

REZUMAT

Uniunea Europeană și Guvernul României au inițiat, în cadrul PHARE, un program pentru politica de dezvoltare regională. Activitățile acestui program au demarat la 1 februarie 1996 și vor fi încheiate la 31 ianuarie 1998.

Programul a fost implementat prin Departamentul de Administrație Publică Locală al Guvernului României, asistat de o echipă de consilieri externi. Activitățile sale s-au desfășurat sub coordonarea unui Grup de Lucru Interministerial, incluzând reprezentanți din ministerele cheie și autorități regionale.

Una dintre principalele sarcini ale programului este pregătirea unui set de principii fundamentale pentru dezvoltarea politicii regionale în România, prezentat în Carta Verde. Carta include propunerile Grupului de Lucru Interministerial, destinate implementării politicii de dezvoltare regională de către Guvernul României. Obiectivele politicii propuse sunt: 1) pregătirea României pentru integrarea în Uniunea Europeană și pentru a deveni eligibilă în vederea acordării unor ajutoare din fondurile structurale ale acesteia; 2) reducerea disparităților regionale între diferite regiuni ale României; 3) integrarea activităților din sectorul public, pentru a realiza un nivel superior de dezvoltare a regiunilor. Carta Verde constituie principala bază de discuție pentru conferința din mai 1997 – București, destinată politicii de dezvoltare regională în România. Programul urmărește să demonstreze că o politică regională, corect proiectată și implementată, va fi nu numai în avantajul regiunilor mai puțin dezvoltate, ci și al dezvoltării socio-economice globale a României.

Capitolul 2 prezintă nivelul disparităților regionale și tendințele acestora luând în considerație situația județelor României după 1990 (vezi harta 1). Concluzia este că nivelul relativ al disparităților regionale în România este mai mare decât nivelul corespunzător pentru Portugalia și Grecia și mai redus decât pentru cazul altor țări, precum Germania, Italia și Polonia. După Revoluția din Decembrie 1989, disparitățile inter-regionale au rămas relativ stabile, dar este de așteptat să aibă loc o creștere considerabilă în următorii ani, ca urmare a tranziției economice.

Capitolul 3 descrie obiectivele și funcțiile politicii regionale și de concurență, în ultimii ani, la nivelul Uniunii Europene și al unor țări membre ale acesteia.

Capitolul 4 constituie partea centrală din Carta Verde. La acest nivel sunt prezentate propuneri de stabilire a cadrului instituțional pentru politica de dezvoltare regională, inclusiv măsuri concrete pentru implementarea programului-pilot de 2 ani, destinat verificării în practică a propunerilor, înaintea aplicării integrale a programului propus.

În subcapitolul 4.2 din Carta Verde se argumentează că structurarea administrativă existentă, definită prin cele 42 de județe, incluzând orașele și comunele componente, nu este o bază adecvată pentru politica de dezvoltare regională. Din perspectiva dezvoltării, ar fi mult mai eficient dacă s-ar putea realiza o structurare a țării într-un număr mai redus de macroregiuni de dezvoltare, formate prin agregarea județelor care au caracteristici comune și potențial de integrare funcțională. Carta Verde propune, prin harta 2, opt astfel de macroregiuni de dezvoltare.

De importanță crucială pentru planificarea, monitorizarea și evaluarea politicii regionale este producerea unor date statistice relevante la nivel regional, utile factorilor centrali și locali de decizie. Fără îmbunătățirea sistemului actual de statistică regională, decizii ulterioare în acest domeniu vor fi dificil de luat. De aceea Carta Verde propune îmbunătățiri în producerea datelor statistice regionale și susține ideea ca Guvernul României, în negocierile cu EUROSTAT (Oficiul de Statistică al Uniunii Europene), să adopte cele 8 macroregiuni, ca bază geografică pentru viitoarele regiuni statistice.

În subcapitolele 4.3 și 4.5 este specificată suma de bani necesară, din bugetul de stat, pentru ca o politică de dezvoltare regională să fie implementată la același nivel cu cel din țările membre ale Uniunii Europene. Suma trebuie să fie plasată într-un Fond Național de Dezvoltare Regională (FNDR), administrat de un nou corp instituțional - Consiliul Național de Dezvoltare Regională (CNDR). În țările membre ale Uniunii Europene cheltuielile publice naționale, destinate politicii regionale, au o gamă largă de variație: de la 0.015% din PIB în Danemarca, la 1.04% din PIB în Italia. În general, cele mai ridicate cheltuieli pe cap de locuitor, pentru dezvoltare regională, se înregistrează în țările sudice, membre ale Uniunii Europene.

Instrumentele esențiale pentru implementarea politicii regionale sunt granturile de investiții, împrumuturile și garanțiile de stat pentru împrumuturi, acordate ca ajutoare pentru: investiții private, investiții în infrastructura publică, consultanță, formare profesională și diseminare de cunoștințe, combaterea șomajului.

Este esențial ca, în promovarea programelor de dezvoltare regională, România să urmeze exigențele UE referitoare la ajutorul de stat. Aceste exigențe definesc anumite reguli referitoare la plafoanele ajutoarelor acordate de stat, transparența modului de acordare a granturilor și excluderea anumitor sectoare industriale și regiuni din lista celor eligibile.

Carta Verde propune ca noul organism public, CNDR, să fie instituit sub președinția unui om de afaceri cu foarte multă experiență sau a unui expert de rang academic, desemnat de către primul ministru. Membrii în CNDR trebuie să fie reprezentanți din partea:

- ministerelor și agențiilor/comisiilor guvernamentale și neguvernamentale centrale (Federația Orașelor, asociații de întreprinderi mici și mijlocii, sindicate, patronate ș.a.m.d.);
- unor sectoare relevante pentru dezvoltarea regională: agricultură, industrie, transporturi și telecomunicații, forță de muncă, lucrări publice, sănătate, mediu înconjurător, turism, cercetare etc.

CNDR trebuie să aibă un Secretariat executiv, condus de către un secretar. Sarcina de bază a CNDR va fi să formuleze Programul Național pentru Dezvoltare Regională. Acesta ar trebui să funcționeze ca un cadru de referință pentru planurile sectoriale ale fiecărui minister. Programul Național pentru Dezvoltare Regională trebuie, de asemenea, să funcționeze ca program-cadru, în raport cu care să fie evaluate fiecare dintre programele de dezvoltare regională.

O altă sarcină esențială a CNDR va fi stabilirea priorităților pentru alocarea fondurilor de investiții limitate, din fondul național de dezvoltare regională, pentru diferite programe de dezvoltare regională. Experiența în materie de descentralizare a țărilor membre ale UE a arătat că partenerii locali se implică în dezvoltarea regională, în măsura în care pot influența deciziile în acest domeniu. În consecință, Carta Verde propune ca Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) să fie stabilite, pentru fiecare dintre cele 8 macro-regiuni, pe bază voluntară.

ADR vor fi responsabile pentru coordonarea dezvoltării regionale în cadrul regiunilor respective. Compoziția consiliului ADR ar putea fi variabilă în funcție de dimensiunea regiunii. La nivelul acestora ar putea fi incluși reprezentanți din:

- consiliile județene;
- asociațiile intercomunale;
- prefecturi;
- camerele de comerț și industrie;
- organizațiile de afaceri;
- asociațiile agricultorilor;
- asociații sindicale regionale;
- instituții academice și/sau sectorul cercetării;
- alte structuri regionale asociate cu dezvoltarea afacerilor.

ADR va funcționa ca organism responsabil pentru pregătirea programelor de dezvoltare regională, propunând arii prioritare de intervenție (vezi harta 3), finanțări etc. Tot acesteia îi va reveni și rolul de a negocia cu CNDR programul de dezvoltare regională propus și de a solicita finanțări din Fondul Național de Dezvoltare Regională. Cel mai important instrument al ADR va fi Fondul de Dezvoltare Regională (FDR), care va permite realizarea programelor regionale. Agențiile de Dezvoltare Regională urmează să fie create pe bază de cofinanțare, utilizând fonduri publice, private și internaționale. Din acest punct de vedere, sursele de finanțare pentru ADR ar putea fi:

- Fondul Național de Dezvoltare Regională;
- bugetele locale ale orașelor și comunelor din diferite regiuni;
- sectorul privat;
- agențiile internaționale de finanțare.

În cazul în care Guvernul va alocă fonduri pentru programele de dezvoltare regională și va delega autoritatea la nivel regional, pentru alocarea fondurilor unor proiecte individuale, va fi necesară stabilirea criteriilor pentru distribuirea de fonduri. Aceste criterii vor include reguli pentru tipurile de costuri, pentru autofinanțare, pentru tipurile de contribuții care pot fi implicate etc.

Capitolul 5 propune 9 pași în implementarea politicii regionale, descrise pentru România. Primul pas este adoptarea de către Guvernul României a principiilor incluse în prezenta Cartă Verde. Această adoptare ar putea fi făcută imediat după Conferința din mai 1997. Pasul doi se referă la declanșarea fazei experimentale de 2 ani, având drept conținut instituirea CNDR, folosind un număr redus de specialiști, însă, cu un grad înalt de specializare. Decizia pentru constituirea CNDR ar putea fi luată, din motive de eficiență, foarte rapid, în perioada mai-iunie 1997. Se propune ca, în etapa experimentală, CNDR să fie afiliat la Departamentul Administrației Publice Locale.

Pașii următori – de la 3 la 9 – specifică recomandări asupra modului de implementare a politicii regionale în faza experimentală.

CUPRINS

1. INTRODUCERE	2
2. DEZVOLTAREA REGIONALĂ ÎN ROMÂNIA	5
2.1. Aspecte actuale generale.....	5
2.2. O perspectivă istorică.	7
2.3. Disparitățile regionale în prezent.	8
2.4. Dinamica dezvoltării regionale între 1990-1994.....	14
3. EXPERIENȚA UE ÎN DOMENIUL POLITICILOR DE DEZVOLTARE REGIONALĂ	16
3.1. Obiective ale politicilor regionale	16
3.2. Instrumente de politică regională.....	18
3.3. Agențiile pentru Dezvoltare Regională	22
3.4. Politica Uniunii Europene în domeniul concurenței.....	28
4. UN MODEL PENTRU POLITICA DE DEZVOLTARE REGIONALĂ ÎN ROMÂNIA ...	28
4.1. Obiective ale politicii de dezvoltare regională	28
4.1.1. Armonizarea cu prevederile existente în cadrul Uniunii Europene	28
4.1.2. Reducerea dezechilibrelor regionale.....	28
4.1.3. Integrarea activităților sectoriale în cadrul regiunilor în vederea ridicării nivelului lor de dezvoltare.....	29
4.2. Definirea regiunilor de dezvoltare	29
4.3. Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională (CNDR): rol și responsabilități	35
4.3.1. Structura CNDR.....	37
4.3.2. Sarcini și responsabilități ale CNDR	38
4.4. Agențiile pentru Dezvoltare Regională (ADR)	40
4.4.1. Considerații generale	40
4.4.2. Structura și responsabilitățile Agențiilor pentru Dezvoltare Regională.....	41
4.5. Fondul pentru Dezvoltare Regională	43
4.6. Planificarea și monitorizarea politicii de dezvoltare regională.....	45
4.6.1. Planificarea politicii de dezvoltare regională.....	45
4.6.2. Monitorizarea și evaluarea politicilor de dezvoltare regională.....	47
5. IMPLEMENTAREA POLITICII DE DEZVOLTARE REGIONALĂ - PRIMII PAȘI.....	51
ANEXE	55

1. INTRODUCERE

Comisia Europeană și Guvernul României au convenit asupra unei serii de programe privind întreprinderile mici și mijlocii (IMM) și politica de dezvoltare regională în România.

Prezenta CARTĂ VERDE se referă la cea de-a doua parte a acestor programe, respectiv la "Programul PHARE pentru politica de dezvoltare regională"¹. Activitățile acestui program au debutat la 1 februarie 1996 și urmează a se încheia la 31 ianuarie 1998.

În urma unor analize și evaluări amănunțite, cu privire la dezvoltarea regională în România, realizate și în cadrul unui atelier de lucru, obiectivul major al programului a fost definit astfel: stimularea unui interes larg și inițierea de dezbateri în legătură cu politica de dezvoltare regională, în general, și, în cadrul României, în special.

Programul de dezvoltare regională urmărește să realizeze acest obiectiv, prin intermediul următoarelor acțiuni și activități:

- o mai bună înțelegere a procesului de restructurare, cerut de trecerea la o economie de piață operațională în România;
- informarea factorilor guvernamentali de decizie, cu privire la cele mai bune practici în domeniul dezvoltării regionale din țările Uniunii Europene;
- asigurarea unei baze analitice, necesare pentru definirea unei strategii naționale de dezvoltare regională;
- indicarea opțiunilor posibile, în legătură cu instrumentele adecvate, care pot fi utilizate de guvern, pentru o dezvoltare regională;
- indicarea unor modele, ce să demonstreze modul în care aceste instrumente de politică regională pot fi utilizate, în mod eficient, de către guvern;
- descrierea modalităților prin care guvernul poate conlucra cu actorii de la nivelurile regionale și locale, în scopul promovării dezvoltării regionale.

Programul pentru politica de dezvoltare regională a fost și este coordonat și implementat de către Departamentul pentru Administrație Publică Locală, din subordinea Guvernului României, cu asistența unui grup de experți locali și străini². Activitățile programului au fost și sunt gurate de către Grupul de Lucru Interministerial (Task Force) pentru Politica de Dezvoltare Regională, care cuprinde reprezentanți ai unor instituții centrale și ai unor organizații nonguvernamentale (ONG). Lista membrilor acestui grup de lucru este prezentată în tabelul următor.

¹ Contractul este implementat de un Consorțiu format din firmele *Rambøll* (Danemarca), *EPRC* (Marea Britanie) și *GOM Vlaams-Brabant* (Belgia).

² Grupul de experți cuprinde pe Torben Nørkær Hansen (conducător al grupului), Ioan Ianoș, Gabriel Pascariu, Victor Platon și Dumitru Sandu.

Instituție	Director	Expert
Departamentul pentru Administrație Publică Locală	Corneliu Manda/Doru Mustățoiu	Gheorghe Vlad
Departamentul pentru Integrare Europeană	Nicolae Idu	Elena Mocanu
Consiliul pentru Coordonare, Strategie și Reformă Economică	Doina Banciu /Laurențiu Tăchiciu	Daniela Murgoci/Dorin Ciomag
Comisia Națională de Statistică	Vasilie Bogdan, Marina Liana Eugenia	Constantin Marcu
Comisia Națională de Prognoză	Ion Florea	Brândușa Popescu/ Daniel Nicolas
Agenția Națională de Privatizare	Sivia Rus	Marian Nicolae
Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului	Liviu Dașchievici	Șerban Nădejde
Ministerul de Finanțe	Valentina Ispas	Emil Nistor
Ministerul Industriei	George Barbu	Aura Răducu
Ministerul Muncii și Protecției Sociale	Florica Dumitru	Gabriela Serbănescu și Aurora Nichifor
Ministerul Transporturilor	Petrică Diaconu	Sergiu Niță
Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului	George Dulcu	
Ministerul Turismului	Mircea Florian	Sevastița Rădulescu
Asociația Președinților Consiliilor Județene și Federația Municipiilor	Ileana Pascal	

În cadrul programului pentru politica de dezvoltare regională au fost întreprinse următoarele acțiuni:

- analiză detaliată a disparităților regionale din România între 1990-1994 (concluzii prezentate în capitolele 1.3 și 1.4 ale prezentei lucrări);
- analiză detaliată a 4 regiuni pilot - județele³ Alba, Dolj, Teleorman și Vaslui - alese pe baza concluziilor raportului privind “Disparitățile regionale în România 1990-1994”;

³ Județul este cea mai mare unitate administrativă în România.

- desfășurarea unor ateliere de lucru și vizite de studiu, având drept scop lărgirea cunoștințelor membrilor Grupului de Lucru Interministerial și a reprezentanților autorităților județene și locale (primari, președinți de Consilii județene, etc), cu privire la practicile din țările Uniunii Europene, în domeniul politicii regionale în zonele rurale sau cu industrii în declin.

Aceste activități au culminat cu pregătirea Cartei Verzi, care va fi, în mod formal, prezentată în cadrul Conferinței “Politica de dezvoltare regională în România”, din luna mai 1997. După acest eveniment, propunerile formulate în prezenta Cartă Verde vor fi revizuite pe baza comentariilor și discuțiilor din timpul Conferinței.

Ca urmare, obiectivele programului privind politica de dezvoltare regională pot fi sintetizate astfel:

- asigurarea de asistență departamentelor guvernului, ministerelor, autorităților locale și județene, ONG-urilor și altor instituții și organizații implicate în procesul de implementare a politicii de dezvoltare regională;
- conștientizarea problemelor regionale în România, de către politicieni, specialiști, opinia publică etc, prin difuzarea de informații și documente în acest sens, precum “Carta Verde”, lucrările conferinței, etc;
- pregătirea unui raport intitulat “Probleme regionale și politici de dezvoltare regională în România”, în vederea publicării simultane a acestuia de către UE/OCDE.

Trebuie accentuat, în final, că obiectivul major al programului este conștientizarea factorilor responsabili și a publicului larg asupra problemelor dezvoltării regionale în România. Se așteaptă ca acest program să încurajeze Guvernul României pentru adoptarea unei politici eficiente și clare de dezvoltare regională, ca un element nou și important al strategiei de reformă.

Programul pentru o politică de dezvoltare regională urmărește să demonstreze că o asemenea politică, corect implementată, va fi benefică, nu doar pentru regiunile mai puțin dezvoltate, dar și pentru dezvoltarea socio-economică a țării, în ansamblu.

2. DEZVOLTAREA REGIONALĂ ÎN ROMÂNIA

2.1. ASPECTE ACTUALE GENERALE

În România se pot identifica tipologii clare, la nivel regional, ale structurii socio-demografice ale forței de muncă și ale structurii și potențialului economic. Aceste trei domenii au un impact semnificativ asupra evoluției globale a societății românești.

Printre țările din Europa de Est și Centrală (EEC), România este, după Polonia, țara cu cea mai numeroasă populație. Totuși, ca și în alte țări din această parte a continentului, aflate în tranziție, populația țării este în scădere. Un motiv major este emigrația externă, la care se adaugă un spor natural negativ, determinat de ratele ridicate ale mortalității, îndeosebi ale mortalității infantile, și de o scădere accentuată a natalității. Nivelurile actuale ale acestora, reprezintă un efect al accentuării stării de sărăcie, al degradării serviciilor de asistență sanitară și al creșterii stresului cotidian.

Fluxurile migrației interne joacă un rol important în configurarea tipologiilor demografice regionale. Atât migrația intra-, cât și cea inter-județeană sunt influențate de nivelul general al dezvoltării economice și de prezența marilor centre urbane. După 1990, un mare număr de locuitori a început să se deplaseze dinspre sate și orașele mici către marile orașe, profitând de înlăturarea restricțiilor privind stabilirea rezidenței în acestea din urmă. În același timp, o parte a populației urbane, mai ales cea vârstnică, a început o mișcare de reîntoarcere către zonele rurale, în condițiile redobândirii drepturilor de proprietate asupra terenurilor agricole.

Sub aspectul compoziției etnice, România prezintă o structură relativ omogenă. Cele 23 de populații minoritare, distincte, reprezintă 10,6 % din populația totală. Cea mai importantă minoritate este cea maghiară (7,1 %), de religie catolică și protestantă.

Din punct de vedere demografic, România se caracterizează prin diferențe regionale importante. Ariile subcarpatice și cele puternic urbanizate se caracterizează prin densități mari ale populației, în opoziție cu ariile montane sau zonele de deltă și luncă ale Dunării. Majoritatea orașelor se grupează în sudul țării, în centrul Transilvaniei și în Moldova. În ceea ce privește structura pe vârste a populației, aceasta este relativ echilibrată în ariile urbane, fiind însă puternic îmbătrânită în spațiul rural.

Piața muncii reprezintă o altă trăsătură specifică a societății românești actuale, care prezintă variații regionale importante. Procesul de restructurare și transformare a economiei, care a început în toate țările EEC, a impus adoptarea unui nou model al pieței muncii. Odată cu demararea reformei politice, ideologice și economice, modelul centralizat-planificat a devenit depășit, învechit, fiind înlocuit de un model nou, caracterizat prin liberalizarea pieței muncii și creșterea numărului de angajați în sectorul privat, precum și prin extinderea funcțiilor de reglare ale statului, în ceea ce privește utilizarea forței de muncă.

Prăbușirea activității economice, mai ales în primii ani ai tranziției, a marcat profund piața muncii în România. Populația activă ocupată a scăzut, ca urmare a declinului producției, iar șomajul a crescut până la peste 10 % din populația activă - la mijlocul anului 1995, estimându-se noi creșteri, în contextul noii politici de reformă, stabilite de Guvernul României de după alegerile din noiembrie 1996.

