

POLITICI ȘI INSTRUMENTE DE DEZVOLTARE REGIONALĂ IN ROMÂNIA

LECT. DR. DANIEL TOBĂ

Universitatea din Craiova, Facultatea de Științe Economice

Adresa: Craiova, str. A.I.Cuza, bl. M18D, ap.2, Telefon: 0251/419474; 0745/391269

Abstract: After 1989, Rumanian society in generally and economy in specially, has face with a very complex restructure process, about which it has been spoken a lot, but done to few thing for the understanding of it implication in political development plan. The abstract term "restore process" has concrete reorientation action, dissolving or creating new economical agent as start point, in specific part of country.

Societatea românească, în general, și economia, în special, se confruntă, după anul 1989, cu un proces de restructurare, de o amploare și complexitate crescândă, despre care s-a vorbit mult, dar s-a întreprins puțin pentru înțelegerea implicațiilor multiple în planul politicilor de dezvoltare. Abstractul "proces de restructurare" are ca puncte de plecare acțiuni concrete de reprofilare, dezafectare sau creare de noi agenți economici, într-o anumită zonă a țării. În acel moment, un întreg mecanism al schimbării se declanșează; dimensiunile acestuia merg de la domeniul economic - modificarea indicatorilor agenților economici, la domeniul social - calitatea vieții locuitorilor zonei fiind vizată în modul cel mai direct, efectele propagându-se, ca o undă, pe întreg teritoriul în care se realizează activitățile de producție conexe, în care există infrastructura specifică și în care trăiește populația dependentă profesional și material de respectivii agenți economici.

Această proiectare în spațiu a restructurării economice conduce la apariția unui fenomen, manifestat și în alte țări care s-au confruntat cu probleme de restructurare, și anume, conturarea unor zone de declin economic (și apoi social), în care se manifestă o contradicție severă între doi factori importanți ai creșterii: forța de muncă și capitalul. Consecința imediată este creșterea șomajului și scăderea nivelului de trai în zonă. Astfel de zone sunt generatoare de subdezvoltare și devin potențiale surse de conflicte sociale.

Acest tip de "zone-problemă" sunt însă numai cele mai recente manifestări spațiale, ale unor perturbări posibile ale echilibrului teritorial în țara noastră. Ele se adaugă altui tip de zone existente deja, ale căror caracteristici, exprimate în indicatori ce privesc cantitatea și calitatea forței de muncă, veniturile populației, infrastructura tehnică și socială, se situează sub media națională. Aceste zone sunt numite, în limbajul de specialitate, *zone defavorizate*. Cauzele rămânerii în urmă a dezvoltării acestor zone sunt, fie cvasi-permanente (factorul geografic - în cazul zonelor montane, al Deltei Dunării), fie conjuncturale (factori economici, generând zone cu activități neattractive, unele zone rurale din zona de câmpie, unele zone monofuncționale, sau factori politici, rezultând zone cu dezvoltare inadecvată în raport cu resursele umane și materiale sau zone periferice, sufocate de vecinătatea frontierelor închise ale țării).

Existența unor astfel de zone generează și întreține o stare de inegalitate teritorială a performanțelor și de înechitate în asigurarea șanselor de dezvoltare pentru fiecare zonă și pentru fiecare cetățean în parte. Dar, în Europa de azi, conceptul de bază pe care se construiește teoria dezvoltării teritoriale este *coeziunea economică și socială a dezvoltării*. Acesta se traduce, în conținutul strategiilor de amenajare a teritoriului, într-un principiu fundamental, și anume dezvoltarea economică și socială bazată pe o structura spațială echilibrată. Aceasta este condiția unei dezvoltări dezirabile, în care să se asigure echilibrul între eficiența economică și justiția socială.

Din această perspectivă, se consideră că dezvoltarea inegală a teritoriilor reflectă slăbiciuni economice ale ansamblului, care sunt de neacceptat, deoarece, la rândul lor, devin sursă de

instabilitate economică și politică, transformându-se în piedici ale dezvoltării întregului ansamblu național și, implicit, internațional.

