

VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
VIỆN NGHIÊN CỨU CHÂU ÂU

Ts. Bùi Nhật Quang

Chính sách **PHÁT TRIỂN** **VÙNG** CỦA *Italia*



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI

VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
VIỆN NGHIÊN CỨU CHÂU ÂU

TS. BÙI NHẬT QUANG

CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG CỬA ITALIA

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI

HÀ NỘI - 2006

LỜI NÓI ĐẦU

Italia là một trong những quốc gia lớn nhất Châu Âu xét cả về dân số, diện tích, quy mô kinh tế cũng như trình độ phát triển với diện tích 301.338 km², dân số 58 triệu người (năm 2003) và GDP bình quân đầu người khoảng 20.000 euro (năm 2003)¹. Quốc gia này có lịch sử phát triển từ rất lâu và trong suốt quá trình phát triển của mình, họ đạt được nhiều thành công đáng kể cho tới ngày nay đã khẳng định được vị thế của một trong những nền kinh tế phát triển và lớn mạnh nhất thế giới. Nghiên cứu về các vấn đề liên quan tới quá trình phát triển kinh tế và các chính sách phát triển của Italia là một đề tài khá thú vị, đặc biệt là khi nó cho phép chúng ta hiểu biết thêm về tính đặc thù trong mô hình phát triển của quốc gia Địa Trung Hải này. Một trong những đặc tính đáng chú ý nói trên chính là sự phát triển

¹ Số liệu của Viện Thống kê Quốc gia Italia (ISTAT).

kinh tế mất cân đối giữa các vùng lãnh thổ của Italia khiến họ phải thực thi các chính sách phát triển vùng mang nhiều nội dung riêng có với những phương thức điều chỉnh chính sách khá hiệu quả.

Tuy nhiên, tìm hiểu về nền kinh tế Italia thời gian gần đây vẫn khiến người ta thấy rằng vấn đề phát triển chênh lệch giữa các vùng lãnh thổ còn rất bức xúc, cụ thể là trình độ phát triển rất khác biệt giữa các vùng miền Bắc có mức phát triển thuộc loại cao nhất của Châu Âu và các vùng miền Nam, hải đảo với thu nhập bình quân đầu người chỉ bằng một nửa mức trung bình của EU-15 (theo số liệu của Viện Thống kê Quốc gia Italia, GDP bình quân đầu người của miền Bắc Italia năm 2003 là 23.000 euro, trong khi con số này của các vùng miền Nam và hải đảo chỉ là 13.000 euro). Như vậy, cả về mặt lý thuyết cũng như thực tiễn, việc tìm hiểu về chính sách phát triển vùng của Italia đã trở thành một đề tài nghiên cứu rất đáng quan tâm. Qua đó ta có thể hiểu biết thêm về thực trạng phát triển kinh tế vùng cũng như các chính sách, cách thức điều chỉnh, can thiệp của Chính phủ Italia và rút ra những bài học

kinh nghiệm thực tế có giá trị. Ngoài ra, vấn đề chính sách phát triển vùng hiện đang là một chủ đề nghiên cứu mang tính cấp thiết, có tính thời sự luôn thu hút sự quan tâm của nhiều nhà nghiên cứu trong cũng như ngoài nước. Tuy nhiên, ở Việt Nam việc nghiên cứu về vấn đề chính sách phát triển vùng của Italia vẫn chưa nhiều. Do vậy, cuốn sách này được viết ra với mục tiêu cung cấp cho độc giả thông tin và những kiến thức bước đầu về nghiên cứu kinh tế quốc tế với chủ đề cụ thể là nghiên cứu về ***Chính sách phát triển vùng của Italia***. Trên thực tế, sự chênh lệch phát triển vùng hiện không chỉ là vấn đề riêng của Italia mà còn là mối quan tâm của nhiều quốc gia đi sau khác, trong đó có Việt Nam. Cho dù mức độ tương đồng giữa Italia và một quốc gia đang phát triển như Việt Nam là không nhiều nhưng những hiểu biết của chúng ta về cách làm của Italia, đặc biệt là các nội dung điều chỉnh chính sách phát triển kinh tế vùng dù sao cũng sẽ là những bài học gợi mở có giá trị nhất định. Ý thức rõ tính cấp thiết và hữu ích của vấn đề nghiên cứu này, tác giả cuốn sách đã nỗ lực thực hiện đề tài nghiên

cứu để công bố với độc giả các kết quả nghiên cứu mới nhất cũng như các đánh giá, nhận định cụ thể về chính sách phát triển vùng của một nước lớn trên thế giới có giá trị tham khảo hữu ích nhưng dường như vẫn còn ít được chú ý tới ở Việt Nam.

Tác giả

TS. BÙI NHẬT QUANG

VIỆN NGHIÊN CỨU CHÂU ÂU

CHƯƠNG 1

KHÁI NIỆM VÙNG, CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG VÀ CÁC ĐẶC ĐIỂM KINH TẾ - XÃ HỘI TẠO TIỀN ĐỀ CHO CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG CỦA ITALIA

1. Khái niệm vùng, chính sách phát triển vùng và quan điểm của Italia về phát triển vùng

1.1. Khái niệm vùng và chính sách phát triển vùng

Cho đến nay, trong công trình nghiên cứu của các học giả Châu Âu vẫn còn rất nhiều cách tiếp cận khác nhau khi xem xét khái niệm về vùng để từ đó có thể nghiên cứu về chính sách phát triển vùng. Trong khi khái niệm về quốc gia là tương đối rõ ràng và trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, lợi ích của mỗi quốc gia với tư cách là một đơn vị phân tích được thể hiện khá rõ thì vấn đề hội nhập giữa các vùng, đặc biệt là khi phân biệt thành các vùng hành chính nhiều lúc không thể hiện được các lợi ích kinh tế tương ứng.

Riêng trong trường hợp của Italia, nhiều nhà nghiên cứu đã đưa ra cách phân vùng khác nhau trong đó có một phân tích rất đáng chú ý¹ đã xem xét và phân biệt vùng theo ba góc nhìn khá riêng biệt bao gồm: 1) Vùng với tư cách là các thực thể hành chính; 2) Chủ nghĩa phân vùng/ chủ nghĩa liên bang xem xét dưới góc độ các trào lưu chính trị và trường phái tư tưởng; 3) Vùng xem xét dưới góc độ thực hiện các chính sách vùng, đặc biệt là chính sách phát triển vùng.

Đối với nội dung thứ nhất, việc xem xét vùng với tư cách các thực thể hành chính đã được đề cập tới ngay trong thời điểm ban đầu khi hình thành đất nước Italia thống nhất và đặc biệt là sau khi Thế Chiến II chấm dứt. Lúc đầu, vấn đề chính của việc xác định các vùng hành chính là để đưa ra áp dụng một hệ thống hành chính tập trung hoặc phi tập trung tương ứng. Cho đến nay, việc xác định các vùng hành chính đối với Italia chủ yếu là những tranh luận xoay quanh sự lựa chọn của chính phủ trong việc áp dụng một hệ thống liên bang hay dành cho các vùng thẩm quyền lớn hơn về

¹ Phân loại của Anna Bull, *Regionalism in Italy*, Europa, Number 2 Article 4, 1996.

hành chính và tài chính, tức là dành cho vùng quyền tự ban hành các sắc lệnh thuế và thu thuế.

Đối với nội dung thứ hai khi xem xét chủ nghĩa phân vùng hay còn gọi là chủ nghĩa liên bang (regionalism/federalism) như một trào lưu tư tưởng có khả năng ảnh hưởng tới các đảng phái chính trị thì vấn đề chủ yếu lại là làm thế nào để gắn kết những con người khác nhau và những nền văn hoá vùng khác nhau vào trong một thực thể thống nhất chung. Cho tới nay, Italia đã đạt được một mức độ gắn kết rất cao về con người, văn hoá và truyền thống nhưng xét dưới góc độ phát triển kinh tế - xã hội hoặc hành vi chính trị thì các nhận định chung đều cho rằng quốc gia này vẫn đang bị chia cắt thành các vùng miền Bắc và miền Nam. Chính điều này đã mở đường cho cái gọi là *chủ nghĩa liên bang của các vùng vĩ mô* (macro-regions) mà đảng phái chính trị *Lega Nord*¹ đã đề ra.

Cuối cùng, ở nội dung thứ ba, vùng được định nghĩa dưới góc độ là *một bộ phận lãnh thổ của một quốc gia với các đặc điểm kinh tế - xã hội và trình độ phát triển*

¹ Một đảng phái theo xu hướng ly khai, phân biệt giữa hai vùng miền Bắc và Nam Italia.

tương đối khác biệt và chênh lệch so với các bộ phận lãnh thổ khác, đòi hỏi quốc gia đó phải thực hiện các chính sách phát triển vùng với một hệ thống các công cụ, phương tiện can thiệp khác nhau nhằm đảm bảo sự gắn kết chung của các bộ phận lãnh thổ này trong một thực thể quốc gia thống nhất. Cách định nghĩa này tỏ ra là *phù hợp với mục tiêu nghiên cứu* về thực hiện các chính sách liên quan tới vùng, cụ thể là chính sách phát triển kinh tế vùng khi vấn đề đặt ra từ trước tới nay vẫn là làm thế nào để có thể tái phân phối một cách hợp lý các nguồn lực theo hướng hỗ trợ cho các vùng nghèo và kém phát triển hơn (tức là các vùng miền Nam Italia).

Ngoài ra, ở cấp độ toàn khối EU cũng đã có cách đặt vấn đề về vùng và chính sách phát triển vùng để phục vụ mục đích thực hiện chính sách vùng trong toàn khối liên kết. Đây cũng là cách xác định đáng chú ý và *mang tính bổ sung cho định nghĩa đã nêu ở trên* khi thực hiện nghiên cứu về chính sách phát triển vùng. Tính bổ sung ở đây có nghĩa là vùng được định nghĩa như đã nêu nhưng theo tiêu chí của EU nó sẽ được cụ thể hoá thành các đơn vị rõ ràng: đó là các *vùng vĩ mô*

(macro-region) và EU xác định rằng các vùng vĩ mô này có quy mô tương đương với quy mô của một quốc gia nhỏ thuộc EU (chẳng hạn Ireland, Luxembourg, Bồ Đào Nha... đều được coi là các vùng vĩ mô) hoặc là một bộ phận lãnh thổ của một quốc gia lớn (ví dụ đó là vùng miền Nam *Mezzogiorno*¹ của Italia hoặc các bang *Länder* của nước Đức).

Tóm lại, cần phải nhìn nhận ngay từ đầu là có rất nhiều cách xác định, phân loại đơn vị vùng khác nhau và nó ảnh hưởng trực tiếp đến việc nghiên cứu về chính sách phát triển vùng. Với các đơn vị vùng khác nhau thì kết quả nghiên cứu về chính sách vùng và hội nhập vùng cũng sẽ khác nhau. Đề tài này thực hiện nghiên cứu về chính sách phát triển vùng của Italia nhưng chính sách đó luôn gắn với các chính sách *gắn kết* và chính sách *cơ cấu* được thực hiện ở cấp độ toàn EU nhằm thúc đẩy hội nhập vùng trong toàn khối. Chính vì vậy, đơn vị vùng được sử dụng ở đây sẽ là đơn vị các *vùng vĩ mô* theo cách xác định của EU và định nghĩa

¹ *Mezzogiorno* là từ tiếng Italia được dùng để chỉ vùng miền Nam Italia bao gồm các vùng hành chính thuộc nội địa Italia và các hải đảo. *Mezzogiorno* bao gồm các vùng hành chính sau: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia và Sardegna (tổng hợp của tác giả đề tài).

về vùng cơ bản sẽ dựa theo định nghĩa đã nêu trong nội dung thứ ba ở trên.

