

Institutul European din România



Formularea conceptelor operaționale ale unei politici de coeziune și competitivitate

Colecția de studii IER

Nr. 22

Working Papers Series



Institutul European din România



**Formularea conceptelor operaționale ale unei politici
de coeziune și competitivitate**

Autori:

Valentin COJANU

Elena BOTEZATU

Ion PELEANU

București, august 2009
Colecția de studii IER, nr. 22

Institutul European din România

Bd. Regina Elisabeta 7-9 București, sector 3, România

Telefon: (4021) 314 26 96; Fax: (4021) 314 26 66

E-mail: ier@ier.ro; Web site: www.ier.ro

Colectiv editorial:

Gabriela Drăgan

Agnes Nicolescu

Mihai Sebe

Rodica Zaharia

Coordonator serie:

Agnes Nicolescu

ISSN online 1841 - 4281

© Institutul European din România, 2009

Formularea conceptelor operaționale ale unei politici de coeziune și competitivitate

Rezumat

Mutarea centrului de greutate în politica de dezvoltare competitivă în plan teritorial este justificată de caracteristici economico-politice și socio-culturale ale unei arii de locuire care amplifică sau atenuază cumulativ beneficiile activității economice. Persistența inegalității dezvoltării în plan spațial sugerează că orientarea de bază a competitivității regionale trebuie să urmeze direcțiile strategice specifice ale (1) orientării politicilor către maximizarea impactului competitiv și (2) orientării politicilor în funcție de specificitatea teritorială. Prin această reconfigurare, materialul formulează și descrie grafic formele operaționale de implementare a inițiativelor de dezvoltare teritorială, într-o construcție teoretică originală, pe patru nivele coexistente: (1) Câmpul urban, (2) Grupările de industrii corelate (GIC) (clustere), (3) Zona de dezvoltare (ZD) și (4) Zonele cu deficit de situare sau problematice specifice. Principala implicație pentru inițiativele de politică publică constă în facilitarea trecerii cât mai rapide către construirea unui asemenea potențial de creștere.

Abstract

The underlying rationale in shifting the analytical focus of the competitive development policy rests on the political-economic and socio-cultural characteristics of a habitat that indeterminably amplify or scale down the benefits of economic activities. The permanence of spatial developmental disparities suggests that the strategic directions of any initiative targeting regional competitiveness should follow the lines of (1) maximizing its competitive impact and (2) matching the territorial specificity. According to this perspective, the paper discusses an original theoretical construct and points to graphical representations of operational forms that may configure a policy of territorial development along four co-existent levels: (1) urban fields, (2) clusters, (3) development areas, and (4) disadvantaged areas. The main implication for public policy initiatives resides in smoothing the progress towards building up such a potential for growth.

Valentin Cojanu este profesor la Academia de Studii Economice din București și editor al revistei „The Journal of Philosophical Economics”, preocupările sale în domeniul cercetării concentrându-se pe zonele competitive optime și pe metoda analizei economice. Publicațiile recente includ “Georgescu-Roegen’s entropic model” (International Journal of Social Economics, 36: 3 2009), “Theorising uneven development” (TRAMES A Journal of Humanities and Social Sciences, decembrie 2008) și “Integrare și competitivitate. Modele de dezvoltare în Europa de Sud-Est” (coordonator) (Editura ASE, București, 2007). Adresă de e-mail: cojanu@ase.ro.

Elena Botezatu este doctorand al ASE și asistent universitar în cadrul Universității Româno-Americane din București. Are o vastă experiență în implementarea și gestionarea proiectelor cu finanțare europeană și de cercetare economică. Printre ariile sale de expertiză se numără competitivitatea economică, coeziunea și dezvoltarea în plan regional și local, politicile publice naționale și europene în domeniile menționate. Adresa de e-mail: elena.botezatu@geaconsulting.ro.

Ion Peleanu este director general al Institutului Național de cercetare-dezvoltare Urbanproiect, cu specializare în planificarea teritorială și urbană. Având o experiență relevantă în administrația publică centrală de specialitate, acesta a coordonat numeroase studii și proiecte de cercetare naționale și internaționale și, în ultimii ani, a desfășurat, de asemenea, activități de coordonare în domeniul amenajării teritoriului. Adresa de e-mail: ion.peleanu@incdurban.ro.

CUPRINS

INTRODUCERE.....	5
I. DEFINIREA CONCEPTULUI DE COMPETITIVITATE REGIONALĂ.....	6
I.1. ABORDĂRI CONCEPTUALE.....	6
I.2. DIMENSIUNI TERITORIALE ALE COMPETITIVITĂȚII.....	9
I.3. EVALUAREA COMPETITIVITĂȚII REGIONALE ÎN ROMÂNIA.....	14
II. LINII STRATEGICE PENTRU POLITICA DE COEZIUNE ȘI COMPETITIVITATE	18
Direcțiile strategice fundamentale și proiectele strategice.....	19
Dimensiunea teritorială a inițiativelor publice pentru dezvoltare competitivă.....	22
III. CONCLUZII ȘI IMPLICAȚII PRIVIND INIȚIATIVELE DE POLITICĂ PUBLICĂ	25
BIBLIOGRAFIE.....	29
ANEXE.....	34

INTRODUCERE

Provocarea majoră a politicilor europene destinate dezvoltării teritoriale și totodată oportunitatea acestui studiu constă în încercarea de a evidenția conexiunea sau lipsa acesteia dintre conceptele de *policentrism* și *competitivitate regională* și totodată între *coeziune* și *competitivitate*, în scopul sprijinirii dezvoltării teritoriale.

Studierea factorilor ce pot genera competitivitate regională constituie un demers actual la nivelul Uniunii Europene (UE), în ceea ce privește abordarea în domeniul planificării spațiale. Noile politici la nivel european ținesc reducerea disparităților de dezvoltare și o distribuire mai adecvată a fondurilor pentru dezvoltare în interiorul regiunilor. La nivelul ESPON (Rețeaua de Observare a Planificării Spațiale Europene, *European Spatial Planning Observation Network*) au existat încă din 2006 studii privind policentricitatea. Acestea susțin ideea că o structură urbană cu un caracter policentric mai accentuat va contribui la o dezvoltare regională mai echilibrată și la creșterea competitivității europene. Cu toate acestea, studiile ESPON nu reușesc o suprapunere și o abordare comună a celor două concepte, *policentricitate* și *competitivitate regională*.

În această tendință se înscriu și rapoartele recente ale Băncii Mondiale¹ care aduc în actualitate problematica geografiei economice și a rolului acesteia în dezvoltarea teritorială, concluzii și recomandări preluate de *Cartea verde privind coeziunea teritorială*², un document programatic supus recent dezbaterii publice la nivelul Uniunii Europene. Conceptul nou privind competitivitatea regională va trebui să includă drept principiu de bază cooperarea teritorială și consolidarea coordonării între politicile sectoriale, naționale și comunitare. O abordare integrată inter-sectorială și inter-instituțională a unui teritoriu este greu de realizat, dar poate genera căi infinite de analiză și implicit de măsuri de intervenție.

De la primele rapoarte UE despre competitivitate, care au semnalat tendințe

îngrijorătoare în ceea ce privește avantajul competitiv atât în context global, cât și local, până la actualele linii directoare strategice ale Comunității, care dau prioritate competitivității regionale, subiectul a ajuns problema-cheie la nivelul formulării politicilor europene. Noua Agendă Lisabona cere ca “UE să-și mobilizeze toate resursele naționale și comunitare corespunzătoare – inclusiv politica de coeziune socială” și susține că o mai puternică asumare a obiectivelor de la Lisabona este posibilă numai prin implicarea actorilor locali și regionali, precum și a partenerilor sociali (Comisia Europeană, 2005).

Pe de altă parte, în ceea ce privește Politica de Coeziune, dintre cele mai relevante prevederi, articolul 158 din Tratatul Comunităților Europene, vizează întărirea coeziunii economice și sociale a Uniunii Extinse și încurajarea dezvoltării armonioase, echilibrate și durabile a Comunității, prin reducerea disparităților dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni și a celor mai defavorizate regiuni sau insule, inclusiv zonele rurale. Totodată, Reglementarea Consiliului (EC) Nr. 1083/2006 care stabilește prevederile generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune, susține necesitatea “de a ține seama, de o manieră adecvată, în cadrul celor trei obiective, atât de caracteristicile economice și sociale cât și de caracteristicile teritoriale.”

În același sens, Tratatul Comunității prevede ca statele-membre și regiunile să țină seama, atunci când își concentrează resursele, de dimensiune teritorială, pentru a evita situația în care inegalitățile în dezvoltarea regională le-ar compromite potențialul de creștere și pentru a-și exploata toate resursele existente de competitivitate și de productivitate.

România asimilează politica Uniunii Europene în ceea ce privește noile teorii privind dezvoltarea competitivă în plan teritorial, prin *Conceptul Strategic de Dezvoltare Teritorială România 2030* (CSDTR). Acesta a fost elaborat pentru a fundamenta corelația între o strategie de dezvoltare teritorială și derularea procesului de absorbție a fondurilor europene,

¹ World Development Report 2009 “Reshaping Economic Geography” <http://econ.worldbank.org/>

² http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_ro.pdf

unul dintre obiective constând în identificarea proiectelor strategice de importanță teritorială regională, inter-regională și națională. Obiectivul fundamental constă în asigurarea integrării României în structurile UE prin afirmarea identității regional-continentale, creșterea coeziunii spațiale, dezvoltarea competitivității și dezvoltare durabilă, în consonanță cu Obiectivul 1 (Convergență), Obiectivul 2 (Coeziune) și Obiectivul 3 (Cooperare teritorială) ale politicii de dezvoltare ale Uniunii Europene.

Fiecare etapă a CSDTR a fost elaborată în corelație cu documentele programatice la nivel național, care au luat în considerare, la rândul lor, dimensiunea teritorială a dezvoltării. În anul 2007, Conceptul Strategic de Dezvoltare a fost operaționalizat, drept element al reformei administrației publice din România, în Planul Național de Reforme. În perioada ianuarie-septembrie 2008, s-a continuat procesul de amendare a cadrului legal prin OG nr. 27/2008: o nouă denumire a conceptului – “Conceptul Strategic de Dezvoltare Teritorială România 2030”. În prezent, elaborarea Conceptului își propune să formuleze o definiție de lucru (operațională) a conceptului de *competitivitate regională* și să identifice reperele relevante de măsurare a competitivității în plan teritorial, să fundamenteze prioritățile, orientările, aria, domeniile și măsurile de intervenție ale politicii de consolidare a competitivității regionale.

Deși atât studiile teoretice, cât și cele empirice au dat naștere unor serii de indici care evaluează competitivitatea unei regiuni, într-o primă fază, trebuie găsit răspunsul la câteva întrebări, și anume:

- Care sunt determinanții dezvoltării regionale?
- Care este cea mai potrivită scară geografică pentru a descrie nivelul de dezvoltare regională?
- Ce implicații au acești indicatori asupra relației de cauzalitate?

- În ce măsură disponibilitatea datelor face posibile analize regionale în termeni comparabili?

În România au existat demersuri anterioare de conturare a unor politici ce vizează creșterea competitivității regionale. Dintre acestea, printre inițiativele recente se numără politica privind stimularea polilor de creștere, reflectată în Programul Operațional Regional, Axa 1 - „Sprijinirea dezvoltării durabile a orașelor – poli urbani de creștere”. Fundamentul alocării de

fonduri sub această axă reflectă necesitatea de a contribui la o dezvoltare teritorială echilibrată. În acest scop, se consideră necesar a se concentra investițiile în orașele care acționează ca poli regionali și/sau locali de creștere și iradiază dezvoltare în zonele adiacente, acordând prioritate polilor de creștere localizați în regiunile și județele cu un nivel de dezvoltare mai scăzut în termeni de PIB și șomaj.

Acest material face un pas înainte prin prezentarea unor rezultate care să conțină abordarea conceptuală recentă în materie de *coeziune și competitivitate* de o manieră care să configureze pe termen lung un program coerent de dezvoltare plecând de la domeniul de intervenție necesare și posibile pe termen scurt-mediu la domeniul de intervenție necesare și posibile pe termen lung. Concret, rezultatele pe care le prezentăm constau în:

- Prezentarea unei definiții de lucru a competitivității regionale, împreună cu elemente metodologice de analiză
- Identificarea orientărilor și domeniilor de intervenție strategice pentru elaborarea unei politici de consolidare a competitivității regionale potrivit obiectivelor strategice ale CSDTR;
- Formularea conceptelor operaționale care să facă posibilă intervenția eficientă ale inițiativelor publice în scopul dezvoltării teritoriale.

Unul dintre principiile de bază pe care se va construi definirea competitivității regionale este că *dezvoltarea teritorială nu este un produs al creșterii economice ci chiar una dintre cauzele creșterii*. De la o viziune care formulează în mod incomplet premisele dezvoltării pe necesitatea eficienței (creșterii economice) și a competitivității caracteristice unei populații economice (persoane, firme, localități) atomizate, situată punctual în teritoriu, acest raport conduce către o viziune care explică dezvoltarea prin efectele teritoriale ale activității economice.

I. DEFINIREA CONCEPTULUI DE COMPETITIVITATE REGIONALĂ

I.1. Abordări conceptuale

Evoluțiile recente, atât în materie de politică publică, cât și la nivel conceptelor teoriilor economice plasează regiunile drept centre ale

creșterii economice și ale îmbunătățirii nivelului de trai, puncte cheie ale guvernantei, organizării și luării deciziilor. Studii recente la nivelul Uniunii Europene aprofundează și mai mult elementul de teritorialitate, accentuând rolul orașelor și al zonelor urbane în general, ca principalele surse de competitivitate economică. Totodată, elementul politic a anticipat adesea direcția de acțiune și a depășit discuțiile de natură conceptuală, producând și implementând numeroase acțiuni pe această tematică.

Competitivitatea este un concept îndelung discutat, însă la nivel internațional există un consens în ceea ce privește definirea acestuia. Spre exemplificare, prezentăm trei definiții reprezentative, din documente relevante la nivelul Statelor Unite, al OCDE și respectiv al Uniunii Europene.

„Competitivitatea unei națiuni este gradul în care aceasta poate, în condițiile pieței libere și corecte, să producă bunuri și servicii care să facă față testului piețelor internaționale și, în același timp, să crească veniturile reale ale cetățenilor săi. Competitivitatea la nivel național se bazează pe un nivel superior al productivității și pe capacitatea economiei de a transfera producția către activități cu productivitate ridicată, care să genereze la rândul lor nivele crescute ale veniturilor reale. Competitivitatea este asociată cu creșterea standardelor de viață, extinderea oportunităților de angajare și cu capacitatea unei națiuni de a-și menține obligațiile pe plan internațional.” (Raportul Președintelui Comisiei pentru Competitivitate, 1984, *Global Competition: The New Reality*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office).

„[Competitivitatea] poate fi definită ca fiind măsura în care, în condițiile unei piețe deschise, o țară poate produce bunuri și servicii care să treacă testul competiției externe și în același timp să mențină și să crească venitul intern real”. (OCDE, *Programme on Technology and the Economy*, 1992).

“O economie este competitivă dacă populația sa se bucură de standarde înalte de viață și de un grad ridicat al ocupării, în mod sustenabil. Mai precis, nivelul activității economice nu ar trebui

să provoace un echilibru extern nesustenabil și nici să compromită bunăstarea viitoarelor generații.” (Raportul European asupra Competitivității, 2000)

Punctul comun al celor trei definiții prezentate, ca de altfel și al multor altele de același tip, este acela că, la nivel regional, scopul ultim al competitivității stă în menținerea sau creșterea venitului real al cetățenilor, reflectat de obicei prin nivelul de trai, printr-o performanță competitivă din ce în ce mai bună a firmelor și sectoarelor (industriilor) (Porter, 1990). Din această perspectivă competitivitatea ca element de politică este un mijloc pentru atingerea unui scop; ținta sa ultimă o reprezintă creșterea nivelului de trai al unei națiuni în condiții de piață liberă și concurență corectă.

În parte datorită influenței lui Michael Porter, competitivitatea se măsoară, în cele mai multe cazuri, în termeni de productivitate, ca „principalul determinant pe termen lung al standardului de viață al unei națiuni, deoarece este cauza de bază a venitului/locuitor”. Pentru numeroși economiști, productivitatea și competitivitatea au devenit noțiuni similare, productivitatea în ceea ce privește sectorul bunurilor și serviciilor tranzacționate internațional determinând competitivitatea națională.

Datorită popularității conceptului, precum și a ușurinței de comparație și clasificare, numeroase agenții monitorizează competitivitatea, de la World Economic Forum, care publică anual *Global Competitiveness Report*, la organisme naționale cum sunt Consiliul pentru Competitivitate al SUA sau Consiliul Național pentru Competitivitate din Irlanda. Acestea au elaborat numeroase rapoarte, studii și comentarii.