Sarcina lichidării sau atenuării unor astfel de dezechilibre este încredințată *politicii regionale*, care este expresia intervenției statului pentru restabilirea echilibrului teritorial, în general, și în sprijinul zonelor care necesită ajutor, în particular. Politica regională este, la origini, un mecanism financiar care realizează în practică *principiul solidarității* interregionale și al *coeziunii economico-sociale*; ea are o finalitate redistributivă, urmărind o reorientare a fluxurilor de venituri din anumite teritorii către altele. În esență, politica regională este cea care face să se întâlnească, în același timp și spațiu, toți cei trei factori ai dezvoltării - resursele teritoriului, resursele umane și capitalul, care nu se regăsesc totdeauna împreună pe același teritoriu. În prezent, prin obiectivele și acțiunile specifice, politica regională trebuie să facă parte integrantă din politica națională, legitimându-și existența în contextul și în logica politicii generale a statului, constituind un aport funcțional important la realizarea obiectivelor dezvoltării naționale.

În afara unor acțiuni direcționate spre sprijinirea celor două tipuri de zone aflate în dificultate (descrise mai sus), care pot periclita echilibrul general, dezvoltarea teritorială presupune și acțiuni destinate celorlalte zone fără probleme deosebite. Necesitatea unor asemenea acțiuni derivă dintr-o nouă concepție asupra teritoriului, care nu mai este perceput ca un "continuum", cu caracteristici uniforme; noua concepție are ca fundament noțiunea de potențial propriu al fiecărei zone.

Din cele prezentate până acum, se înțelege că existența reală a unor dezechilibre și rămăneri în urmă în dezvoltarea teritorială a țării noastre, pe de o parte, și varietatea de relief, de resurse naturale, de potențial demografic al zonelor țării, pe de altă parte, justifică cu prisosință necesitatea *elaborării și practicării unei politici regionale active* de către statul român. Acestea sunt numai considerentele de ordin intern, care susțin necesitatea politicii regionale. Dar există și un considerent de ordin extern, care impune acordarea unui interes deosebit acestei activități. Acesta este reprezentat de opțiunea de integrare a României în structurile europene.

Problemele dezvoltării regionale constituie una din preocupările prioritare ale Uuiunii Europene, în prezent. În consecință, o țară care aspiră la statutul de membră a Uuiunii Europene trebuie să se integreze în spiritul și în realitățile europene, acordând o atenție deosebită pregătirii teritoriului sau, pentru a corespunde exigențelor formulate de Uniune, dezvoltând o politică regională coerentă și activă.

Deși realitățile românești oferă argumente suficiente pentru ca o politică regională să poată fi elaborată, o serie de deficiențe ale activității legislative și executive din perioada de după 1989 nu au permis afirmarea unei politici regionale coerente. Astfel, indeciziile guvernelor trecute de a formula o orientare politică clară, lipsa de substanță a strategiilor sectoriale, timiditatea cu care s-au derulat unele tentative de reformă, modicitatea resurselor necesare susținerii unor acțiuni cu efecte asupra teritoriului, nedefinitivarea cadrului legislativ ș.a. au avut drept rezultat întârzierea formulării unei concepții politice regionale încheiate, sistematice, capabile să răspundă cerințelor interne actuale. Preocupările sporadice pentru acțiuni cu efect regional nu corespund nici exigențelor integrării europene, conform cărora dezvoltarea teritorială trebuie să fie unul din domeniile prioritare de preocupări, în scopul pregătirii spațiului țării noastre pentru condițiile de competitivitate europeană. Încă de la începutul perioadei de transformări politice și economice s-au aplicat unele măsuri de politică macroeconomică al căror impact a fost și unul teritorial. Acestea au urmărit să "curețe" economia de unele activități neprofitabile, au încercat să ajusteze structural unele sectoare economice. Asemenea acțiuni nu au fost dublate și de acțiuni de stimulare a creșterii economice, astfel că efectele au fost predominant negative în zonele vizate (a crescut numărul șomerilor, au scăzut veniturile populației).

În anii 1993 - 1994 a fost rândul politicii de protecție socială să întreprindă măsuri cu efecte în anumite zone, de data aceasta cu efecte pozitive. Măsurile au vizat, pe de o parte, să asigure populației din zonele izolate serviciile unor cadre de specialitate din diferite domenii (sănătate, învățământ, asistență veterinară și fito-sanitară) și, pe de altă parte, să compenseze condițiile dificile de muncă și viață ale acestor specialiști, prin acordarea unor sporuri de izolare, în vederea atragerii și stabilizării lor în zone defavorizate (zone de munte, în Delta Dunării, în zone cu drumuri principale nemodernizate, în zone neelectrificate).

