



Ενημερωτικό Σημείωμα

Διοικητική Διάρθρωση και κατανομή Κοινοτικών πόρων

Μια χαμένη ευκαιρία για μια νέα διοικητική διάρθρωση της χώρας

Μια μεγάλη ευκαιρία για μια, ευκολότερη από διαδικαστικής άποψης, αναδιοργάνωση των περιφερειών της χώρας είχε παρέλθει την περίοδο 2002-2003. Η ευκαιρία αυτή χάθηκε όταν, με τον Κανονισμό 1059/2003 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ευρωκοινοβουλίου της 26^{ης} Μαΐου 2003, αποφασίστηκε, για πρώτη φορά, να καθορισθούν επίσημα η ονοματολογία και ο γεωγραφικός προσδιορισμός των περιφερειών των κρατών-μελών της ΕΕ.

Η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ δεν μερίμνησε να μελετήσει και να προτείνει, πριν από την υιοθέτηση του τότε Κανονισμού, την τροποποίηση των ελληνικών περιφερειών, παρόλο που η ΕΣΥΕ και το τότε ΥΠΕΘΟ είχαν τη δυνατότητα να προβλέψουν τις εξελίξεις στις Κοινοτικές χρηματοδοτήσεις σε σχέση με τις οικονομικές και δημογραφικές εξελίξεις των περιφερειών της Ελλάδας. Δυστυχώς, ο Κανονισμός αυτός προέβλεπε ότι η πρώτη αναθεώρηση θα μπορούσε να γίνει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τρία χρόνια μετά την υιοθέτησή του, δηλαδή το 2006, μετά από έγκριση από την «Επιτροπή Στατιστικού Προγράμματος» στην οποία μετέχουν εκπρόσωποι όλων των κρατών-μελών.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό, οι «Εδαφικές Στατιστικές Μονάδες» (Unités Territoriales Statistiques) αντιστοιχούν υποχρεωτικά στις διοικητικές μονάδες της χώρας. Δηλαδή, σε γεωγραφικές περιοχές στις οποίες ασκείται διοικητική εξουσία και λαμβάνονται διοικητικές ή πολιτικές αποφάσεις. Η ονοματολογία των εδαφικών στατιστικών μονάδων, τα λεγόμενα NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), είναι ιεραρχική. Αυτό σημαίνει ότι κάθε κράτος-μέλος υποδιαιρείται σε εδαφικές μονάδες επιπέδου NUTS I, καθεμία από τις οποίες υποδιαιρείται σε εδαφικές μονάδες επιπέδου NUTS II και οι οποίες με τη σειρά τους υποδιαιρούνται σε εδαφικές μονάδες επιπέδου NUTS III. Έτσι, οι γεωγραφικές αυτές περιοχές για τη χώρα μας είναι: NUTS I: Βόρεια Ελλάδα, Κεντρική Ελλάδα, Αττική, Νότιο Αιγαίο-Κρήτη, NUTS II: οι δεκατρείς περιφέρειες, και NUTS III: όλοι οι νομοί της χώρας.

Η διοικητική αναδιάρθρωση συνδέεται ευθέως με την τροποποίηση των NUTS αφού παρεμβαίνει σε επίπεδο γεωγραφικής-διοικητικής οργάνωσης της χώρας, δηλαδή σε επίπεδο νομών, περιφερειών, δήμων, και το αποτέλεσμα της αντανακλάται στην ονοματολογία NUTS, όπως αυτή περιέχεται στον Κανονισμό. Η διοικητική αναδιάρθρωση και συνεπώς η τροποποίηση της ονοματολογίας ήταν δυνατή σε οποιοδήποτε επίπεδο NUTS.