Urmărind modelul competitivității naționale, putem măsura competitivitatea prin nivelul productivității regionale, atât prin date la nivel microeconomic, cât și agregat, aceste date oferind o serie de informații cu privire la standardul de viață, atât din perspectiva evoluției în timp, cât și comparativ, față de alte regiuni. Cu toate acestea, analiza este uneori îngreunată, atât datorită dificultății colectării datelor și agregării acestora, cât și din cauza multitudinii de factori care pot

³ Cel de-al patrulea Raport privind coeziunea economică și socială „Growing Regions, Growing Europe”, mai 2007.

influența construcția unui model de analiză, presupunând că datele ar fi disponibile pentru perioade relevante și la nivel de agregare dorit.

Mai mult, productivitatea este doar un aspect al competitivității regionale, sau al avantajului competitiv alături de alți factori la fel de importanți, ca de exemplu rata de ocupare a forței de muncă. Conform definiției, competitivitatea este capacitatea de a obține o productivitate mare, menținând în același timp un nivel ridicat al ocupării; așadar nu este suficient să se obțină o productivitate crescută pentru ca o regiune să fie competitivă. Există numeroase exemple de regiuni care în perioada de tranziție au înregistrat creșteri substanțiale în materie de productivitate datorită disponibilizărilor masive, ceea ce a avut un impact social devastator și a dus la scăderea dramatică a nivelului de trai.

Un alt element ce sporește dificultatea analizei competitivității în plan regional provine din însuși specificul entităților analizate, aflate la intersecția macro și microeconomiei, neputând fi considerată nici o economie națională la o scară redusă și nici suma firmelor ce compune respectiva economie. Totodată, trebuie să ținem seama de faptul că în plan regional competitivitatea depinde de o serie de factori specifici dezvoltării economice și sociale locale, adesea extrem de diferiți de la o regiune la alta, fiind totuși mai mult decât suma componentelor sale determinante. Dificultatea constă, așadar, în identificarea acelor trăsături comune care afectează în egală măsură firmele competitive și necompetitive dintr-o regiune, precum și modul în care acestea acționează.

Aceste „trăsături comune” pot fi privite ca fiind „externalități regionale”⁴, sau altfel spus resurse atrase de firme și care le influențează eficiența, inovația, flexibilitatea, dinamismul. Din ce în ce mai mult, explicarea competitivității regionale este explicată prin concepte mult mai „fluide”, cum sunt cunoștințele locale, învățarea și creativitatea. În acest sens, considerăm extrem de relevant noul concept de „oraș creativ”, potrivit căruia astfel de orașe atrag și rețin persoane creative, care în schimb conduc și contribuie la formarea unei economii inovative, adaptabile

și flexibile la schimbările globale⁵. Argumentul de la baza acestor explicații este acela că într-o economie globalizată, resursele cheie pentru competitivitate regională și urbană depind de procesele localizate de crearea cunoștințelor, în care oamenii și firmele învață noi tehnologii, învață să aibă încredere unii în alții, împărtășesc și fac schimb de informații (Malecki, 2004).

La nivelul Uniunii Europene, conceptul de competitivitate regională s-a conturat încă din 1999 în corelație cu un alt concept fundamental al dezvoltării: coeziunea economică și socială. Multă vreme cele două concepte au evoluat dihotomic, fiind reunite artificial la nivel de politică publică. Treptat a devenit din ce în ce mai clar faptul că ele nu pot evolua decât împreună (vezi cel *de-al patrulea Raport privind coeziunea economică și socială „Growing Regions, Growing Europe”*, mai 2007).

Definiția competitivității regionale acceptată ca punct de plecare în prezentul material este cea dată de Comisia Europeană în al șaselea raport Periodic asupra Regiunilor: „*[Competitivitatea este definită ca] abilitatea de a produce bunuri și servicii care trec testul piețelor internaționale, menținând în același timp niveluri ridicate și sustenabile ale veniturilor sau, mai general, capacitatea regiunilor de a genera, cât timp sunt expuse concurenței externe, niveluri relativ ridicate ale veniturilor și ale ocupării forței de muncă*”. „*Pentru ca o regiune să fie competitivă, este important ca aceasta să asigure atât calitatea, cât și cantitatea locurilor de muncă*”.

Așa cum am afirmat anterior, dificultatea constă nu în evaluarea efectelor de bunăstare, ci în determinarea avantajelor competitive ce conduc la obținerea acestora. În acest sens, există nenumărate variabile care pot influența competitivitatea (sau lipsa acesteia), de la structura economică și resurse, la factori sofisticăți, cum sunt guvernanta sau capacitatea antreprenorială.

Importanța cunoașterii, inovării și cercetării este fără îndoială recunoscută pentru dezvoltarea economică. Teoriile ce fac referire la regiuni ca „noduri ale cunoașterii”, bazate pe teoria schumpeteriană și pe economia evoluționistă,

⁴ Cambridge Econometrics, „A Study on the Factors of Regional Competitiveness”, Raport final destinat Comisiei Europene, Directoratul General – Politică Regională, 2004.

⁵ Vezi, de exemplu: Joe Cortright, „The Economics of Being Different” și Richard Florida, *The Rise of the Creative Class* (2003), *Cities and the Creative Class* (2004), și *The Flight of the Creative Class* (2007).

aduc în centrul dezvoltării inovarea, procesul interactiv de învățare. Activitatea de inovare a unei firme este influențată de mediul în care activează: partenerii, concurența, capitalul uman, infrastructura de cunoaștere regională, instituții, reglementări și legislație, etc. Toți acești factori combinați pot fi definiți ca sistemul regional de inovare⁶.

Dinelementele enunțate mai sus se pot evidenția o serie de caracteristici ale competitivității:

- Evoluția economică performantă, bazată pe eficiență, nu este suficientă, aceasta fiind și competitivă dacă este însoțită de creșterea nivelului de trai și/sau a veniturilor reale ale populației;

- Totodată, bunurile și serviciile produse de țara/regiunea în cauză trebuie să facă față cu succes competiției externe (concurenței pe o piață liberă);

- În același timp, dezvoltarea competitivă pe termen scurt nu trebuie să afecteze dezvoltarea generațiilor viitoare, componenta de sustenabilitate fiind o condiție *sine qua non* a dezvoltării competitive la nivel macroeconomic; în același timp însă, măsurarea competitivității, conform metodologiilor actuale, nu include aspecte legate de sustenabilitate;

- Tendința actuală este de a măsura competitivitatea în funcție de efectele de bunăstare pe care le generează (nivel de trai) și nu în funcție de factorii care o determină și nici de eventualele efecte negative pe care le-ar putea provoca în plan social sau în ceea ce privește afectarea mediului înconjurător.

- Mai mult decât atât, competitivitatea este cel mai adesea privită în dihotomie cu un alt concept fundamental al dezvoltării regionale, și anume coeziunea economică și socială.

- Ținând seama de aceste lucruri, la nivel de politică europeană, s-a agreat faptul că politica de coeziune nu poate fi limitată la atingerea obiectivelor Lisabona (creștere și ocupare), ea trebuind să includă și o dimensiune teritorială, care să permită luarea în considerare a specificului regional”. (*Cel de-al patrulea Raport privind coeziunea economică și socială „Growing Regions, Growing Europe”*, mai 2007).

- Indiferent de definiție, competitivitatea este legată de obicei de rezultate tangibile, cum ar fi creșterea continuă a productivității, salarii reale și nivel de trai ridicate și procese inovatoare cu efecte de antrenare. Condițiile necesare studiului competitivității la nivel național pot fi comune cu cele necesare analizei la nivel regional, deși, în ultimul caz, constrângerile uzuale – apartenența la o uniune monetară, mobilitatea factorilor de producție, bariere comerciale, absorbția șocurilor macroeconomice – sunt incomparabil mai relaxate. În același timp, ar trebui luată în considerare și relația reciprocă, în special relativ la comportamentul de cooperare pe plan internațional.

Aceste observații ne permit să propunem ca *definiție de lucru a competitivității regionale:*

Capacitatea unei regiuni, înțeleasă ca o zonă funcțională de dezvoltare, și a autorităților ei publice, de a crește productivitatea resurselor angajate (componenta macroeconomică) și a menține baza locală de firme și forța de muncă calificată și de a atrage investiții (componenta microeconomică și de ocupare) în condițiile unui standard de viață mai bun, ceea ce înseamnă, pe lângă altele, o creștere a veniturilor medii pe gospodărie, îmbunătățirea calității vieții și păstrarea habitatului.

I.2. Dimensiuni teritoriale ale competitivității

Importanța competitivității regionale în cadrul procesului de formulare și implementare a politicilor europene a crescut treptat, de la primele rapoarte UE despre competitivitate care au semnalat tendințe îngrijorătoare în ceea ce privește avantajul competitiv atât în context global, cât și local, până la actualele linii directoare strategice ale Comunității care dau prioritate competitivității regionale. Mai ales după extinderea spre est, subiectul competitivității regionale a fost aprofundat mai departe, căpătând noi valențe și nuanțându-se. Astfel, numeroase voci la nivel european identifică nu atât regiunea, ci orașele și zonele urbane, ca surse ale

⁶ Conceptul de inovare în plan regional/teritorial se bazează în mare măsură pe succesul unor aglomerări industriale specializate sau a unor clustere industriale concentrate la nivel regional.

competitivității în plan teritorial.

Repartizarea teritorială a surselor de dezvoltare este însă corelată cu abilitatea locuitorilor de a utiliza eficient anumiți factori comuni. Poate tocmai de aceea zonele urbane sunt văzute ca centre de competitivitate, întrucât concentrează atât resursele, cât și inițiativa – antreprenorială sau decizional-administrativă – pentru a crea plus valoare. Rolul factorilor de decizie locali și ai inițiativei economice în dezvoltarea economică generală este din ce în ce mai important în condițiile dezvoltării aglomerărilor sau districtelor industriale, rețelelor de inovație sau centrelor de competențe⁷.

Etaplele anterioare ale proiectului CSDTR au introdus conceptul de competitivitate în cadrul teritorial/spațial: abordată pe palier regional, competitivitatea privește în special capitalul teritorial și capacitatea de răspuns la provocările pieței integrate, și rezultă din trei categorii de factori:

(1) situația economică și potențialul de restructurare;

(2) piața muncii;

(3) concentrarea funcțiilor de importanță națională, europeană sau globală în centrele urbane.

În context spațial, competitivitatea economică este determinată de un sistem complex de factori, care concentrează, între altele: *valorificarea creativă și inovativă a potențialului național, realizarea de conexiuni la nivel teritorial prin stimularea apariției și consolidării clusterelor economice, valorificarea patrimoniului natural și cultural, utilizarea potențialului de cercetare-inovare și îmbunătățirea conectivității și accesibilității.*

Exemplele de dezvoltare regională au o serie de elemente comune:

- În primul rând, noțiunile, cunoștințele necodificate (tacite, informale) joacă un rol crucial în punerea bazelor oricărei forme de economie locală/regională. Această formă tacită de cunoaștere este remanentă deoarece împrumută din modelele locale de dezvoltare și este astfel transmisă cel mai bine prin interacțiunea dintre indivizi.

- În al doilea rând, proximitatea geografică este importantă deoarece capitalul social-reprezentarea standard a cunoștințelor tacite ca factor de producție – configurează în mod unic o regiune din punct de vedere al condițiilor intrinsece pentru evoluția competitivă.

- În al treilea rând, avantajul regional poate avea mai multe dimensiuni, ca tradițional /bazat pe știință, local/global, competitivitatea provenind dintr-un mix diferit de factori pentru fiecare regiune.

- În ultimul rând, între competitivitate și creștere nu există o corelație directă, de unde să rezulte că o creștere mai mare este echivalentă cu îmbunătățirea competitivității. În acest sens, UE aduce unele clarificări capitale pentru înțelegerea obiectivelor oricărei inițiative referitoare la competitivitate: “Scopul noilor obiective de competitivitate regională și ocupare este de *a anticipa și promova transformarea economică prin îmbunătățirea competitivității și creșterea atractivității regiunilor UE*”. (Comisia Europeană, 2005; sublinierea noastră).

I.2.1. Competitivitate teritorială în documentele programatice la nivel european și național

Agenda Lisabona/Göteborg

Agenda Lisabona este cel mai important proiect european de dezvoltare, reprezentând reflectarea gândirii strategice pentru economie și societate la nivel comunitar, alături de Strategia de Dezvoltare Durabilă (Göteborg).

Gândită inițial pentru a ajuta Europa să devină „cea mai competitivă economie bazată pe cunoaștere” până în 2010, Agenda Lisabona a suferit în martie 2005, la jumătatea drumului, o revizuire prin care accentul a fost mutat pe creșterea economică bazată pe progres tehnologic și pe ocuparea forței de muncă. Totodată, Comisia Europeană și Consiliul au identificat un set de indicatori de monitorizare a progresului, dintre care 14 reprezintă o listă scurtă de indicatori cheie pentru Lisabona/Göteborg, împărțiți în șase grupe reprezentative: context economic,

⁷ Pentru mai multe detalii privind teoria clusterelor economice vezi Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (1990).

ocuparea forței de muncă, inovare și cercetare, reformă economică, coeziune socială și mediul înconjurător.

Ulterior, acestora li s-a adăugat o dimensiune teritorială⁸, care a integrat strategiile pentru competitivitate și sustenabilitate în cadrul Perspectivei Europene de Dezvoltare Spațială (PEDS), identificând totodată o serie de caracteristici pentru regiunile policentrice, coezive, competitive și sustenabile. În cadrul proiectului ESPON s-au identificat patru paliere de legătură între performanțele economice și de protecție a mediului la nivel local:

- a) Cercetare și inovare;
- b) Interacțiunea globală și locală
- c) Calitate
- d) Utilizarea resurselor și fondurilor

Totuși, din punct de vedere al analizei competitivității, rezultatele trebuie privite cu rezerve: policentricitatea unei regiuni nu conduce automat la competitivitate, așa cum o regiune competitivă nu este neapărat policentrică, ci mai degrabă „conectată”, „accesibilă” sau „funcțională”. Cu toate acestea, dimensiunea teritorială a competitivității este incontestabilă și trebuie luată în considerare în elaborarea documentelor de politică publică.

Planul Național de Dezvoltare

PND 2007-2013 reprezintă documentul de planificare strategică și programare financiară multianuală, aprobat de Guvern și elaborat într-un larg parteneriat, menit să orienteze dezvoltarea socio-economică a României în conformitate cu Politica de Coeziune a Uniunii Europene. Planul Național de Dezvoltare a României are o abordare pe două paliere: evaluarea situației economice și competitivității, pe de o parte, și evaluarea disparităților în plan regional, pe de alta.

Viziunea strategică integrează cele două perspective – sectorială și teritorială, propunând soluții integrate, ce au fost mai apoi preluate în documentele programatice naționale menite să asigure gestionarea fondurilor europene (Cadrul Național Strategic de Referință și Programele Operaționale).

Astfel, viziunea strategică a PND pleacă de la premisa că, în context spațial, competitivitatea economică este determinată de un sistem similar celui expus în Cadrul Strategic de Dezvoltare Teritorială: *valorificarea creativă și inovativă a potențialului național, realizarea de conexiuni la nivel teritorial prin stimularea apariției și consolidării clusterelor economice, valorificarea patrimoniului natural și cultural, utilizarea potențialului de cercetare-inovare și îmbunătățirea conectivității și accesibilității.*

Cadrul Național Strategic de Referință 2007-2013

CNSR preia și detaliază analizele efectuate în PND, păstrând abordarea acestuia și aprofundând analiza separată a competitivității economiei României și a dimensiunii teritoriale. Viziunea strategică abordează nevoile de dezvoltare socio-economică, propune soluții pentru disparitățile sociale cu care se confruntă România și sprijină strategiile UE de dezvoltare.

Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României Orizonturi 2013-2020-2030 (SNDD)

SNDD stabilește obiective concrete pentru trecerea, într-un interval de timp rezonabil și realist, la modelul de dezvoltare generator de valoare adăugată înaltă, propulsat de interesul pentru cunoaștere și inovare, orientat spre îmbunătățirea continuă a calității vieții oamenilor și a relațiilor dintre ei în armonie cu mediul natural.

Principalele provocări identificate, în corelație cu obiectivele europene în domeniu, sunt:

- Schimbările climatice și energia curată
- Transport durabil
- Producție și consum durabile
- Conservarea și gestionarea resurselor naturale
- Sănătatea publică
- Incluziunea socială, demografia și migrația
- Sărăcia globală și sfidările dezvoltării durabile

⁸ Pentru mai multe detalii vezi rezultatele studiului ESPON 2006 Proiect 3.3 – Dimensiunea Teritorială a Strategiei Lisabona/Goteborg, http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/260/718/index_EN.html

Atât Planul Național de Dezvoltare, cât și Cadru Național Strategic de Referință 2007-2013 au ca abordare centrală reducerea disparităților dintre regiunile României, promovarea unei dezvoltări competitive și sustenabile, prin valorificarea potențialului existent și prin atragerea de fonduri nerambursabile europene. Din punct de vedere al competitivității în plan teritorial, cele două documente programatice pot avea unele vulnerabilități, în condițiile în care principiul de bază este alocarea unor fonduri mai mari către regiunile mai puțin dezvoltate. Atât timp cât regiunile rămase în urmă sunt recunoscute ca având o capacitate mai redusă de absorbție a fondurilor (dovedită prin experiența europeană), există riscul de a aloca aceste resurse ineficient și de a rata oportunități la nivelul regiunilor mai dezvoltate.

