

KAMIL STOLAREK¹

Administracja publiczna w III Republice Greckiej w dobie niewydolności ekonomicznej państwa

1. Wstęp

Demokratyczne państwo prawa z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów, jakim jest III Republika Grecka, zostało ukonstytuowane w 1975 r. na mocy ustawy zasadniczej, zwanej z języka greckiego Syntagmą (gr. *To Sýntagma tis Elládos*)². Od tego momentu greckie władze, bazując na doświadczeniach z przeszłości oraz w obawie przed kolejnymi zamachami stanu i zakwestionowaniem demokratycznego systemu, podjęły rozmaite i intensywne działania zaradcze, czego efektem była akcesja do Unii Europejskiej (początkowo Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) w styczniu 1981 r. Wówczas też Grecja stała się dziesiątym państwem członkowskim owej Wspólnoty. Należy jednak zaznaczyć, że greckie dążenia do akcesji nie były jedynie spowodowane chęcią wzmocnienia demokratycznych instytucji, lecz również wsparciem rozwoju gospodarczego w Grecji i zwiększeniem efektywności wymiany handlowej między Grecją a pozostałymi państwami europejskimi. Ponadto ekonomiczne wsparcie ze strony Unii przyspieszyłoby działania w kierunku spójności Grecji i pozostałych państw członkowskich, a także umożliwiłoby przezwyciężenie wewnętrznych problemów gospodarczych państwa.

Grecka akcesja do Unii Europejskiej, poza możliwością szybszego rozwoju w ujęciu ekonomicznym, dała również podstawy do rozwoju o charakterze politycznym. W tej kwestii należy położyć nacisk nie tylko na proces konsolidacji greckiej demokracji w ujęciu ogólnym, umacniania demokratycznych zasad, lecz również na sam proces stabilizacji funkcjonowania państwa, ze szczególnym uwzględnieniem krystalizującej się administracji publicznej. Niniejszy artykuł jest z jednej strony próbą charakterystyki greckiej administracji publicznej, jej organizacji i funkcjonowania, a z drugiej strony stanowi jej krytyczną ocenę na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych.

¹ Mgr Kamil Stolarek, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków.

² *Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r. z późniejszymi zmianami*, tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk, Warszawa 2011.

Na początku jednak warto zdefiniować pojęcie samej administracji publicznej. Otóż za M. Grzybowskiem, administrację publiczną można uważać za „system instytucji (organów i jednostek organizacyjnych) działających wedle przyjętych założeń organizacyjnych, funkcjonalnych (zasad działania) w sferze faktów i zjawisk społecznych”³. Idąc dalej, można stwierdzić, że „administracja publiczna funkcjonuje w obrębie systemu społeczności zorganizowanej w państwo, z jego instytucjami i obowiązującym (pozostającym w mocy) systemem uregulowań prawnych. Instytucje administracji publicznej (państwowej i samorządowej) zawsze funkcjonują w określonym systemie społecznym i politycznym; podlegają też uregulowaniom prawnym – w tym konstytucyjnym, właściwym dla tego systemu”⁴. Tym samym autor artykułu, w oparciu o powyższą definicję, analizuje strukturę i funkcjonowanie administracji publicznej w III Republice Greckiej jako całokształt struktur administracyjnych, zarówno na szczeblu rządowym (administracja państwowa), jak i z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego (administracja samorządowa).

2. Grecki system administracyjny

Dokonując analizy greckiej administracji, warto również zobrazować sam model systemu administracyjnego, jaki został utworzony w III Republice Greckiej już czterdzieści lat temu. System ten, podobnie jak grecka konstytucja, został stworzony na wzór francuski. Jest on scentralizowany, co oznacza, że zasadnicze decyzje zapadają na szczeblu rządowym, a więc odgórnie. Wpływ na taki stan rzeczy mają również uwarunkowania z historii państwa, gdzie o przyjęciu centralistycznej struktury zadecydowały doświadczenia z okresu wojny domowej, która miała miejsce w latach 40. ubiegłego wieku. Co więcej, przyjęte rozwiązanie w formie utworzenia scentralizowanego państwa o unitarnym charakterze miało sprzyjać efektywnej integracji politycznej, odbudowie państwa, jak i jego dalszej stabilizacji⁵.

