultat je očiten, saj je dostopnost podjetij do interneta večja od povprečja držav članic EU in veliko večja kot v ostalih kohezijskih državah. Manjši napredek, kar se tiče dostopa do interneta, je bil narejen na nivoju gospodinjstev (Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003, str. 99).

Človeški viri

Na področju človeških virov je Grčija pred drugim programskim obdobjem močno zaostajala, predvsem na področju stalnega izobraževanja in učenja skozi celotno življenjsko obdobje. Tudi to obdobje ni prineslo bistvenih sprememb, še največ morda na področju izobraževanja in usposabljanja.

V drugem programskem obdobju je število visoko izobraženega kadra, tistih z univerzitetno izobrazbo, naraslo za 40%, delež tistih z dokončano srednjo šolo pa se je povečal za 93%. Negativne stopnje rasti so se kazale samo pri osnovnem izobraževanju. K napredku so več pripomogle ženske kot moški in mladina. Omenjeni skupini sta dosegli pomemben napredek v doseganju višjih stopenj izobrazbe in tako pripomogli k zmanjševanju vrzeli med stopnjo izobrazbe v Grčiji in ostalih državah članicah.

Podrobne informacije o stopnji udeležbe v izobraževanju razkrivajo, da je Grčija začela slediti vzorcu, ki obstaja v ostalih državah EU, saj so višje dosežene stopnje izobrazbe očitno povezane z višjo stopnjo udeležbe v samem izobraževanju. Proučevanje variiranja med stopnjo brezposelnosti in stopnjo izobraženosti pa razkriva določen paradoks: najvišje stopnje brezposelnosti so rezervirane za ljudi s srednjo stopnjo izobrazbe. Stopnja brezposelnosti ljudi z univerzitetno ali višjo izobrazbo in tistih brez izobrazbe je razmeroma nizka (6,9% in 7% leta 1998). Stopnja brezposelnosti ljudi z visokošolsko izobrazbo je približno 13-odstotna, največ pa je brezposelnih tistih z dokončano srednjo ali poklicno izobrazbo (15%). Ta paradoks velja za oba spola, čeprav je stopnja brezposelnosti žensk razmeroma višja od stopnje brezposelnosti moških. V nasprotju z ostalimi državami članicami EU, kjer

izobraženost zmanjšuje tveganje brezposelnosti, se v Grčiji ljudje z visokošolsko ali univerzitetno izobrazbo srečujejo s podobno stopnjo brezposelnosti kot tisti z nižjo, osnovno izobrazbo ali celo brez izobrazbe, kar vsekakor ni običajno.

Usposabljanje je še slabo razvito, ker so tovrstni ukrepi precej novi in so se razvijali v odvisnosti od sredstev EU, in ne glede na domače potrebe oziroma domače povpraševanje. Skozi drugo programsko obdobje oziroma od uvedbe tako imenovane evropske zaposlitvene strategije (European Employment Strategy, EES) pa je le bil viden določen napredek na področju usposabljanja. Povečalo se je dejansko število brezposelnih, ki so imeli korist od omenjenih izboljšav. Ocenjeno je bilo, da je približno 400.000 brezposelnih oseb v drugi polovici drugega programskega obdobja in še nekaj let za tem prejelo vrsto pomoči, ki so jo namenili strukturni skladi za področje usposabljanja. To število naj bi obsegala približno 17% vseh brezposelnih, ki so prejeli pomoč, kar je glede na prvo programsko obdobje velik korak naprej.

Na splošno je bil grški trg delovne sile v omenjenem obdobju delno posodobljen in deležen nekaterih reform. Posledica tega je boljši položaj za izvajanje aktivne politike na tem trgu v smislu dejanskih potreb in zagotovitev ustrežnejših odgovorov na nastajajoče probleme (Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003, str. 89).

6.3.2 REZULTATI NA MAKROEKONOMSKEM PODROČJU

Tabela 4: Makroekonomski kazalci v obdobju 1994–1999 v odstotkih

Grčija	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Stopnja rasti BDP	2,0	2,1	2,4	3,5	3,1	3,4
BDP na prebivalca v odstotkih od povprečja EU 15	64,7	65,8	66,7	65,6	65,8	66,9
Inflacija	11,1	8,9	7,9	5,5	4,7	2,1
Brezposelnost	8,9	9,1	9,4	9,9	10,7	11,7
Delovna produktivnost	0,1	1,2	2,8	3,9	-0,3	4,1
EU 15	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Realni BDP	2.8	2.5	1.7	2.6	2.9	2.6
BDP na prebivalca	100	100	100	100	100	100
Brezposelnost	0.8	0.7	0.3	1	1.6	1.6
Delovna produktivnost	2.9	1.7	1.5	1.6	1.3	1.1

Vir: Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003.

Tabela 4 prikazuje najpomembnejše makroekonomske kazalce in položaj po drugem programskem obdobju. Če se spomnimo na stanje med prvim programskim obdobjem, ugotovimo, da se je makroekonomsko okolje stabiliziralo in da je Grčija zadostila konvergenčnim kriterijem za vstop v EMU.

BDP na prebivalca po pariteti kupne moči je po koncu tega obdobja zrasel na 66,9% povprečja EU. V drugem programskem obdobju 1994–1999 je tako povprečna stopnja rasti BDP v Grčiji znašala 2,8%, kar je bilo še vedno manj od povprečja kohezijskih držav (3,2%) in pa več od povprečja celotne EU (2,3%). Rast BDP je bila spodbujena z rastjo produktivnosti. Najvišjo stopnjo rasti produktivnosti je Grčija dosegla v letu 1999 (4,1%). Iz tega sklepamo, da je za nizko rast BDP v prvem programskem obdobju kriva nizka delovna produktivnost.