Programele regionale direcționate către atenuarea sărăciei ar trebui să considere faptul că regiunile sărace sunt inerent mai puțin capabile să absoarbă fonduri și cu atât mai mult să le folosească eficace. Dacă abilitățile locale nu pot genera ele însele prosperitate, apare justificată neîncrederea de a le acorda ajutoare generoase în detrimentul altor zone sau instituții în stare să profite de ele. Este astfel mult mai potrivit de a acorda asistență acestor regiuni în dezvoltarea abilităților de a crea venituri din activități economice. Această concluzie atrage atenția mai degrabă asupra capacității regionale latente pentru auto-dezvoltare.

Pe de altă parte, aria de intervenție a finanțărilor (stabilită ulterior prin Programele Operaționale, Documentele Cadru de Implementare și Ghidurile solicitanților subsecvente) nu este neapărat gândită la dimensiunea teritorială optimă a ariei de intervenție care ar permite maximizarea avantajelor și diminuarea efectelor negative în plan economic și social, păstrând, mai degrabă, limitele urban/rural și al regiunii de dezvoltare.

Din punct de vedere al importanței pentru competitivitatea în plan teritorial, componentele de sustenabilitate, dezvoltare durabilă și protecția mediului sunt condiții *sine qua non* ale oricărei politici viitoare. Prin urmare, obiectivele SNDD vor trebui să se regăsească în viitoarele strategii de dezvoltare competitivă, cu atât mai mult cu cât

competitivitatea, chiar prin definiție nu poate fi disociată de sustenabilitate.

Conceptul Strategic de Dezvoltare Teritorială a României (CSDTR) 2007-2030⁹

Obiectivul fundamental al Conceptului Strategic de Dezvoltare Teritorială este „integrarea României în Uniunea Europeană prin afirmarea identității regional-continentale, creșterea coeziunii spațiale și dezvoltarea teritorială durabilă”. Atât din punct de vedere conceptual, cât și programatic, CSDTR reprezintă etapa cea mai avansată de integrare a principiilor de situare spațială a populației economice cu cele de consolidare a competitivității regionale.

Din punct de vedere conceptual, CSDTR realizează o particularizare la teritoriul României a policentricității, o perspectivă spațială asupra dezvoltării care ține cont atât de distribuția ariilor urbane într-un anumit teritoriu (ierarhie, distribuția geografică, numărul de localități), cât și de rețelele de schimburi și de cooperare între zonele urbane, la diferite niveluri. Promovarea unui „sistem urban policentric echilibrat” este cel mai des menționat obiectiv al ESDP. Interesul în dezvoltarea policentrică este alimentat de dovezile conform cărora sistemele urbane policentrice stimulează creșterea economică, sunt mai sustenabile din punct de vedere al protecției mediului și sprijină coeziunea teritorială mai bine decât sistemele urbane monocentrice. Dihotomia urban/rural nu mai este valabilă în cadrul ESDP. Orașele trebuie să funcționeze ca punte de servicii pentru populație și pentru industrie într-o perspectivă mai largă. Rețeaua de localități urbane este coloana vertebrală a teritoriului, iar policentricitatea corespunde capacității acestei rețele de a servi tuturor părților în mod eficient și armonios.

În terminologia curentă au intrat câteva noi concepte care descriu scara geografică a dezvoltării precum FUA - Aria funcțională urbană, MEGA – Aria metropolitană de creștere, PUSH - „Orizont Potențial Urban Strategic” (OPUS) sau PIA – Aria de Integrare Policentrică. Tabelul 1 oferă o prezentare a acestora în noile state membre ale UE.

⁹ Prezentarea are ca sursă „Detalierea Obiectivelor Conceptului Strategic de Dezvoltare Teritorială a României 2007-2030 în scheme teritoriale directe și pachete de proiecte de relevanță teritorială regională, inter-regională și națională”, MDRL, București, 2008.

Tabel 1 - Tabel comparativ: dezvoltarea policentrică în noile state membre ale UE

Bulgaria	o structură MEGA, trei FUA de importanță transnațională sau națională și 27 FUA de importanță regională sau locală. Numărul total de arii urbane funcționale importante este de 31
Cipru	nici o structură MEGA, dare are 4 FUA de importanță transnațională sau națională și 20 FUA de importanță regională sau locală. Numărul total de arii urbane funcționale importante este de 4.
Republica Cehă	o structură MEGA, 4 FUA de importanță transnațională sau națională și 20 FUA de importanță regională sau locală. Numărul total de arii urbane funcționale importante este de 25.
Estonia	o structură MEGA, o FUA de importanță transnațională sau națională și 8 FUA de importanță regională sau locală. Numărul total de arii urbane funcționale importante este de 10.
Ungaria	o structură MEGA, 4 FUA de importanță transnațională sau națională și 72 FUA de importanță regională sau locală. Numărul total de arii urbane funcționale importante este de 77
Lituania	o structură MEGA, 2 FUA de importanță transnațională sau națională și 5 FUA de importanță regională sau locală. Numărul total de arii urbane funcționale importante este de 8
Letonia	o structură MEGA, nici o structură FUA de importanță transnațională sau națională și 7 FUA de importanță regională sau locală, totalizând 8 arii urbane funcționale importante este de 8.
Malta	o structură FUA, clasificată drept o structură MEGA.
Polonia	5 structuri MEGA, 14 FUA de importanță transnațională sau națională și 29 FUA de importanță regională sau locală. Numărul total de arii urbane funcționale importante este de 48.
România	1 structură MEGA, 9 FUA de importanță transnațională sau națională și 49 FUA de importanță regională sau locală. Numărul total de arii urbane funcționale importante este de 59.
Slovenia	1 structură MEGA, 1 FUA de importanță transnațională sau națională și 4 FUA de importanță regională sau locală. Numărul total de arii urbane funcționale importante este de 6.
Slovacia	1 structură MEGA, 6 FUA de importanță transnațională sau națională și 20 FUA de importanță regională sau locală. Numărul total de arii urbane funcționale importante este de 27.

Sursa: "Enlargement of the European Union and the wider European Perspective as regards its Polycentric Spatial Structure Final Report", ESPON proiect 1.1.3 decembrie 2005, (actualizat în august 2006), p. 149.

Sistemul urban la nivel național poate fi analizat și descris printr-un indice al policentricității (vezi "*Enlargement of the European Union and the wider European Perspective as regards its Polycentric Spatial Structure Final Report*") în baza următoarelor dimensiuni: Mărimea – o distribuție uniformă a orașelor și zonelor urbane este mai policentrică decât una care este dominată de un oraș mare, Localizare – O distribuție uniformă a orașelor

în teritoriu este preferabilă unui sistem în care majoritatea orașelor sunt polarizate într-o anumită zonă, Conectivitate – într-un sistem policentric, atât orașele mari cât și cele mici au accesibilitate bună.

Ipoteza principală a policentrismului este aceea că integrarea economică și funcțională poate fi obținută fără a crea dezechilibre structurale în plan teritorial. Identificarea unor posibile conflicte între optimul individual pentru

fiecare actor economic pe de o parte și optimul general pentru societate, pe de altă parte, este astfel o premisă esențială pentru dezvoltarea unei politici publice de sprijinire a policentrismului.

Din punct de vedere programatic, se poate spune că policentricitatea reprezintă dimensiunea teritorială a politicii europene de convergență: structura urbană trebuie astfel organizată încât să stimuleze competitivitatea și creșterea economică. Firmele trebuie să aibă acces la servicii. Piața muncii trebuie să fie suficient de diversificată, astfel încât oamenii să găsească slujbe potrivite calificărilor și aspirațiilor lor. În toate regiunile Europei, cetățenii ar trebui să beneficieze de servicii care să le permită o calitate satisfăcătoare a vieții, posibilități de recreere și dezvoltare culturală. Cele mai bine integrate niveluri teritoriale la nivel european sunt țările, și de aceea, nivelul național este folosit ca punct de plecare pentru identificarea nivelului de policentrism.

În acest context, CSDTR subsumează obiectivului strategic anunțat nouă linii directoare:

1. Valorificarea periferității prin asumarea identității de conector și releu la nivel continental și intercontinental
2. Racordarea la rețeaua europeană a polilor și coridoarelor de dezvoltare teritorială
3. Structurarea și dezvoltarea echilibrată a rețelei de localități urbane
4. Afirmarea solidarității urban-rural
5. Dezvoltarea adecvată a diferitelor categorii de teritorii
6. Dezvoltarea rurală
7. Consolidarea și dezvoltarea legăturilor interregionale ca suport al dezvoltării regionale
8. Creșterea competitivității teritoriale
9. Protejarea, dezvoltarea și valorificarea patrimoniului natural și cultural

În vederea integrării acestor obiective în politicile de dezvoltare în plan teritorial, CSDTR are ca punct de plecare rețeaua polilor urbani din România, precum și a ariilor de dezvoltare care au fost determinate preliminar (**Anexa 1**). Clasificarea localităților urbane ca poli de dezvoltare și a teritoriilor specifice ca zone de aplicare a politicii regionale a fost realizată printr-un compromis pragmatic între categoriile determinate de cercetările desfășurate în cadrul inițiativelor și programelor europene și categoriile definite de legislația națională (Legea nr. 351/2001).

Pentru încurajarea dezvoltării policentrice și promovarea noii relații de cooperare și solidaritate urban-rural este oportună punerea în evidență pentru un număr de orașe, în funcție de relațiile funcționale în teritoriu și caracteristicile structurale, a potențialului de constituire a unor zone metropolitane și a potențialului de descentralizare/deconcentrare/ delocalizare a unor funcțiuni, în special administrative.

I.3. Evaluarea competitivității regionale în România

Relevanța analizei competitivității la nivel regional crește dacă aceasta are loc în contextul poziționării României în cadrul politicii regionale a Uniunii Europene. Numită și politica de coeziune, aceasta este direcționată către sprijinirea regiunilor mai sărace ale UE, pentru a reduce decalajele de dezvoltare față de zonele mai dezvoltate. Această politică de solidaritate financiară față de zonele mai sărace se concentrează în principal la nivel regional, întrucât diferențele de dezvoltare sunt mai pronunțate aici decât la nivelul național. Altfel spus, în cadrul aceleiași țări coexistă regiuni sărace și regiuni mai dezvoltate. Pentru România, se poate spune că politica regională este politica cea mai importantă, pentru că întreg teritoriul beneficiază de finanțare prin fondurile UE.

În România, politica de dezvoltare regională a început să se contureze odată cu funcționarea programului Phare, în 1996. Doi ani mai târziu, în 1998, a fost stabilit cadrul legal de dezvoltare a acesteia, prin Legea 151/1998, care stabilește obiectivele politicii naționale în domeniu, instituțiile implicate, competențele și instrumentele specifice promovării politicii de dezvoltare regională. Aceasta este completată de o serie de alte legi, ordonanțe și hotărâri de guvern, prin care sunt create sau reglementate mecanismele de implementare a politicii regionale. Capitolul de negociere aferent (capitolul 21) a fost deschis în 2002, prin acesta stabilindu-se criteriile ce trebuiau îndeplinite de România în perspectiva aderării la UE și a eligibilității pentru Fondul Social European și Fondul de Coeziune, respectiv acquis-ul comunitar și modalitățile de implementare.

Unitatea de implementare a politicii de dezvoltare regională la nivel teritorial este

reprezentată de regiunea de dezvoltare, o astfel de regiune fiind constituită prin asocierea benevolă a unor județe vecine, fără a fi o unitate administrativ-teritorială și fără a avea personalitate juridică. Au fost astfel constituite următoarele 8 regiuni de dezvoltare, conform Documentului de poziție pentru Capitolul 21:

1. Nord – Est: Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Suceava, Vaslui;

2. Sud - Est: Brăila, Buzău, Constanța, Galați, Tulcea, Vrancea;

3. Sud Muntenia: Argeș, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova, Teleorman;

4. Sud – Vest – Oltenia: Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt, Vâlcea;

5. Vest: Arad, Caraș-Severin, Hunedoara, Timiș;

6. Nord - Vest: Bihor, Bistrița-Năsăud, Cluj, Maramureș, Satu - Mare, Sălaj;

7. Centru: Alba, Brașov, Covasna, Harghita, Mureș, Sibiu;

8. București-Ilfov: Municipiul București, Ilfov;

Aceste regiuni de dezvoltare sunt constituite pe baza sistemului existent la nivel comunitar, adică al sistemului de clasificare al unităților teritoriale NUTS. Conform acestuia, ele sunt regiuni de nivel NUTS II (adică au o populație de până în 2,8 milioane locuitori).¹⁰

Conform Planului Național de Dezvoltare, România a intrat în procesul de tranziție având un nivel relativ scăzut al disparităților regionale, comparativ cu alte state membre sau țări candidate. Aceste disparități au crescut însă rapid, în mod deosebit între București și restul țării.

Disparități există nu numai la nivel inter-regional, ci și în interiorul regiunilor, unde județele preponderent agricole coexistă cu cele mai dezvoltate. Acest fenomen a luat amploare din cauza impactului restructurării economice, îndeosebi în zonele monoindustriale, a căror populație a fost afectată de șomaj ca urmare a închiderii întreprinderilor de stat neprofitabile. Astfel, putem să menționăm regiunile de graniță

cu Republica Moldova și Ucraina și regiunile mai puțin dezvoltate de-a lungul Dunării. O particularitate a dezvoltării regionale în România este structura mozaică a dezvoltării economice la nivel sub-regional. Practic, în toate regiunile există zone relativ dezvoltate, care coexistă cu cele subdezvoltate.

I.3.1. Matricea GEA de evaluare a competitivității regionale

Studiul Manual de evaluare a competitivității regionale (GEA 2007) propune o matrice de evaluare a competitivității regionale, în concordanță cu obiectivele Agendei Lisabona privind creșterea și ocuparea. Finalitatea acestei matrice este de a crește performanțele regionale în ceea ce privește construcția instituțională, poziția competitivă și absorbția fondurilor europene.

Matricea face apel la o matrice de indicatori „hard”, bazați pe date statistice disponibile regulat la nivel regional S-a selectat un număr de 13 indicatori structurali relevanți pentru competitivitatea regională și măsurabili cu date disponibile la nivel de regiune în România. S-au grupat prin ponderare acești 13 indicatori în trei indici – economic, social, și tehnologic. La rândul lor, s-au agregat cei trei indici într-un indice al competitivității regionale. Matricea face apel și la o matrice de indicatori „soft”, bazată pe informații obținute prin administrare de chestionar, la nivel sub-regional și local. Pentru măsurarea competitivității *la nivel de comunitate locală*, manualul GEA propune 15 indicatori, grupați în cinci categorii referitoare la dezvoltare/ combatere a sărăciei prin proiecte, coeziune socială, comunicare, competitivitate economică și dezvoltare socială.¹¹ Prin aplicarea acestei matrice de măsurare a competitivității, Manualul GEA calculează indicele de competitivitate regională, prezentat în Tabelul 2.

Compararea rezultatelor indicelui de competitivitate regională calculate de GEA, cu clasamentul regiunilor după PIB/locuitor

¹⁰ *Politica de dezvoltare regională*, Seria Micromonografii - Politici Europene, Institutul European din România, 2004.

¹¹ În matricea „hard” se folosește lista completă de indicatori structurali măsurabili ai Agendei Lisabona, în număr de 125. După o clasificare realizată de Eurostat, acești indicatori structurali sunt grupați în următoarele categorii: mediu economic general, ocuparea forței de muncă, inovare și cercetare, reformă economică, coeziune socială, mediu. În matricea „soft” se face apel la o serie de indicatori comunitari ai dezvoltării regionale, cu scopul de a introduce indicatorii relevanți la nivel de localitate pentru diagnosticarea competitivității regionale.

demonstrează specificitatea indicelui de competitivitate regională. Rezultatele aplicării matricei GEA prezintă un rezultat surprinzător: Regiunea Nord-Est nu mai apare pe ultimul loc, acesta fiind ocupat de Regiunea Sud-Est, care după PIB/locuitor ar fi pe locul 5. Această schimbare este explicată, pe de o parte, de faptul că Regiunea Nord-Est are un indicator tehnologic mult mai bun, în special în ceea ce privește educația terțiară cu specializare în cercetare; și pe de altă parte, de faptul că în Regiunea Sud-Est, mare parte a creșterii economice se bazează pe comerț (beneficiind de zona portuară), dar comerțul nu este un obiectiv prioritar al Agendei Lisabona.¹² Concluzia acestei evaluări este că Regiunea Nord-Est are un potențial important de dezvoltare, în timp ce Regiunea Sud-Est ar trebui să investească mai mult în cercetare-dezvoltare și în educația terțiară.

