

Daniela ANTONESCU

# Dezvoltarea regională

Teorie și practică

LUMEN  
2019

# DEZVOLTAREA REGIONALĂ. TEORIE ȘI PRACTICĂ

Daniela ANTONESCU

Copyright Editura Lumen, 2019

Iași, str. Țepeș Vodă, nr. 2

Editura Lumen este acreditată CNCIS

edituralumen@gmail.com

prlumen@gmail.com

www.edituralumen.ro

www.librariavirtuala.com

Redactor: Roxana Demetra STRATULAT

Design copertă: Roxana Demetra STRATULAT

Unele materiale prezentate în carte fac parte din teza de doctorat intitulată „Politica de dezvoltare regională a României în contextul integrării în structurile Uniunii Europene” (susținută în anul 2003), disponibilă online pe site-ul <https://econpapers.repec.org/paper/pramprapa/57728.htm>, și din alte lucrări și comunicări științifice, publicate online la adresa <https://econpapers.repec.org/RAS/pan234.htm>.

Reproducerea oricărei părți din prezentul volum prin fotocopiere, scanare, multiplicare neautorizată, indiferent de mediul de transmitere, este interzisă.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

ANTONESCU, DANIELA

Dezvoltarea regională. Teorie și practică / Daniela Antonescu. - Iași :

Lumen, 2019

ISBN 978-973-166-531-3

# Introducere

Amplificarea legăturilor dintre statele lumii a determinat o situație complexă și complicată, caracterizată printr-un nou mod de manifestare a economiilor naționale, a căror caracteristică principală este reprezentată de interacțiunea dintre acestea. Această interacțiune reprezintă atât premisa, cât și efectul dezvoltării economice, științifice, demografice, sociale, culturale, la nivel global.

În Europa, interacțiunea dintre țări a condus la apariția și dezvoltarea unui spațiu comunitar sub forma Uniunii Europene. Cu toate obstacolele întâmpinate de-a lungul celor peste 50 de ani de existență, Uniunea Europeană este astăzi în pragul unui nou proces de transformări: ieșirea Marii Britanii din Comunitate, recesiunea economică, crearea unei „uniuni bancare”, schimbările climatice extreme și abrupte, creșterea emisiilor poluante, o nouă politică de securitate, gestionarea fluxului de migranți, atacurile teroriste etc. Pe fundalul acestor fenomene, continuă să persiste și să se amplifice decalajele economice și sociale între diferite state și regiuni. Din acest motiv, *politica de coeziune și dezvoltare regională* reprezintă unul dintre cele mai importante instrumente ale Uniunii Europene, al cărui obiectiv strategic este reducerea decalajelor economice și sociale și promovarea dezvoltării echilibrate în statele și regiunile sale.

Privită ca un proces continuu și durabil, dezvoltarea regională vizează o serie de elemente interdependente, de natură legislativă și instituțională, de stabilire a unor noi tipuri de relații între diferite sectoare și domenii de activitate, între instituții centrale, locale și colectivități, în scopul creșterii nivelului de trai și al asigurării bunăstării locuitorilor. De asemenea, acest proces este legat de mentalitate, tradiții și comportament, de formarea profesională și adaptarea la noile schimbări ce au loc la nivel local, regional, național și internațional.

În România, dezvoltarea regională a apărut ca o necesitate, pe de o parte, de a corecta decalajele regionale existente și, pe de altă parte, de a prelua și a aplica legislația Uniunii Europene în acest domeniu, după aderarea sa la structurile comunitare. De altfel, reducerea inegalităților teritoriale reprezintă unul dintre obiectivele politice importante, atât pentru vechile state membre, cât și pentru cele nou integrate în Uniunea Europeană<sup>1</sup>. Dezvoltarea regională vizează stimularea și diversificarea activităților economice, a proceselor investiționale, contribuind la reducerea șomajului și creșterea calității vieții.

Din această perspectivă, cartea intitulată ***Dezvoltare regională. Teorie și practică*** își propune să ofere o imagine globală asupra procesului de dezvoltare regională în general, asupra modului în care au evoluat inegalitățile teritoriale și procesul de convergență economică, sub impactul actualei politici de coeziune și al

---

<sup>1</sup> În anul 2004 au aderat la Uniunea Europeană: Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia și Slovenia, în anul 2007 Bulgaria și în anul 2013 România și Croația.