Từ khái niệm vùng đã xác định, ta có thể đi đến định nghĩa về chính sách phát triển vùng là *sự phối hợp hoạt động theo một phương hướng nhất định với phương thức tiếp cận và cách thức thực hiện được quy định cụ thể. Các hoạt động này được cơ quan quản lý nhà nước các cấp tổ chức, điều phối thực hiện để đạt tới mục tiêu cuối cùng là tăng cường khả năng cạnh tranh, tiềm lực kinh tế và đạt được trình độ phát triển cao hơn của vùng lãnh thổ của quốc gia.*

Cụ thể với trường hợp của Italia, đơn vị vùng cần nghiên cứu chính là *vùng miền Nam và các hải đảo* (vùng Mezzogiorno) với các đặc điểm phát triển tương đối khác biệt được xem xét trong mối tương quan với các vùng còn lại của đất nước là vùng *miền Bắc* và *miền Trung*. Sự khác biệt của vùng miền Nam dẫn tới việc Chính phủ Italia phải xây dựng và thực hiện tại đây các *chính sách phát triển vùng* và các chính sách thực hiện qua những thời kỳ khác nhau trở thành *đối tượng nghiên cứu chủ yếu* đề ra trong cuốn sách này. Ngoài ra, do sự khác biệt về phát triển kinh tế giữa

miền Bắc và miền Trung của Italia là không đáng kể và trên thực tế Italia cũng không thực hiện chính sách phát triển vùng riêng cho miền Bắc và miền Trung, hay nói cách khác chính sách phát triển miền Bắc chính là chính sách phát triển chung của quốc gia nên trong hầu hết nội dung được trình bày trong cuốn sách nghiên cứu này, cả hai vùng miền Bắc và miền Trung sẽ được gộp lại thành một chủ thể nghiên cứu chung tạm gọi là vùng miền Bắc để so sánh với miền Nam. Tuy nhiên, trong một số trường hợp khi cần nghiên cứu chi tiết hơn, phần miền Bắc này của Italia vẫn có thể được chia thành miền Bắc, miền Trung hoặc Đông Bắc và Tây Bắc. Cách phân chia này chỉ có ý nghĩa tương đối và gắn với một số bảng dữ liệu thống kê minh họa cho xu hướng phát triển tại các bộ phận lãnh thổ này. Với đối tượng nghiên cứu đã định, *phương pháp nghiên cứu* chính được sử dụng trong việc thực thi đề tài sẽ là các phương pháp như phương pháp nghiên cứu so sánh - để so sánh về trình độ phát triển giữa các vùng, phương pháp thống kê tổng hợp trong thu thập số liệu thống kê minh họa, phương pháp suy luận logic để dựa vào các hiện tượng, số liệu có thể đưa ra các nhận định, dự đoán liên quan. Ngoài ra, do nội dung của cuốn sách

này là thực hiện nghiên cứu về chính sách phát triển vùng của Italia qua các thời kỳ khác nhau nên cũng sẽ sử dụng các phương pháp nghiên cứu quan trọng khác là phương pháp nghiên cứu duy vật biện chứng và duy vật lịch sử.

1.2. Quan điểm của Italia và chủ trương của EU về phát triển vùng

Vấn đề phát triển luôn là nội dung được quan tâm hàng đầu trong chính sách lãnh đạo đất nước của tất cả các quốc gia trên thế giới và đối với trường hợp của Italia, nhiều nhân tố kinh tế – chính trị – lịch sử đã tạo ra nét đặc thù trong mô hình phát triển quốc gia: đó là sự mất cân đối của cơ cấu kinh tế xét theo vùng lãnh thổ thể hiện rõ nhất là sự chênh lệch về trình độ phát triển giữa miền Bắc và miền Nam. Các chính phủ được thành lập tại Italia suốt từ thời hậu Thế Chiến II đến nay luôn có những mối quan tâm nhất định về điều chỉnh cơ cấu kinh tế vùng và đều có những nỗ lực đáng kể để khắc phục sự phát triển không đồng đều giữa các vùng lãnh thổ quốc gia. Tuy nhiên, quan điểm và cách thức thực hiện không phải bao giờ cũng thống nhất và quan điểm này được phản ánh trong rất nhiều kế

hoạch, chương trình phát triển vùng khác nhau được thực thi tại Italia.

Cho đến nay, vẫn còn rất nhiều tranh cãi đặt ra trong việc xác định quan điểm của các nhà lập chính sách Italia về việc thế nào là phát triển vùng và có cần thiết phải can thiệp quá sâu vào quá trình phát triển kinh tế tại từng vùng lãnh thổ của Italia hay không. Vấn đề này không phải lúc nào cũng đạt tới sự đồng thuận chung trong quan điểm của Chính phủ và dân chúng Italia và trên thực tế đã có hai xu hướng thể hiện hai quan điểm và cách thức thực hiện hoàn toàn khác nhau luôn tồn tại song song trong suốt thời gian dài kể từ khi Italia thoát ra khỏi Thế Chiến II:

- Xu hướng thứ nhất cho rằng *không cần thiết* phải tập trung quá nhiều nguồn tài chính và nhân lực cho các vùng kém phát triển miền Nam. Quan điểm này dựa trên cơ sở phải đảm bảo hiệu quả kinh tế của nguồn vốn đầu tư do ngay từ đầu, miền Nam Italia đã có điều kiện phát triển chung kém hơn nhiều so với mức trung bình toàn quốc và hiệu quả kinh tế có được từ nguồn tài chính đầu tư cho miền Nam chắc chắn sẽ không thể bằng so với đầu tư vào các vùng miền Bắc có

trình độ phát triển cao hơn. Do vậy, giải pháp đề ra là cần phát triển miền Bắc tốt hơn nữa để tạo ra nguồn của cải lớn hơn và từ đó có thể điều tiết nguồn giá trị tăng thêm này qua các kênh *tái phân phối thu nhập* để hỗ trợ trực tiếp cho miền Nam, nâng cao trình độ phát triển chung của vùng này. Trên thực tế, đã có nhiều nhóm chính trị ủng hộ xu hướng phân tách giữa hai miền Nam – Bắc Italia trong đó điển hình nhất là đảng chính trị *Lega Nord* với chủ trương duy trì sự độc lập tương đối của miền Bắc trong tương quan phát triển chung toàn quốc để các khu vực phát triển miền Bắc phải được hưởng những thành quả phát triển của họ chứ không bị chia xẻ quá mức cho miền Nam.

- Xu hướng thứ hai của một bộ phận lớn các nhà hoạch định chính sách Italia cho rằng *vẫn cần thiết* phải tăng cường thêm nữa nguồn tài chính đầu tư cho các vùng kém phát triển miền Nam. Xu hướng này coi hiệu quả kinh tế không phải là ưu tiên hàng đầu mà vấn đề cần thực hiện là phải đảm bảo *hiệu quả xã hội* trên cơ sở *kết hợp hài hoà với hiệu quả kinh tế*. Xu hướng thứ hai này ngày càng trở nên thắng thế do quan điểm chung của Italia vẫn khẳng định phải xem

xét thực trạng phát triển của toàn bộ quốc gia với tư cách một thực thể thống nhất và để đảm bảo tính thống nhất đó, bao gồm thống nhất cả về kinh tế, văn hoá và chính trị thì mục tiêu hàng đầu vẫn là duy trì một trình độ phát triển đồng nhất trên toàn quốc. Điều này đòi hỏi phải khắc phục càng sớm càng tốt những yếu kém của các vùng miền Nam nhằm đạt tới sự hội nhập đầy đủ của tất cả các vùng trong quốc gia và nhìn rộng ra là sự hội nhập và gắn kết của tất cả các quốc gia thành viên EU.

Thời gian gần đây, tầm quan trọng của phát triển vùng và chính sách phát triển vùng đã được EU thừa nhận và thúc đẩy phát triển vùng đã trở thành *chủ trương chính sách quan trọng của toàn khối EU*. Với những diễn biến mới này ở cấp độ khu vực thì quan điểm chính sách theo xu hướng thứ hai đã ngày càng thắng thế tại Italia và chính sách phát triển vùng không chỉ của Italia mà của tất cả các quốc gia thành viên EU khác đều đã nhận được sự hỗ trợ rất lớn từ các thể chế siêu quốc gia của EU thông qua hàng loạt các quỹ phát triển vùng và hội nhập khu vực như Quỹ Cơ cấu, Quỹ Gắn kết Châu Âu...

Tuy nhiên, với những biến chuyển của tình hình khu vực và thế giới thời gian qua, đặc biệt là các tranh luận về hội nhập kinh tế của khu vực EU sau khi mở rộng năm 2004, thì quan điểm của Chính phủ Italia về vấn đề phát triển vùng và các chính sách phát triển vùng cũng có những thay đổi nhất định. Việc này chủ yếu là do tác động của các chủ trương chính sách được đề ra ở cấp độ EU theo đó EU mở rộng rất cần duy trì tăng trưởng để giữ cho mô hình liên kết chưa từng có tiền lệ trên thế giới của mình tiếp tục vận hành và tiến triển một cách trôi chảy, hướng tới củng cố vị thế của một khối liên kết hàng đầu trong nền kinh tế và chính trị thế giới. Các mục tiêu đặt ra trong Chiến lược Lisbon¹ của EU cũng phần nào cho thấy sự ảnh hưởng của các chính sách khu vực tới chính sách của từng quốc gia thành viên và qua đó làm thay đổi quan điểm, thái độ của các chính phủ đối với việc thực hiện chính sách phát triển vùng.

¹ Chiến lược Lisbon được xây dựng sau cuộc họp thượng đỉnh của Hội đồng Châu Âu tại Lisbon, Bồ Đào Nha năm 2000, trong đó đề ra các mục tiêu chung cho toàn EU liên quan tới đảm bảo tăng trưởng, tạo việc làm và bảo vệ môi trường.

Các biến chuyển mới đây đã tạo sức ép rất lớn đối với EU và đến lượt mình, các thể chế của EU đã gây sức ép tới các quốc gia thành viên, trong đó có Italia về việc đảm bảo tăng trưởng ở những vùng có khoảng cách về trình độ phát triển đối với phần Châu Âu còn lại. Từ đó, quan điểm của Chính phủ Italia đã chuyển theo hướng *thống nhất với chủ trương chung của toàn khối EU* để thực hiện chính sách phát triển vùng một cách nhất quán. Tuy vậy, điều này cũng khiến các nhà lập chính sách Italia có xu hướng *dựa nhiều hơn vào các nguồn lực bên ngoài* và quan điểm của họ là phải tận dụng tối đa nguồn lực từ phía các thể chế EU để thực thi chính sách phát triển vùng ở cấp độ quốc gia. Về mặt nguyên tắc, điều này được coi là phù hợp với các chính sách của EU trong đó luôn đòi hỏi một thẩm quyền can thiệp cao hơn đối với chính sách của các quốc gia thành viên nhưng đồng thời cũng phải thừa nhận một thực tế là nguồn tài chính từ các quỹ của EU là do các quốc gia thành viên đóng góp và nguồn này về dài hạn lại có xu hướng giảm đi chứ không phải tăng lên. Do vậy, quan điểm coi trọng quá mức các nguồn tài chính của khu vực dành cho chính sách phát triển

vùng miền Nam Italia có thể sẽ cần được điều chỉnh lại để tránh tạo ra sự phụ thuộc trong các chính sách và công cụ tài chính dùng cho phát triển vùng.