Tabel 2 - Clasamentul regiunilor și nivelul de competitivitate: o privire comparativă

Regiunea	Clasament după indicii de competitivitate*	Clasament după PIB pe locuitor**
Nord - Est	6	8
Sud - Est	8	5
Sud - Muntenia	5	6
Sud - Vest	7	7
Vest	2	2
Nord - Vest	3	4
Centru	4	3
București - Ilfov	1	1

*Calculule GEA

** Calculule Comisia Națională de Prognoză

Acest tip de rezultate sunt suficient de relevante pentru a sublinia (1) insuficiența măsurii convenționale bazate pe creștere (adică, nivel PIB/loc.) în identificarea nivelului de competitivitate și (2) necesitatea găsirii unor indicatori complementari, care să exprime direct starea și potențialul competitiv la un nivel regional cât mai adecvat.

I.3.2. Aglomerări industriale

Teoria aglomerărilor industriale competitive bazată pe conceptul de *cluster*, devenit foarte vizibil după apariția lucrării lui Porter (1990), se sprijină pe ideea că nivelul competitivității în plan regional derivă din prezența și dinamica activităților localizate geografic, între care există o puternică concurență, beneficiază de condiții favorabile ale factorilor de producție, de cerere puternică și de sectoare puternice și competitive pe plan orizontal. Cu cât sunt mai localizate aceste cluster, cu atât sunt mai intense interacțiunile dintre aceste componente ale „diamantului competitivității” și deci și regiunea este mai competitivă. Analiza aglomerărilor industriale trebuie să devină parte integrantă din evaluarea competitivă, alături de analiza companiilor și a industriei. Întrebarea corectă pe care trebuie să și-o pună companiile nu este dacă să concureze sau să coopereze, ci mai degrabă pe ce planuri să concureze și pe ce planuri să coopereze.

Desigur, există și obstacole pe drumul spre dezvoltarea regională bazată pe aglomerări industriale, în principal din cauza aglomerărilor industriale sclerotice, adică incapabile să facă față dinamicii industriale și, în general, conjuncturii internaționale. De asemenea, configurarea unei politici la un nivel prea înalt a pragului tehnologic de competitivitate este o orientare strategică cu efecte cel puțin ambigue dacă avem în vedere experiența acumulată la nivel european atât în sectoarele bazate de cercetarea de vârf, dar și către cele tradiționale.

O radiografiere realizată de Observatorul European asupra clusterelor din cadrul UE pentru ultimul an de referință (2006)¹³, evidențiază specializarea pe tipuri de cluster pentru România. La o primă analiză se observă recurența unor specializări în majoritatea regiunilor, de ex. cluster cu specializare pe producție îmbrăcăminte în toate regiunile. După cum era previzibil, toate regiunile, mai puțin regiunea București-Ilfov prezintă cluster pe petrol-gaz. Un alt sector bine dezvoltat în România, construcțiile, este prezent în toate regiunile. Agricultură este revendicată în zonele cunoscute tradițional agricole ale țării, în

¹² Manual de evaluare a competitivității regionale, GEA, București, 2007.

¹³ http://www.clusterobservatory.eu/index.php?country_ID=Romania®ion_ID=

regiunile Sud-Vest, Sud-Muntenia și Sud-Est.

Excepții apar în regiunea Vest în comunicații, în Sud-Vest industria chimică, în Sud-Muntenia apare un cluster pe tutun, iar în București-Ilfov, datorită apropierii de municipiul București, aglomerarea industrială este mult mai diversificată cu orientări pe finanțe, editare, educație și industria aero-spațială.

I.3.3. Dezvoltarea în plan teritorial și competitivitatea regională

Problema conceperii unor măsuri care să promoveze creșterea în același timp cu dezvoltarea competitivă a zonelor de locuire constituie direcția strategică cheie a politicii Uniunii Europene în domeniul planificării spațiale și se regăsește în documentele oficiale sub conceptul cheie *coeziune și competitivitate*. Mesajul transmis autorităților este acela că orientarea politicilor publice trebuie să fie de așa natură încât să contribuie la recuperarea decalajelor de dezvoltare prin poziționarea competitivă mai bună în plan regional a economiilor.

Acest material pleacă de la observația că evaluările competitivității regionale din această perspectivă sunt incomplete deoarece rețin cu predilecție indicatori socio-economici în ipoteza (falsă) că activitatea economică este capabilă să distribuie uniform în teritoriu beneficiile creșterii.

Prezentăm în Anexe câteva rezultate preliminare prin care arătăm că există semnificative resurse nevalorificate de consolidare a competitivității prin înțelegerea adecvată a factorilor de aglomerare ca surse ale dezvoltării. Aceste rezultate arată:

- **Existența unui vid urban și industrial în interiorul rețelei policentrice a centrelor urbane importante** (cu peste 100.000 locuitori) ce cuprinde zone importante din teritoriul național, în special în Sud-Vest, Sud, Nord-Vest, parțial Centru, Est și Sud-Est (**Anexa 2**). Repartizarea echilibrată a rețelelor urbane este în mod evident lipsită de capacitatea de realizare a unor regiuni de dezvoltare funcționale, care lasă izolate din punct de vedere economic importante părți din teritoriu național. De remarcat faptul că rezultatele oricum supraestimează potențialul existent deoarece, de dragul unei vizualizări grafice cât mai bune și în lipsa unui instrumentar mai sofisticat, reprezentarea nu este realizată la

o scară mai fină (orașe sub 100.000 locuitori, accesibilitatea în spațiul urban-rural și rural-rural dincolo de drumurile județene și europene etc.) și astfel ignoră izolarea și mai profundă a unor straturi teritoriale esențiale ale dezvoltării.

- **Dezvoltarea policentrică nu susține în mod necesar dezvoltarea unui potențial competitiv** la nivel regional, astfel încât rețele urbane importante nu sunt capabile să formeze condițiile unei dezvoltări competitive, așa cum poate fi aceasta reprezentată prin indicatori precum PIB/loc., numărul de IMM/1000 locuitori sau cheltuieli în activitatea de cercetare-dezvoltare/1000 locuitori (**Anexa 3**). Acest rezultat apare cel mai vizibil în ipostaza reprezentării cheltuielilor de cercetare-dezvoltare, acolo unde mărimea și distribuția polilor urbani joacă un rol ne semnificativ pentru cea mai mare parte a teritoriului național. În consecință, planurile de dezvoltare în teritoriu trebuie prin concepția originală să conțină priorități ale politicii de competitivitate justificate în mod direct la o scară geografică adecvată.

Pentru a depăși aceste neajunsuri, secțiunea care urmează are în vedere factori adiționali de influență precum integrarea crescândă a pieței și acțiunea guvernamentală care să sprijine transformarea abilităților locale sau regionale într-un proces auto-generator de cauzalități pozitive cumulative între industrii. Nașterea unor asemenea aglomerări joacă un rol semnificativ în ascuțirea avantajelor competitive ale celor care se află deja în zonă, mai ales când rețelele existente de afaceri și tehnologie sunt folosite pentru a întări capacitățile lor. Tabloul creșterii regionale evidențiază fenomene de anvergură spațială: unele regiuni – centru – devin mai atractive pentru industrii caracterizate de costuri medii mai mici pe măsură ce volumul producției sporește deoarece locația servește o piață integrată mai mare, în timp ce altele – periferia – suferă o acută de-localizare a activității economice. Acesta este punctul de plecare al unei perspective îmbunătățite asupra politicii de coeziune și competitivitate.

II. LINII STRATEGICE PENTRU POLITICA DE COEZIUNE ȘI COMPETITIVITATE

Punctul de vedere până nu demult dominant în politicile de dezvoltare accentua (a) legătura directă între gradul de urbanizare și nivelul de creștere economică, măsurat ca PIB pe locuitor, iar exemple privind un grad de urbanizare de 100% în Singapore și Hong Kong, China 100%, de 90% în Marea Britanie sau între 75-80% în Japonia, SUA, Franța sau Germania erau grăitoare; și (b) efectul repartizării uniforme a efectelor creșterii în interiorul unei regiuni de dezvoltare (economie națională sau zonă de integrare transnațională), către o populație economică atomizată (orașe, firme sau persoane). Recunoașterea regiunilor și introducerea geografiei în studiul dezvoltării economice a fost o alegere cu un impact considerabil asupra modificării naturii atomizate a zonelor de activitate economică ca actori economici. Distribuțiile uniforme ale câștigurilor de creștere în spațiu ar fi o curiozitate economică în special deoarece specializarea urmează tendința naturală către aglomerările din preajma centrelor de activitate economică.

Analizele la nivel european (de ex. Martin și Sunley 1996, Rodriguez-Pose 1994, Vickerman et al. 1999) sugerează că realizarea unui plan de creștere economică nu conduce în mod necesar la îmbunătățirea condițiilor de trai și prin aceasta la consolidarea funcționalității competitive a unui teritoriu. Experiența UE s-a acumulat de-a lungul unei perioade suficient de mari pentru a permite câteva recomandări corective față de orientarea de până acum. În primul rând, transferul fondurilor produc rezultatele așteptate numai în combinație cu o politică națională a dezvoltării articulată și comprehensivă. Fondurile ar putea fi și au fost de fapt adesea prost utilizate sau alocate discreționar în absența unei politici regionale bine fundamentate. În al doilea rând, factorii economici ai aglomerărilor sunt de obicei acompaniați de centre ale deciziei politice și inițiative locale care nu orientează neapărat inițiativele către poli de creștere consacrați. Alte centre regionale pot apare, iar prosperitatea devine dependentă de factori care aparțin activităților periferice. Schimburile comerciale cu bunuri similare și inițiative productive între economii echivalente ca nivel al dezvoltării par a

fi factori mai puternici în stabilirea unei economii regionale prospere.

Prosperitatea depinde de întregul context ale dezvoltării ce configurează un spațiu de locuire. La un nivel scăzut de dezvoltare, se presupune că rezultatele creșterii au un impact mult mai mare în standardul de viață prin reducerea rapidă a decalajelor sau, dimpotrivă, există o incapacitate fundamentală de valorificare a câștigurilor datorită unei administrări publice proaste, o coeziune socială precară, tehnologii învechite etc. Dacă piețele externe se află într-o conjunctură nefavorabilă, orice eforturi interne pot fi anulate prin raporturile de schimb defavorabile cu străinătatea care reduc avuția creată. Totul depinde, evident, și de capacitatea instituțională de a crea o interfață ușor accesibilă *între economie și viața de zi cu zi* care să permită valorificarea câștigurilor și atenuarea șocurilor la nivelul societății.

Venitul poate fi un factor major în definirea inegalității, dar o imagine mai largă asupra contextului teritorial al dezvoltării este totuși mai utilă pentru a înțelege cum este aceasta creată. Integrarea activă în mediul social a individului și nivelul de sărăcie sau avuție este astăzi pus în legătură directă cu abilitatea unei persoane de a se integra social. Sărăcia reală înțeleasă ca lipsa abilității poate fi într-o măsură semnificativă mai intensă decât cea indicată de nivelul veniturilor. Factori formați fie social, fie cultural, precum vârsta unei persoane, sexul, locația, profilul psihologic al beneficiarilor de fonduri pot fi considerați de asemenea în mod plauzibil ca determinanți ai sărăciei sau avuției.

Din perspectivă economică, o strategie de depășire a decalajelor ar fi mult mai convingător determinată de obiective care trec dincolo de intervenții pentru egalizarea veniturilor. Păstrarea condițiilor competitive ale pieței și folosirea abilităților locale pentru generarea inițiativelor ocupaționale pot fi înțelese ca parte ale aceluiași obiectiv de sprijin al dezvoltării regionale. De aceea, ultimele măsuri de reconfigurare a Agendei Lisabona consideră că decalajul de dezvoltare îngrijorător între regiunile din UE poate fi mai adecvat tratat prin politici de încurajare a dezvoltării locale a capitalului uman, infrastructurii sau inițiativelor de mediu. Se înțelege astfel că principiile bazate pe *abilitatea de a genera venit* în opoziție cu *diferența de*

venituri ar trebui să joace un rol mult mai decisiv în stabilirea regulilor de eligibilitate și transferuri în cadrul programelor politicii regionale.

Potrivit orientărilor actuale, organizarea spațială a industriilor este mai relevantă caracterizată de aglomerări localizate la o scară geografică variabilă decât unitățile administrative folosite fie de teoreticieni, fie de oficiali cum ar fi, în România, județele, orașele sau regiunile de dezvoltare. Specializarea poate fi din acest motiv mai puțin semnificativă pentru tendințele de dezvoltare industrială decât procesele locale de diversificare industrială. Nuclee puternice, competitive de grupuri de industrii prezintă o capacitate mai bună să facă față șocurilor nefaste ale cererii și crizelor structurale localizate și pot fi de aceea mult mai adecvate pentru a indica cea mai potrivită cale a politicii de dezvoltare regională. În același timp, mediul regional nu este neapărat mai important decât cel național, mai ales atunci când ultimul încă joacă un rol central prin politici de inovație, inițiative legislative și atitudini culturale în formarea spiritului întreprinzător și supravegherea legislativă.

De asemenea, un model regional mai relevant de organizare spațială ar trebui să depășească imaginea familiară a disparităților formate în decursul timpului – urban-rural, centru-periferie, agrar-industrial – și să plaseze locațiile mai puțin dezvoltate într-o perspectivă mai dinamică. Organizarea modernă a afacerilor (cf. Porter 1998) cere din ce în ce mai mult o configurare geografică largă a activităților din lanțul valorii pentru a folosi oportunități de creștere dispersate geografic. Acest proces poate implica relocalizarea sistemelor de producție prin sub-contractare – colectarea datelor, centre de servicii financiare, unități de producție sau centre de cercetare și dezvoltare – către arii periferice. Această flexibilitate sporită a sistemelor de producție permite apariția unor noi poli de dezvoltare în zone anterior izolate sau rămase în urmă. O redefinire a implicațiilor de politică ar însemna ca alternativa cheltuielilor pe infrastructura care unește aglomerările prospere cu regiuni mai sărace să fie mai credibil înlocuită cu programe de investiții de amplificare a conectivității și funcționalității în cadrul și între regiunile periferice.

Directiile strategice fundamentale și proiectele strategice

Inegalitatea spațială a dezvoltării este un lucru confirmat de analizele empirice la orice nivel teritorial, ceea ce sugerează ca orientare strategică de bază a dezvoltării competitivității regionale

(O_0) *prioritatea măsurilor pentru integrarea spațiului dezvoltării în defavoarea echilibrului teritorial al creșterii economice.*

Această direcție de bază se explică prin faptul că dezvoltarea competitivă în teritoriu depinde de alte caracteristici esențiale ale localizării activității în spațiu pe lângă criteriul tradițional al eficienței economice. Potențialul de absorbție în plan teritorial al efectelor de creștere își are originea în fenomene (geografice, economico-politice și socio-culturale) legate de:

- **Aglomerare** (densitatea populației, concentrarea producției, urbanizare etc.)
- **Distanță** (administrare și fiscalitate, instituții, infrastructură, servicii etc.)
- **Schimburii** (integrarea economică, mobilitatea factorilor de producție etc.)
- **Cultură** (instituții și cutume, cunoștințe tacite, rețele sociale etc.).

Evidențierea separată a *factorului cultural* trebuie explicată prin două observații:

(a) Acest factor este de obicei inclus implicit în explicarea *instituțiilor*, a căror influență este considerată după principiul că există „instituții bune și instituții proaste” universal valabile, indiferent de contextul dezvoltării sau plasarea teritorială a activităților economice (de ex. World Bank 2009, p. 22). Este o abordare limitată cel puțin la fel de mult precum modul în care până de curând conceptul absolut al *pieței* nu reușea să distingă în vreun fel fenomenele ce țin de cauzele aglomerării și efectele ei (inegalitate spațială și cauzalitate circulară).

(b) Definiția unei zone de dezvoltare tinde să încorporeze și caracteristici ce țin de norme de viață care favorizează sau nu dezvoltarea și funcționalitatea unei regiuni și care astfel justifică tratarea separată a atributului cultural în plan teritorial:

“Un atribut normal al unei regiuni constă în conștiința generală a unui interes regional comun...la baza acestei idei fiind gradul înalt de corelare între experiențele economice ale sub-

regiunilor și grupurile de interese.” (Hoover și Giarratani 1999, cap. 9)

“Se poate ca prin conectarea potențialului ariilor MEGA cu accesibilitatea eficientă și funcționalitatea complementară, o zonă potențială de integrare ar putea deveni posibilă în unele zonele cele mai periferice ale Europei.” (“Enlargement of the European Union”, p. 150)

Din aceste considerente, se poate afirma că *o zonă de dezvoltare este un spațiu continuu al dezvoltării ale cărui granițe (socio-economice, instituționale și culturale) sunt trasate în funcție de dinamică, funcționalitate și așezare geografică și care apare ca urmare a maximizării beneficiilor nete care rezultă la nivel teritorial din evoluțiile:*

- **Economice**, legate de expunerea competitivă: frontierele economice limitează un teritoriu unde companiile și instituțiile trec printr-un proces maximizant al dezvoltării competitive. Ele confruntă competitori de valoare similară, tehnologică și economică, și astfel devin motivate de a inova și de a depăși ceea ce ele înțeleg ca o amenințare directă, nu depărtată sau de netrecut, față de performanța lor actuală.

