



Ενημερωτικό Σημείωμα

Η δημιουργία πέντε Μειζόνων Διοικητικών Περιφερειών

Λαμβάνοντας υπόψη τα συμπεράσματα των αξιολογήσεων των επιπτώσεων των ΚΠΣ στη χώρα μας, καθώς και τα προβλήματα του σχεδιασμού και της εφαρμογής του Γ΄ ΚΠΣ, το πρώην ΥΠΟΙΟ (Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης) εξέτασε εγκαίρως (2005) τη δυνατότητα αναδιάρθρωσης των ορίων και των αρμοδιοτήτων των 13 Περιφερειών στο πλαίσιο των νέων όρων που προδιαγράφονταν για την περίοδο 2007-2013.

Τα σχέδια των Κανονισμών της περιόδου 2007-2013 διαμόρφωναν ιδιαίτερα απαιτητικές συνθήκες σχεδιασμού και εφαρμογής των παρεμβάσεων με αποκέντρωση στις Περιφέρειες του προγραμματισμού, της διαχείρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου αυτών. Παράλληλα, ενίσχυαν τη συνεργασία μεταξύ Ευρωπαϊκών Περιφερειών χωρίς τη συμμετοχή των κεντρικών οργάνων του κράτους. Όλα αυτά, αλλά μαζί με τον συντονισμό των Προγραμμάτων στην Περιφέρεια και τη διασύνδεσή τους με τα εθνικά (τομεακά) προγράμματα, απαιτούσαν κατάλληλη οργανωτική δομή που μόνο μεγαλύτερες και ισχυρότερες περιφέρειες μπορούσαν να προσφέρουν.

Ταυτόχρονα, είχε διαμορφωθεί η αντίληψη ότι, στο πλαίσιο του διευρυνόμενου διεθνούς ανταγωνισμού, οι διοικητικές αρχές σε κάθε γεωγραφικό επίπεδο έπρεπε να συνεισφέρουν στον γενικό στόχο επίτευξης της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, αξιοποιώντας τα συγκριτικά πλεονεκτήματα κάθε γεωγραφικού χώρου. Δηλαδή, πέρα από το κεντρικό κράτος, και οι περιφερειακές διοικήσεις, οι τοπικές διοικήσεις, τα μητροπολιτικά αστικά κέντρα όφειλαν να αναπτύσσουν δραστηριότητα σε έναν ολοένα διευρυνόμενο γεωγραφικό χώρο.

Από αυτή την άποψη, μία ισχυρή περιφερειακή οργάνωση θα μπορούσε με βελτιωμένο τρόπο να αναπτύξει αυτές τις δραστηριότητες.

Το μέγεθος μιας διοικητικής περιφέρειας προσδιορίζεται επίσης από το γεγονός ότι θα πρέπει να διαμορφώνονται ολοκληρωμένα περιφερειακά συγκροτήματα, στα οποία να λειτουργούν οικονομίες που δεν θα στηρίζονται αποκλειστικά σε έναν οικονομικό κλάδο (μονοκαλλιέργεια), αλλά και σε άλλους, ούτως ώστε να διαμορφώνονται συνέργειες μεταξύ των οικονομικών κλάδων και τυχόν αρνητική εξέλιξη σε έναν από αυτούς να μπορεί να αντισταθμισθεί από έναν άλλο.

Το σχετικά μεγάλο μέγεθος μιας διοικητικής περιφέρειας επιτρέπει επίσης τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας με συνέπεια την ευχερέστερη και πιο αυτόνομη σχετικά συμμετοχή στη διεθνή ανταγωνιστική οικονομία. Τέτοια μεγέθη περιφερειών φυσιολογικά πρέπει να έχουν πληθυσμό μεγαλύτερο του ενός εκατομμυρίου, ενώ τρία έως τέσσερα είναι συνήθη στην ΕΕ. Φυσικά υπάρχει προσαρμογή κάθε φορά με βάση τις ιδιαίτερες συνθήκες.