Một vấn đề cần quan tâm khác trong thực thi chính sách phát triển vùng của Italia là cho tới nay vẫn chưa có sự nhất trí hoàn toàn về quan điểm của Chính phủ Italia về *cách tiếp cận thực hiện chính sách phát triển vùng*. Chủ trương chung của EU đề ra là rất coi trọng và hỗ trợ cho các quốc gia thành viên thực hiện chính sách phát triển vùng, thế nhưng việc thực hiện chính sách như thế nào tại từng quốc gia cụ thể lại là vấn đề của chính quốc gia đó và các chủ trương chính sách chung của EU chỉ mang tính tham khảo. Đối với Italia, một bộ phận các nhà lập chính sách cho rằng cần xem xét vấn đề phát triển vùng từ nội tại mỗi vùng trong đó quan trọng nhất là khắc phục những yếu kém của vùng để duy trì tăng trưởng và phát triển của vùng. Theo quan điểm này, mục tiêu của chính sách phát triển vùng là cần đảm bảo để vùng đó tăng trưởng và cải thiện chất lượng sống so với trước kia và cần ưu tiên trước hết trong việc sử dụng các nguồn lực trong vùng để đầu tư cho tăng trưởng, có như vậy mới đảm

bảo được tính bền vững và độc lập của sự tăng trưởng. Tuy nhiên, quan điểm này đã bị bác bỏ bởi đa số các thành viên khác trong Chính phủ Italia và xu hướng chung hiện nay đều cho rằng *chính sách phát triển vùng* không phải cái gì khác hơn là *chính sách hội nhập của vùng đó*. Hội nhập ở đây được hiểu là hội nhập của vùng vào quốc gia và vào khu vực EU. Với quan điểm như vậy, cách tiếp cận hiện tại trong chính sách phát triển vùng của Chính phủ Italia là thực hiện duy trì tăng trưởng tại vùng thuộc đối tượng điều chỉnh của chính sách. Tuy nhiên, vấn đề là không chỉ xem xét sự tăng trưởng của mỗi vùng riêng lẻ mà phải thực hiện các chính sách làm tăng đáng kể tốc độ tăng trưởng của những vùng kém phát triển ở *mức độ cao hơn* mức trung bình của quốc gia, từ đó làm tăng *tốc độ hội nhập kinh tế* của vùng. Khi vùng này hội nhập quốc gia và khu vực thành công thì tức là chính sách phát triển vùng đã thành công.

Trên thực tế, quan điểm của Italia về thực hiện chính sách phát triển vùng cấp quốc gia trên cơ sở phối hợp với chính sách cấp độ khu vực EU và chính sách của các quốc gia khác đã được hầu hết các quốc

gia EU khác chia xẻ. Quan điểm và cách tiếp cận chính sách này đã trở thành nền tảng để Italia thực hiện các chính sách phát triển vùng của mình theo đó chính sách phát triển vùng của Italia chính là chính sách phát triển vùng của EU được *địa phương hoá* cho phù hợp với các điều kiện cụ thể của quốc gia, trong đó có tính tới sự mất cân đối trong cơ cấu phát triển giữa miền Bắc và miền Nam. Cách làm này thực sự đã thể hiện sự phù hợp của nó trong xu thế hội nhập mạnh mẽ của Italia vào EU và vào cơ cấu kinh tế toàn cầu.

2. Các đặc điểm kinh tế - xã hội tạo tiền đề cho chính sách phát triển vùng của Italia

Xu hướng hình thành và phát triển kinh tế vùng của Italia bắt nguồn từ chính quá trình phát triển lâu dài với những đặc điểm kinh tế – chính trị – xã hội riêng có của quốc gia này. Có thể nói chính những đặc điểm phát triển đặc thù này đã tạo ra những khác biệt đáng kể giữa các vùng miền Bắc và miền Nam của Italia và là cơ sở thực tiễn quan trọng để Italia xác định một chính sách phát triển vùng hợp lý, tương thích với các điều kiện riêng của quốc gia cũng như phù hợp với chủ trương chính sách chung của EU trong

quá trình tham gia hội nhập vào khu vực Châu Âu. Các đặc điểm kinh tế – chính trị – xã hội chủ yếu cần tìm hiểu bao gồm các nội dung liên quan tới vị trí địa lý, tài nguyên thiên nhiên, cơ sở hạ tầng hệ thống kinh tế, chính trị, thể chế...

2.1. Lãnh thổ, vị trí địa lý, tài nguyên thiên nhiên

Cộng hoà Italia là một quốc gia nằm ở Nam Âu. Toàn bộ quốc gia là một bán đảo bên bờ Địa Trung Hải có diện tích 301.338 km² và chỉ tiếp giáp ở phía Bắc với các quốc gia là Pháp, Thụy Sĩ, Áo, và Slovenia. Italia có bờ biển kéo dài 7.375 km, rất thuận lợi cho giao thông đường biển với một hệ thống nhiều cảng biển thuộc loại lớn và vận hành rất hiệu quả như cảng Venezia, Trieste, Napoli, Genova... Từ đó, bản thân quốc gia này có thể tham gia một cách tích cực vào hoạt động hàng hải có mật độ dày đặc trong khu vực Địa Trung Hải cũng như kết nối với các hải cảng khác trên toàn thế giới. Đây là một vị trí địa lý rất thuận lợi góp phần làm cho Italia trở thành trung tâm kinh tế – thương mại lớn của thế giới, và khiến quốc gia này có thể thực hiện chính sách phát triển quốc gia và phát triển vùng một cách có hiệu quả.

Bảng 1: Các chỉ số địa lý, lãnh thổ chủ yếu

Diện tích	301.338 km ²
+ Trong đó diện tích rừng	68.475 km ²
Chiều dài bờ biển	7.375 km
Sông lớn nhất	Sông Po, dài 652 km

Nguồn: Viện Thống kê Quốc gia Italia (ISTAT), 2000.

Ngoài các thuận lợi về vị trí địa lý, bán đảo Italia cũng là nơi có điều kiện môi trường, tài nguyên thiên nhiên khá thuận lợi. Trước hết có thể kể đến tài nguyên rừng và các nguồn lợi trong phát triển nông nghiệp, các mỏ quặng sắt, một số kim loại hiếm... với trữ lượng đáng kể. Hơn nữa, nhờ có bờ biển dài nên Italia cũng là quốc gia lý tưởng cho phát triển ngư nghiệp với khả năng khai thác đánh bắt hải sản rất lớn. Ngoài ra, đất nước này được xem là có khí hậu ôn hoà, thuận lợi nhất ở Châu Âu. Mùa đông không quá lạnh (nhiệt độ trung bình khoảng - 4 độ C), mùa hè không quá nóng (khoảng 26 độ C). Đây thực sự là một ưu đãi quan trọng của thiên nhiên đóng góp cho sự phát triển của quốc gia.

2.2. Nguồn lực con người

Italia là một trong những quốc gia đông dân nhất ở Châu Âu với dân số tính đến cuối năm 2004 là khoảng 58 triệu người, phân bố khá đồng đều trên khắp vùng lãnh thổ. Theo số liệu của Viện Thống kê Quốc gia Italia (ISTAT), mật độ dân số tập trung cao ở miền Bắc và miền Trung và phân bố dân cư trung bình toàn quốc vào khoảng 191 người/km². Italia được coi là một quốc gia có quy mô dân số vào loại lớn ở khu vực với trình độ phát triển con người rất cao, là nơi sản sinh ra rất nhiều các nhà khoa học hàng đầu thế giới trong nhiều lĩnh vực. Những phẩm chất của người dân Italia nói chung được tiếp thu từ một bề dày truyền thống phát triển lịch sử, văn hoá, nghệ thuật khá lâu dài. Ngoài ra, quốc gia này cho tới nay đã xây dựng được một hệ thống giáo dục, đào tạo nghề nghiệp khá hoàn chỉnh, đồng bộ và được đánh giá cao trên thế giới. Các chỉ số chủ yếu về quy mô dân số, gia đình và phân bố dân cư theo khu vực địa lý của Italia được trình bày trong bảng 2 và bảng 3 dưới đây.

Bảng 2: Phân bố dân cư theo giới tính và vùng lãnh thổ

(Thời điểm đầu năm 2000 - Đơn vị: người)

Vùng lãnh thổ	Nam	Nữ	Tổng số
Tây Bắc	7.309.389	7.789.729	15.099.118
Đông Bắc	5.154.704	5.459.584	10.614.288
Miền Trung	5.356.323	5.740.683	11.097.006
Miền Nam	6.898.294	7.231.567	14.129.861
Hải đảo	3.284.592	3.455.090	6.739.682
Toàn bộ Italia	28.003.302	29.676.653	57.679.955

Nguồn: ISTAT, 2001.

Bảng 3: Một vài chỉ số nhân khẩu học chủ yếu

Tổng số dân (người, tính đến đầu năm 2001)	57.844.017
+ Trong đó người nước ngoài nhập cư:	1.474.589
Số lượng gia đình	22.004.024
Quy mô gia đình (người/gia đình)	2,7
Tăng trưởng dân số (%)	0,2

Nguồn: ISTAT, 2002.

Những số liệu của bảng 2 và bảng 3 cung cấp một bức tranh toàn cảnh về con người Italia. Ngoài ra, các điều tra xã hội học của ISTAT còn cho thấy quá trình phát triển con người Italia có nhiều đặc tính đáng chú ý liên quan tới sự hình thành xu hướng phát triển theo vùng. Một ví dụ là mặc dù họ được phát triển dựa trên cơ sở một nền văn hoá truyền thống thuộc loại lâu đời nhất ở Châu Âu, có bản sắc dân tộc rất đậm nét với tiếng Italia là ngôn ngữ chính ở quốc gia này nhưng ở mỗi vùng lại có một thổ ngữ rất đặc thù khiến nhiều khi chính họ cũng khó giao tiếp với nhau, cuộc sống của người dân gắn bó với nhau bằng các quan hệ gia đình, huyết thống hoặc bạn bè thân cận... và tương đối xa rời với những quyết định điều tiết, quản lý hành chính của Chính phủ trung ương. Tất cả những điều này đã lý giải cho một thực trạng nổi bật khi nghiên cứu về mô hình phát triển Italia là hoạt động kinh tế, bất kể là ở quy mô doanh nghiệp, ngành hay vùng lãnh thổ đều có tính tự chủ rất cao và độc lập tương đối với môi trường thể chế, pháp lý và trong rất nhiều trường hợp, hệ thống kinh tế của Italia vẫn vận hành và phát triển tốt mà không cần tới một hệ thống thể chế, chính sách thực sự có hiệu quả.

Trên thực tế, ngoài những lợi thế về nguồn lực con người có trình độ phát triển cao Italia vẫn vấp phải những trở ngại đáng kể trong lĩnh vực tăng trưởng dân số. Italia được xếp vào nước có tỷ lệ tăng trưởng dân số thuộc loại thấp nhất thế giới¹. Điều này cũng có nghĩa là họ đang phải đối đầu với vấn đề già hoá dân số cũng như thiếu hụt nguồn lực con người. Chính từ đây đã nảy sinh hiện tượng dân số bản địa giảm đáng kể nhưng số người nhập cư lại tăng thêm nhiều. Người nhập cư tăng lên phần nào đã làm giảm đi sức ép của nguy cơ giảm sút tăng trưởng dân số của Italia nhưng vấn nạn nhập cư bất hợp pháp lại gây cho quốc gia này nhiều lo ngại về an ninh và trật tự xã hội.

2.3. Các đặc điểm của cơ sở hạ tầng

Qua một thời kỳ phát triển lâu dài, cho đến nay Italia đã xây dựng được cho mình một hệ thống hạ tầng khá đồng bộ. Ngoài mạng lưới bưu chính viễn thông phát triển khá nhanh chóng những năm gần đây nhờ có chủ trương tư nhân hoá lĩnh vực viễn thông của Chính phủ, có thể kể đến sự hoàn thiện của hệ thống các mạng lưới giao thông đường thủy,

¹ Theo thống kê của Eurostat, 2003.

đường bộ, đường không... đã nối liền quốc gia này với hầu hết các nước Châu Âu và thế giới (bảng 4).

Cùng với sự phát triển của mạng lưới đường bộ, các phương tiện giao thông của người Italia cũng tăng mạnh. Số liệu thống kê năm 2000 cho thấy, tổng số ô tô các loại đang lưu thông là 40,7 triệu chiếc trong số đó 32,6 triệu chiếc là xe hơi phục vụ giao thông cá nhân. Mạng lưới đường sắt trong năm này gia tăng không đáng kể nhưng số người sử dụng lại không ngừng gia tăng. Cùng với điều đó là sự phát triển khá mạnh của các phương tiện giao thông công cộng trong đô thị. Số liệu thống kê cũng trong năm 2000 cho thấy, có tới 26,2% dân số ở độ tuổi trên 14 đã sử dụng các phương tiện giao thông công cộng trong đô thị và khoảng hơn một nửa cho biết mình hài lòng về mật độ giao thông và sự chính xác giờ của các phương tiện giao thông công cộng đô thị.

Bảng 4: Mạng lưới đường sắt và đường bộ năm 2000

	Độ dài	Mật độ
Đường sắt	19.471 km	0,06km đường/km ² lãnh thổ
Đường bộ	444.251 km	1,47 km đường/km ² lãnh thổ

Nguồn: ISTAT, 2001.

