

GRUPUL DE ECONOMIE APLICATĂ – GEA

Str. Clucerului Nr. 34, Sector 1, București 011366,
Tel: 031 4022675 Fax: 021 2225109 E-mail: office@gea.org.ro

Către o politică industrială bazată pe aglomerări economice competitive – clustere (III)

Instrumente de politică publică de încurajare a aglomerărilor economice folosite în România până în prezent¹

După 1989, statul român a încercat să încurajeze concentrările economice teritoriale prin politici publice. Mai multe instrumente au fost folosite ca parte a politicii regionale și industriale pentru a crea sau a facilita ceea ce am numit în această lucrare „clustere publice”. Printre aceste instrumente am putea menționa următoarele:

1. parcurile industriale – „P”;
2. parcurile științifice și tehnologice – „S”;
3. zonele libere – „L”;
4. zonele defavorizate – „D”;
5. zone de restructurare industrială cu potențial de creștere economică – „R”;
6. zone asistate – „A”;
7. incubatoare de afaceri – „I”.

Dezvoltarea parcurilor industriale („P”) a început din 2001, când Guvernul, printr-un act legislativ², a acordat o serie de facilități pentru investitorii doritori să se concentreze în anumite locații cu o infrastructură adecvată pentru activitate industrială.

¹ Acest material se bazează pe studiul “*To cluster, or not to cluster? The potential for competitive economic growth through cluster development in Romania*”, Pislaru D., Aristide O., 2004;

² Legea nr 490/2002 ce aprobă Ordonanța de Guvern 63/2001 privind înființarea și funcționarea parcurilor industriale;

Tabelul 1: Parcurile industriale din România

Regiune	Parc Industrial
Nord Est	8
Sud Est	4
Sud	8
Sud Vest	1
Vest	9
Nord Vest	6
Centru	5
București	7
Total	48

Sursa: ANIMMC, Strategia Guvernamentală pentru Dezvoltarea IMM pentru perioada 2004-2008

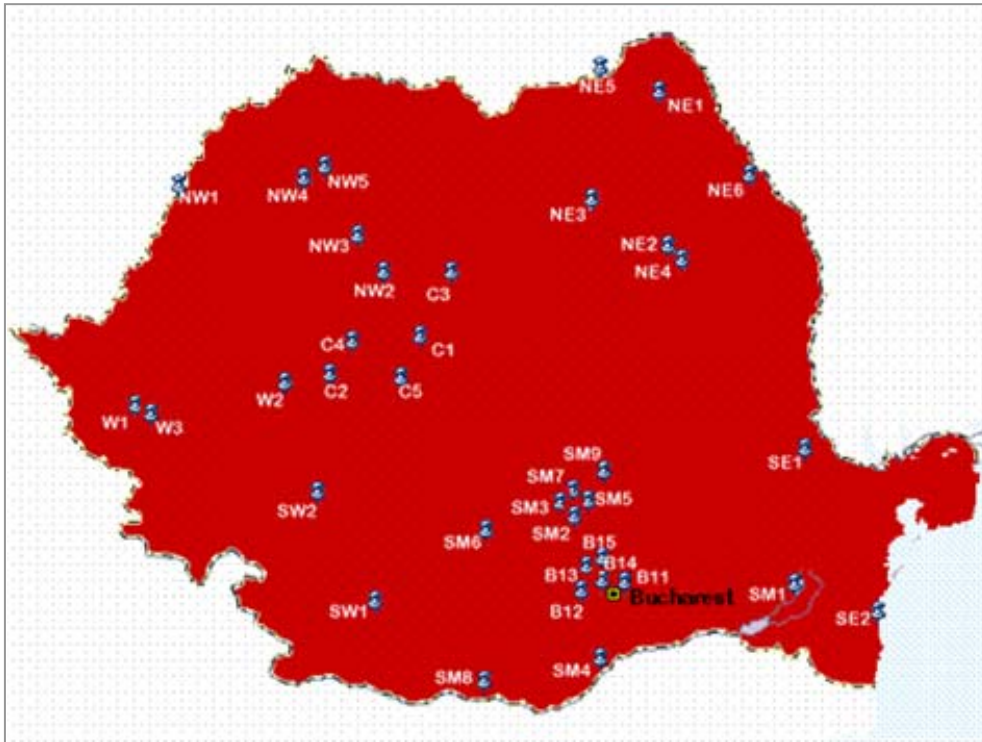
La mijlocul anului 2004 existau 48 de proiecte de parcuri industriale în toată țara, în diferite stadii de implementare de la faza de proiect până la faza de proiectare și de construcție, din care numai 16 sunt operaționale. Fondurile UE Phare au fost folosite pentru sprijinirea a 9 astfel de parcuri. Mărimea parcurilor variază semnificativ, de la 10 la 70 hectare. Din numărul total de parcuri industriale, instituțiile locale (Consiliile Locale și Județene) au inițiat 35 de proiecte, în timp ce 13 au fost cerute și pregătite de sectorul privat³. Rezultatele investițiilor în parcurile industriale sunt dezamăgitoare, pentru că nu s-a remarcat nici un efect de sinergie sau de rețea. Mai mult, un recent raport de evaluare⁴, din cadrul unui program de asistență tehnică, a subliniat deficiențe structurale importante ale parcurilor industriale, cum ar fi locațiile, designul și structura inadecvate⁵, dezvoltare ce nu este bazată pe cererea pieței, ci pe fondurile investite, lipsa experienței manageriale, legislație neclară etc. Raportul recomandă o realocare a fondurilor, concentrându-se pe acele parcuri cu șanse de supraviețuire.