Παρά τον έντονο κατακερματισμό της χώρας μας με τον γεωγραφικό διαμελισμό, την ορεινότητα και τον νησιωτικό χαρακτήρα, η ολοκλήρωση του δικτύου υποδομών και η οικονομική ανάπτυξη των περιφερειών, επέτρεπαν στην Ελλάδα να οργανώσει ένα σύστημα περιφερειών με ολοκληρωμένη αναπτυξιακή προοπτική. Ήταν, άλλωστε, γεγονός ότι, στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η κατάσταση στα δίκτυα υποδομών δεν άφηνε πολλά περιθώρια για περιφερειακή οργάνωση σε μεγαλύτερες γεωγραφικές ενότητες.

Αντίθετα, σήμερα, με την ανάπτυξη γενικών δικτύων υποδομών και ιδιαίτερα των μεταφορών, η οικονομική και κοινωνική δραστηριότητα μπορεί να εκτυλίσσεται σε ένα μεγαλύτερο γεωγραφικά χώρο.

Σε καθημερινή βάση, ο χώρος εργασίας, αλλά και κοινωνικής δραστηριότητας, μπορεί να εκτείνεται σε αποστάσεις δεκάδων χιλιομέτρων, πράγμα που οδηγεί στη δυνατότητα δημιουργίας ευρύτερων διοικήσεων στο τοπικό επίπεδο. Οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες, που δεν έχουν την ίδια καθημερινή περιοδικότητα, αλλά εκτυλίσσονται λ.χ. ανά δεκαπενθήμερο ή ανά μήνα και που περιλαμβάνουν μετακίνηση στο κέντρο μιας περιφέρειας, επίσης μπορούν να εκτυλίσσονται σε ένα ευρύτερο γεωγραφικό πεδίο με ακτίνα για παράδειγμα δύο-τριών ωρών. Εκτός από αυτό, η ραγδαία εξέλιξη στα μέσα ηλεκτρονικής επικοινωνίας απομειώνει όλο και περισσότερο τη σημασία του γεωγραφικού παράγοντα.

Αυτή ήταν η βάση για να τεκμηριωθεί η αναγκαιότητα διερεύνησης της δυνατότητας μιας νέας περιφερειακής οργάνωσης της χώρας (ενόψει και του σχεδιασμού του ΕΣΠΑ).

Βέβαια, τυχόν συνδυασμός της νέας αυτής οργάνωσης με τη δημιουργία στατιστικών δεδομένων που θα ευνοούσαν κατά τη διαπραγμάτευση των δημοσιονομικών προοπτικών της Ε.Ε. (Κοινοτικός προϋπολογισμός), θα έκανε τη δυνατότητα αυτή περισσότερο εύκολη από πολιτικής απόψεως. Όπως εξηγείται και σε άλλο σημείωμα, τελευταία 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 αποτέλεσμά 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 ρυθμίζονταν 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 επιβεβαιώνει 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.

Έτσι, τον Ιανουάριο του 2005 η Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης προχώρησε στην ανάθεση Ειδικής Εμπειρογνωμοσύνης για τον «επιαναπροσδιορισμό των ορίων των προγραμματικών περιφερειών στην Ελλάδα σύμφωνα με τον Κανονισμό 1059/2003» βάσει πολύ συγκεκριμένων προδιαγραφών και παραδοτέων.

Στη βάση της μελέτης αυτής, τεκμηριώθηκε η σκοπιμότητα της διοικητικής αναδιάρθρωσης της χώρας λαμβάνοντας υπόψη επτά παραμέτρους:

Πρώτον, οι νέες Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές για τη Συνοχή και οι Κανονισμοί ισχυροποιούν τη συνυπευθυνότητα ΕΕ και κρατών-μελών στο στρατηγικό επίπεδο και «επιανεθνοκοποιούν» την περιφερειακή πολιτική στο επίπεδο του λεπτομερούς σχεδιασμού και της εφαρμογής. Συνεπώς, σε μια ριζική αναδιάρθρωση του εθνικού σχεδιασμού της περιφερειακής πολιτικής, θα μπορούσε να ενταχθεί και η περιφερειακή αναδιάρθρωση.

Δεύτερον, οι σημερινές περιφέρειες δεν διαθέτουν επαρκές μέγεθος για να υποστηρίξουν την ανταγωνιστικότητά τους. Το πλήθος τους είναι δυσανάλογα μεγάλο με μέσο οικονομικό μέγεθος μικρότερο αυτού όχι μόνο των κυριότερων κρατών-μελών της ΕΕ-15, αλλά και των χωρών της διεύρυνσης. Σε όλες τις περιφέρειες, πλην της Αττικής και, κατά περίπτωση, της Κεντρικής Μακεδονίας, οι τιμές των δεικτών ανταγωνιστικότητας και καινοτομίας είναι εξαιρετικά χαμηλές.

