

Sebastian Biały  
*Uniwersytet Wrocławski*  
*Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*  
ORCID: 0000-0001-7911-0365

## Ocena przydatności reform administracji publicznej na przykładzie zmian wprowadzonych w greckiej administracji publicznej w 2010 r.

Assessing the usefulness of public administration reforms using  
the example of changes introduced in Greek public administration in 2010

### Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest ocena przydatności reformy administracji publicznej na przykładzie przeprowadzonej reformy greckiej administracji publicznej w 2010 r. Autor poprzez wnikliwą analizę zmian w administracji publicznej, przewidzianych w ustawie N. 3852/2010, wyciągnie wnioski dotyczące przydatności reformy na mocy Programu Kallikratis. Na koniec zostaną wskazane pozytywne i negatywne efekty stosowania wyżej wskazanej reformy.

### Słowa kluczowe

administracja publiczna, reforma, samorząd terytorialny, organ administracji publicznej, Program Kallikratis

### Abstract

The purpose of this article is to assess the usefulness of reform in public administration using the example of the 2010 reform of the Greek public administration. The author, through an in-depth analysis of the changes provided for in N. 3852/2010 changes in public administration, will draw conclusions regarding the usefulness of the reform under the Kallikratis Programme. Finally, the positive and negative effects of the application of the aforementioned reform will be pointed out.

### Keywords

public administration, reform, local government, public authority, Kallikratis Programme

## 1. Uwagi wprowadzające

Współczesny świat charakteryzuje się nieustanną zmiennością rozmaitych obszarów. Tak samo jak świat, administracja publiczna również ulegała różnym zmianom. Administracja publiczna we współczesnym świecie wykonuje zadania publiczne w taki

sposób, aby kreowały one prawidłowe funkcjonowanie życia społecznego. Ponadto administracja publiczna musi dotrzymać kroku wszystkim współczesnym przeobrażeniom zachodzącym w środowisku, w którym funkcjonuje<sup>1</sup>. Przykładem tego była chociażby transformacja ustrojowa Polski w 1989 r., w ramach której zaszły przemiany w polityce, społeczeństwie i gospodarce państwa<sup>2</sup>. Kolejnymi przykładami są dwie restrukturyzacje, przez które przeszła grecka administracja w 1997 r.<sup>3</sup> i 2010 r.<sup>4</sup>, kiedy to zmieniono podział terytorialny państwa oraz ustalono na nowo granice autonomii samorządu terytorialnego.

Charakterystyczną cechą, jaką posiada administracja publiczna, jest jej reformowalność. Należy podkreślić, że administracja bez prawa nie mogłaby istnieć. Ustrój administracji publicznej, jej środki działania oraz procedury, które muszą zostać zastosowane przy rozważaniu publicznych spraw, są regulowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego<sup>5</sup>.

Administracja publiczna – organizacyjnie – formalizuje się na dwa sposoby. Pierwszy z nich, zwany modelem formalizacji statycznej, zakłada pewną trwałość rozwiązań. Zmiany, które pojawiają się na mocy tego sposobu, ukazują się rzadko. Są jednorodne, a ich natężenie jest znikome. Drugi sposób zakłada ciągłą zmienność otoczenia w administracji. W doktrynie jest nazywany modelem formalizacji dynamicznej. W tym znaczeniu zmiany w administracji będą zauważalne, jeżeli pojawią się one w środowisku gospodarczym, cywilistycznym, politycznym oraz społecznym<sup>6</sup>.

## 2. Reformy administracji publicznej – pojęcie i rodzaje

Pojęcie reformy w doktrynie administracyjnoprawnej oznacza zmianę stanu dotychczasowego na lepszy bez jego podstaw. Jan Boć<sup>7</sup> ujmował reformę jako zaplanowane i konieczne dla efektywnej realizacji zmian przekształcenia organizacyjne i funkcjonalne. Należy podkreślić, że w tych zmianach nie można pogodzić ani nowych struktur z poprzednio obowiązującym podziałem zadań publicznych i funkcjonowania admini-

---

<sup>1</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 259.

<sup>2</sup> M. Stefaniuk, J. Szreniawski, *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989-2009*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 669-670.

<sup>3</sup> Zob. S. Biały, *Od powstania państwa do wielkiej reformy. Etapy kształtowania się administracji publicznej Grecji*, „Acta Erasmiiana” 2021, t. 20, s. 79.

<sup>4</sup> Mowa tutaj o dwóch ustawach wprowadzających zmiany ustrojowe państwa. Pierwsza z 1997 r., tzw. Plan Kapodistrias (N. 2539/97), przewidywała włączenie mniejszych gmin do większych w celu pomniejszenia administracji samorządu terytorialnego. Druga zaś ustawa z 2010 r., tzw. Program Kallikratis (N. 3852/2010), przewidywała całkiem nową architekturę samorządu oraz administracji zdecentralizowanej.

<sup>5</sup> M. Stefaniuk, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 670.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 670.

<sup>7</sup> J. Boć, *Reformy*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 189.

stracji publicznej, ani nie można ich powierzyć poprzednio działającym strukturom. Prócz „reformy” spotykane są również pojęcia takie jak „modernizacja” i „reorganizacja”, które uznaje się za pojęcia tożsame. Warto w tym miejscu podkreślić, że nie każda zmiana jest reformą. W literaturze nauki administracji wskazuje się, że zmiana jest reformą, gdy przyczynia się do osiągnięcia jakiegoś postępu w danej dziedzinie.

Wyróżnia się kilka zasadniczych rodzajów reform ze względu na ich przedmiot oraz kilka poziomów reformatorskiego myślenia w administracji wobec samej administracji publicznej<sup>8</sup>.

Przedmiotem reformy przeważnie bywają struktury administracji publicznej, jej część lub zespół tych jednostek. Mowa wtedy o reorganizacji. Najprostsza formą reorganizacji jest połączenie, podzielenie lub wydzielenie nowych instytucji administracji. Odnosząc się do ostatniego sposobu reorganizacji, należy wskazać, że jest on najczęściej stosowany dla łagodniejszego i kontrolowanego wdrażania w administracji publicznej nowych zadań i przedsięwzięć publicznych. Forma ta wymaga wielu skomplikowanych prac organizacyjnych, a co za tym idzie odpowiedniego zespołu ludzkiego<sup>9</sup>.

Szczególnym rodzajem reformowania jest ten, który dotyczy terytorialnego działania lub przestrzennego rozmieszczenia instytucji. Codzienna praktyka państwowa wykazała, że najistotniejsze znaczenie ma zasadniczy podział terytorialny, gdyż rozstrzyga nie tylko o racjonalności lub wadliwości danej struktury organizacyjnej instytucji, lecz również o czynnikach będących istotnymi dla organizacji wspólnego życia. Należy zaznaczyć w tym miejscu, że rzadko kiedy reorganizacja odbywa się bez modyfikacji trybu działania instytucji<sup>10</sup>.

Przedmiotem reformy bywa również zmiana trybu działania administracji, w której ewentualna reorganizacja bywa konsekwencją narastających zmian proceduralnych. Wskazuje się na trojaki charakter reform proceduralnych<sup>11</sup>:

- 1) zmiany te mogą zostać dokonane na poziomie normatywnym, czyli w sferze prawa obowiązującego;
- 2) zmiany trybu działania samej administracji mogą być wywołane w niej lub poza nią – nie muszą one wprowadzać żadnych zmian ustawodawczych, lecz mogą przybrać postać oceny funkcjonowania jednostki organizacyjnej lub stanowić wynik jakiejś procedury zastosowanej w konkretnej dziedzinie;
- 3) zmiany w pracy administracyjnej mogą pojawić się w rezultacie postępu technologii i techniki.

---

<sup>8</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 261.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 261-264.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 263-264.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 265-266.

Kolejnym rodzajem reformy administracyjnej będzie ta, która skupia się na personalu administracyjnym. Porusza ona problemy zarządzania personelem, czyli innymi słowy zmienia metody i procedury doboru kadr, sposoby formułowania i egzekwowania wymagań oraz drogi awansu<sup>12</sup>. Oprócz reform w administracji publicznej wskazuje się na trzy poziomy reformatorskiego myślenia wobec niej samej. Poziomy te odnoszą się do samego charakteru przedsięwzięć. Wyróżnia się<sup>13</sup>: poziom modernizacyjny – pozwala on na podniesienie sprawności administrowania w sensie technicznym, zarządzanie większą liczbą personelu oraz zmniejszenie poziomu zawodności; poziom mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi – w których zwraca się uwagę na fakt, że rozwiązania reformatorskie w administracji po upływie 10 lat uznaje się za przestarzałe<sup>14</sup>; poziom transformacji ustrojowej – gdzie zmiana jednej zasadniczej ustawy prowadzi do transformacji ustrojowej. Należy w tym miejscu przejść do celów reformy, do których m.in. należy poprawa sytuacji państwa oraz ludzi. Poprawa ta polega na ulepszeniu stosunków prawnych obywateli z państwowymi podmiotami publicznymi lub z samym państwem. Wyróżnia się zatem następujące reformatorskie przedsięwzięcia: po pierwsze, reformy ulepszają jakość oraz dostępność do świadczeń niematerialnych, które należą do obowiązków państwa lub samorządów terytorialnych, po drugie, reformy ułatwiają obywatelom w znacznym stopniu korzystanie z dóbr materialnych i świadczeń, za które odpowiada państwo lub samorząd terytorialny.