³ Planul Național de Dezvoltare 2004-2006;

⁴ Programul Phare de Asistență Tehnică (RO 0007.01) pentru “Suport Operațional pentru Proiecte de Infrastructură Economică” – 2001-2001;

⁵ În mai multe cazuri, parcurile industriale au fost localizate pe foste platforme industriale sau în tabere militare dezafectate, fără nici o considerație economică, cum ar fi cererea, calitatea infrastructurii etc.;

Figure 2: Harta parcurilor industriale existente în România⁶



Sursa: Romania Factbook 2004, Investor Services (www.factbook.net)

În ceea ce privește parcurile științifice și tehnologice (“S”), datele disponibile sunt și mai puțin coerente pentru o evaluare corectă. Din punct de vedere legislativ, acest proiect a fost inițiat în 2003⁷ și a acordat facilități pentru activitățile de cercetare-dezvoltare-inovare (CDI) în cadrul parcurilor. Parcurile științifice și tehnologice trebuie să încurajeze cooperare dintre universități și companiile inovatoare, îndeplinind astfel câteva dintre premisele unui veritabil cluster. În prezent există numai cinci parcuri tehnologice funcționale în Slobozia, Brașov, Galați, Brăila și București-Băneasa. Toate cele cinci parcuri se concentrează pe software și telecomunicații. Informațiile disponibile sugerează că cel mai de succes parc științific este cel care funcționează în Galați, în partea estică a României, care se concentrează în special pe sector de IT (software). Oricum, proporția acestor parcuri este foarte mică și este prea devreme să se spună despre parcurile științifice că pot sau nu pot fi piatra de temelie pentru potențiale cluster.

⁶ În această hartă sunt incluse numai 44 din cele 48 de parcuri industriale raportate de autoritățile de stat. Celelalte 4 parcuri sunt încă în faza de planificare/fezabilitate;

⁷ Legea nr 50/2003 aprobând OG 14/2002 cu privire la înființarea și funcționarea parcurilor tehnologice și științifice;

Un alt instrument al politicii industriale folosit în România în ultimii 15 ani a constat în înființarea zonelor libere (“L”). În concordanță cu reglementările existente⁸, zonele libere pot fi înființate în zonele maritime și fluviale, de-a lungul canalului Dunăre – Marea Neagră sau pe alte canale navigabile în apropierea punctelor de frontieră; scopul acestui regim este de a dezvolta schimburile internaționale, de a atrage investițiile străine și noile tehnologii, precum și de a stabili moduri de folosire a surselor naționale ale economiei românești. În aceste zone, companiile sunt exceptate de plata impozitelor și a taxelor vamale pentru o serie de activități comerciale desfășurate în perimetrul zonei libere. De exemplu, investitorii din zonele libere care au avut o investiție inițială de 1 milion USD, înainte de 1 iulie 2002, în industria producătoare, beneficiază de exceptare de la plata impozitului pe profit până la 30 iunie 2007. În prezent, există șase zone libere în România⁹.

Una dintre schemele controversate inițiate cu scopul de a dezvolta activitatea economică a fost promovată în 1998 și se referă la zonele defavorizate (zonele D), stabilite prin OUG nr 24/1998¹⁰. Potrivit acestei reglementări, zonele D sunt zone strict delimitate geografic, în care nivelul de șomaj local este de cel puțin trei ori mai mare decât media națională, în regiuni izolate, fără mijloace de comunicare și infrastructură adecvată. Companiile private, precum și întreprinzătorii privați și asociațiile familiale care au sediul și își desfășoară activitatea în zonele D, beneficiază de o paletă largă de facilități în legătură cu investițiile, cum ar fi diverse exceptări de la plata impozitelor și alte facilități financiare. Până în momentul de față, 35 de zone au fost declarate dezavantajate¹¹, majoritatea dintre ele în fostele zone miniere, unde au avut loc disponibilizări masive. Statutul controversat al acestui instrument de politică este dat de neconcordanța cu reglementările în domeniul ajutoarelor de stat, reglementări armonizate cu *acquis-ul comunitar*. În timpul negocierilor de aderare pe capitolul de concurență, Guvernul

⁸ Legea 84/21.07.1992 – Legea zonelor libere și L 44/2004 amendând și completând L 84/1992 privind regimul zonelor libere;

