

Φορείς περιφερειακής ανάπτυξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Regional Development Agencies): η περίπτωση της Γαλλίας

Του Δρος Αθαν. ΠΛΑΓΑΚΗ

1. Εισαγωγή

Οι σημαντικότεροι φορείς περιφερειακής ανάπτυξης, σύμφωνα με τις αναφορές των σχετικών Ερευνητών στον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) συναντώνται με τον γενικό όρο «Regional Development Agencies» (RDAs) ή σε ελεύθερη απόδοση «Υπηρεσίες ή Γραφεία Περιφερειακής Ανάπτυξης». Το ενδιαφέρον των, σχετικά λίγων και μικρών, μελετών είναι στραμμένο στους εν λόγω φορείς, οι οποίοι μπορούν έτσι να θεωρηθούν και, αν όχι οι μόνοι, ίσως οι κυριώτεροι «αντιπρόσωποι» (ακριβέστερη απόδοση του όρου) της περιφερειακής ανάπτυξης, όπως αυτή επιδιώκεται βέβαια κυρίως από το Κράτος.

Η γενική (και ίσως ασαφής) θέση και ταυτότητα των Φορέων, που προαναφέρθηκαν, παρέχει ελευθερία αναγνώρισής τους στους Μελετητές και γεννά ίσως ένα θέμα γενικότερης διερεύνησης και προβληματισμού γύρω από την δυνατότητα διάκρισής τους, ή ακόμη και γύρω από την ταυτότητα των Φορέων, που σχεδιάζουν ή/και ασκούν ή/και εφαρμόζουν πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης.

Μία επιχειρηματολογία, που αναπτύσσεται και καλύπτει την διεκδίκηση δυνατότητας σχεδιασμού αναπτυξιακής πολιτικής από Φορείς εκτός του αποκεντρωμένου Κράτους δέχεται και χρησιμοποιεί αυτήν την ασάφεια προσδιορισμού των Φορέων περιφερειακής ανάπτυξης.

2. Ορισμός

Ποιοί είναι οι «Regional Development Agencies»; Οι Yuill και Allen στο σύγγραμά τους, «Regional Development Agencies in Europe», ορίζουν¹ τους Φορείς αυτούς, ως

1. D. YUILL and K. ALLEN: *European Regional Development Agencies: an Overview, στο «Regional Development Agencies in Europe - An International Comparison of Selected Agencies»*. Ed. by Douglas Yuill, 1982, Gower, Hampshire, p. 1.

«όποιο δήποτε δημόσια χρηματοδοτούμενο ίδρυμα, εκτός της δεσπόζουσας κεντρικής και τοπικής Δημόσιας Διοίκησης, δραστηριοποιείται για συγκεκριμένο σκοπό προώθησης βιομηχανικής ανάπτυξης (περιλαμβανομένων και μη κατασκευαστικών δραστηριοτήτων) σε περιφέρειες, που γενικά χαρακτηρίζονται ως προβληματικές ή περιοχές προτεραιότητας». Η προαναφερόμενη ελευθερία των Μελετητών, στην οποία τους οδηγεί η ασάφεια, που επισημάνθηκε προηγουμένως (αλλά πολλές φορές και ο ζήλος του Μελετητή) οδήγησε στην αποσαφήνιση, αλλά και γενίκευση του περιεχομένου του προηγούμενου ορισμού. Ο νέος ορισμός, ο οποίος χρησιμοποιεί ως πηγή του τον προηγούμενο, ορίζει² ως «Regional Development Agency», «όποιο δήποτε δημόσια χρηματοδοτούμενο ίδρυμα, εκτός της δεσπόζουσας κεντρικής και τοπικής Δημόσιας Διοίκησης, έχει σκοπό την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης σε περιφέρειες, που γενικά χαρακτηρίζονται ως προβληματικές ή περιοχές προτεραιότητας». Έτσι, η γενικότητα του εν λόγω βασικού ορισμού, καθώς και η συμπερίληψη οργανισμών λειτουργούντων σε εθνικό επίπεδο και ήδη αναμεμιγμένων στην διοίκηση παραδοσιακών προγραμμάτων περιφερειακής πολιτικής από ανώτερο σε χαμηλότερο επίπεδο (όπως οι επιχορηγήσεις) οδήγησαν στην αμφισβήτησή του.