Przedsięwzięcia te pozwalają obywatelowi na większe oddziaływanie podczas procesów decyzyjnych o charakterze publicznym poprzez nadanie im możliwości opinowania, wpływu oraz decydowania<sup>15</sup>.

### **3. Reforma greckiej administracji publicznej z 2010 r. Program Kallikratis – założenia i cele**

Reforma administracji publicznej na mocy Programu Kapodistrias<sup>16</sup>, wprowadzonego ustawą w 1997 r.<sup>17</sup>, usprawniła w znacznym stopniu sposób funkcjonowania samorządu terytorialnego. Nie utworzyła jednak wydajnych, dobrze zorganizowanych i autonomicznych finansowo demów (gmin). Niedoskonałości te miały bezpośredni wpływ na

---

<sup>12</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 266.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 268-269.

<sup>14</sup> Fakt ten dowodzi, że reformy w administracji publicznej nie mają końca.

<sup>15</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 190.

<sup>16</sup> Program Kapodistrias został nazwany na cześć pierwszego Gubernatora niepodległej Grecji.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 4 grudnia 1997 r. *peri sygkrotisis protovathmias topikis autodioikisis* (N. 2539/1997).

prawidłowe funkcjonowanie jednostek administracji publicznej oraz na wizerunek samorządu w świadomości obywateli<sup>18</sup>.

Jedną z przyczyn kryzysu zaufania do organów greckiej administracji publicznej – poza istniejącymi patologicznymi zjawiskami w organach władzy – był podział na „my – społeczeństwo – administrowani” i „oni – władza – administrujący”, który sam z siebie opiera się na braku zaufania<sup>19</sup>. Zaufanie to może zostać wzmocnione w przypadku, kiedy będą stosowane formy udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej, które bezpośrednio odnoszą się do kontaktu jednostki z organem administracji publicznej<sup>20</sup>. Działanie to jest określane przez Jerzego Korczaka jako proces współadministrowania, polegający na „realnym uczestnictwie w wykonywaniu zadań administracji publicznej przez adresata działań wykonawczych”<sup>21</sup>. Metoda współadministrowania hipotetycznie powinna zerwać układ opozycyjny administrowany–administrujący. Podczas współadministrowania mieszkańcy nie pozostają biernym uczestnikiem w procesie administrowania, lecz muszą współpracować z organem administracji publicznej<sup>22</sup>.

Przed wprowadzeniem w 2010 r. nowego programu Kallikratis Republika Grecji opierała się na systemie centralizacji. Ustrój ten plasował państwo greckie na pierwszym miejscu wśród innych państw członkowskich Unii Europejskiej, nadając mu tytuł najbardziej scentralizowanego państwa europejskiego<sup>23</sup>. W związku z tym Program Kallikratis<sup>24</sup> stawiał za cel przywrócenie siły ekonomicznej i politycznej w jednostkach samorządowych. W konsekwencji dokonano decentralizacji administracji publicznej. Rozproszona została również odpowiedzialność jednostek w zakresie wykonywania zadań administracji publicznej.

Nowa architektura samorządu i zdecentralizowanej administracji dążyła do oszczędzenia zasobów podatników poprzez zmniejszenie liczby samorządów lokalnych,

<sup>18</sup> E. Konstandinidi, *Oi thesmikes, dioikitikes kai oikonomikes epiptoseis tis metarrythmisis tou «Kallikrati» stin domi kai leitourgia tis topikis aftodioikisis b'vathmou. Meleti tis periptosis tis periferieias Ipeirou – periferiaki enotita Prevezas*, Preveza 2019, s. 3.

<sup>19</sup> Zob. J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 108.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 110.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 110. Zob. szerzej: J. Korczak, *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 67-87; J. Korczak, *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, Częstochowa 2013, s. 11-29.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 111.

<sup>23</sup> E. Konstandinidi, *op. cit.*, s. 3.

<sup>24</sup> Program Kallikratis został nazwany na cześć greckiego architekta Kallikratesa. Do jego najbardziej znanych budowli zalicza się m.in. długie mury łączące Ateny z Pireusem, Partenon, świątynię Nike Apteros na Akropolu w Atenach i jońskie świątynie nad Illisosem oraz III świątynię Apollina na Delos.

ich osób prawnych oraz poprzez usprawnienie funkcjonowania jednostek samorządowych. Głównym celem reformy był ogólny rozwój administracji. Utworzenie nowych jednostek samorządu terytorialnego, które posiadały autonomię, spowodowało, że stały się one kluczowym podmiotem rozwoju lokalnego. Mowa tutaj o nowszej formie rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Jej głównymi cechami było wykorzystanie lokalnych oraz regionalnych zasobów, wzmocnienie ochrony środowiska oraz zwiększenie spójności społecznej.

Program Kallikratis został utworzony w celu udoskonalenia kwestii, których Program Kapodistrias nie zawierał. Co tak naprawdę wprowadziła reforma z 2010 r. w porównaniu do jej poprzedniczki? Na podstawie ustawy N. 3852/2010<sup>25</sup> ograniczono liczbę osób prawnych w gminach z 6000 do ok. 2000. Została również zoptymalizowana liczba pracowników jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek organizacyjnych demów z 60 000 do 20 000. Celem tych ograniczeń było utworzenie przejrzystego i prawidłowo funkcjonującego systemu jednostek organizacyjnych oraz osób prawnych.

Jednocześnie gminy nabyły również kompetencje związane z zaspokajaniem potrzeb obywateli, np. poprzez uruchomienie programów pomocy społecznej czy też wydawanie pozwoleń na budowę. Peryferie zaś, które na mocy ustawy N. 3852/2010 zostały odłączone od administracji centralnej, nabyły kompetencje dotyczące planowania rozwoju, zdrowia publicznego oraz realizacji projektów<sup>26</sup>.

Program Kallikratis zastąpił dzielnice lokalne i gminne społecznościami lokalnymi i gminnymi. Społeczności gminne liczące ponad 2000 mieszkańców oraz społeczności lokalne liczące mniej niż 2000 mieszkańców stanowiły najważniejsze komórki organizacyjne w nowej zrewitalizowanej strukturze gminy, nadaną przez Program Kallikratis<sup>27</sup>.

Kadencja organów jednostek samorządu terytorialnego została przedłużona z 4 do 5 lat<sup>28</sup>. Spowodowało to, że wybory samorządowe odbywały się równocześnie z wyborami europejskimi. Jednoczesne przeprowadzanie wyborów było korzystniejsze pod względem ekonomicznym dla Grecji oraz motywowało większą liczbę obywateli do udziału w nich. Gwałtowne zmiany w ustroju, tj. łączenie gmin, poprawiły sytuację ekonomiczną jednostek, gdyż zmniejszenie miejsc pracy w administracji publicznej było równoznaczne z oszczędnością środków finansowych danych jednostek samorządowych. Szacuje się, że liczba radnych, która wynosiła ponad 16 000 osób, została zmniejszona o połowę. Podobnie postąpiono z liczbą miejsc pracy na drugim stopniu samorzą-

---

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2010 r. *Nea Architektoniki tis Aftodioikisis kai tis Apokentromenis Dioikisis* – Programma Kallikratis (N. 3852/2010), dalej: N. 3852/2010.

<sup>26</sup> E. Konstantinidi, *op. cit.*, s. 4-5.

<sup>27</sup> Zob. art. 79 oraz 80-93 N. 3852/2010.

<sup>28</sup> Zob. art. 9 oraz 110 N. 3852/2010.

du terytorialnego. Ponadto nomarchowie oraz radni nomarchii zostali przemianowani na peryferiarchów oraz radnych peryferii<sup>29</sup>.

Istotną zmianą było obniżenie granicy wiekowej uprawniającej osobę fizyczną do udziału w wyborach samorządowych. Wcześniej radnym w jednostce samorządu terytorialnego mogła zostać każda osoba, która ukończyła 21. rok życia. Reforma z 2010 r. obniżyła granicę wiekową do 18. roku życia. Przesłanką tego działania było umożliwienie młodszym obywatelom kształtowania przyszłości we własnym państwie<sup>30</sup>.

Oprócz zmian ustrojowych na peryferie zostały przeniesione również kompetencje związane z planowaniem ich rozwoju. Należy zauważyć, że kompetencje te nie skupiały się jedynie na przygotowaniu i wdrażaniu w życie regionalnych programów operacyjnych. Były one rozszerzone na skalę krajową, gdyż peryferie jako jednostki uczestniczyły w procesie przygotowania i wdrażania narodowych strategicznych ram odniesienia w latach 2007-2013. Na peryferiach spoczywała również odpowiedzialność za rozwój ekologiczny na terytorium ich działania<sup>31</sup>.

Reforma administracyjna z 2010 r. przewidziała program, który był skierowany do zadłużonych gmin. Program ten miał na celu obniżenie w jak największym stopniu długu publicznego gmin. Jeżeli podczas łączenia gmin któraś z nich zaliczała się do powyższego programu, stosowano go wówczas do nowo utworzonej gminy. W celu uniknięcia zadłużeń<sup>32</sup> w gminach bardziej zaostrzono procedury udzielania im pożyczek<sup>33</sup>.