Από την επεξεργασία στοιχείων της Eurostat, φάνηκε ότι, σε πληθυσμιακά συγκρίσιμες χώρες, το πλήθος των περιφερειών κυμαίνεται από 7 έως 11 και στις χώρες της διεύρυνσης από 4 (Σλοβακία) έως 16 (Πολωνία). Το Ακαθάριστο Περιφερειακό Προϊόν της μέσης ελληνικής περιφέρειας ήταν, κατά μέσο όρο, μικρότερο του αντίστοιχου μιας ουγγρικής ή σλοβακικής περιφέρειας, το 1/3 μιας ισπανικής και το 1/2 μιας αυστριακής, φινλανδικής ή πορτογαλικής. Στη μέση ελληνική περιφέρεια, η επενδυτική προσπάθεια, δηλαδή το σύνολο του Ακαθάριστου Σχηματισμού Παγίου Κεφαλαίου, ήταν ίση με το 1/5 μιας μέσης ιταλικής, μικρότερη από μια μέση πολωνική και λίγο υψηλότερη από μια μέση σερβική ή ουγγρική.

Τρίτον, ενώ στην Προγραμματική Περίοδο 2007-2013 επιβάλλεται στενή σύνδεση της περιφερειακής πολιτικής με τη Στρατηγική της Λισαβόνας, οι ελληνικές περιφέρειες στερούνταν ανάλογης εμπειρίας, ικανοτήτων και μηχανισμών, διότι, στη διάρκεια τριών ΚΠΣ, η αναπτυξιακή προσπάθεια επικεντρώθηκε κυρίως στις υποδομές, π.χ. στο Γ΄ ΚΠΣ. Το σύνολο των παρεμβάσεων για το παραγωγικό περιβάλλον απορροφούσε το 22% της Κοινοτικής συνδρομής έναντι 30,5% στην Ισπανία και 48,5% στη νότια Ιταλία, η δε συμμετοχή των υποδομών ήταν δυσανάλογα υψηλή. Η αδυναμία των οικονομιών των ελληνικών περιφερειών να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις του ανταγωνιστικού διεθνούς περιβάλλοντος είχε, άλλωστε, καταγραφεί σε όλα τα προγραμματικά έγγραφα του Γ΄ ΚΠΣ.

Τέταρτον, η περιφερειακή διάρθρωση της χώρας πρέπει να αντιμετωπίσει το περιφερειακό πρόβλημα, το οποίο είναι κατ' αρχάς πρόβλημα υπερσυγκέντρωσης και κατά δεύτερο λόγο πρόβλημα σοβαρών ενδο-περιφερειακών ανισοροπιών.

Πράγματι, οικονομική δραστηριότητα και επιχειρηματικότητα συγκεντρώνονταν σε δύο μόνο περιφέρειες, την Αττική και, δευτερευόντως, την Κεντρική Μακεδονία, το δε κατά κεφαλήν εισόδημα ήταν κατώτερο του μέσου εθνικού όρου παντού πλην της Αττικής. Η Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία παραγόταν κατά 50% στην Αττική και την Κεντρική Μακεδονία ή κατά

80% σε 7 από τις 13 περιφέρειες. Η Αττική και η Κεντρική Μακεδονία προσέλκυαν το 50% των συνολικών επενδύσεων και τα 3/4 των ιδρυόμενων νέων επιχειρήσεων. Σε 12 περιφέρειες το δηλωθέν κατά κεφαλήν εισόδημα ήταν κατώτερο του μέσου εθνικού και σε 9 περιφέρειες οι κατά κεφαλήν καταθέσεις ήταν χαμηλότερες από το 80% του μέσου εθνικού όρου.