Deși aceste măsuri se înscriu în categoria instrumentelor folosite de politica regională, utilizarea lor nu s-a făcut în cadrul unei concepții strategice, ci au avut un loc izolat. Pentru conturarea

unei politici regionale, este necesară nu numai realizarea de acțiuni cu reflecție teritorială, ci trebuie încheiat un *sistem al politicii regionale*, care să-și stabilească propriile obiective, zone de adresabilitate, instrumente și instituții.

Prezentăm, în continuare, câteva activități și acțiuni care constituie *elemente* de conținut ale unei politici regionale după 1989 în România. În noul context al perioadei de tranziție, când s-a urmărit cu precădere restructurarea ansamblului vieții economice și sociale și relansarea economică nu numai a unor zone, ci a întregii țări, s-a considerat prioritar obiectivul vizând stimularea potențialului și competitivității tuturor zonelor țării. În acest sens, s-au lansat studii și s-au elaborat documente privind dezvoltarea strategică a teritoriului național, cuprinse în Planul de Amenajare a Teritoriului Național, elaborat de Institutul Urbanproiect, sub directa coordonare a Ministerului Lucrărilor Publice și al Amenajării Teritoriului. Principalele obiective avute în vedere au fost: dezvoltarea infrastructurii majore de transport, gestionarea durabilă a resurselor de apă, conservarea patrimoniului natural și construit, realizarea unei rețele de localități echilibrate și eficiente. Un alt obiectiv al politicii regionale este cel de ajutorare a zonelor cu probleme deosebite care s-a impus în ultimii trei ani, MLPAT și Institutul Urbanproiect fiind în principal antrenati în aceste activități.

Delimitarea cadrului teritorial de acțiune a politicii de amenajare a teritoriului depinde, în esență, de obiectivele urmărite de politica regională. Astfel, obiectivul privind stimularea capacității competitive a teritoriilor și valorificarea potențialelor specifice nu cere, de regulă, o altă structurare a teritoriului, decât cea dată de împărțirea administrativ-teritorială. În schimb, obiectivul politicii regionale vizând diminuarea disparităților regionale face necesară identificarea și delimitarea acelor zone care au nevoie să fie susținute în dezvoltarea lor. Limitele acestor zone defavorizate, devenite "zone asistate" sau "zone de intervenție" în momentul aplicării programelor de dezvoltare, nu coincid cu necesitate cu cele administrativ-teritoriale, ci corespund suprafeței pe care se manifestă, în mod relativ omogen, anumite fenomene. Astfel de delimitări s-au făcut cu ocazia elaborării programelor prioritare de dezvoltare a zonei - Munții Apuseni și a zonei - Rezervația Delta Dunării.

Obiectivele strategice ale politicii de amenajare a teritoriului sunt transpuse în practică cu ajutorul unor *instrumente* specifice, cum ar fi: planuri și programe integrate de acțiuni, ca strategii globale de dezvoltare, ce orientează organele locale și agenții economici în direcțiile ce asigură îndeplinirea obiectivelor specifice dezvoltării regionale; pârghii economice, financiar-fiscale și bancare, necesare stimulării activității în zonele fragile, defavorizate, stimulării acțiunilor pentru salvarea unor zone, limitării dezvoltării activităților în zonele aflate în pericol de degradare. Unele dintre aceste instrumente sunt deja intrate în practica instituțiilor centrale și locale din țara noastră.

Într-o primă etapă, s-au elaborat lucrări care s-au încadrat în primul obiectiv al politicii regionale, respectiv *organizarea/creșterea capacității fiecărui județ de a se adapta noilor provocări*, în acest sens începând lucrările de întocmire a planurilor de amenajare a teritoriului județean (circa 20 de județe). Au avut prioritate județele pe teritoriul cărora se manifestă probleme deosebite, din categoria: zone rurale slab dezvoltate, ramuri industriale supuse restructurării, poziție periferică, zone frontaliere etc.

O mare parte din aceste lucrări a fost finalizată și s-a concretizat în *propuneri de amenajare a teritoriului* și în programe integrate, care prevăd principalele obiective pe termen scurt, mediu și lung; ele vizează: relansarea și dezvoltarea economică; echiparea tehnică a teritoriului; stoparea declinului demografic; îmbunătățirea utilizării resurselor de muncă; dezvoltarea rețelei de localități; protecția și conservarea mediului.