Ostatnią zmianą w jednostkach samorządu terytorialnego w Grecji było powołanie komitetu konsultacyjnego. Komitet ten składał się z przedstawicieli związków zawodowych, uczelnianych, sportowych, kulturowych, wolontariuszy, pracowników gmin oraz osób prawnych gminy, innych jednostek organizacyjnych, młodzieżowej rady gminy oraz obywateli. Podczas konsultacji powyższe jednostki mogły opiniować przyszłe działania gminy. Ustanowiono również kompetentną służbę odpowiedzialną za udzielanie pomocy administracyjnej osobom posiadającym trudności niepozwalające im samodzielnie stawić się w urzędzie<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> E. Konstandinidi, *op. cit.*, s. 6. Poprzez peryferię należy rozumieć jednostkę samorządu terytorialnego drugiego stopnia w Grecji.

<sup>30</sup> Zob. art. 13 N. 3852/2010.

<sup>31</sup> Zob. art. 186a N. 3852/2010.

<sup>32</sup> Jak wynika z art. 216 w zw. z art. 267 N. 3852/2010, każda działalność finansowa w gminie wynosząca ponad 100 000 euro jest kontrolowana przez Trybunał Obrachunkowy przed zawarciem umowy z wykonawcą. Trybunał w tych przypadkach kieruje się w szczególności zasadą legalności. Trybunał Obrachunkowy może również przeprowadzić kontrolę działalności peryferii, osób prawnych w gminie i w peryferii oraz ich jednostek organizacyjnych. Biegły rewident kierujący Niezależną Służbą Nadzorczą jest powoływany na pięcioletnią kadencję przez Specjalną Komisję Selekcyjną. Kontrola legalności jest sprawowana przez Sekretarza Generalnego Peryferii, tj. osobę mianowaną na to stanowisko przez rząd.

<sup>33</sup> Zob. art. 262 N. 3852/2010.

<sup>34</sup> Zob. art. 76 N. 3852/2010.

Program Kallikratis został zaprojektowany z myślą o utworzeniu jednego spójnego i aktualnego rozwiązania dla samorządu lokalnego i zdecentralizowanej administracji. Program ten zakładał, że nie zaistnieje nigdy potrzeba wprowadzenia nowego planu, który rozwiązałby patologię oraz naprawiłby niedociągnięcia poprzedniego programu. Komponenty reformy posiadały cechy, które pozwolą zaspokoić obecne potrzeby zarówno teraźniejsze, jak i te, które powstaną w przyszłości<sup>35</sup>.

Program przewidywał przemianę państwa greckiego w nowoczesne, wydajne i zdecentralizowane państwo, które otwiera nowe ścieżki rozwoju obywatelom i przedsiębiorcom. Osiągnięcie tego celu wymagało utworzenia nowych, „silnych” demów, posiadających właściwe kompetencje, aby mogły realizować potrzeby mieszkańców, oraz ustalenia peryferii, która odpowiadałaby za rozwój lokalny oraz stworzenie zdecentralizowanego personelu administracji publicznej.

Do zalet programu z 2010 r. należy zaliczyć również utworzenie dwustopniowego samorządu terytorialnego. Miał on na celu zaspokojenie potrzeb dotyczących planowania i wdrażania rozwoju, łącząc tym samym obowiązek obywatelski z inicjatywą lokalno-regionalną. Program Kallikratis zwiększył udział obywateli w formie sprawowania władzy, podkreślając rolę społeczeństwa oraz jednostek organizacyjnych. Wprowadził również zmiany w środowisku pracy, umożliwiając prowadzenie usług interaktywnych poprzez utworzenie e-administracji. Reforma ta uwzględniła również zasadę przejrzystości wszystkich jednostek samorządowych, otwartego zarządzania, oceny oraz rozliczalności administracji publicznej. W ten sposób zmienił się model greckiej administracji publicznej<sup>36</sup>.

**Tabela 1. Programy Kapodistrias oraz Kallikratis – różnice w jednostkach administracji publicznej**

	<b>Program Kapodistrias</b>	<b>Program Kallikratis</b>
<b>Demy</b>	Jednostki samorządu terytorialnego pierwszego stopnia. Łącznie 910 gmin oraz 124 społeczności.  Większość gmin utworzono poprzez połączenie mniejszych gmin, na mocy Programu Kapodistrias. Mogły być dzielone na gminne jednostki pomocnicze.	Jednostka samorządu terytorialnego pierwszego stopnia. Łącznie 325 gmin utworzonych w wyniku dobrowolnych lub przymusowych połączeń gmin. Przejęły część obowiązków wykonywanych przez nomarchie za czasów Programu Kapodistrias. Mogły być dzielone na jednostki miejskie, które odpowiadały gminom poprzedniego programu. Te zaś mogły być dzielone na społeczności, które odpowiadały gminnym jednostkom pomocniczym.

<sup>35</sup> E. Konstandinidi, *op. cit.*, s. 4.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 4-5.

<b>Nomarchie</b>	Jednostki samorządu terytorialnego drugiego stopnia. Łącznie 57 nomarchii oraz 19 eparchii. Ich granice były dostosowywane według podziału administracyjnego państwa, z wyjątkiem Attyki.	Jednostki regionalne. Łącznie 74. Nie stanowią samorządowej instytucji, jednak zastrzeżono, że władzę będzie pełnił zastępca peryferiarchy.
<b>Peryferie</b>	Łącznie 13. Odpowiadały za koordynowanie działalności jednostek samorządu terytorialnego, sprawdzały legalność ich działań, wdrażały politykę rządu w peryferii. Peryferiarcha był powoływany przez rząd.	Pozostały one w tych samych granicach geograficznych. Obecnie stanowią jednostkę samorządu terytorialnego drugiego stopnia. Peryferiarcha oraz rada peryferii są wybierani w drodze wyborów. Odziedzyczyły częściowo obowiązki wykonywane przez nomarchie, które przewidywał Program Kapodistrias
<b>Zdecentralizowana administracja</b>		Istnieje siedem zdecentralizowanych administracji. Na ich czele stoi Sekretarz Generalny powoływany przez rząd. Przejęły one obowiązki peryferii z Programu Kapodistrias
<b>Gminne jednostki organizacyjne</b>	Ok. 6000 osób prawnych i gminnych jednostek organizacyjnych.	Zmniejszono liczbę osób prawnych oraz gminnych jednostek organizacyjnych do 1500 poprzez łączenie lub likwidacje.
<b>Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego</b>	Budżet państwa, programy europejskie, opłaty miejskie, własne zasoby (np. przedsiębiorstwa komunalne, wynajem plaż i kamieniołomów).	Dodano udział państwa w podatkach (VAT, podatek dochodowy, podatek od nieruchomości).
<b>Wybory samorządowe</b>	Odbywały się co cztery lata w październiku. Jeżeli podczas pierwszej tury nie zebrano 42% głosów, druga tura odbywała się następnego niedzieli, a wyboru dokonywano pomiędzy dwoma pierwszymi kandydatami.	Odbywają się co pięć lat, razem z wyborami do europarlamentu, w czerwcu (wyjątkiem były wybory w 2010 r.). Podczas pierwszej tury wyborów wymagana była większość bezwzględna. Jeżeli takiej nie osiągnięto, odbywała się druga tura z udziałem dwóch pierwszych kandydatów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Konstandinidi, *op. cit.*, s. 8-10.

#### 4. Samorząd terytorialny w świetle Programu Kallikratis

Reforma administracyjna z 2010 r. podzieliła samorząd terytorialny na dwa stopnie. Na pierwszym stopniu była gmina, natomiast na drugim peryferie. Każda z tak wyróżnionych jednostek samorządu terytorialnego jest niezależna, każda z nich ma określone odrębne zadania. Należy zaznaczyć, że Program Kallikratis nie wskazywał na

hierarchiczne podporządkowanie gminy względem peryferii, ani też na kontrolę pierwszej jednostki przez drugą. Zauważono również powstanie silniejszych relacji współpracy między jednostkami obu stopni. Celem Programu Kallikratis było zmodernizowanie administracji publicznej Grecji, efektem czego miała być lepsza zdolność operacyjna organów danej jednostki samorządu terytorialnego. W wyniku omawianej reformy wiele mniejszych jednostek połączono w jedną. Tym sposobem zmniejszono liczbę gmin z 1034 do 325, z 54 nomarchii utworzono 13 peryferii, a z 13 regionów (według Programu Kapodistrias) utworzono 7 zdecentralizowanych administracji<sup>37</sup>.

Jednym z głównych celów reformy administracji publicznej z 2010 r. było zwiększenie powierzchni oraz liczby mieszkańców gmin. Miało to umożliwić lepsze funkcjonowanie gminy. Po tej reformie ustrojowej do zadań własnych gminy dodano zadania, które dotychczas były wykonywane przez nomarchie<sup>38</sup>. Należy do nich zaliczyć m.in.: zapewnianie i kontrolę prawa do ochrony zdrowia publicznego, walkę z problemem wykluczenia społecznego, planowanie przestrzenne.

#### 4.1. Gminy

Organami gminy w świetle art. 7 i 8 N. 3852/2010 są: demarcha (*demarchos*), komitet wykonawczy, rada gminy, komitet ds. ekonomicznych, komitet ds. jakości życia, miejski komitet konsultacyjny, konsultant obywatela i przedsiębiorstwa, rada ds. integracji emigrantów<sup>39</sup>.