Stopnja rasti stoga kapitala je doživljala podobno usodo kot stopnja rasti BDP. Skozi prvo programsko obdobje je bila stopnja rasti stoga kapitala zelo nizka, celo negativna, in je izrazito napredovala v drugi polovici devetdesetih. To nam prav tako omogoča pojasniti tudi morebitni vzrok neuspeha prvega programskega obdobja. Na področju inflacije je Grčija prav tako dosegla občuten napredek, saj se je ta zmanjšala na 7,9% v letu 1996 in kar na 2,1% v letu 1999. Za primerjavo je inflacija EU 15 znašala 1,2% v istem letu. Javne finance so se nenehno izboljševale od leta 1994 dalje. Proračunski primanjkljaj je tako leta 1995 znašal približno 1,5% BDP in javni dolg se je zmanjšal na 104,2% BDP. Kar zadeva mednarodno menjavo, je Grčija beležila porast izvoza, ki je v obdobju znašal več kot 10% BDP.

Na drugi strani pa je zaposlenost rasla po skromni letni stopnji na ravni 1,2%. Brezposelnost se je konstantno povečevala in je konec drugega programskega obdobja znašala okoli 11%. K omenjeni rasti stopnje brezposelnosti je veliko pripomogel pritok imigrantov.

6.4 MENEDŽMENT IN SISTEM IMPLEMENTACIJE

Kar zadeva menedžment in sistem implementacije, so se grške oblasti odzivale ali z velikimi težavami ali pa neustrezno glede na zahtevne zakonske, tehnične in okoljevarstvene pogoje, ki so jih postavili strukturni skladi.

Na splošno so bile oblasti, katerim je bila dodeljena naloga izvajanja in nadzora implementacije operativnih programov, nepripravljene tako na področju ustreznega človeškega aparata kot tudi na področju samih orodij ter znanja in izkušenj (know-how) na področju velikih projektov. To je povzročilo resne zaostanke v prvih treh letih programskega obdobja in pripeljalo do občutnih sprememb v mehanizmu upravljanja in nadzora (managing and monitoring mechanism).

Glavno besedo pri sprejemanju odločitev v zvezi z načrtovanjem in izvajanjem posameznih programov je imel tako imenovani nadzorni odbor (monitoring committee), sestavljen iz

široke palete javnih in državnih oblasti. V praksi je nadzorni odbor izvrševal odločitve, sprejete v pogajanjih med državnimi oblastmi in Evropsko komisijo. Njegova največja slabost je bila njegova nesistematična organiziranost. Na splošno pa je bil prispevek odbora pomemben pri reševanju problemov, ki so nastajali v šestletnem obdobju.

Za operativno delovanje na dnevni bazi so bila zadolžena posamezna ministrstva in generalni sekretariat regij. Omenjenim resorjem je primanjkovalo kvalificiranega in motiviranega kadra, ki bi se dodatno angažiral pri reševanju pomanjkljivosti v sistemu nadzora. Njihovo delovanje je bilo osredotočeno bolj na finančne dosežke, v same kvalitativne dosežke na področju posameznega programa pa se niso poglobljali. Z namenom odpraviti to pomanjkljivost je ministrstvo za narodno gospodarstvo ustanovilo tako imenovani menedžment organizacijskih skupin (management organisation unit), ki je poleg tega, da je opravljal funkcijo nadzornega mehanizma za celotni razvojni program, prispeval posameznim ministrstvom in generalnemu sekretariatu regij skupine strokovnjakov (Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003, str. 280).

7 TRETJE PROGRAMSKO OBDOBJE (2000–2006)

Na zasedanju Evropskega sveta v Berlinu 24. in 25. marca 1999 so predsedniki držav in vlad sklenili politični dogovor o Agendi 2000. Omenjeni dokument naj bi služil kot okvir za ustvarjanje politike EU v obdobju 2000–2006.

Glede na doseženi dogovor naj bi se pomoč strukturnih skladov tudi v prihodnje usmerjala na manj razvita območja. Z alokacijo 195 milijard evrov, kolikor jih je bilo namenjeno za strukturne sklade, in 18 milijard evrov za kohezijski sklad v obdobju 2000–2006 se je Svet zavzel za nadaljnje prizadevanje za doseganje gospodarske in socialne kohezije znotraj EU.

Za obdobje 2000–2006 je Evropska komisija Grčiji iz naslova pomoči strukturnih skladov namenila 23 milijard evrov, kar je znatno več kot za obdobje 1994–1999, ko ji je namenila dobrih 14 milijard evrov. Glede na to vsoto bo Grčija, v primerjavi s prejšnjim obdobjem, vsako leto prejemale za 1,1% več sredstev kot v prejšnjem obdobju. Skupna sredstva se bodo razdeljevala v okviru projektov, ki jih bodo financirali štirje strukturni skladi (ERDF, ESF, EAGGF, FIG); namenjena bodo regijam, vključenim v ciljno območje 1, saj tudi v obdobju 2000–2006 vse regije ostajajo upravičene do pomoči na osnovi cilja 1 (pomoč za razvoj in strukturno prilagajanje manj razvitih regij, katerih BDP na prebivalca znaša manj kot 75% evropskega povprečja).

Poleg omenjenih je Evropska komisija namenila 3,3 milijarde evrov prek kohezijskega sklada. Za primerjavo, v obdobju 1994–1999 je kohezijski sklad prispeval 3 milijarde evrov. Državna sredstva bodo znašala predvidoma 11,2 milijarde evrov, privatna sredstva pa dobrih 10

milijard evrov. Tako bo vsota sredstev, namenjenih za izvajanje tretjega razvojnega okvira podpore skupnosti (CSF III), blizu 50 milijard evrov (Community Support Framework 2000–2006).