Obecny podział administracyjny III Republiki Greckiej jest efektem szeregu reform, które zostały przeprowadzone w tym państwie już od momentu rozpoczęcia się procesu demokratyzacji. Na każdym z etapów kształtowania się greckiego modelu administracyjnego obowiązywał wspomniany podział na administrację rządową i samorządową. O ile kształt administracji rządowej zazwyczaj nie ulegał zmianie przez lata, o tyle reformy administracyjne, związane z samorządem terytorialnym, były znacznie częstsze. Początkowo podział samorządu sprowadzał się do tradycyjnych dwóch ty-

³ M. Grzybowski, *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*, w: *Administracja publiczna*, J. Hausner (red.), Warszawa 2005, s. 27.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Zob. T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000, s. 49.

pów jednostek, do okręgów (magistratów) miejskich, skupiających ponad pięćdziesiąt tysięcy społeczności, oraz do znacznie mniej liczby gmin⁶. Pierwsze zmiany wprowadzono aktami prawnymi z 1986, 1987 i 1990 r.⁷ Tym samym od 1987 r. terytorium Grecji zostało podzielone na 13 regionów (dystryktów, gr. *diiktiki periferia*) administracyjnych i 55 prefektur (gr. *nomos*). Najniższym szczeblem samorządowym były gminy, których liczba wynosiła ponad 5800 jednostek (441 gmin miejskich – gr. *demos* i 5382 wiejskich – gr. *kinotites*)⁸. Jednak taka forma podziału nie okazała się efektywna z wielu powodów.

Rysunek 1 zamieszczony poniżej przedstawia podział terytorium Grecji na regiony, do którego wprowadzenia doszło w 1987 r. W kwestii regionów istotny jest przede wszystkim fakt, że nie miały one charakteru samorządowego. Oznaczało to, że utworzono je jedynie w celach planistycznych, tzn. w związku z ułatwieniem procesu planowania inwestycji na tym szczeblu przez administrację centralną.

Każdemu regionowi przewodniczył sekretarz generalny, delegowany bezpośrednio przez rząd (decyzja o mianowaniu należała do rady ministrów, po uprzednim zgłoszeniu przez ministra spraw wewnętrznych wniosku z nazwiskiem danego kandydata). W kompetencji sekretarza generalnego leżało również przewodnictwo w obradach rady regionalnej, która z kolei była wówczas organem doradczym i koordynującym w procesie planowania rozwoju regionalnego. Wspomniana koordynacja dotyczyła administracji samorządowej. Natomiast dla organów administracji centralnej w terenie rady stanowiły organ opiniodawczy. Oznacza to, że poziom regionalny był punktem styczności działań administracji lokalnej i centralnej, głównie z racji tego, że rady w swojej działalności z jednej strony brały pod uwagę lokalne (gminne) plany rozwoju terytorialnego, a z drugiej strony rządowe propozycje i wskazówki⁹. O centralizacji greckiej administracji

⁶ Por. A. Chrisidu-Budnik, *Z problematyki rozwoju samorządu terytorialnego w Grecji*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 7–8, s. 134; N.4057/90 «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» (Konfiguracja gmin) (ΦΕΚ 58/τ.Α'/14-02–1912) opublikowany w „Efimeris tis Kiwniseos” (Εφημερίς της Κυβερνήσεως, Dziennik Ustaw), tłumaczenia – jeśli nie podano inaczej – pochodzą od autora tekstu.

⁷ Por. N.1622/86 «Τοπική Αυτοδιοίκηση – Περιφερειακή Ανάπτυξη – Δημοκρατικός Προγραμματισμός» (Samorząd – Rozwój Regionalny – Planowanie Demokratyczne) (ΦΕΚ 92/τ.Α'/14-7-1986) opublikowany w „Efimeris tis Kiwniseos” (Εφημερίς της Κυβερνήσεως, Dziennik Ustaw); Π.Δ. 51/87 «Καθορισμός των Περιφερειών της Χώρας για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της Περιφερειακής Ανάπτυξης» (Definicja regionów w zakresie projektowania, planowania i koordynacji rozwoju regionalnego) (ΦΕΚ 26/τ.Α'/06-03–1987) opublikowany w „Efimeris tis Kiwniseos” (Εφημερίς της Κυβερνήσεως, Dziennik Ustaw); N.1828/90 «Τροποποίηση των διατάξεων δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης» (Modyfikacja wtórnych przepisów lokalnych) (ΦΕΚ 33/τ.Α'/20-03–1990) opublikowany w „Efimeris tis Kiwniseos” (Εφημερίς της Κυβερνήσεως, Dziennik Ustaw).

⁸ T. G. Grosse, *Polityka regionalna...*, s. 50.

⁹ Zob. *ibidem*, s. 51.

świadczy jednak fakt, że ostateczny głos w kwestii podejmowania decyzji planistycznych nadal należy do rządu, a rolę decyzyjną na tym polu odgrywa Ministerstwo Gospodarki Narodowej.