- **Instituționale**, legate de administrarea descentralizată, asociate cu expertiza regională și cunoașterea. Centrele administrative de guvernare sunt înlocuite de centre funcționale de decizie, care favorizează o folosire răspândită a surselor de putere competitivă, lipsită de influențe politice sau obstacole birocratice.

- **Sociale**, legate de formarea preferințelor: probleme importante pentru orice politici de dezvoltare, cum ar fi decalaje de venituri, motivația muncii și soluționarea conflictelor sau funcționarea economiei subterane găsesc o percepție cvasi-identică pe un spațiu larg de activitate economică.

- **Culturale**, legate de formarea valorilor: gusturile, atitudinile în fața muncii, înclinațiile către consum, toate construiesc drumul către formularea unor strategii efective de afaceri care ținesc o piață ușor de identificat. Un nivel de integrare bazat pe istoria economică și identitatea culturală întărește premisele unor fluxuri amplificate de informații și cunoaștere.

Identificarea conturului unei zone guvernate de un mecanism de dezvoltare bazat pe forțele proprii, cu o similaritate înaltă în raport cu

structurile economice, identitățile culturale, neimplicarea politică și preferințele sociale este un proces care reclamă (1) implementarea simultană a unor politici la nivel național, regional și transnațional; și (2) fundamentarea întinderii teritoriale pe un set de criterii legate de aglomerație, distanță, schimburi și cultură. Departe de a cere o interpretare pur tehnică, folosirea conceptului de *maximizare a beneficiilor nete* înseamnă o căutare analitică pentru cele mai bune condiții de dezvoltare competitivă pe o bază regională, adică o zonă suficient de mare pentru a permite nivele eficiente ale activităților economice, dar în același timp potrivită de mică pentru a dovedi adaptabilitate în absorbirea șocurilor economice. Autoritatea națională poate juca un rol ajutător în formarea unei astfel de zone, chiar dacă se vede implicată, în cazul unui larg teritoriu național, în mai multe procese de integrare simultane transfrontaliere sau nu, dar disparate.

Efectele de aglomerație, distanță, schimburi și cultură specifice unei zone de dezvoltare (urbană, industrială, rurală, transfrontalieră etc.) sunt rezultatul a trei factori majori de influență care implică proiecte strategice la diferite scări geografice:

La nivel european, proiectul strategic bazat pe dimensiunea supra-regională a dezvoltării își găsește originea în efecte de rețea care se manifestă prin amplificarea efectelor (pozitive sau negative) la o populație economică mai mare (efecte de volum ale activității economice) și la o densitate mai mare a acesteia (efecte de frecvență a folosirii legăturilor în interiorul rețelei) prin modificarea pozitivă a valorii adăugate a tuturor celorlalte legături existente. Efectele de competitivitate se regăsesc în dezvoltarea teritorială prin: dezvoltarea unor zone mari de integrare economică europeană și globală; întărirea sistemului policentric format din regiuni metropolitane; aglomerări de orașe și rețele urbane; formarea rețelelor urbane europene prin cooperare transnațională.

O reprezentare teritorială preliminară este cea a *dezvoltării vectoriale de-a lungul coridoarelor/axelor infrastructurale (Anexa 1).*

La nivel național, proiectul strategic bazat pe dimensiunea local-regională a dezvoltării își găsește originea în economii de natură externă care se manifestă prin amplificarea efectelor (pozitive sau negative) la o anumită dimensiune

a zonei de dezvoltare. Efectele de competitivitate se regăsesc în dezvoltarea teritorială prin: încurajarea specializării regionale și diviziunea muncii între regiunile urbane; îmbunătățirea accesibilității la serviciile urbane.

O reprezentare teritorială preliminară este cea a *dezvoltării areale în teritoriile zonale (Anexa 1)*.

La nivel regional, proiectul strategic bazat pe dimensiunea locală a dezvoltării își găsește originea în economii de natură internă care se manifestă prin amplificarea efectelor (pozitive sau negative) la o anumită dimensiune a unității de populație economică (orașe, firme etc.). Efectele de competitivitate se regăsesc în dezvoltarea teritorială prin: restructurarea regiunilor metropolitane prin îmbunătățirea calității centrelor urbane secundare; îmbunătățirea legăturilor între nodurile urbane; promovarea parteneriatelor urban-rural.

O reprezentare teritorială preliminară este cea a *dezvoltării punctuale în nodurile polare ale rețelelor (Anexa 1)*.

Impactul asupra consolidării competitivității este în același timp pozitiv și negativ, după cum dezvoltarea teritorială susține apariția unui potențial de creștere deoarece:

- este posibilă diversificarea ocupațiilor și prin aceasta a specializării regionale
- dezvoltarea capacităților de producție mai eficiente la dimensiuni mai mari
- monetizarea schimburilor printr-un circuit financiar adecvat condițiilor
- consolidarea capitalului social în variate manifestări ca o sursă directă a creșterii etc. și în același timp prin același lanț causal poate multiplica *efectele de regres*:
 - apariția concentrărilor de putere și decuplare a producției de nevoi reale
 - expunerea crescută la riscul financiar (fiscal, monetar)
 - destrămarea legăturilor personale în favoarea celor de tip formal, instituțional
 - efecte de rețea negative (de ex. congestia traficului, poluare) etc.

Pe aceste considerente, intervențiile de politică publică (adică, inițiative publice sau private sprijinite financiar sau instituțional prin resurse publice) trebuie să fie legitimate prin

două *orientări specifice*:

(O₁) Orientarea politicilor către maximizarea impactului competitiv

Impactul așteptat al proiectelor de dezvoltare rezultă fie din amplificarea efectelor pozitive, fie din atenuarea efectelor negative, fie din monitorizarea evoluției aglomerărilor teritoriale ale activităților economice pentru a dezvolta capacități de răspuns specifice în timp real.

(O₂) Orientarea politicilor în funcție de specificitatea teritorială

Proiectele de dezvoltare se justifică atunci când ținta lor este un impact socio-cultural preponderent pe inițiative de concentrare locală (arie geografică restrânsă) sau impact economic preponderent pe proiecte de concentrare regională (arie geografică extinsă).

Orientarea politicilor către maximizarea impactului competitiv

Potrivit acestei orientări, consolidarea competitivității în plan teritorial are loc prin distribuția proporțională a resurselor către domenii de intervenție care urmăresc:

- *Amplificarea efectelor pozitive*: furnizarea unor servicii și infrastructuri la o scară geografică suficient de mare pentru a fi eficientă prin concentrarea investițiilor în proiecte integrate de transport, comunicații, furnizarea de energie, apă etc.; formarea unor calificări în cunoaștere, abilități tehnice și management care să răspundă nevoilor de dezvoltare cu specific regional; formarea unei oferte specializate de bunuri și echipamente pentru producție și cercetare, servicii comerciale și financiare diversificate, fonduri de investiții, informații de piață și tehnologice; în general, diversificarea ocupațiilor economice pe un profil regional al specializării, competitiv.
- *Atenuarea efectelor negative*: controlul creșterii este legat de gestiunea degradării locuirii (cartiere marginase și insalubre sau cu o rată ridicată a infrafracționalității, poluarea apelor, aerului și solului); șomajul și excluziunea socială; congestia traficului; migrația factorilor (oameni, capital și calificări).

• *Monitorizarea evoluției*: evaluarea intervențiilor publice implementate sau în desfășurare urmărește meritul proiectului față de obiectivul consolidării competitivității regionale,

gestiunea administrativă și impactul așteptat și realizat cu obiectivul de dobândire a cunoștințelor și îmbunătățirea acțiunilor viitoare (cf. Sölvell 2008, Ecotec 2004).

Orientarea politicilor în funcție de specificitatea teritorială

Păstrarea orientării pentru maximizarea impactului competitiv are loc în condițiile în care (1) amplificarea efectelor pozitive este posibilă prin obiectivele unui impact economic preponderent pe proiecte de concentrare regională (arie geografică extinsă) cum sunt de ex. Aria Potențială de Integrare (PIA) sau Orizontul Urban Strategic Potențial (PUSH), dar și alte descrieri relevante ale zonelor de dezvoltare; și (2) atenuarea efectelor negative este posibilă prin obiectivele unui impact socio-cultural preponderent pe proiecte de concentrare locală (arie geografică restrânsă), de ex. Arii Funcționale Urbane (FUA), Zone Metropolitane Europene de Creștere (MEGA).

În elaborarea actuală a conceptului de dezvoltare teritorială, se reține faptul că nivelele teritoriale superioare ale polilor urbani se definesc și se măsoară prin *criterii funcționale* care asigură zonei de dezvoltare o identitate din punct de vedere: industrial, educativ, turistic, de transport, administrativ și decizional (în domeniul corporativ). În consecință, potențialul de dezvoltare economică și socială a unui teritoriu este descris printr-o perspectivă integrată care include:

Dinamică economică:

- Program prioritar de investiții, publice și private, străine și locale
- Scheme de impozitare transparente și eficiente
- Competența administrării locale, cooperare cu alte jurisdicții

Funcționalitate economică

- Competitivitate și schimburi, competiție deschisă
- Mobilitatea factorilor (circulația terenurilor, migrația, servicii financiare)
- Productivitate, tehnologie, educație și cercetare

Rețea spațială

- Densitate și locuire, identitate locală
- Transport și mobilitate, accesibilitate
- Furnizarea de utilități, servicii sanitare, gestiunea deșeurilor, locuințe sociale
- Furnizarea de energie și securitatea infrastructurilor
- Gestiunea poluării, controlul condițiilor climatice, situații de urgență

Dimensiunea teritorială a inițiativelor publice pentru dezvoltare competitivă

Nu de puține ori, acceptarea unei definiții, aplicabile unui anumit context al dezvoltării, și prin urmare colectarea unor date care să identifice anumite evoluții cheie în plan teritorial (productivitatea, nivelul dezvoltării etc.) este problematică. Dificultatea în predicțiile legate de dezvoltarea teritorială rezultă din faptul că transformările de acest tip sunt strâns legate de evoluțiile spațiale neliniare ale căror cauze sunt nepredictibile. Ca un exemplu, se poate aminti exercițiul de prognoză a celor mai populate orașe în 2000 întreprins de o echipă de experți urbani în 1974, ale căror date plasau Kinshasa, capitala Republicii Democratice Congo, peste Londra, cu 9 milioane locuitori și Karachi (Pakistan) la 16 milioane, la fel aproape ca New York City. În ambele cazuri, nivelul populației a atins în cele din urmă jumătate din cel al orașelor de comparație (World Bank 2009, p. 198).

Dacă definițiile mai adecvate ale zonelor beneficiare de fonduri (adică, FUA, MEGA, PUSH, PIA) reprezintă un pas în plus față de programele anterioare, este la fel de adevărat că fundamentarea unor măsuri trebuie să depășească retorica conceptelor legate de policentricitate. O evaluare recentă a stării de fapt („Enlargement” 2006, p. 157) arăta că nu există o metodă pentru a identifica sau măsura policentricitatea la diferite scări geografice, după cum nu există nicio metodă de estimare a impactului acesteia față de obiectivele de coeziune, eficiență și durabilitate. În mod similar, nici în România în prezent nu există posibilitatea de a desfășura o analiză completă a rețelelor regionale și de localități la un nivel corespunzător de rafinare a criteriilor de încadrare în aceste categorii spațiale.

Dacă se poate pune în evidență o imagine a geografiei economice la un moment dat,

prin măsuri ca mărimea localităților, dispersia geografică și nivelul de conectivitate, este hazardat să se indice și gradul sau configurația optimă spațială a dezvoltării teritoriale. Este sugestiv că rezultatele surprinse de un indice calculat pe aceste trei variabile plasează aproape fiecare țară din spațiul fost comunist pe poziții comparabile cu țările occidentale, datorită politicilor de dezvoltare regională echilibrată, deși un aspect esențial (funcțional) al competitivității, conectivitatea, este foarte slab reprezentat.

De aceea, este sugerat în același context („Enlargement” 2006, p. 157), trebuie dezvoltat un concept operațional al policentricității și metode operaționale pentru identificare și măsurare. Aria de implementare a politicilor de dezvoltare trebuie să fie suficient de mare astfel încât să permită spațial legături între orașe și între orașe și sate și economic, maximizarea beneficiilor nete ale specializării și diversificării. O asemenea metodologie urmează să fundamenteze mai departe:

- măsurarea gradului de policentricitate al unei regiuni, sistem național sau european
- evaluarea nivelului de dezvoltare spațială prin raportare la coeziune, competitivitate și durabilitate
- evaluarea politicilor (economice, de transport, de telecomunicații) prin raportare la nivelul de dezvoltare spațială și cele trei obiective (coeziune, competitivitate, ocupare)

În lumina principiilor enunțate și a acestor motivații, **formele operaționale** de implementare a inițiativelor de dezvoltare teritorială pentru consolidarea competitivității sunt descrise pe patru nivele coexistente:

(1) **Câmpul urban** (CU) este zona a cărei identitate socio-economică și administrativă cuprinde zona metropolitană (un mare oraș, orașe secundare), orașe și zona rurală (sate și așezări) și, prin urmare, se poate suprapune peste, poate îngloba sau poate fi inclus în reprezentarea rețelelor policentrice urbane (de ex. FUA, MEGA sau PUSH).

Din această caracterizare rezultă că este vorba de avantajele unui spațiu economic de dezvoltare în primul rând, care este centrat în jurul unui centru urban reprezentativ și a rețelelor formate între acest centru și orașe secundare satelit, între urban și rural și în spațiul rural. O exemplificare grafică la nivel teritorial este redată în **Anexa 4**

unde este prezentată zona metropolitană Brăila-Galați într-un spațiu izocron. Sinergia inițiativelor de dezvoltare este astfel mult mai adecvat pusă în valoare, iar teritoriul administrativ este pus în plan secundar. Câmpul se întinde pe teritoriul a trei județe—Brăila, Tulcea și Galați—și cuprinde zone industriale și agricole a căror integrare funcțională poate fi mult mai eficace susținută de inițiative de politică publică.

Diferența esențială față de orientarea actuală este că proiectele de investiții trebuie de la început integrate în întreg spațiul, inclusiv de ex. prin justificarea inițiativelor conectate de zona unui mare oraș de impactul așteptat în interiorul câmpului urban, posibil în spațiul rural. De exemplu, acesta este cazul proiectului noului aeroport Brăila-Galați, care este foarte posibil să servească și alte câmpuri urbane învecinate. În orice ipostază, o zonă de dezvoltare are o dimensiune spațială, legată în primul rând de distanță, și economică, legată în primul rând de efectele aglomerării. Nevoile de dezvoltare sunt îndeplinite prin folosirea integrată a unui spațiu de locuire și prin centre de aglomerare economică, conectate de una sau mai multe așezări urbane și rurale. Atât specializarea, cât și diversificarea activităților sunt importante pentru dezvoltarea unui spațiu economic; ambele pot contribui la creșterea productivității, așa cum pot frâna această tendință dezirabilă.

(2) **Grupări de industrii corelate** (GIC) (clustere) care pot fi conectate de un câmp urban sau pot traversa câmpuri urbane și areale de dezvoltare. Reprezintă o comunitate în sine, a cărei funcție este preponderent economică. Prefigurarea unei zone este vizibilă atunci când activitățile aparțin unui lanț de producție, pe verticală sau orizontală, dar mult îngreunată atunci când influențele se resimt pe aria unei rețele dispersate de factori.

Din nou, **Anexa 4** servește pentru a reprezenta în interiorul unui câmp urban aglomerările de industrii, în acest caz industria de reparații nave și industria de mașini și echipamente. Vizualizarea grupării este sugestivă pentru a reda, pe de o parte, concentrarea geografică excesivă pe un teritoriu foarte limitat al CU, iar, pe de altă parte, subdezvoltarea arealului de dezvoltare în ceea ce privește sectoarele selectate.

Organizarea dezvoltării la acest nivel implică formarea unei rețele de colaborare între două sau

mai multe câmpuri urbane, în funcție de întinderea teritorială a activităților de producere a valorii în spațiul concentrării industriale. Din acest motiv, este adevărat că o cartografiere în detaliu, prin folosirea unor repere mult mai diversificate a GIC este necesară, nu numai în acest caz, ci la nivelul întregului teritoriu al României. La nivel european, inițiativele de acest gen sunt facilitate prin programe existente formate în cooperare între Comisia Europeană și mediul privat (de ex. www.clusterobservatory.eu, <http://www.cluster-research.org/>).

Identitatea economică a unei astfel de grupări rezultă din apartenența la un lanț al valorii corect identificat din punct de vedere competițional ai următorilor actori (cf. Sölvell 2008):

- Firme aflate în legături de cooperare pe orizontală și pe verticală, eventual și la nivel transfrontalier, de dimensiuni mici și mijlocii, dar și mari. Aceste firme se pot afla în ipostaza de concurenți, furnizori de bunuri și servicii productive (de ex. echipamente, comunicații dedicate, proiecte comune de cercetare), cumpărători, precum și orice alt rol care potențează formarea valorii adăugate pe piață.