Tabela 5: Načrtovani izdatki po prednostnih področjih, za ciljno območje 1, po različnih nivojih, v milijonih evrov

	Skupna sredstva	Skupna sredstva iz javnih virov	Sredstva EU					Državna sredstva	Privatna sredstva
			skupaj	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG	skupaj	
			3 = 4 do 7	4	5	6	7	8	
	1 = 2 + 9	2 = 3 + 8							
Državna raven	31.088	22.390	14.214	9.076	3.694	1.233	211	8.176	8.698
Regionalna raven	10.825	9.357	7.041	5.483	531	1.027		2.316	1.468
Tehnična pomoč in rezerve	2.372	2.158	1.451					707	214
Kohezijski sklad	3.320	3.320							
SKUPAJ	47.605	37.225	22.706	14.559	4.225	2.260	211	11.199	10.380
Cilj 1 – prioritete									
Človeški viri	4.480	4.370	4.370	392	2.888	0	0	1.090	110
Infrastruktura	12.087	8.571	4.501	4.501				4.070	3.516
Konkurenčnost	6.098	3.288	1.977	1.827	150			1.311	2.810
Kmetijstvo in ribištvo	3.773	2.096	1.470	26		1.233	211	626	1.677
Življenjske razmere	1.811	1.796	1.284	1.064	220			512	15
Informacijska družba	2.839	2.269	1.702	1.266	436			567	570
Regionalni razvoj	10.825	9.357	7.041	5.483	531	1.027		2.316	1.468

Vir: Community Support Framework 2000–2006.

7.1 PODROČJA POMOČI – CILJ 1

29. septembra 1999 so grške oblasti predstavile regionalni in državni razvojni program (RDP in NDP) za obdobje 2000–2006, ki sta bila sprejeta in sta se nanašala na razvoj področij človeških virov, infrastrukture, okolja in regije. Razvojna politika je predvidevala odpravo visoke stopnje brezposelnosti, izboljšanje sistema izobraževanja in usposabljanja, odpravo pomanjkljivosti na področju velike gospodarske infrastrukture za razvoj ekonomskih potencialov, nadomestitev zaostanka v inovacijah ter razvoj področij informacijske tehnologije in regij.

Tretje programske obdobje (2000–2006) si je postavilo za cilj poglobljanje integriranosti grškega gospodarstva znotraj EU in njegov razvoj v smeri gospodarstva, temelječega na znanju, s pospeševanjem strukturnih reform in izkoriščanjem potencialov na področju produktivnosti in zaposlovanja. Omenjena strategija naj bi ustvarila razmere za višjo dolgoročno vzdržno stopnjo rasti in realne konvergence z ostalimi državami.

Produktivnost bo ključni dejavnik za doseganje dolgoročne vzdržne stopnje gospodarske rasti in zviševanje življenjskega standarda ter bo ključna za mednarodno konkurenčnost. Za doseganje mednarodne konkurenčnosti še toliko bolj, potem ko je Grčija vstopila v EMU in prevzela fiksni devizni tečaj. Prednostna področja se bodo osredotočila na naložbe v fizični in človeški kapital, ki sta prvi pogoj za zviševanje produktivnosti in doseganje rasti v obdobju 2000–2006. Razvojni program predvideva tudi povečana prizadevanja na področju naravnega in kulturnega okolja, zdravja in blaginje ter teritorialno oziroma geografsko ravnotežje pri razvoju grških regij.

Vpliv na učinkovitost omenjenih strategij bo v veliki meri odvisna od napredka tehle politik:

- strukturne reforme trga dela, trga blaga in storitev, ki bodo zvišale produktivnost in znižale obstoječe cene, kar bo pozitivno vplivalo na dejavnike razvoja gospodarske rasti in zaposlenosti;
- vzdržni razvoj kmetijstva in podeželja, zagotovljen z integriranim načinom dela, osredotočenim na posodobitev in večjo konkurenčnost;
- mobilizacija privatnega sektorja tako za sodelovanje pri financiranju infrastrukture prek tako imenovanega sistema BOT (build, operate, transfer) kot tudi za posodobitev celotnega proizvodnega sektorja in regij;
- občutne izboljšave v sposobnostih menedžmenta, vključno z nadzorom in reguliranjem.

Širši strateški cilji so ožje specificirani glede na posamezna prednostna področja, ki so:

- razvoj človeških virov in razvoj okolja,
- izboljšana konkurenčnost za nadaljnji razvoj,
- infrastruktura,
- razvoj podeželja in ribištva,
- informacijska družba,
- regionalni razvoj (Community Support Framework 2000–2006).

7.3 GOSPODARSKI VPLIV STRUKTURNIH INTERVENCIJ

Tabela 6: Projekcije za rast BDP v obdobju 2000–2006

	BDP (1)	BDP brez celotnih intervencij (2)	BDP brez javnih intervencij (3)	BDP brez intervencij EU (4)
V milijonih evrov				
1999	117 065	-	-	-
2000	122 096	117 017	118 016	119 249
2001	127 104	121 482	122 668	124 046
2002	131 555	125 280	126 540	128 059
2003	137 078	130 498	131 817	133 440
2004	143 988	137 763	138 901	140 393
2005	151 205	144 871	146 059	147 581
2006	158 789	152 520	153 736	155 258
Stopnja rasti v odstotkih				
2000	4,3	0,0	0,8	1,9
2001	4,1	-0,5	0,5	1,6
2002	3,5	-1,4	-0,4	0,8
2003	4,2	-0,8	0,2	1,4
2004	5,0	0,5	1,3	2,4
2005	5,0	0,6	1,4	2,5
2006	5,0	0,9	1,7	2,7
Povprečna letna stopnja rasti v odstotkih				
2000–06	4,5	3,9	4,0	4,1
Zmanjšanje stopnje rasti v odstotkih				
2000–06	-	0,6	0,5	0,3

Vir: Beutel, 2002.

Glede na napovedi naj bi grško gospodarstvo (oziroma BDP) raslo po 4,5-odstotni stopnji letno v obdobju 2000–2006, upošteva celotno intervencijo strukturnih skladov v okviru cilja 1. To bi znašalo bistveno več, kot znaša projekcija za povprečje EU, ki je na ravni 2,6% letno. Omenjeni napredek naj bi znižal obstoječi razvojni prepad v primerjavi z EU predvsem po zaslugi razmeroma velikega obsega naložb. Te naj bi porasle zaradi večjih pritokov finančnih sredstev strukturnih skladov, tudi zaradi priprav na olimpijske igre leta 2004 v Atenah. Glede

na projekcije naj bi skupne investicije (zgradbe in oprema) dosegale zavidljivih 30% skupnega BDP v tem letu.