Έτσι, για την κατανόηση του χαρακτήρα των Φορέων αυτών δίνεται ένας πιο περιοριστικός ορισμός³: «όποιος δήποτε περιφερειακής βάσης, δημόσιας χρηματοδότησης Φορέας εκτός της δεσπόζουσας κεντρικής και τοπικής Δημόσιας Διοίκησης, έχει σκοπό την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης». Κατά τους υπεύθυνους διατύπωσης του ορισμού⁴ σκόπιμα αφήνεται ανοικτό το ερώτημα, τι ακριβώς απαιτείται για να θεωρηθεί ένας Φορέας εκτός του δεσπόζοντα μηχανισμού Δημόσιας Διοίκησης. Πρώτον, ασυμφωνίες μεταξύ της νομικής θέσης και του πραγματικού βαθμού αυτονομίας είναι δυνατόν να απαντώνται, κι' έτσι η υιοθέτηση μίας περιοριστικής πρακτικής, στην οποία Φορείς να περικλείονται ή να αποκλείονται ίσως ήταν χοδροειδώς παραπλανητική. Δεύτερον, η χρήση του «υπηρεσία-εκπρόσωπος ανάπτυξης» ως «σήματος κατατεθέντος», έχει εξαπλωθεί τις τελευταίες δεκαετίες κι' έτσι η εξέταση της φύσης των αυτο-ανακηρυσσόμενων RDAs θα ήταν χρήσιμη. Έτσι, σε συγκεκριμένη μελέτη⁵, ο εν λόγω ορισμός έχει μετατραπεί σε: «περιφερειακής βάσης οργανισμούς, που φαίνεται να αξιώνουν να παίξουν ένα ανεξάρτητο ρόλο στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης σε περιφερειακό επίπεδο».

2. H. HALKER and M. DANSON: *Regional Development Agencies in Europe: A preliminary framework for analysis*, University of Paisley, *European Studies Working Papers*, 1995, και, M. DANSON, H. HALKIER, and Charl. DAMBORG: *Regional Development Agencies in Europe: An Introduction and Framework for Analysis*, στο «*Regional Development Agencies in Europe*», ed. by H. Halkier, M. Danson and Charl. Damborg, *Regional Policy and Development Series*, 1, Jessika Kingsley Publishers, *Regional Studies Association*, London 1998, p. 17.

3. Ό.π..

4. Ό.π..

5. Ό.π..

3. Η περίπτωση της Γαλλίας

Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, στην Γαλλία, όπως και σε άλλες χώρες, δόθηκε έμφαση στην εθνική ανασυγκρότηση. Η κυριαρχία του Παρισιού είχε την πηγή της στην Πρώτη Δημοκρατία, που αντικατέστησε μία αποκεντρωμένη διοίκηση στη βάση τριάντα ιστορικών Επαρχιών με ένα υψηλά συγκεντρωτικό σύστημα βασισμένο σε ενενήντα τμήματα, με επικεφαλής στο καθένα έναν Νομάρχη άμεσα υπόλογο στο Παρίσι. Η πολιτική κυριαρχία του Παρισιού οδήγησε σε άλλες μορφές συγκέντρωσης. Το σιδηροδρομικό δίκτυο, π.χ. με κέντρο την πρωτεύουσα, αναπτύχθηκε με τέτοιο τρόπο, ώστε οι διαδρομές μεταξύ επαρχιακών πόλεων έγιναν εξαιρετικά δύσκολες, εκτός μόνο διά μέσου του Παρισιού⁶.

Η ανισοροπία μεταξύ Παρισιού και υπόλοιπης χώρας ήταν απειλή στην αποδοτική χρήση των Γαλλικών πόρων στη μεταπολεμική περίοδο. Στο Δεύτερο Πρόγραμμα που εισήχθη το 1954, η ανάγκη αναζωογόνησης των περιφερειών έγινε σαφής. Το 1955 ήταν σημαντικό για την περιφερειακή πολιτική δεδομένου, ότι η Γαλλία χωρίζεται σε 21 περιφέρειες (το 1970 γίνονται 22 αφού αποφασίστηκε η δημιουργία ξεχωριστής περιφέρειας της Κορσικής), κάθε μία από τις οποίες περιέλαβε έναν αριθμό των τμημάτων, που δημιουργήθηκαν από την Πρώτη Δημοκρατία. Τον ίδιο χρόνο, λαμβάνονται μέτρα για την μείωση της συγκέντρωσης στο Παρίσι. Το 1955, επίσης, ιδρύονται οι Εταιρείες Περιφερειακής Ανάπτυξης SDRs (Regional Development Societies - Societes de Development Regional), εκ των οποίων το 1982 υπήρχαν 15⁷. Αυτές οι εταιρείες βρίσκονταν σε όλη τη Γαλλία και η πρωταρχική λειτουργία τους είναι η παροχή χρηματοδοτικής ενίσχυσης σε βιομηχανικές επιχειρήσεις με την μορφή συμμετοχής, μακροχρόνιων δανείων και τραπεζικών εγγυήσεων. Η χρηματοδότηση αυτή προέρχεται από ίδια κεφάλαια των εταιρειών και ομολογιακό δανεισμό από το κοινό. Οι πόροι των εταιρειών ενισχύονται περαιτέρω από παραχώρηση φόρων από το κράτος⁸.

Σε χρονικό διάστημα ενθουσιασμού για την περιφερειακή ανάπτυξη και αίσθησης ανάγκης απλού κυβερνητικού διοικητικού φορέα, υπεύθυνου για την προπαρασκευή αποφάσεων περιφερειακής πολιτικής, την εφαρμογή τους και τον συντονισμό δραστηριοτήτων των Υπουργείων, που αναμειγνύονται στην περιφερειακή πολιτική, ιδρύεται το 1963, η Αντιπροσωπεία για την Περιφερειακή Πολιτική και την Περιφερειακή Δράση (Delegation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regional - DATAR - Delegation for Regional Policy and Regional Action). Η DATAR είναι ένα διυπουργικό

6. S. HINDLEY and G. WALKER: *France: DATAR*, στο «*Regional Development Agencies in Europe - An International Comparison of Selected Agencies*», Ed. by D. Yuill, 1982, Gower, Hampshire σ. 129. Άλλα στοιχεία περί DATAR βλ. στο Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Τόμ. Α΄, Δ΄ έκδ. 1999, σ. 27 επ.