- Instituții financiare, precum băncile comerciale, dar și fonduri de investiții sau inițiative specifice de furnizare de fonduri

- Actori publici precum agenții naționale, ministeriale implicate în politica de dezvoltare economică și industrială sau regională; agenții regionale sau unități administrative locale, comunități locale specific dedicate inițiativelor din grupare

- Actori academici precum universități, institute de cercetare, oficii de transfer tehnologic (parcuri industriale și științifice) sau centre de proprietate intelectuală

- Instituții private sau publice-private de colaborare de forma unor asociații profesionale precum organizații neguvernamentale, camere de comerț, rețele formale

- Resurse de creare de imagine și publicitatea informațiilor precum observatoare, media

(3) **Zona de dezvoltare (ZD)** de importanță regional-națională, de întindere geografică posibil transfrontalieră, asimilată în cel mai apropiat sens de aria potențială de integrare (PIA). Arealul unei ZD reprezintă un sistem socio-economic complex care poate combina beneficiile convergente specifice unui spațiu relativ mare de dezvoltare

administrat de jurisdicții diferite (naționale și internaționale).

Activitatea economică se desfășoară în România pe un spațiu relativ întins la nivel european, motiv pentru care este normal ca fenomenele de integrare teritorială să aibă loc atât în plan național, cât și internațional.

La nivel transfrontalier, **Anexa 5** redă zona de dezvoltare a Europei de Sud Est. Principalii poli internaționali—București, Istanbul, Sofia, Atena, Skopje, Tirana, Belgrad, Zagreb—configurează o regiune a cărei identitate este dată de un nivel relativ scăzut de dezvoltare, interese economice și politice comune de dezvoltare, precum și o similaritate a spațiului în conceperea strategiilor de investiții și afaceri (Cojanu 2007a, b). O particularitate a acestei zone, care pune și mai bine în evidență specificitatea teritorială, este întinderea geografică care acoperă țări membre și ne-membre ale Uniunii Europene.

Identificarea distinctă a unor astfel de areale este necesară din perspectiva:

- Corelației inițiativelor de dezvoltare în profil regional cu obiectivele de coeziune, care prin definiție sunt specifice la nivel național sau european

- Consolidării conceptului național strategic de dezvoltare teritorială de identificare a modalităților de *asumare și contracarare prin valorificare a poziției periferice* a României în economia europeană și internațională. Acestui principiu îi corespunde obiectivul de afirmare a identității regional-europene a României de conector intercontinental ca suport pentru o dezvoltare susținută în vederea reducerii decalajelor actuale și creșterii competitivității, pentru integrarea efectivă în Europa, înscris în Liniile Directoare pentru un concept strategic de dezvoltare spațială a României aprobate prin Memorandum al Guvernului în octombrie 2005.

(4) **Zone cu deficit de situare sau problematici specifice** pot grupa următoarele categorii de teritorii:

- Zonele cu deficit de situare: regiunile montane, unde adesea populația trăiește în regiuni rurale; zonele frontaliere

- Regiunile rar populate
- Zonele cu specific natural (Delta Dunării, rezervațiile naturale)

- Zonele cu deficit de accesibilitate (zonele rurale interstițiale)

- Zonele cu dificultăți socio-economice temporare (de ex. arealele miniere, zonele în conversie industrială)

Anexa 6 se referă selectiv, pentru exemplificare, doar la una din aceste categorii și anume zone defavorizate și de restructurare industrială. Concentrarea măsurilor pe aceste zone trebuie să răspundă unor nevoi specifice atât de ajustare economică urgentă, cât și de integrare teritorială. Dublul handicap este și mai bine pus în evidență prin suprapunerea hărții acoperirii teritoriale prin izocrone ceea ce arată cvasi-izolarea unor astfel de teritorii de țesătura urbană existentă.

Rolul jucat de un spațiu în dezvoltare devine mai important pe considerentul creșterii economiei și a standardului de viață pe măsură ce cuprinde zone mai întinse, dar nu foarte întinse. Iată câteva din provocările pe care le pune această nouă orientare strategică a dezvoltării:

- **Identificarea zonei optime de furnizare a unor servicii integrate.** De exemplu, din experiența asiatică a rezultat că sectorul privat consideră necesar un nivel al populației de cel puțin 200,000 într-un oraș pentru a demara un proiect de investiții în furnizarea de apă (ADB, p. 17), ceea ce înseamnă de multe ori proiecte pe întinderea unui câmp urban.

- **Identificarea perimetrului funcțional al unității teritoriale de dezvoltare.** În prezent se consideră o rază de 45 minute ca fiind reprezentativă pe considerentul conectivității prin navetă. În planificarea spațială se mai recomandă perimetrul descris de drumul parcurs într-o oră sau o zonă concentrică cu o rază nu mai mare de 80 km. (ADB, p. 45). Un astfel de „câmp urban” (ADB, pp. 9-10) este descris de o suprafață pe un diametru de 75-100 km în jurul unui oraș care cuprinde facilitățile necesare funcționării: aeroport, noile perimetre industriale, areale de recreare, bazinele de apă, canalizare și facilitățile de drenare, zone de horticultură intensivă, districte urbane în dezvoltare, orașe mai mici satelit, uzine de producere a energiei, rafinării. Un spațiu administrativ omogen, care poate îmbina caracteristici rural-urbane în funcție de specificul geografic și social. O altă exemplificare este „cercul de o oră de dezvoltare” în Chongqing, provincia Sichuan (China). Planul cuprinde o suprafață de 28,700 km², adică o aria unui cerc

cu raza egală cu distanța pe care o mașină o poate parcurge într-o oră din centrul orașului. Arealul cuprinde o populație de 22 milioane de locuitori, din care cca. 8 milioane în centrul urban (ADB, p. 12). Oricum, unitatea de măsură a distanței trebuie pusă în legătură cu un set de criterii (WDR 2009, p. 54):

- Densitatea populației depășește un prag de 150 persoane pe km² (echivalentul situării unei persoane la 81.6 metri distanță de o alta)

- Distanța este măsurată cu referire la un interval de timp maxim și categorie de drumuri adecvate

- Așezarea umană este suficient de mare și depășește 50,000 de locuitori

- **Implicații privind structura de guvernare a zonei.** Un teritoriu de dezvoltare la scară geografică variabilă necesită autonomie în formularea bugetului și prioritizarea inițiativelor pe plan local. Descentralizarea administrativă este o consecință firească a procesului de dezvoltare teritorială. Experiențe internaționale semnificative indică o creștere a ponderii autorităților sub-guvernamentale în cheltuielile publice de la 25% în 1992 la 50% în 2002 în Vietnam, de la 67% la 72% între 1990-2004 în China, de la 11% la 25% între 1990-2002 în Filipine (World Bank, p. 231).

- **Rolul capitalului social.** Pe termen scurt, coordonarea între actorii instituționali este formală, bazată pe „logică profesională” dictată de comportamente concurențiale și cooperante, în timp ce pe termen lung coordonarea devine mai informală și bazată pe încredere mai aproape de o „logică istorică”, așa cum o arată experiența „polului de competitivitate” din regiunea franceză Pays-de-la-Loire (Amisse et al. 2008). Altfel spus, dacă în prima fază capitalul fizic și mobilitatea factorilor sunt importante, faza de consolidare și creștere depinde în mai mare măsură de formarea capitalului social.

III. Concluzii și implicații privind inițiativele de politică publică

Direcțiile, principiile și proiectele strategice identificate până acum sunt de natură să pună bazele unei politici de coeziune și competitivitate a cărei contribuție la dezvoltare constă în calibrarea măsurilor de intervenție la evoluțiile din economia reală. Este nevoie de apariția unei capacități de reorientare graduală a proiectelor de

dezvoltare de la destinații teritoriale punctuale (persoane, firme, localități) către areale de dezvoltare. Atractivitatea investițională a zonelor (arealelor) de dezvoltare în opoziție cu teritoriile delimitate administrativ rezultă din tendința generală a industriilor de a se aglomera în unele regiuni centrale în detrimentul altor arii periferice, un proces care lasă într-adevăr în urmă un peisaj cu oportunități de creștere inegale. Intervențiile de politică publică sunt necesare prin urmare pentru a compensa pierderile inerente și a reduce disparitățile între regiuni, precum și pentru multiplicarea efectelor pozitive.

Suprapunerea priorităților unor noi programe de dezvoltare cu impactul devastator al crizei internaționale impune luarea în considerare a ultimilor recomandări incluse în inițiativele UE precum Planul European de Redresare Economică (the European Economic Recovery Plan), Fondul European de Ajustare la Globalizare (the European Globalisation Adjustment Fund, EGF) și evaluarea strategică a Agendei Lisabona. Elementele noului cadru al politicii de consolidare a competitivității regionale sunt atât necesare, cât și posibile pentru a fi elaborate în termenul rămas al actualului exercițiu financiar (2007-2013) fiind justificate de ultimele reglementări ale UE¹⁴ care permit ajustarea din mers a inițiativelor în funcție de noile priorități de dezvoltare.

România face parte dintr-un spațiu economic caracterizat prin decalaje considerabile de performanță economică, în general la un nivel mai redus pe măsură ce ne deplasăm de la vestul la estul continentului european. Politica de consolidare a competitivității trebuie să răspundă provocărilor care apar atât din nevoia de recuperare față de nivelul țărilor mai dezvoltate, cât și a celor care rezultă din nevoia valorificării mai bune a potențialul economic existent. Față de aceste obiective, acest studiu a ajuns la următoarele *concluzii*:

(1) Teritoriul este valorificat într-o măsură foarte mică în adăugarea valorii în procesele economice prin caracteristicile sale de dinamică economică, funcționalitate economică și așezare spațială a activităților. Deși indicatorii de policentricitate prezintă valori comparabile cu

regiunile europene, centrele urbane influențează neesențial rețelele de activități economice și permit formarea unui vid urban și industrial.

(2) Funcționalitatea unui spațiu economic este evidențiată la o scară geografică variabilă care nu se suprapune în mod necesar peste granițele administrative (județe, frontiere) sau birocratice (regiuni de dezvoltare) existente și acceptate ca repere geografice pentru aria de intervenție a politicilor în curs. Din acest motiv, intervențiile de politică, chiar dacă adecvat definite nu răspund unor nevoi specifice, ale unor rețele de producție existente într-un anumit spațiu de dezvoltare, ci unor nevoi generice, care au sau nu legătură cu dezvoltarea competitivă. Așa este cazul la nivel local-regional cu măsuri precum „Educația și formarea profesională în sprijinul creșterii economice și dezvoltării societății bazate pe cunoaștere” (Axa 1) sau „Promovarea măsurilor active de ocupare” (Axa 5) (Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane) și la nivel regional-național cu măsuri precum „Sprijinirea activităților de cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare pentru competitivitate” (Axa 2) (Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice) sau „pentru protejarea naturii” și „prevenirea riscurilor naturale”.

(3) Principala provocare pe termen scurt-mediu este legată de transformarea caracterului punctual al investițiilor (în orașe, firme, persoane) către arii de intervenție definite ca zone de dezvoltare. În ciuda eforturilor de până acum, asociativitatea (public-public, public-privat sau privat-privat) este slabă și acesta este primul obstacol. Treptat, justificarea proiectelor trebuie să fie transferată către organisme metropolitane. În mod paradoxal, Zonele Metropolitane (structuri de tip asociativ) nu sunt eligibile pentru a obține finanțare prin POR, ceea ce are efecte negative asupra asociativității la nivelul localităților și asupra sferei de intervenție. Alte obstacole se referă la inițierea și managementul proiectelor (mai ales a celor de anvergură), în condițiile diferențelor la nivel instituțional și operațional.

¹³ COM(2008) 803, Propunere de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 privind FEDR, FSE și Fondul de coeziune; COM(2008) 838, Propunere de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 privind FEDR; COM(2008) 813, Propunere de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1081/2006 privind FSE.

(4) Măsurile de intervenție nu sunt justificate prin și nu includ elemente de formare a valorii în plan teritorial. Efectele benefice așteptate ale programelor operaționale nu pot fi transferate efectiv în rezultate datorită neglijării efectelor de aglomerare spațială a activității economice care în același timp generează efecte pozitive și negative asupra valorii adăugate. Intervenții importante precum „Consolidarea mediului de afaceri regional și local” (Programul Operațional Regional, Axa 4), „Creșterea calității vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale” (Axa 3), „Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural” (Axa 2) (Programul Național pentru Dezvoltare Rurală – PNDR) suferă prin lipsa de capacitate de a mobiliza inițiativele antreprenoriale către obiective specific definite în spațiul unei economii regionale.

(5) Este necesar un efort mai mare de redefinire și conceptualizare la nivelul domeniilor și ariilor de intervenție decât cel al priorităților strategice. Noul CSDTR nu avansează schimbări majore ale priorităților cu excepția unei includeri adecvate a problemelor legate de dezvoltarea în teritoriu. Schimbările care apar sunt la nivel operațional, cum înțelegem corect legătura de cauzalitate de la folosirea resurselor la efectele creșterii economice. Acest material a prezentat o viziune bazată pe orientarea strategică fundamentală axată pe prioritatea măsurilor pentru integrarea spațiului dezvoltării în defavoarea echilibrului teritorial al creșterii economice.

Dacă aceste repere pot fi asimilate unei viziuni asupra dezvoltării viitoare, prioritățile imediate sunt însă direct legate de facilitarea trecerii cât mai rapide către construirea unui asemenea potențial de creștere. În urma acestui exercițiu, câteva implicații pot fi înaintate:

(1) Intervențiile de politică publică trebuie ajustate din mers la o scară/arie de intervenție variabilă din punct de vedere geografic. Recomandările cele mai recente la nivelul Uniunii Europene (conținute de „Cartea verde”) justifică o dată în plus această prioritate de adaptare a politicilor în curs față de perspectiva strategică de dezvoltare enunțată de CSDTR. Demersul implică cooperarea, în unele cazuri, între autorități locale învecinate, în altele între țări, iar în altele între UE și țările învecinate.

Adoptarea celor patru forme operaționale ca destinație a inițiativelor publice de consolidare a competitivității este în concordanță cu modelul actual de raportare la teritoriu a proiecțiilor privind dezvoltarea, prin identificarea unui sistemul de axe, noduri și suprafețe ca suport fizic al proceselor de dezvoltare.

(2) Documentele programatice trebuie să fie ajustate din mers prin câteva principii și acțiuni noi, în conformitate cu recomandările recente la nivelul Uniunii Europene („Politica de coeziune: investiții în economia reală”) pentru a orienta intervențiile către valorificarea mai bună a posibilităților existente, precum și pentru a le pregăti să folosească propunerile de modificări legislative, astfel:

- *Orientarea acțiunilor către investițiile pertinente* considerate investiții în sectoare cu potențial de creștere imediată și/sau sectoare care se află într-o situație de urgență (realizarea de investiții în eficiența energetică, în tehnologiile ecologice, în serviciile ecologice, în infrastructură și interconexiuni, în rețelele în bandă largă, în anticiparea și adaptarea competențelor la nevoile viitoare ale pieței muncii sau instituirea de noi surse de finanțare pentru IMM-uri).

- *Valorificarea posibilităților inovatoare de finanțare pentru IMM-uri* prin instrumente de tipul JEREMIE.

- *Valorificarea oportunităților existente* de către managerii de programe care pot adapta ritmul cheltuielilor și al implementării în funcție de diferitele priorități și categorii de beneficiari sau pot înlocui intervențiile cu măsuri complementare.

- *Menținerea investițiilor publice* de către statele membre care pot alterna între contribuția comunitară și cea națională, în cazul proiectelor individuale din cadrul unui program. De exemplu, în 2009, unele operațiuni ar putea fi finanțate în proporție de 100% din fondurile politicii de coeziune. O asemenea concentrare a finanțării în perioada inițială de programare ar trebui să fie compensată prin operațiuni finanțate numai din contribuții naționale sau la un nivel mai ridicat al finanțării naționale, până la sfârșitul perioadei de programare.

(3) Etapizarea asistenței financiare este realizată în funcție de dificultățile integrării în aria de dezvoltare, care are dimensiuni locale, regionale, naționale și, poate, internaționale și este definită prin cele trei funcții de

bază. Recomandările programului ESPON („Enlargement”, pp. 225-226) sugerează ca în noile state membre concentrarea fondurilor structurale în prima fază trebuie să se facă asupra dezvoltării dezvoltărilor urbane semnificative și alte aglomerări majore, proces care va facilita mai mult convergența la nivel european, dar poate chiar provoca o accentuare a disparităților economice și de aceea nu se pot justifica decât pe o perioadă limitată de timp. Următoarea fază trebuie să includă un program național al dezvoltării regionale cu accent pe creșterea funcțională pe al doilea palier al dezvoltării teritoriale. Justificarea acestor planuri are la bază analiza funcțiilor potențiale și contribuțiilor la o dezvoltare spațială pozitivă a zonelor de dezvoltare.