V obdobju 2000–2006 se predvideva, da bodo sredstva strukturnih skladov prispevala približno 8,1% celotnega bruto stoga kapitala. Stopnja gospodarske rasti leta 2000 je bila 4,3-odstotna, v letu 2006 pa se pričakuje, da bo znašala 5%. Brez omenjene finančne pomoči strukturnih skladov bi bila stopnja BDP po izračunih za leto 2000 in leto 2006 bistveno nižja, le 1,9-odstotna (2000) in 2,7-odstotna (2006). Povprečna stopnja rasti v obdobju 2000–2006 pa bi bila brez pomoči sredstev strukturnih skladov le 3,9-odstotna (Beutel, 2002).

Še bolj pomemben bo učinek strukturnih intervencij na trg delovne sile. Za obdobje 2000–2006 se pričakuje, da bo zaposlenost narasla približno za 1% letno, hkrati pa bo upadala brezposelnost. K temu naj bi pomembno pripomogle aktivnosti na področju strukturnih reform za izboljšanje stanja na trgu dela, ki za zdaj s svojim neustreznim delovanjem zavira popolno delovanje gospodarstva. Ocenjeno je, da bo v letu 2000 skupno 158.000 in v letu 2006 skupno 165.000 oseb odvisnih od strukturnih intervencij, kar je približno 4% aktivne populacije (Beutel, 2002).

Na fiskalnem področju je bila dosežena uspešna korekcija fiskalnih nesorazmerij. Skupni proračunski primanjkljaj je bil zmanjšan na 1,1% BDP v letu 2000. V projekcijah za obdobje 2000–2006 vlada napoveduje doseganje proračunskega presežka in zmanjšanje javnega dolga pod 50% BDP. Pričakuje se tudi zvišanje obsega mednarodne menjave. Posebej naj bi narasel skupni izvoz, ki naj bi v obdobju 2000–2006 presegal vrednost 10% BDP, okoli katere se je gibal v preteklem programskem obdobju.

V letu 2000 je bil delež celotnega primarnega sektorja v dodani vrednosti zmanjšan na 7,1% in se pričakuje njegov nadaljnji upad na vsega 6,7% celotne dodane vrednosti v letu 2006. Omenjeno zmanjševanje vloge primarnega sektorja je v skladu s pričakovanimi strukturnimi spremembami znotraj samega gospodarstva. Zaradi izvedbe določenih prioritarnih projektov, ki jih bodo sofinancirali strukturni skladi, pa se bo povečala rast v industrijski proizvodnji.

8 SPLOŠNA OCENA VPLIVA STRUKTURNIH SKLADOV

Glavni strateški cilj grškega gospodarstva v smislu izvajanja strukturne politike v vseh programskih obdobjih je bil in ostaja doseganje napredka na področju gospodarske in socialne konvergence v razmerju do ostalih držav EU. Grčija namreč predstavlja vrata za vstop na Balkan in Bližnji vzhod, kar je izrednega strateškega pomena za celotno EU.

Grško gospodarstvo je v zadnjih dveh desetletjih doživljalo korenite spremembe. Glede na stanje po vstopu v EU in tudi po prvem programskem obdobju, ko se je Grčija srečevala z

izredno nestabilnim makroekonomskim okoljem, majhnim interesom tujcev za investicije v gospodarstvo, nesprejemljivo nizko produktivnostjo proizvodnih dejavnikov, centralizirano državno ureditvijo in rigidnostjo trga dela, lahko trdim, da je splošna gospodarska slika danes veliko boljša. Upoštevajoč vse relevantne kazalce lahko rečem, da je Grčija v poznih devetdesetih stopila na pot realne konvergence. Gospodarska rast je bila posebej v drugi polovici devetdesetih nad povprečjem ostalih držav EU, v začetku tretjega programskega obdobja pa je gospodarska rast rekordna in tako zadnji dve leti zapored postavlja Grčijo na prvo mesto med državami EU. Napovedi za naslednja, preostala leta tretjega programskega obdobja so tudi zelo optimistične. Gospodarski napredek je bil dosežen zaradi več razlogov.

Prvi razlog sta nedvomno stabilizacija makroekonomskega okolja in začetek izvajanja nove ekonomske politike, določene v stabilizacijskem programu.

Drugi razlog je povečanje stoga kapitala kot posledica povečanega pritoka tujih in domačih naložb, spodbujenih z nizkimi nominalnimi in realnimi obrestnimi merami. Največji kapitalski pritoki so se usmerjali v zgraditev velikih infrastrukturnih objektov, med njimi tudi objektov za izvedbo olimpijskih iger leta 2004. Priprava in organizacija olimpijskih iger je namreč donosen posel z vidika narodnega gospodarstva, saj izredno spodbudno vpliva na njegov razvoj. Vlaganje v veliko gospodarsko infrastrukturo je bila prioriteta, kamor se je in se še vedno usmerja tudi največji del sredstev strukturnih skladov. Zgraditev infrastrukture predvsem na področju transporta, telekomunikacij in energetike je "lokomotiva" gospodarske rasti in je po mnenju Grčije temeljna za doseganje dolgoročnega stabilnega gospodarskega razvoja. Na tem mestu velja omeniti tri najbolj prestižne transportne projekte: metro v Atenah, letališče Spata in avtocesto Pathe (Regions in action, a country on the move: a selection of successful projects supported by the Structural funds in Greece, 2003). Pomembnost naštetih projektov je veliko več kot simbolična, saj dobesedno spreminjajo podobo same države. Njihovo izvajanje je spodbudilo državno-privatno sodelovanje, sodelovanje, ki je zelo pomembno v primeru Grčije, saj ta država na tem področju nima tradicije.