Ratele cele mai ridicate ale șomajului sunt vizibile cu precădere, în regiunile supuse procesului de industrializare forțată, precum Moldova, Oltenia și Nordul Transilvaniei. În prezent, sectorul privat cuprinde aproape 50 % din forța de muncă, dar multe întreprinderi de stat mențin încă un număr supradimensionat de salariați.

Structura populației active a cunoscut schimbări semnificative și după un model ușor diferit de cel al altor țări din EEC. Astfel, ca urmare a legii fondului funciar și a reîmproprietăririi, populația ocupată a crescut în sectorul primar, iar numărul producătorilor agricoli individuali, deasemenea. Agricultură a reprezentat în plus, o supapă pentru cei rămași fără slujbă în alte sectoare de activitate și, îndeosebi, în cel secundar.

Spre deosebire de alte țări aflate în tranziție, creșterea ponderii forței de muncă în sectorul terțiar nu a fost atât de spectaculoasă, în ciuda creșterilor înregistrate în anumite domenii, precum: finanțe, asigurări, bănci, afaceri imobiliare etc. Este de presupus însă, că România va cunoaște o evoluție asemănătoare celorlalte țări ale Europei de Est și Centrale, odată cu continuarea procesului de reformă.

În ceea ce privește evoluția globală a economiei, România a cunoscut, la fel ca și alte țări din EEC, un declin accentuat, în perioada 1990-1994 (în valori ale indicelui PIB, raportat la 1990). Acest declin poate fi pus pe seama a două categorii majore de factori: demararea și continuarea procesului de restructurare și stabilizare a economiei și restrângerea piețelor destinate exportului.

Țara noastră a fost pusă în situația unor opțiuni privitoare la tipul de program de reformă, care să fie adoptat. S-a pus problema de a alege între modelul “terapie de șoc”, adoptat de Polonia și Republica Cehă, sau cel de introducere treptată, graduală, a măsurilor de reformă, adoptat de Ungaria și Slovacia. În ultimii 6-7 ani, România a optat pentru cea de-a doua formulă, a măsurilor graduale și a transformărilor lente. După alegerile din noiembrie 1996 și, ca urmare a negocierilor din prima parte a anului 1997, între Guvernul României și organismele internaționale (Banca Mondială și FMI), modelul “terapii șoc” urmează a fi adoptat și în România, ceea ce va provoca o schimbare importantă de “viteză” a procesului de reformă.

În ciuda performanțelor economice limitate, România are disparități inter-regionale semnificative, exprimate sintetic prin valorile PIB. Nivelul, în general, scăzut al PIB, chiar și în regiunile mai dezvoltate ale țării, indică lipsa unei zone de mare prosperitate și forță economică, aptă să influențeze în mod semnificativ aceste valori.

2.2. O PERSPECTIVĂ ISTORICĂ.

România a cunoscut disparități regionale și în perioada interbelică. În timp ce activitatea industrială era concentrată în anumite regiuni ale țării, preponderent acolo unde se aflau și resursele minerale și energetice accesibile, alte regiuni se caracterizau prin dominanța activităților agricole și de servicii.

După cel de-al 2-lea război mondial, conducerea comunistă a optat pentru o unică soluție a dezvoltării economice, dezvoltarea sectorului industrial.

Partidul comunist și guvernele sale au urmărit în procesul de implementare a politicii de industrializare o serie de principii majore, privind amplasarea noilor obiective industriale; dintre acestea pot fi amintite ca prioritare, următoarele:

- amplasarea în apropierea surselor de materii prime sau a principalelor aglomerații urbane;
- utilizarea la maximum a resurselor de muncă disponibile, mai ales în zonele subdezvoltate;
- valorificarea prin industrializare și prelucrare a materiilor prime locale;
- sprijinirea creșterii și dezvoltării de noi platforme industriale în arii urbane.

Aceste patru direcții prioritare ale procesului de industrializare, comune în general tuturor fostelor economii socialiste bazate pe centralism și planificare, cuprind elemente contradictorii. În încercarea sa de a asigura o dezvoltare echilibrată (în sens egalitarist) a tuturor regiunilor, planificarea socialistă a orientat investițiile în industrie și infrastructură către toate zonele țării, indiferent dacă aceste investiții erau justificate din punct de vedere economic. Efectul acestei politici a fost rapida industrializare a județelor mai puțin dezvoltate, în detrimentul celor mai dezvoltate.

În județele cele mai sărace ale țării, precum Bistrița-Năsăud, Buzău, Ialomița, Mehedinți, Olt, Sălaj, Vaslui, au fost dezvoltate ramuri ale industriei grele și ușoare: construcții de mașini, chimie, metalurgie, textile și confecții-textile etc. Între 1970 și 1989, ritmul de creștere a producției industriale din aceste noi ramuri a fost impresionant⁴. Cu toate acestea, imaginea oferită de datele statistice este denaturată, având în vedere nivelul foarte scăzut de la care au pornit toate județele sărace.

În anul 1975 conducerea politică a țării a definit, în termeni foarte preciși, obiectivele politicii de dezvoltare teritorială în cadrul procesului de industrializare. Acestea se exprimau prin stabilirea pragului minim de 10 mld.lei producție industrială anuală, ca obiectiv și sarcină la nivelul fiecărui județ. În 1980, acest prag a fost modificat, fiind corelat cu mărimea fiecărui județ; a fost definit astfel un indicator al producției economice/locuitor. Calculul acestui indicator era destul de laborios, iar valoarea sa lipsită de o semnificație reală.

Urmarea acestui proces de industrializare a fost crearea unei baze de producție industrială în fiecare județ, indiferent de viabilitatea economică a acestei dezvoltări. Motivația și obiectivul acestei dezvoltări au fost de a utiliza integral potențialul resurselor de muncă și diminuarea disparităților inter-județene. Acest mod de redistribuire, în fond a resurselor naționale globale, au condus în cele din urmă la o încetinire a ritmului de dezvoltare economică.

Trebuie observat însă că, în ciuda acestei politici de echilibrare a dezvoltării teritoriale, județele în care ritmul de creștere industrială a fost cel mai ridicat (Botoșani, Bistrița-Năsăud, Olt, Sălaj, Teleorman, Vaslui) au fost, în mod paradoxal, afectate de cele mai înalte rate ale migrației. Pe de altă parte, regiunile cu un ritm mai scăzut al industrializării (în general fostele județe industrializate și ariile urbane) s-au caracterizat prin rate înalte ale nivelului imigrației.

Odată cu prăbușirea regimului socialist și cu introducerea sistemului economiei de piață, resursele tind să se orienteze către acele regiuni unde maximizarea utilizării lor este posibilă. Ca urmare, regiunile cele mai sărace, care au cunoscut o dezvoltare industrială artificială, suportă în prezent un impact sever al procesului de tranziție și al ajustării structurale în vederea trecerii la sistemul economiei de piață.

2.3. DISPARITĂȚILE REGIONALE ÎN PREZENT.

În cadrul programului PHARE au fost realizate, în perioada martie-iulie 1996, analize ale disparităților regionale din România, care au fost incluse în două rapoarte. În cadrul acestora, s-a urmărit în primul rând o analiză a diferențelor sectoriale și apoi a celor globale, dintre județe, cu ajutorul unor indicatori agregați⁵.

Cele două analize au generat ierarhii specifice, care au indicat amplitudini diferite ale disparităților sectoriale sau globale⁶.

⁴ De exemplu, în industria chimică, creșterea producției a fost în județele Sălaj de 7932 ori, Vaslui de 2000 ori, Botoșani de 1150 ori, Covasna de 797 ori. În mod asemănător, ritmuri foarte înalte de creștere au fost înregistrate în majoritatea sectoarelor industriale, ratele cele mai ridicate fiind în județele cele mai sărace.

⁵ Indicatorii agregați ai dezvoltării au fost calculați conform următoarelor secvențe:

- standardizarea indicatorilor pe baza scorului Hull;
- însumarea scorurilor standardizate, pe fiecare categorie de indicatori și divizarea sumelor la numărul indicatorilor însumați;
- însumarea scorurilor indicatorilor parțiali.

⁶ A se vedea la raportul Disparități regionale în România. 1990-1994, Grupul de Consultanță Rambøll,

Primul raport, finalizat în luna martie 1996 (numit varianta "A"), a stabilit o ierarhie finală a județelor, ordonate conform Indicelui global al dezvoltării, calculat pe baza agregării unui număr de 17 indicatori⁷, grupați în 4 categorii.

Al doilea raport a fost finalizat în luna iulie 1996 (varianta "B") și a stabilit două ierarhii ale județelor, ordonate pe baza Indicelui global al dezvoltării numit DEVELOP, calculat pentru anii 1990, respectiv 1994. Cel de-al doilea raport a urmărit, în special, analiza tendințelor privind evoluția disparităților sectoriale, în perioada 1990-1994, în scopul identificării cauzelor majore ale acestora și a modificărilor semnificative. În cadrul acestei variante au fost utilizați 12 indicatori, grupați în 5 categorii⁸.

Trebuie precizat că datele utilizate pentru aceste analize se referă la intervalul 1990-1994⁹ și că o serie de indicatori, utilizați în mod curent la analiza disparităților regionale în țările occidentale, nu au fost disponibili. Trebuie menționat, de asemenea, că, în ultimii ani, baza de date statistice s-a modificat și completat prin calcularea unor noi indicatori la nivel regional, cum ar fi, de exemplu, PIB/locuitor.

Pe baza analizelor din varianta "A", a fost realizată o hartă a disparităților regionale din România, care a permis localizarea spațială a sărăciei și sub-dezvoltării, în două arii principale ale țării: nord-estul, care include practic în totalitate regiunea istorică a Moldovei, și sudul, respectiv cea mai extinsă zonă agricolă a țării - Câmpia Română (a se vedea hartă nr.1).

Spre deosebire de aceste două arii sus-amintite, Vestul și Centrul țării se conturează drept zonele mai bogate și mai puternic dezvoltate, din punct de vedere al veniturilor din gospodăriile populației, echipării și dotării tehnico-sociale și al potențialului economic.

Dincolo de disparitățile generale, globale, analizele au relevat și o serie de aspecte de detaliu, simptomatice pentru tipologia problemelor specifice diferitelor arii. Drept principale concluzii pot fi amintite următoarele:

București, 1996.

⁷ Au fost utilizate următoarele categorii de indicatori: ECONOMIE cu *PIB* (produsul intern brut/locuitor) și *SOMAJ* (rata șomajului), INFRASTRUCTURA cu *DRUMURI* (densitatea drumurilor publice/100 km²), *CĂI FERATE* (densitatea căilor ferate/1000 km²), *TELEFOANE* (abonamente telefonice/1000 locuitori), *PATURI* (paturi în spitale/1000 locuitori), *ȘCOLI* (procentul de elevi înscriși în licee, din totalul grupei de vârstă specifice, 15-18 ani) *APA 1* (cantitatea de apă potabilă distribuită/persoană/zi), *APA 2* (procentul locuințelor racordate la sisteme centralizate de distribuție a apei, din total locuințe), DEMOGRAFIE cu *PRESIUNE UMANĂ* (indicele presiunii umane), *MIGRAȚIE NETĂ* (rata migrației nete), VITALITATE (indicele vitalității demografice), *URBANIZARE* (procentul populației urbane), STANDARDUL VIEȚII FAMILIALE cu *AUTO* (autoturisme proprietate personală/1000 locuitori), *EDUCAȚIE* (procentul populației de 12 ani și peste cu mai mult decât educație primară), *MIGRAȚIE* (migrația extra-județeană), *INFANT* (rata mortalității infantile).

⁸ Următoarele categorii de indicatori au fost utilizate: ECONOMIE cu *INDUST* (producție industrială/locuitor), *SALAR* (salariați/1000 locuitori), INFRASTRUCTURĂ cu *EDUC* (profesori la 100 de elevi de gimnaziu și liceu), *SĂNĂTATE* (medici la 1000 locuitori), *APĂ* (apa potabilă distribuită în sistem centralizat/locuitor), RESURSE GOSPODĂREȘTI cu *AUTO* (autoturisme proprietate personală/1000 locuitori), *TELEF* (abonamente telefonice/1000 locuitori), *TV* (abonamente TV/1000 locuitori), SOCIO-DEMOGRAFIE cu *INFANT* (rata mortalității infantile la 1000 noi-născuți), *SOS* (sosiri din alte județe/1000 locuitori), *PLEC* (plecări spre alte județe/1000 locuitori), *URBANIZARE* (gradul de urbanizare, ca procent al populației urbane din totalul populației).

⁹ Sursa datelor: Anuarul Statistic al României, Comisia Națională pentru Statistică, alte date oficiale de la CNS și Registrul Comerțului și Industriei.

1. Județele cu cel mai scăzut nivel de trai sunt localizate în cele două “buzunare” ale sărăciei: primul, cu o situație deosebit de critică, este situat în estul Moldovei - județele Vaslui și Botoșani, iar al doilea în zona de câmpie din sudul țării și cuprinde județele Teleorman, Giurgiu, Călărași și Ialomița;

- despre județele Botoșani și Vaslui se poate spune că se caracterizează printr-o stare generalizată de sărăcie, având resurse materiale foarte reduse și niveluri înalte ale mortalității infantile, ale migrației și șomajului;

- județele din sudul țării și, mai ales Călărași, Giurgiu și Teleorman sunt exemple tipice de sărăcie culturală, caracterizate printr-un nivel educațional scăzut, printr-o rată înaltă a mortalității infantile, datorită precarității condițiilor sanitare, dar nu și printr-un foarte scăzut nivel de trai ¹⁰(sub aspectul confortului material).

2. Subdezvoltarea infrastructurii și sărăcia din gospodăriile populației sunt puse în evidență de unele cazuri tipice, precum: primul, cel al județului Gorj, unde nivelul scăzut de dezvoltare a infrastructurii (tehnice și sociale) este în opoziție cu valoarea ridicată a indicilor economici; cel de-al doilea este exprimat prin situația din județele Hunedoara și Constanța¹¹, unde nivelul scăzut de trai din gospodăriile populației contrastează cu nivelul ridicat al activităților economice, exprimat ca atare de indicatorii specifici.

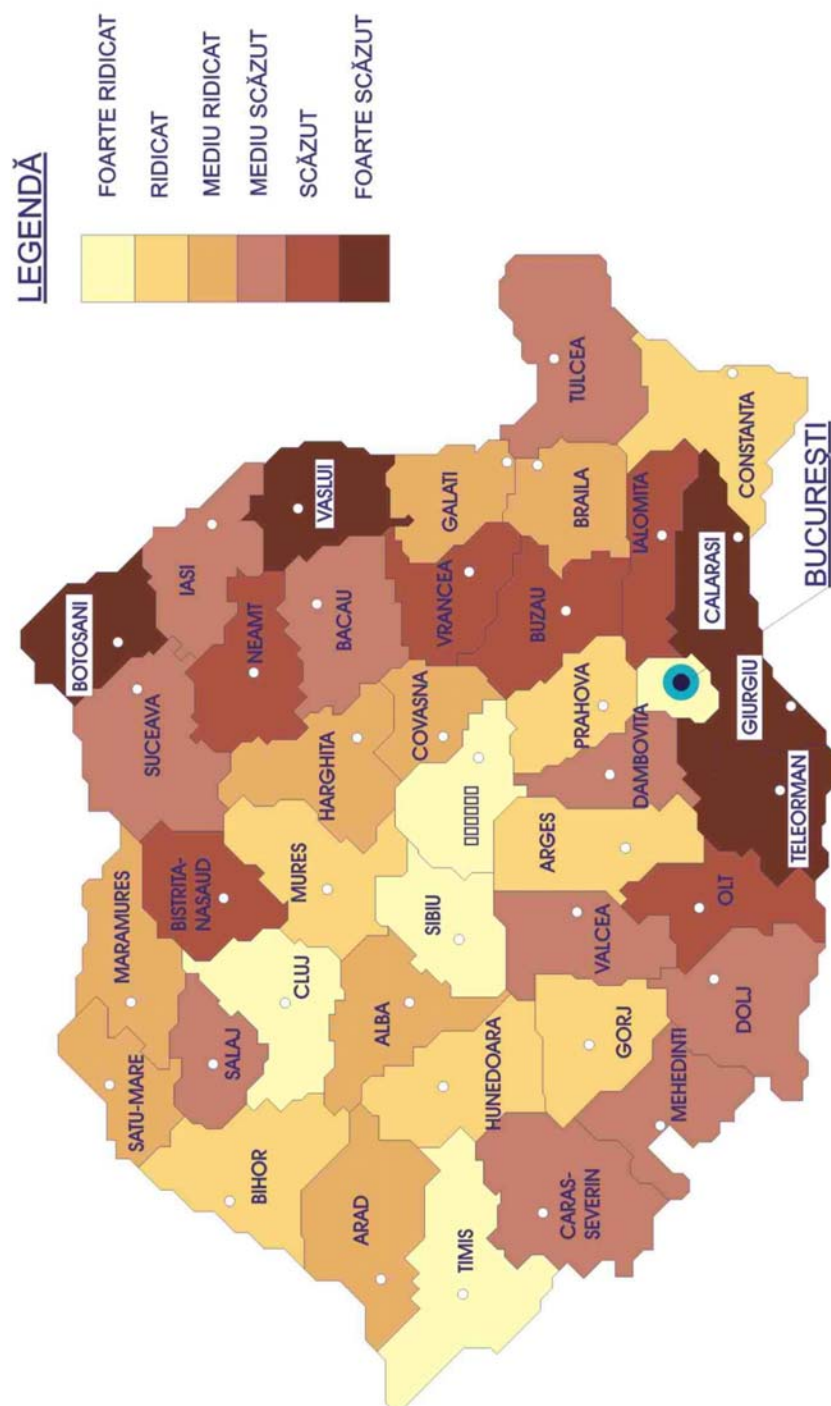
3. Cele mai ample disparități au fost identificate în domeniul dezvoltării economice și al standardului de viață din gospodăriile populației, pentru care valorile medii ale primelor 5 județe sunt de 2,4 ori mai mari decât cele ale ultimelor 5 județe (deși în ceea ce privește PIB, valorile medii sunt de numai 1,5 ori mai mari).

Analizele elaborate în cadrul variantei “B” au confirmat, în general, concluziile privind distribuția spațială a disparităților, respectiv faptul că principalele probleme ale dezvoltării regionale sunt situate în nord-estul și în zona de câmpie din sudul țării, în timp ce vestul și centrul țării rămân zonele cele mai dezvoltate.

¹⁰ Județul Giurgiu, aflat în vecinătatea Capitalei, se caracterizează printr-un nivel ridicat al veniturilor (măsurat prin indicatorul autoturismelor proprietate personală). În cazul acestui județ este posibil ca nivelul sărăciei să fie supraevaluat, datorită structurii indicatorilor utilizați în cadrul analizei. De exemplu, nivelul ridicat al migrației se datorează în mare parte vecinătății față de Capitala țării.

¹¹ În special, datorită nivelelor ridicate ale mortalității infantile.

Harta nr. 1 - DISTRIBUȚIA REGIONALĂ A INDICELUI GLOBAL DE DEZVOLTARE, 1994
 versiunea "A" (17 indicatori) - Martie, 1996



Studiul disparităților și al evoluției acestora, în perioada 1990-1994, a fost însoțit și de analize privind schimbările petrecute în structura ocupațională a populației și în sectorul antreprenorial. Aceste analize au adăugat noi aspecte și semnificații în vederea unei mai bune înțelegeri a disparităților regionale. Pot fi menționate, în acest sens, următoarele concluzii mai importante:

- principala corelație între fenomenele de natură economică și aspectele vieții sociale, la nivel regional, a reprezentat-o declinul numărului de locuri de muncă din industrie; scăderea numărului de salariați din industrie a fost de peste 50% din totalul scăderilor înregistrate pe ansamblul economiei;
- peste 45% din numărul total al firmelor înregistrate în România se concentrează în cele mai dezvoltate 8 județe, cu un total de 30% din populația țării;
- valoarea cea mai ridicată a șomajului, în 1994, s-a înregistrat în județele cu un nivel mai scăzut de dezvoltare în 1990 și cu o rată ridicată a declinului numărului de salariați din industrie (Bistrița-Năsăud, Botoșani, Tulcea, Vaslui etc); la polul opus s-au situat județele cu un declin industrial mai puțin accentuat și cu nivel ridicat de dezvoltare în 1990 (Alba, Argeș, Brașov, Covasna etc).

Ambele variante arată, în cele din urmă, că sub aspectul distribuției spațiale poate fi observată o grupare remarcabilă a disparităților globale, cu diferențe majore între estul și sudul țării și zonele centrale și de vest. Cele mai multe dintre județele slab și foarte slab dezvoltate se află în Moldova și Muntenia, în timp ce majoritatea celor cu nivel ridicat și foarte ridicat de dezvoltare se află în Transilvania și Banat. Regiunile istorice ale Olteniei și Maramureșului se caracterizează printr-un nivel mediu de dezvoltare. Este totodată surprinzătoare constatarea că una dintre ariile cele mai puțin dezvoltate se află în jurul Capitalei, excepție făcând doar zona puternic industrializată și urbanizată a județului Prahova.