Επίσης, πλην Αττικής και Νοτίου Αιγαίου, στο εσωτερικό των περιφερειών εντοπίστηκαν μεγάλες διαφορές στον ρυθμό ανάπτυξης μεταξύ νομών, ακόμη και νομοί με μακροπρόθεσμη μείωση του ΑΕΠ. Για παράδειγμα, ένας νομός της Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης είχε την περίοδο 1996-2000 αρνητικό ετήσιο ρυθμό μεταβολής ΑΕΠ, ενώ δύο νομοί της ίδιας περιφέρειας είχαν θετικό ρυθμό μεταξύ 6 και 9%. Επίσης, στην Κεντρική Μακεδονία, δύο νομοί είχαν αρνητικό ρυθμό, ενώ οι υπόλοιποι πέντε είχαν θετικό. Αντίστοιχες ανισοροπίες εμφανίζονταν μεταξύ χωρικών ενοτήτων στο εσωτερικό του ίδιου του νομού: πρωτεύουσα-περίμετρος, πεδινές-ορεινές περιοχές, παραθαλάσσιες-εσωτερικές ζώνες.

Πέμπτον, η σημερινή διάρθρωση των περιφερειών συμβάλλει στην εμφάνιση στατιστικών «παραδόξων» με σημαντικές αρνητικές συνέπειες. Τα στοιχεία του κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατά περιφέρεια, βάσει των οποίων ορίζεται η κατά στόχο επιλεξιμότητά τους, δεν αντανakλούν τις πραγματικές αναπτυξιακές δυνατότητες ή αδυναμίες τους, π.χ., με βάση το κατά κεφαλήν Ακαθάριστο Περιφερειακό Προϊόν σε Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης, Αττική και Κεντρική Μακεδονία κατατάσσονται στην 3η και 5η θέση «ανάπτυξης» αντιστοίχως, ενώ η Στερεά Ελλάδα στη 2η και η Δυτική Μακεδονία στην 4η, με επιπτώσεις στην επιλεξιμότητα τους κατά τη νέα Προγραμματική Περίοδο.

Έκτον, ουδέποτε οι περιφέρειες άσκησαν ουσιαστικά τις προγραμματικές τους αρμοδιότητες. Η υλοποίηση του Γ΄ ΚΠΣ επέβαλε τη δημιουργία διακριτής δομής: οι ΕΥΔ δεν αποτελούν οργανικό τμήμα των περιφερειών, τα Περιφερειακά Συμβούλια περιορίζονται μόνο σε διαδικασίες διαβούλευσης, ενώ οι Διευθύνσεις Σχεδιασμού και Ανάπτυξης περιορίζονται σε ρόλο Τελικού Δικαιούχου. Δηλαδή, λειτουργεί μια διοίκηση «δύο ταχυτήτων», μια πιο σύγχρονη για τα συγχρηματοδοτούμενα Προγράμματα και μια παλαιά και ανεπαρκής για τα Εθνικά Προγράμματα.

Έβδομον, δεν υφίσταται ένα «βέλτιστο» πρότυπο περιφερειακής διάρθρωσης. Στα περισσότερα κράτη-μέλη της ΕΕ, η περιφερειοποίηση εμφανίστηκε ως μέσο ενίσχυσης της πολιτικής Συνοχής, υπό διάφορους τύπους, σε σύνδεση με τις ειδικές Κοινοτικές απαιτήσεις και με έντονη τάση μεγέθυνσης.

Λαμβάνοντας υπόψη τις παραμέτρους και τα στοιχεία αυτά ορίστηκαν επτά συγκεκριμένα κριτήρια για μια αποτελεσματική αναδιάρθρωση των περιφερειών:

Πρώτον, η διοικητική διάρθρωση πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα για μια σαφή διάκριση των λειτουργιών σχεδιασμού, παρακολούθησης, αξιολόγησης, ελέγχου και εφαρμογής των αναπτυξιακών παρεμβάσεων. Η σημερινή διάρθρωση προέκυψε στο τέλος μιας μακρόχρονης διαδικασίας στη διάρκεια της οποίας, κατά περιόδους, ίσχυσαν στατιστικές περιφέρειες, χώροι ευθύνης χωρικών υπηρεσιών π.χ. Βορείου Ελλάδος και Αιγαίου, περιοχές ευθύνης Γενικών Γραμματέων της δικτατορίας, προγραμματικές περιφέρειες υπουργείου Συντονισμού με τις Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης, περιοχές εφαρμογής ΜΟΠ, περιφέρειες νόμου 1622/86. Σε όλη αυτή την εξέλιξη, πρυτάνευσαν ιστορικά και γεωγραφικά κριτήρια, οικονομικές πρακτικές και κοινωνικοί, πολιτικοί και διοικητικοί παράγοντες, όπως η ακτίνα επιρροής μητροπολιτικών δραστηριοτήτων, η εμβέλεια των τοπικών αγορών, η δομή των υπηρεσιών των κεντρικών υπηρεσιών, οι αρμοδιότητες των