⁹ Cele șase zone libere sunt: Sulina (înființată 1993), Constanta Sud – Basarabi (1993/1997), Galati (1994), Giurgiu (1996), Braila (1994) și Curtici - Arad (1999);

¹⁰ Amendată ulterior prin Legea 20/1999 și prin OUG 75/2000;

¹¹ Printre județele cu zone D se numără: Alba, Hunedoara, Harghita, Gorj, Bihor, Caras-Severin, Salaj, Maramures, Bistrita-Nasaud, Prahova, Bacau, Suceava, Covasna and Tulcea;

României a obținut o perioadă de tranziție pentru menținerea exceptărilor de la plata impozitelor în zonele D, până cel mai târziu în 2010. În plus, în 2004 a fost adoptată o nouă reglementare¹², stabilindu-se volumul total al ajutorului de stat pe care poate să îl primească un investitor în zona D.

În 2001, Guvernul României a introdus o altă schemă pentru sprijinirea politicii industriale prin selectarea a 11 zone aflate în restructurare, dar cu potențial de creștere economică¹³. Zonele “R” au fost identificate în regiunile cu concentrări de întreprinderi aflate în dificultate, cu șomaj ridicat, probleme de mediu și potențial de creștere. Cele 11 zone includ aproape un sfert din populația României. Ca parte a acestei scheme, cele 11 zone au avut prioritate în distribuirea atât a fondurilor Phare și a celor de la bugetul de stat. Merită menționat faptul că zonele în restructurare nu coincid întotdeauna cu granițele regiunilor de dezvoltare; în schimb, există cazuri de poziționare trans-regională. Nu există nici o evaluare comprehensivă a efectelor măsurilor de susținere a zonelor aflate în restructurare, dar până acum, rezultatele par a fi departe de optim.

În ultimul rând, dar nu cel din urmă, un alt instrument menit să promoveze competitivitatea economică prin aducerea mai multor întreprinderi într-o singură locație a fost înființarea de incubatoare tehnologice și de afaceri. La nivel național, Agenția Națională pentru IMM și Cooperație (ANIMMC) a inițiat un program pentru înființarea și dezvoltarea de incubatoare tehnologice și de afaceri. Principalul scop al programului este de a stimula dezvoltarea afacerilor și inițiativele inovatoare, dezvoltarea IMM și crearea de noi locuri de muncă.

Deși nu există reglementări specifice care să acopere crearea și existența incubatoarelor, la sfârșitul anului 2003, în România au fost înregistrate 19 incubatoare. Potrivit Strategiei Guvernamentale pentru Dezvoltarea IMM pentru perioada 2005-2008, pentru perioada următoare este planificată înființarea a încă 20 de incubatoare de afaceri. Trei dintre acestea vor fi create în cadrul Programului Național Multianual pentru Înființarea

¹² Legea 239/2004 amendând OUG 24/1998 cu privire la zonele dezavantajate;

¹³ HG 399/2001

și Dezvoltarea Incubatoarelor Tehnologice și de Afaceri, program derulat de ANIMMC împreună cu Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD).

Tabelul 2: Indicatori ai incubatoarelor de afaceri, pe regiuni

Regiune	Număr de incubatoare funcționale	Număr de firme incubate	Număr de angajați	Număr de noi incubatoare
Nord Est	3	118	270	1
Sud Est	2	65	603	0
Sud Muntenia	2	37	80	2
Sud Vest Oltenia	5	56	266	1
Vest	0	-	-	8
Nord Vest	1	64	200	5
Centru	4	19	255	3
București	2	41	228	0

Sursa: ANIMMC, Strategia Guvernamentală pentru Dezvoltarea IMM pentru perioada 2004-2008

În ansamblu, o evaluare a clusterelor publice (parcurile industriale, parcurile științifice și tehnologice etc.) tinde să sugereze că structurile sunt artificiale, deși susținute de reglementări specifice și numai câteva dintre ele sunt operative în mod real. Nu există nici o dovadă de legătură sau de sinergie între întreprinderile ce acționează în aceste structuri. Unele dintre instrumente își vor pierde relevanța și se va renunța la ele la scurt timp după aderarea României la Piața Unică Europeană, cum ar fi schemele “L” sau “D”.

În concluzie, noi anticipăm și sugerăm ca în condițiile în care competitivitatea este obiectivul principal atât a politicii industriale¹⁴, cât și a politicii regionale¹⁵ autoritățile publice să ia în considerare alternativa (re)alocării fondurilor către clusterelor naturale, decât să persevereze în cheltuirea banilor pe parcuri publice, de cele mai multe ori din motive sociale și nu economice. Înființarea parcurilor industriale sau științifice rămâne un instrument de politică industrială și pentru dezvoltarea locală cu efecte sociale pozitive, dar este o încercare costisitoare, care încă nu și-a dovedit eficacitatea în termeni de creștere a competitivității economice.

¹⁴ vezi strategia actuală de politică industrială;

¹⁵ vezi PND 2004-2006, dar și documentul intermediar pentru PND 2007-2011 elaborat la sfârșitul anului 2004;