7. «*Regional Development Agencies and Peripheral Regions*», Report prepared under the guidance of the Committee of Experts on Social and Economic Activities of the Steering Committee for Regional and Municipal Matters by Jacques Robert, Consultant. Study Series Local and Regional Authorities in Europe, Council of Europe, Strasbourg, 1985 p. 6.

8. S. HINDLE and G. WALKER: *France: DATAR*, στο «*Regional Development Agencies in Europe - An International Comparison of Selected Agencies*». E. by D. Yuill, 1982, Gower, Hampshire, p. 130.

κυβερνητικό τμήμα, ο ρόλος του οποίου αρχικά είχε εννοηθεί ως «συντονισμός και προώθηση». Η DATAR συνεργάζεται στενά με την Διυπουργική Επιτροπή για την Περιφερειακή Πολιτική (Comité Interministerielle de l' Aménagement du Territoire, CIAT, - Interministerial Committee for Regional Policy), η οποία ιδρύθηκε το 1960 για να εξετάζει γενικά προβλήματα σχετικά με την περιφερειακή πολιτική, με σκοπό την προπαρασκευή κυβερνητικών αποφάσεων⁹.

Αυτή η Επιτροπή είναι ένα διαρκές, μόνιμο σώμα, άμεσα υπόλογο στον Πρωθυπουργό, που φέρνει σε επαφή Υπουργούς, που αναμειγνύονται σε θέματα περιφερειακής πολιτικής. Ακολουθώντας την ίδρυση της DATAR, το 1964 ιδρύθηκε σε κάθε Περιφέρεια ένα νέο συμβουλευτικό σώμα, το Συμβούλιο Περιφερειακής Οικονομικής Ανάπτυξης (Commission du Developement Economique Regional, CODER - Regional Economic Development Board) για παροχή συμβουλών στους Περιφερειάρχες. Με το ίδιο νομοθετικό πλαίσιο ιδρύθηκε η Εθνική Επιτροπή Περιφερειακής Πολιτικής (Commission Nationale de l' Aménagement du Territoire, CNAT - National Commission for Regional Policy). Ο Φορέας αυτός αποτελείται από 50 μέλη εκ των οποίων ορισμένα είναι διορισμένα από τον Πρωθυπουργό και ορισμένα προέρχονται από μη κυβερνητικά ιδρύματα. Η CNAT είναι αρμόδια για την εκπόνηση μελετών και τον συντονισμό του γενικότερου προβληματισμού στην χωρική αναδιάρθρωση, προκειμένου να ενταχθεί στο Εθνικό Πλάνο¹⁰. Η DATAR λειτουργεί ως σύνδεσμος μεταξύ CNAT και λοιπών περιφερειακών φορέων. Επίσης, οι Επιτροπές Βιομηχανοποίησης, αρκετά αυτόνομοι φορείς (Commissaires à l' Industrialisation - Industrialisation Commissions) και οι Επιτροπές για την Αγροτική Αναδιάρθρωση (Commissaires à la Renovation Rurale - Commissions for Rural Renovation), που ιδρύθηκαν το 1967, συνδέονται με την DATAR. Το 1972 δημιουργούνται τα Δημόσια Περιφερειακά Ιδρύματα (Etablissement Public Regional, EPR - Public Regional Establishment) σε κάθε μία από τις 22 Περιφέρειες της Γαλλίας¹¹. Κάθε EPR διοικείται από τον Περιφερειάρχη και έχει το δικό του περιφερειακό συμβούλιο¹². Το ήμισυ του αριθμού των μελών των συμβουλίων αυτών είναι αντιπρόσωποι τοπικών Κοινοτήτων, ενώ κάθε συμβούλιο εξυπηρετείται από μία συμβουλευτική Επιτροπή από εκπροσώπους οικονομικών, κοινωνικών, εκπαιδευτικών και αθλητικών δραστηριοτήτων. Το 1974 ιδρύεται το Συμβούλιο Κεντρικού Σχεδιασμού (Conseil Central de Planification - Central Planning Board). Επί κεφαλής αυτού του Φορέα είναι ο ίδιος ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο οποίος έχει τον τελικό λόγο στις αποφάσεις, που λαμβάνονται και έχουν σχέση με παροχές. Άλλα μέλη του συμβουλίου είναι ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί Οικονομικών και Εργασίας, εκπρόσωποι της Αρχής Εθνικού Σχεδιασμού και αντιπροσωπεία της DATAR.

9. Ό.π..

10. Ό.π..

11. *Περί του θέματος των Περιφερειών της Γαλλίας* βλ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Ό.π., σ. 25 επ.

12. Ό.π., p. 133.