Tretji razlog je bil povečanje agregatnega povpraševanja. Povečana naložbena aktivnost in poraba gospodinjestev sta bili glavni steber domačega povpraševanja, ki naj bi v prihodnosti še naraščalo zaradi nove ugodne davčne reforme in kot posledica nadaljnjega zniževanja obrestnih mer. Povečanje agregatnega povpraševanja je spodbujal tudi povečan obseg mednarodne menjave.

Četrty razlog je občutni napredek pri doseganju celotne factorske produktivnosti v gospodarstvu, pri čemer bi poudaril predvsem produktivnost dela. Zaradi boljšega razmerja med kapitalom in delom kot posledice večjih investicij oziroma višjega stoga kapitala, kar je omogočilo boljšo kapitalsko opremljenost dela (več strojev na delavca in podobno), je Grčija beležila občuten porast v produktivnosti. Produktivnost pa je po neoklasični teoriji eden ključnih dejavnikov gospodarske rasti.

Glede na dolgoročno perspektivo so se temelji za gospodarski razvoj Grčije zelo utrdili. Izvedle so se nekatere temeljne strukturne spremembe. Občutne makroekonomske nestabilnosti so bile normalizirane in obvladane. Grčiji je uspelo zadostiti potrebnim maastrichtskim konvergenčnim kriterijem, kar ji je omogočilo vstop v EMU leta 2001.

Vprašanje, ki sledi, je, prvič: Do katere mere gre ugoden razvoj pripisati prispevku sredstev strukturnih skladov? In drugič: Zakaj je Grčija v prvem programskem obdobju napredovala tako malo in je morala počakati do srede devetdesetih, da je dosegla konkreten napredek? Če odgovorimo najprej na drugo vprašanje, je treba opozoriti, da so razpoložljiva sredstva v prvem programskem obdobju znašala znatno manj kot v drugem obdobju. EU je prek strukturnih skladov in spodbud za Grčijo v obdobju 1994–1999 namenila skoraj dvakrat več sredstev kot v predhodnem obdobju. Kljub temu pa je glavni razlog nova ekonomska politika. Posebno v drugi polovici devetdesetih je mogoče zaslediti odločilne reforme na večini področij ekonomske politike. Izvedle so se velike makroekonomske prilagoditve. Izvajal se je program privatizacije in deregulacije. Istočasno so se izvajale reforme javne uprave in strukturni premiki na trgu dela. Sprejemala se je tudi nova evropska zakonodaja, postavljali sta se nova regulativa in administrativna ureditev (Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003, str. 267).

Grčija je pospeševala proces decentralizacije državne ureditve z namenom spodbujati regionalni razvoj. Tudi to je botrovalo, da je Grčija v drugi polovici devetdesetih dosegala napredek, saj je bila izkoriščenost namenskih sredstev veliko večja in učinkovitejša. Zanimivo je, da je Grčija danes ena izmed držav članic z najmanjšimi regionalnimi razlikami v državi, podobno kot denimo Slovenija.

Pomembna razlika med prvim in drugim programskim obdobjem je tudi, da so se v drugem obdobju sredstva uporabljala kot dopolnitev nacionalnim strukturnim politikam, in ne kot nadomestek ustreznih politik. To pomeni, da je država imela izdelano strategijo strukturnega razvoja ter da so bila sredstva namenjena za programe, ki so bili natančno izbrani, pripravljene in izvedeni. V prvem obdobju je primanjkovalo ustreznih politik, kar je pomenilo, da so razpoložljiva sredstva, ki so bila na voljo, dejansko prisilila državo, da jih je poskušala izkoristiti. Večkrat namreč država ni imela dobro izdelane politike za izvajanje katere bi se sredstva namenjala, niti ne programov, ki naj bi jih s sredstvi financirala.

Če pa je že imela izdelano strategijo ter pripravljene razvojne programe in konkretne projekte, pa se je sploh v prvem programskem obdobju dogajalo, da država namenskih sredstev ni znala učinkovito uporabiti. Težave so se pojavljale predvsem na področju menedžmenta in sistema implementacije, ki ni znal upoštevati navodil evropske strukturne politike. Na tem področju je Grčiji v drugem programskem obdobju uspelo napraviti določene izboljšave, da so se načrtovanje in izvajanje ter nadzor nad projekti bolje uresničevali. To je namreč ključnega pomena, ko gre za uspešnost črpanja namenjenih sredstev.

Odgovor na vprašanje, do kakšne mere gre zasluga strukturnim skladom pri pozitivni gospodarski konvergenci, je manj jasen. Ni namreč analitičnih orodij, ki bi omogočila meritev omenjenih učinkov. Ne glede na to sem skozi predstavitev posameznih programskih obdobjih poskušal demonstrirati, da so prispevana sredstva strukturnih skladov in njihov vpliv na celotno gospodarstvo imela pozitiven učinek na osnovne strukturne dejavnike, ki spodbujajo dolgoročno konkurenčnost, vzdržljivo gospodarsko rast in konvergenco. Ni dvoma, da brez strukturne politike, kakršno jo je vodila EU, in prejetih nepovratnih sredstev Grčiji ne bi uspelo stopiti na pot transformacije gospodarskega okolja.

Da so strukturni skladi močno pripomogli h gospodarski konvergenci, je nesporno, slabši pa je bil dosežek na področju zagotavljanja socialne konvergence, predvsem v smislu reforme trga dela. Stopnja rasti zaposlenosti je bila počasna, stopnja brezposelnosti pa visoka in je vseskozi še naraščala. Glavna krivda za omenjeno situacijo je rigidnost trga dela, ob pomanjkanju tržnega mehanizma, kar je posledica prevelike državne regulative. Poleg tega so se sredstva namenjala za prezahtevne programe, ki so bili večinoma pobuda strukturne politike EU, namesto da bi bili rezultat domačega povpraševanja. Na splošno je bila politika pretvorbe pozitivnih rezultatov rasti BDP v zaposlenost neuspešna. Verjetno pa bi bila brez pomoči strukturnih skladov stopnja brezposelnosti še višja in raven zaposlenosti nižja.