Începând cu anul 1996 s-a trecut la adoptarea de către Guvern a unor programe speciale de sprijin a zonelor apreciate a avea prioritate, datorită gravității problemelor cu care se confruntă (de natură demografică, economică, ecologică). Aceste programe apelează la instrumente legislative, financiare, fiscale, care să facă posibile intervențiile.

Obiectivele acestor programe - deși încă imperfecte și insuficient sprijinite de instrumente financiare - vizează regiunile în ansamblul lor, cu toate aspectele vieții economice și sociale și intră în categoria programelor complexe de sprijinire a zonelor cu nivel scăzut de dezvoltare. Aplicabilitatea lor a fost, fie pe un spațiu ce coincide, teritorial, cu județul (Botoșani, Vaslui), fie pe zone ce nu coincid cu delimitările administrative, ci cu teritoriul pe care se manifestă dificultățile (Munții Apuseni, Delta Dunării).

Aceste programe au meritul că au determinat o *acțiune convergentă* a tuturor factorilor implicați în dezvoltarea acestor zone: 1) pe orizontală - diversele ministere vizate; 2) pe verticală - organele centrale și locale.

Realizarea obiectivelor politicii regionale impune crearea unui *cadru instituțional* corespunzător, cu atribuții și competențe în dezvoltarea regională. Acesta este însă domeniul cel mai *deficitar* în prezent în țara noastră. Necesitatea de a pregăti fiecare teritoriu, pentru asimilarea de noi activități și pentru eventuala modificare a identității economice, impune existența unor *instituții proprii* în teritoriu, responsabile cu dezvoltarea regională, care să promoveze interesele locale și să pună mai bine în valoare fiecare potențial local. Instituțiile de la nivel local sunt elementele care au o importanță fundamentală pentru aplicarea și reușita politicii regionale.

Dar politica regională are două jaloane: exigențele locale ale dezvoltării și opțiunile naționale privind direcțiile de creștere economică și evoluție socială de ansamblu. De aceea, este necesară și la nivel național, realizarea unei structuri instituționale responsabile cu conceperea și punerea în aplicare a politicii de dezvoltare regională, care să asigure coerența și non-contradicția dintre interesele naționale și cele locale. Potențialitățile locale sunt cu atât mai bine utilizate, cu cât sunt valorizate în cadrul unei concertări sistematice între instituțiile de nivel național și cel local.

Sistemul statistic de evidentă a datelor este, de asemenea, necesar să dezvolte o secțiune, în care informațiile să fie culese și prelucrate, astfel încât să servească interesele politicii regionale și să poată reflecta efectele intervențiilor prin politica regională. Spre exemplu, din 1996, România primește asistență pentru politici de dezvoltare regională din partea Programului PHARE, în vederea pregătirii Guvernului pentru a contribui efectiv la viitorul proces de dezvoltare regională.

Acest program cuprinde un set de *acțiuni pregătitoare*, destinate să asigure condițiile necesare pentru ca Guvernul să poată introduce măsuri concrete de politică regională. În acest sens, programul va juca un rol important în conștientizarea factorilor responsabili, în stimularea interesului general și în crearea unui cadru adecvat de aplicare a politicilor regionale. Obiectivul strategic de cea mai largă perspectivă este reducerea disparităților între nivelurile de dezvoltare ale județelor României.

Cele prezentate mai sus oferă o imagine a preocupărilor actuale din România, în domeniul politicii regionale, dorindu-se un argument în susținerea afirmației că în țara noastră politica regională există ca domeniu de interes, pentru cercetători și pentru agenții de decizie, fără a constitui însă un domeniu sistematic organizat. Cea mai serioasă carență este lipsa unui cadru instituțional adecvat pentru punerea în aplicare - în mod coerent și convergent - a măsurilor de politică regională. Toate acestea înseamnă o pledoarie pentru conturarea, în țara noastră, a unei politici regionale coerente, sistematic elaborată - condiție absolut necesară pentru obținerea eficienței acțiunilor întreprinse.

Bibliografie:

1. Jula D., Lutaș M., Pascariu G., "Politica de Coeziune a Uniunii Europene și de Dezvoltare Regională în România", Institutul European din România, Editura LHOME, 2002.
2. Miron D., "Integrarea economică regională", Editura Silvy, București, 2000.