Trong lĩnh vực tin học và bưu chính viễn thông, số liệu thống kê của ISTAT cho thấy năm 1998 có 2.269 doanh nghiệp kinh doanh trong lĩnh vực bưu chính viễn thông và 61.195 doanh nghiệp kinh doanh trong lĩnh vực tin học với số người lao động làm việc tương ứng là 283.084 và 235.815 người. Trong suốt giai đoạn từ 1998 đến 2003, những lĩnh vực kể trên đã ghi nhận được mức tăng trưởng hàng năm rất đáng chú ý: lĩnh vực bưu chính viễn thông tăng trưởng 6,3% và lĩnh vực tin học tăng trưởng 17,9%¹.

2.4. Cơ cấu kinh tế

Italia là một trong những quốc gia có tiềm lực kinh tế vào loại lớn của Châu Âu cũng như của thế giới, nhất là khi đóng vai trò là một thành viên của Liên minh Châu Âu - EU thì những biến đổi của nền kinh tế này luôn cần phải được theo dõi trong một tổng thể của các tác động giữa EU với từng thành viên cũng như giữa EU với phần còn lại của thế giới.

¹ Theo số liệu của ISTAT, *Annuario Statistico Italiano* (2003).

Bảng 5: Chỉ số kinh tế - xã hội của Italia so sánh với một số nước lớn khác (số liệu năm 2000)

Quốc gia	GDP/ đầu người (PPP)	Tăng trưởng GDP	GDP/đầu người (danh nghĩa)	Dân số (triệu người)	Tăng trưởng dân số	Lạm phát
Hoa Kỳ	\$30.025	6%	\$29.950	270,5	1,0%	1,7%
Nhật Bản	\$23.105	-3,1%	\$33.800	126,3	0,3%	0,2%
Canada	\$22.585	2,8%	\$19.740	30,5	1,3%	0,6%
Đức	\$21.930	2,6%	\$25.720	82,6	0,7%	0,2%
Pháp	\$21.830	3,0%	\$23.810	58,9	0,6%	0,2%
Italia	\$20.275	2,9%	\$19.740	57,7	0,2%	1,5%
Anh	\$20.210	1,6%	\$22.268	59,1	0,3%	2,4%
Australia	\$20.820	4,7%	\$20.020	18,8	1,2%	1,6%
Trung Quốc	\$3.650	9,0%	\$738	1.246,9	1,2%	-1,3%

Nguồn: Tổng hợp theo báo cáo của World Bank, 2001.

Nền kinh tế Italia trong EU tuy xếp sau Đức, Pháp, Anh (về quy mô GDP, về ảnh hưởng tới các quyết định của cả khối liên kết...) nhưng khi nhìn rộng ra lại là nền kinh tế lớn thứ 6 trên thế giới (sau Mỹ, Nhật, Đức, Pháp, Anh). Với dân số khoảng 58 triệu người, chiếm khoảng 15% dân số EU, đây được coi là một thị trường hết sức hấp dẫn với sức mua cao (bảng 5).

Cơ cấu kinh tế của Italia nhìn chung là rất *tương đồng* với hầu hết các nền kinh tế phát triển khác của

khỏi Tổ chức hợp tác và Phát triển kinh tế OECD với các lĩnh vực phát triển đầu tiên như nông nghiệp, chăn nuôi... đang dần ổn định và chiếm tỷ trọng nhỏ. Lĩnh vực dịch vụ đang chiếm ưu thế, và nếu xét tỷ trọng của ngành này trong nền kinh tế thì dịch vụ chiếm tới 66,3%. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều thách thức đặt ra với khả năng phát triển ngành dịch vụ: ngoài một số điểm mạnh của Italia trong lĩnh vực dịch vụ du lịch và dịch vụ thiết kế công nghiệp ra thì *khả năng cạnh tranh quốc tế* của Italia trong hầu hết các lĩnh vực dịch vụ khác vẫn còn kém. Về phát triển công nghiệp, những thế mạnh quan trọng của Italia được ghi nhận trong lĩnh vực chế tạo máy với sự phát triển đặc thù của các doanh nghiệp vừa và nhỏ chuyên sản xuất các sản phẩm đòi hỏi trình độ cơ khí và thiết kế chất lượng cao. Ngành chế tạo máy này đã đóng góp tới 25% tổng GDP của Italia và chiếm tới 90% tổng giá trị hàng hoá xuất khẩu của nền kinh tế.

Italia *phụ thuộc nhiều vào các mặt hàng nhập khẩu chiến lược* để duy trì sự vận hành ổn định của hệ thống kinh tế. Quốc gia này vẫn phải nhập khẩu

phần lớn các sản phẩm nông nghiệp và nguồn năng lượng (dầu khí, than đá...). Ngoài ra, *cơ cấu lãnh thổ* của nền kinh tế cũng còn tồn tại rất nhiều khác biệt với sự phân hoá rõ nét. Các tỉnh miền Bắc đặc biệt là Đông Bắc luôn có mức phát triển cao và năng động hơn cả. Tại phần miền Nam, trình độ phát triển kinh tế trong suốt những năm qua vẫn còn thấp đã thực sự là một vấn đề nghiêm trọng được đặt ra trong hầu hết các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế quốc gia của Italia và đòi hỏi Chính phủ phải thực thi một chính sách phát triển vùng có hiệu quả hơn nữa.

Italia có *tương đối ít các doanh nghiệp tư nhân quy mô lớn* nhưng các doanh nghiệp lớn hiện tồn tại đã đóng vai trò rất quan trọng đối với từng chuyển biến của nền kinh tế. Tuy nhiên, cấu thành quan trọng nhất của nền kinh tế Italia chính là *mạng lưới các doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ, các doanh nghiệp gia đình*. Các doanh nghiệp này đã thu hút một bộ phận quan trọng người lao động vào làm việc và trong nhiều năm qua đã tạo ra động lực phát triển chủ yếu cho nền kinh tế.

2.5. Cơ cấu chính trị

Italia từ sau Thế Chiến II đến nay được đặc trưng bởi một nền tảng kinh tế khá vững chắc nhưng lại đi kèm với một cơ cấu chính trị *yếu và bất ổn định*. Đã từ lâu, các nhà quan sát đều có nhận định rằng nền chính trị của Italia là hết sức đặc biệt và ngoại lệ, thậm chí không so sánh được với ngay cả các quốc gia láng giềng Tây Âu khác. Cơ cấu quyền lực yếu, có nhiều trung tâm quyền lực đối kháng với nhau và sự chia cắt sâu sắc về địa lý cũng như về xã hội – tất cả đã kết hợp lại để tạo ra ấn tượng về một trật tự chính trị hết sức bất thường. Sau đó là sự chiếm lĩnh chính trường liên tục của Đảng Dân chủ Thiên Chúa giáo kể từ khi Thế Chiến II kết thúc đã góp phần tạo ra nghịch lý với tên gọi “tính bất ổn định của sự ổn định”¹.

Thực tế trong những năm cuối thập kỷ 80, đầu thập kỷ 90 vừa qua cho thấy nền chính trị Italia đã có những chuyển biến sâu rộng, nhất là sau sự kiện bức tường Berlin (Đức) sụp đổ và quá trình hội nhập

¹ Italia tính từ tháng 6 -1945 đến tháng 6-1992 đã có tới 50 chính phủ khác nhau mà tất cả đều dựa vào cấu thành chính là Đảng Dân chủ Thiên Chúa giáo.

Châu Âu, mở rộng EU diễn ra ngày càng mạnh mẽ. Từ đó có thể thấy một đặc tính nổi bật của nền dân chủ Italia là vai trò trung tâm và thống trị của các đảng phái chính trị và sự tồn tại của quá nhiều các đảng phái trong hệ thống chính trị quốc gia.

Cho đến nay, hệ thống chính trị của Italia vẫn đang tự điều chỉnh để thích nghi với điều kiện phát triển mới và một trong những thay đổi rõ nét nhất chính là sự thay đổi tên gọi, sáp nhập hoặc tách rời của các đảng phái, các tổ chức chính trị. Cụ thể là sau một loạt những cuộc sáp nhập, tách rời, thay đổi đường lối chính trị của các đảng phái, những xu hướng tiến triển gần đây nhất đã cho thấy Italia đang cố gắng xây dựng hệ thống chính trị hai cực (hai đảng) với sự tranh chấp giữa hai lực lượng chính trị chủ yếu là liên minh Trung – hữu *Casa delle Libertà* nắm quyền từ tháng 6 năm 2001, và Liên minh Trung – tả *Ulivo*. Chính phủ hiện tại của Thủ tướng Silvio Berlusconi được hỗ trợ bởi các đảng phái chính trị là *Forza Italia* do chính ông ta lập ra, một chính đảng một thời đi theo hướng ly khai *Lega Nord* và hai đảng phái Thiên Chúa giáo trung hòa

nhỏ khác. Kết quả của các cuộc bầu cử tổ chức những năm gần đây của Italia (hai lần gần đây nhất là vào tháng 5 - 2001 và cuộc bầu cử sớm để ổn định lại Chính phủ của Thủ tướng Berlusconi vào đầu năm 2005) đã cho thấy sự giảm sút ảnh hưởng của các đảng phái nhỏ tới hoạt động của hai liên minh chính kể trên.

2.6. Hệ thống thể chế

Đối với Italia hệ thống thể chế được hiểu là một *sự kết hợp giữa những định hướng, những chiến lược và chính sách điều chỉnh của Nhà nước nhằm tạo ra một môi trường hoạt động chung cho các hoạt động kinh tế*. Sự phát triển và thực thi các chính sách khác nhau của nhà nước trong suốt thời gian qua như chính sách phát triển vùng, chính sách hiện đại hoá, chiến lược hội nhập quốc tế... có thể được hiểu như là những tác động của hệ thống thể chế tới các hoạt động kinh tế, cụ thể là hoạt động của các doanh nghiệp đang vận hành trong nền kinh tế đó. Trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế diễn ra đặc biệt mạnh mẽ vào thời gian những năm gần đây, vấn đề hệ thống thể chế và những mối quan hệ tương tác

38

giữa hệ thống thể chế và các doanh nghiệp tham gia hội nhập quốc tế đã trở nên rất gắn kết và đồng thời cho thấy nhiều đặc thù riêng:

- Điểm đáng chú ý đầu tiên của hệ thống thể chế tại Italia là sự thiếu hiệu quả. Các chính sách, quy định điều tiết nền kinh tế luôn được đưa ra rất nhiều nhưng ngay lập tức người ta đã ghi nhận được sự hình thành của các cơ chế nhằm lẫn tránh chúng hoặc hướng chúng tới những cách áp dụng có lợi cho một vài trường hợp riêng biệt nào đó chứ không phải cho toàn bộ nền kinh tế. Vấn đề này đã được nhiều nhà phân tích đề cập trong đó có thể kể tới Marino Regini¹ với đánh giá cho rằng Italia là *một điển hình của quy chế thể chế yếu kém* đã tạo ra những cơ chế bất hợp lý và dễ dàng để cho người ta lách luật. Ngoài ra, cũng phải thấy rằng hoạt động của các thể chế không chỉ dừng lại ở việc đưa ra những quy định, yêu cầu bắt buộc các doanh nghiệp phải thực hiện. Nó còn cần phải tạo điều kiện và cung cấp các nguồn lực với những ưu đãi hợp lý thúc đẩy sự phát

¹ Marino Regini (1996). *Những hình thái khác nhau của chủ nghĩa tư bản ở nước Ý* trong "Các mô hình chủ nghĩa tư bản", Paris, 1996.

triển của doanh nghiệp và của toàn nền kinh tế nói chung.

- Cũng từ sự thiếu hiệu quả của hệ thống thể chế, môi trường kinh tế đã tạo ra một cách tự phát những cái gọi là "*quy chế thể chế tự động*"¹ được xây dựng một cách không chính thức dựa trên cơ sở những thoả thuận ngầm, những tính toán bù trừ và những cơ chế tạm thời được áp dụng. Đây là một hướng giải quyết rất hiệu quả các vấn đề của doanh nghiệp và của nền kinh tế ngay khi chúng xuất hiện, nhưng rõ ràng môi trường thể chế có tính tự phát này không thể ổn định và chắc chắn trong việc đảm bảo sự vận hành của hệ thống kinh tế.