νομαρχιακών υπηρεσιών, η τοπική ταυτότητα, οι τοπικοί και περιφερειακοί μηχανισμοί της κοινωνίας των πολιτών κ.λπ. Έτσι, δεν συντελέστηκε, εκ των προτέρων, προσδιορισμός τους με βάση τις προγραμματικές ανάγκες, η δε υποστήριξη της περιφερειακής ανάπτυξης είναι μία μόνο από τις αρμοδιότητες που αποκεντρώθηκαν.

Δεύτερον, η περιφερειακή αναδιάρθρωση πρέπει να αντιμετωπίζει τις κύριες προοπτικές ή απειλές για την ανάπτυξη των περιφερειών, προς βορρά τις χώρες της νέας και της επόμενης διεύρυνσης αλλά και τις προβληματικές ζώνες των δυτικών Βαλκανίων, προς ανατολάς την Τουρκία και τις μεσανατολικές χώρες, προς νότο τις μεσανατολικές χώρες, και προς δυσμάς την Ιταλία, και να είναι συμβατή με τα υφιστάμενα και σχεδιαζόμενα δι-ευρωπαϊκά δίκτυα. Δηλαδή, να μη διασπάται, κατά το δυνατόν, η περιοχή επιρροής ενός καίριου άξονα που διέρχεται από ελληνικό έδαφος, ώστε αυτή να καθίσταται επωφελής για ένα σύνολο περιφερειών μέσα από την προσέλκυση συνοδευτικών δραστηριοτήτων, π.χ. Εγνατία Οδός, Ιόνια Οδός, ΠΑΘΕ, θαλάσσιοι άξονες μεταφορών.

Τρίτον, το πλήθος των περιφερειών πρέπει να είναι τέτοιο, ώστε να προκύπτουν σημαντικές ανταγωνιστικές οικονομικές οντότητες χωρίς να δημιουργούνται διοικητικές μονάδες ανταγωνιστικές των εθνικών. Το μέγεθός τους πρέπει να διευκολύνει την αποδοτικότερη αξιοποίηση πόρων και προσωπικού, και να είναι συγκρίσιμο με των άλλων για να μην προκύψουν μεγάλες διαφορές.

Τέταρτον, η χάραξη των ορίων των Περιφερειών δεν πρέπει να διαταράσσει τη σημερινή γεωγραφική, οικονομική, κοινωνική και πολιτική συνέχεια και συνάφεια ή κάποιες υφιστάμενες εξαιρετικά έντονες ιδιαιτερότητες, π.χ. ήταν ανέφικτη, αν και εμφανιζόταν ως σκόπιμη, η διοικητική σύνδεση Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας και ήταν δύσκολη μία αντίστοιχη σύνδεση Πελοποννήσου και Κρήτης.

Πέμπτον, δεν ήταν ευκατάρια μια απότομη ριζική ανατροπή της αποκεντρωτικής δομής της χώρας, δεδομένου ότι η περιφερειοποίηση ήταν ένα σχετικά πρόσφατο επίτευγμα της ελληνικής διοίκησης. Επίσης, η αναδιάρθρωση δεν πρέπει να θίγει σημερινά όρια νομών, για να αποφευχθεί ευρύτερη διοικητική αναστάτωση, π.χ. μία νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να υπάγεται σε μια περιφέρεια για εκτέλεση έργων (Τελικός Δικαιούχος) και σε μια άλλη για τον αναπτυξιακό προγραμματισμό (ως μονάδα σχεδιασμού και παρακολούθησης).

Έκτον, κάθε περιφέρεια πρέπει να περιλαμβάνει ένα σημαντικό οικονομικό και διοικητικό κέντρο, ει δυνατόν μητροπολιτικής εμβέλειας, ώστε να εξασφαλίζονται καλύτερες συνθήκες διοίκησης της ανάπτυξης και οργάνωσης και στελέχωσης των υπηρεσιών. Τέτοια κέντρα είναι η Αθήνα, η Θεσσαλονίκη, η Πάτρα, το Ηράκλειο, η Λάρισα κ.λπ. Η αναδιάρθρωση πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη τη σημερινή και τη σχεδιαζόμενη διαθεσιμότητα κοινωνικών υποδομών, για την καλύτερη αξιοποίησή τους.