Disparitățile regionale ating valori remarcabile pentru anumiți indicatori, evidențiind decalajele din domeniile economice, sociale, ale echipării tehnice sau în ceea ce privește nivelul de trai, în general. Astfel de indicatori, cu diferențe mari între primul și ultimul județ, sunt: producția industrială (1 la 9 în 1994), numărul de medici (1 la 5,5 în 1994), numărul de autoturisme proprietate personală (1 la 5 în 1994), numărul abonamentelor telefonice (1 la 4 în 1994), emigrația (1 la 4 în 1994, respectiv 1 la 5 în 1990) și gradul de urbanizare (1 la 2,5 în 1994). În cazul altor indicatori, precum mortalitatea infantilă, de exemplu, chiar și un raport de 1 la 2 este semnificativ, datorită valorilor absolute foarte ridicate (între 16,8% și 32,6% în anii 1993-1994).

În statisticile internaționale, unul dintre cei mai des utilizați indicatori pentru evaluarea disparităților regionale este PIB/locuitor. În comparație cu situația din alte țări vest-europene¹² sau chiar cu voievodatele poloneze¹³, disparitățile regionale din România nu sunt nici mai mari, nici mai mici ca în unele dintre aceste țări. În tabelul nr. 1, sunt calculate valorile medii pentru primele și respectiv ultimele 10% din numărul de regiuni ale țărilor prezente în tabel¹⁴. Se observă că situația României este comparabilă cu majoritatea țărilor din sudul Uniunii Europene, precum Spania, Portugalia și Grecia. Conform valorilor indicate de proporția mediilor extreme (max/min), tabloul prezintă o imagine ușor diferită, în sensul că România înregistrează cel mai mic decalaj, deși nu foarte departe de valorile înregistrate de Marea Britanie, Olanda sau Grecia.

Este destul de evident că economia românească nu se caracterizează încă printr-un sistem de funcționare normală a economiei de piață și că etapa tranziției este încă la începuturile sale. Atâta timp cât restructurarea industriei și procesul de privatizare nu vor demara într-un ritm susținut, diferențele regionale, exprimate prin valoarea PIB/locuitor, nu vor crește în mod dramatic. Este însă tot mai sigur că un asemenea proces va începe în curând, fie și pentru simplul fapt că întreprinderile neprofitabile nu mai pot fi subvenționate la nesfârșit. De altfel, decizia noului guvern în această direcție este incontestabilă.

¹² Sursa: EC Regional Policies, Competitiveness and Cohesion: trends in the regions, 1994.

¹³ Regional Development in Poland. 1990-1995. Diagnostic Report, Warsaw, February, 1996, Task Force for Regional Development in Poland.

¹⁴ De exemplu, dacă Franța are 40 de regiuni NUTS 2 (nomenclatorul unităților teritoriale statistice), s-a calculat media primelor și ultimelor 4 regiuni, în timp ce în cazul Greciei, care are numai 13 regiuni NUTS 2, comparația s-a făcut direct între cea mai puternic dezvoltată și cea mai slab dezvoltată regiune.

Tabelul 1: Disparități între extremități, pe baza valorilor PIB din unele țări europene*.

Țara	Nr. regiuni NUTS 2	Valori medii regionale extreme		Disparități	
		Primele 10%	Ultimele 10 %	Max/min(%)	Max-min (puncte)
Franța **	22	140,7	82,5	171	58,2
Germania ***	40	163,8	33,0	498	130,8
Grecia	13	58,0	35,2	164	22,8
Italia	20	132,2	61,3	216	70,9
Olanda	12	127,4	78,1	163	49,3
Portugalia	7	76,6	39,6	193	37,0
Spania	17	97,2	53,6	180	43,6
Marea Britanie	35	121,5	76,6	159	44,9
Polonia	49	138,6	68,3	203	70,3
România	41	118,1	75,0	157	43,1

* Cifrele care se referă la țările din UE reprezintă valoarea medie a PIB, calculată pentru intervalul 1989-1991, în cazul Poloniei pentru anul 1992, iar în situația României, pentru anul 1995. În cazul fiecărei țări au fost luate în calcul primele și ultimele 10 % din totalul regiunilor. Totuși, situația este ușor perturbată în cazul anumitor țări, cum ar fi Germania, Franța sau Marea Britanie, unde regiunile cele mai dezvoltate (Hamburg, Île-de-France și Marea Londră) sunt cu mult mai dezvoltate decât restul regiunilor.

** Au fost excluse din calcul Departamentele “de peste mări”.

*** Situația în Germania s-a modificat fundamental, după unificarea cu fosta RDG.

2.4. DINAMICA DEZVOLTĂRII REGIONALE ÎNTRE 1990-1994.

Acest capitol abordează, pe scurt, schimbările care au avut loc în dezvoltarea județelor în perioada 1990-1994, în raport cu 5 categorii de indicatori¹⁵. Agregarea celor 5 categorii, într-un indicator global al dezvoltării, demonstrează o relativă stabilitate, cu puține schimbări în ierarhia dezvoltării județelor, în perioada sus-amintită. Situația cea mai stabilă s-a manifestat la nivelul celor mai puternic și a celor mai puțin dezvoltate județe ale țării.

Chiar dacă în ansamblu evoluția nivelelor de dezvoltare ale județelor a fost relativ stabilă, în perioada 1990-1994 au avut loc schimbări interesante în rândul indicatorilor, care au compus indicele global al dezvoltării.

¹⁵ Vezi nota de subsol 7.

Schimbările cele mai dinamice au fost evidențiate în rândul indicatorilor care ilustrează categoriile infrastructură și socio-demografie. Indicatorii economici s-au caracterizat printr-un declin general, în timp ce indicatorii resurselor gospodărești au crescut constant în aceeași perioadă. Indicatorii caracteristici ai dezvoltării infrastructurii au înregistrat creșteri în ceea ce privește numărul de profesori și cantitatea de apă potabilă distribuită, dar o scădere în privința numărului de medici.

Indicatorii socio-demografici (mortalitatea infantilă, migrația și imigrația județeană) au arătat o tendință ușor pozitivă, mai ales în ceea ce privește scăderea ratei mortalității infantile.

O tendință generală s-a manifestat în sensul reducerii diferențelor dintre județele mai puternic și mai slab dezvoltate, la indicatorii economici și din domeniul resurselor gospodărești. Este însă interesant de semnalat că indicatorii nivelului de trai din gospodăriile populației s-au îmbunătățit în toate județele, în timp ce la nivelul performanțelor economice a fost înregistrat un declin general.

Schimbările pozitive cele mai dinamice au putut fi observate la următorii indicatori: creșterea numărului de autoturisme proprietate personală, a abonamentelor telefonice, a raportului profesor/elev în învățământul public. Tendințele cu pronunțat caracter negativ s-au semnalat în cazul producției industriale/locuitor și a forței de muncă salariale.

Nivelul de urbanizare, exprimat ca procent al populației urbane din populația totală a unui județ, a rămas relativ constant, indicând lipsa unor deplasări majore de populație din mediul rural către mediul urban sau invers.

Din punct de vedere al dezvoltării regionale s-a observat că zonele din estul și sudul țării au rămas în continuare cele mai puțin dezvoltate. Cele mai relevante scăderi ale nivelelor de dezvoltare au fost înregistrate în județele Mehedinți, Caraș-Severin și Hunedoara, în timp ce județele Brăila, Dâmbovița și Ialomița au cunoscut cele mai spectaculoase creșteri.

În ciuda unor schimbări semnificative ale nivelului de dezvoltare în cadrul unor județe, ierarhia acestora a păstrat în 1994, în mare măsură, configurația generală din 1990; maximum de stabilitate s-a înregistrat atât în cazul județelor bine dezvoltate (Sibiu, Brașov, Cluj și Timiș), cât și în cazul celor mai slab dezvoltate (Giurgiu, Botoșani, Vaslui, Călărași, Teleorman).

O concluzie generală a acestor analize este aceea că s-a manifestat o ușoară tendință de creștere a disparităților inter-județene. Această tendință este ilustrată de creșterea cu 4 puncte (de la 42 la 46) a distanței dintre primul și ultimul județ la nivelul Indicelui Global de Dezvoltare (INDEV) în clasificările din 1990, respectiv 1994.

Dinamicile regionale în România s-au caracterizat printr-o creștere a disparităților economice în condițiile unui declin general al economiei naționale până în 1992, urmat de o ușoară redresare, începând cu 1993. Schimbările regionale au evoluat după modele diferite în cazul resurselor gospodărești, a infrastructurii sau a structurilor economice. Producția întreprinderilor industriale a suferit cel mai acut declin, dovedind că aceste structuri au fost cel mai puțin capabile de a se adapta la schimbările specifice economiei de piață.

Contribuția cea mai importantă la compunerea indicelui global al dezvoltării, au avut-o, în cazul județelor cu dinamism ridicat, indicatorii socio-demografici și cei ai resurselor gospodărești, având în cea mai mare parte tendințe pronunțat pozitive (crescătoare). În cazul județelor cu dinamică negativă, indicele global al dezvoltării a fost influențat cu precădere de indicatorii economici și de infrastructură.

După cum au remarcat mulți cercetători în domeniul dezvoltării socio-economice, experiența țărilor din fostul bloc sovietic arată că tranziția adâncește în general disparitățile, deoarece factorii, care au controlat în mod normal economia, sunt înlocuiți de forțele pieței libere, prin eliminarea graduală a tuturor constrângerilor. Viteza cu care se desfășoară reforma/reformele este cea care influențează în ultimă instanță creșterea, mai lentă sau mai rapidă, a disparităților regionale. În România, până la sfârșitul anului 1996, ritmul reformei poate fi caracterizat drept un ritm lent.

3. EXPERIENȚA UE ÎN DOMENIUL POLITICILOR DE DEZVOLTARE REGIONALĂ

3.1. OBIECTIVE ALE POLITICILOR REGIONALE

Una dintre întrebările importante, cărora trebuie să li se ofere răspuns, ar putea fi: de ce este nevoie ca un organism supranațional, precum Uniunea Europeană să aibă o politică regională? Patru argumente importante sunt oferite, de obicei, pentru a justifica existența unei politici regionale separate la nivelul U. E.

În primul rând, Uniunea Europeană consideră că eficiența politicilor regionale ale statelor membre poate fi îmbunătățită, asigurându-se concentrarea fondurilor disponibile acolo unde acestea sunt cele mai necesare, adică la nivelul celor mai defavorizate regiuni ale Europei. În al doilea rând, Uniunea Europeană îndeplinește și un rol de coordonare. Aceasta poate coordona politicile regionale ale statelor membre, pentru a preveni concurența “exterioară” excesivă între țările europene în privința investițiilor străine mobile, destinate proiectelor de dezvoltare. De asemenea, este necesară și o coordonare a politicilor proprii în domeniul Uniunii. În al treilea rând, este utilizat argumentul “interesului comun” - pentru asigurarea unității sociale în interiorul Uniunii, considerându-se inacceptabilă existența unor dezechilibre majore, în ceea ce privește nivelul șomajului sau al veniturilor. În sfârșit, cea mai importantă justificare pentru o politică regională separată la nivelul Uniunii Europene este “argumentul dinamic”, care afirmă că dezechilibrele regionale pot constitui o barieră majoră în calea adâncirii integrării.

În ceea ce privește structura politicii regionale a U.E. se poate afirma că, teoretic, aceasta a avut responsabilități în domeniul politicilor regionale încă începând cu 1957, an în care Tratatul de la Roma solicita Comunității Europene să asigure “dezvoltarea armonioasă”, prin reducerea diferențelor între regiuni și a gradului de înapoiere economică a celor mai puțin dezvoltate. Totuși, în primii ani de existență ai Comunității Europene (CE), nu a fost adoptată nici o măsură de politică regională adecvată, acestea, la fel ca și bugetul C.E., fiind introduse abia la mijlocul anilor '70 (vezi Anexa 1). Până la jumătatea deceniului al nouălea resursele alocate de către Comunitatea Europeană au fost foarte reduse.

O dată cu accelerarea integrării țărilor membre ale Uniunii Europene, în anul 1985, în cadrul programului Pieței Unice și, mai recent, cu ocazia propunerilor privind adâncirea integrării uniunii economice și monetare, politica regională a Uniunii Europene a crescut considerabil în importanță. De asemenea, două reforme, în 1988 și în 1992, au revoluționat structura și funcțiunile politicii regionale din cadrul U.E.¹⁶.

Reforma din anul 1988 avea la bază trei obiective:

- transformarea politicilor structurale într-un instrument cu impact economic real;
- utilizarea abordării multi-anuale în cazul planificării cheltuielilor, pentru a se asigura statelor membre existența și predictabilitatea ajutorului Comunității;
- instituirea unui parteneriat cu toți factorii implicați activ în implementarea politicilor structurale, îndeosebi cu autoritățile regionale.

În mod deosebit, reforma Fondurilor Structurale din anul 1988 a însemnat o mutație de la susținerea proiectelor individuale către finanțarea programelor, o preocupare în direcția unei coordonări mai extinse a trei Fonduri Structurale și un buget mai mare, concentrat asupra celor mai dezavantajate regiuni ale Comunității.

Originea reformei din anul 1992 își are rădăcinile în deciziile Consiliului Europei din anul 1991, de la Maastricht.

Opinia multor state membre ale Uniunii, cum că aceasta ar trebui să se modifice în direcția unei și mai strânse uniuni politice și economice, a fost însoțită de recunoașterea faptului că măsurile în direcția realizării convergenței economice ar fi periclitate fără acțiuni asociate, destinate îmbunătățirii coeziunii economice și sociale. Drept urmare, programul comisiei, referitor la implementarea Acordului Unic, prevedea cinci obiective specifice pentru Fonduri:

1. dezvoltarea regiunilor rămase în urmă din punct de vedere economic;
2. conversia regiunilor aflate în declin;
3. combaterea șomajului pe termen lung;
4. reducerea șomajului în rândul tinerilor;
5. modificarea structurilor din agricultură și dezvoltarea corespunzătoare a zonelor rurale.

Reformarea fondurilor structurale a dominat nivelul regional al politicii comunitare pe parcursul anului 1988, noile prevederi intrând în vigoare de la 1 ianuarie 1989. Noul sistem oferea două tipuri majore de finanțări. Prima consta dintr-un sistem cu trei componente intercorelate, constituit din planurile regionale, Cadrul de Ajutor Comunitar (CAJCO) și planurile operaționale. CAJCO reprezenta componenta cea mai importantă a cheltuielilor, efectuate de către Fondurile Structurale pentru problemele regionale.

¹⁶ Originile reformei din anul 1988 se regăsesc în două schimbări majore petrecute în cei doi ani anteriori: intrarea Spaniei și Portugaliei în cadrul Uniunii, în anul 1986, a condus la o majorare importantă a dezechilibrelor regionale în interiorul Comunității Europene, iar în 1987 ratificarea Acordului Unic European a stabilit obiectivele comune, în vederea realizării pieței interne unice până în anul 1992. Acordul Unic recunoștea importanța coeziunii economice și sociale din interiorul Comunității, ca fiind un element esențial al finalizării Pieței Unice, introducând prin prevederile sale un element major de reformă a principalelor instrumente ale politicii regionale - Fondurile Structurale. În mod deosebit, se recunoștea necesitatea coordonării mai eficiente a instrumentelor de politici regionale, în același timp cu aceea de a concentra resursele în regiunile care aveau cea mai mare nevoie de acestea și care erau puse în fața unor serioase probleme referitoare la ajustarea structurală.

Cea de-a doua formă de finanțare este cea a sistemului Inițiativelor Comunitare (IC -uri), finanțate din ceea ce rămâne din bugetul Fondurilor Structurale, după stabilirea CAJCO -urilor. IC-urile au drept obiectiv soluționarea unor obiective prioritare, cu relevanță la nivelul întregii Comunități, acestea incluzând ajutoare financiare pentru domenii diverse precum: cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică în cadrul regiunilor, zonele miniere, siderurgice și șantierele navale, regiunile în care predomină industria textilă, cooperarea transfrontalieră, diminuarea efectelor potențial negative ale Pieței Unice, zonele rurale, zonele periferice, resursele energetice și protecția mediului înconjurător. Ca și în cazul CAJCO-urilor pentru regiunile încadrabile Obiectivelor 1, 2, 5b și 6, principalul mecanism de implementare a IC-urilor este acela al programelor operative, remise de către statele membre către Comisia Europeană pentru aprobare.

Între timp, climatul economic și cel politic s-a schimbat în mod pregnant. Din punct de vedere economic, statele membre au fost confruntate cu severe condiții de recesiune, iar șomajul pe termen lung a devenit o problemă politică și de acțiune prioritară. Pentru dezvoltarea regională a UE, contextul economic și politic modificat s-a reflectat într-o distribuție mai complexă și în rapidă schimbare a dezechilibrelor regionale. Ajustarea structurală afectează în momentul de față o varietate mult mai mare de regiuni din Europa. Noile prevederi referitoare la funcționarea Fondurilor Structurale au ca bază legală tratatul și reglementările existente. Revizuirea făcută în 1992-1993 fondurilor a adus puține modificări ale principiilor care au stat la baza reformei din anul 1988. Scopul noilor reglementări a fost, mai degrabă, acela de “a consolida și îmbunătăți noile structuri, create începând din 1988, decât de a iniția o altă reformă fundamentală, cu largi influențe”.

Politica regională actuală a U.E. acționează prin intermediul a trei Fonduri Structurale: Fondul European pentru Dezvoltare Regională (F.E.D.R.), Fondul European destinat acțiunilor în domeniul Social (F.E.S.) și Fondul European pentru garantarea creditelor pentru agricultură și dezvoltarea sectorului agricol (F.E.G.D.A.). În plus, se oferă asistență suplimentară celor mai dezavantajate state membre, prin intermediul așa numitului Fond destinat asigurării coeziunii și a Inițiativelor Comunitare (finanțate din Fondurile Structurale pentru domenii și sectoare specifice). Finanțarea din cadrul Fondurilor Structurale se bazează pe alocații, din cadrul acestora, către fiecare stat membru, în baza diferitelor obiective.

Este evident că justificarea economică pentru politica regională a U.E. reprezintă doar o perspectivă parțială. Încă de la început s-a putut remarca o dimensiune politică importantă, în opoziție cu cea referitoare la măsuri și acțiuni concrete în cadrul strategiilor de dezvoltare regională. Într-adevăr, principalele decizii privind politicile și finanțarea referitoare la Fondurile Structurale au fost invariabil adoptate în contextul negocierilor din cadrul altor domenii, în mod deosebit cele privitoare la bugetul Comunității Europene, primirea de noi membri și adâncirea integrării.

3.2. INSTRUMENTE DE POLITICĂ REGIONALĂ

În cadrul Uniunii Europene, politicile regionale ale statelor membre au inclus, în mod obișnuit, o serie de instrumente a căror importanță a variat considerabil în timp și de la o țară la alta (vezi Anexa 1). Din perspectivă istorică, pot fi identificate cinci tipuri mari de instrumente pentru o politică de dezvoltare regională:

- “stimulente negative” față de localizarea în zone aglomerate, respectiv controlul asupra localizării;

- relocalizarea activităților economice în teritoriul național;
- crearea infrastructurilor adecvate;
- măsuri limitate de impulsione a dezvoltării ;
- stimulente financiare acordate întreprinderilor.

Dintre aceste cinci categorii, rolul “stimulentelor negative” și a ceea ce a fost denumită “relocalizarea activităților economice în teritoriul național”, ca instrumente de politică regională, s-a redus semnificativ în perioada ultimelor două decenii. Utilizarea “stimulentelor negative” a fost aplicată într-o serie de țări, îndeosebi în Franța, în regiunea Parisului și în Regatul Unit, în regiunea Londrei și a sud-estului Angliei. Totuși, aceasta a fost abandonată în decursul anilor ‘70. Reglementările privind localizarea în Île de France au rămas în vigoare, dar au fost simplificate la jumătatea anilor ‘80, în perioada preocupărilor privind concurența Parisului la poziția de capitală a Europei. Mai recent, a fost adoptată o politică proactivă de încurajare a dezvoltării activităților economice în afara regiunii pariziene și de relocalizare a lor departe de capitală. Aceasta presupune sprijin pentru acoperirea costurilor reamplasării firmelor și personalului acestora. Franța și Grecia sunt actualmente singurele țări, care încurajează în mod explicit dezvoltarea economică în exteriorul capitalelor lor, mult prea aglomerate.

Importanța “*relocalizării activității economice în teritoriul național*” ca instrument de politică regională s-a diminuat, de asemenea, în ultimul deceniu, în concordanță cu reducerea ponderii proprietății de stat asupra multor activități. Privatizarea pe scară largă, îndeosebi a întreprinderilor din sectorul de prelucrare, anterior deținute de stat, a dus la scoaterea deciziilor, privind investițiile acestora, din sfera de influență a guvernelor. Totuși, în practică, doar în Italia s-a putut vorbi de relocalizarea industriei de stat, ca de un instrument principal de politică regională. Privatizarea a redus puterea de presiune a guvernelor în direcția influențării localizării pe scară extinsă a locurilor de muncă din sectorul de stat, inclusiv cele ale funcționarilor publici¹⁷. Un alt domeniu al activității economice a guvernului, care nu mai deține vreun rol, ca instrument de politică regională, este acela al comenzilor de stat. În câteva țări, printre care Italia, Germania și Regatul Unit, funcționau sisteme de aprovizionare ale statului, prin comenzi preferențiale către furnizori din anumite zone. Astfel de procedee au fost interzise de către Curtea Europeană de Justiție, pe temeiul discriminării naționale, ele nemaifiind incluse în cadrul instrumentelor de politică regională aflate la dispoziția factorilor decizionali.

¹⁷ Reamplasarea locurilor de muncă din sectorul public a devenit însă din ce în ce mai dificil de justificat, din punct de vedere politic, pe măsura creșterii complexității problemelor regionale, a ratelor ridicate ale șomajului, întâlnite în multe țări sau în unele arii cu șomaj foarte mare, chiar în cadrul celor mai prospere regiuni.

Dintre celelalte instrumente de politică, asistența pe scară largă pentru dezvoltarea mediului general de afaceri în regiunile-problemă a dobândit în ultimii ani din ce în ce mai multă importanță: în cadrul țărilor membre ale U.E. se pune un accent din ce în ce mai mare pe ajutoarele care nu sunt destinate direct firmelor, ci au drept obiectiv îmbunătățirea condițiilor de mediu economic pentru *toate* întreprinderile din cadrul unei regiuni. Asemenea măsuri pot consta în construirea infrastructurii fizice necesare (atât la nivel local, cât și în perspectiva unor investiții strategice, de anvergură), împreună cu măsuri indirecte în același domeniu, cum ar fi, de exemplu, acordarea de ajutoare pentru dezvoltarea sistemelor informaționale, de consultanță, educaționale și de instruire profesională, de cercetare științifică și dezvoltare tehnologică. Oricum, pot apărea frecvente dificultăți în separarea ajutorului pe scară extinsă, destinat mediului regional de afaceri, de inițiativele de dezvoltare economică generală (la nivel național). În același sens, nu este întotdeauna ușor pentru factorii politici decizionali la nivel de regiune să introducă componente specifice, privind dezvoltarea regională în cadrul a ceea ce adesea reprezintă politici la nivel național (sectorial).

Drept urmare, componenta esențială a politicilor regionale în majoritatea statelor membre constă din stimulente financiare acordate regiunilor - asistență din partea statului pentru încurajarea firmelor să se localizeze sau să investească în cadrul regiunilor-problemă desemnate. În continuare, această secțiune se concentrează asupra acestor măsuri - privite din perspectiva U.E. - îndeosebi asupra tipologiei lor, "*acoperirii teritoriale*" oferite de către acestea, asupra valorii și importanței lor, exprimate în termeni financiari.

În ceea ce privește tipologia, "pachetul" obișnuit de stimulente regionale acordat firmelor din cadrul țărilor membre ale Uniunii Europene, în principal în scopul stimulării investițiilor productive, se compune din șase categorii: granturi; subvenții acordate pentru investiții sau pentru dobânzile la creditele angajate în acest scop; reduceri și scutiri de impozite; facilități pentru amortizarea capitalului fix; subvenții pentru utilizarea și angajarea forței de muncă și, ca urmare a primirii în U.E. a țărilor nordice, facilități acordate pentru transport. Efectuând o trecere în revistă a acestor stimulente în cadrul tuturor statelor membre, în funcție de tipul lor, se observă că ponderea principală, în cadrul pachetelor actualmente oferite, o dețin în general granturile și, în special, granturile financiare. Într-adevăr, dintre toate țările membre ale U.E., doar Grecia are un sistem de ajutoare regionale, care nu este puternic axat pe acordarea de granturi financiare.

Accentul mare, pus astăzi în practică, pe granturile financiare, reflectă tendința clar manifestată în ultimul deceniu, în cadrul statelor membre ale Uniunii, în direcția reducerii importanței măsurilor fiscale și a creșterii asistenței financiare în cadrul pachetelor de stimulente regionale. Argumentele în favoarea granturilor financiare sunt numeroase: din perspectiva celor care solicită ajutorul, acestea sunt atât evidente, cât și ușor de înțeles; din perspectiva factorilor politici decizionali acestea sunt direct administrabile, permițând și o considerabilă flexibilitate (ceea ce se dovedește a fi din ce în ce mai important, pe măsură ce pachetele de stimulente regionale devin tot mai "descentralizate" în administrare și mai selective în ceea ce privește domeniile de aplicabilitate); din perspectiva Directoratului Politicii Concurențiale al U.E. granturile financiare reprezintă tipul de stimulare cel mai simplu de controlat, putându-se ușor încadra în prevederile plafoanelor pentru ajutoare, exprimate în termeni de echivalent de grant net (EGN), stabilite prin metodologia de evaluare a Comisiei.

Alegerea tipurilor de stimulente regionale este de obicei determinată de o serie de criterii, printre care se includ: *sectorul* în care se va aplica proiectul; *localizarea* acestuia; *tipul* proiectului, *dimensiunea*, *viabilitatea* sa și starea financiară a solicitantului; *necesitatea* acordării de asistență; *impactul* proiectului atât asupra structurii economice, cât și a regiunii beneficiare; implicațiile proiectului asupra situației *locurilor de muncă*. Dintre acestea, cel mai important în ceea ce privește politica de stimulente regionale îl constituie invariabil - dar deloc surprinzător - localizarea proiectului. O preocupare esențială în cadrul proiectării politicilor de stimulente regionale o constituie așadar desemnarea acelor regiuni-problemă, în care trebuie alocat ajutorul acordat sub această formă. În alegerea acestor zone, statele membre nu posedă libertate deplină. Regiunile desemnate trebuie să se încadreze nu numai în limitele criteriilor proprii de eligibilitate, ci să obțină și acordul Directoratului pentru Politică al Comisiei Europene în domeniul Concurenței. Mai mult, există și anumite presiuni din partea acestora ca factorii decizionali la nivel național să aibe în vedere și desemnarea zonelor în funcție de prevederile Obiectivelor 1, 2 și 5 de implementare a Fondurilor Structurale ale U.E.

Experiența Uniunii Europene a scos în evidență faptul că instrumentul cel mai important care poate ajuta la realizarea programelor regionale este un Fond pentru Dezvoltare Regională (FDR). Acesta trebuie creat pe baza principiului cofinanțării, însemnând participarea la implementare a fondurilor guvernamentale, particulare și internaționale.

Din acest punct de vedere, principalele surse posibile, care pot contribui la formarea unui FDR sunt următoarele:

- finanțare de la bugetul central;
- bugetele locale ale municipalităților și comunelor din cadrul diferitelor regiuni;
- sectorul privat;
- agenții internaționale de finanțare.

Proporțiile în care acestea contribuie la crearea FDR sunt probabil foarte diferite, fiind posibil ca, cel puțin în stadiile incipiente ale implementării sistemului, principalul contribuabil să fie statul. Dacă este necesară existența unor reglementări clare referitoare la mărimea diferitelor contribuții, aceasta o va decide doar statul respectiv.

Fondul regional trebuie să fie capabil să facă față sarcinii privind dezvoltarea economică locală, nu prin intermediul acordării de subvenții directe unora sau altora dintre activități, ci, prin metode specifice și pe baza unor criterii bine definite, în cadrul programelor.

În cazul în care Guvernul acordă sprijin financiar prin intermediul Programelor de Dezvoltare Regională și delegă autoritatea referitoare la alocarea fondurilor către nivelul regional - așa cum sunt propunerile - regiunile pot să pună la punct proiecte și subprograme, ca modalitate de alocare a fondurilor de dezvoltare. Pentru a se asigura implementarea celor mai bune proiecte, alocarea de fonduri se poate face printr-un sistem deschis de primirea solicitărilor.

În cazul acestor fonduri de dezvoltare este necesară elaborarea de criterii, referitoare la alocarea fondurilor. Criteriile trebuie să cuprindă reglementări, privitoare la structura costurilor care pot fi acoperite, la proporția și tipul de autofinanțare solicitate, la tipul de contribuție care poate fi oferit, privind asistența financiară etc.

Întrebarea de bază este cine urmează să primească ajutor pentru dezvoltarea regională și care trebuie să fie criteriile de alocare a fondurilor? Dilema este dacă politica de dezvoltare regională urmează să se concentreze asupra regiunilor dezavantajate sau este un instrument de inițiere a dezvoltării în toate regiunile. Sau, ar putea fi o combinație a ambelor variante.

Asupra acestor aspecte trebuie convenit la nivel național și local, unde anume în cadrul regiunii pot fi aplicabile principiile general valabile, cu toate că aceasta rămâne la latitudinea factorilor decizionali regionali.

3.3. AGENȚIILE PENTRU DEZVOLTARE REGIONALĂ

Experiența țărilor occidentale poate oferi informații valoroase pe termen scurt și lung în ceea ce privește funcționarea agențiilor de dezvoltare regională (vezi Anexa 1.). Evident că, în decursul ultimelor decenii, s-a produs o evoluție a obiectivelor, funcțiilor și sarcinilor acestora, consecință a schimbărilor produse în cadrul obiectivelor generale ale politicilor regionale ale statelor membre.

În întreaga Europă Occidentală, obiectivele inițiale ale politicilor de dezvoltare aveau în principal tangență cu reducerea dezechilibrelor regionale¹⁸.

Schimbarea generală de optică în politică, exprimată și în termeni de scopuri și obiective ale politicilor de dezvoltare regională s-a reflectat și în țelurile și obiectivele multora dintre agențiile de dezvoltare regională. La începutul anilor '80, obiectivele generale cele mai întâlnite în cadrul agențiilor de dezvoltare regională erau "încurajarea dezvoltării industriale (economice)" și "îmbunătățirea structurii sociale și economice a regiunii"¹⁹ (Yuill și Allen, 1982). Deși asemenea obiective rămân importante, un accent din ce în ce mai mare se pune la nivel regional pe competitivitatea regiunii în ansamblu. Aproape două treimi dintre agențiile de dezvoltare, trecute în revistă de către Halkier și Danson în studiul lor din anul 1995, aveau incluse referiri la competitivitate în cadrul obiectivelor lor.

Atât la nivel național, cât și printre agențiile de dezvoltare existente la nivel regional, este acum recunoscut faptul că politicile de dezvoltare regională trebuie să includă o dinamică clară, care să satisfacă necesitățile continue și extinse referitoare la restructurarea regională și locală, creșterea competitivității și productivității, inovarea continuă și internaționalizarea activității economice.

Drept răspuns la aceste modificări ale obiectivelor politicii de dezvoltare regională, măsurile au început să implice o gamă mult mai mare de "actori" care acționează la nivel regional. La nivelul guvernului, nu mai este implicat doar guvernul central, ci nivelurile descentralizate, sub forma autorităților regionale și locale, care și-au mărit mult rolul; paralel, acțiunile guvernamentale la nivel internațional de asemenea s-au dezvoltat foarte mult prin intermediul Fondurilor Structurale ale U.E. În plus, s-a înregistrat și o explozie a inițiativelor locale "de la bază spre vârf", inclusiv măsuri voluntare și comunitare.

¹⁸ Obiectivele politicilor erau concepute în termeni de reducere a dezechilibrelor geografice între centru și periferie în ceea ce privea dezvoltarea economică, infrastructura existentă și șomajul. Ulterior, mai ales în perioada anilor '80, politicile regionale au devenit mai puțin orientate către redistribuirea veniturilor și a locurilor de muncă, în favoarea unui mai mare accent pus pe încurajarea schimbărilor structurale în cadrul zonelor mai puțin dezvoltate. Aceasta pentru a promova diversificarea, inovația tehnologică și a mări ponderea contribuției lor la creșterea economiei naționale.

¹⁹ În cazul primului obiectiv, acesta se poate susține prin inacceptabilitatea existenței la nivelul țării a unor zone cu grad de dezvoltare extrem de diferit. Cel de-al doilea se poate argumenta prin aceea că statul trebuie să ajute regiunile să demareze procesul de dezvoltare și apoi să lase dezvoltarea să-și urmeze liberă cursul, acolo unde este posibil. "Cea mai bună valoare dobândită pentru banii cheltuiți" poate fi un argument puternic în acest caz, atunci când guvernul este cel care distribuie fondurile alocate dezvoltării. În cadrul Uniunii Europene, sistemul obișnuit de alocare a fondurilor pentru programele de dezvoltare regională prin intermediul FDR-urilor este Agenția pentru Dezvoltare Regională.

Agențiile de dezvoltare regională s-au dezvoltat atât ca număr, cât și ca dimensiune. Drept urmare, în multe regiuni, în dezvoltarea regională este implicat în momentul de față un amestec complex de intermediari de stat, particulari și în parteneriat mixt (de stat și particulari).

În decursul timpului, scopurile și funcțiunile agențiilor și-au dezvoltat un corp de elemente comune, ca răspuns față de modificarea obiectivelor de politică și, parțial, în urma reorganizării structurilor instituționale din domeniul dezvoltării regionale.

Această ultimă evoluție a implicat o serie de elemente distincte:

- descentralizarea responsabilităților guvernelor centrale, adică delocalizarea departamentelor și funcțiilor centrale ale departamentelor acestora la nivelul regiunilor, însă nu și la cel al autorităților regionale;
- descentralizarea responsabilităților către autoritățile sau agențiile regionale;
- coordonarea sau cooperarea mai strânsă între instituții, atât ierarhic, între diferitele niveluri ale administrației, cât și orizontal, între instituții diferite din cadrul aceleiași regiuni;
- înființarea intermediarilor locali sau regionali specifici;
- implicarea sectorului privat în implementarea măsurilor de dezvoltare economică;

Considerate împreună cu contextul politic, în continuă schimbare, și cu dezvoltarea obiectivelor politicilor, asemenea tendințe, în domeniul instituțional, au avut o influență importantă asupra rolului și funcțiilor agențiilor de dezvoltare regională.

În cadrul unui recent studiu, referitor la activitatea a 30 de asemenea agenții, s-a putut identifica o diviziune marcantă a instrumentelor de acțiune ale ADR. S-a efectuat, astfel, o împărțire a acestora în trei categorii mari: acordarea de consultanță, finanțare și crearea infrastructurii necesare.

În cadrul acestor categorii, forma cea mai întâlnită de ajutor pentru dezvoltare este cea referitoare la acordarea de asistență informațională și consultanță. În timp ce din totalul agențiilor interviuate doar un procent cuprins între 50 - 75% au oferit ajutor financiar sau din domeniul infrastructurii, toate au fost implicate în oferirea de servicii de consultanță. Tipul de consultanță, oferit firmelor, a cuprins: asistență managerială generală, îndeosebi pentru micile întreprinderi; informații privind posibilități de afaceri (de exemplu, despre târguri și expoziții, identificare a posibilităților de subcontractare); promovarea și publicitatea internațională a regiunii (pentru atragerea investitorilor străini în zonă) și transferuri de informații tehnologice.

Dintre instrumentele financiare ce au fost în mod normal antrenate în furnizarea de scheme de finanțare sau de plată a creditelor, circa jumătate dintre agenții au fost în mod normal focalizate asupra IMM-urilor din interiorul regiunii. Granturile au fost de mai mică importanță. În termeni de infrastructură, accentul principal a fost pus pe oferirea de facilități pentru desfășurarea activităților economice - fie la nivel generalizat, fie în cadrul parcurilor științifice. Reutilizarea terenurilor a fost întâlnită, drept funcție, doar la cinci dintre agențiile studiate, iar instruirea în domeniul infrastructurii doar la patru.

În analiza acestei dispersii funcționale a activităților în cadrul agențiilor, Halkier și Danson fac distincție între două tipuri de funcții: *măsuri "tradiționale"*, asociate cu politicile de relocalizare teritorială practicate de guvernele centrale, inclusiv consultanță pentru localizarea investițiilor, acordarea de granturi și asigurarea de spații de producție și, ceea ce ei consideră a fi *măsuri "noi"*, direcționate în principal către creșterea și competitivitatea industriilor "indigene" (de exemplu, asistență managerială, ajutor în găsirea de oportunități pe piață, acordarea de credite/împrumuturi, dezvoltarea parcurilor științifice, oferirea de asistență în domeniul instruirii personalului).

3.4. POLITICA UNIUNII EUROPENE ÎN DOMENIUL CONCURENȚEI

Politica regională a U.E. este, în principal, percepută în raport cu funcționarea Fondurilor Structurale, așa cum s-a arătat mai înainte. Există totuși un al doilea filon important al politicii Uniunii Europene în sfera dezvoltării regionale; acesta se referă la controlul exercitat de către Comisia Europeană asupra politicilor statelor membre, în conformitate cu Acordul de la Roma, privind politicile în domeniul concurenței. Este foarte interesant de remarcat că, de-a lungul existenței Comunității, politica europeană în domeniul concurenței a avut un impact mai mare asupra politicilor regionale ale statelor membre, decât l-a avut politica Uniunii Europene în același domeniu. Mai mult, noțiunea de politică în domeniul concurenței, ca instrument de asigurare a coeziunii economice și sociale a Uniunii, a devenit o componentă standard a apărării (adesea controversate) deciziilor referitoare la așa-numitele "*Ajutoare de stat*"²⁰.

Prevederile de bază referitoare la controlul subvențiilor în cadrul Comunității Economice Europene au fost înscrise în cadrul Tratatului de la Roma; s-a recunoscut de la bun început că mecanismele de control al subvențiilor acordate firmelor formau o componentă esențială în cadrul regulilor destinate a sta la baza creării unei piețe comune. Deoarece alte bariere comerciale, cum ar fi taxele vamale și contingentările, au fost interzise, tentația guvernelor de a se reorienta spre alte instrumente economice protecționiste a fost de natură să crească.

În ciuda revigorării interesului în domeniul subvențiilor guvernamentale, cu puțin înaintea schimbărilor produse în 1992, baza legislativă a politicii și acțiunii în domeniul Ajutoarelor de stat a rămas neschimbată în cadrul Uniunii Europene din perioada Tratatului de la Roma²¹; prevederile fundamentale în acest sens fiind articolele 92-94.

Primul paragraf din Articolul 92 stipulează că:

"În afară de situația unor prevederi diferite din cadrul acestui Tratat, orice ajutor acordat de către un stat membru sau prin intermediul resurselor unui stat, sub orice formă care distorsionează sau amenință cu distorsionarea concurența, prin favorizarea anumitor activități sau producția unor anumite bunuri, va fi considerat ca fiind incompatibil cu piața comună în măsura în care afectează relațiile economice dintre statele membre".

²⁰ CEC (1992) XXIst Report on Competition Policy, Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg.

²¹ Tratatul asupra Uniunii Europene a adăugat un nou articol 92(3)(d), referitor la ajutoarele pentru cultură și conservarea moștenirii culturale și a amendat articolul 94 în sensul introducerii consultării Parlamentului Europei, în eventualitatea unor reglementări noi ale Consiliului, referitoare la aplicarea articolelor 92 și 93.

Cel de-al doilea paragraf (Articolul 92(2)) indică acele ajutoare care sunt *de jure* exceptate de la această interdicție generală. Sunt identificate trei categorii de ajutoare, în termeni generali acestea fiind: ajutoare “de natură socială”²²; ajutoare referitoare la pagubele produse de calamitățile naturale²³; ajutoare acordate Republicii Federale Germania afectate de către divizarea Germaniei²⁴.

Al treilea paragraf (Articolul 92(3)) prezenta acele tipuri de ajutoare care *pot fi* considerate a fi compatibile cu piața comună, acestea fiind:

- a) ajutoare pentru promovarea dezvoltării economice a zonelor în care nivelul de trai este anormal de scăzut sau în care se înregistrează șomaj foarte ridicat;
- b) ajutoare pentru promovarea realizării unui proiect important, de interes comun european sau pentru remedierea unor perturbații severe din economia unui stat membru;
- c) ajutoare pentru facilitarea dezvoltării unor anumite activități economice sau a unor anumite domenii economice, în care acestea nu afectează negativ relațiile comerciale, așa încât să contravină interesului comun;
- d) ajutoare pentru promovarea culturii și conservarea moștenirii culturale, în măsura în care acestea nu afectează relațiile comerciale și concurențiale dintre statele membre ale Comunității până la nivelul la care devin contrare interesului comun;
- e) alte categorii de ajutoare, posibil a fi specificate prin decizii ale Consiliului, adoptate cu o majoritate calificată pe baza propunerilor înaintate de către Comisie.