- Từ nhìn nhận về sự đồng tồn tại của hai hệ thống thể chế chính thức và không chính thức, có thể rút ra nhận xét về những tác động rất khác biệt của chúng tới nền kinh tế và tới sự vận hành của các doanh nghiệp. Nói chung, môi trường thể chế của Italia đã có *những tác động thuận lợi tới sự vận*

¹ Cách gọi trong nghiên cứu của Rizzo, A. *Big Bang - il cambiamento italiano nel cambiamento mondiale*, Bari Laterza, 1993.

hành của các doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ nhưng những tác động đó lại tỏ ra *không mấy thích hợp đối với các doanh nghiệp lớn*. Lý do là các doanh nghiệp nhỏ luôn đồng nghĩa với sự hoạt động linh hoạt và tích cực trong môi trường thể chế nên có thể dễ dàng chấp nhận tuân theo cả hai hình thức điều tiết của thể chế ở cấp độ chính thức cũng như không chính thức. Trong khi đó, các doanh nghiệp lớn luôn đòi hỏi phải có một sự chắc chắn và một nguyên tắc chung rõ ràng để có thể hoạt động và đảm bảo cho những lợi ích của mình. Đây là điều mà môi trường thể chế của Italia chưa có được và rõ ràng đã góp phần tạo nên tính đặc thù của hệ thống kinh tế Italia: sự phổ biến của các doanh nghiệp vừa và nhỏ, sự tồn tại của một số lượng rất hạn chế các doanh nghiệp lớn.

Như vậy, những đặc điểm của hệ thống thể chế tại Italia đã tạo ra nhiều tác động trái ngược: vừa thúc đẩy sự phát triển của các doanh nghiệp (vừa và nhỏ), vừa gây ra nhiều hạn chế tới sự phát triển và mở rộng quy mô của các doanh nghiệp này (để trở thành các doanh nghiệp lớn). Ngoài ra, hệ thống thể

chế còn tạo ra cho các doanh nghiệp tính *độc lập tương đối* trong tương quan với những quy định, pháp chế, chính sách điều tiết, định hướng mà hệ thống thể chế tạo ra và trong nhiều trường hợp đã giải thích cho tính đặc thù của mô hình phát triển kinh tế Italia: vẫn phát triển tốt khi dựa vào một nền tảng thể chế – chính sách không thực sự hiệu quả.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG PHÁT TRIỂN KINH TẾ VÙNG VÀ CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG CỦA ITALIA

1. Thực trạng phát triển kinh tế theo vùng lãnh thổ của Italia

1.1. Từ sau Thế Chiến II đến giữa thập kỷ 90¹

Là một nước công nghiệp phát triển, song cho tới nay những diễn tiến trong quá trình phát triển của Italia vẫn thể hiện đây là một quốc gia với đặc trưng là sự phát triển mất cân đối nghiêm trọng trong cơ cấu vùng lãnh thổ, giữa một bên là vùng miền Bắc phát triển thịnh vượng và bên kia là sự trì trệ và mức sống thấp hơn nhiều của vùng lãnh thổ miền Nam.

¹ Được hiểu là thập kỷ 90 của thế kỷ XX. Từ đây về sau đề tài sẽ gọi chung là thập kỷ 90.

Ngay từ đầu cần phải khẳng định rằng sự chênh lệch trong phát triển kinh tế giữa các vùng lãnh thổ của Italia là rất lớn và đã hình thành từ lâu. Khi xem xét lại lịch sử phát triển thời gian qua, ta có thể thấy trong suốt một thời gian rất dài, đặc biệt là sau khi Thế Chiến II kết thúc (1945), nền kinh tế Italia luôn thể hiện những bước phát triển kinh tế đặc thù trong từng vùng, miền khác nhau. Khu vực phía Bắc mà điển hình là các vùng Piemonte, Lombardia và Liguria đã thu hút hầu hết các doanh nghiệp lớn, nhất là doanh nghiệp nông nghiệp tới hoạt động, đồng thời công cuộc công nghiệp hoá đối với hoạt động kinh tế của các ngành công nghiệp như thép, điện tử, khai khoáng... cũng bắt đầu diễn ra rất mạnh, tạo cho vùng miền Bắc Italia một tốc độ phát triển kinh tế nhanh hơn rất nhiều so với mức bình quân chung của cả nước.

Trong khi đó vùng miền Nam với vị trí địa lý có nhiều đồi núi, nhiều hải đảo như đảo Sicilia, Cagliari... với mật độ dân cư sinh sống khá đông đúc nhưng lại tương đối tách biệt khỏi trung tâm và tỏ ra khá thờ ơ đối với công cuộc công nghiệp

hoá và hiện đại hoá kinh tế đang diễn ra sôi động tại phía Bắc. Có nhiều lý do giải thích cho điều này nhưng những nguyên nhân quan trọng nhất có thể kể tới là:

- Sự tồn tại từ lâu đời của chế độ phong kiến và gắn với đó là các hoạt động sản xuất nông nghiệp bị chi phối bởi giai cấp quý tộc thống trị, gây hạn chế đối với hoạt động lao động, sản xuất và sáng tạo của tầng lớp lao động nói chung.

- Hậu quả dễ thấy của tình trạng này là sự tồn tại cố hữu mang tính lạc hậu của nền sản xuất nông nghiệp, ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất không được quan tâm đúng mức và công cuộc công nghiệp hoá nông nghiệp - nông thôn diễn ra một cách hạn chế và manh mún.

- Ngoài ra, những khó khăn về điều kiện giao thông, thông tin liên lạc giữa khu vực miền Nam và các hải đảo tới các vùng miền khác của đất nước cũng như tới các trung tâm, thị trường lớn của Châu Âu cũng là nguyên nhân khiến cho sự phát triển kinh tế của vùng này còn gặp nhiều khó khăn.

Bảng 6: Một vài chỉ số về chênh lệch phát triển vùng của Italia năm 1951

	Miền Nam, Hải đảo	Miền Bắc - Trung
Tiêu dùng cá nhân bình quân đầu người (nghìn lira Italia)	165	268
Tỷ trọng lao động trong các lĩnh vực kinh tế (%):		
+ Nông nghiệp:	34,0	19,3
+ Công nghiệp	42,7	40,8
+ Dịch vụ:	23,3	39,9
Tỷ lệ thất nghiệp (%)	9,2	8,7

Nguồn: Tito Bianchi, The Origins of Regional Policy in Italia: The Role of Theory and Practice, 17 July 2003.

Tình trạng phát triển kinh tế thiếu cân đối giữa các vùng lãnh thổ của Italia diễn ra trong một thời gian dài và đến khi Thế Chiến II kết thúc thì vấn đề này mới bắt đầu được các chính phủ thời hậu chiến chú ý tới. Lúc này, Italia ở trong tình trạng hỗn hợp: mới thoát khỏi chiến tranh với các cơ sở sản xuất bị

tàn phá hoặc xuống cấp nghiêm trọng nhưng lại có rất nhiều cơ hội phát triển kinh tế mở ra trước mắt. Sự khác biệt Bắc – Nam vào thời điểm này lại càng trở nên rõ nét hơn. Khả năng sản xuất của toàn nền kinh tế suy giảm nhưng riêng ở miền Nam Italia lại có thêm một vấn đề nữa: công nghiệp kém phát triển, nông nghiệp có tình trạng tập trung đất đai và quyền sở hữu vào một số lượng nhỏ các doanh nghiệp nông nghiệp và gắn với đó là trình độ lao động còn hạn chế, điều kiện hạ tầng chưa phát triển. Những khác biệt kể trên phần nào được minh hoạ trong bảng 6.

Trong thời kỳ từ cuối những năm 1960 đến đầu những năm 1970, vùng lãnh thổ phía Bắc tiếp tục phát triển mạnh với sự nổi lên của các khu công nghiệp trọng điểm mà điển hình là khu vực phát triển được gọi là *tam giác công nghiệp* nối liền ba thành phố lớn có trình độ phát triển hàng đầu là Torino, Milano và Genova. Trong thời kỳ này, đây là vùng có tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh nhất Italia và kéo theo nó là sự bùng nổ các hoạt động sản xuất kinh doanh, công cuộc công nghiệp hoá

được thúc đẩy và dẫn dắt bởi các tập đoàn lớn trong nước cũng như tập đoàn đa quốc gia trong lĩnh vực sản xuất và chế tạo máy móc. Tuy nhiên đến cuối thập kỷ 70 thì hầu hết các doanh nghiệp này đã phải đương đầu với cuộc cạnh tranh khốc liệt về nguồn nguyên liệu, thị trường tiêu thụ sản phẩm. Cùng lúc, nền kinh tế phía Bắc lại vấp phải vấn đề khá nan giải khác là làn sóng di cư của người lao động từ các vùng miền Nam (*Mezzogiorno*) tràn lên miền Bắc. Thống kê của ISTAT cho thấy trong thời kỳ 1962 – 1974 có tới 2,2 triệu người rời bỏ các vùng miền Nam lạc hậu để lên phía Bắc tìm việc làm và điều này gần như đã dẫn tới cuộc khủng hoảng thừa trong thị trường lao động. Với bối cảnh như vậy, các chính sách vĩ mô của chính phủ về phát triển kinh tế vùng đã bộc lộ rất nhiều bất cập, tỏ ra không mấy hiệu quả trong khắc phục tình trạng chênh lệch giữa các vùng lãnh thổ và không phát huy được hiệu lực trong cân đối, điều hoà các nguồn lực của quốc gia cho phù hợp với những xu thế phát triển khác nhau trên toàn quốc.

Cũng trong thời gian các năm từ 1960 đến 1980, vùng lãnh thổ miền Nam chưa thực sự có được một

chiến lược phát triển dài hạn phù hợp nền kinh tế vùng vẫn mang một đặc trưng chính là tập trung phát triển các doanh nghiệp nông nghiệp, chủ yếu hoạt động nông thôn. Theo đánh giá của Ủy ban Châu Âu khi thực hiện Chương trình viện trợ tài chính, khoa học và công nghệ thời kỳ này thì vùng miền Nam *Mezzogiorno* của Italia trong suốt một thời gian dài luôn có tỷ lệ thất nghiệp rất cao với mức trung bình 22,4%/năm và xét về phát triển giới tính thì có tới 30% nữ giới không có việc làm. 80% hệ thống cơ sở hạ tầng tại khu vực nông thôn miền Nam là trong tình trạng xuống cấp hoặc quá tồi tệ, trình độ giáo dục, đào tạo việc làm, công nghệ thông tin đều cho thấy sự chênh lệch rất lớn so với mức bình quân chung toàn xã hội Italia.

Những khác biệt được thể hiện qua các chỉ số trong bảng 6 là rất đáng kể và luôn thu hút được sự quan tâm của chính phủ trong việc tìm biện pháp can thiệp. Trên thực tế, vấn đề miền Nam đã được đưa vào trong chương trình nghị sự của hầu hết các chính phủ thành lập ở Italia kể từ sau Thế Chiến II đến nay. Dù rằng tính đến đầu thập kỷ 90, quá trình phát triển kinh tế đã đem lại những chuyển

biến nhất định tại vùng miền Nam kém phát triển nhưng các nỗ lực can thiệp và điều chỉnh dường như không thực sự có tính bền vững. Trình độ phát triển tại vùng miền Nam và hải đảo đã được nâng cao nhưng vẫn chưa thể đuổi kịp được trình độ phát triển chung của toàn quốc.