Demarcha kieruje działaniami gminy, zapewnia jedność i wspólność społeczności gminnej oraz pełni swoje obowiązki zgodnie z zasadą przejrzystości oraz skuteczności. Demarcha, na podstawie art. 58 N. 3852/2010, m.in.: reprezentuje gminę w sądzie oraz w każdym organie administracji publicznej; wykonuje uchwały rady gminy, komitetu ds. ekonomicznych oraz komitetu ds. jakości życia<sup>40</sup>; powołuje antydemarchów (zastępców demarchy); otwiera i przewodniczy radom komitetu wykonawczego; koordynuje działania ww. komitetu; jest przełożonym każdego z pracowników gminnych.

Komitet wykonawczy tworzony jest w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę demarchy. W skład powyższego komitetu wchodzi demarcha oraz wszyscy jego zastępcy. Dokonując krótkiej charakterystyki tegoż organu, należy stwierdzić, że komitet jest organem kolegialnym, wykonawczym i koordynującym politykę

---

<sup>37</sup> E. Konstandinidi, *op. cit.*, s. 15. Pod pojęciem zdecentralizowanej administracji (*apokentromeni dioikisi*) należy rozumieć subregion składający się z kilku regionów. Zdecentralizowaną administrację można porównać do polskiego województwa samorządowego.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 15-16.

<sup>39</sup> Każdy z wyżej wymienionych organów pełni ważną rolę w administracji danej jednostki gminnej. Podkreślić warto fakt, że obowiązki demarchy zostały podzielone na poszczególne komisje i rady.

<sup>40</sup> Niewykonanie uchwał uważane jest za działanie niezgodne z przepisami prawa.

gminy we wszystkich działaniach<sup>41</sup>. Zgodnie z art. 62 i 63 N. 3852/2010 do zadań komitetu wykonawczego należy m.in.: nadzorowanie i wykonywanie uchwał rady gminy; koordynowanie i nadzorowanie wykonywania planu działalności gminy, którego inicjatorem jest rada gminy; inicjowanie projektu uchwały budżetowej oraz ponoszenie odpowiedzialności za jej wykonanie; uchwalanie zasad postępowania w przypadku pojawienia się klęski żywiołowej (zasady te muszą być zgodne z zasadami wydanymi przez peryferie oraz ministra ds. ochrony obywatelskiej); koordynowanie, ocenianie oraz nadzorowanie działalności osób prawnych oraz instytucji gminnych, a w przypadku zaistnienia takiej potrzeby – informowanie rady gminy o podjętych czynnościach.

Rada gminy decyduje we wszystkich sprawach związanych z gminą, poza tymi, które *ex lege* zostały przeznaczone do wyłącznej kompetencji demarchy lub innego organu gminy, któremu zadanie to rada gminy zleciła. Organ ten przedstawia problemy oraz rozwiązania w sprawach lokalnych oraz wydaje opinie na wskazany temat, jeżeli demarcha lub inne organy wyrażą taką wolę. Dodatkowo do zadań rady gminy należy ustanowienie wysokości opłat, podatków, praw oraz wkładu własnego w podatki. Zgodnie z art. 64-65 N. 3852/2010 rada gminy tworzy się w drodze głosowania większością absolutną. Natomiast miesiąc przed zakończeniem kadencji rady gminy podejmowane są decyzje wyłącznie w sprawach pilnych i nieprzewidzianych. Zarówno demarcha, jak i rada gminy są wybierani na czteroletnią kadencję.

Komitet ds. ekonomicznych jest organem kontrolnym działalności ekonomicznej gminy. Jest on powoływany w drodze głosowania większością absolutną. Do jego działań należy m.in.: opracowanie uchwały budżetowej; kontrolowanie budżetu oraz przedkładanie co kwartał radzie gminy raportu<sup>42</sup> dotyczącego dochodów i wydatków gminy; wydawanie decyzji odnośnie do zaciągnięcia zobowiązań przez demarchę oraz inicjowanie uchwalenia wysokości opłat, podatków oraz wkładów. Komitet ds. ekonomicznych może zostać zawieszony, jeżeli rada gminy stwierdzi, że sama będzie kompetentna wykonywać zadania komitetu. Do takiej sytuacji dochodzi bardzo rzadko, aczkolwiek jeżeli będzie miała miejsce, musi być uzasadniona oraz dotyczyć poważnych tematów. Przeniesienie zadań z komitetu na radę gminy odbywa się zgodnie z art. 72 N. 3852/2010 w drodze głosowania i wymaga większości absolutnej.

W gminach liczących ponad 10 000 mieszkańców tworzy się komitet ds. jakości życia. Jest to organ kolegialny. Komitet ten zajmuje się problemami związanymi z jakością życia w gminie, planowaniem przestrzennym oraz zadaniami związanymi z ochro-

<sup>41</sup> E. Konstandinidi, *op. cit.*, s. 17.

<sup>42</sup> Raport ten jest publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej danej gminy.

ną środowiska. Organ ten upoważniono do wydawania licencji w przedmiocie związanym z którąś z powyższych sfer działania<sup>43</sup>.

Miejski komitet konsultacyjny jest powoływany na mocy uchwały rady gminy, podejmowanej większością głosów, wyłącznie w gminach liczących powyżej 10 000 mieszkańców. W ciągu dwóch miesięcy od powołania miejskiego komitetu konsultacyjnego organ ten musi wybrać swoich przedstawicieli. Kadencja powyższego komitetu nie może być dłuższa niż 2,5 roku. Ustawodawca wprowadził również wyjątek od zasady 10 000 mieszkańców, stanowiąc, że miejski komitet konsultacyjny może powstać w mniejszych gminach, jeżeli istnieją ku temu przesłanki. Jednak należy mieć na uwadze, że ustawodawca nie wskazał ich w ustawie, co powoduje pewnego rodzaju samowolę organu gminy w tej sprawie. Miejski komitet konsultacyjny składa się z przedstawicieli organów społeczności lokalnej, tj. z lokalnych stowarzyszeń oraz organizacji handlowych i zawodowych, stowarzyszeń i organów naukowych, lokalnych organizacji pracowników i pracodawców, pracowników gminy oraz jej osób prawnych, stowarzyszeń rodziców, stowarzyszeń sportowych i kulturalnych, organizacji wolontariackich oraz ruchów obywatelskich, a także innych organizacji oraz podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, przedstawicieli lokalnych rad oraz mieszkańców gminy. Wynika to wprost z treści przepisu art. 76 N. 3852/2010. Ustawodawca w tym przepisie również pozostawił swobodę organowi gminy w zakresie składu omawianego komitetu, co wynika ze sposobu sformułowania treści przepisu oraz katalogu otwartego. Suma członków miejskiego komitetu konsultacyjnego – łącznie z jego przewodniczącym – nie może być mniejsza niż 25 i większa niż 50.

Do zadań własnych miejskiego komitetu konsultacyjnego należy przedkładanie radzie gminy opinii na temat planów rozwoju i działań gminy, programów operacyjnych oraz gminnego programu technicznego, wydawanie opinii w kwestiach o ogólnym znaczeniu lokalnym przekazanych mu przez demarchę lub radę gminy oraz analizowanie lokalnych problemów i potencjału rozwojowego gminy, po czym wydawanie opinii na temat sposobu rozwiązania problemów i wykorzystania tych możliwości.

W gminach liczących ponad 20 000 mieszkańców rada gminy powołuje osobę o nieposzlakowanej opinii na stanowisko konsultanta obywatela i przedsiębiorstw. Osoba obejmująca to stanowisko nie może równocześnie być członkiem rady gminy, peryferii lub posłem. Organ ten jest wybierany w głosowaniu tajnym, z wymogiem uzyskania większości  $\frac{2}{3}$  głosów składu gminy. W przypadku niewybrania żadnej osoby na powyższe stanowisko czynność ta jest powtarzana do momentu wybrania piastuna tejże funkcji. Konsultant obywatela i przedsiębiorstw jest wspierany przez pozostałe organy gminy. Przyjmuje on skargi od obywateli i przedsiębiorstw, którzy zostali (według nich) nieodpowiednio potraktowani przez któryś z organów gminy lub jej osoby prawne. Kon-

---

<sup>43</sup> Zob. art. 73 N. 3852/2010.

sultant obowiązany jest rozpatrzyć każdą nadesłaną skargę drogą pisemną lub elektroniczną w ciągu 30 dni<sup>44</sup>.

Rada ds. integracji emigrantów tworzona jest w każdej gminie na mocy decyzji rady gminy. Do zadań rady należy m.in. wspomaganie emigrantów celem wzmocnienia integracji w nowym społeczeństwie. W skład rady wchodzi od 5 do 11 członów, którzy równocześnie muszą pełnić mandat radnego gminy, co wynika wprost z treści art. 78 N. 3852/2010.

Reforma administracji publicznej w 2010 r., prócz zmian ustrojowych w Republice Grecji, wprowadziła też nowe metody kontroli jednostek samorządu terytorialnego. Wyróżnia się trzy mechanizmy kontroli gmin dotyczące w szczególności dochodów i wydatków.

Trybunał Obrachunkowy (*Elenktiko Synedrio*) ma za zadanie kontrolować jednostki samorządu terytorialnego w czterech następujących obszarach:

- 1) profilaktycznym;
- 2) represyjnym;
- 3) przed zawarciem umowy;
- 4) podczas poboru dochodów.