Έβδομον, οι νέες περιφερειακές οντότητες πρέπει να καλύπτουν οικονομικά σύνολα με κατά μέσο όρο ικανοποιητικότερους δείκτες από τους αντίστοιχους των σημερινών περιφερειών. Το ζητούμενο είναι η διαμόρφωση ισχυρών απόλυτων μεγεθών και η περαιτέρω μείωση των δια-περιφερειακών ανισοτήτων.

Εφαρμόζοντας τα κριτήρια αυτά, προέκυψε ως καταλληλότερο το σχήμα περιφερειακής διάρθρωσης, κατά το οποίο «συνενώνονται» ανά τρεις οι υφιστάμενες περιφέρειες και δημιουργούνται Διευρυμένες/Μείζονες Περιφέρειες, ως εξής:

Στη Βόρεια Ελλάδα: η Ανατολική Μακεδονία-Θράκη, η Κεντρική Μακεδονία και η Δυτική Μακεδονία, ως «βορειο-ελλαδικό τόξο» ως προς τις χώρες της επόμενης διεύρυνσης της ΕΕ και ως ζώνη επιρροής της Εγνατίας οδού, με έδρα τη Θεσσαλονίκη.

Στη Δυτική Ελλάδα: τα Ιόνια νησιά, η Δυτική Ελλάδα και η Πελοπόννησος, ως «δυτικο-ελλαδικό τόξο» με εγγύτητα στα «παλαιά» κράτη-μέλη και ως ζώνη επιρροής της Ιόνιας οδού, με έδρα την Πάτρα,

Στην Ανατολική Ελλάδα: το Βόρειο Αιγαίο, το Νότιο Αιγαίο και η Κρήτη, ως «νοτιο-ανατολικό ελλαδικό τόξο» ως προς τις χώρες της Ασίας και Αφρικής και ειδικότερα για την αντιμετώπιση των προκλήσεων από ενδεχόμενη ένταξη της Τουρκίας στην ΕΕ, με έδρα τον Πειραιά.

Στην Κεντρική Ελλάδα: η Θεσσαλία, η Ήπειρος, η Στερεά Ελλάδα, ως «κεντρικός κορμός» της χώρας, με έδρα τη Λάρισα.

Στην Αττική, όλη η περιφέρεια με έδρα την Αθήνα.

Με βάση την αναδιάρθρωση αυτή επιτυγχάνονταν τέσσερις βασικοί στόχοι :

Πρώτον, η διαμόρφωση περιφερειών με ολοκληρωμένο αναπτυξιακό προφίλ, με σημαντική μεταποιητική δραστηριότητα, καθώς επίσης και ένα ισχυρό κέντρο παροχής υπηρεσιών υψηλής στάθμης, οικονομικές, κοινωνικές, διοικητικές υπηρεσίες, κ.λπ.

Δεύτερον, ένα επαρκές μέγεθος για να ασκεί η περιφέρεια συγκρίσιμες δραστηριότητες με τις ομόλογες ευρωπαϊκές περιφέρειες ώστε να μπορεί στο μέλλον να διαθέτει επαρκές στελεχιακό δυναμικό σε πολιτικό, διοικητικό, οικονομικό πεδίο, για να δημιουργεί ισότιμες και επωφελείς συνεργασίες στον ευρωπαϊκό χώρο.

Τρίτον, προσαρμογή των οριζόντιων και κατακόρυφων σχέσεων της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης στις νέες δομές λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Η κατεύθυνση αυτή συνάδει και με τις ευρωπαϊκές αντιλήψεις για την προώθηση νέων αρχών διακυβερνησιμότητας λαμβάνοντας επίσης υπόψη και το κριτήριο της απλούστευσης.