1.2. Từ giữa thập kỷ 90 đến nay

Kể từ giữa thập kỷ 90 trở đi, tình hình phát triển kinh tế theo vùng lãnh thổ của Italia đã có nhiều chuyển biến đáng kể theo đó trình độ phát triển tại vùng tụt hậu miền Nam bắt đầu được cải thiện mà nguyên nhân chủ yếu là do tốc độ tăng trưởng kinh tế được phục hồi và tiến tới duy trì được tốc độ tăng nhanh hơn tốc độ trung bình toàn quốc. Bảng 7 phản ánh những chênh lệch về GDP giữa các vùng lãnh thổ miền Bắc, Trung và Nam của Italia trong thời gian gần đây, cùng tốc độ tăng trưởng của các vùng theo đó GDP của miền Nam (bao gồm cả các hải đảo) đến năm 2002 là 255.292 triệu euro tức là khoảng 25% GDP toàn quốc. Con số này được đặt trong bối cảnh là dân số miền Nam và hải đảo chiếm tới 36% dân số toàn Italia và diện tích miền Nam chiếm tới hơn 40% tổng diện tích lãnh thổ.

Bảng 7: GDP tính theo vùng lãnh thổ *

Vùng lãnh thổ	GDP (triệu euro, tính theo giá 1995)				% tăng so với năm trước		
	1990	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Italia	893.314	1.016.192	1.034.549	1.038.394	3,1	1,8	0,4
Trung Bắc	670.694	767.250	780.269	782.238			
Bắc:	485.840	557.460	565.997	565.969			
- Tây Bắc	284.383	327.445	333.009	332.780			
- Đông Bắc	201.457	230.015	232.989	233.189			
Trung	136.780	209.790	214.271	216.268			
Miền Nam	225.587	248.059	253.481	255.292			

* Tổng GDP các vùng không tương ứng với GDP toàn quốc do nhiều loại hoạt động kinh tế không được tính theo vùng lãnh thổ nhưng vẫn đóng góp vào GDP.

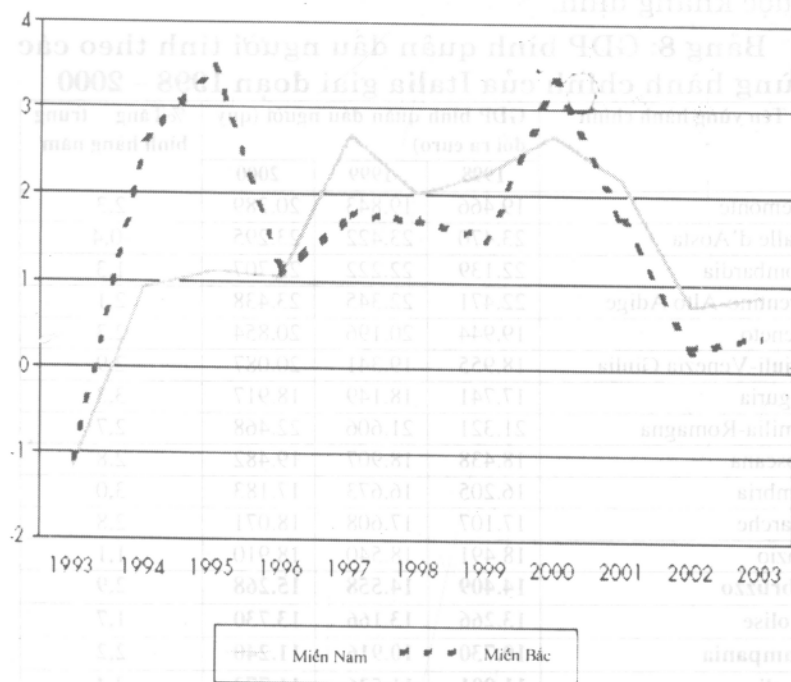
Nguồn: Số liệu trong Báo cáo của ISTAT: *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese* - 2003, Volume II.

Có thể khẳng định một thực tế rằng sự chênh lệch trong trình độ phát triển, mức sống giữa các vùng miền Nam và Bắc của Italia là có thật và đã tồn tại trong suốt một quá trình phát triển lịch sử rất dài. Dù miền Nam Italia chiếm một diện tích lãnh thổ tương đối lớn và có nhiều nguồn tài nguyên

thiên nhiên hơn so với các vùng miền Bắc và Trung nhưng những lợi thế này lại không tạo ra cho miền Nam động lực phát triển cần thiết. Tuy nhiên, khi theo dõi số liệu về tốc độ tăng trưởng kinh tế trong khoảng 10 năm trở lại đây (Biểu đồ 1) thì cũng cần phải thừa nhận rằng miền Nam đang đạt tốc độ tăng trưởng ngày càng cao hơn so với miền Bắc, tức là khoảng cách về trình độ phát triển đã phần nào được thu hẹp lại.

Xét trong giai đoạn gần đây nhất là 1999 – 2002, tăng trưởng GDP trung bình hàng năm của Italia tính theo giá cố định là 1,8% và đóng góp vào đó là tốc độ tăng trưởng tương đối cao hơn của miền Nam với mức trung bình hàng năm là 1,9%. Mục tiêu của chính sách phát triển vùng được Chính phủ Italia thực hiện nhiều năm qua là thúc đẩy tăng trưởng ở miền Nam và duy trì một nhịp độ tăng trưởng cao hơn mức tăng trung bình toàn quốc. Nếu xét ở góc độ này thì có thể nói quá trình đuổi kịp và thu hẹp khoảng cách giữa miền Nam và phần còn lại của đất nước đã và đang diễn ra. Tuy nhiên, ý kiến đánh giá cho rằng quá trình bắt kịp này chưa thực sự vững chắc thể hiện ở chỗ

Biểu đồ 1: Tăng trưởng GDP giữa miền Bắc và miền Nam Italia (%)



Nguồn: Số liệu từ Báo cáo của ISTAT: *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese* - 2003, Volume I.

miền Nam vẫn không tránh được xu thế giảm tốc độ tăng trưởng toàn quốc trong các năm từ 2000 đến 2002, nhưng có thể nói các tiến triển chung là tích cực và đặc biệt khi xem xét các chỉ số về tăng trưởng GDP bình quân đầu người (bảng 8) tính theo từng

vùng thì xu hướng tăng trưởng tích cực này có thể được khẳng định.

Bảng 8: GDP bình quân đầu người tính theo các vùng hành chính của Italia giai đoạn 1998 – 2000

Tên vùng hành chính	GDP bình quân đầu người (quy đổi ra euro)			%Tăng trung bình hàng năm
	1998	1999	2000	
Piemonte	19.466	19.843	20.389	2,3
Valle d'Aosta	23.470	23.422	23.295	-0,4
Lombardia	22.139	22.222	22.707	1,3
Trentino-Alto Adige	22.471	22.345	23.438	2,1
Veneto	19.944	20.196	20.854	2,3
Friuli-Venezia Giulia	18.955	19.341	20.087	2,9
Liguria	17.741	18.149	18.917	3,3
Emilia-Romagna	21.321	21.606	22.468	2,7
Toscana	18.438	18.907	19.482	2,8
Umbria	16.205	16.673	17.183	3,0
Marche	17.107	17.608	18.071	2,8
Lazio	18.491	18.540	18.910	1,1
Abruzzo	14.409	14.558	15.268	2,9
Molise	13.266	13.166	13.730	1,7
Campania	10.730	10.916	11.240	2,2
Puglia	11.001	11.526	11.773	3,4
Basilicata	12.188	12.755	12.825	2,6
Calabria	10.219	10.624	10.900	3,3
Sicilia	11.116	11.268	11.659	2,4
Sardegna	12.737	12.954	13.215	1,9
<i>Toàn bộ Italia</i>	<i>16.829</i>	<i>17.091</i>	<i>17.593</i>	<i>2,2</i>

Ghi chú: Toàn bộ lãnh thổ Italia được chia thành 20 vùng hành chính thuộc sự quản lý của chính quyền cấp vùng trong đó các vùng hành chính **in đậm** là thuộc miền Nam **Mezzogiorno** (bao gồm 8 vùng hành chính).

Nguồn: ISTAT, 2003.

Số liệu ở bảng 8 cung cấp những thông tin chung về GDP bình quân đầu người của Italia qua các năm và cũng thể hiện khá rõ xu hướng tăng trưởng của các vùng hành chính¹. Số liệu cho thấy GDP bình quân đầu người của miền Nam thấp hơn rất nhiều so với miền Bắc và so với mức trung bình toàn quốc. Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng GDP ở miền Nam cũng tương đối cao so với mức trung bình toàn quốc và thể hiện các tiến triển rất lạc quan tại vùng này. Từ tình hình phát triển kinh tế vùng thể hiện qua các số liệu kể trên, ta có thể nhận thấy những xu hướng phát triển kinh tế vĩ mô theo vùng lãnh thổ của Italia như sau:

- Trong giai đoạn 1990 – 2002, tốc độ tăng trưởng GDP trung bình hàng năm tính theo giá cố định trên toàn lãnh thổ Italia là vào khoảng 1,8% và khi xem xét theo các vùng lãnh thổ thì nhìn chung các

¹ Các vùng hành chính của Italia được Chính phủ Italia phân chia để quản lý hành chính trong đó mỗi vùng hành chính (*administrative region*) có nhiều tỉnh (*province*). Khái niệm *vùng hành chính* này được phân biệt với *vùng lãnh thổ* là đối tượng nghiên cứu của đề tài theo đó Italia được phân chia thành 3 vùng lãnh thổ chính là vùng miền Bắc, miền Trung và miền Nam (riêng miền Nam còn được gọi là vùng Mezzogiorno theo tên gọi tiếng Italia) (chú thích của tác giả đề tài).

vùng miền Nam có tốc độ tăng trưởng cao hơn cả (theo số liệu của ISTAT là khoảng 1,9%) so với tốc độ của miền Bắc và Trung (1,7%). Theo các tính toán của Cơ quan thống kê Italia thì mức tăng trưởng thấp hơn ở miền Bắc cũng có thể được phân chia thành hai cấu thành chính trong đó hoạt động kinh tế ở vùng Đông Bắc hiệu quả hơn với tốc độ tăng trưởng 1,9% và vùng Tây Bắc có phần chậm hơn với tốc độ tăng trưởng 1,5%. Ngoài ra, miền Trung vẫn luôn đạt tốc độ tăng trưởng trung bình năm giai đoạn 1990 – 2002 cao nhất là 2%.

- Xét về giá trị gia tăng tạo ra tính theo giá cố định, các kết quả tăng trưởng vùng đạt được cũng tương tự với tốc độ tăng trưởng với tỷ lệ tăng hàng năm giai đoạn 1990 – 2002 đạt khoảng 1,8% và chỉ số về giá trị gia tăng tạo ra cũng được khẳng định là đạt giá trị tích cực trong toàn quốc với sự phục hồi mạnh của miền Nam góp phần làm khoảng cách tăng trưởng so với miền Bắc ngày càng được thu hẹp lại. Nhìn chung trong suốt giai đoạn phân tích kể trên, miền Nam Italia – nơi sinh sống của hơn 36% dân số đã đạt tốc độ tăng cao hơn so với mức trung

bình toàn quốc, từ đó làm tăng sự đóng góp vào cấu thành giá trị gia tăng chung của toàn nền kinh tế từ 23% vào đầu 1990 lên 25% vào đầu năm 2003.

Bảng 9: Giá trị gia tăng do mỗi đơn vị lao động tạo ra

Vùng lãnh thổ	Giá trị gia tăng tính theo giá cơ bản (euro)				Chỉ số so sánh Italia = 100		
	1999	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Italia	42.454	44.292	45.832	46.720	100	100	100
Bắc	45.228	46.942	48.543	49.452	106,0	106,9	105,8
Trung	43.426	44.856	46.618	47.444	101,3	101,7	101,6
Miền Nam	37.567	38.815	40.164	41.059	87,6	87,6	87,9

Nguồn: ISTAT, 2004.

- Một chỉ số tính toán quan trọng khác mà Cơ quan thống kê Italia thường đưa ra là giá trị gia tăng do mỗi đơn vị lao động tạo ra. Nhìn chung chỉ số này thể hiện sự hội nhập ngày càng cao giữa các vùng lãnh thổ trên toàn quốc, tức là sự bắt kịp của người lao động miền Nam tới mức năng suất lao động của miền Bắc. Trong giai đoạn từ 1999 đến 2002, tuy tỷ trọng % so với mức chung toàn quốc không có thay đổi đáng kể nhưng xét về giá trị gia

tăng tuyệt đối tạo ra thì miền Nam đã có cải thiện đáng kể (bảng 9).

Cần khẳng định là vấn đề phát triển chênh lệch giữa các vùng không chỉ là vấn đề riêng của Italia và còn là mối quan tâm chung của toàn Liên minh Châu Âu. Đặc biệt là kể từ khi 10 thành viên mới gia nhập EU vào ngày 1- 5- 2004, EU đã trở thành khối liên kết kinh tế lớn nhất thế giới với thị trường khổng lồ có sức mua cao của hơn 450 triệu dân. Thế nhưng việc này cũng kéo theo sự gia tăng về khoảng cách phát triển giữa các quốc gia thành viên và giữa các vùng. Sự khác biệt trong phát triển vùng của EU 25 thành viên đã lớn gấp đôi sự khác biệt của EU 15 thành viên khi tổng số vùng kinh tế đã lên tới 254 vùng với sự khác biệt rất đáng kể xét từ mọi khía cạnh kinh tế, văn hoá, xã hội.... Trong bối cảnh khu vực với những thay đổi rất lớn như đã kể trên, vấn đề phát triển vùng của một quốc gia thành viên EU như Italia cũng đòi hỏi được đánh giá, xem xét lại và thúc đẩy những điều chỉnh phù hợp để đáp ứng được thực tế phát triển. Tóm lại, vấn đề chính sách phát triển vùng của Italia cần được đánh giá lại trong

khuôn khổ gắn kết với các chính sách chung của EU do những lợi thế có được trong thời gian trước hiện đã mất đi và mỗi quốc gia thành viên, đặc biệt là các quốc gia thành viên cũ phải đối đầu với những thách thức của quá trình khu vực hoá khi mở rộng EU và khi Quỹ Gắn kết Châu Âu (Cohesion Fund) lúc này phải điều chỉnh lại cách vận hành và phân bổ chi tiêu theo hướng phải tăng thêm các khoản tài chính dành cho các quốc gia thành viên mới trong khi đóng góp của các thành viên mới này vào Quỹ lại không tăng tương ứng.

2. Chính sách phát triển vùng của Italia thời kỳ từ sau Thế Chiến II đến giữa thập kỷ 90

2.1. Các đặc điểm chung của chính sách phát triển vùng

Phân tích thực trạng phát triển kinh tế từng vùng nói chung và các khu vực điển hình riêng, có thể nhận thấy một trong những đặc trưng cơ bản đó là trong suốt một thời gian tương đối dài, các khu vực kinh tế của từng vùng đã có những biến chuyển khá đa dạng, xu hướng đồng nhất và phân cực luôn diễn ra với các

chiều hướng khác nhau. Sự biến động như vậy luôn bị chi phối trực tiếp của các chính sách phát triển cho từng vùng trong các thời điểm khác nhau.

Trong bối cảnh xu hướng phát triển mất cân đối giữa hai vùng miền Bắc và miền Nam có xu hướng gia tăng thì Chính sách phát triển vùng được Chính phủ Italia thực hiện trong thời kỳ trước những năm 1990 mang đặc trưng chung là *sự phức tạp và chồng chéo* trong quan hệ hợp tác và cùng ra quyết định của các cấp lãnh đạo khác nhau của Chính phủ trung ương và địa phương. Tính phức tạp đó đã dẫn tới sự *trì hoãn và chậm trễ* trong các chính sách phát triển diễn ra suốt một thời kỳ dài tính từ sau khi kết thúc Thế Chiến II (1945) và vấn đề này mãi cho tới năm 1977, mới phần nào được khắc phục khi bộ máy lập pháp Italia hoàn tất công tác sửa đổi Hiến pháp và tạo dựng một khuôn khổ pháp lý đầy đủ, hoàn thiện nhằm đưa ra những quy định cụ thể về việc thiết lập cơ quan quản lý hành chính, phân cấp về quyền lực cho mỗi vùng lãnh thổ để thực hiện các chính sách phát triển vùng tương ứng.

Lý giải thường thấy nhất đối với vấn đề chính sách phát triển vùng của Italia thời kỳ đầu là chính sách này chịu ảnh hưởng của hai nhân tố: sự tác động của *các tư tưởng kinh tế mới thời hậu chiến* và mối quan ngại về chính trị của các nhà lập chính sách Italia gắn với chủ trương tranh thủ hỗ trợ của Hoa Kỳ trong phục hồi và phát triển kinh tế thời hậu chiến thực hiện trong khuôn khổ *Kế hoạch Marshall*. Các chính phủ thay đổi liên tiếp tại Italia thời kỳ này luôn chịu ảnh hưởng mạnh của Hoa Kỳ trong cuộc đấu tranh giữa các thế lực thân phương Tây và xu hướng gây ảnh hưởng của khối XHCN Đông Âu. Chính vào thời điểm nhạy cảm đầu những năm 1950 này mà Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam được thành lập để vừa phục vụ mục đích khắc phục sự phát triển chênh lệch giữa các vùng lãnh thổ, vừa để tranh thủ sự ủng hộ của đại đa số tầng lớp dân lao động tại những vùng nghèo khó này. Nhìn chung, bối cảnh phát triển chung của toàn khu vực Châu Âu đến giữa những năm 1950, đã bắt đầu có biến chuyển mạnh mẽ và tiếp theo đó là những năm 1960, với tốc độ tăng trưởng kinh tế cao đã làm chuyển biến mạnh các điều kiện tạo ra mức độ hội nhập nhất định giữa các nước Tây Âu. Trong bối

cảnh này, vấn đề phát triển vùng của Italia đã được chú ý tới với tư tưởng kinh tế chủ đạo coi sự can thiệp của Chính phủ vào phát triển vùng là mang tính quyết định đối với hiệu quả phát triển.

Có thể nói, một trong những nguyên nhân khiến Chính phủ Italia quyết định can thiệp sâu vào vấn đề phát triển tại các vùng miền Nam chính là do xu hướng biến động có phần tiêu cực ở vùng này khiến miền Nam ngày càng tụt hậu so với phần còn lại của đất nước xét theo mọi tiêu chí kinh tế, phát triển xã hội, mức sống của dân cư, an ninh, phúc lợi... Việc này đã tạo sức ép rất mạnh đối với Chính phủ trung ương đòi hỏi chính phủ phải có chính sách can thiệp phù hợp để thúc đẩy phát triển vùng. Trên tinh thần đó một chính sách can thiệp phát triển vùng trên quy mô lớn và dự kiến thực hiện dài hạn đã được xây dựng và thực thi tại miền Nam Italia. Chính sách phát triển vùng này đã nhanh chóng được toàn bộ dân chúng biết tới với tên gọi chính sách của những *Can thiệp bất thường*¹ mà nền tảng của nó là thúc đẩy đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước vào miền Nam và *can thiệp trực tiếp* vào phát

¹ Tên gọi tiếng Italia là *Gli Interventi Straordinari* được thúc đẩy thực hiện vào đầu thập kỷ 1950 và tiếp tục trong một thời gian rất dài về sau.

triển vùng. Nguồn tài chính dành cho can thiệp phát triển được huy động từ nhiều kênh tín dụng khác nhau và hầu hết các nguồn lực được tập trung cho thể chế tài chính quan trọng nhất có tên gọi Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam¹. Quỹ này được coi là điểm khởi đầu quan trọng cho tất cả các chính sách phát triển vùng từng được thực hiện cho tới nay. Quỹ Tín dụng và các cuộc "Can thiệp bất thường" có hàm ý ban đầu là để nhấn mạnh thực tế các nhà lập chính sách Italia muốn đây chỉ là những can thiệp ngoại lệ, mang tính bổ sung thêm cho các thủ tục thông thương và cùng được điều tiết bởi các quy định giống nhau. Chính sách can thiệp đã thể hiện sự cam kết rõ ràng trong giải quyết vấn đề chênh lệch phát triển giữa các vùng. Trên thực tế, chính sách can thiệp phát triển thời kỳ này được thực hiện trong bối cảnh tương đối thuận lợi khi các tư tưởng kinh tế mới trở nên nổi trội trong chính phủ với đánh giá lạc quan về khả năng của nhà nước trong thúc đẩy và lập kế hoạch cho tăng trưởng kinh tế. Ngoài ra, các công nghệ mới được phát minh hứa

¹ Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam - *Cassa per il Mezzogiorno* được thành lập vào đầu thập kỷ 1950 trong khuôn khổ chương trình can thiệp đặc biệt nhằm thúc đẩy phát triển các vùng miền Nam Italia.

hện những cải thiện đáng kể của điều kiện kinh tế - xã hội cùng một môi trường kinh tế luôn đòi hỏi phải xây dựng lại khả năng sản xuất đã bị tàn phá trong chiến tranh.

Can thiệp bất thường đã nhanh chóng trở thành một nội dung hết sức quan trọng của chính sách kinh tế Italia thời hậu chiến và được thực hiện kéo dài trong hơn 40 năm - từ 1950 đến đầu thập kỷ 90. Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam luôn đóng vai trò chủ đạo trong điều phối, can thiệp phát triển với tư cách thể chế tài chính quan trọng nhất trong việc thực hiện chính sách phát triển vùng với thẩm quyền rất lớn được Chính phủ trung ương giao phó trong phát triển nông nghiệp, cơ sở hạ tầng và công nghiệp tại những vùng nghèo nhất của đất nước - tức là vùng miền Nam của Italia. Theo đúng thiết kế ban đầu của mình, Quỹ Tín dụng được tài trợ từ ngân sách của chính phủ với các khoản chuyển giao tài chính dài hạn, được đảm bảo tính độc lập đối với các lần phân bổ ngân sách thường niên để Quỹ mang tính chất phi chính trị và được tự do theo đuổi các mục đích mang tính "kỹ thuật" của mình. Trong

suốt quá trình tồn tại hơn 40 năm của mình, Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam đã nhận được các khoản tài chính khổng lồ với tổng chi tiêu lên tới 185 tỷ đôla Mỹ, tức là tương đương với 0,74% GNP của Italia trong suốt thời kỳ này¹. Cũng trong thời kỳ này, Quỹ Tín dụng đã sử dụng 61% tổng nguồn tài chính để đầu tư trực tiếp cho cơ sở hạ tầng và ngành công nghiệp của Nhà nước. Một phần quan trọng khác khoảng 25% được cung cấp dưới dạng tín dụng và vay ưu đãi cho các công ty tư nhân trong ngành công nghiệp đầu tư tại miền Nam.

Nói chung, các chính sách được Chính phủ Italia thực hiện từ đầu thập kỷ 50 đến đầu thập kỷ 90 cũng đã phát huy được những tác dụng nhất định và đem lại nhiều thành công với những chuyển biến đáng chú ý nhất bao gồm:

- Chỉ trong vòng 2 năm kể từ khi bắt đầu thực hiện, đã có dấu hiệu khởi sắc trong phát triển miền Nam thể hiện qua nhiều chỉ số phát triển kinh tế - xã hội được đem ra so sánh.

¹ Số liệu thống kê của ISTAT.

- Khoảng cách về GDP bình quân đầu người phần nào được thu hẹp.

- Mô hình khu công nghiệp tập trung được hình thành và kéo theo đó là làn sóng di cư được gọi là di cư “ngược” tức là rất nhiều người lao động trước kia bỏ miền Nam để lên miền Bắc tìm việc làm nay trở lại miền Nam làm việc.

- Do có những chính sách ưu đãi nhất định của Chính phủ nên cơ hội việc làm ở miền Nam có nhiều hơn và môi trường làm việc cũng đã tốt hơn.