Należy również podkreślić, że centralizacja systemu administracyjnego powoduje znaczne dysproporcje regionalne na obszarze III Republiki Greckiej, co utrudnia unijne działania zmierzające w kierunku uzyskania wzrostu spójności regionalnej, a tym samym zniwelowania dysproporcji pomiędzy regionami na terytorium Unii Europejskiej. Ponadto trzeba zaznaczyć, że „stawiając za przykład Grecję, należałoby sądzić, iż rozwój regionalny nie może być skutecznie kreowany w państwach, w których polityka regionalna wykonywana jest wyłącznie przez administrację państwową”¹⁰. Regiony te nie miały w rzeczywistości własnych budżetów. Poza niewielkimi środkami celowymi, przeznaczanymi na działalność administracyjną, wszystkie środki budżetowe pochodziły z dotacji rządowych oraz z unijnych funduszy.

Rysunek 1. Podział administracyjny Grecji na regiony



Legenda:

1. Attyka; 2. Grecja Środkowa; 3. Macedonia Środkowa; 4. Kreta; 5. Macedonia Wschodnia i Tracja; 6. Epir; 7. Wyspy Jońskie; 8. Wyspy Egejskie Północne; 9. Peloponez; 10. Wyspy Egejskie Południowe; 11. Tesalia; 12. Grecja Zachodnia; 13. Macedonia Zachodnia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Mapa regionów Grecji*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Podział_administracyjny_Grecji#/media/File:GreeceNumberedPeripheries.png (29.04.2015).

¹⁰ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 85.

Kolejna reforma administracyjna zaczęła się w 1997 r. Jej powszechna nazwa to tzw. plan Kapodistriasa¹¹. Zasadniczym celem tej reformy było zmniejszenie rozdrobnienia terytorialnego na szczeblu lokalnym. W efekcie doszło do znacznego zmniejszenia się liczby gmin z ponad 5800 do 1034 jednostek, z czego 914 to gminy wiejskie, a pozostałe 120 to gminy miejskie. Pomimo wdrożenia planu Kapodistriasa regiony wciąż nie posiadały charakteru samorządowego. Nadal zastanawiano się nad dalszą modernizacją podziału terytorialnego państwa.

Ostatnia z reform administracyjnych została przeprowadzona w latach 2010–2011 i w odróżnieniu od poprzedniej nazywana jest planem Kallikratisa¹². Jej celem było dostosowanie greckich struktur administracyjnych (w podziale terytorialnym) do wymogów Strategii lizbońskiej i czwartego okresu programowania funduszy unijnych (lata 2007–2013). Efektem podjętych działań było utworzenie na szczeblu regionalnym siedmiu subregionów (zdecentralizowanych administracji, gr. *Apokendromeni Diikisi*) w miejsce poprzednich trzynastu regionów (gr. *Periferia*), które z kolei zastąpiły dotychczas istniejące prefektury na drugim szczeblu.

Od tego momentu regiony uzyskały prawnie charakter samorządowy, czego potwierdzeniem było utworzenie regionalnych organów uchwałodawczych i wykonawczych, które stanowią odrębne podmioty i pochodzą z wyborów powszechnych. Od momentu przeprowadzenia planu Kallikratisa, najniższy szczebel – lokalny – skupia 325 gmin. Zmniejszenie liczby gmin spowodowało wzrost gminnych populacji, których liczebność jest porównywalna z pozostałymi państwami unijnymi¹³. Taka praktyka podziału administracyjnego zbliżyła grecki model do modeli administracyjnych innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto zmniejszenie liczby gmin i wprowadzenie regionów w miejsce prefektur spowodowało redukcję jednostek samorządu terytorialnego o ok. 40%, przez co w budżecie oszczędza się około 1,8 mld euro każdego roku.

¹¹ Zob. N.2503/97 «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (Administracja, organizacja i obsada kadrowa w regionie, zagadnienia dotyczące samorządu terytorialnego i inne przepisy), (ΦΕΚ 107/τ.Α' /30-05-1997) opublikowany w „Efimeris tis Kiwniseos” (*Εφημερίς της Κυβερνήσεως*, Dziennik Ustaw).

¹² Zob. N.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Nowa architektura administracji rządowej i programu decentralizacji Kallikratesa), (ΦΕΚ 87/τ.Α' /07-06-2010) opublikowany w „Efimeris tis Kiwniseos” (*Εφημερίς της Κυβερνήσεως*, Dziennik Ustaw).

¹³ Zob. *Programma Kallikratis (Πρόγραμμα Καλλικράτης)*, http://el.wikipedia.org/wiki/Πρόγραμμα_Καλλι_κράτης (29.04.2015).

Rysunek 2. Podział administracyjny Grecji po planie Kallikratisa



Legenda

Administracje zdecentralizowane	Regiony
Macedonia – Tracja	Macedonia Środkowa Macedonia Wschodnia i Tracja
Zachodnia Macedonia – Epir	Zachodnia Macedonia Epir
Tesalia – Grecja Środkowa	Tesalia Grecja Środkowa
Peloponez – Grecja Zachodnia – Wyspy Jońskie	Peloponez Zachodnia Grecja Wyspy Jońskie
Attyka	Attyka
Wyspy Egejskie	Wyspy Egejskie Północne Wyspy Egejskie Południowe
Kreta	Kreta

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Podział Grecji na administracje*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Podział_administracyjny_Grecji#/media/File:Grecja-administracje.png (29.04.2015).

Pomimo iż najważniejsze decyzje podejmowane są na szczeblu centralnym, art. 102 Syntagmy, tj. Konstytucji Grecji z 1975 r., podkreśla, że w gestii samorządów I i II szczebla leży zajmowanie się sprawami lokalnymi, a także wskazuje na zasadę domniemania kompetencji na korzyść samorządów

terytorialnych¹⁴. Jeżeli już mowa o kompetencjach samorządów, to należy wskazać przede wszystkim zadania związane z infrastrukturą techniczną, społeczną, utrzymaniem porządku publicznego, ładem przestrzennym oraz ekologicznym. Z kolei ust. 2 art. 102 traktuje o wybieralności władz samorządowych w głosowaniu tajnym w wyborach powszechnych. Same wybory przeprowadza się na szczeblu gmin i regionów, a ich data od 2014 r. ma pokrywać się z datą wyborów do Parlamentu Europejskiego, co oznacza, że kadencja we wszystkich instytucjach samorządowych ma trwać pięć lat¹⁵.

Osobną kwestią, a jednocześnie unikalnym w skali Europy rozwiązaniem, jest ustrój Góry Athos, który swoje umocowanie prawne znajduje w art. 105 Konstytucji Grecji. „Półwysep Athos, który poczynając od Megali Vigla stanowi terytorium Góry Athos, zgodnie ze swym starożytnym uprzywilejowanym statusem, jest autonomiczną częścią państwa greckiego, zachowującą swoją suwerenność. W aspekcie duchownym Góra Athos podlega bezpośredniej jurysdykcji Patriarchatu Ekumenicznego. Wszyscy ci, którzy żyją tam jako zakonnicy otrzymują obywatelstwo greckie od momentu nowicjatu, bez konieczności dopełniania dodatkowych formalności. Jest ona zarządzana, zgodnie ze swoim ustrojem przez 20 świętych klasztorów, na które podzielony jest Półwysep Athos. Administracja Góry Athos sprawowana jest przez reprezentantów świętych klasztorów, które tworzą Świętą Wspólnotę. Zabronione jest dokonywanie jakichkolwiek zmian w systemie administracyjnym dotyczącym liczby klasztorów na Górze Athos, jak również w ich porządku hierarchicznym i stosunkach z poddanym; osiedlanie innowierców i schizmatyków na tym terytorium jest zabronione. Szczegółowe określenie ustroju Góry Athos oraz zasad jego funkcjonowania zawarte jest w Karcie Statutowej Góry Athos, opracowanej i przyjętej przez 20 świętych klasztorów z udziałem reprezentantów państwa oraz ratyfikowanej przez Patriarchat Ekumeniczny i Izbę Deputowanych Grecji. Ścisłe przestrzeganie ustroju Góry Athos w aspekcie życia duchowego pozostaje pod najwyższym nadzorem Patriarchatu Ekumenicznego, a w aspekcie administracyjnym pod nadzorem państwa, do którego wyłącznie należy obowiązek utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego”¹⁶. Zwierzchnikiem administracyjnym na Górze Athos jest gubernator odpowiedzialny przed ministrem spraw zagranicznych. Do jego kompetencji zalicza się: czuwanie nad przestrzeganiem przepisów Karty Statutowej, uczestnictwo w sesjach Świętej Wspólnoty w roli doradcy, a także organizacja i zarządzanie lokalnymi usługami publicznymi.

¹⁴ *Konstytucja Grecji...*, art. 102.

¹⁵ Zob. *Programma Kallikratis (Πρόγραμμα Καλλικράτης)*, http://el.wikipedia.org/wiki/Πρόγραμμα_Καλλι_κράτης (29.04.2015).

¹⁶ *Konstytucja Grecji...*, art. 105, ust. 1–4.

3. Grecka administracja publiczna a niewydolność ekonomiczna państwa

Biorąc pod uwagę obecne problemy ekonomiczne, jakie towarzyszą III Republice Greckiej od kilku lat, pojawiają się liczne pytania przede wszystkim o przyczyny owej niewydolności. Tym samym można zastanawiać się, czy grecka administracja publiczna miała jakikolwiek wpływ na regres gospodarki helleńskiej? Aby uzyskać odpowiedź na tak postawione pytanie, należy przede wszystkim wskazać słabe strony greckiego modelu administracji publicznej.