Κάθε αλλαγή που επέρχεται στις διοικητικές μονάδες της χώρας, στον βαθμό που επηρεάζει την ονοματολογία NUTS, πρέπει να ανακοινώνεται στην Επιτροπή. Μέχρι τη θέση σε ισχύ του Κανονισμού ΕΚ1059/2003, στις 11 Ιουλίου 2003, οι αλλαγές των NUTS ρυθμιζόνταν σε διμερές επίπεδο μεταξύ των εθνικών στατιστικών υπηρεσιών των κρατών-μελών και της Eurostat. Έτσι, πέντε χώρες, η Γερμανία, η Ιταλία, η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Φινλανδία, προχώρησαν σε αλλαγές της ονοματολογίας NUTS πριν να τεθεί σε ισχύ ο Κανονισμός, ενώ δύο από αυτές, η Πορτογαλία και η Γερμανία, το έπραξαν κατά τη διάρκεια της συζήτησής του. Όλες σχεδόν οι χώρες αυτές τροποποίησαν τα NUTS σε επίπεδο Περιφερειών, δηλαδή NUTS II. Το γεγονός ότι η Ισπανία και η Πορτογαλία ήταν μέσα σε αυτές επιβεβαίωσε ότι οι χώρες αυτές προσδοκούσαν επιπλέον δημοσιονομικά οφέλη από την κατανομή των πόρων της περιόδου 2007-2013.

Έκτοτε, καμία χώρα δεν έχει προχωρήσει σε παρόμοια τροποποίηση και αυτό φανερώνει τη δυσκολία της νέας διαδικασίας. Συγκεκριμένα: από τη θέση σε ισχύ του νέου Κανονισμού, οι όποιες αλλαγές θεσπίζονται βάσει του άρθρου 5 παρ. 4 με διαδικασίες που απαιτούν στενές διαβουλεύσεις της Επιτροπής με όλα τα κράτη-μέλη και όχι με διμερείς επαφές· είτε με τακτική διαδικασία για την περίπτωση ήσσονος σημασίας τροποποιήσεων, δηλαδή κάθε τρία χρόνια κατά το δεύτερο εξάμηνο του ημερολογιακού έτους, είτε με έκτακτη διαδικασία, σε διάστημα μικρότερο της τριετίας, εφόσον πρόκειται για την περίπτωση ουσιαστικής αναδιοργάνωσης της προσήκουσας (relevant) διοικητικής δομής της χώρας, η λεγόμενη έκτακτη διαδικασία.

Στην περίπτωση της έκτακτης διαδικασίας, θα πρέπει να τηρούνται συγκεκριμένα κριτήρια που προβλέπονται στο άρθρο 3 του Κανονισμού:

Πρώτον, οι υφιστάμενες διοικητικές μονάδες να χρησιμοποιούνται για τον ορισμό των εδαφικών μονάδων. Διοικητική μονάδα είναι η γεωγραφική περιοχή στην οποία μια διοικητική αρχή έχει την εξουσία να λαμβάνει διοικητικές ή πολιτικές αποφάσεις σχετικά με την εν λόγω περιοχή, εντός του θεσμικού και νομικού πλαισίου του κράτους-μέλους.

Δεύτερον, το μέσο μέγεθος των διοικητικών μονάδων θα πρέπει να βρίσκεται εντός συγκεκριμένων ορίων πληθυσμού που προβλέπονται από τον Κανονισμό. Συγκεκριμένα: για το επίπεδο NUTS I, το ελάχιστο όριο πληθυσμού είναι 3 εκ. και το μέγιστο 7 εκ., για το επίπεδο NUTS II το ελάχιστο όριο πληθυσμού είναι 800.000 και το μέγιστο 3 εκ., για το επίπεδο NUTS III το ελάχιστο όριο πληθυσμού είναι 150.000 και το μέγιστο 800.000.

Τρίτον, εφόσον σε ένα κράτος-μέλος δεν υπάρχουν διοικητικές μονάδες κατάλληλου μεγέθους για ένα συγκεκριμένο διοικητικό επίπεδο NUTS, αυτό δημιουργείται με ομαδοποίηση κατάλληλου αριθμού υφιστάμενων μικρότερων συνορευουσών διοικητικών μονάδων. Οι προκύπτουσες διοικητικές μονάδες αναφέρονται ως «μη διοικητικές μονάδες».

Τα εκτελεστικά μέτρα της Επιτροπής τίθενται σε ισχύ, ως προς τη διαβίβαση των στοιχείων, την 1^η Ιανουαρίου του δεύτερου έτους μετά τη θέσπισή τους. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι, από τη στιγμή που λαμβάνεται η απόφαση για τροποποίηση των NUTS, μεσολαβεί χρονικό διάστημα ενός τουλάχιστον ημερολογιακού έτους μέχρι να αρχίσουν να λαμβάνονται υπόψη τα νέα εδαφικά στατιστικά δεδομένα της χώρας.

Σε κάθε περίπτωση, τόσο για τη διοικητική αναδιοργάνωση των περιφερειών της χώρας με καθαρά αναπτυξιακά κίνητρα, όσο και για την πιθανότητα διεκδίκησης καλύτερων δημοσιονομικών αποτελεσμάτων στο μέλλον, η Ελλάδα χρειαζόταν μια πολύ σοβαρή μελέτη προσδιορισμού των νέων ορίων των Περιφερειών της και, βεβαίως, τη θέσπιση νομικού πλαισίου.

Σύνοψη - Συμπέρασμα

Η Ε.Ε. προκειμένου να υπολογίσει και να κατανείμει τους Κοινοτικούς πόρους, υποδιαιρεί υποχρεωτικά μια χώρα σε τρία γεωγραφικά επίπεδα που αντιστοιχούν σε διοικητικές μονάδες: το εθνικό, τις Περιφέρειες και τους Νομούς ή αλλιώς «Εδαφικές Στατιστικές Μονάδες» (NUTS). Οι Κοινοτικές ενισχύσεις υπολογίζονται στο επίπεδο 2 που αντιστοιχεί στις Διοικητικές Περιφέρειες (το επίπεδο 3 αντιστοιχεί στους Νομούς της χώρας). Οι υπολογισμοί γίνονται στο επίπεδο που ορίζεται από το Κράτος – μέλος και ταυτοποιείται από την Επιτροπή. Για τη χώρα μας έχουν ταυτοποιηθεί οι δεκατρείς Περιφέρειες. Η διοικητική αναδιάρθρωση σε επίπεδο δήμων, νομών και περιφερειών είναι αποκλειστική αρμοδιότητα

του Κράτους – Μέλους. Όμως για να εγκριθεί από την Ε.Ε. απαιτείται διαπραγμάτευση για την ταυτοποίηση των όποιων αλλαγών από την Eurostat κατά τα επίπεδα NUTS. Με βάση τον Κανονισμό ΕΚ 1059/2003, τυχόν νέα ταυτοποίηση γίνεται : ανά τριετία εφόσον η διοικητική αναδιοργάνωση είναι ήσσονος σημασίας ή συντομότερα εφόσον είναι ουσιαστική.

Μέχρι να τεθεί σε ισχύ ο Κανονισμός (11 Ιουλίου 2003), οι όποιες αλλαγές ρυθμίζονταν σε διμερές επίπεδο μεταξύ Eurostat και Εθνικών Στατιστικών Υπηρεσιών. Έτσι Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Γερμανία και Φιλανδία τροποποίησαν το επίπεδο των περιφερειών και πέτυχαν καλύτερες κατανομές πόρων για την περίοδο 2007-2013. Τότε, όπως αναλυτικά αναφέρθηκε ανωτέρω, χάθηκε μια μεγάλη ευκαιρία για τη χώρα. Παρ' όλο που η ΕΣΥΕ και το ΥΠΟΙΟ είχαν την δυνατότητα να προβλέψουν τις οικονομικές και δημογραφικές εξελίξεις στην Ελλάδα, η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ δεν προχώρησε σε πρόταση τροποποίησης.. Και αυτό μπορεί να μη μας κόστισε ως προς το ύψος του δημοσιονομικού φακέλου που η Κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας διαπραγματεύτηκε και πέτυχε το 2005, αλλά μας κόστισε ως προς τις επιλεξιμότητες και το χαμηλό ανώτατο ύψος μεταβιβάσεων ειδικά στις Περιφέρειες Νοτίου Αιγαίου και Στερεάς Ελλάδας.

Η νέα διαδικασία και το χρονοδιάγραμμα

Μετά τη θέση σε ισχύ του νέου Κανονισμού η τροποποίηση, ή η νέα ταυτοποίηση γίνεται (βάσει του άρθρου 5 παρ. 4) είτε ανά τριετία (τακτική διαδικασία) εφόσον πρόκειται για τροποποιήσεις ήσσονος σημασίας, είτε συντομότερα (έκτακτη διαδικασία), εφόσον πρόκειται, όπως ορίζει ο Κανονισμός, για ουσιαστική αναδιοργάνωση της προσήκουσας διοικητικής δομής της χώρας. Από τη στιγμή που αποφασίσει η Επιτροπή την τροποποίηση των NUTS, μεσολαβεί τουλάχιστον ένα έτος μέχρι να αρχίσουν να λαμβάνονται υπόψη τα νέα εδαφικά στατιστικά δεδομένα της χώρας (σύμφωνα με τον Κανονισμό «τα εκτελεστικά μέτρα της Επιτροπής τίθενται σε ισχύ, ως προς τη διαβίβαση των στοιχείων, την 1^η Ιανουαρίου του δεύτερου έτους μετά τη θέσπισή τους»).

Οι στόχοι της περιόδου 2000-2006 και οι επιλεξιμότητες για την περίοδο 2014-2020

Οι Κοινοτικές ενισχύσεις χορηγούνται ανάλογα με την οικονομική ευρωστία κάθε περιφέρειας NUTS 2 η οποία εκφράζεται ως ποσοστό του περιφερειακού ΑΕΠ/κάτοικο σε σχέση με τον κοινοτικό μέσο όρο (100%), σε μονάδες αγοραστικής δύναμης (PPS). Οι κατηγορίες που ίσχυαν την περίοδο 2007-2013 είναι τρεις: (1) ο Στόχος σύγκλισης (Στόχος 1): ΑΕΠ/κάτοικο < 75% (EU25), (2) η Στατιστική σύγκλιση (phasing out) όπου υπάγονται οι περιφέρειες, οι οποίες θα ήταν κάτω από το κατώφλι του 75% στην Ευρώπη των 15 (EU15), ωστόσο το ξεπέρασαν λόγω της διεύρυνσης (EU25) και (3) η Φυσική σύγκλιση (phasing in) όπου το ΑΕΠ/κάτοικο > 75% (EU15).

Από τα διαθέσιμα σήμερα (4.02.2011) στοιχεία, φαίνεται ότι στο δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020, επέρχονται οι ακόλουθες αλλαγές :

- Στο Στόχο 1 (καθεστώς αμιγούς σύγκλισης) παραμένουν μόνο οι Περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Ηπείρου και Δυτικής Ελλάδας
- Σε καθεστώς μετάβασης εκτός στόχου 1 (στατιστική σύγκλιση) εισέρχονται οι Περιφέρειες Θεσσαλίας, Πελοποννήσου, Ιονίων Νήσων και Βορείου Αιγαίου και παραμένουν οι Περιφέρειες Κεντρικής και Δυτικής Μακεδονίας.

- Σε καθεστώς μετάβασης εντός στόχου 2 (φυσική σύγκλιση) εισέρχεται η Αττική (σήμερα βρίσκεται στη στατιστική σύγκλιση) και η Κρήτη (σήμερα βρίσκεται σε καθεστώς αμιγούς σύγκλισης) και παραμένουν οι Περιφέρειες Στερεάς Ελλάδας και Νοτίου Αιγαίου.

Συνεπώς το τοπίο των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων αλλάζει επικίνδυνα για την Ελλάδα.

Σύμφωνα με την πρόταση που θα κάνει η Επιτροπή, δηλ. τις χρονοσειρές των στατιστικών στοιχείων που θα χρησιμοποιήσει ή τη βάση για τη συζήτηση των επιλεξιμοτήτων (Ε.Ε. 27 ή άλλη), ο εθνικός μέσος όρος υπερβαίνει τον Κοινοτικό (EU GNI), με αποτέλεσμα η Ελλάδα να μην αντλήσει πόρους ούτε από το Ταμείο Συνοχής.

Συμπέρασμα

Η Κυβέρνηση μπορούσε να αντιμετωπίσει το πρόβλημα με μια έγκαιρη και ριζική αναδιάρθρωση του διοικητικού χάρτη της χώρας με κατάλληλες μετακινήσεις Νομών και συνενώσεις Περιφερειών, λαμβάνοντας υπόψη και τις ανάγκες : (α) αποτελεσματικότερης Κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής (ευρωπαϊκή διάσταση) και (β) άρσης των ανισοτήτων σε επίπεδο Χώρας, Περιφέρειας αλλά και Νομού, που επί σειρά ετών υπονομεύουν την οικονομική και κοινωνική συνοχή (εθνική διάσταση).

Αν και είναι γνωστή η μεγάλη ευθύνη της προηγούμενης διοικητικής οργάνωσης της χώρας, ο «Καλλικράτης» διατήρησε τα κριτήρια (γεωγραφικά, οικονομικά, κοινωνικά, πολιτικά και διοικητικά) με βάση τα οποία προέκυψε δεκαετίες πριν και τα οποία έχει ήδη ακυρώσει η σημερινή οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα.

Αντίθετα, μια νέα, σύγχρονη διοικητική αναδιοργάνωση θα έπρεπε : να οδηγεί σε ανταγωνιστικότερες περιφέρειες που να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικότερα τις προκλήσεις, να δημιουργεί ισχυρότερες δομές που να αυξάνουν την αποτελεσματικότητα των αναπτυξιακών πολιτικών, να αποφεύγει δραματικές αλλαγές στο τι μπορούμε και τι δεν μπορούμε να χρηματοδοτήσουμε σε μια περιφέρεια (αυτό που αποκαλούμε επιλεξιμότητα), και τέλος, να εγγυάται την επωφελέστερη δυνατή Κοινοτική χρηματοδότηση.

Η Κυβέρνηση δεν διασφάλισε τίποτε από αυτά.

Ως προς την ταυτοποίηση, η Κυβέρνηση είχε δυο επιλογές : ή να διατηρήσει τις σημερινές Περιφέρειες εφόσον απέκλεισε την αναδιάρθρωσή τους σε ευρύτερες, ή να ορίσει τις επτά Γενικές Διοικήσεις.

Στην πρώτη περίπτωση, οι επιπτώσεις στα Κοινοτικά κονδύλια και τις επιλεξιμότητες θα είναι όπως φάνηκε από τα ανωτέρω, τεράστιες.

Στη δεύτερη περίπτωση, με δεδομένο το ότι ο χαρακτήρας των επτά Γενικών Διοικήσεων δεν είναι αναπτυξιακός, αντίθετα με το πώς παρουσιάζεται από την Κυβέρνηση, θα έπρεπε να πεισθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και κυρίως η Eurostat ότι πρόκειται περί «ουσιαστικής αναδιοργάνωσης» κάτι εξαιρετικά αβέβαιο. Και αυτό διότι οι πόροι, κατανέμονται στην περιοχή όπου μια διοικητική αρχή έχει εξουσία να λαμβάνει εκείνες τις διοικητικές ή πολιτικές αποφάσεις που έχουν αντίκτυπο στην περιφερειακή ανάπτυξη. Η δε Επιτροπή εξετάζει αν οι στόχοι της περιφερειακής πολιτικής μπορούν να επιτύχουν με τις εξουσίες που παραχωρούνται στην περιοχή αυτή.