Τέταρτον, ο αναπτυξιακός προγραμματισμός της περιφέρειας είναι ο άξονας γύρω από τον οποίο δομούνται οι αρμοδιότητές της. Έτσι, οι Μείζονες Περιφέρειες θα ορίζονταν ως Στατιστικές Μονάδες NUTS II της Ελλάδας και θα συγκέντρωναν όλες τις προγραμματικές και διαχειριστικές αρμοδιότητες σχετικά με τις συγχρηματοδοτούμενες δημόσιες επενδύσεις, αλλά και τις εθνικές, αναλαμβάνοντας κατ' αποκλειστικότητα τις αποκεντρωμένες λειτουργίες που αφορούν στον σχεδιασμό, την εφαρμογή, την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την αξιολόγηση του προγραμματισμού της ανάπτυξης, εντός της χωρικής τους αρμοδιότητας, στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού, των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ, του ΕΣΠΑ και του ΠΔΕ. Θα αποτελούσαν δε τις περιφερειακές μονάδες επιπέδου 2 για την κατανομή των Κοινοτικών πόρων.

Οι υφιστάμενες 13 περιφέρειες του νόμου 1622 θα ορίζονταν ως Στατιστικές Μονάδες NUTS III και θα παρέμεναν ως περιφερειακές μονάδες σε κατώτερο επίπεδο, διατηρώντας, πλην εκείνων που θα μεταφέρονταν στις Μείζονες Περιφέρειες, όλες τους τις αρμοδιότητες που σχετίζονται με την εκτέλεση έργων και παρεμβάσεων καθώς και τις αρμοδιότητες του Περιφερειακού Συμβουλίου που αναφέρονται στη διατύπωση προτάσεων προς τους κεντρικούς δημόσιους φορείς για έργα και μέτρα πολιτικής εθνικής σημασίας που αφορούν

την περιφέρεια, στη γνωμοδότηση για ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα εθνικών φορέων, στη διαμόρφωση πλαισίων για κατάρτιση νομαρχιακών αναπτυξιακών προγραμμάτων κ.λπ.

Η διάρθρωση αυτή εξασφάλιζε ανταγωνιστικότερες περιφερειακές οικονομίες με σύνδεσή τους με τους κύριους άξονες των Διευρωπαϊκών Δικτύων, ισχυρότερες και επαρκέστερα στελεχωμένες δομές με μητροπολιτικό κέντρο ευρωπαϊκής ή εθνικής εμβέλειας, μικρότερο πλήθος περιφερειών σε σχέση με το σημερινό, συγκρίσιμα εδαφικά-πληθυσμιακά-οικονομικά μεγέθη, ίδιο αριθμό σημερινών περιφερειών ανά Μείζονα Περιφέρεια, αλλά και μεγάλη εξοικονόμηση ανθρώπινων και λειτουργικών πόρων.

Έτσι, οι Μείζονες Περιφέρειες θα είχαν ολοκληρωμένο αναπτυξιακό προφίλ και θα αποτελούσαν ένα ισχυρό κέντρο παροχής, οικονομικών, κοινωνικών και διοικητικών, υπηρεσιών υψηλής στάθμης. Θα είχαν επίσης επαρκές μέγεθος ώστε να ασκούν συγκρίσιμες δραστηριότητες με τις ομόλογες ευρωπαϊκές περιφέρειες, δημιουργώντας ισότιμες και επωφελείς συνεργασίες στον ευρωπαϊκό χώρο.

Το όλο εγχείρημα ήταν σε απόλυτη αρμονία με τις σύγχρονες ευρωπαϊκές αντιλήψεις για την προώθηση νέων αρχών διακυβέρνησης. Ήταν όμως και ιδιαίτερα δύσκολο διότι προϋπέθετε μια πολύ ισχυρή προσπάθεια για ενοποίηση δομών και προσωπικού και προμήνυε τεράστιες πολιτικές δυσκολίες ως προς τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τις Μείζονες Περιφέρειες, τόσο από το κέντρο, όσο και από τις σημερινές περιφέρειες.

Με βάση τη μελέτη των Μειζόνων Περιφερειών, καταρτίστηκε νομοσχέδιο (είναι στη διάθεση οποιουδήποτε το ζητήσει από τον Τομέα Πολιτικής Ευθύνης Περιφερειακής Πολιτικής της ΝΔ) και σχεδιάστηκαν τα πέντε νέα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ. Οι Μείζονες Περιφέρειες μετονομάστηκαν σε Χωρικές Ενότητες, ορολογία που χρησιμοποιήθηκε και στο πρόγραμμα «Καλλικράτης» για τις αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις.