

Capitolul 1 : Dezvoltarea economică în profil teritorial

1.1 Regiunile economice și importanța lor

În teoria economică contemporană a existat de multe ori tendința unei separații nete între micro și macroeconomie, problemele consumatorilor individuali sau ale firmelor și interacțiunea lor pe piața fiind adeseori tratate izolat de comportamentul agregatelor macroeconomice, de funcționarea economiei ca întreg. Totuși o gama largă de probleme situate între aceste două extreme – problemele regiunilor, ale economiei locale și ale zonelor urbane – a solicitat o viziune integrată a celor două abordări.

Abordările din știința regională se caracterizează prin adoptarea unor metode și tehnici riguroase, sistematice în analiza fenomenelor și proceselor în care spațiul, distanța și localizarea joacă un rol important.

Studiul la scară regională al comportamentului agregatelor macroeconomice își propune să găsească răspunsuri la întrebări precum:

- Ce factori determină rezultatele activității economice și gradul de ocupare al forței de muncă într-o regiune?
- De ce nivelul de trai este mai ridicat în unele regiuni decât în altele?
- Din ce cauză unele regiuni înregistrează ritmuri mai accentuate de creștere economică decât altele?
- Care sunt factorii ce influențează migrația interregională?
- De ce persista în unele regiuni rate mai înalte ale șomajului decât în altele?

Modul de analiză și interpretare a acestor probleme derivă din teoriile și tehnicile elaborate inițial pentru înțelegerea comportamentului economiei naționale. O astfel de procedură poate fi considerată acceptabilă deoarece economiile regiunilor se aseamănă în multe privințe cu economiile naționale. Cu toate acestea există o serie de diferențe semnificative între regiuni și națiuni diferite ce nu pot fi ignorate:

- economiile regionale sunt mult mai deschise decât economiile naționale în cadrul cărora sunt localizate, comerțul interregional este scutit de taxe și alte bariere comerciale, toate regiunile unei țări utilizează aceeași moneda;

- forța de munca și capitalul au un grad mai mare de mobilitate între regiuni decât între țări;

- gradul ridicat de interdependență între regiunile din cadrul granițelor unui stat joacă un rol important în analiza regională.

Economia regională are ca principală rațiune a existenței sale, nevoia de a furniza o bază tehnico-metodologică rațională, științifică pentru strategiile și politicile regionale adică pentru stabilirea unui ansamblu coerent de obiective și căi de atenuare a dezechilibrelor regionale în condițiile dinamicii economico-sociale și instrumentelor adecvate de îndeplinire a obiectivelor stabilite. Din punct de vedere conceptual, terminologic, unii specialiști asociază politicii regionale, în planul acțiunii noțiunea de “amenajarea teritoriului”. În unele țări (de exemplu în Franța) acest termen (amenagement du territoire) a dobândit și un conținut economic, în timp ce în alte țări îi corespund termeni ca: “ramornung” – organizare spațială în Germania, “physical planning” - planificare naturală în Anglia, “ordinacion del territorio” – organizarea teritoriului în Spania, termeni ce au o conotație exclusiv spațială.

Regiunea reprezintă elementul fundamental în știința regională în general și în economia regională ca disciplină de bază în cadrul acesteia, în mod particular, în legătură cu care se emit teorii, se pun la punct metode și tehnici de investigare, se definesc obiective și măsuri, instrumente pentru îndeplinirea lor etc. Cei trei termeni fundamentali cu care operează analiza regională sunt:

- aria: termenul generic pentru orice parte a spațiului bidimensional, fiind util în analiza economico-socială spațială (exemplu: spațiul geografic în care producția unui anumit producător este vândută);

- zona: suprafață cu caracteristici diferite în raport cu spațiul înconjurător (zona administrativă și de afaceri dintr-un oraș);

- regiune: este un termen mult mai precis, implicând o suprafață în spațiul economic național suficient de cuprinzătoare structural pentru a funcționa independent deși, în realitate, ea are strânse legături cu restul economiei.

Delimitarea regiunilor nu este deloc o sarcină ușoară, oricare ar fi criteriul utilizat: economic, administrativ, geografic, cultural, istoric etc., nu există metodologii întru-totul satisfăcătoare, compromisul fiind inevitabil. Metoda clasică de conceptualizare a regiunilor distinge trei tipuri:

1. Regiuni omogene prin prisma unor caracteristici unificatoare a unor criterii cheie, cum ar fi:

- criteriul economic (ex.: venit/locuitor, sector industrial dominant comun, rate ale șomajului relativ uniforme etc.);
- criteriul geografic (topologie sau climat similar, o resursă naturală comună);
- criteriul social-politic (o anumită "identitate" regională, o dezvoltare istorică comună).

2. Regiuni nodale (polarizate) când interesul pentru uniformitate este minim iar coeziunea este rezultatul fluxurilor interne, al relațiilor, interdependențelor polarizate de obicei către un anumit domeniu (nod).

3. Regiuni pentru planificare (programare) unde unitatea derivă dintr-un anumit cadru instituțional-administrativ și din aplicarea unor politici și programe specifice de dezvoltare regională.

În cazul în care se urmărește stabilirea unui sistem clar de competențe pe plan administrativ-instituțional, când se are în vedere dezagregarea programelor economice naționale în programe la nivel regional, un criteriu foarte important este cel al vecinătății, care presupune ca regiunile sistemului național să acopere întreaga suprafață a țării, fără a exista suprapuneri.

Pe lângă grupările bazate pe structura administrativ-teritorială s-au cristalizat și anumite grupări tipologice menite să reducă, pe baza unor caracteristici de dezvoltare economico-socială, la câteva categorii mari mozaicul de regiuni ce compun teritoriul național. Utilitatea lor este evidențiată de rolul pe care îl au în fundamentarea politicilor regionale adecvate acestor categorii reprezentative ale regiunii.

Experiența internațională a dus la conturarea de grupări tipologice cu grade diferite de detaliere. Totuși în cadrul lor se poate distinge existența câtorva categorii de regiuni a căror probleme se situează în centrul atenției politicilor regionale din diferite țări:

- Regiuni agricole aflate în dificultate au, în general, o poziție periferică în raport cu o regiune centrală, ocupă o suprafață relativ întinsă dar populația lor este mai puțin numeroasă sau este dispersată. Lor li se pot adăuga regiunile izolate (ex.: unele regiuni montane) ce nu dispun de o infrastructură corespunzătoare. Rămânerea în urmă a acestor regiuni poate fi exemplificată prin lipsa de resurse, prin condiții mai puțin propice dezvoltării comparativ cu alte regiuni. Nivelul venitului pe locuitor este scăzut, gradul de subocupare și rata șomajului ridicate, surse de venituri fiscale sărace, productivitatea muncii redusă. Adesea populația migrează mai întâi de la sate spre marile centre urbane, înainte de a părăsi regiunea însăși. Problemele de ajustare structurală ale acestor regiuni sunt, uneori, într-o puternică dependență de sectorul primar, ceea ce le diminuează suplețea în adaptare, în timp ce producția lor principală se caracterizează printr-o slabă elasticitate în raport cu veniturile.
- Regiunile industriale aflate în declin sau “abandonate” sunt caracterizate prin scăderea ratei de activitate, creștere lentă a veniturilor pe locuitor, emigrație ridicată, simptome evidente ale dificultăților cu care se confruntă aceste regiuni. În cadrul lor se constată frecvent existența unor infrastructuri și a unei populații active îmbătrânite, cu un grad de poluare ce poate descuraja noile investiții, un climat social nesatisfăcător. Cauzele se pot regăsi în efectul de “situație” (unele sectoare tind să se degradeze mai mult în anumite regiuni decât în altele rezultând un deficit global), efectul “structural” (întreprinderile dintr-o regiune sunt specializate în sectoare “în pierdere de viteză” în raport cu rezultatele înregistrate pe plan național), efectul invers avantajului comparativ (principalele sectoare de activitate dintr-o regiune sunt acelea care obțin rezultate mediocre în raport cu celelalte regiuni, ceea ce conduce la înregistrarea unui maxim al dezavantajului comparativ).
- Regiunile care suportă “presiunea” unei creșteri rapide sunt cele în care resursele cunosc o exploatare foarte intensă, în aceeași manieră ca și infrastructurile (rețele de transport, locuințe), în același timp cererea de forță de muncă este excesivă. Cu toate că situația ocupării, veniturilor sau impozitelor este favorabilă apare o disfuncționalitate socială, care se traduce prin lungimea excesivă a traseului locuința - loc de muncă, poluare sonoră etc. În aceste regiuni creșterea economică antrenează randamente descrescătoare și, în final, costurile marginale devin superioare avantajelor marginale.

1.2 Regiuni economice în România

România are o bogată experiență în practica organizării administrativ-teritoriale. De-a lungul istoriei au fost adoptate forme dintre cele mai variate evident corespunzătoare cerințelor dezvoltării social-economice și politice din etapele respective. În organizarea teritoriului României s-a folosit experiența trecutului și s-a ținut cont de cerințele actuale și de perspectivă ale dezvoltării țării. Un prim criteriu l-a constituit astfel analiza complexă a factorilor naturali, economici, demografici și tehnici, a intercondiționării acestora pe ansamblul teritoriului țării și pentru fiecare zonă în parte.

Criteriul complexității a dat posibilitatea ca în organizarea județelor, municipiilor, orașelor să se țină seama de condițiile economice, social-politice și geografice concrete, inclusiv aspectele privind componenta națională a populației, legături culturale tradiționale, perspectivele pe care le au diferitele zone și localități, potrivit dezvoltării țării în ansamblu. În cadrul abordării complexe, un rol important l-a avut criteriul omogenității naturale și social-economice.

Criteriul centralității s-a folosit la amplasarea reședințelor de județ în teritoriu, urmărindu-se ca acestea să ocupe, pe cât posibil, o poziție geografică centrală, pentru a înlesni legăturile cu toate localitățile din cuprinsul județului. În concordanță cu acest criteriu o serie de orașe de mărime mijlocie mai puțin dezvoltate sub raport economico-social, au fost preferate pentru poziția lor centrală în cadrul teritoriului, ca reședință de județ, beneficiind astfel de o dezvoltare corespunzătoare.

Criteriul istoric s-a constituit, de asemenea, printre criteriile de baza ale delimitării județelor. El se regăsește în delimitarea unor vechi județe și în denumirea lor.

Adoptarea unor asemenea criterii încearcă asigurarea unui acord deplin în organizarea administrativ-teritorială și în schimbările calitative intervenite în dezvoltarea țării, asigurând condiții pentru ridicarea rolului și sporirea atribuțiilor localităților.

Pe lângă organizarea administrativ-teritorială în județe se identifică pe teritoriul României zone compuse din județe sau părți de județe cu caracteristici similare prezentându-se din punct de vedere economic ca având același grad de dezvoltare. Analiza trebuie concentrată

în identificarea zonelor vulnerabile sau defavorizate, zone în care factorii ce condiționează dezvoltarea se situează sub anumite praguri critice. Pentru identificarea zonelor defavorizate s-au folosit următoarele categorii de criterii:

- criterii geografice, în raport cu zonele în cauza, prezintă condiții dificile de relief, condiții dificile de climă, resurse de apă subterană necorespunzătoare, sol slab productiv;
- criterii demografice, zonele vulnerabile fiind acelea în care se constată tendințe de depopulare, spor natural puternic negativ, îmbătrânire demografică, număr mic de persoane pe gospodărie;
- criterii economice, față de care zonele respective se caracterizează printr-un număr redus de locuri de muncă, dezvoltare slabă a activităților neagricole;
- criterii sociale, zonele defavorizate prezentând disfuncții ale vieții comunitare, insatisfacții privind mediul construit etc.

Între zonele cu problemele cele mai dificile din punct de vedere al unuia sau mai multor criterii ce află: Moldova de nord-est, Podișul Bârladului, Munții Apuseni, Podișul Someșului, sud-vestul Olteniei, Teleormanul, Bărăganul, Delta Dunării etc.

În prezent în România pot fi puse în evidență câteva categorii de regiuni de maxim interes pentru strategiile și politicile regionale:

- regiuni cu excedent de forță de muncă și posibilități reduse sau dezavantajose de ocupare a acesteia (Moldova centrală și de nord);
- zone cu grad ridicat de poluare (Copșa Mică, Suceava, Baia Mare);
- regiuni cu nivel redus de dezvoltare economică (Vaslui, Sălaj, Giurgiu);
- zone ce vor fi supuse restructurării industriale prin măsuri de reconversie (Valea Jiului);
- zone a căror resurse necesită amenajări complexe pentru desfășurarea unor activități de producție și servicii (turism și agrement), protecția mediului (delta, litoral, zone montane);
- zone de graniță a căror dezvoltare economică poate fi facilitată prin folosirea avantajelor complementarității resurselor și potențialului productiv din regiunile aparținând unor țări vecine;
- zone libere, privite ca un instrument complementar de dezvoltare economică prin impulsivitatea atragerii de capital străin.

Problematika acestor zone, ca și a întregului spațiu național regional structurat, este abordată în cadrul “Strategiei de dezvoltare economico-socială a județelor și municipiului București în perspectiva 1995-2004” concepută ca o componentă a strategiei de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană. Aceasta abordează problematica dezvoltării economico-sociale a României într-o viziune complexă în care strategiile proprii ale județelor sunt integrate într-o strategie unitară a dezvoltării regiunilor la nivelul întregii țări, luându-se în considerare fluxurile verticale ascendente și descendente între Guvern și administrația publică locală și legăturile pe orizontală între unitățile administrativ-teritoriale. Strategia cuprinde două etape: 1995-1999 și 2000-2004 care reflectă nu numai opțiunile și prioritățile perioadei de relansare (restructurare, re tehnologizare, îmbunătățirea infrastructurilor, crearea de zone libere) ci și posibilitatea viitoare de a accentua dezvoltarea județelor rămase în urmă.

1.3 Perspective ale dezvoltării regionale în România

Realizarea analizei regionale a dezvoltării economice poate reprezenta o rampă de lansare pentru întreaga economie românească aflată astăzi într-un important impas. Există foarte multe exemple în istorie în care sunt arătate căi de redresare a economiei unei țări plecând de la nivel regional. Marea Britanie realizează în anii 60 consilii de planificare economică regională capabile să aplice politici regionale coerente specifice problemelor fiecărui teritoriu: rata crescută a șomajului, dezvoltare economică cu ritmuri mai scăzute, rate scăzute ale natalității, migrație puternică a populației etc. Organizarea teritoriului Elveției în cantoane sau al Germaniei în landuri sunt expresia aplicării unor politici regionale puternice care au dat roade și care se îmbunătățesc permanent în funcție de realitățile economice existente.

Pentru România împărțirea administrativ-teritorială a fost realizată în anul 1958 și ea s-a păstrat, cu câteva mici modificări, până astăzi cuprinzând 41 de județe și municipiul București. Existența unui număr mare de teritorii mici, cu o populație relativ redusă (400000-700000 locuitori) nu se impune ca o ipoteză favorabilă unui demers regional cu atât mai mult cu cât țara noastră, aflată mult timp într-un regim economic supercentralizat, nu are nici experiența unei abordări regionale a problemelor existente. Există multe nivele de abordare din care se evidențiază trei: la nivelul județelor, la nivelul regiunilor istorice (Moldova,

Muntenia, Oltenia, Transilvania, Banat-Crișana, Dobrogea) sau la nivelul unor grupuri compacte de județe cu probleme și oportunități similare.

După o alegere riguroasă a nivelului la care se va aborda analiza se poate trece, într-un pas următor, la identificarea problemelor cu care se confruntă fiecare regiune în parte, la calculul principalilor indicatori pentru fiecare regiune, la comparații între regiuni și într-o ultimă fază la elaborarea unor concluzii clare astfel încât măsurile ce se vor adopta să aibă o țintă precisă și o eficiență sporită.

În mod cert nu există soluții tip pentru problemele regionale ale unei țări dar aplicarea unor planuri și politici adecvate specifice fiecărei regiuni poate duce la, nivel macroeconomic, la o creștere importantă a rezultatelor țării în cauză.

Motivația principală a politicii regionale constă în asigurarea echității sociale a populației situate în diverse zone ale țării. Instrumentele utilizate de guvern urmăresc să influențeze distribuția teritorială a activității economice astfel încât discrepanțele teritoriale în privința șomajului și standardului de viață să se atenueze. Din punct de vedere al interesului guvernului pentru dezvoltarea economică pe teritoriu, pot fi deosebite: regiuni de dezvoltare specială, regiuni dezvoltate (acestea fiind de regulă, bogate în resurse, dens populate sau având particularități de interes special), regiuni de dezvoltare medie, regiuni sărace, subdezvoltate (în aceste din urmă zone pot apărea doar sucursale ale firmelor, având puține locuri de muncă, și care, în perioade recesiune, se închid).

Există două aspecte de care trebuie să se țină seama în stabilirea politicii regionale a României:

- aspectul social caracterizat prin apariția sau persistența șomajului, migrația forței de muncă tinere sau a celei de calitate, diminuarea veniturilor reale ale populației și, implicit, a consumului, ceea ce descurajează investițiile, comerțul etc.;

- aspectul economic legat îndeosebi de eficiența economică a întreprinderilor aflate în zone sărace.

În acest sens putem da exemplul anilor 1993-1995 când în România șomajul are o răspândire relativ uniformă pe teritoriu (gradul de concentrare al numărului de șomeri pe județe este foarte redus). Totuși județele: Vaslui, Bistrița-Năsăud, Botoșani, Neamț, prezintă rate ale șomajului mai ridicate decât media pe țară spre deosebire de județele Gorj, Călărași, municipiul București unde șomajul prezintă cele mai reduse cote. Pentru județele din prima

categorie (cu șomaj ridicat), guvernul și-a manifestat, în iunie 1995, intenția de a iniția măsuri de reducere a numărului de șomeri. Acesta constituie, după 1989, fie și ca intenție, o primă abordare a problemelor economice prin prisma politicii regionale.

Guvernul are de ales între a promova omogenizarea dezvoltării economice pe teritoriu, de cele mai multe ori, de natură socială (păstrarea specificului local, descurajarea tendinței de depopulare și a consecințelor acesteia) și criteriul economic de eficiență care să se încline balanța spre asigurarea libertății firmelor de a lua ființă și de a se dezvolta în zonele în care eficiența este maximă (datorită apropierii resurse sau de piețe de desfacere, existența forței de muncă etc.). Dacă există suficiente motive în favoarea sprijinirii dezvoltării economice a unor regiuni, motive care adesea au în vedere interese strategice, perspective pe termen lung, resurse de viitor etc., la care se adaugă motivații de natură socială, atunci următoarele instrumente pot fi aplicate în respectivele regiuni:

- alocarea de către guvern a fondurilor necesare înființării unor întreprinderi de stat sau pentru încurajarea sectorului privat;

- reduceri de impozite pentru noile întreprinderi;

- asistență legată de utilizarea forței de muncă (reconversie profesională, cursuri de perfecționare etc.);

- oferte avantajoase de terenuri sau de utilaje achiziționate în prealabil din fonduri guvernamentale și vândute apoi acelor firme care acceptă să-și desfășoare activitatea în regiunile defavorizate;

- asistență managerială acordată de instituțiile guvernului întreprinderilor din zonele sărace.