3.1. Problem centralizacji administracji

Pierwszym i największym minusem jest centralizacja greckiej administracji, którą przyjęto jako zasadnicze rozwiązanie jeszcze w początkowych latach istnienia III Republiki Greckiej. Postawiono wówczas na efektywność integracji politycznej i odbudowę demokratycznego systemu w obawie przed zamachami stanu czy też wojną domową. Mimo tego rozwiązanie centralistyczne zaczęło budzić z czasem zastrzeżenia, ponieważ wszystkie decyzje publiczne w zakresie programowania polityki regionalnej, jak również środki finansowe są ulokowane na szczeblu rządowym, co znacznie wpływa na słabość i nieefektywność i tak już ograniczonych samorządów lokalnych. Ponadto jedynie urzędnicy administracji państwowej mają prawo do modyfikacji lub odrzucenia przedstawianych im planów rozwoju lokalnego lub regionalnego. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że przy podejmowaniu tego typu decyzji istotną rolę odgrywa system protekcji i powiązań klientalnych pomiędzy urzędnikami na różnych szczeblach administracyjnych¹⁷. Zasadnicze decyzje polityczne czy też strategiczne są zarezerwowane dla szczebla centralnego, tym samym została zahamowana ścieżka oddolnych inicjatyw, tj. inicjatyw obywatelskich, i samorządność władz lokalnych. Owa słabość samorządów terytorialnych została niejednokrotnie uznana przez Komisję Europejską za poważną przeszkodę w procesie pozyskiwania i wykorzystywania europejskiej pomocy strukturalnej.

3.2. Nieefektywność polityki regionalnej

Drugim czynnikiem jest nieefektywność polityki regionalnej już od początku przystąpienia Grecji do Unii Europejskiej. „Elity greckie miały stosunkowo naiwne podejście do funduszy europejskich. Wydawało im się, iż znaczna ilość środków finansowych sama rozwiąże wszystkie greckie problemy. Politycy i wyżsi rangą urzędnicy rządu dążyli więc do uzyskania jak największej ilości pieniędzy od instytucji europejskich, ale jak się wkrótce okazało, nie byli przygotowani i przekonani do potrzeby efektywnego wykorzystania tego wsparcia. Brakowało rządowi planu przemyślanej

¹⁷ Zob. T. G. Grosse, *Polityka regionalna...*, s. 40.

i perspektywicznej polityki regionalnej¹⁸. Należy również zaznaczyć, że cele, na które wykorzystywane były fundusze unijne, nie miały swojego odzwierciedlenia w strategii rozwoju gospodarczego. Tym samym nie istniały powiązania między polityką rozwoju regionalnego a polityką gospodarczą państwa, co w efekcie powodowało marnotrawienie zasobów finansowych. Instytucje administracji państwowej i samorządowej nie potrafiły efektywnie wykorzystywać unijnej pomocy finansowej, czego główną przyczyną była niekompetencja w programowaniu celów wspomnianej już polityki rozwoju regionalnego. Kolejnym negatywnym czynnikiem jest zła konstrukcja systemu administracyjnego na każdym ze szczebli. W Grecji ciągle istnieje problem biurokracji, chaosu organizacyjnego i braku koordynacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami administracji, zarówno centralnej, jak i samorządowej. Należy zwrócić uwagę na fakt, że instytucje samorządowe mimo wszystko nadal mają ograniczone kompetencje, a udział regionów w procesie planowania gospodarczego rozwoju wciąż pozostaje na niskim poziomie, głównie w wyniku omawianej już centralizacji.

3.3. Korupcja, klientelizm i uchylanie się od podatków

Zasadniczym czynnikiem, mającym niepodważalny wpływ na problemy gospodarcze państwa, a leżącym po stronie greckiej administracji, jest duża korupcja, klientelizm, nepotyzm, jak i ciągle unikanie podatków na szeroką skalę. Jeżeli chodzi o samo zjawisko korupcji, to Grecja na unijnym tle wypada niekorzystnie, co najlepiej pokazują wyniki badań organizacji Transparency International za 2014 r. Zarówno Grecja, jak i Rumunia, Bułgaria oraz Włochy wypadają najgorzej spośród wszystkich państw unijnych, jeżeli chodzi o korupcję. Ponadto wszystkie cztery państwa zajmują 69 pozycję na 175 państw, jeżeli chodzi o częstotliwość występowania tego zjawiska w państwie. Zgodnie z założeniami autorów przeprowadzonych badań, im wyższa pozycja państwa na tle pozostałych, tym zjawisko występowania korupcji w tym państwie jest rzadsze. Dla porównania Polska znajduje się na miejscu 35, a Wielka Brytania na 14¹⁹.