*Strategiei Europa 2020* și în contextul schimbărilor profunde la nivel comunitar și global. În susținerea acestui demers științific, sunt propuse două tipuri de abordări.

O primă abordare este cea *teoretico-metodologică*, care urmărește să analizeze întreaga paletă a teoriilor mai mult sau mai puțin recente ale științei regionale, tehnici și modele de analiză a impactului politicilor teritoriale, abordări conceptuale și analize critice, opinii și contribuții ale unor specialiști care au influențat evoluția domeniului.

Cea de a doua abordare vizează *analiza coeziunii teritoriale și a inegalităților economice și sociale la nivel regional*, în Uniunea Europeană și în România.

Având în vedere cele două tipuri de abordări, cartea își propune, de asemenea, o serie de obiective specifice, după cum urmează:

- prezentarea principalelor teorii ale economiei regionale în evoluție și a celor mai importanți factori de influență;
- analiza inegalităților regionale în România și în Uniunea Europeană, pe diferite domenii de activitate (demografie, economie, piața muncii, etc.);
- analiza politicii de coeziune și dezvoltare regională în România și în Uniunea Europeană;
- identificarea principalelor reforme administrativ-teritoriale din anul 1918 și până în prezent;
- prezentarea unor elemente specifice ale dezvoltării durabile la nivel regional (arii protejate, zone montane);
- identificarea principalelor direcții și evoluții ale politicii regionale după anul 2020, ținând seama de acțiunile și măsurile propuse pentru viitoarea perioadă de programare și în contextul *Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă*.

Dezvoltarea regională reprezintă un domeniu frecvent dezbătut și analizat atât la nivel teoretic, cât și practic, părerile și concepțiile specialiștilor fiind uneori contrare, dar de cele mai multe ori ajungând la un numitor comun: abordarea problemelor la nivel mezo poate fi mai facil de gestionat, ușor de controlat, acțiunile pot fi mai coordonate, iar rezultatele sunt vizibile într-un timp mai scurt și pot fi susținute pe termen lung.

Interesul pentru problematica perioadei de tranziție și postintegrare a României în Uniunea Europeană, dar și pentru atragerea fondurilor comunitare, este unul relativ mare, fapt ce conferă acestui subiect o importanță teoretică și practică.

Ținând seama de cele prezentate mai sus, cartea încearcă să ofere răspunsuri documentate și susținute în mod științific la următoarele întrebări:

- care sunt tendințele recente în evoluția teoriilor regionale?
- care sunt cele mai potrivite modele și tehnici de analiză spațială ce pot fi aplicate în domeniul științei regionale?

- cum a influențat teoria științei regionale practica și aplicarea politicilor teritoriale?
- care sunt principalele coordonate ale politicii regionale în Uniunea Europeană?
- cât de mari sunt inegalitățile regionale în Uniunea Europeană (UE-28) și în România, în perioada 2007-2017?
- cât de importantă este coeziunea teritorială la nivelul statelor membre și care sunt instrumentele principale de susținere a acesteia?
- care sunt perspectivele politicii de coeziune teritorială după anul 2020 și la orizontul anului 2030?
- care sunt perspectivele de dezvoltare regională în România, după anul 2020?

Pentru realizarea acestui demers, cartea propune cititorului, pe baza unui cadru conceptual-metodologic adecvat, o analiză echilibrată a procesului de convergență regională în Uniunea Europeană și a politicii de dezvoltare teritorială în România. Astfel, cartea este structurată pe trei secțiuni principale, 10 capitole, plus un capitol de concluzii.

Într-o primă secțiune – abordarea teoretică și metodologică – se face trecerea în revistă a literaturii de specialitate cu privire la integrare, coeziune, convergență, a principalelor teorii care au încercat să ofere răspunsuri la o întrebare generală și persistentă: *de ce unele regiuni se dezvoltă mai rapid decât celelalte?* La aceste întrebări, răspunsurile au venit cu precădere din știința economică regională, care a fost susținută pe tot parcursul evoluției sale de alte științe, precum matematica, statistica, geografia, sociologia etc. Din analizele efectuate, s-a constatat că teoriile și politicile regionale au cunoscut importante transformări în ultima perioadă de timp, în încercarea lor de a răspunde noilor provocări determinate de globalizare, de criza financiară, de reziliență, de schimbările structurale etc. Recent, au apărut noi concepte și abordări care au „detronat” vechile teorii regionale, mult mai complexe și mai sofisticate, și care apelează la elemente inovative, tehnici și metode de analiză econometrică complexe etc. Din această perspectivă, tendințele politicii regionale după anul 1990 s-au concentrat asupra regiunilor cunoașterii, rețelelor regionale (clusterelor), cercetării și inovării, fără a pierde din vedere specificitatea și diferențele de dezvoltare și de potențial ale fiecărei regiuni în parte.

În același timp, nu trebuie pierdută din vedere filozofia dezvoltării regionale a Uniunii Europene, care spune că un proces de convergență economică și socială trebuie asigurat atât la nivel național, cât și la nivel regional, constatându-se că inegalitățile la acest nivel sunt mai numeroase și cu o amplitudine mai mare. Instrumentele principale ale procesului de echilibrare a dezvoltării teritoriale sunt, în principal, fondurile structurale și de coeziune, ale căror efecte pot fi identificate atât la nivel comunitar și național, cât și la nivel regional. Aceste instrumente nu pot funcționa singure, ci trebuie să existe un mecanism care să includă instituții publice

puternice și elemente legislative care să susțină accesarea și utilizarea eficientă a resurselor alocate prin politica de coeziune și dezvoltare regională.

În cea de-a doua secțiune sunt abordate aspectele practice ale politicii regionale și sunt analizate inegalitățile teritoriale cu ajutorul unor indicatori specifici, al unor tehnici și metode de evaluare statistică și econometrică. De asemenea, este prezentat contextul istoric în care s-au desfășurat reformele administrativ-teritoriale în România, în cei 100 de ani de la Marea Unire. În această perioadă, la conducerea României s-au succedat 38 de guverne, care au încercat să asigure structuri instituționale și mecanisme corespunzătoare cerințelor de modernitate, unitate și stabilitate a statului național unitar român. Corelate și integrate cu schimbările economice și sociale, reformele administrative au urmărit să creeze structuri teritoriale care să contribuie la eficientizarea aplicării unor măsuri și acțiuni menite să reducă anumite dezechilibre între diferite regiuni, dar și să asigure un mai bun control asupra acestora.

În acest context, s-a trecut la analiza politicii de coeziune și dezvoltare regională din Uniunea Europeană, prezentându-se principalele instrumente de susținere și promovare a obiectivelor generale și specifice, mecanismele de alocare a fondurilor etc. În actuala perioadă de programare, regiunile obțin în continuare sprijin diferențiat, în funcție de nivelul lor de dezvoltare economică (PIB per capita), fiind realizată o distincție clară între regiunile „mai puțin dezvoltate” și cele „mai dezvoltate”. În ceea ce privește regiunile cu un nivel similar de dezvoltare economică, va exista posibilitatea unei introduceri progresive a sprijinului, printr-un sistem simplificat, care va include o nouă categorie intermediară de regiuni. Această categorie ar cuprinde regiuni eligibile sub obiectivul *convergență*, dar al căror PIB per capita este mai mare decât 75% din media Uniunii.

Recent aflată în dezbatere, viitoarea politică de coeziune a Uniunii Europene are în centrul atenției un proces sporit de simplificare, în urma căruia se reduce numărul actual de obiective tematice de la unsprezece la cinci. Aceste noi obiective tematice sunt: o Europă mai inteligentă (transformare economică inovatoare și inteligentă), mai ecologică (emisii scăzute de carbon), mai conectată (mobilitate și conectivitate TIC regională), mai socială (implementarea Pilonului european al drepturilor sociale) și mai aproape de cetățeni (dezvoltarea sustenabilă și integrată a zonelor urbane, rurale și de coastă prin inițiative locale). Noua abordare regională este susținută de un proces durabil de promovare a bunei guvernante economice, de o mai mare flexibilitate în accesarea fondurilor structurale și de coezine, dar și de un proces de reexaminare pe parcurs a priorităților și obiectivelor inițiale, stabilite prin programele operaționale naționale și regionale.

Tot în această parte a studiului este realizată o analiză a inegalităților economice și sociale, la nivel regional în România și în Uniunea Europeană. Potrivit rezultatelor obținute, regiunile de dezvoltare din România au evoluat în perioada 2006-2017 în ritmuri și cu viteze diferite. Astfel, ritmurile medii anuale de creștere și coeficienții de variație calculați pentru diferite domenii de activitate

au înregistrat valori mai mari sau mai mici, în funcție de complexitatea fenomenelor interne sau externe care au influențat evoluția lor. Domeniile analizate la nivelul celor opt regiuni de dezvoltare (demografie, forță de muncă, cercetare-dezvoltare, infrastructură, sănătate) au prezentat evoluții diferite în perioada analizată, în ceea ce privește variabilitatea lor. În Uniunea Europeană, rezultatele obținute au relevat faptul că, într-o primă etapă, a existat un proces de convergență la nivelul regiunilor de planificare, dar, ulterior, acesta a fost întrerupt de criza financiară globală, procesele de refacere și recuperare fiind dificile. Astfel, până în anul 2009, se observă o creștere a valorii PIB per capita regional (atât la valoarea medie, cât și la cea maximă), lansând ipoteza că, pe ansamblu, nivelul de dezvoltare în profil regional a crescut constant și semnificativ. După anul 2009, procesul de creștere încetinește, în paralel cu sporirea inegalităților regionale (în special între regiunile din vechile state membre și cele din statele nou integrate).

În secțiunea a treia a cărții sunt prezentate aspectele și caracteristicile dezvoltării durabile la nivel regional, fiind vizate anumite zone cu specificități naturale importante, care joacă un rol strategic în buna menținere a unui cadru natural curat și sustenabil.

La finalul cărții este propusă o posibilă strategie de dezvoltare regională pentru perioada de programare 2021-2027, care ține seama de condițiile și evoluțiile actuale, dar și de provocările date de globalizare, dezvoltare durabilă și schimbări climatice extreme, incluziune socială, migrație etc.

Metodologia utilizată în carte este susținută, în principal, de evaluări de natură econometrică/statistică (indicatorii concentrării/diversificării, indicatorii variației, indicatorii tendinței centrale, analiza structurilor, etc.), aplicată regiunilor NUTS-2 din UE-28 și din România. Aceste metode de cercetare științifică și de analiză sunt utilizate frecvent pe plan național și internațional și țin seama de faptul că identificarea evoluției inegalităților regionale se poate realiza, în principal, cu ajutorul indicatorilor de convergență (PIB total și per capita). Datele și informațiile prezentate în carte sunt raportate la nivelurile medii, maxime și minime ale indicatorilor analizați. Utilizând informațiile existente în baza de date Eurostat, dar și în statistica națională, analizele prezintă tendințele și evoluțiile care au avut loc la nivel regional, în anumite domenii de activitate, în diferite perioade de timp.

În ceea ce privește viitoarea politică regională a României după anul 2020, aceasta rămâne puternic ancorată de statutul de membru al Uniunii Europene, de principiile și obiectivele politicii de coeziune economică și socială. Astfel, cartea propune și conturează un posibil model de politică regională care să țină seama de nivelul inegalităților între regiuni, încercând să treacă de la implementarea pasivă a regulilor și obiectivelor politicii de coeziune stabilite de Comisia Europeană spre concentrarea tematică asupra alocării resurselor financiare disponibile, identificarea

graduală a unei viziuni proprii și elaborarea unui mecanism de implementare, având în vedere noile abordări și perspective de dezvoltare.

Provocările viitoarei politici regionale în România stau sub egida cerințelor politicii de coeziune și sunt determinate, în principal, de adaptarea obiectivelor stabilite la nevoile și condițiile concrete ale celor opt regiuni de dezvoltare. De asemenea, aceste obiective trebuie să se plieze pe *Agenda 2030* pentru dezvoltare durabilă, agendă care are în centrul atenției obiectivele de dezvoltare durabilă la nivel global.

Transformările și adaptarea procesului de dezvoltare regională după integrarea României în Uniunea Europeană au condus la apariția unor elemente noi, specifice, care și-au pus amprenta asupra implementării și rezultatelor obținute în teritoriu. Aceste elemente noi, precum și impactul (real și estimat) al politicii regionale sunt tratate pe larg în carte, în încercarea de a oferi o imagine reală asupra atingerii obiectivelor stabilite (reducerea inegalităților regionale, realizarea coeziunii și convergenței economice teritoriale etc.) în perioada actuală de programare și din perspectiva etapei 2021-2027. Îmbinând elemente teoretice recente și modele/tehnici de analiză spațială cu date și informații statistice, legislative și instituționale, cartea poate contribui la o mai bună înțelegere a aspectelor pozitive și negative care au influențat evoluția dezvoltării regionale în România, precum și la formularea direcțiilor și acțiunilor pentru perioada următoare de programare.