Drugim organem posiadającym kompetencje nadzorcze i kontrolne nad jednostkami samorządu terytorialnego jest Niezależna Służba Nadzorcza Jednostek Samorządu Terytorialnego (*Aftoteli Ypiresia Epopteias OTA*). Organ ten ma swoją siedzibę w każdej z siedmiu zdecentralizowanych administracji i opiera swoją pracę na autonomii operacyjnej i kompletnej niezależności od ingerencji państwa, Niezależna Służba Nadzorcza sprawdza na podstawie kryterium legalności wszelkie działania jednostek samorządu terytorialnego oraz przeprowadza kontrolę dyscyplinarną wyborców<sup>45</sup>.

Oprócz działalności dwóch wyżej wymienionych organów wprowadzono również obowiązek publikowania decyzji wydawanych przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli decyzja nie zostanie opublikowana na stronie internetowej (*diavgeia.gov.gr*<sup>46</sup>), nie może wywrzeć jakichkolwiek skutków. Każda decyzja wprowadzana do *diavgeia* otrzymuje swój unikalny numer nadawczy (*Arithmos Diktyakis Anartisis*), który równocześnie ją poświadcza.

## 4.2. Peryferie

Peryferie stanowią jednostki samorządu terytorialnego drugiego stopnia. Powstały one przez połączenie wcześniejszych nomarchii, powodując, że z 57 nomarchii powsta-

---

<sup>44</sup> Zob. art. 77 N. 3852/2010.

<sup>45</sup> E. Konstandinidi, *op. cit.*, s. 22-23.

<sup>46</sup> Odpowiednik Biuletynu Informacji Publicznej.

ło 13 peryferii. Do organów peryferii należą<sup>47</sup>: peryferiarcha, zastępcy peryferiarchy, rada peryferii, komitet ekonomiczny oraz komitet wykonawczy.

W każdej peryferii peryferiarchę wspomagają jego zastępcy, których liczba jest zależna od liczby mieszkańców zamieszkałych w danych nomarchiach. Należy tutaj podkreślić, że mimo zlikwidowania nomarchii jako jednostki samorządu terytorialnego drugiego stopnia i zastąpienie jej peryferią, funkcjonowała ona dalej, jako jednostka geograficzna. Oznacza to, że jedna peryferia mogła składać się z kilku nomarchii.

Peryferiarcha po reformie ustrojowej stał się organem wybieranym bezpośrednio. Oprócz wykonywania swoich zadań określonych w statucie peryferii oraz w ustawodawstwie współpracuje również z komitetem peryferii, który składa się z peryferiarchy oraz jego zastępców. Peryferiarcha, jako przewodniczący komitetu peryferii oraz komitetu wykonawczego, odgrywa kluczową rolę w koordynowaniu prac zarządu peryferii. Sposób i procedura wyboru peryferiarchy są podobne do sposobu i procedury wybierania demarchy w gminie. Po wyborze osoby, która będzie piastunem tego organu, jest zobowiązany przedstawić swój program działania, który na koniec musi zostać zatwierdzony przez radę peryferii.

Co więcej, peryferiarcha, jako organ administracji publicznej, jest zobowiązany bronić interesu publicznego państwa, a prócz tego koordynuje realizację planów rozwoju regionalnego oraz kierując się zasadami przejrzystości i skuteczności, wykonuje swoje zadania i obowiązki. Do jego kompetencji należą również<sup>48</sup>: wydawanie decyzji administracyjnych o charakterze nieregulacyjnym, zgodnie z ustawodawstwem; wykonywanie decyzji rady peryferii, komitetu wykonawczego oraz komitetu ekonomicznego; zwoływanie i przewodniczenie komitetowi wykonawczemu oraz koordynowanie wykonywania jego decyzji; reprezentowanie peryferii w sprawach sądowych i pozasądowych. Ponadto jest przełożonym wszystkich służb peryferii – wydaje akty wskazane przez ustawodawcę w odrębnych przepisach, dotyczące mianowania, zmian w strukturze urzędowej oraz wykonywania kontroli dyscyplinarnej; ustala wysokość dochodów oraz decyduje o podziale środków budżetowych; powołuje grupy pracowników oraz zespoły zarządzające projektami członków rady peryferii, urzędników okręgowych, urzędników państwowych oraz osób prywatnych celem badania i opracowywania nowych zadań peryferii, tym samym określając sposób ich realizacji; powołuje organy kolegialne, chyba że przepisy stanowią inaczej; przekazuje swoje kompetencje radzie peryferii, za wyjątkiem zleceń płatniczych.

Ustawodawca wyposażył też peryferiarchę w uprawnienia do podejmowania w wyjątkowych przypadkach decyzji z zakresu kompetencji rady peryferii lub komitetu eko-

---

<sup>47</sup> Zob. art. 113 N. 3852/2010

<sup>48</sup> Zob. art. 159 ust. 1 N. 3852/2010.

nomicznego. Przykładem wkroczenia peryferiarchy w zakres kompetencji innych organów peryferii jest chociażby powstałe ryzyko negatywnego wpływu na interes publiczny peryferii<sup>49</sup>.

Zastępcy peryferiarchy są wybierani przez samego peryferiarchę spośród radnych peryferii. Wyróżnia się dwa rodzaje zastępców: tematycznych oraz regionalnych. Ci pierwsi są odpowiedzialni za kluczowe kompetencje peryferiarchy, natomiast zastępcy regionalni są odpowiedzialni za określone geograficzne obszary peryferii – tj. byłe nomarchie. Do ich kompetencji należy<sup>50</sup>: koordynowanie i nadzorowanie usług peryferii działających na terytorium peryferii; wykonywanie decyzji peryferiarchy, rady peryferii oraz komitetu ekonomicznego, które odnoszą się do terytorium, w których dany zastępca jest właściwy; wykonywanie wszystkich zadań przekazanych przez peryferiarchę; wydawanie opinii radzie peryferii odnośnie do problematyki ochrony ludności; koordynowanie działań niezbędnych zasobów i środków w celu zapobiegania klęskom żywiołowym; przewodniczenie peryferialnemu organowi ochrony ludności.

Rada peryferii jest najbardziej kluczowym organem tej jednostki<sup>51</sup>. Pełni ważną rolę wykonawczą i nadzorczą. Rada wykonuje zadania na terenie peryferii, do której należy. Wyjątek stanowią zadania, które zostały przydzielone na mocy rozporządzenia właściwego ministra do innego organu peryferii. Organ ten odpowiada w szczególności za<sup>52</sup>: zatwierdzanie i monitorowanie planu działania peryferii; zatwierdzanie budżetu peryferii; nakładanie opłat, podatków oraz kar pieniężnych; sprzedaż, zamianę oraz darowizny nieruchomości i tworzenie nowych praw majątkowych; zatwierdzanie statutu peryferii, regulaminu działania komitetu ekonomicznego; obsadzanie wakujących stanowisk pracy w peryferii; ustanawianie komitetów, którym przekazuje swoje zadania.

Komitet wykonawczy tworzy kolegialny organem wykonawczy w peryferii. W jego skład wchodzi peryferiarcha oraz wszyscy zastępcy. Podczas obrad obecni są jeszcze sekretarz peryferii oraz dyrektorzy różnych instytucji. Należy podkreślić, że te ostatnie dwa organy nie mają prawa głosu podczas obrad<sup>53</sup>.

Do obowiązków komitetu wykonawczego m.in. należy<sup>54</sup>: odpowiedzialność za realizację programu operacyjnego peryferii; odpowiedzialność za odpowiednio wykonany budżet; monitorowanie, ocenianie oraz koordynowanie działań służb specjalnych; moni-

<sup>49</sup> Zob. art. 159 ust. 2 N. 3852/2010.

<sup>50</sup> Zob. art. 160 ust. 3 N. 3852/2010.

<sup>51</sup> Rada peryferii składa się z 41 członków – jeżeli peryferia liczy nie więcej niż 300 000 mieszkańców, 51 członków – jeżeli peryferia liczy nie mniej niż 300 001 oraz nie więcej niż 800 000 mieszkańców, oraz z 71 członków – jeżeli peryferia liczy ponad 800 000 mieszkańców. Ustawodawca jednak zastrzegł, że rada peryferii Attyki – w której znajduje się stolica Republiki Grecji – składa się ze 101 członków, a rada peryferii Morza Egejskiego Południowego – z 51 członków.

<sup>52</sup> Zob. art. 163 N. 3852/2010.

<sup>53</sup> Zob. art. 173 N. 3852/2010.

<sup>54</sup> Zob. art. 174 N. 3852/2010.

torowanie, ocenianie oraz koordynowanie działań osób prawnych znajdujących się na terenie peryferii; opracowanie swojego regulaminu.

Program Kallikratis wprowadził nowy system nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, który według Piotra Lisowskiego oznacza „sposób oddziaływania między organami administrującymi [...] występujący w ramach relacji strukturalnych, docelowo zakładającym dopuszczalność ingerowania (a więc stosowania władczych form działania administracji publicznej) w związku z negatywnymi wynikami uprzednio dokonanej kontroli czystej, dotyczącej administrowania”<sup>55</sup>. Podobnie jak w gminach, w peryferiach nadzór sprawuje Niezależna Służba Nadzorcza J.S.T. Należy dodać, że organ ten znajduje się w każdej z siedmiu zdecentralizowanych administracji. Każdy z nadzorujących mianowany jest audytorem legislacyjnym oraz jest wybierany na pięć lat. Rodzaj kontroli przeprowadzanej w każdej z peryferii jest podobny do tej, która odbywa się w gminach<sup>56</sup>.