Analizując zjawisko korupcji w Grecji, warto przypomnieć o tzw. procesie stulecia, w którym głównym oskarżonym został były minister obrony narodowej Akis Tsochatzopoulos, któremu prokuratura zarzuciła przyjęcie licznych korzyści majątkowych o szacunkowej wysokości ponad 26 mln euro. „Trwające ponad rok śledztwo ujawniło mnóstwo wydatków, na które Akis i jego bezrobotna żona teoretycznie nie mogli sobie pozwolić. Najbardziej szokujące w liczącym 206 stron zestawieniu są informacje o kosztach urządzenia nowej willi, które przedostały się do mediów – m.in. 20 tys. euro na zasłony i karnisze, 30 tys. euro na dwie sofy, 25 tys. euro na sto-

¹⁸ *Ibidem*, s. 39.

¹⁹ Zob. *Visualising the corruption perceptions index 2014*, <http://www.transparency.org/cpi2014/infographic/regional/european-union-and-western-europe> (29.04.2015).

lik kawowy”²⁰. Według danych policji podatkowej i antykorupcyjnej, które działa przy greckim ministerstwie finansów, szacuje się, że w śledztwie o przyjmowanie korzyści majątkowych podejrzanych jest około 2062 osób²¹. Oskarżenia wobec tych osób, w szczególności polityków, padają nie tylko ze strony greckiego wymiaru sprawiedliwości, ale również i samych obywateli. Jako dowód może posłużyć fragment wywiadu przeprowadzonego przez autora z jednym z Greków. „Wszyscy politycy tych partii [Panhelleński Ruch Socjalistyczny i Nowa Demokracja – przyp. aut.] podczas sprawowania rządów nakradli miliony, a może nawet miliardy euro. Wie o tym każdy Grek, a skąd? Ze zwyczajnej obserwacji. Początkowo rachunki i faktury rządowe fałszowano w tak umiejętny sposób i w takiej tajemnicy, że nie było to zauważalne. Cała sytuacja uległa zmianie w momencie, kiedy wyszły na jaw greckie problemy finansowe. Dodam tylko, że w Grecji każdy, kto umiejętnie uprawia politykę, jest w stanie się na niej wzbogacić. Przed rozpoczęciem kadencji urzędowania niektórych z tych złodziei rzadko który polityk był w stanie wyróżnić się pod względem własnego majątku. Z kolei pod koniec ich kadencji okazywało się, że mają liczne udziały i wpływ na finanse państwa oraz posiadają po ok. 20–25 domów”²².

Poza korupcją drugim istotnym problem jest uchylanie się Greków od płacenia podatków. W wywiadzie z redakcją Deutsche Welle ekspert ds. Unii Europejskiej – Heinz Juergen Axt – wskazywał, że problemy z efektywnością greckiej administracji miały miejsce już wcześniej i przejawiały się m.in. brakiem dokładnych danych na temat faktycznych dochodów bardziej zamożnych obywateli. „Znamy przykłady lekarzy mających praktyki w najlepszej dzielnicy Aten, którzy twierdzą, że ich roczne dochody wynoszą 4000 euro, gdzie już sam czynsz najmu lokalu na praktykę przewyższa tę kwotę”²³.

Problemem jest również fakt, że wraz z pogarszającą się sytuacją ekonomiczną państwa Grecy coraz częściej przybierają antysystemowe postawy, które przejawiają się m.in. w formie niepłacenia podatków. „Coraz więcej Greków popiera akcję »NIE PŁACĘ«, która nakłania do niekasowania biletów w komunikacji miejskiej, niepłacenia rat i przede wszystkim podatków. Pytanie dlaczego? Ponieważ nie mają z czego, gdyż rząd ukradł nam pieniądze, czego najlepszym przykładem może być niemiecka firma Siemens, która płaciła liczne łapówki politykom (ponad 150 mln euro na osobę), aby mieć monopol na organizowanie Igrzysk Olimpijskich w 2004 r. oraz duży

²⁰ D. Stouris, *Łapówkarski rekord w Grecji – Lepki Akis*, 22.01.2013, [http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1534721,1,lapowkarski-rekord-w-grecji.read?backTo\(29.04.2015\)](http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1534721,1,lapowkarski-rekord-w-grecji.read?backTo(29.04.2015)).

²¹ *Ibidem*.

²² Fragment wywiadu autora z greckim obywatelem, materiał własny.

²³ V. Wagener, *Ekspert: Grecka administracja już w przeszłości była nieefektywna [WYWIAD]*, 01.04.2015, tłum. I. D. Metzner, [http://www.dw.de/ekspert-grecka-administracja-już-w-przeszłości-była-nieefektywna-wywiad/a-18357010\(29.04.2015\)](http://www.dw.de/ekspert-grecka-administracja-już-w-przeszłości-była-nieefektywna-wywiad/a-18357010(29.04.2015)).

dochód z robót publicznych. Lecz skandal ten tak szybko ucichł, jak sprawa wykupienia od Niemców łodzi podwodnych, za które zapłaciliśmy, ale nie zostały one naprawione, a pieniądze nie odzyskaliśmy²⁴ – mówił grecki obywatel w wywiadzie udzielonym autorowi.

Inną kwestią są powiązania klientalne pomiędzy politykami a przedsiębiorcami i urzędnikami wszystkich szczebli. Jednak tego typu relacje występują na co dzień nie tylko wśród najbardziej wpływowych osób, lecz są to postawy zakorzenione w mentalności greckiego społeczeństwa²⁵.

3.4. Przerost greckiego sektora publicznego

Ostatnią z cech greckiej administracji, jaka miała wpływ na wystąpienie greckiego kryzysu ekonomicznego, jest znaczny przerost liczebności pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym. Jeden z obywateli Grecji w wywiadzie z autorem tekstu podkreślił, że zasadniczym problemem jest przerost wielkości zatrudnienia w administracji rządowej. „Od początków lat 80. większość Greków chciałaby się odnaleźć w sektorze publicznym. Dlaczego? Ponieważ nie musieliby wtedy przepracowywać wielu godzin i zarabialiby minimum 1500 euro na miesiąc. Co było konsekwencją takiego postępowania? Grecja ma dziś więcej urzędników niż Wielka Brytania, Niemcy czy Francja, więc ciągle wypłacanie tak dużej ilości pensji spowodowało, że rząd musiał coraz bardziej i bardziej zaciągać pożyczki z Unii Europejskiej. Oczywiście wiele miliardów euro zostało wydane przez Grecję również na organizowanie Igrzysk Olimpijskich w 2004 r. Ponadto wielu Greków przejęło amerykański zwyczaj zaciągania ogromnych kredytów. Od 2005 do 2008 r. kredyty te sięgały wysokości ponad 300 tys. euro. Pytanie tylko, w jakim celu brali tak wysokie pożyczki? Kupowali drogie auta jak Porsche Cayenne czy luksusowe apartamenty w Kifissia – jednej z najdroższych dzielnic Aten. Ale nie byli w stanie spłacać swoich kredytów, dlatego banki zaczęły bankrutować²⁶.”

4. Wyzwania dla greckiej administracji publicznej

Biorąc pod uwagę dotychczasowe działania rządu i ograniczone kompetencje samorządów, można stwierdzić, że grecka administracja wymaga jak najszybszej, o ile nie natychmiastowej, reorganizacji. Owa reorganizacja mogłaby się przejawiać m.in. w utworzeniu instytucji nadzorczej mającej kontrolować funkcjonowanie administracji na poziomie centralnym, uproszczeniu zasad wynagradzania pracowników sektora publicznego oraz redukcji liczby placówek na poziomie lokalnym. Według greckiego rządu

²⁴ Fragment wywiadu autora z greckim obywatelem, materiał własny.

²⁵ Zob. D. Stouris, *Grecja. Gorzkie pomarańcze*, Warszawa 2013, s. 215–216.

²⁶ Fragment wywiadu autora z greckim obywatelem, materiał własny.

dzięki tak podjętym działaniom uda się zwiększyć przejrzystość funkcjonowania greckiej administracji, a przez to zmniejszyć korupcję²⁷.

Inną kwestią jest samo odpolitycznienie administracji, tj. rozdział stanowisk rządowych od administracyjnych, walka z biurokracją i wprowadzenie efektywnej informatyzacji²⁸, zwalczanie nepotyzmu poprzez wprowadzenie transparentnego procesu zatrudniania i bazowanie na kompetencjach kandydata. Czy greckiemu rządowi uda się zreformować grecką administrację, a także przeprowadzić reformy na innych płaszczyznach, m.in. gospodarczej? W tym momencie nie można tego przesądzić. Pozostaje jedynie nadal obserwować działania greckiego rządu.