(4) Creșterea rolului jucat de măsurile de intervenții în dezvoltarea capacității de programare în domeniul dezvoltării competitive. Politica de consolidare a competitivității este un proces care reclamă învățare continuă și măsuri în timp real de ajustare la schimbările în conjunctura economică și dezvoltarea tehnologiei. Integrarea noului concept al planificării teritoriale se face

gradual, pe termen lung, cu economii de învățare considerabil de mari. Obiectivele așteptate pot proveni din măsuri precum cartografierea activității economice în teritoriu sau construcții instituționale de observare și monitorizare de tip ne-guvernamental.

(5) Creșterea rolului programelor complementare de finanțare prin diversificarea surselor și stimularea inițiativelor de investiții private. La nivelul Uniunii Europene a avut loc în ultimul deceniu o multiplicare considerabilă a programelor de finanțare, modelate pe nevoi specifice în plan teritorial și sectorial. Pe de o parte, este necesară creșterea capacității instituționale pentru valorificarea cât mai bună a acestor surse. Pe de altă parte, economia internă trebuie să cunoască un efort antreprenorial similar de revigorare a inițiativei private pentru programe de investiții. Stimularea atragerii investițiilor către măsurile de intervenție publică trebuie suplimentată prin inițiative ale comunității de cercetare, comunităților locale și programelor sectoriale.

BIBLIOGRAFIE

Amisse, Sylvain, Camille Baulant, Paul Muller, Amanda Vargas-Prieto, „*The concept of cluster and its two logics*”, EAEPE Conference „*Labour, Institutions and Growth in a Global Knowledge Economy*”, Roma, 6-8 noiembrie, 2008

Asian Development Bank (ADB), „*City cluster development: toward an urban-led development strategy for Asia*”, Mandaluyong City, 2008

Cojanu, Valentin, „*A Discussion on Competitive Groups of Countries Within the European Area of Integration*”, South-East European Journal of Economics 5:2 (2007a), pp. 185-202

Cojanu, Valentin, „*Regional Policy and Development in an Enlarged Europe: A Survey of Theoretical Arguments*”, Review of International Comparative Management, 6 (2005), 153-169

Cojanu, Valentin, „*The Case for Competitive Areas of Integration: A Literature Review*”, Studia Europaea LII: 2 (2007b), pp. 213-234

Comisia Comunităților Europene, „*Cartea verde privind coeziunea teritorială, Transformarea diversității teritoriale într-un avantaj*”, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, COM(2008) 616 final, Bruxelles, 6.10.2008

Comisia Comunităților Europene, „*Politica de coeziune: investiții în economia reală*”, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, COM(2008) 876 final, Bruxelles, 16.12.2008

Comisia Europeană, al patrulea Raport privind coeziunea economică și socială „*Growing Regions, Growing Europe*”, mai 2007

Comisia Europeană, *Al șaselea raport Periodic asupra Regiunilor*, Bruxelles, 1999

Comisia Europeană, „*Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan – a more detailed overview of progress across the EU in the specific macro- and micro-economic as well as the employment areas*”, Companion Document, Volume II, COM(2009) 34/2, Bruxelles, ianuarie 2009

MDLPL. Univ. de Arhitectură și Urbanism Ion Mincu, „*Definirea Conceptului Național de dezvoltare Spațială și Introducerea lui în Structura Planului Național de dezvoltare– Faza 2*”, 2006

Ecotec Research & Consulting, „*A Practical Guide to Cluster Development, A Report to the Department of Trade and Industry and the English RDAs*”, 2004

Ed Malecki, „*Jockeying for Position: What It Means and Why It Matters to Regional Development Policy When Places Compete*”, Regional Studies, vol. 38, no. 9 (decembrie 2004), pp. 1101-1120.

ESPON 1.1.3 „*Enlargement of the European Union and the wider European Perspective as regards its Polycentric Spatial Structure Final Report*”, 2005 (revizuit August 2006), www.espon.lu

ESPON 2013 Programme, „*European observation network on territorial development and cohesion*”, Decizia Comisiei Europene C(2007) 5313, 7 Noiembrie 2007

ESPON 2006 Proiect 3.3 – *Dimensiunea Teritorială a Strategiei Lisabona/Goteborg*

Gardiner Ben, *Regional Competitiveness Indicators for Europe - Audit, Database Construction and Analysis*, Cambridge Econometrics, Regional Studies Association International Conference, Pisa, 12-15 Aprilie, 2003

Grupul de Economie Aplicată, *Manual de evaluare a competitivității regionale*, București, 2007

Hawkins John, *The Concept of Competitiveness*, Treasury Working Paper 2006

Hoover, Edgar M., Frank Giarratani, *An Introduction to Regional Economics*, Regional Research Institute, West Virginia University, 1999

Institutul European din România, *Politica de dezvoltare regională*, Seria Micromonografii - Politici Europene, 2004

Institutul Național de Cercetare–Dezvoltare pentru Urbanism și Amenajarea Teritoriului Urbanproiect, „*Detalierea obiectivelor Conceptului Strategic de Dezvoltare Teritorială a României 2007-2030 în scheme teritoriale directe și pachete de proiecte de relevanță teritorială regională, inter-regională și națională, în vederea accesării fondurilor europene și a altor fonduri prin propuneri de finanțare integrate*”, Contract nr. 354/2008, Noiembrie 2008

Martin, Ron și Peter Sunley. „*Paul Krugman’s Geographical Economics and Its Implications for Regional Development Theory: A Critical Assessment*”, *Economic Geography*, Jul 1996, 259-292.

Ministerul Integrării Europene - *Programul Operațional Regional 2007-2013*, ediție revizuită, ianuarie 2007

Porter, E. Michael, *Regional Foundations of Competitiveness*. Issues for Wales, 2002

Porter, Michael, „*Clusters and Competition*”, *On Competition*, HBS Press, 1998.

Richard Florida, *The Rise of the Creative Class* (2003), *Cities and the Creative Class* (2004), și *The Flight of the Creative Class* (2007)

Rodriguez-Pose, Andres, “*Socioeconomic restructuring and regional change: Rethinking growth in the European Community*”, *Economic Geography* Oct, Vol. 70: 4, 1994, 325-336.

Ron Martin, *Thinking About Regional Competitiveness: Critical Issues*, ‘Think-Piece’ Paper pentru East Midlands Development Agency, University of Cambridge, 2005

Schienstock Gerd, *Regional competitiveness. A comparative study of eight European regions*, Work Research Centre University of Tampere Finland, 2000

Sölvell, Örjan, *Clusters, Balancing Evolutionary and Constructive Forces*, Ivory Tower Publishing, Stockholm, October, 2008

Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României Orizonturi 2013-2020-2030

Turok, Ivan, *Cities, Regions and Competitiveness*, *Regional Studies*, Vol. 38.9, December 2004, Carfax Publishing

Vickerman, Roger, Klaus Spickermann, Michael Wegener, „*Accessibility and Economic Development in Europe*”, *Regional Studies* 33:1, 1999, 1-15

World Bank (2009) *World Development Report 2009, Reshaping Economic Geography*, Washington

ANEXA 1

DIMENSIUNEA GEOGRAFICĂ A PRIORITĂȚILOR DE DEZVOLTARE A COMPETITIVITĂȚII REGIONALE

PRIORITĂȚI TRANSVERSALE ale dezvoltării vectoriale de-a lungul coridoarelor/axelor infrastructurale

Axa Nord – Sud 1: Baia Mare – Cluj N. – Alba Iulia – Sebeș – Novaci – Craiova – Bechet

Axa Nord – Sud 2: Bistrița – Tîrgu Mureș – Sibiu – Rîmnicu Vîlcea – Slatina – Caracal – Corabia/Turnu Măgurele

Axa Nord-vest – Sud-est 1: Satu Mare – Cluj- N. – Tîrnăveni – Mediaș – Pitești – Alexandria – Zimnicea

Axa Nord-vest – Sud-est 2: Sighet – Vișeu – Bistrița – Reghin – Odorheiu Secuiesc – Brașov – Tîrgoviște – Giurgiu

Axa Est – Vest 1: Huși – Vaslui – Bacău – Miercurea Ciuc – Sighișoara – Deva

Axa Est – Vest 2: Hunedoara – Hațeg – Caransebeș – Reșița – Oravița – Baziaș

Axa Est – Vest 3: Galați – Focșani – Tîrgu Secuiesc – Făgăraș

Axa Centru – Sud-est: Turda – Tîrnăveni – Sighișoara – Sfîntu Gheorghe – Buzău – Slobozia – Călărași

Axa Centru – Est: Tîrgu Mureș – Miercurea Ciuc – Onești – Adjud – Tecuci – Galați

Axa Nord-est – Sud-est: Iași – Vaslui – Galați/Brăila – Tulcea/Constanța

Axa Siret – Bărrăgan: Focșani – Pogoanele – Slobozia – Călărași

Inelul Central (Intra-carpatic): Brașov - Miercurea Ciuc – Bistrița – Gherla – Cîmpia Turzii – Blaj – Avrig

Inelul Subcarpatic: Tîrgu Jiu – Rîmnicu Vîlcea – Mioveni – Tîrgoviște – Băicoi /Boldești Scăeni – Mărăcineni – Mărășești – Fălticeni

Inelul Periferic: Criș – Mureș – Bega – Dunăre – Prut

Arcul Pericarpatic: Buzău – Tecuci – Negrești – Hîrlău – Dorohoi

Arcul Estic: Vaslui – Tîrgu Bujor – Ianca – Însurăței – Țândărei

Arcul Nord-vestic: Sighet – Baia Mare – Zalău

Arcul periferic de Nord-vest: Satu Mare – Marghita – Ineu – Lipova – Lugoj.

PRIORITĂȚI REGIONAL-LOCALE ale dezvoltării punctuale în nodurile polare ale rețelelor

Rețeaua polilor urbani din România

● Poli metropolitani MEGA cu vocație internațională:

municipiul București (peste 1.000.000 locuitori) – rangul 0 – capitala României, centru de dezvoltare de foarte mare atractivitate, inclus în rețeaua continentală ca metropolă de categoria a 4-a, cu accesibilitate ridicată la rețeaua majoră de transport europeană, sediul instituțiilor de decizie politică, juridică și economică de importanță națională și internațională, cu bună relaționare cu centrele urbane importante, dar și cu localitățile din aria sa directă de influență;

orașele Timișoara, Constanța (300.000 – 1.000.000 locuitori), Cluj și Iași – municipii de rangul I – centre de mare atractivitate, situate pe axe majore de transport, cu nivel economic ridicat, identitate istorică și culturală bine definită, cu influență la nivel european. Dacă Timișoara este deja recunoscută ca metropolă de categoria a 4-a, Constanța se propune a fi inclusă în această categorie având în vedere poziția sa – terminal al coridorului trans-european 4, port la Marea Neagră;

● Poli naționali OPUS (cu potențial FUA) și potențial metropolitan MEGA pe termen :

municipiile Brașov, Cluj-Napoca, Craiova, Iași, Galați (250.000 – 1.000.000) – rangul I– centre reprezentative la nivel național, care pot dezvolta servicii terțiare de nivel metropolitan, nivel economic ridicat, centre culturale și universitare cu identitate recunoscută, sedii ale unor instituții teritoriale cu rol regional și arie de influență extinsă;

- Poli supraregionali OPUS (potențial FUA):

6 municipii (50.000 – 249.999 locuitori): Bacău, Oradea, Ploiești, Brăila – rangul I – și Arad, Târgu Mureș – rangul II – centre regionale situate în partea superioară a acestei categorii, majoritatea cu populație peste 200.000 locuitori, cu premise favorabile de afirmare (aeroport, situare pe coridoare trans-europene de transport, cu învățământ universitar și anumite funcțiuni specializate “de excelență”), care se fac remarcate și prin amploarea zonei de influență;

- Poli regionali OPUS (potențial FUA):

32 municipii (50.000 – 249.999 locuitori) – rangul II –majoritatea (26) fiind reședințe de județ, centre economice și administrative importante cu influență la nivel regional, bine relaționate în teritoriu, conectate la rețeaua națională sau europeană de transport. Se remarcă faptul că, deși se manifestă diferențe legate de nivelul socio-economic de dezvoltare, de importanța istorică și culturală, sau de dimensiunea ariei de influență, statutul administrativ actual oferă oportunități de dezvoltare comparabile, în cazul unor politici orientate spre consolidarea rolului lor regional;

- Poli regionali OPUS (potențial FUA) cu specificitate funcțională:

municipiile Baia Mare, Râmnicu Vâlcea, Sibiu, Suceava (50.000 – 249.999 locuitori) – rangul II – centre cu influență regională, reședințe de județ, a căror identitate este marcată de poziția de portal pentru unele zone turistice importante la nivel național și internațional și de importanța funcțiunilor culturale și universitare

- Poli subregionali:

59 localități urbane (20.000 – 49.999 locuitori), municipii (rangul II) sau orașe (rangul III), centre cu rol de echilibru la nivel județean, parte dintre acestea cu dezvoltare economică deosebită, poziționare favorabilă, cuprinse în categoria orașelor mijlocii al căror rol polarizator trebuie consolidat pentru susținerea dezvoltării echilibrate a rețelei urbane; au potențial de descentralizare/delocalizare / delocalizare a unor funcțiuni, în principal administrative și de servicii.

- Poli locali:

localități urbane (sub 20.000 locuitori), în mare majoritate orașe mici (rangul III), cu rol de servire în spațiul rural, cu nivel de dezvoltare și dotare foarte diferit, care impune orientări specifice ale politicilor teritoriale locale pentru afirmarea rolului lor în revitalizarea zonelor pe care le polarizează. O categorie specială, favorizată, o constituie orașele stațiuni turistice care, deși cu dimensiune demografică redusă, pot avea un rol important la nivel național și regional. O parte din orașele foarte mici, unele recent înființate, necesită consolidarea statutului urban ca prim demers pentru exercitarea rolului lor teritorial.

Structurarea și dezvoltarea rețelei de localități urbane au fost inițiate de facto prin hotărâri de guvern destinate fundamentării finanțării unor proiecte, în principal în cadrul Programului Operațional Regional. Conform HG nr. 998/2008, au fost selectate, în calitate de **poli de creștere**, următoarele municipii:

- *Iași*, pentru regiunea Nord-Est
- *Constanța*, pentru regiunea Sud-Est
- *Ploiești*, pentru regiunea Sud Muntenia
- *Craiova*, pentru regiunea Sud-Vest Oltenia
- *Timișoara*, pentru regiunea Vest
- *Cluj-Napoca*, pentru regiunea Nord-Vest
- *Brașov*, pentru regiunea Centru.

În ședința de Guvern din 17 Septembrie 2008 au fost nominalizate ca **poli de dezvoltare urbană** municipiile:

- *Bacău, Suceava*, pentru regiunea Nord-Est
- *Brăila, Galați*, pentru regiunea Sud-Est
- *Pitești*, pentru regiunea de dezvoltare Sud Muntenia
- *Râmnicu-Vâlcea*, pentru regiunea Sud-Vest Oltenia

- *Arad, Deva*, pentru regiunea Vest
- *Baia-Mare, Satu-Mare, Oradea*, pentru regiunea Nord-Vest
- *Sibiu, Târgu-Mureș*, pentru regiunea Centru.

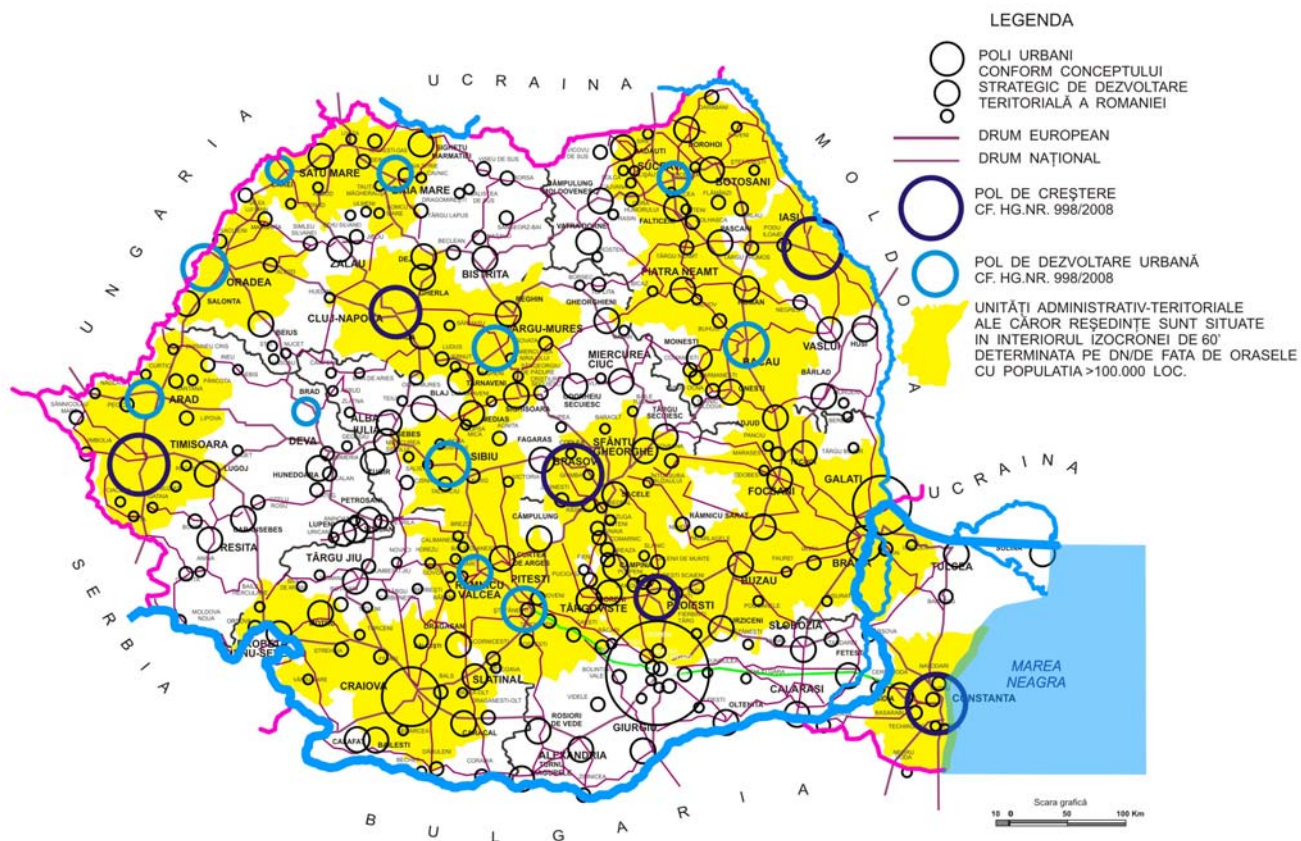
Aceste alegeri au fost justificate prin aceea că se consideră că aceste orașe vor avea un rol de liant între polii de creștere mai sus menționați și celelalte orașe mici și mijlocii ale sistemului urban, pentru a atenua și preveni tendințele de dezechilibrare a dezvoltării în cadrul regiunii pe teritoriul căreia se află.