### 4.3. Zdecentralizowane administracje

Zdecentralizowane administracje<sup>57</sup> zostały utworzone dopiero po reformie ustrojowej w 2010 r. Są to jednostki samorządu terytorialnego, w których są sprawowane usługi państwowe realizowane przez instytucje i organy zdecentralizowanych organów administracji publicznej. Każda zdecentralizowana administracja sprawuje nadzór i kontrolę na całym swoim terytorium. Zostało utworzonych siedem zdecentralizowanych administracji. Pełniły one zadania przewidziane dla peryferii w czasie obowiązywania Programu Kapodistrias<sup>58</sup>, tj. koordynowały prace jednostek samorządu terytorialnego oraz kontrolowały wykonywanie zadań i wydawanie decyzji na podstawie kryterium legalności.

## 5. Ocena reformy administracji publicznej z perspektywy dziesięciolecia jej stosowania

Po opisanium wszelkich zmian, które zostały wprowadzone reformą Kallikratis, należałoby poddać analizie najważniejsze efekty, zarówno pozytywne, jak i negatywne, wynikające z niej dla państwa. Zaczynając od pozytywów, należy zaznaczyć, że reforma

---

<sup>55</sup> P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 125. Należy ponadto podkreślić, że autor zaznacza, że klasycznie pojmowany nadzór jest konstruowany w sposób silnie nawiązujący do aspektów strukturalno-organizacyjnych, uznając za punkt wyjścia dla wyznaczenia przebiegu takiego oddziaływania kontekst podmiotowy.

<sup>56</sup> E. Konstantinidi, *op. cit.*, s. 33.

<sup>57</sup> Zdecentralizowane administracje stanowią szczebel greckiej administracji publicznej, który powstał w 2011 r. wraz z wprowadzeniem w życie ustawy N. 3852/2010.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 28-30.

administracyjna została początkowo przyjęta wyłącznie jako koncepcja. Jednakże niedopracowanie szczegółowych przepisów stanowiło największy problem reformy administracji publicznej.

W uzasadnieniu projektu ustawy, którą opublikował rząd Republiki Grecji na stronie greckiego parlamentu, określono warunki powodzenia reformy. Przyjęto mianowicie, że będzie można mówić o sukcesie zastosowanej reformy, jeżeli<sup>59</sup>: znacząco zostanie poprawione życie codzienne obywateli, zostanie zanotowana większa aktywność zawodowa i przedsiębiorczość państwa, nastąpi znacząca poprawa sytuacji urzędników i warunków ich pracy, zasoby publiczne będą prawidłowo zarządzane oraz nastąpi restrukturyzacja i rozwój budżetu państwa.

Nowa struktura samorządu terytorialnego, a w szczególności gmin, miała na celu przede wszystkim wprowadzenie nowego sposobu działania jednostek samorządu terytorialnego i zdecentralizowanej administracji. Jednak braki formalne z poprzedniej reformy, czyli brak oceny poprzedniej ustawy, brak struktur wsparcia, brak przejrzystości procedur, niewłaściwe informowanie obywateli, niewdrożenie uchwalonych przepisów w życie, a co najważniejsze brak przewidzianych dofinansowań spowodowały, że pojawienie się jakichkolwiek pozytywnych efektów było niemal niemożliwe. Powstające nowe problemy w jednostkach samorządu terytorialnego uniemożliwiały im jakiegokolwiek działania, które miałyby na celu poprawę sposobu ich funkcjonowania<sup>60</sup>.

Należy podkreślić, że Program Kallikratis stanowi radykalną zmianę w administracyjnej strukturze państwa, bowiem mimo tych problemów, z którymi państwo nie mogło się uporać, stworzono całkiem zdecentralizowany samorząd terytorialny. Zmianę tę uważa się za jedną z najważniejszych, gdyż Republika Grecji obecnie harmonizuje swoje funkcje administracyjne razem z innymi państwami Unii Europejskiej<sup>61</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że Program Kallikratis posiada wiele zalet, jak chociażby poprawa pozycji samorządu terytorialnego. Miał on na celu dalszą decentralizację administracji Republiki Grecji, rozwój i modernizację państwa, oszczędność zasobów, zwalczanie korupcji oraz dostosowanie dorobku prawnego do Unii Europejskiej. Zawierał koncepcje, które każda nowoczesna jednostka samorządu terytorialnego powinna w czasach modernizacji i demokratyzacji stosować. Mimo tego wiele z tych rozwiązań nie zostało nigdy zastosowanych.

---

<sup>59</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, nowa architektura samorządu i zdecentralizowanej administracji – Program Kallikratis, s. 9, [https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d31818c974d4982125-7bdfc7-ff860/2.Aitiologiki\\_Kallikratis.pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d31818c974d4982125-7bdfc7-ff860/2.Aitiologiki_Kallikratis.pdf) [dostęp: 14.07.2022].

<sup>60</sup> A. Minis, *I edafiki anadiarthrosi tis choras mesa apo ti metarrhythmi tou prográmmatos „Kallikrátis”*, Ateny 2015, s. 41

<sup>61</sup> E. Konstantnidi, *op. cit.*, s. 35.

Jedną z najważniejszych zmian, które zostały wprowadzone przez Program Kallikratis, była promocja łączenia mniejszych jednostek w większe oraz konwergencja z europejskimi wymaganiami, które wskazywały na demy kompetentne do planowania, realizowania i kontrolowania własnych działań. Żeby móc zrealizować ten cel, jednostki musiały być przygotowane i zdolne do projektowania, planowania i wdrażania lokalnych projektów dotyczących rozwoju, a po ich wprowadzeniu, do ich kontrolowania. Oprócz tego reforma ta miała również przynieść zwiększenie zdolności operacyjnych zarówno samego państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Zdolności te zapewniłyby wdrożenie różnych programów gospodarczo-rozwojowych. Jednak, aby móc jednak zrealizować wszystkie cele, wymagane było spełnienie jednego podstawowego warunku, tj. jednostki samorządu terytorialnego musiały uzyskać swoją niezależność finansową i oderwać się od przepływu środków rządowych<sup>62</sup>.

Pozytywne wrażenie zrobiła przemiana ustrojowa peryferii, nadająca jej polityczny charakter, w jednostkę samorządu terytorialnego drugiego stopnia. Według Katsikaveli przekształcenie peryferii w jednostkę samorządu terytorialnego drugiego stopnia, w której władze będą wyłaniane w wyborach, było jednym z pozytywnych działań reformy.

Ograniczono również liczbę mandatów do minimum w radach demów i peryferii, co doprowadziło do tego, że w radach znajdowali się członkowie z różnych mniejszych jednostek. Tak więc do jednostki samorządu terytorialnego wpływały informacje z różnych jej części. Doprowadziło to do zwalczania wykluczenia niektórych społeczności lokalnych, co finalnie zapewniło ich godne reprezentowanie w gminie<sup>63</sup>.

Kolejnym z celów, który można zaliczyć do sukcesów Programu Kallikratis, było ograniczenie wydatków budżetowych państwa<sup>64</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że odkąd wprowadzono tę reformę administracyjną, działania podjęte w tym celu nie sprzyjały temu ograniczeniu. Wynika to chociażby z zobowiązań przyjętych w *memorandum* państwa.

Reforma spowodowała, że demy zaczęły mieć udział w podatku od nieruchomości. Należy tutaj wspomnieć, że w większości krajów Unii Europejskiej gminy mają udział w podatku od nieruchomości. Republika Grecji osiągnęła swoimi działaniami początkowy cel zbliżenia się do systemu innych krajów Unii<sup>65</sup>.

Bardzo ważnym krokiem w kierunku decentralizacji środków publicznych oraz samowystarczalności jednostek samorządu terytorialnego był transfer środków budżeto-

---

<sup>62</sup> A. Minis, *op. cit.*, s. 42.

<sup>63</sup> Uzasadnienie projektu ustawy..., *passim*.

<sup>64</sup> Na podstawie statystyk Eurostatu można stwierdzić, że przed zastosowaniem programu dług publiczny w samorządach terytorialnych (ogólnie) wynosił 550 mln euro. Natomiast po wdrożeniu w życie Programu Kallikratis odnotowano pierwsze nadwyżki budżetowe w budżetach samorządów terytorialnych. M. Anastopoulou, *I Topikí Aftodioíkisi metá ton Kallikráti kai Oi allagés pou epéfere stin Periféreia Attikís*, Korynt 2017, *passim*.

<sup>65</sup> Uzasadnienie projektu ustawy..., *passim*.

wych, których wysokość od 2011 r. określała ustawa, a nie dobra wola wcześniejszych poszczególnych rządów<sup>66</sup>. Z powodu uzyskania różnych środków publicznych większość gmin otrzymała możliwość udziału w europejskich programach wspomagających. Gminy mogły uczestniczyć w tych programach dzięki temu, że spełniały warunki formalne dotyczące minimalnej liczby ludności.

Przed wprowadzeniem reformy w 2010 r. wybory każdego z typu jednostek samorządu terytorialnego odbywały się niezależnie od wyborów innych organów państwa. Wiąże się to z faktem, że na wybory były przekazywane o wiele większe koszty niż powinny. Od 2011 r. wszystkie wybory jednostek samorządu terytorialnego oraz wybory do Parlamentu Europejskiego odbywały się równocześnie, natomiast wybory parlamentarne nadal odbywają się osobno. Spowodowało to zmniejszenie kosztów procesów wyborczych oraz kosztów wydatków wyborczych. Również decyzja o zmniejszeniu liczby jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, innych niż Skarb Państwa, w jednostkach samorządu terytorialnego doprowadziła do znacznych oszczędności kosztów, procedur oraz zasobów<sup>67</sup>.

Jak już zostało wspomniane w poprzednich rozdziałach, jednym z celów Programu Kallikratis było unowocześnienie państwa w taki sposób, aby zbliżyć się do systemów funkcjonujących w innych krajach Unii Europejskiej. Po tym, jak gminy (oraz inne jednostki) mogły już samodzielnie funkcjonować, zaczęto wprowadzać dalsze zmiany. Celem było utworzenie administracji, która byłaby przyjazna i dogodna dla każdego. Wkroczone więc w nową erę. Można powiedzieć, że odkąd wprowadzono Program Kallikratis, powstała era e-administracji. Jednostki samorządu terytorialnego zaczęły zapewniać obywatelom swoje nowe systemy i usługi cyfrowe. Spowodowało to przede wszystkim szybszą i dogodniejszą obsługę obywateli<sup>68</sup>.

Chociaż program Konsultanta Obywatela i Przedsiębiorstwa nie został nigdy uruchomiony w większości demów, to zauważono duży rozwój w demokratyzacji i przejrzystości procedur. Zaobserwowano również większy nacisk na stosowanie zasady legalności oraz właściwego funkcjonowania władz lokalnych poprzez wykluczenie pracowników ze służby administracji publicznej, którzy zostali skazani prawomocnym wyrokiem sądu za chociażby kradzież z majątku gminy. Od tego momentu żadna osoba

<sup>66</sup> K. Katsikaveli, *Domí tou N.3852/2010: Néa Architektonikí tis Aftodioikisis kai tis Apokentroménis Dioikisis – Próγραμμα Kallikrátis. Anágnosi kai provlimatismós gia tin metarrhythmistikí apokéntrosi, passim.*

<sup>67</sup> Uzasadnienie projektu ustawy..., s. 33.

<sup>68</sup> K. Kolliropoulos, A Zervou, *I arsi tou apomonotismou ton katoikon apomakrysmenon periochon ton Dimon meso tis chrisis ton T.P.E. I periptosi efarmogis sto Dimo Ditikis Achaias os «kali praktiki», [w:] Praktika tou 13ou Synedriou Ellinikis Etairias Perifereiakis Epistimis – Aftodioikisi kai Topiki kai Perifereiaki Anaptixi: sychrones prooptikes, Ateny 2015, passim.*

pracująca w administracji publicznej nie mogła być skazana prawomocnym wyrokiem sądowym<sup>69</sup>.

Skutkowało to również większą przejrzystością i odpowiedzialnością administracji publicznej poprzez publikowanie decyzji administracyjnych jednostki samorządu terytorialnego w programie *diavgeia*. Miejski Komitet Konsultacyjny pomagał mieszkańcom w załatwieniu spraw administracyjnych związanych z rozwojem gospodarki lub kultury w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Sprawdzając następnie obszar opieki społecznej, zauważono szybki rozwój tego sektora. Można rzec, że zmieniło się całkiem podejście administracji publicznej do ludzi potrzebujących pomocy. Stosunek ten zyskał bardziej antropocentryczny charakter i cechował się wrażliwszym podejściem. Wzmocniono, *in fine*, udział społeczeństwa w obowiązkach obywatelskich poprzez dekonstrukcję struktur państwowych.

Do pozytywów należy również zaliczyć obniżenie granicy wiekowej z 21 do 18 lat dla osób chcących uczestniczyć czynnie w wyborach lub startujących w wyborach na stanowiska radnych. Działanie to pozwoliło młodym obywatelom zapoznać się ze sferą administracji i polityki lokalnej. Mogli oni innymi słowy uczestniczyć w codziennych sprawach, które dotyczyły ich demów<sup>70</sup>.

Dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem Programu Kallikratis pokazują, że nie spełnił on pokładanych w nim oczekiwań. Z jednej strony temu programowi towarzyszył kryzys finansowy i wynikająca z niego polityka ścisłej kontroli finansowej, która była realizowana zarówno w administracji centralnej, jak i jednostkach samorządu terytorialnego. Z drugiej strony Program Kallikratis posiadał wiele strukturalnych wad, które wynikały z szybkości i niedokładności, z jaką został zaprojektowany i wdrożony<sup>71</sup>.

Pomimo przeniesienia dużej liczby obowiązków na władze jednostek samorządu terytorialnego nie wiązało się to z odpowiednimi transferami środków. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że stan ten był sprzeczny z przepisem art. 102 ust. 5 Konstytucji Republiki Grecji, który stanowi, że „państwo stosuje środki [...] finansowe potrzebne do zagwarantowania samodzielności finansowej oraz funduszy niezbędnych dla realizacji zadań i wykonywania kompetencji samorządów terytorialnych, zapewniając jednocześnie przejrzystość zarządzania tymi funduszami [...]”.

Należy zaznaczyć, że prócz braku środków finansowych sam podział obowiązków między władze jednostek samorządu terytorialnego został przeprowadzony w sposób innowacyjny. Nie wykonano wcześniej żadnych badań dotyczących potrzeb, możliwo-

---

<sup>69</sup> Uzasadnienie projektu ustawy..., *passim*.

<sup>70</sup> *Ibidem*, *passim*.

<sup>71</sup> A. Minis, *op. cit.*, s. 47.

ści oraz zdolności danej gminy do wykonania przenoszonych obowiązków. To też usprawiedliwia, dlaczego przyznano demom tyle kompetencji bez odpowiedniego transferu zasobów materialnych i ludzkich<sup>72</sup>.

Dowodem na to, że reforma ustrojowa z 2010 r. została zaprojektowana bez dokładności, są wszelkie zmiany wprowadzone dopiero po wdrożeniu Programu Kallikratis. *In summa* znowelizowano 120 artykułów ustawy, gdzie liczba artykułów tego programu wynosi 286. Procent znowelizowanych artykułów wynosi ok. 42%. Wskazuje to, że cała ustawa powinna zostać sporządzona od początku. Łącznie wydano czterdzieści osiem ustaw zmieniających Program Kallikratis, jeden dekret prezydencki oraz trzy akty normatywne z mocą ustawy.

Najważniejszym problemem, jaki się pojawił po wdrożeniu reformy w życie, było uporanie się przez organy jednostek samorządu terytorialnego z nadmierną liczbą przeniesionych zadań bez właściwej liczebności personelu. Należy zaznaczyć, że mimo wdrożenia tej reformy nie zostały nigdy przeprowadzone szkolenia dla urzędników<sup>73</sup>.

W większości przypadków łączenia kilka mniejszych demów w jeden duży nigdy nie dokonano tego na podstawie kryteriów geograficznych czy administracyjnych. Nie wzięto również pod uwagę różnych relacji międzygminnych<sup>74</sup>. Skutkiem niezastosowania kryteriów łączenia był chociażby brak prawidłowego funkcjonowania demu czy też brak odczucia przynależności do konkretnej społeczności lokalnej przez mieszkańców. Na przykład wiele demów miało swoją historię, z którą byli powiązani mieszkańcy. Po połączeniu go z kilkoma innymi w jedność cała historia była nieistotna dla reszty „nowych” mieszkańców gminy<sup>75</sup>.

Jak wskazuje również Beriatos, większość połączeń została przeprowadzona ze względu na zaoszczędzenie środków finansowych. Z tego wynika, że nie ma znaczenia, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego były większe oraz silniejsze – nie tylko pod względem finansowym – ponieważ zmagaly się one z zadłużeniem, tak samo jak mniejsze jednostki<sup>76</sup>.

Na negatywne wyniki tych połączeń nie trzeba było długo czekać. Stopniowo zamykano różne instytucje, takie jak urzędy skarbowe, centra zdrowia czy też szkoły. Obywatele pokazali swoje niezadowolenie poprzez serie strajków czy też wandalizmów w różnych miastach, które trwały od kilku dni do kilku tygodni. Likwidacja wyżej wymienionych wymusiła problem przemieszczania się obywateli.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 47-48.

<sup>73</sup> A. Minis, *op. cit.*, s. 48.

<sup>74</sup> K. Katsikaveli, *op. cit.*, *passim*.

<sup>75</sup> Zob. I. Beriatos, *I dioikitiki anadiarthrosi – programma Kallikratis: mia chorotaxiki kai geografiki prosengisi* [w:] *Praktika tou 3ou Panelliniou Synedriou Poleodomias, Chorotaxias kai Perifereiakis Anaptixis. Tmima Michanikon Chorotaxias, Poleodomias kai Perifereiakis anaptixis*, Volos 2012, s. 2-9.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 2-9.

Zlikwidowano również instytucję straży miejskiej. Podjęcie tych kroków miało być rozwiązaniem na dofinansowanie szkół, gdyż w tamtym okresie dochodziło do wielu czynów wandalizmu na mieniu szkolnym. Jednak po paru latach uznano, że straż miejska byłaby przydatna, szczególnie w sprawach, które zaczynały wymykać się spod kontroli.

Należy zaznaczyć, że dochody jednostek pochodzące z różnych podatków były bardzo małe. Wielu obywateli uchylało się od opłacania podatków przez wiele lat. Dochody z podatków zawsze stanowią znaczącą część dochodów każdej jednostki samorządu terytorialnego. Centralnym źródłem dochodów jednostek były jedynie środki finansowe przekazywane z administracji rządowej. Ukazuje to, jak bardzo jednostki samorządu terytorialnego nie były usamodzielnione finansowo. Jednak aby jednostki samorządu terytorialnego mogły osiągnąć model europejski, musiałyby jeszcze podjąć wiele kroków, szczególnie takich, które pozwoliłyby im się usamodzielnić<sup>77</sup>.

Miejski Komitet Konsultacyjny, Rada ds. Integracji Migrantów oraz Konsultant Obywatela i Przedsiębiorstwa w niektórych demach nigdy nie powstały, a w niektórych, gdzie powstały, nie mogły formalnie działać z powodu ciągłych zmian ustawy. Nie dochodziło również do częstych kontroli, ponieważ państwo nie posiadało środków, które mogłoby przekazać na ten cel<sup>78</sup>.

Ustawa N. 3852/2010 spowodowała powstanie wielu struktur biurokratycznych, gdyż nie podjęto się utworzenia systemu zwalczającego biurokrację w kraju. Nie doszło również do stworzenia żadnego programu pozwalającego na bardziej przejrzyste procedury w jednostkach samorządu terytorialnego, które pozwoliłyby kontrolować społeczeństwu działania podjęte przez władze jednostki. Dochodziło również do łapówkarstwa i korupcji, gdyż sami przewodniczący różnych rad dzielnicowych woleli „zapłacić z własnej kieszeni”, aby ukończyć jakąś procedurę<sup>79</sup>.

Warty uwagi jest również społeczny wpływ na podjęte środki, polityki i inicjatywy legislacyjne, który nie został wzięty pod uwagę, ponieważ nie określono sposobów i wskaźników ich oceny. Spośród wszystkich przewidywanych sposobów kontroli uruchomiono wyłącznie kontrolę represyjną, która nie przyniosła wymaganych wyników. Trybunał Obrachunkowy w wielu przypadkach przeprowadzał kontrolę na podstawie kryterium legalności, w związku z tendencją ówczesnego rządu to cięcia wydatków publicznych. Niezależna Służba Nadzorcza nie została nigdy uruchomiona. Kompetencje Niezależnej Służby Nadzorczej przejęła zdecentralizowana administracja, która z ograniczonym personelem próbowała zainicjować jakieś działania, lecz bez efektów. Poja-

---

<sup>77</sup> A. Minis, *op. cit.*, s. 52.

<sup>78</sup> *Ibidem*, s. 54-55.

<sup>79</sup> N. Papagelis, *I empeiria tis anadiarthrosis stin Ellada apo tin efarmogi tou programmatos Kallikratis kai oi synepeies stin apotelesmatikotita ton Dimon kai tin exypiretisi ton dimoton*, [w:] *Topiki Aftodioikisi: Apo tin krisi stin proklisi* (wystąpienie konferencyjne), Ateny 2015, *passim*.

wiły się za to liczne problemy, zakłócenia, ingerencje polityczne, które znacząco obciążały funkcjonowanie zdecentralizowanej administracji podczas pełnienia obowiązków kontrolnych<sup>80</sup>.

## 6. Zakończenie

Program Kallikratis zakładał nową dobrą zmianę dla państwa greckiego. Ustawa ta miała być planem ostatecznym, wierzono bowiem, że po jej wdrożeniu pojawią się w dość krótkim czasie efekty w rozwoju państwa. Przemieniono peryferię w jednostkę samorządu terytorialnego, nadano jej zadania, które *nota bene* miały odciążyć demy. Ustawa ta wymieniała wszystkie organy, zarówno demów, jak i peryferii, wraz ze zmianą procedury wyborczej lub powołania poszczególnych organów. Zmieniono również sposoby przeprowadzania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. *In fine*, opisano wprowadzenie zdecentralizowanej administracji jako jednostkę samorządu terytorialnego.

Po kilku latach dokonano pierwszych analiz dotyczących zastosowania reformy administracji publicznej. Opisano zarówno zalety, jak i wady stosowania tejże ustawy. Po analizie wad i zalet okazało się, że ustawa, która została przegłosowana w bardzo krótkim czasie, nie polepszyła sytuacji państwa greckiego. Największym problemem, którego nie udało się rozwiązać, był dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego. W rzeczywistości połączeniu jednostek samorządu terytorialnego towarzyszyły masowe zwolnienia pracowników, ograniczenia środków finansowych oraz strajki. Należy dodać, że w trakcie trwania reformy państwu greckiemu towarzyszył kryzys ekonomiczny.

*In fine*, Program Kallikratis posiadał zarówno zalety, jak i wady. Jednakże rząd państwa greckiego przed wprowadzeniem tej reformy powinien opracować projekt z większą dokładnością, po zapoznaniu się z opinią publiczną jednostek samorządu terytorialnego oraz obywateli.

Praktyka wprowadzania reform w administracji publicznej Grecji udowodniła, że z łatwością może dojść do chaosu w zarządzaniu publicznym. Brak wskazania okresu przejściowego pomiędzy Programem Kapodistrias a Programem Kallikratis wywołał obojętność wśród pracowników samorządowych, gdyż w większości przypadków nie byli oni w stanie sprostać swoim nowym kompetencjom. Należy zatem uznać za konieczne przeprowadzanie szkoleń dla pracowników samorządowych w celu realizowania nowych obowiązków. Oprócz tego ze szczebla centralnego powinny wypłynąć wyjaśnienia dotyczące wprowadzanych zmian. Brak jasnych przepisów prawnych często powodował chaos interpretacyjny wśród organów samorządu terytorialnego.

---

<sup>80</sup> A. Minis, *op. cit.*, s. 56.

Ostatnim elementem, o którym warto wspomnieć, jest sporządzenie przez administrację rządową klarownego podziału odpowiedzialności za poszczególne kompetencje. Niespełnienie tego warunku może doprowadzić do zdublowania lub niedostatecznego świadczenia podstawowych usług.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 4 grudnia 1997 r. *peri sygkrotisis protovathmias topikis autodioikisis* (N. 2539/1997).

Ustawa z dnia 7 czerwca 2010 r. *Nea Architektoniki tis Aftodioikisis kai tis Apokentromenis Dioikisis – Programma Kallikratis* (N. 3852/2010).

### Literatura

Anastopoulou M., *I Topiki Aftodioikisi metá ton Kallikráti kai Oi allagés pou epéfere stin Periféreia Attikís*, Korynt 2017.

Biały S., *Od powstania państwa do wielkiej reformy. Etapy kształtowania się administracji publicznej Grecji*, „Acta Erasmiana” 2021, t. 20.

Beriatos I., *I dioikitiki anadiarthrosi – programma Kallikratis: mia chorotaxiki kai geografiki prosengisi*, [w:] *Praktika tou 3ou Panelliniou Synedriou Poleodomias, Chorotaxias kai Perifereiakis Anaptixis. Tmima Michanikon Chorotaxias, Poleodomias kai Perifereiakis anaptixis*, Volos 2012.

Boć J., *Reformy*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.

Katsikaveli K., *Domí tou N.3852/2010: Néa Architektoniki tis Aftodioikisis kai tis Apokentroménis Dioikisis – Próγραμμα Kallikrátis. Anágnosi kai provlimatismós gia tin metarrythmistiki apokéntrosi*, [w:] *Praktika tou 13ou Synedriou Ellinikis Etairias Perifereiakis Epistimis – Aftodioikisi kai Topiki kai Perifereiaki Anaptixi: sychrones prooptikes*, Ateny 2015.

Kolliropoulos K., Zervou A., *I arsi tou apomonotismou ton katoikon apomakrysmenon periochon ton Dimon meso tis chrisis ton T.P.E. I periptosi efarmogis sto Dimo Ditikis Achaias os «kali praktiki»*, [w:] *Praktika tou 13ou Synedriou Ellinikis Etairias Perifereiakis Epistimis – Aftodioikisi kai Topiki kai Perifereiaki Anaptixi: sychrones prooptikes*, Ateny 2015.

Konstantinidi E., *Oi thesmikes, dioikitikes kai oikonomikeseptoseis tis metarrythmisis tou «Kallikrati» stin domi kai leitourgia tis topikis aftodioikisis b'vathmou. Meleti tis periptosis tis perifereias Ipeirou – perifereiaki enotita Prevezas*, Preveza 2019.

Korczak J., *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

Korczak J., *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Korczak J., *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, t. 1, Częstochowa 2013.

Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.

Minis A., *I edafiki anadiárthrosi tis chóras mésa apó ti metarrýthmisi tou prográmmatos "Kallikrátis"*, Ateny 2015.

Papagelis N., *I empeiria tis anadiarthrosis stin Ellada apo tin éfarmogi tou programmatos Kallikratis kai oi synepeies stin apotelesmatikotita ton Dimon kai tin exypiretisi ton dimoton*, [w:] *Topiki Aftodioikisi: Apo tin krisi stin proklisi*, Ateny 2015.

Stefaniuk M., Szreniawski J., *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989-2009*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa dedykowana Prof. Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

## Inne

Uzasadnienie projektu ustawy, nowa architektura samorządu i zdecentralizowanej administracji – Program Kallikratis, [https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d31818c974d49821257-bdfe7ff860/2.Aitiologiki\\_Kallikratis.pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d31818c974d49821257-bdfe7ff860/2.Aitiologiki_Kallikratis.pdf) [dostęp: 14.07.2022].