Bibliografia

- Chrisidu-Budnik A., *Z problematyki rozwoju samorządu terytorialnego w Grecji*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 7–8.
- Ganczar M., *Administracja publiczna wobec Strategii Lizbońskiej*, w: *Administracja publiczna i gospodarka 5 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, M. Szewczak, K. Grabczuk (red.), Lublin 2010.
- Grosse T. G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000.
- Grzybowski M., *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*, w: *Administracja publiczna*, J. Hausner (red.), Warszawa 2005.
- Greece: SYRIZA's 40-point program, <http://links.org.au/node/2888> (29.04.2015).
- Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r. z późniejszymi zmianami, tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk, Warszawa 2011.
- Mapa regionów Grecji, http://pl.wikipedia.org/wiki/Podzia%C5%82_administracyjny_Grecji#/media/File:GreeceNumberedPeripheries.png (29.04.2015).
- Podział Grecji na administracje, http://pl.wikipedia.org/wiki/Podzia%C5%82_administracyjny_Grecji#/media/File:Grecja-administracje.png (29.04.2015).
- Programma Kallikratis (Πρόγραμμα Καλλικράτης), http://el.wikipedia.org/wiki/Πρόγραμμα_Καλλικράτης (29.04.2015).
- Stouris D., *Grecja. Gorzkie pomarańcze*, Warszawa 2013.
- Stouris D., *Łapówkarski rekord w Grecji – Lepki Akis*, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1534721,1,lapowkarski-rekord-w-grecji.read?backTo> (29.04.2015).
- Visualising the corruption perceptions index 2014, <http://www.transparency.org/cpi/2014/infographic/regional/european-union-and-western-europe> (29.04.2015).

²⁷ Por. Greece: SYRIZA's 40-point program, <http://links.org.au/node/2888> (29.04.2015); M. Żuławiński, *Socjalizm XXI wieku. SYRIZA punkt po punkcie [300+ obietnic]*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Socjalizm-XXI-wieku-SYRIZA-punkt-po-punkcie-300-obietnic-7233267.html> (29.04.2015).

²⁸ Zob. M. Ganczar, *Administracja publiczna wobec Strategii Lizbońskiej*, w: *Administracja publiczna i gospodarka 5 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, M. Szewczak, K. Grabczuk (red.), Lublin 2010, s. 81.

Wagener V., *Ekspert: Grecka administracja już w przeszłości była nieefektywna* (WYWIAD), tłum. I.D. Metzner, <http://www.dw.de/ekspert-grecka-administracja-juz-w-przeszlosci-byla-nieefektywna-wywiad/a-18357010> (29.04.2015).

Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.

Żuławiński M., *Socjalizm XXI wieku. SYRIZA punkt po punkcie (300+ obietnic)*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Socjalizm-XXI-wieku-SYRIZA-punkt-po-punkcie-300-obietnic-7233267.html> (29.04.2015).

Administracja publiczna w III Republice Greckiej w dobie niewydolności ekonomicznej państwa

Streszczenie

W artykule poruszono kwestie związane z grecką administracją publiczną, sposobem jej zorganizowania i funkcjonowania. Autor charakteryzuje grecki model administracyjny z uwzględnieniem podziału na administrację rządową i samorządową. Wskazuje na zależność pomiędzy źle skonstruowanym (jak również źle funkcjonującym) greckim modelem administracji publicznej a problemami ekonomicznymi państwa. Na podstawie badań empirycznych w postaci wywiadów pogłębionych oraz analizy danych zastanych formuluje wnioski na temat znacznej niesprawności funkcjonowania greckiej administracji. Wskazuje również rozmaite zjawiska patologiczne, jakie miały bądź mają miejsce w greckiej administracji, m.in. przerost zatrudnienia w sektorze publicznym, nadmierną biurokrację, korupcję czy też nieodpowiedzialną politykę finansową. W końcowej części artykułu autor poruszył kwestię wyzwań, jakie stoją przed greckim modelem administracji publicznej, opisywanych z punktu widzenia organizacji i zarządzania ową administracją. Ponadto wskazał na konieczność sprostania tym wyzwaniom, by zapewnić sprawniejsze funkcjonowanie administracji publicznej w przyszłości.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, centralizacja, grecki system administracyjny, korupcja, rozwój regionalny

Public Administration in the Third Greek Republic in the Context of the Economic Inefficiency of the State

Abstract

In his article, the author raises a variety of issues related to the Greek public administration. The characteristics of the Greek administrative model are presented taking into account the distribution of the national and local government.

Later in the article, the author points to the relationship between the poorly constructed (and dysfunctional) Greek model of public administration and the economic problems of the state. On the basis of empirical research in the form of in-depth interviews and analysis of existing data, the author offers some conclusions concerning the Greek government, dealing with a major disability in its functioning. It also identifies various pathological phenomena that have occurred, or are taking place in the Greek government, for example: overstaffing in the public sector, excessive bureaucracy, corruption, or irresponsible financial policy.

In the final part of the article, the author raised the issue of the challenges for the Greek model of public administration, from the point of view of the organisation and management of this administration. In addition, the author points to the indispensability of these challenges, taking into account the efficient functioning of public administration in the future.

Keywords: public administration, centralisation, Greek administrative system, corruption, regional development