PRIORITĂȚI NAȚIONALE ale dezvoltării areale în teritoriile zonale

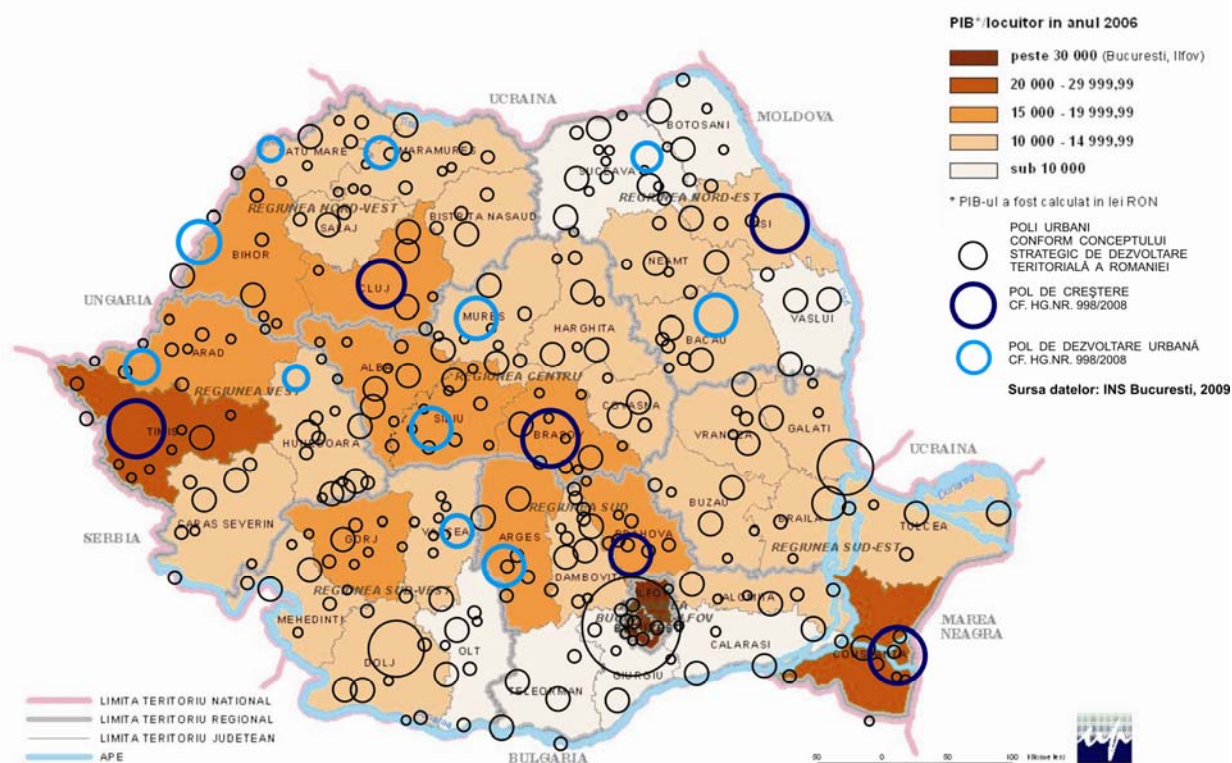
Procesul de elaborare a Conceptului Strategic a permis identificarea preliminară a unor sisteme urbane policentrice cu potențiale de dezvoltare:

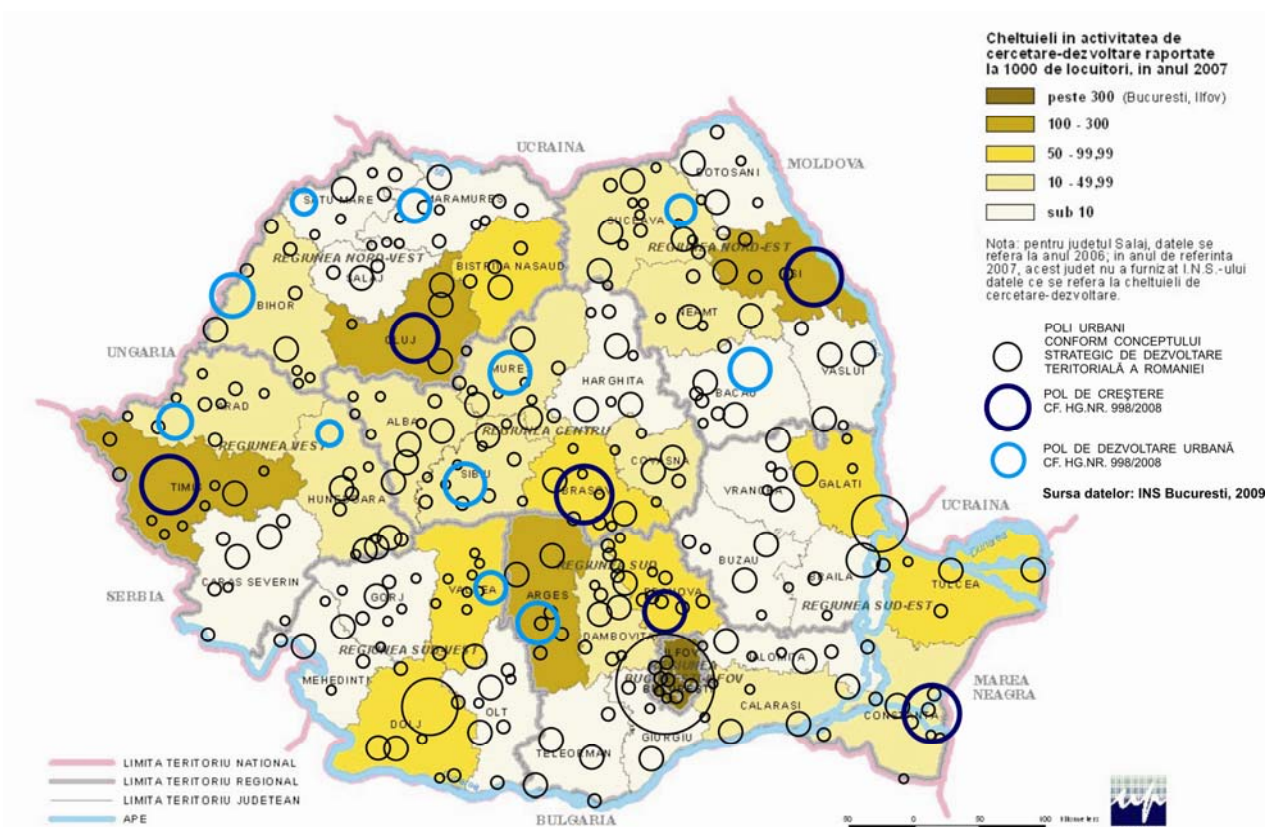
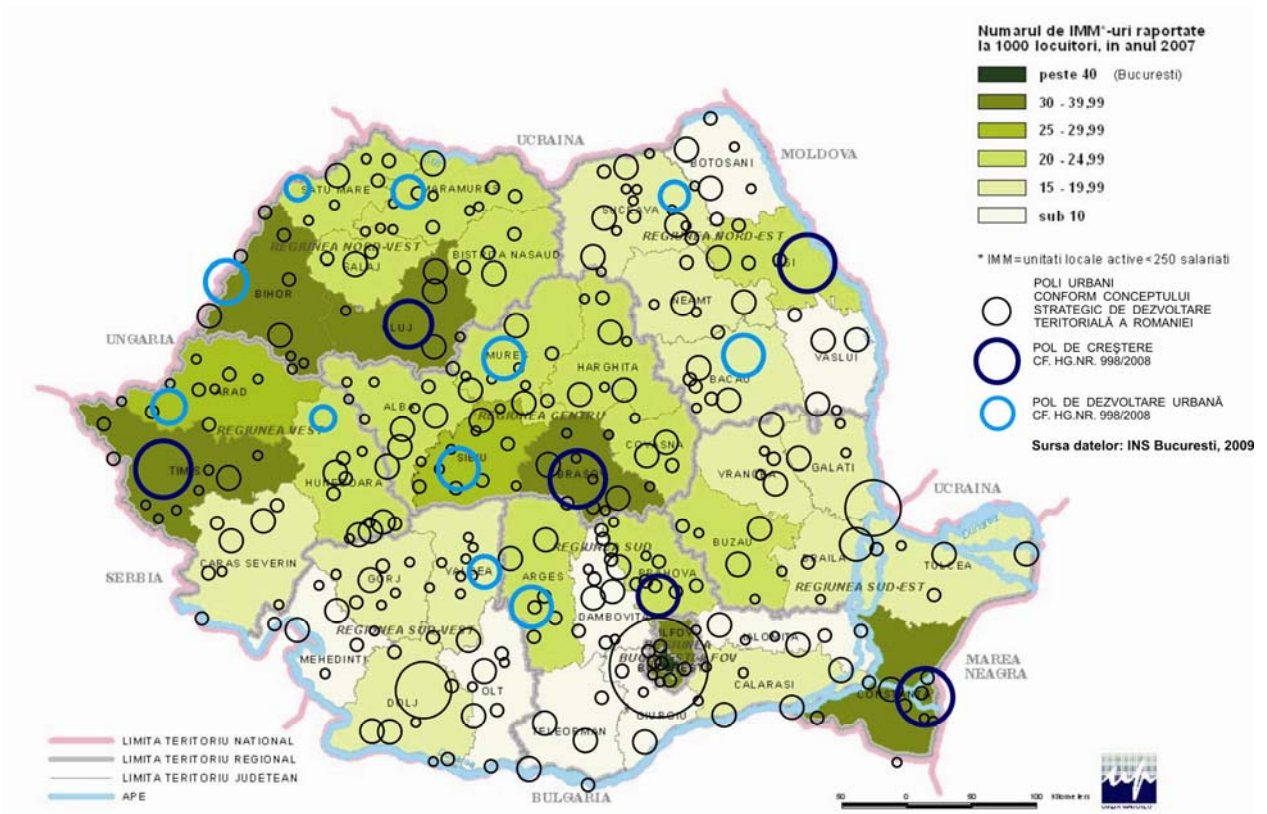
- § *Sistemul metropolitan București*
- § *Constanța – Mangalia – Basarabi – Medgidia*
- § *Galați – Brăila*
- § *Slobozia – Călărași – Fetești*
- § *Alexandria – Zimnicea – Turnu Măgurele – Roșiori de Vede*
- § *Botoșani – Suceava*
- § *Satu-Mare – Baia Mare*
- § *Timișoara – Arad*
- § *Reșița – Caransebeș*
- § *Valea Jiului – Târgu Jiu*
- § *Deva – Hunedoara – Simeria*
- § *Alba Iulia – Sebeș*
- § *Sighișoara – Mediaș – Târgu Mureș*
- § *Brașov – Sf.Gheorghe – Miercurea Ciuc*
- § *Ploiești – Târgoviște – Pitești – Rm.Vâlcea*
- § *Valea Trotușului*
- § *Valea Prahovei*

ANEXA 2 VALORIFICAREA FUNCȚIONALITĂȚII ECONOMICE ÎN PLAN TERITORIAL

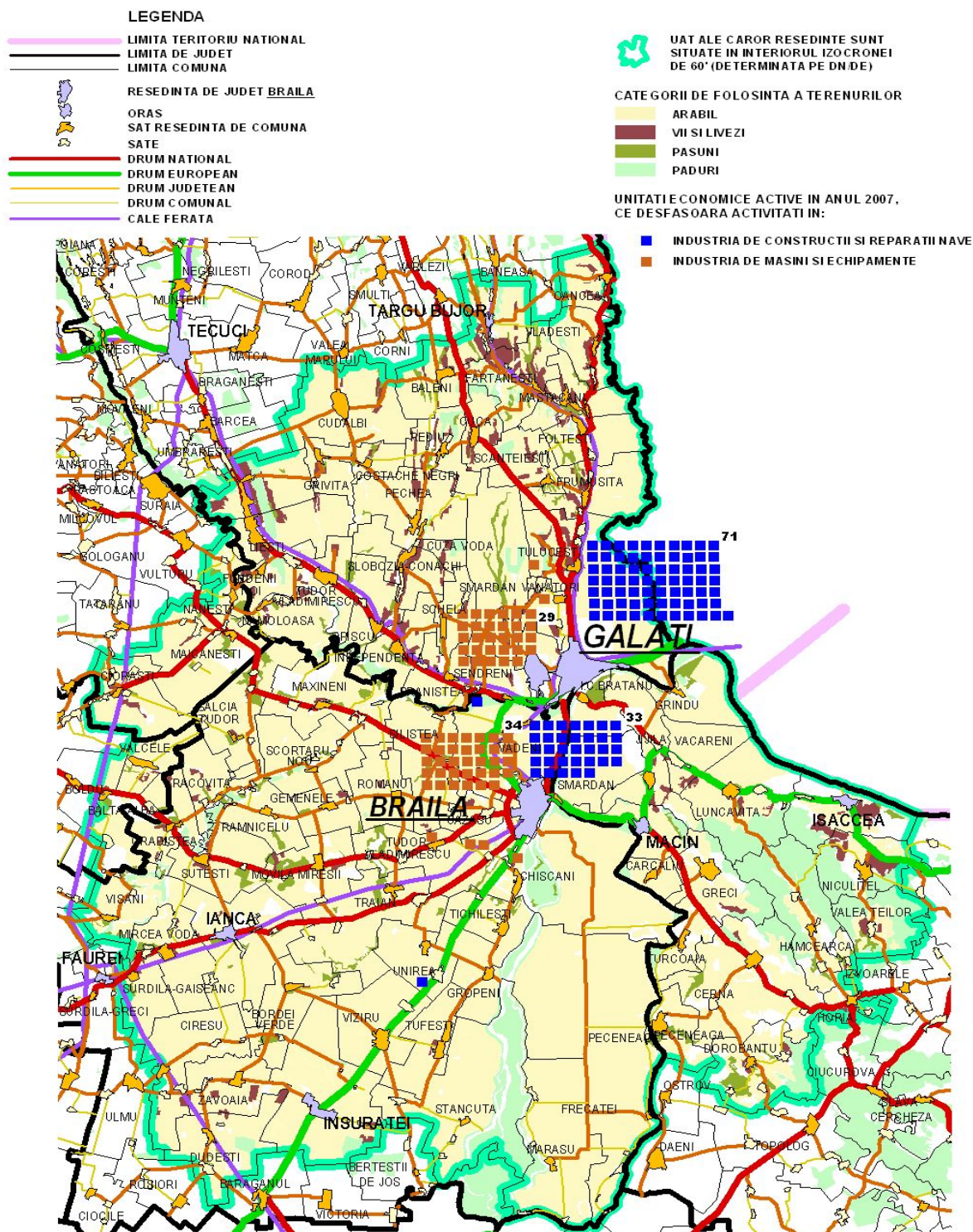


ANEXA 3 DEZVOLTAREA POLICENTRICĂ ȘI COMPETITIVITATEA REGIONALĂ





ANEXA 4 CÂMPUL URBAN BRĂILA-GALAȚI



ANEXA 5 ZONA DE DEZVOLTARE A EUROPEI DE SUD EST



ANEXA 6

ZONE CU PROBLEMATICI SPECIFICE (DEFAVORIZATE ȘI DE RESTRUCTURARE INDUSTRIALĂ)