Pe scurt, Articolul 92 prevede o interdicție generală a Ajutoarelor de stat, dacă acestea afectează relațiile economice între statele membre, dar continuă cu identificarea acelor ajutoare, care sunt compatibile cu prevederile Tratatului și cu cele care pot fi compatibile cu acestea. Nucleul politicii Comisiei în domeniul admisibilității ajutoarelor regionale este interpretarea pe care aceasta o dă Articolelor 92(3)(a) și 92(3)(c) ale Tratatului. În decursul timpului, aceasta a condus la dezvoltarea unui număr de cadre și instrucțiuni reglementative pentru domeniul politicii regionale.

²² În general, ajutoare plătite persoanelor individuale, mai degrabă decât întreprinderilor.

²³ Cum ar fi inundațiile, secetele prelungite, cutremurele și erupțiile vulcanice.

²⁴ Pentru cea mai mare parte a perioadei postbelice, guvernul federal german a pus în practică măsuri speciale pentru așa-numitele zone de frontieră (zonenrandgebiet) și pentru Berlinul Occidental, folosindu-se de aceste prevederi. Oricum, Comisia a pus mereu sub semnul întrebării oportunitatea continuării acestui tratament special. O dată cu reunificarea Germaniei și mutarea accentului asupra reconstrucției noilor landuri, probabil că această prevedere va cădea în desuetitudine.

În interiorul Uniunii Europene, motivul principal, care a stat la baza acțiunii în sectorul ajutoarelor regionale, a fost riscul supralicitării concurențiale între regiuni pentru atragerea investițiilor internaționale. Pentru prima dată, Comisia a propus un sistem de coordonare a ajutoarelor regionale în anul 1968; acesta a culminat cu adoptarea în 1971 a primului set de principii pentru coordonarea asistenței acordate regiunilor²⁵. Aceste prime principii au fost suplimentate în 1975 și 1979²⁶. Împreună, aceste documente luau în considerare o serie de probleme referitoare la controlul ajutoarelor regionale, îndeosebi: necesitatea de a stabili plafoane maxime pentru acordarea ajutoarelor în cadrul regiunilor-problemă în concordanță cu gravitatea situațiilor cu care se confruntă acestea; necesitatea de a stabili o metodă comună de evaluare a valorii ajutorului, valabilă pentru toate țările membre; necesitatea asigurării transparenței ajutoarelor; necesitatea respectării specificității regionale în evaluarea problemelor și acordarea ajutoarelor. În anul 1988, aceste documente au fost suplimentate printr-un nou Comunicat²⁷.

Mai recent, în 1994, toate aceste prevederi au fost din nou amendate pentru a ține seama și de problemele specifice, referitoare la dezvoltarea regională în cadrul țărilor nordice.

Împreună, aceste documente formează baza pentru evaluarea politicilor statelor membre în domeniul ajutoarelor regionale, efectuată de către Comisie. În cadrul acesteia se pot evidenția trei aspecte principale: primul, referitor la controlul asupra “acoperirii” teritoriale a politicilor analizate; cel de-al doilea, având în vedere cerința ca ajutorul acordat să fie într-o formă posibilă a fi evaluată în cadrul metodologiei comune; al treilea, referitor la precizarea ratelor plafoanelor maxime de acordare a ajutoarelor, în concordanță cu gravitatea problemelor regionale care trebuiesc soluționate (vezi Anexa 1).

Acest capitol a făcut o trecere în revistă a principalelor tendințe în domeniul politicilor concurențiale referitoare la controlul ajutoarelor regionale și a influenței acestora asupra politicilor statelor membre. Politica s-a modificat sensibil în decursul timpului și a avut impact diferit la nivelul statelor membre. În unele privințe, DG IV a avut foarte mare influență; practic, în toate statele membre nucleul principal al pachetului de stimulente regionale este format dintr-un grant, condiționat de investițiile pentru inițierea afacerilor și crearea de noi locuri de muncă. Alte aspecte ale politicii au fost mai puțin luate în considerare, deoarece puține țări se încadrează, de obicei, în plafoanele maxime de stabilire a ajutoarelor stabilite de către Comisia Europeană, iar diferențele stabilite între zonele asistate sunt adesea doar de interes teoretic. Cea mai substanțială activitate, unde există și cele mai mari controverse, se înregistrează în domeniul “acoperirii” teritoriale, oferită de către politicile de dezvoltare regională. Pe măsura trecerii anilor, Comisia Europeană a descoperit că este din ce în ce mai dificil să mențină disciplina în acest domeniu. Există o serie de motive pentru aceasta dar, probabil, cel mai important este acela, că fiecare adoptare de noi membri în cadrul comunității a condus la mărirea eterogenității sale. Într-un astfel de mediu devine tot mai dificil de proiectat și implementat sisteme pentru asigurarea disciplinei în “acoperirea” spațială a zonelor asistate, care să ia în considerare toate preocupările legitime în domeniul dezvoltării regionale a statelor membre.

²⁵ Sursa: Rezoluția Consiliului din 20 octombrie 1971 referitoare la Sistemul general de ajutoare regionale, OJEC C 111; 4 noiembrie 1971.

²⁶ Sursa: Communication on Regional Aid Systems, OJEC C 31; 3 February 1979

²⁷ Sursa: Communication on Method for the Application of Articles 92(3)(a) and (c) to regional Aid, OJEC C 212; 12 August 1988.

Această situație este pe larg ilustrată, de către negocierile purtate cu statele nordice, anterior admiterii în cadrul Uniunii, și de impactul lor asupra metodologiei din anul 1988. Abordarea adoptată în cazul țărilor nordice nu se potrivește însă prea bine unor posibile viitoare extinderi ale Uniunii Europene. Se înregistrează o preocupare susținută în direcția întăririi aranjamentelor politice actuale din cadrul Acordurilor Europene încheiate cu anumite țări central și est-europene și a transformării EEA într-o “sală de așteptare” pentru statele, care doresc să se integreze în cadrul U.E. Totuși, din perspectiva ultimelor adoptări de membri în cadrul Uniunii și din cea a problemelor apărute la aplicarea prevederilor EEA referitoare la Ajutoarele de stat, reiese clar faptul că reglementările și politicile aplicate astăzi sunt nepotrivite pentru țările a căror situație diferă și mai mult de cele întâlnite în cadrul celor 15 membri ai Uniunii.

4. UN MODEL PENTRU POLITICA DE DEZVOLTARE REGIONALĂ ÎN ROMÂNIA

4.1. OBIECTIVE ALE POLITICII DE DEZVOLTARE REGIONALĂ

Problemele caracteristice cu care se confruntă spațiul național românesc, evoluția sa istorică, dinamica sa socială și economică fac necesară adoptarea unei politici de dezvoltare regională specifice. Din acest punct de vedere sunt importante trei categorii de obiective: armonizarea cu prevederile existente în cadrul Uniunii Europene, reducerea dezechilibrelor regionale și integrarea activităților sectoriale în cadrul regiunilor, în vederea atingerii unui nivel de dezvoltare mai ridicat al acestora.

4.1.1. Armonizarea cu prevederile existente în cadrul Uniunii Europene

Unul dintre principalele obiective politice ale Guvernului României este acela de a reduce decalajele privind dezvoltarea între România, privită ca macroregiune, și cele mai dezvoltate regiuni ale Europei, de realizarea acestuia fiind strâns legată accesarea țării în cadrul Uniunii Europene. Aceasta implică alinierea legislației la normele care reglementează piața internă a U.E. și armonizarea treptată cu normele prevăzute pentru un stat membru, ajungându-se, în final, la acceptarea realizărilor comunitare în acest domeniu.

Se așteaptă ca alinierea la prevederile pieței unice să contribuie la întărirea reformei economice și a restructurării industriei și să stimuleze comerțul. Un element esențial al acestei alinieri îl reprezintă obligativitatea, pentru țara doritoare de a accede în cadrul Uniunii Europene, de a îndeplini anumite obiective, referitoare la dezvoltarea socio-economică, între care *corectarea dezechilibrului economic dintre regiuni* are o mare prioritate.

Cele menționate ar putea reprezenta o indicație referitoare la principiul general, care trebuie să stea la baza dezvoltării unei politici regionale în cazul României, acela ca aceasta să fie elaborată în conformitate cu principiile politicii de dezvoltare regională a U.E., pregătind, astfel, țara în vederea eligibilității pentru ajutor financiar din partea fondurilor de dezvoltare regională ale uniunii (FDRE), precum și a altor fonduri structurale.

4.1.2. Reducerea dezechilibrelor regionale

Decalajele între nivelurile de dezvoltare a diferitelor regiuni sunt rezultatul "înzestrării" lor diferențiate cu resurse naturale și umane, precum și al cadrelor relativ specifice de evoluție (economice, tehnologice, demografice, sociale, politice și culturale), care le-au modelat dezvoltarea în decursul istoriei.

Aceasta a condus la predominanța agriculturii ca forță economică în regiunile în care condițiile climatice și pedologice au fost favorabile; a industriei grele în zonele în care s-au găsit resurse de minereu de fier și de cărbune și la concentrarea ramurilor din sectorul serviciilor în centrele administrative. Unele dintre regiunile de graniță au beneficiat de posibilități mai mari în privința serviciilor și comunicării transfrontaliere (Timiș, Arad, Bihor etc.).

Forțele pieței au tendința de a favoriza adâncirea decalajelor existente. Centrele industriale sau zonele în care este prezent un puternic sector de servicii sunt, de obicei, mai dezvoltate, în timp ce zonele periferice cu predominanță a agriculturii sau cu infrastructură deficitară devin și mai marginalizate.

Politicile de dezvoltare economică urmăresc “nivelarea” mediului economic prin înlăturarea unora dintre decalajele care constituie dezavantajul socio-economic al unora dintre regiuni, în speranța că înlăturarea lor artificială va duce la o creștere economică și socială autentică și care, în timp, va “stinge” necesitatea intervenției statului (a forțelor “neconcurențiale”).

După anul 1989 România nu și-a formulat în mod explicit o politică de dezvoltare regională, deși guvernul a avut o influență importantă în acest sens, prin intermediul politicilor macroeconomice și sectoriale.

Au fost stabilite programe specifice de dezvoltare regională pentru zonele sever dezavantajate (Munții Apuseni, Delta Dunării și județele Botoșani, Giurgiu și Vaslui). Totuși, se pare că aceste intervenții ale statului în cadrul regiunilor au fost în mare măsură efectuate pe baze *ad hoc*, atunci când au apărut solicitări exprese, mai puțin fiind rodul unei politici de dezvoltare regională definită *a priori*.

Reducerea și prevenirea creșterii decalajelor regionale se dovedește a fi, astfel, un obiectiv de bază al politicii regionale a țării.

4.1.3. Integrarea activităților sectoriale în cadrul regiunilor în vederea ridicării nivelului lor de dezvoltare

Politica regională ar putea, prin definiție, include toate activitățile care influențează în mod semnificativ dezvoltarea unei regiuni. Din cadrul sectorului public aceasta ar putea include, *inter alia*, schimbările produse în sectorul educației și învățământului, reforma pieței forței de muncă, îmbunătățirea infrastructurii, protecția și ridicarea calității mediului înconjurător, dezvoltarea întreprinderilor, transferul de tehnologie și atragerea investițiilor străine și dezvoltarea sectorului IMM-urilor. Fiecare dintre aceste activități va implica, probabil, o varietate mare de actori - administrația de stat, administrațiile locale, ONG-uri, întreprinderi private și persoane particulare. De asemenea, fiecare activitate poate fi aprofundată prin intermediul utilizării unei game largi de instrumente.

4.2. DEFINIREA REGIUNILOR DE DEZVOLTARE

Carta Verde a discutat pe larg conceptul de dezvoltare regională fără ca, până acum, să fie definite regiunile ca bază a politicii regionale.

Unitățile de bază pentru politica regională (UPR), respectiv regiunile de dezvoltare și ariile prioritare, pot fi considerate ca elemente componente ale unui proces pe termen lung de specificare și testare, pornind de la principiile care stipulează ca definirea regiunilor:

- să fie orientată în sensul identificării problemelor teritoriale;
- să fie astfel făcută, încât să permită identificarea unor spații adecvate pentru anumite tipuri de acțiuni, precum alocarea de fonduri, aplicarea diferențiată a taxelor, cooperare sau parteneriat etc;

- să fie realizată prin interacțiune între specialiști în dezvoltare regională, decidenți și populații la nivelul regiunilor.

La începerea procesului de elaborare și implementare, consensul actorilor dezvoltării regionale asupra acestor principii este mai important decât definirea regiunilor ca atare. Subdivizarea unei țări în regiuni se realizează, în mod normal, pentru scopuri administrative sau de dezvoltare. Structurarea administrativă a unei țări pe unul sau mai multe niveluri este înfăptuită pentru a realiza o guvernare mai democratică și, eventual, mai eficientă în legătură cu acele aspecte ale vieții naționale care pot fi descentralizate în mod substanțial. Împărțirea administrativă este, invariabil, un proces legal, care dă puteri și responsabilități juridice subunităților administrative ale țării.

Subdivizarea administrativă (în multe cazuri multiplicarea numărului de unități administrative) are loc în situațiile în care aceasta este considerată de dimensiuni inadecvate pentru a încuraja o dezvoltare eficientă sub aspectul costurilor²⁸. În România, unitățile administrative de tipul județelor ar putea fi considerate ca subdiviziuni de dezvoltare. Dezavantajul acestui mod de organizare este cel al unui număr mare de județe (42, inclusiv Bucureștiul, cu statut special, în calitate de capitală). Dacă fiecare județ ar fi nominalizat, ca subdiviziune de dezvoltare a țării, divizarea posibilelor resurse disponibile între atât de multe arii țintă pentru dezvoltare, asociată cu lipsa unor economii de scală, ar conduce, foarte probabil, la o utilizare distructivă sau, în cel mai bun caz, ineficientă a resurselor.

Din perspectiva dezvoltării, ar fi mai eficient dacă țara ar fi structurată într-un număr mai mic de regiuni de dezvoltare, formate prin regruparea județelor cu niveluri/profiluri complementare de dezvoltare. Aceasta ar putea conduce la o scădere a numărului de regiuni de la 42 (numărul de județe) la 8, ceea ce ar simplifica procesul de implementare a unor politici de dezvoltare regională.

Dezavantajul unor astfel de macro-regiuni este că acestea nu pot fi eficiente, decât prin cooperare voluntară a regiunilor administrative (județele), din care sunt formate. O astfel de cooperare nu poate fi produsul unei decizii coercitive a guvernului central. Dar poate fi încurajată prin utilizarea eficientă a programelor regionale de investiții, care au ca referință o macro-regiune și care devin operaționale numai atunci când regiunile administrative au convenit să coopereze.

Procesul de definire a regiunilor de dezvoltare implică următoarele stadii:

- identificarea județelor vecine cu profiluri economice și sociale similare (15 grupări de județe, vezi tabelul 2);

²⁸ Un exemplu clar poate fi Anglia. Cea mai mare subunitate administrativă a țării este comitatul (county), subdivizat, la rândul său, în districte și consilii parohiale. Comitatele nu au resurse financiare adecvate pentru a determina o atracție efectivă a investițiilor străine directe. Multe comitate au inițiat (cu încurajare și finanțare de la guvernul central) acțiuni de cooperare pentru a forma o nouă subdiviziune de dezvoltare. Astfel, Agenția de Dezvoltare Midlands este responsabilă pentru atracția investițiilor străine directe pentru West Midlands din Anglia. West Midlands nu este o subdiviziune administrativă sau legală a Angliei, ci o formă de cooperare voluntară a comitatelor Warwickshire, Shropshire, Staffordshire, Hereford și Worcester reunite cu șapte municipalități din conurbația Birmingham – o arie de peste 6 milioane de locuitori.

- regruparea regiunilor de similaritate în regiuni de dezvoltare, definite prin relații funcționale, de tipul infrastructurii de comunicare sau al sistemelor de interacțiune umană (8 regiuni de dezvoltare, harta 2). Subregiunile cu probleme specifice de dezvoltare (agricole, industriale, de mediu etc.) sunt definite ca tipuri de arii problemă.

O arie prioritară este o grupare de orașe, comune sau județe, continue sub aspect teritorial, caracterizate prin profiluri asemănătoare de probleme, rezolvabile prin politici regionale. Diversitatea problemelor regionale impune o diversitate corespunzătoare a unităților de politică regională (UPR). Funcție de aria de cuprindere și de criteriul de structurare, UPR ar putea fi (vezi tabelul 3):

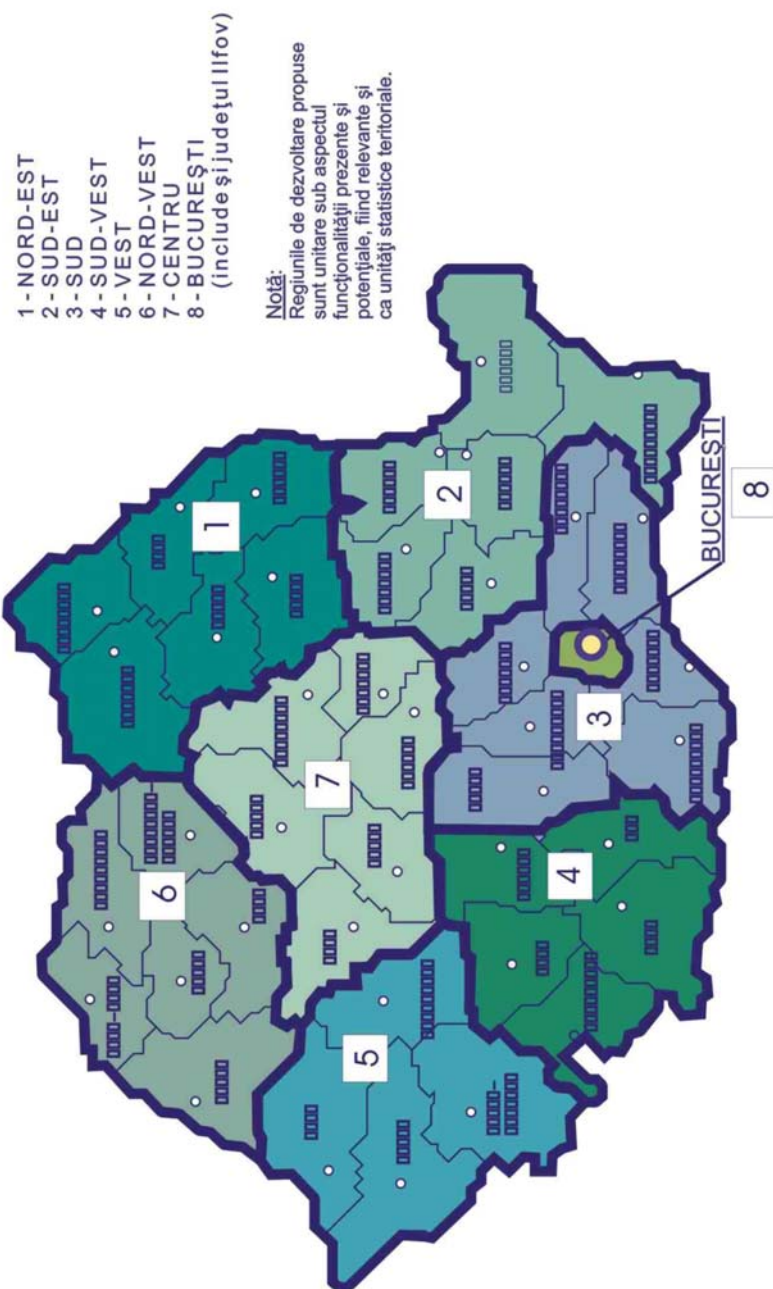
- subregiuni de dezvoltare ca județe sau grupări de județe din cadrul aceleiași regiuni, caracterizate prin probleme severe cu caracter global sau specific (exemplu: Teleorman-Giurgiu-Călărași-Ialomița din Regiunea de Sud, Maramureș-Sălaj-Bistrița-Năsăud din Regiunea de Nord-Vest);
- grupări de comune sau orașe învecinate, cu probleme similare specifice din cadrul aceluiași județ sau din județe învecinate (exemplu: arii miniere, cu sol degradat, cu declin industrial, cu grad ridicat de poluare etc.);
- grupări de comune sau orașe învecinate, cu probleme similare complexe din cadrul aceleiași regiuni sau din județe învecinate.

Reducerea disparităților în rezolvarea problemelor regionale implică o politică regională cu multiple acțiuni și unități teritoriale țintă. Denumirile de unități pentru politica regională, anterior menționate, specifică aceste unități-țintă. Fiecare dintre acestea ar putea avea o funcție regională distinctă:

- *regiunile de dezvoltare*, pentru a orienta politica regională a guvernului, în sensul reducerii dezechilibrelor teritoriale majore de dezvoltare între ariile cele mai dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate; în același timp, regiunile de dezvoltare sunt cel mai bun cadru de implementare și evaluare a politicii de dezvoltare regională;
- *ariile prioritare*, pentru a permite structurarea unor programe specifice de dezvoltare în domeniile industrie, agricultură, șomaj, mediu înconjurător etc., având ca actori nu numai guvernul, ci și autoritățile la nivel de județ, comună sau oraș. Ariile prioritare, definite ca subregiuni sau grupări de localități, sunt în mod deosebit utile pentru reducerea disparităților intraregionale.

Ariile prioritare desemnate (harta 3) au o compoziție a populației, care este mai puțin favorabilă dezvoltării (este îmbătrânită, cu nivel redus de instrucție, grad redus de urbanizare etc.), și/sau disfuncționalități grave, asociate cu tipuri specifice de activități. Cele mai grave probleme de dezvoltare sunt în aria Teleorman-Giurgiu-Ialomița-Călărași (venituri reduse datorită sistemelor de producție și prețurilor din agricultură, îmbătrânirea populației, nivel redus de educație, infrastructură foarte puțin dezvoltată, emigrare intensă spre București etc.) și Botoșani-Vaslui-Iași (venituri reduse, agricultură de eficiență redusă, infrastructură deficitară, declin industrial etc.).

Harta nr. 2 - REGIUNI DE DEZVOLTARE (propuneri)



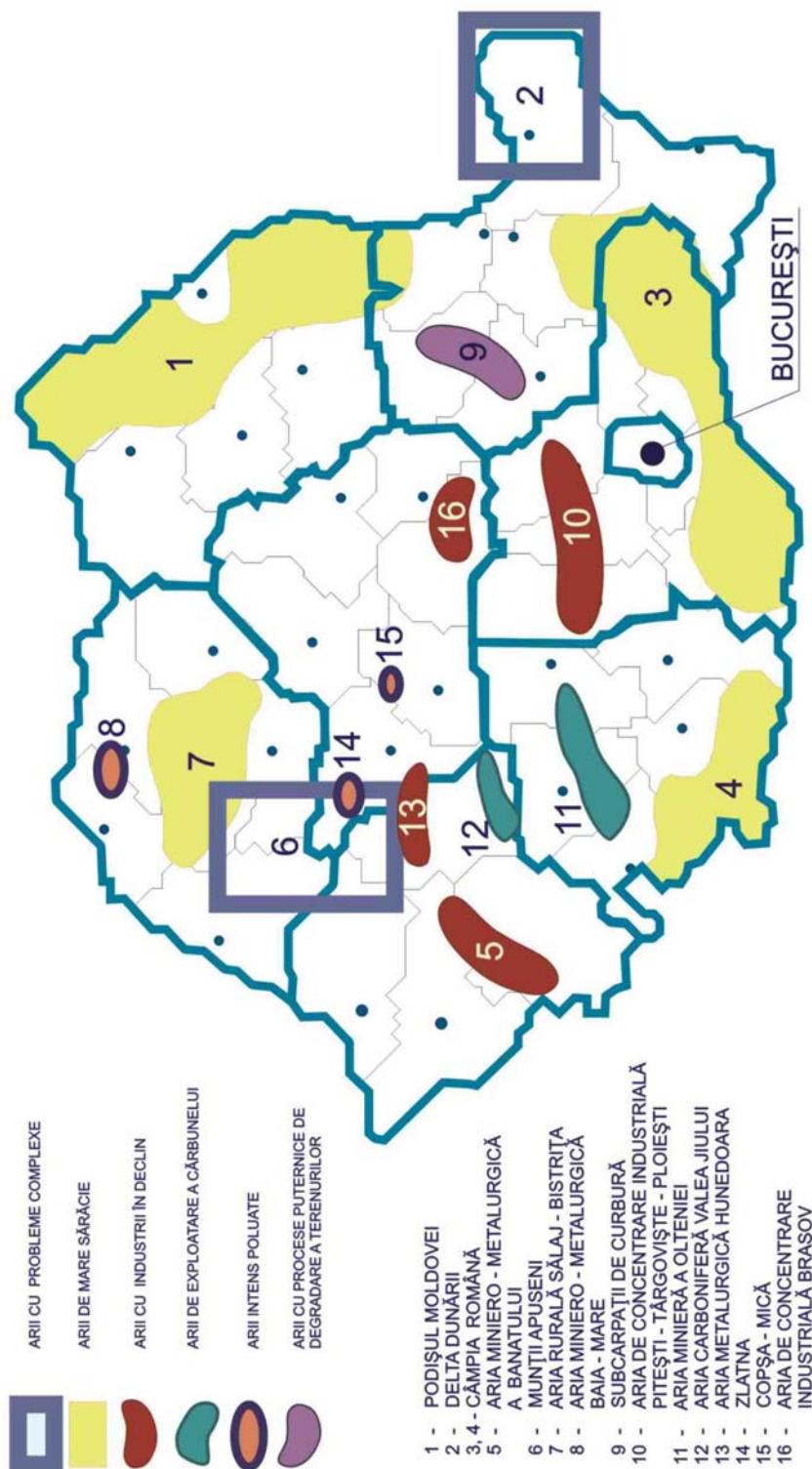
Tabelul 2: Regiuni și subregiuni de dezvoltare

Regiuni	Sub-regiuni	Valori medii**)					
		Indicele dezvoltării regionale 1994	Rata participării (salariați la 1000 locuitori, 1994)	Procent populație urbană 1994	Autoturisme private la 1000 locuitori 1994	Procent persoane care au absolvit cel mult școala primară din totalul persoanelor în vârstă de 12 ani și peste. 1992	Rata mortalității infantile 1993-1994
NORD –EST	Botoșani, Vaslui, Iași*)	39	216	46	36	35	27
	Suceava, Neamț, Bacău	42	227	43	55	29	26
SUD-EST	Brăila, Galați, Constanța, Tulcea	56	295	65	76	28	23
	Vrancea, Buzău*)	42	206	40	68	35	20
SUD	Argeș, Dâmbovița, Prahova	55	291	45	96	29	20
	Teleorman, Giurgiu, Ialomița, Călărași*)	35	196	36	55	43	27
SUD-VEST	Dolj, Olt, Mehedinți	47	213	47	80	33	22
	Gorj, Vâlcea	51	294	42	67	28	19
VEST	Timiș, Arad	68	298	58	119	24	19
	Caraș-Severin, Hunedoara	56	317	68	85	24	21
NORD-VEST	Cluj, Bihor	65	280	60	105	25	20
	Satu-Mare, Maramureș, Bistrița-Năsăud, Sălaj*)	46	233	46	71	27	18
CENTRU	Brașov, Sibiu	70	336	73	113	17	16
	Covasna, Harghita, Mureș, Alba	58	272	52	107	24	16
BUCUREȘTI			376	89	137	18	15
	TOTAL	51	272	55	85	28	21

*) Sub-regiuni care pot fi desemnate ca arii prioritare.

**) Mediile sunt calculate folosind județele ca unități de analiză, ponderând cu populația lor. Delimitarea regiunilor este realizată în funcție de raporturile de similaritate și dependență funcțională dintre județe.

Harta nr. 3 - EXEMPLE DE TIPURI DE ARII PRIORITARE POSIBILE



Desemnarea ariilor prioritare este subiect de redefinire, funcție de evoluția întregului sistem de dezechilibre regionale. În special în perioada de tranziție, marcată prin schimbări rapide, astfel de redefiniri sunt necesare. Acestea fac parte din politica regională.

Ca exemple de arii prioritare identificate prin regruparea comunelor și orașelor cu probleme similare, ar putea fi menționate (harta 3):

- arii de sărăcie (podișul Moldovei, Câmpia Română, Sălaj și Bistrița-Năsăud etc.);
- arii de declin industrial, precum cele metalurgice (Hunedoara, Caraș-Severin) sau cu industrie chimică și petrolieră (Ploiești, Pitești);
- arii miniere (Valea Jiului, Subcarpații Olteniei);
- arii cu soluri degradate (Vrancea, Buzău);
- arii cu probleme complexe (Munții Apuseni, Delta Dunării).

Macro-regiunile pot funcționa, de asemenea, ca regiuni statistice. Producerea unor date statistice specifice pe aceste regiuni ar putea fi utilă pentru evaluarea evoluției disparităților interregionale. Avantajul unei astfel de concordanțe între regiunile de dezvoltare și cele statistice rezidă în faptul că s-ar putea obține date statistice pentru regiunile de programare a dezvoltării, pentru modul în care acestea funcționează. Suprapunerea între harta statistică și cea de dezvoltare regională este un factor important pentru o bună fundamentare a politicii de dezvoltare regională. Delimitarea regiunilor statistice și a celor de dezvoltare pot fi considerate ca elemente componente ale aceluiași proces de construire a politicii regionale.

Tabelul 3: Tipuri de unități pentru politica regională

Unități administrative existente	Unități teritoriale pentru politica regională	
	Regiuni	Județe
Județe	regiuni de dezvoltare= grupări de județe învecinate care, actual și potențial, sunt integrate funcțional	subregiuni = grupări de județe învecinate din cadrul aceleiași regiuni, cu probleme similare de dezvoltare
	regiuni statistice = regiuni de dezvoltare folosite pentru colectarea și analiza datelor publice	
Orașe și comune		arii de declin industrial, arii miniere arii cu grad ridicat de poluare

4.3. CONSILIUL NAȚIONAL PENTRU DEZVOLTARE REGIONALĂ (CNDR): ROL ȘI RESPONSABILITĂȚI

Obiectivele politicii de dezvoltare regională a țării necesită o structură instituțională care să poată realiza:

- luarea deciziilor majore în cadrul reglementărilor deja existente;
- propunerea unor noi reglementări, relevante pentru obiectivele dezvoltării regionale;

- standardizarea acțiunilor curente pentru realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională (de la culegerea datelor, pînă la formele de cooperare, alocarea fondurilor etc.) ;
- satisfacerea cerințelor de obiectivitate și eficiență, referitoare la implementarea programelor de dezvoltare regională.

Având în vedere experiența altor țări, este posibilă identificarea posibilităților de organizare a unei asemenea structuri instituționale pentru dezvoltarea regională, de la varianta controlului ministerial direct, la controlul administrativ delegat și încheind cu un sistem de management de tip regionalist:

- coordonare centrală a politicii de dezvoltare regională de către un singur minister; abordare înalt centralizată, în care atât proiectarea, cât și administrarea politicii de dezvoltare regională sunt realizate de departamente ale administrației centrale de stat;
- un sistem guvernamental compus din două părți (dual), în care activitățile de proiectare, respectiv de implementare a politicii de dezvoltare regională să fie împărțite între diferite ministere;
- delegarea unei autorități administrative - incluzând o separare a responsabilităților politică și administrativă și implicând o instituție relativ independentă funcțional de ministerul căruia îi aparține. Avantajul acestei abordări constă în faptul că managementul politicii de dezvoltare regională este în mai mică măsură supus influenței politice, căpătând în același timp o mai mare stabilitate;
- abordarea la nivel de regiune a implementării politicii de dezvoltare regională presupune acordarea responsabilității, în primul rând, regiunilor vizate.

Se propune ca, în cazul României, unitatea centrală responsabilă pentru elaborarea strategiei naționale și implementarea politicii de dezvoltare regională să fie *Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională* (CNDR), subordonat Guvernului României. Sarcinile acestui Consiliu sunt următoarele:

- elaborarea Programului Național de Dezvoltare Regională;
- formularea propunerilor adresate guvernului pentru stabilirea Fondului Național de Dezvoltare Regională (FNDR) și a surselor de asigurarea acestui fond;
- luarea deciziilor de alocare a FNDR pentru diferite fonduri de dezvoltare regională;
- elaborarea unor propuneri legislative și de noi reglementări în domeniul dezvoltării regionale;
- stimularea cooperării între regiuni și subregiuni, județe sau municipalități similare sau diferite, din punct de vedere al nivelului sau al profilului de dezvoltare. Această cooperare ar conduce la diminuarea sau chiar eliminarea problemelor specifice prezente în unele arii-problemă;
- administrarea FNDR, cât și monitorizarea Fondurilor de Dezvoltare Regionale (FDR).

CNDR s-ar constitui într-o interfață între Guvernul României și Agențiile de Dezvoltare Regională. Se prognozează ca sarcinile sale să fie îndeplinite prin negocieri cu regiunile direct implicate, negocierile ar avea în vedere conținutul programelor de dezvoltare regională care le vizează în mod direct, dar și ministerele și organizațiile non-guvernamentale implicate. La un nivel mai operațional, CNDR ar avea autoritatea de a decide distribuirea FNDR către fondurile regionale FDR și ADR (Agențiile de Dezvoltare Regională).

4.3.1. Structura CNDR

Structura CNDR ar trebui să se bazeze pe principiile reprezentativității diferitelor sectoare, relevante pentru dezvoltarea regională. Acestea din urmă ar fi:

- Ministere și alte organizații și agenții centrale (Agenția Națională pentru Privatizare, Fondul Proprietății de Stat), comisii (Comisia Națională pentru Statistică, Comisia Națională pentru Prognoză);
- Organizații non-guvernamentale (Federația Orașelor din Romania), asociații ale întreprinderilor mici și mijlocii, sindicate, patroni ș.a.m.d.;

CNDR va fi asistat în îndeplinirea datoriilor sale de către un Secretariat Executiv, condus de un secretar. CNDR va include grupuri operaționale precum:

- *Grupul pentru Proiectarea Politicii de Dezvoltare Regională*, responsabil pentru formularea politicii și legislației în domeniu, oferirea de alternative și soluții ministerelor, realizarea coordonării și legăturii dintre ministere în probleme de importanță majoră pentru dezvoltarea regională;
- *Grupul pentru Coeziune Europeană*, responsabil pentru facilitarea dezvoltării programului (în special - formularea de strategii), planificarea financiară, monitorizare și evaluare, concordanța cu obligațiile referitoare la restructurare ce revin României în urma semnării tratatului cu Uniunea Europeană;
- *Grupul de Asistență a Dezvoltării Regionale*, responsabil pentru dezvoltarea și funcționalitatea instrumentelor politicii de dezvoltare regională, a unor programe și scheme stimulative de dezvoltare regională. Grupul trebuie să aibă capacitatea evaluării cererilor de asistență financiară;
- *Grupul de Formare Profesională pentru Dezvoltarea Regională*, responsabil cu dezvoltarea și introducerea unor programe de pregătire a celor implicați în programele de dezvoltare regională la nivel național, local sau regional;
- *Grupul de Cercetare și Evaluare*, responsabil cu obținerea și analiza datelor socio-economice de la nivel regional în vederea elaborării sau adaptării politicii de dezvoltare regională. Periodic, se vor evalua tendințele evoluției economice locale, estimându-se impactul programelor și politicilor regionale guvernamentale;
- *Grupul de Control și Proiectare Bugetară*, responsabil cu colectarea și anticiparea cheltuielilor necesare finanțării programelor de asistență, cu monitorizarea și controlul programelor aflate în desfășurare.

CNDR și Secretariatul executiv au de asemenea sarcina definirii și implementării fazei experimentale a politicii de dezvoltare regională în România. Pentru a fi eficient, CNDR nu va avea mai mult de 15 membri. Ocazional sau permanent, Consiliul va putea include - în calitate de invitați - reprezentanți ai diferitelor organisme și regiuni.

Prin alcătuire și funcționare, CNDR trebuie să se constituie într-un organism inter-ministerial, responsabil de strategia și aplicarea politicii de dezvoltare regională.

4.3.2. Sarcini și responsabilități ale CNDR

a. Formularea Programului Național de Dezvoltare Regională

Sarcina cheie a CNDR va fi elaborarea Programului Național pentru Dezvoltare Regională. Acest Program va funcționa ca un cadru de referință pentru planurile sectoriale elaborate de către fiecare minister. Pentru eficientizarea coordonării lor, Programul Național pentru Dezvoltare Regională va fi utilizat ca un cadru al negocierilor bugetare dintre Ministerul Finanțelor și fiecare dintre ministerele implicate. Pre-condiția aplicării unei asemenea proceduri bugetare este reprezentată de puternica implicare a Ministerului Finanțelor în activitatea CNDR, în politica de dezvoltare regională, în general. Programul Național pentru Dezvoltare Regională va stabili și cadrul de elaborare al fiecăruia dintre programele regionale. Cadrul va avea un caracter indicativ și nu prescriptiv.

Experiența țărilor Comunității Europene din anii '70 a demonstrat inflexibilitatea și rigiditatea planurilor extrem de detaliate, imposibilitatea lor de a face față dezvoltării și rapidelor schimbări prin care a trecut economia de piață. Pe baza acestei concluzii se propune concentrarea Programului Național pentru Dezvoltare Regională asupra definirii orientărilor majore, care vor permite programelor de dezvoltare regională individuale să ia în considerare problemele de importanță națională. Devine foarte important dialogul dintre fiecare regiune și CNDR. Un program cu mai puține detalii va oferi mai multe posibilități fiecărei regiuni de a elabora programe proprii, în conformitate cu necesitățile specifice și - în același timp - în armonie cu prioritățile stabilite la nivel național.

b. Stabilirea priorităților în vederea alocării fondurilor pentru investițiile regionale

O altă sarcină-cheie a CNDR va fi reprezentată de stabilirea priorităților în vederea alocării resurselor financiare, către diferite programe de dezvoltare regională. În vederea îndeplinirii acestei sarcini, CNDR va trebui să funcționeze într-o manieră transparentă, uzând de reglementări clare și flexibile.

În procesul selectării și alocării fondurilor destinate programelor regionale, CNDR va avea în vedere cele șase principii de bază ale fondurilor structurale, convenite împreună cu Consiliul European:

- *principiul subsidiarității*, ce se va aplica - conform deciziilor - la nivelul la care apar problemele sau la cel la care soluționarea lor se va face în modul optim;
- *principiul concentrării*, care prezintă două aspecte: concentrarea sprijinului financiar spre regiunile (sub-regiunile) cele mai sărace și - pe de altă parte - concentrarea resurselor financiare spre activitățile cu impact maxim la nivel regional. Acest principiu necesită din partea CNDR *selectivitate*, în sensul alegerii unui număr limitat de priorități, utilizarea unor acțiuni *bine specificate*, cât și *vizibilitate*, implicând o apreciere cât mai completă a acțiunilor întreprinse și a beneficiilor obținute;

- *principiul programării* presupune alegerea programelor în funcție de contribuția lor la o abordare strategică, integrată și coerentă a obiectivului dezvoltării regionale;
- *principiul parteneriatului* presupune cooperarea dintre toți partenerii - publici sau privați - implicați în procesul dezvoltării regionale;
- *principiul adiționării* presupune selectarea proiectelor astfel încât costurile adiționale implicate să fie minime, precum și aprecierea, respectiv cuantificarea inițială a obiectivelor;
- *principiul co-finanțării* presupune ca fiecare dintre programe să-și asigure suportul financiar, incluzând sprijinul financiar particular, internațional sau de altă natură, în afara celui public.

CNDR se constituie nu numai într-o interfață între regiuni și instituțiile centrale sau Guvern, ci și între regiuni și instituțiile Uniunii Europene, specializate în politici de dezvoltare regională.

CNDR va răspunde de analiza centralizată a informațiilor și datelor statistice, ca și de distribuția rezultatelor acestor analize și a prognozelor referitoare la dezvoltarea teritorială.

Alocarea cu maximă eficiență a resurselor de către CNDR presupune definirea unui set de principii și criterii, care să reflecte prioritățile existente. Acestea din urmă ar fi:

- reducerea disparităților dintre regiuni;
- maximizarea potențialului de dezvoltare regională;
- încurajarea cooperării inter-regionale.

CNDR este cel care aprobă forma finală a programelor de dezvoltare, pentru care se constituie Fondul Național pentru Dezvoltare Regională. Programele de dezvoltare regională vor fi pregătite de către Agențiile de Dezvoltare Regională, în conformitate cu cadrul stabilit de către CNDR și Programul Național pentru Dezvoltare Regională.

Cererile de finanțare a proiectelor de dezvoltare regională înaintate FNDR vor fi - de la caz la caz - aprobate, respinse sau returnate Agenției de Dezvoltare Regională (ADR) pentru modificări, înainte de re-evaluarea lor de către CNDR.

Responsabilitatea CNDR este de a asista Agențiile pentru Dezvoltare Regională în probleme legate de co-finanțarea programelor de dezvoltare, care utilizează alte resurse financiare, în mod special în cazul utilizării sprijinului financiar extern. De asemenea, CNDR va informa, în mod permanent, părțile reprezentând sprijinul financiar extern, despre posibilitățile de finanțare existente în programele de dezvoltare regională.

c. *Încurajarea cooperării inter- și intra-regionale*

Este vitală încurajarea cooperării inter-regionale, resursele financiare - FNDR - trebuind să fie distribuite, încât să încurajeze astfel de acțiuni pe cât posibil la toate nivelurile, rezolvând în acest mod posibilele conflicte dintre autoritățile locale. De asemenea, va fi sprijinită cooperarea intra-regională, însemnând atragerea diferiților actori de la nivel județean, orașenesc și comunal în procesul de dezvoltare regională.

4.4. AGENȚIILE PENTRU DEZVOLTARE REGIONALĂ (ADR)

Obiectivele dezvoltării regionale, definite în această Cartă Verde, vor putea fi îndeplinite în mod optim printr-o abordare integrată și trans-sectorială la nivel național, prin descentralizarea anumitor responsabilități către nivelurile regionale/locale și prin folosirea eficientă a resurselor financiare disponibile.

4.4.1. Considerații generale

Așa cum s-a arătat deja, experiența dobândită de țările Uniunii Europene, în ceea ce privește descentralizarea, a demonstrat că partenerii locali și regionali sunt cei mai în măsură de a aprecia problemele reale existente în propriile lor arii de acțiune. Mai mult, aceștia sunt direct interesați și implicarea lor va fi totală *dacă li se oferă posibilitatea de a influența deciziile care se iau*. În cele din urmă, implicarea directă a partenerilor locali le crează acestora sentimentul responsabilității propriilor acțiuni.

Pe baza acestor considerații și în conformitate cu practica Uniunii Europene, ar trebui introdus un sistem structurat pe două niveluri: central și local (regional). Aceasta ar presupune ca CNDR (inclusiv Secetariatul său executiv), plasat la nivel central, să aibă ca parteneri Agențiile pentru Dezvoltare Regională.

Agențiile pentru Dezvoltare Regională trebuie să fie constituite, la nivel local, în acord cu principiile stabilite de CNDR, ca parte a Programului Național de Dezvoltare Regională. Aceasta constituie condiția eligibilității lor pentru acordarea sprijinului financiar (distribuirea FNDR).

Documentul oficial pe baza căruia se face aprobarea cererii de finanțare a ADR trebuie să definească obiectivele, sarcinile, responsabilitățile și împuternicirile acordate ADR, structura și criteriile de bază ale funcționării lor.

ADR trebuie stabilită, astfel, încât să servească unei regiuni de dezvoltare. În contextul țării noastre acest criteriu ridică o serie de probleme (atât avantaje, cât și dezavantaje):

Posibile avantaje:	<ul style="list-style-type: none"> • un criteriu pentru dezvoltarea unei politici coerente și eficiente, conform standardelor Uniunii europene, este mărimea regiunii; • bună reprezentare a regiunilor în Consiliul național; • devine mai facil și eficient dialogul dintre cele 8 regiuni și CNDR;
Cele mai importante dezavantaje:	<ul style="list-style-type: none"> • regiunile nu există sub forma unităților administrative, delimitarea lor necesitând un anumit interval de timp; • cooperarea, al cărei cadru depășește limitele de județ, necesită timp, dar și un oarecare risc privind repartizarea echitabilă a fondurilor.

Înființarea Agențiilor pentru Dezvoltare Regională este considerată de maximă eficiență din punct de vedere al interacțiunii dintre nivelurile național și cel regional, ca și din perspectiva modului de utilizare a unui fond investițional redus.

Acoperirea întregului teritoriu al României presupune crearea a 8 Agenții de Dezvoltare Regională. Fiecare dintre Consiliile Județene vor fi reprezentate în Consiliul Agenției de Dezvoltare Regională.

4.4.2. Structura și responsabilitățile Agențiilor pentru Dezvoltare Regională

ADR vor fi responsabile de coordonarea intra-regională a programelor de dezvoltare. Componenta Consiliului ADR poate varia, funcție de mărimea respectivei regiuni, dar se apreciază că aceasta va include reprezentanții următoarelor organizații și instituții:

- Consiliile Județene;
- principalele orașe din regiune;
- asociațiile inter-comunale;
- prefecturile;
- Camera de Comerț și Industrie;
- organizațiile oamenilor de afaceri;
- asociațiile fermierilor;
- reprezentanții organizațiilor sindicale regionale;
- reprezentanții instituțiilor academice, ai sectorului cercetării științifice;
- alți reprezentanți ai organizațiilor regionale (agenții, fonduri de proprietate, etc.) sau ai unor asociații non-guvernamentale.

Consiliul ADR va include, de asemenea, reprezentanți ai CNDR în calitate de observatori, iar nu de membri cu drept de vot. Tot în calitate de observatori vor participa și reprezentanții unora dintre instituțiile și organizațiile menționate anterior.

Președintele ADR va fi ales dintre și de către membrii Consiliului ADR. Programul Național pentru Dezvoltare Regională poate stipula posibilitatea alegerii în funcția de președinte al ADR a unei persoane independente, care locuiește sau își desfășoară activitatea în altă regiune, cu condiția ca aceasta să fie bine cunoscută și respectată în regiunea pentru care este aleasă. Este, de asemenea, necesară o experiență academică sau de afaceri substanțială.

Agențiile pentru Dezvoltare Regională sunt responsabile de punerea în practică a politicii de dezvoltare regională în ariile teritoriale respective. Scopul principal va fi promovarea dezvoltării socio-economice a regiunii respective, în acord cu principiile definite la nivel național prin politica de dezvoltare regională.

ADR vor fi responsabile de negocierea cu CNDR a fondurilor Programului de Dezvoltare Regională (PDR), inclusiv a clauzelor prevăzute în contractele de finanțare.

ADR sunt responsabile atât de relațiile cu administrația centrală (CNDR), cât și de cele cu administrația locală (județe și comunități locale):

1. Responsabilități legate de relația cu CNDR:

- aplicarea programelor de dezvoltare regională în concordanță cu prevederile Programului Național pentru Dezvoltare Regională;

- gestionarea resurselor acordate de către CNDR pentru implementarea programului de dezvoltare regională ;
- informarea CNDR cu privire la problemele specifice regiunii.

2. Responsabilități față de regiune:

- definirea și aplicarea programului de dezvoltare regională;
- obținerea din partea CNDR a fondurilor necesare;
- administrarea Fondului pentru Dezvoltare Regională în cazul sarcinilor care pot fi rezolvate în mod optim la nivel local.

Funcția principală a ADR va fi elaborarea și implementarea strategiei de dezvoltare regională și a planului de gestionare a fondului aferent. Devine vitală implicarea de către Consiliul ADR, încă din fazele inițiale, a unui număr cât mai mare de instituții și grupuri locale de interese în activitatea de planificare. Acest lucru va asigura atât fondul inițial de informații, cât și implicarea directă a lor în realizarea programului de dezvoltare regională.

Consiliul ADR va funcționa în baza propriului organism executiv și operațional. Funcțiile sale vor fi, pe de o parte, legate de activitățile de secretariat, iar, pe de altă parte, de implementarea politicii de dezvoltare regională (cu sau fără cooperarea cu alte instituții). Activitatea Consiliului ADR se va desfășura într-o transparență totală. În cazul obținerii fondurilor din partea CNDR, Programul Național pentru Dezvoltare Regională va stipula împuternicirea acordată CNDR de a executa controlul financiar-contabil asupra ADR, pentru a se asigura de utilizarea corespunzătoare a fondurilor alocate.

Consiliul va trebui să prezinte și să publice un raport anual al activității sale, incluzându-se în acesta cheltuielile și veniturile anuale. Raportul va fi prezentat în cadrul unei conferințe anuale cu participare deschisă.

Resursele gestionate de ADR ar putea fi reprezentate de:

- subvenții din Fondul Național pentru Dezvoltare Regională;
- contribuții ale județelor sau comunităților locale;
- alte resurse financiare din sectorul privat, bancar, investitori străini, fonduri internaționale etc.

Toate aceste resurse se vor constitui în Fondul pentru Dezvoltare Regională (FDR). Programul național pentru dezvoltare regională va defini destinatarii fondurilor programelor regionale, cât și metodele permise în activitatea de finanțare. Se recomandă ca definirea inițială să fie limitată la activitățile de finanțare, centrate pe dezvoltarea economică a regiunii - dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii, a proiectelor de turism, dezvoltarea sectorului agricol, incluzând în aceasta și turismul rural și meșteșugurile, circulația informațiilor, managementul regional, schemele de finanțare, schemele de pregătire a personalului etc.

O problemă critică este reprezentată de posibilitatea funcționării ADR ca o agenție de tip IMM (întreprindere mică și mijlocie). Alternativa o reprezintă înființarea în regiunea respectivă și a unei astfel de agenții.

În cazul înființării ambelor tipuri de agenții, este necesară specificarea cu claritate a sarcinilor care revin fiecăreia dintre ele. Ambele modele (*o singură agenție* cuprinzând atât IMM, cât și activitatea de dezvoltare regională sau *două agenții* - una reprezentând organismul și secretariatul Consiliului pentru Dezvoltare Regională, iar cea de-a doua fiind centrată pe rezolvarea problemelor de natură administrativă în relație cu sectorul IMM) sunt funcționale. Ambele presupun definirea concretă a sarcinilor specifice, care trebuie îndeplinite. În cazul înființării unei agenții unice, sarcinile de natură preponderent executivă trebuie delimitate de cele de natură administrativă sau financiară. Este *recomandabilă alegerea modelului agenției unice*, atât din punctul de vedere al eficienței financiare, cât și din cel al unei coordonări mai eficiente.

4.5. FONDUL PENTRU DEZVOLTARE REGIONALĂ

Actualul sistem de finanțare a dezvoltării regionale este considerat inefficient, din cauza inexistenței fondurilor speciale destinate acestui obiectiv (a se vedea Anexa 2). Devine necesar ca Agențiile pentru Dezvoltare Regională să desfășoare o activitate de atragere a resurselor financiare din partea sectorului ministerial, cât și solicitarea de fonduri către Ministerul Finanțelor. În acest dialog, regiuni – ministere, o abordare trans-sectorială, strategică, ar fi dificil de menținut. În afară de acest aspect, negocierile purtate cu un număr semnificativ de ministere sunt complicate și de durată.

Cadrul regional existent (fig. 1) indică o structură centralizată, cu un sistem descendent de alocare a fondurilor.

Politica de dezvoltare regională va fi bazată pe un alt tip de schemă, descrisă pe larg în figura 2. Este recomandată rezervarea unei anumite părți din Bugetul de Stat pentru Programul de Dezvoltare Regională. Suma aferentă va fi plasată în Fondul Național pentru Dezvoltare Regională și administrarea acestuia se va face de către Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională (CNDR).

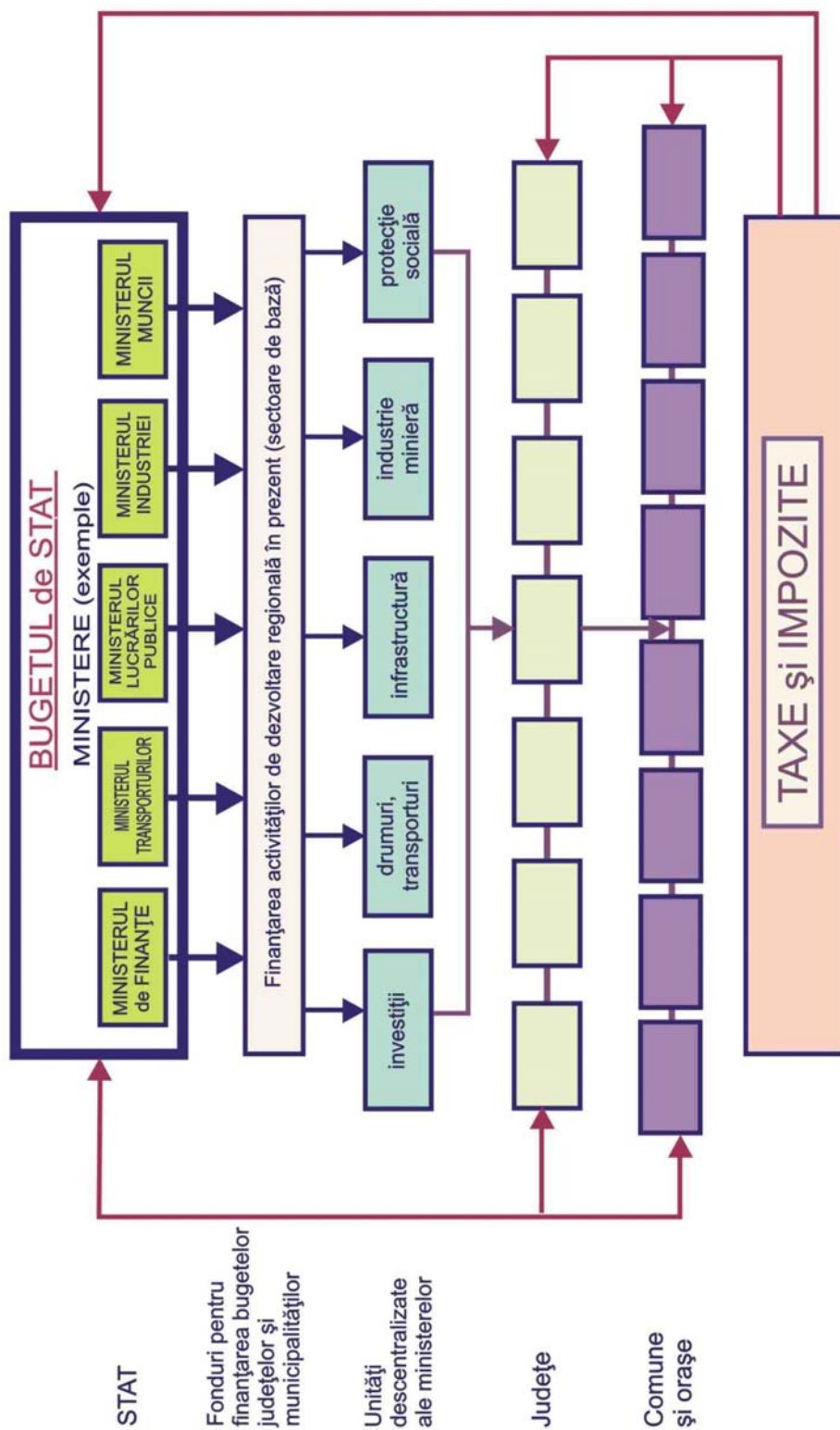


Figura 1: Schema sistemului de finanțare a dezvoltării regionale, în prezent

4.6. PLANIFICAREA ȘI MONITORIZAREA POLITICII DE DEZVOLTARE REGIONALĂ

În planificarea și monitorizarea unei politici eficiente de dezvoltare regională sunt necesare date relevante, acoperind următoarele nevoi:

- analiza distribuției variabilelor socio-economice și a factorilor, care influențează critic astfel de variabile pe teritoriul național;
- identificarea și delimitarea acelor regiuni în care nivelele variabilelor identificate sunt primate ca problematice;
- reactualizarea politicii de dezvoltare regională, care a fost acceptată spre a contribui la rezolvarea problemelor depistate;
- monitorizarea folosirii resurselor acordate oricărei politici implementate, a rezultatelor obținute imediat prin acele politici și evaluarea eventualului lor impact asupra problemelor identificate.

4.6.1. Planificarea politicii de dezvoltare regională

În practică, răspunzând primelor trei nevoi, de regulă, se urmărește respectarea logicii a demersului prezentat mai sus, respectiv planificarea unei politici de dezvoltare regională. Ultima cerință listată este în relație cu alte necesități, întrucât rezultatele privind evaluarea eficienței politicilor sunt inputuri importante pentru definitivarea și eventual reformularea politicilor. Tipurile de statistici cerute pentru a acoperi această necesitate sunt prezentate în punctele corespunzătoare ale acestei secțiuni, însă într-un context românesc, în care formularea politicii de dezvoltare regională este la început. Recunoașterea importanței obținerii de informații statistice relevante nu solicită neapărat o abordare tehnocratică. Evaluări specifice, luând în considerație factori calitativi, sunt necesare pentru a fundamenta răspunsurile la diferitele probleme de dezvoltare.

Selecția variabilelor cheie, capabile să reflecte cât mai bine dezvoltarea regională, și identificarea factorilor critici, care influențează aceste variabile, cer o analiză bine fundamentată, atât științific cât și politic. Înțelegerea informațiilor statistice este legată de furnizarea unor răspunsuri la întrebări precum:

- dezvoltarea regională este mai clar reflectată de nivelul competitivității economice, de standardul de viață sau de ambele?
- competiția este influențată mai mult de nivelele salariale sau de nivelele de investiții?
- regiunile pot fi identificate nu numai prin omogenitate economică, ci și prin potențialul instituțional sau administrativ, care să permită distribuirea eficientă și implementarea politicilor?

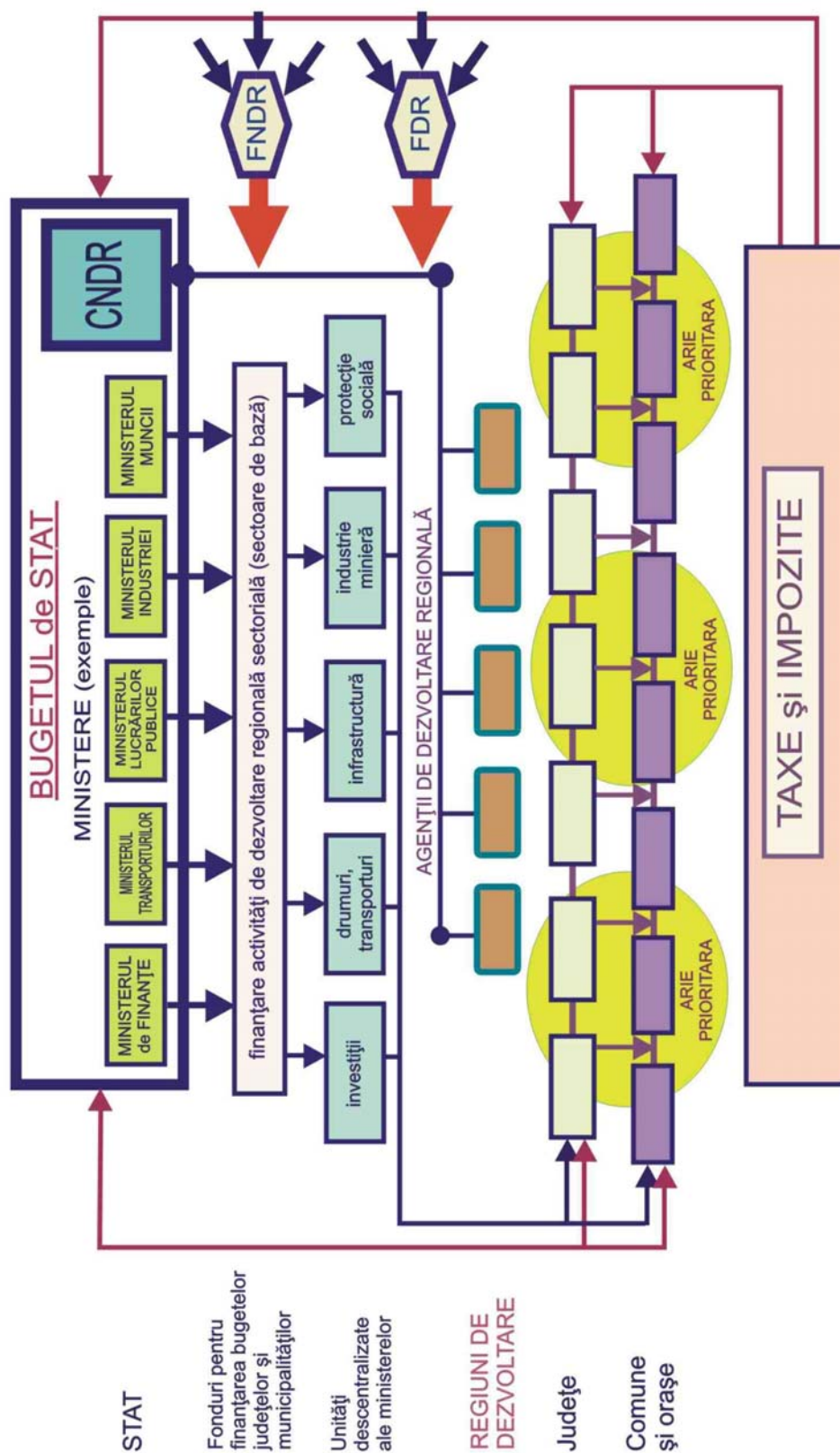


Figura 2: Schema propusă a sistemului de finanțare a dezvoltării regionale

La aceste întrebări *nu se poate răspunde printr-o singură informație statistică*; orice răspuns convingător are nevoie de un anumit număr limitat de statistici, alese cu atenție.

Printre factorii care, în lumea reală, deranjează logica ordonată a secvențelor prezentate la începutul acestei secțiuni, sunt conținutul statisticilor existente, nivelul geografic la care acestea pot fi dezagregate corect și costul obținerii noilor date. Anexa 2 descrie metodologia folosită de Uniunea Europeană și de România în colectarea statisticilor regionale.

Subiectul privind delimitarea regiunilor pentru politicile de dezvoltare propuse a fost tratat extensiv într-o secțiune anterioară. Faptul că statisticile regionale sunt produse în prezent la nivel de județ, combinat cu faptul că acest nivel este considerat local, nu poate servi ca un cadru pentru aplicarea unei politici de dezvoltare regională, care să dea României un avantaj în acest domeniu. De aceea, județele trebuie agregate în grupări mai mari, încât să fie funcționale pentru politicile de dezvoltare regională propuse; apoi, trebuie să se asigure că aceste grupări sunt consistente în interiorul lor, în raport cu acele probleme pe care politica de dezvoltare regională intenționează să le rezolve.

Un aspect suplimentar este cel al relației dintre modelele administrației teritoriale și distribuția spațială a activității economice în România. În orice economie vestică, politica de dezvoltare regională este, prin definiție, fie o recunoaștere a slăbiciunii economiei de piață, fie un răspuns la faptul că activitățile pieței nu reacționează adecvat la nevoile socio-economice, care fuseseră agreate politic. Politicile regionale, introduse într-un astfel de context, sunt difuzate prin structuri administrative, care s-au dezvoltat în timp, paralel cu distribuția spațială a activității economice. În cele mai multe cazuri dacă modelele administrative existente sunt parte a problemei sau furnizează o cale eficientă, rezolvarea lor poate fi făcută relativ ușor. În România relația dintre modelul teritorial al structurilor administrative și distribuția spațială a activității economice a fost fracturată, pentru o jumătate de secol după cel de-al doilea război mondial, printr-o perioadă în care decizia centralizată²⁹ a fost determinantă în localizarea celor mai importante activități economice. Ca o consecință, nici o structură județeană sau de regiune istorică nu a dezvoltat mecanisme adecvate, pentru a aplica eficient tipuri de politici, pe care România să le poată aborda în secolul 21. Definirea regiunilor, care sunt așteptate să servească drept cadru pentru aceste politici, cere noi abordări și o planificare distinctă.

4.6.2. Monitorizarea și evaluarea politicilor de dezvoltare regională

Așa cum s-a menționat mai sus, statisticile sunt absolut necesare atât pentru monitorizarea utilizării resurselor alocate politicilor regionale, rezultatelor imediate obținute, cât și pentru evaluarea impactului acestor politici asupra problemelor de rezolvat. Examinarea abordării, adoptată în implementarea politicilor structurale ale EU, servește la ilustrarea implicațiilor acestui set de nevoi.

²⁹ În privința fostei politici economice socialiste, sistemul central de planificare a implementat o politică teritorială cu scopul de a realiza același nivel de dezvoltare pentru toate județele. Un nivel minimal al producției industriale a fost de bază pentru toate județele, iar investițiile au fost orientate în această direcție. Această procedură, de a aloca resursele, nu a ținut cont de necesitățile reale ale economiei, ci numai de obiectivul de a asigura o producție economică minimală. După anul 1989, guvernele care s-au succedat au lăsat dezvoltarea regională în mâinile economiei libere de piață.

Informația folosită pentru gestionarea politicilor de dezvoltare regională trebuie să fie obiectivul principal, verificabil și precis, rațional; terminologia folosită trebuie să fie clară, facil de înțeles. Aceste calități sunt mult mai evidente sub formă de date, care pot fi atent definite sau selectate pe baza relevanței lor pentru politica luată în considerare și cuantificate pe baza definițiilor standard. Factorii calitativi sunt, de asemenea, importanți, dar există necesitatea de a avea un nucleu central de indicatori, care să permită comparații și evaluări cu grad sporit de credibilitate.

Programarea activităților suportate din Fondurile Structurale este de așteptat să utilizeze indicatori selectați, care ar putea să:

- specifice situația și necesitățile particulare ale regiunii respective;
- furnizeze o bază pe care să se definească o strategie de dezvoltare și să identifice operații specifice, în concordanță cu această strategie de dezvoltare;
- urmărească schimbarea peste “timpul de viață al programului” și să furnizeze un input vital pentru evaluarea corectă a programului.

Primul și cel mai important pas în furnizarea unei astfel de informații este definirea criteriilor de selecție a indicatorilor care să fie folosiți. Prioritatea este aici de a selecta numai acei indicatori care să furnizeze o informație utilă privind politicile implementate. Totdeauna este ușor să produci o masă de informație statistică de o valoare redusă, pentru orice gestionare a politicii de dezvoltare regională sau de judecare a efectelor acesteia. În interesul clarității, consistenței și ușurinței colectării, indicatorii trebuie să fie formulați cât mai simplu posibil, încă din primul moment; apoi aceștia pot fi combinați în moduri diferite, încât să formeze indicatori hibridi, capabili să înfățișeze relațiile relevante pentru politicile prevăzute.

Pentru propunerea de gestionare a politicilor structurale, indicatorii pot fi clasificați în patru categorii:

- *indicatori de context*, care ilustrează aspectele cheie ale situației socio-economice ale fiecărei regiuni și furnizează punctul de plecare pentru definirea originală a programelor; acești indicatori trebuie să reflecte acele caracteristici ale regiunii respective, care sunt cele mai semnificative pentru politicile care vor fi implementate;
- *date de intrare*, care sunt necesare pentru investigarea și estimarea anterioară a operațiilor și pentru monitorizarea implementării lor; datele de input sunt în principal financiare și, ca urmare, trebuie să se identifice alocarea de resurse pentru fiecare element al programului;
- *indicatori de producție*, care sunt folosiți în monitorizarea rezultatelor (adesea fizice); acești indicatori trebuie să reflecte natura specifică a operației/măsurii pentru care ei au fost folosiți. Călea cea mai eficientă pentru obținerea acestui tip de indicatori rezultă, probabil, din beneficiile făcute de cei implicați direct în implementarea programului, folosind tehnici de control pentru a preveni săvârșirea unui prejudiciu;

- *indicatori de impact*, ce reflectă gradul în care obiectivele unui program s-au întâlnit. În modul cel mai simplu, aceștia implică urmărirea schimbării în acei indicatori de context, care sunt direct legați cu obiectivele programului.

Colectarea și procesarea datelor socio-economice corecte este un exercițiu costisitor, iar utilizarea surselor de date pre-existente (statistici standard de serii temporale) este o opțiune atractivă pentru această rațiune. Deși utilizarea acestei opțiuni în gestionarea politicii de dezvoltare regională este limitată la extinderea regiunilor folosite pentru propunerile de colectare a datelor statistice, acestea nu sunt congruente cu cele folosite pentru implementarea politicii de dezvoltare regională. Din această cauză este necesară utilizarea chestionarelor pentru a colecta date, care să reflecte schimbarea, fie la nivelul variabilelor, fie la nivelul domeniilor selectate.

A. Recomandări pentru dezvoltarea viitoare a statisticilor regionale.

Până acum, analiza aspectelor regionale în România a tins să fie condusă de statisticile regionale care au fost disponibile, iar aceste statistici nu au fost definite așa încât să intersecteze necesitățile de formulare și gestionare ale unei politici de dezvoltare regională. Chiar dacă astfel de analize au fost efectuate, acestea au fost limitate, ca utilizare, printr-o pierdere a credibilității statisticilor regionale. Este nerealist să așteptăm o îmbunătățire în această situație în viitorul apropiat și, de aceea, este important să se ia măsuri pentru o pregătire de tranziție (de exemplu, într-un program pilot). Aceasta va stimula îmbunătățirea statisticilor regionale. Cu toate acestea este relativ dificil să începi, acum, să decizi asupra setului de priorități, care trebuie să fie urmărite în privința atingerii unei îmbunătățiri definitive.

B. Date statistice necesare ca bază pentru analizele de variabile socio-economice selectate.

Cum s-a menționat la începutul acestei secțiuni, statisticile regionale în România trebuie să fie capabile de a oferi, analizelor, variabile socio-economice selectate și factori, care sunt priviți ca având o influență critică asupra lor. Fiecare context național este unic și identificarea acelor variabile asupra cărora politica de dezvoltare regională să aibe un impact este prerogativă guvernelor naționale. Chiar în aceste condiții de diversitate, România ar putea beneficia de exemplele unei bune practici, care s-a desfășurat în diferite țări.

Este recomandabil ca abordarea, dezvoltată în EU, în utilizarea indicatorilor regionali pentru definirea și implementarea politicilor structurale, să furnizeze un model folositor pentru România; modificările sunt făcute, în această abordare, recunoscând specificul situației României. Astfel de modificări ar putea include, de exemplu, un mai mare accent pe statisticile care să reflecte starea infrastructurii de bază și a standardului de viață. În orice caz, având în vedere costurile asociate cu o furnizare regulată de date statistice, eforturile de a obține o astfel de informație trebuie să fie selective și să se concentreze pe un număr limitat de date; acestea sunt agreeate ca fiind cele mai relevante, indiferent de variațiile politice. De aceea se recomandă formularea unui plan de acțiune, încât să se asigure ca statisticile asupra indicatorilor listați mai jos (sau o variație agreeată a acestei liste) pot fi furnizate pentru fiecare județ, cât mai curând posibil.

Lista propusă a indicatorilor cheie la nivel de județ:

- populația;
- rata mortalității infantile;
- PIB total;
- producția industrială pe ramuri;
- numărul de unități industriale pe ramuri și mărime;
- nivelul investițiilor străine pe ramuri;
- populația ocupată, pe sectoare și ramuri;
- rata șomajului, după durată și grupe de vârstă;
- rata participării forței de muncă;
- nivelul consumului de energie;
- producția agricolă;
- numărul de abonamente telefonice;
- lungimea totală a șoselelor modernizate (este necesară definirea noțiunii de modernizare în acest caz);
- numărul de autoturisme private;
- procentul gospodăriilor conectate la rețeaua de alimentare cu apă curentă;
- procentul populației cu nivele de pregătire gimnazială și peste;
- procentul deșeurilor industriale tratate;
- nivelul poluanților apei și aerului în arii specificate.

Indicii sintetici sunt folosiți pentru exerciții analitice specifice sau propuse, dar ei au două dezavantaje:

- datele individuale pe care se bazează nu sunt totdeauna imediat vizibile și nici nu există prezumția că agregările au fost făcute ținând cont de relațiile dintre acestea;
- indicii dezvoltați într-un context specific și pentru o problemă specifică sunt adesea transferați la contexte și utilizați pentru alte propuneri, decât acelea pentru care au fost inițial desemnați.

Din această cauză este de preferat agrearea listei cu datele de bază; acestea pot fi apoi combinate în indicatori sintetici, variați pentru propuneri diferite.

Reorganizarea colectării și procesării datelor, pentru politica de dezvoltare regională, trebuie să stabilească un sistem statistic îndeplinind trei funcții esențiale:

- să furnizeze date și informații corecte pentru a sprijini guvernul și consiliile sale să elaboreze, să implementeze și să gestioneze politica de dezvoltare regională;
- să îmbine cerințele statutare cu altele, pe care să le pună în concordanță cu obligațiile și recomandările stabilite de organismele internaționale;
- să furnizeze publicului, NGO-urilor, cercetătorilor și altor entități, incluzând firmele industriale și comerciale, date și informații coerente și pertinente despre trecutul și viitorul activităților regionale.

Fără îmbunătățirea actualului sistem în domeniul statisticilor regionale, viitoarele acțiuni și decizii vor fi mult mai dificil de adoptat.

5. IMPLEMENTAREA POLITICII DE DEZVOLTARE REGIONALĂ - PRIMII PAȘI.

Implementarea politicii de dezvoltare regională este una dintre principalele sarcini ale oricărei țări europene, membră a UE. În acest context este necesară o politică de dezvoltare regională, care să furnizeze baza pentru cofinanțare, prin intervenții pentru accesul la fondurile structurale ale UE, și care, în același timp, să respecte principiile generale ale acestor fonduri.

Pentru o imagine sintetică a procesului de implementare, în Fig.3 se prezintă programul detaliat (1997 – 1999), cu principalele acțiuni, inclusiv pașii propuși mai jos.

Pasul 1: Adoptarea de către Guvern a recomandărilor conținute în Carta Verde.

Carta Verde constituie un set de recomandări pentru stabilirea unui sistem eficient de dezvoltare regională. Comitetul de Acțiune recomandă Guvernului să aprobe principiile generale ale Cartei Verzi. A implementa o politică, acceptabilă atât la nivel central, cât și regional, este totuși o sarcină majoră și complexă. S-a considerat esențial, ca pentru început, să fie stabilită o fază experimentală/pilot, cu o durată de 2 ani, timp în care propunerile pot fi verificate, adaptate și aplicate la contextul României.

Guvernul trebuie, de asemenea, să prevadă în buget o sumă limitată de bani, încât să acopere costurile pentru 1997, iar pentru anul 1998 o contribuție importantă la Fondul Național de Dezvoltare Regională, pentru cele două regiuni pilot.

Pasul 2: Stabilirea Consiliului Național pentru Dezvoltare Regională (CNDR).

Stabilirea CNDR-ului este primul și cel mai important pas în procesul de implementare. Grupul de Lucru Interministerial recomandă ca din rațiuni privind eficiența și viteza de implementare, CNDR să fie stabilit printr-o decizie guvernamentală. Secretariatul sau executiv va funcționa, în timpul fazei experimentale, în cadrul Departamentului pentru Administrație Publică Locală, având în vedere sfera prezentă a responsabilităților teritoriale ale acestui departament. În faza inițială, implicațiile financiare pentru guvern vor fi limitate. Primul Ministru trebuie să numească un om de afaceri sau un specialist de înaltă competență în probleme de dezvoltare regională, ca președinte al CNDR. La sfârșitul celor doi ani de fază experimentală, guvernul trebuie să decidă o variantă de durată pentru viitorul CNDR și cea mai potrivită, printr-un cadru legislativ și financiar detaliat, respectiv o Lege a Dezvoltării Regionale în România, adoptată de Parlament.

Sarcinile pentru CNDR sunt (printre altele) de a îmbunătăți propunerile făcute în acest document operațional, care este Carta Verde, și de a le implementa, în strânsă cooperare cu partenerii regionali și sectorul privat.

Pentru accelerarea procesului se recomandă Guvernului stabilirea CNDR-ului în lunile Mai/Iunie 1997, la scurt timp după Conferința din 12-13 mai asupra politicii de dezvoltare regională. CNDR-ul trebuie să fie stabilit inițial cu un mic, dar foarte bine pregătit "staff" și să fie operațional din toamna lui 1997. Echipa de experți PHARE, care va continua să lucreze până la sfârșitul lui ianuarie 1998, ar putea să susțină CNDR-ul și staff-ul său tehnic, în primele luni, și să garanteze că experiența acumulată poate fi transferată și utilizată fără întrerupere.

Pasul 3: Selecția celor două macro-regiuni pilot.

Prima sarcină a CNDR ar putea fi aceea de a selecta cele două macro-regiuni pilot de dezvoltare, unde propunerile vor putea fi înregistrate și verificate în practică. Se recomandă ca macro-regiunile să reprezinte un eșantion semnificativ al diferitelor tipuri de probleme regionale de dezvoltare, prezente în România.

Se recomandă ca CNDR să înceapă, cât mai curând posibil, un program de pregătire a viitorilor specialiști, care vor fi implicați în procesul de implementare la nivelul regiunilor pilot.

CNDR trebuie, apoi, să identifice fondurile pentru implementarea programelor pilot. Se sugerează un buget minim de 10 mil. ECU (2,5 mil. ECU pentru fiecare dintre cele două regiuni-pilot, timp de doi ani). CNDR poate solicita Comisiei Europene și Guvernului României să aloce acest fond de la Bugetul Indicativ al programelor PHARE pentru România pentru perioada 1998-1999.

ACȚIUNI	1997				1998				1999			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Adoptarea recomandărilor conținute în Carta Verde		★										
Stabilirea CNDR		→										
Selectarea celor 2 macro - regiuni pilot		→										
Pregătirea specialiștilor în domeniul dezvoltării regionale					→	→	→	→	→	→	→	→
Elaborarea unui ghid detaliat de acțiuni, de către CNDR					→	→						
Stabilirea ADR în cele două macro - regiuni pilot					→							
Pregătirea programelor de dezvoltare regională					→	→			→			
Implementarea programelor de dezvoltare regională					→	→	→	→	→	→	→	→
Monitorizarea programelor de dezvoltare regională					→	→	→	→	→	→	→	→
Evaluarea programelor din macro - regiunile pilot										★		★
Propuneri CNDR de extindere a programelor de dezvoltare regională											→	

Figura 3: Programul implementării primelor acțiuni

CNDR va trebui, în același timp, să pregătească un ghid detaliat asupra:

- definirii și funcționării Agenției de Dezvoltare Regională, care va susține programul în această fază;
- modelului de program regional de dezvoltare, care ar putea fi utilizat pentru finanțare;
- bazei propuse pentru fondul de finanțare și modului cum se așteaptă ca acesta să fie canalizat prin ADR.

Pasul 4: Stabilirea ADR în fiecare din cele două macro-regiuni pilot.

O sarcină dificilă a CNDR-ului va fi cunoașterea realităților privind dezvoltarea regională în România. Acesta trebuie să viziteze macro-regiunile selectate, să explice natura programelor pilot și să încurajeze actorii locali cheie, pentru a coopera în stabilirea ADR.

Pasul 5: Pregătirea Programului de Dezvoltare Regională de către ADR din cele două macro-regiuni selectate.

Cele două Agenții de Dezvoltare Regională vor fi solicitate de CNDR să pregătească programele/planurile detaliate de dezvoltare pentru regiunile lor, în concordanță cu ghidurile publicate de CNDR și în raport cu fondurile disponibile. Se recomandă Consiliului Directorilor noilor agenții stabilite, să ceară asistență tehnică de la consultanți cu experiență în dezvoltarea regională pentru pregătirea unor programe de dezvoltare regională eficiente. Fondurile trebuie să fie disponibile ADR pentru această acțiune.

În procesul pregătirii programelor de dezvoltare regională este important de a implica mulți actori locali privați, organizații neguvernamentale și autorități publice. Este de asemenea important pentru Agențiile de Dezvoltare Regională să fie conștiente de discrepanțele intra-regionale care există și să le ia în considerație prin propunerea de arii prioritare, în programul de dezvoltare. Acest proces implică efectuarea de analize științifice, multicriteriale, pentru identificarea ariilor problemă și apoi a celor prioritare, care vor ține cont de opțiunea politică și de fondurile necesare avute la dispoziție.

Pasul 6: Implementarea Programului de Dezvoltare Regională prin ADR.

Când Programul de Dezvoltare Regională a fost aprobat, iar fondurile au fost furnizate de către CNDR, ADR trebuie să înceapă implementarea planului de dezvoltare a regiunilor pilot.

Sarcina ADR este de a găsi cea mai bună cale de a investi eficient banii, în cadrul general al programului aprobat, și de a lua în considerație necesitățile speciale și cerințele ariilor prioritare. Probabil, va fi necesară atragerea actorilor privați, capabili să susțină programul respectiv. ADR trebuie să analizeze și să evalueze astfel de cereri pentru finanțări de acest gen.

Pasul 7: Monitorizarea Programelor de Dezvoltare Regională și a ADR prin CNDR.

CNDR trebuie să urmărească implementarea programelor, să se asigure că fondurile sunt cheltuite în concordanță cu prioritățile din programe și că obiectivele de dezvoltare au fost realizate.

Pasul 8: Evaluarea programelor pilot de către CNDR.

La terminarea celor 2 ani ai programelor pilot, CNDR trebuie să evalueze Programul de Dezvoltare Regională, să determine eficiența acestuia în realizarea obiectivelor definite.

În procesul de evaluare, multe rezultate concrete trebuie să fie consemnate și înregistrate ca posibile, incluzând dezvoltarea relațiilor trans-județene și cooperarea între instituțiile centrale și regionale. Planul Național de Dezvoltare Regională și Planul Local de Dezvoltare Regională trebuie să aibă ținte predefinite, acoperind toate domeniile în care se așteaptă realizări specifice. Evaluarea trebuie să privească progresul sau, dimpotrivă, lipsa acestuia în realizarea obiectivelor propuse.

Pasul 9: Propuneri ale CNDR-ului pentru Guvern în stabilirea unei permanente Politici de Dezvoltare Regională.

CNDR-ul trebuie, în întreaga perioadă, să se orienteze în privința experiențelor de politică regională și a tendințelor din țările membre ale UE sau în alte țări ale CEE. Pe baza experienței românești și internaționale, CNDR trebuie să pregătească propuneri detaliate spre a fi înaintate Guvernului pentru extinderea programelor la nivelul tuturor macro-regiunilor de dezvoltare ale țării. Aceste propuneri ar acoperi legislația, costurile, structura regională națională, instituțiile și instrumentele politicii de dezvoltare regională.

ANEXE