Institucionalni vpliv strukturne politike je bil viden na vsaj dveh nivojih. Prvič se je pokazal v sodelovanju posameznih nivojev oblasti. Na tem področju v preteklosti ni bilo veliko storjenega. Tradicionalno, državne agencije in ostala delovna telesa v Grčiji smejo delovati samo na točno določenem področju. Drugače pa je bilo videti sodelovanje v obdobju izvajanja razvojnih programov, ko so se za reševanje skupnih problemov sklepala partnerstva med javnimi oblastmi, državnimi agencijami, lokalnimi in regionalnimi oblastmi ter profesionalnimi organizacijami. Institucionalni vpliv strukturne politike EU je opazen tudi na nivoju javne uprave. Funkcije načrtovanja, izvrševanja, vrednotenja velikih in kompleksnih projektov so postale rutinske operacije, kar so omogočale izkušnje, pridobljene v programskih obdobjih. Javna administracija je danes bolj organizirana in se laže odziva na nastale probleme ter na ta način zagotavlja bolj kakovostne storitve.

Veliko prizadevanja je bilo namenjenega tudi razvoju davčnih organov, saj se je pojavilo splošno izogibanje davčnim obveznostim in siva ekonomija. Davčna uprava je bila namreč neučinkovita pri pobiranju davkov, zaradi neustreznega obračunavanja dohodkov davčnih zavezancev, in obenem predraga. Zato so sredi devetdesetih začeli uporabljati novejša orodja, kot je davčni informacijski sistem TAXIS (Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, 2003, str. 254). Razvoj omenjenega projekta so sofinancirali strukturni skladi v okviru programa Klisthenis. Sredstva strukturnih skladov so bila namenjena tudi za razvoj in reformo javnih storitev v zvezi z zaposlovanjem (Public employment services), kjer pa je bil napredek občutno slabši.

Glede na doseženi napredek v gospodarski razvitosti, predvsem po zaslugi drugega programskega obdobja, pa je Grčija po vrednosti BDP na prebivalca še vedno pod 75% povprečja EU. To pomeni, da bo potrebna še vsaj ena generacija, da bo gospodarska razvitost Grčije na ravni povprečja EU 15.

9 GRČIJA V LUČI RAZŠIRJENE EVROPE

Širitev EU odpira nove trge za dosedanje članice, vključno z Grčijo, vendar pa bo vplivala na prejete subvencije iz proračuna EU. Mnogi analitiki se ukvarjajo z vprašanjem, kaj se bo zgodilo z gospodarstvom Grčije po koncu olimpijskih iger leta 2004. Nekateri pa gledajo še dlje in razmišljajo, kaj se bo zgodilo po letu 2006, ko se bo končalo tretje programsko obdobje strukturnih skladov, ali celo leta 2008, ko bodo porabljena še zadnja sredstva strukturnih skladov v okviru CSF III.

Čeprav je to vprašanje upravičeno, je redko slišati, da bi kdo opozoril na problem možnega vpliva širitve EU proti vzhodu na grško gospodarstvo po letu 2004, 2006 ali celo po letu 2008. Večina domneva, da najverjetneje ta vpliv ne bo izrazit oziroma bo celo zanemarljiv.

Nobenega dvoma ni, da gospodarstvo Grčije raste hitreje od pričakovanj. Glede na podatke zadnjih dveh let je namreč zmagovalka po rasti v EU in uspešno presega povprečje EU že osmo leto zapored. Čeprav je razumljivo pričakovati upočasnitev rasti po letu 2004 in olimpijskih igrah in še bolj po letu 2006, ko bo končana pomoč CSF III, je treba upoštevati, kako bo na gospodarstvo in določene sektorje vplivala širitev EU. Grčiji se recimo ne bo potrebno bati ukinitve izvoznih subvencij, kot takrat, ko je sama vstopila v EU in je imela zaradi tega velik trgovinski primanjkljaj, ki ga je postopno odpravljala tudi s prilivi sredstev iz EU.

Teoretično gledano bo širitev EU odprla možnosti za širitev na nove trge in pripeljala do bolj učinkovite alokacije virov v smislu, da bo preselitev delovno intenzivnih dejavnosti na vzhod zaposlila tamkajšnjo delovno silo, hkrati pa se bo odprla možnost obstoječi delovni sili v dosedanjem bloku 15 članic za bolj produktivne dejavnosti. V tem kontekstu bodo sredstva strukturnih skladov EU prerazporejena v več regij, rezultat tega pa bo izrazito zmanjšanje sredstev, alociranih v države, kot je Grčija. Neizbežna reforma skupne kmetijske politike bo pripeljala tudi do zmanjšanja vsote prejemkov v obliki subvencij kmetom v dosedanjih 15 državah članicah, vključno z Grčijo.

Raziskave kažejo, da širitev EU ne bo vplivala na gospodarsko ravnotežje v 15 dosedanjih članicah. Prvič, ker bo BDP vseh pristopnih držav povečal skupni BDP EU za samo 5%. Vendar bo povečanje prebivalstva veliko večje, kar bo povzročil padec v BDP na prebivalca v

25 državah razširjene EU. Drugič, veliko držav je podpisalo sporazum o umiku mej in sprostitvi prostega pretoka kapitala in dobrin.

Na drugi strani bo širitev EU Grčiji zelo verjetno otežila dostop do denarne pomoči EU v velikosti, kot jo je imela v preteklih desetih letih. Predvidena močna gospodarska rast in padec povprečnega BDP na prebivalca v razširjeni EU bosta ob širitvi izločila nekatera revna grška področja, tako da ne bodo več prejemale sredstev strukturnih skladov. To seveda ne pomeni, da Grčija ne bo prejemnica pomoči strukturnih skladov v letih 2007–2013, torej v letih četrtega programskega obdobja. Sklicujoč se na vladne analize bo Grčija kljub širitvi prejemnica sredstev strukturnih skladov tudi v navedenem programskem obdobju, vendar pa bo po pričakovanju njihov obseg znatno manjši kot v CSF III.

Upoštevanje vse navedene okoliščine bo širitev EU lahko imela pomembno vlogo pri oblikovanju grškega gospodarstva v prihodnjih letih, pomembnejšo kot mnogi pričakujejo. Poleg učinka novih imigracij, katerih obseg je bil ogromen že po vstopu Grčije v EU, in negativnega učinka zaradi zmanjšanja obsega sredstev strukturnih skladov bo v prihodnosti veliko odvisno od tega, ali bodo grška državna in privatna podjetja sposobna zgrabiti priložnost in razširiti svoje poslovanje in dejavnost na nove trge držav pristopnic. Zelo podobna situacija je bila širitev grškega gospodarstva na področje sosednjih balkanskih držav, kjer so rezultati izredno obetajoči. Kljub temu pa velja poudariti, da imajo nove države članice na splošno malo skupnega z omenjenimi balkanskimi državami in so bolj zahtevne pri kakovosti proizvodov in storitev (EU enlargement opens up markets for Greece, but will affect subsidies, 2000).

10 SKLEP

Grčija je v zadnjih 50 letih doživljala vzpone in padce v gospodarskem razvoju. Do srede sedemdesetih je država imela solidno gospodarsko rast in stabilno makroekonomsko okolje. Po vstopu v EU se je stanje občutno spremenilo. Pojavila so se izrazita gospodarska nihanja, tako da je situacija proti devetdesetim postala skrb zbujujoča. V tem času se je Grčija soočala s stagnacijo, ob nestabilnih makroekonomskih razmerah, predvsem zaradi velike inflacije in proračunskega deficita, slabe zunanjetrgovinske politike ter nizke produktivnosti. Glavni razlog za to je bil slaba ekonomska politika države.

V želji po enaki ravni razvitosti vseh držav v EU je slednja v okviru izvajanja strukturne in regionalne politike Grčijo zaradi omenjenih problemov umestila v skupino tako imenovanih kohezijskih držav. V to skupino so bile uvrščene države, ki so imele v preteklosti nižjo stopnjo gospodarske razvitosti.

EU izvaja svojo strukturno in regionalno politiko prek strukturnih skladov. V bistvu gre za sredstva, ki se namenjujejo posameznim državam za pospeševanje njihovega gospodarskega in socialnega razvoja. Sredstva za strukturne sklade se namenjujejo iz proračuna EU. Strukturna politika se je do danes izvajala po sklopih, natančneje v treh programskih obdobjih, pri čemer zadnje še vedno traja. Prvo programsko obdobje je trajalo od leta 1989 do leta 1993, drugo od leta 1994 do leta 1999 in tretje od leta 2000 do leta 2006. Strukturna politika se izvaja na dveh ravneh. Prva je državna, kjer se sredstva razdeljujejo po sektorjih gospodarstva. Druga pa je regionalna, kjer se sredstva namenjujejo posameznim regijam v skladu z njihovimi značilnostmi in problemi.

Učinkovitost in uspešnost uporabe sredstev strukturnih skladov sta v veliki meri odvisni od regionalne ureditve in politike, ki jo vodi država prejemnica pomoči. Ker je bila v preteklosti za Grčijo značilna visoka stopnja centraliziranosti, se je politika EU osredotočila na evropeizacijo Grčije predvsem v smislu decentralizacije državne ureditve. Leta 1997 je ureditev dobila zdajšnjo podobo, pri čemer so regije obravnavane kot administrativne enote v državi. To pomeni, da še niso dejansko vključene v sam politični proces, kar se naj bi zgodilo v kratkem.

Po podpisu Maastrichtske pogodbe leta 1992 je Grčija sprejela stabilizacijski program z namenom ureditve razmer pred vstopom v EMU. Ta program je predvidel izvajanje nove ekonomske politike, kar je potem imelo bistven vpliv na stabilizacijo celotnega gospodarstva.

Grčija je prejela sredstva strukturnih skladov v vseh treh programskih obdobjih. V obdobju 1989–1993 zaradi nestabilnosti makroekonomskega okolja in neznanja, kako učinkovito porabiti sredstva, ni prišlo do vidnejšega napredka. V drugem obdobju 1994–1999, ki sem ga namenoma obravnaval nekoliko podrobneje, pa se je začela transformacija gospodarstva. Koliko je na to vplivala pomoč strukturnih skladov, ni jasno, dejstvo pa je, da je Grčija v drugi polovici devetdesetih stopila na pot konvergence do povprečja EU. V tem obdobju je prišlo do večine ključnih sprememb. Grčija se je delno decentralizirala, stabilizirala je makroekonomsko okolje in uspešno izpolnila konvergenčne kriterije za vstop v EMU. Za tretje programsko obdobje (2000–2006) je bilo namenjenih največ sredstev. Za to obdobje so bile načrtovane rekordne stopnje gospodarske rasti, ki so se v letih 2000 in 2001 tudi dejansko uresničile. Stopnje rasti so bile namreč najvišje med stopnjami vseh držav EU. To je le še utrdilo zastavljeno pot konvergence, ki je glavni strateški cilj Grčije. Ti rezultati so tudi posledica olimpijskih iger leta 2004, ki so bile predmet obsežne finančne podpore.

V vseh treh obdobjih je Grčija največji delež sredstev strukturnih skladov namenjala za razvoj javne infrastrukture. Infrastruktura, katere značilnost je izredna ekonomija obsega in za vzpostavitev katere so bila potrebna ogromna finančna sredstva, je bila torej temelj za nadaljnji gospodarski razvoj. Največji projekti s tega področja so tudi bistveno spremenili gospodarsko podobo države.

Na drugi strani pa je v zadnjih letih mogoče opaziti izrazite probleme, ki jih ima Grčija na področju človeškega kapitala oziroma človeških virov. Glavni problem je trg dela s svojo neprilagodljivostjo in pretirano državno regulativo. Posledica tega je visoka brezposelnost predvsem mladih in žensk. Če bo Grčija želela biti v prihodnje prav tako uspešna, kot je bila v zadnjih nekaj letih, se bo nedvomno morala osredotočiti na razvoj človeških virov oziroma človeškega kapitala in začeti ustvarjati družbo, ki bo temeljila na znanju. Zato bo potrebno v prihodnje več sredstev usmerjati v razvoj sistema izobraževanja in usposabljanja ter za raziskave in razvoj.

Pri nadaljnjem gospodarskem razvoju bo veliko odvisno tudi od učinkovitosti izkoriščanja na novo nastale situacije ob razširitvi EU na 25 članic. Ključno bo izkoriščanje potencialov za širjenje gospodarske aktivnosti na območje držav pristopnic, saj bodo po letu 2006 sredstva, ki jih je do sedaj namenjala EU, verjetno upadla. Tako bo Grčija vedno bolj odvisna od same sebe, od sposobnosti svoje vlade ter od prilagodljivosti na razširjenem skupnem evropskem trgu. Njena strateško pomembna lega in razpoznavnost na račun močnega turističnega potenciala bi znala prav tako pripomoči k uspešnejši transformaciji Helenske republike.

LITERATURA

Aljančič Mojca, Bogdanovič Sara Dragana: Regionalna politika. Delovni zvezek. Ljubljana : UMAR, 7 (1999), 12, str. 3-16.

Beutel Jörg: The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006. Final Report to the Directorate General for Regional Policies. European Commission. [URL: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/objective1/final_report.pdf], 12.4.2004.

Bosworth Barry, Kollintzas Tryphon: Economic growth in Greece: Past performance and Future Prospects. European Commission. [URL: <http://www.aueb.gr/imop/papers/enteka.pdf>], 7.3.2001.

Cassimati Antigoni Anneta: The EU and Regional reform in Greece. [URL: <http://www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/pdf/symposiumPapersonline/CASSIMA-TI-LSE2003.pdf>], 21.6.2003.

Community Support Framework 1989–93 for the development and structural adjustment of the regions whose development is lagging behind: Greece: (objective 1). Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1990. 72 str.

Community Support Framework 1991–93: Greece: processing and marketing of fishery and aquaculture products: (Objective 5a). Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1992. 19 str.

Greece: Community Support Framework 1994-99. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1995, 132 str.

Mrak Mojmir: Kohezijska politika Evropske unije. Ljubljana : Samozaložba, 2004. 160 str.

Paraskevopoulos J. Christos: Europeization, Adaptational Pressures and Social Learning (in Structural and Environment policies): Cohesion (Greece, Ireland, Portugal) and CEE (Hungary, Poland). [URL: <http://www.aueb.gr/deos/saminars/Paraskevopoulos17-10-02.pdf>], 19.6.2004.

Portrait of the regions. Volume 3: Portugal, Spain, Italy, Greece. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1993. VII, 335 str.

Rakar Janez: Ekonomska politika Grčije. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1996. 59 str.

Rubinson Richard: Dynamics of world development. London : Beverly Hills, 1981. 264 str.

Tsoukalis Loukas: The European Community and its Mediterranean Enlargement. London : George Allen & Unwin, 1981. 273 str.

VIRI

An examination of the ex-post macroeconomic impacts of CSF 1994-1999 on Objective 1 countries and regions: Greece, Ireland, Portugal, Spain, East Germany and Northern Ireland. The economic and Social Research Institute (ESRI).

[URL:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/macro_modelling.pdf], 20.12.2002.

Center Evropa: Regionalna politika Evropske unije in strukturni skladi, 2003.

Community Support Framework 2000-2006.

[URL:

http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/chapter2_en.pdf], 19.5.2004.

EU enlargement opens up markets for Greece, but will affect subsidies.

[URL: <http://www.xak.com/main/newsshow.asp?id=27749>], 22.12.2000.

European Commission: Regions in action, a country on the move: a selection of successful projects supported by the Structural Funds in Greece. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2003, 43 str.

European Commission: The Structural funds in 1997: Ninth annual Report. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999, 214 str.

European Commission: The Structural funds in 2000: Twelfth annual report. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2001, 99 str.

European Commission: The Structural funds in 2001: Thirteenth annual report. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2002, 119 str.

European Commission: The Structural Fund in 2002: Fourteenth annual Report. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2004, 174 str.

Evropska komisija: Generalna direkcija za regionalno politiko.

[URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm], 19.5.2004.

Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999, Athens. National Report Greece, 2003.

[URL:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/greece.pdf],
19.5.2004.

Greece. Luxembourg : OOPEC, 1997, 220 str.

Sistem strukturnih skladov.

[URL: <http://www.gov.si/svrp/3str/pdf/sistem-strukturnih-skladov.pdf>], 26.4.2004.

Strukturni skladi.

[URL: http://epf-se.uni-mb.si/tep/2003/hramec/strukturni_skladi.htm], 26.4.2004.

The Structural Funds.

[URL: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm], 19.12.2002.

SLOVAR TUJIH IZRAZOV

Cohesion Fund – Kohezijski sklad

Community Initiatives – Pobude Evropske skupnosti

Community Support Framework (CSF) – Razvojni okvir podpore skupnosti

Council of the Regions – Svet regij

ECU – košarica valut, katero je nadomestila enotna valuta evro

European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)

European Investment Bank (EIB) – Evropska investicijska banka (EIB)

European Regional Development Fund (ERDF) – Evropski sklad za regionalni razvoj (ESSR)

European Social Fund (ESF) – Evropski socialni sklad (ESS)

General Secretary of the Region – minister regije

MECU – milijon ekujev

National Development Plan (NDP) – Državni razvojni program (DRP)

Regional Council – Regionalni svet

The Nomenclature of Territorial Units for Statistics 2 (NUTS 2) – Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v Evropski uniji 2

Operational Programme (OP) – Operativni (izvedbeni) program

Regional Development Plan (RDP) – Regionalni razvojni program (RDP)

Research and Development (R&D) – Raziskave in razvoj (R&R)

Technical Assistance – Tehnična pomoč

Technical Support Team – Skupina za tehnično podporo