Đến đầu thập kỷ 90, trước những biến chuyển lớn gắn với xu thế phát triển kinh tế - xã hội của toàn khối EU nói chung và Italia nói riêng, chính sách phát triển khu vực của Italia theo đó cũng đã có những thay đổi khá rõ nét. Bước đầu Chính phủ buộc phải thực hiện chính sách tài chính thắt chặt nhằm thực hiện cam kết khu vực để đáp ứng các yêu cầu để ra khi gia nhập khối các quốc gia sử dụng đồng tiền chung Châu Âu. Tiếp đó, các chương trình tài chính thực hiện ở cấp độ toàn khu vực EU, nhất là các quỹ tài chính của EU được cơ cấu lại theo

hướng cắt giảm bớt đầu tư cho các vùng khó khăn. Ngoài ra, EU cũng thống nhất đưa ra các quy định liên quan tới hoạt động của các quỹ đầu tư quốc gia mà các nước thành viên cần tuân theo nên đã có ảnh hưởng rất lớn tới các chính sách của Chính phủ Italia dành ưu đãi cho miền Nam. Từ đó, Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam đã chấm dứt hoạt động và các hình thức can thiệp phát triển bắt buộc phải thay đổi theo phương thức và mô hình khác. Cho dù Quỹ đã mang lại nhiều chuyển biến tích cực nhưng các ý kiến chỉ trích vẫn cho rằng các kết quả đạt được trong hơn 40 năm hoạt động của nó là hết sức khiêm tốn và không tương xứng với nguồn lực khổng lồ mà Italia đã dành cho Quỹ phát triển. Có ba lập luận chính được đưa ra để khẳng định những hạn chế và hiệu quả kém của Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam: 1) Thứ nhất, cần dựa vào bằng chứng hiển nhiên rằng khoảng cách về mức thu nhập giữa miền Nam và miền Bắc tuy có thu hẹp lại đôi chút nhưng mức này rất nhỏ và có những thời kỳ dài hầu như không có tiến triển nào đáng kể; 2) Thứ hai, thực tế là các khoản đầu tư quy mô lớn cho công

ngiệp miền Nam đã không tạo ra được các tác động gắn kết mong muốn và trong nhiều trường hợp cho thấy đó là các biện pháp phi kinh tế; 3) Cuối cùng, các khoản đầu tư trực tiếp của Nhà nước và các kích thích tài chính đã kéo theo nạn tham nhũng nặng nề và làm sai lệch các hành vi kinh tế tại khu vực miền Nam và trong chừng mực nhất định góp phần làm huỷ hoại môi trường kinh tế tại đây.

Cuối cùng thì các cách làm cũ trong chính sách phát triển miền Nam đã hoàn toàn bị loại bỏ và việc này đã dẫn tới những tác động rất lớn về mặt kinh tế – xã hội theo đó mô hình đầu tư vùng theo kiểu kế hoạch hoá và can thiệp trực tiếp trước đó được sửa đổi và chuyển sang cách làm là Chính phủ trung ương sẽ đưa ra những định hướng vĩ mô về phát triển cho từng vùng và dựa trên cơ sở những định hướng này mà thực hiện tái phân bổ các nguồn lực kinh tế, tài chính dành cho phát triển xã hội. Sự thay đổi về chính sách này đồng thời cũng gắn với yêu cầu phải nâng cao năng lực quản lý trực tiếp của các cơ quan chính quyền địa phương và đảm bảo phối hợp đồng bộ trong công tác điều hành từ trung

ương tới địa phương để nâng cao hiệu quả cho các dự án đầu tư phát triển nông nghiệp, nông thôn, phát triển hạ tầng xã hội ở miền Nam Italia.

2.2. Một số chính sách phát triển vùng chủ yếu

2.2.1. Chính sách phát triển quốc gia thực hiện tại vùng lãnh thổ miền Bắc

Như đã đề cập ở Chương 1, nhìn chung Italia không có chính sách phát triển vùng dành riêng cho miền Bắc và các nỗ lực chính sách chủ yếu được tập trung vào vùng miền Nam kém phát triển. Tuy nhiên, bối cảnh phát triển của đất nước thời kỳ sau khi kết thúc Thế Chiến II cho thấy toàn bộ nền kinh tế Italia đã bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi cuộc chiến và nền kinh tế của cả miền Bắc cũng như miền Nam đều trong tình trạng bị chiến tranh tàn phá. Từ đó cần phải thực hiện một chính sách phát triển chung áp dụng toàn quốc để bước đầu khắc phục hậu quả chiến tranh và kế hoạch dài hạn sẽ là thúc đẩy phát triển, hội nhập khu vực. Như vậy, chính sách phát triển quốc gia đã được thực hiện tại vùng miền Bắc, giúp vùng lãnh thổ này nhanh

chóng phục hồi, phát triển và trong suốt một thời gian dài luôn duy trì được sự ổn định trong tăng trưởng kinh tế với tỷ lệ thất nghiệp thấp, sản lượng công nghiệp tăng cao, các chỉ số hàng tiêu dùng, xuất khẩu gia tăng ổn định. Sự thành công trong phát triển của vùng này có được là nhờ chính phủ đã thực thi các chính sách phát triển quốc gia với hiệu quả cao đạt được tại miền Bắc như:

Chính sách cung cấp dịch vụ (còn được gọi là Chính sách REAL): Mục tiêu của chính sách là lập các chương trình hỗ trợ, cung cấp cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong vùng các loại hình dịch vụ nhằm tăng cao khả năng sản xuất cũng như nâng cao khả năng xuất khẩu của các doanh nghiệp này. Các chương trình đầu tư thực hiện theo chủ trương này chủ yếu bao gồm các hoạt động như chia sẻ và phổ biến thông tin về xu hướng thị trường, các dịch vụ tư vấn thuế, tổ chức cũng như cách thức quản lý doanh nghiệp.

Chính sách khuyến khích chuyển giao và đổi mới công nghệ: Với mục tiêu thiết lập những khu công nghệ cao, các trung tâm phát triển và các thư viện khoa học, chính sách này hướng tới hỗ trợ công tác

ngiên cứu phát triển và chuyển giao ứng dụng công nghệ mới cho từng lĩnh vực kinh tế cũng như từng doanh nghiệp cụ thể. Các biện pháp chính sách đã góp phần hỗ trợ các doanh nghiệp miền Bắc đẩy nhanh tiến độ ứng dụng thành tựu khoa học công nghệ để phục vụ phát triển sản xuất, kinh doanh.

Chương trình hỗ trợ tín dụng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ: Chương trình này đặt mục tiêu là tạo điều kiện cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ có cơ hội dễ dàng hơn trong việc vay vốn từ ngân hàng và bảo đảm khoản tiền vay. Trên thực tế, sự hình thành và phát triển của rất nhiều doanh nghiệp vừa và nhỏ cũng là đặc trưng nổi trội của mô hình phát triển kinh tế Italia thời gian qua. Theo thống kê của ISTAT, tính đến giữa thập kỷ 90, Italia có khoảng 3,8 triệu doanh nghiệp vừa và nhỏ¹ hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ, một số ít là doanh nghiệp nông nghiệp nhưng lại có hàm lượng dịch vụ cao mà tiêu biểu là các doanh nghiệp kinh doanh du lịch nông nghiệp tại các vùng nông thôn. Như vậy, các doanh nghiệp này đã có đóng góp rất tích cực cho công cuộc phát triển kinh tế nói

¹ Theo cách phân loại của Cơ quan thống kê Italia, doanh nghiệp vừa và nhỏ là doanh nghiệp có dưới 100 người lao động.

chung và một trong những ưu tiên của Chương trình hỗ trợ tín dụng của Chính phủ Italia là dành ngân quỹ cho phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ tại miền Nam. Theo đánh giá của các nhà lập chính sách, việc này sẽ đem lại những lợi ích quan trọng là làm tăng *tính linh hoạt* của cơ cấu kinh tế miền Nam do các doanh nghiệp vừa và nhỏ luôn linh hoạt khi tham gia và rút khỏi thị trường. Việc này về dài hạn sẽ làm cho nền kinh tế dễ dàng thích nghi hơn với những biến động của thị trường toàn quốc và khu vực, tức là tạo nên tảng tốt cho tăng trưởng ổn định.

Chính sách thị trường lao động: Với chính sách này, chính phủ thiết lập các văn phòng, trung tâm tư vấn, đào tạo, giới thiệu việc làm cho từng khu vực khác nhau. Các trung tâm này được kết nối với nhau qua các mạng thông tin, truyền thông góp phần thu thập, khai thác thông tin và điều phối hoạt động cung ứng lao động, đồng thời vận hành cơ chế chia sẻ thông tin về các xu hướng thị trường. Chính sách này cũng giúp các bên quan tâm có thể cam kết với nhau để cùng khai thác một cách có hiệu quả các thành tựu đạt được từ Chương trình phát triển nguồn nhân lực. Ngoài ra, thực hiện chủ trương của

chính sách lao động, rất nhiều dự án liên quan đã được thực hiện trong thời gian qua và đã có đóng góp tích cực vào nâng cao tay nghề cho lực lượng lao động trẻ tại các địa phương, cung cấp kịp thời nguồn lao động có tay nghề cao cho chương trình trọng điểm quốc gia, ngăn chặn và giảm thiểu làn sóng di cư lao động giữa các vùng miền để tạo nền tảng cho sự ổn định chung trên toàn quốc.

Chương trình phát triển du lịch địa phương: Đây cũng là một biện pháp phát triển vùng quan trọng đã và đang được thúc đẩy và phát triển tại nhiều vùng khác nhau, nhằm phát huy và khai thác lợi ích so sánh của mỗi vùng miền và đồng thời đem lại lợi ích chung cho cả nước.

2.2.2. Chính sách phát triển vùng lãnh thổ miền Nam

Yêu cầu về thúc đẩy phát triển vùng lãnh thổ miền Nam của Italia càng ngày càng trở nên bức xúc do các vùng miền Nam luôn bị bỏ lại phía sau trong tiến trình phát triển chung toàn quốc. Vấn đề phát triển vùng từ lâu đã được đưa vào chương trình nghị sự về phát triển ở cả cấp độ quốc gia (Italia) và cấp độ khu vực (phát triển các vùng của EU). Tại cấp độ

quốc gia, các chính phủ hình thành tại Italia kể từ sau khi Thế Chiến II kết thúc đến giữa thập kỷ 90 đã liên tục xây dựng nhiều chương trình phát triển khác nhau và các chương trình này đều xoay quanh hoạt động của thể chế quan trọng nhất như đã trình bày ở phần trước là Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam. Nhìn chung, các chương trình phát triển trong thời kỳ này đều thực hiện thông qua Quỹ Tín dụng và không mang tính dài hạn, thiếu sự phát triển kế tiếp nên hiệu quả chưa cao. Có thể lấy ví dụ về một số chính sách phát triển như *Kế hoạch Phát triển vùng Mezzogiorno* (MDP) thực hiện theo nhiều giai đoạn, bắt đầu từ cuối những năm 1970 nhưng cuối cùng các kết quả đem lại đều rất khiêm tốn và không được như mong đợi ban đầu. Các nguồn tài chính dành cho phát triển vùng được huy động từ nhiều nguồn khác nhau nhưng quan trọng nhất vẫn là nguồn tài chính từ ngân sách do Chính phủ trung ương Italia phân bổ theo chủ trương chung khi thực hiện chính sách phát triển vùng. Các mục tiêu đặt ra cho kế hoạch phát triển những năm này là không chỉ nâng cao hiệu quả đầu tư và phát triển vùng

theo quy định cụ thể trong các chương trình quốc gia mà còn hướng tới việc truyền tải những khái niệm mới về phát triển vùng cho dân chúng hiểu rõ và biến nó thành những kế hoạch hành động cụ thể. Ngoài ra, các chương trình, kế hoạch phát triển luôn được điều chỉnh để có thể tận dụng tối đa các điểm mạnh, lợi thế của vùng và khắc phục các yếu kém, tồn tại nhằm đem lại hiệu quả cao nhất (bảng 10). Các chính sách ưu tiên phát triển vùng Mezzogiorno của Chính phủ Italia bao gồm:

Bảng 10: Một số điểm mạnh và điểm yếu của vùng miền Nam Mezzogiorno

Điểm mạnh:

- Có nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú, môi trường cảnh quan đẹp và truyền thống văn hoá - lịch sử lâu đời có thể khai thác để phục vụ yêu cầu phát triển của vùng cũng như của toàn quốc gia.
- Có tiềm năng du lịch hấp dẫn đối với các du khách.
- Khả năng khai thác và phát triển một số sản phẩm thủ công truyền thống của địa phương.
- Có khả năng gia tăng xuất khẩu một số hàng hoá.
- Tinh thần hoạt cao trong quản lý hành chính của chính quyền địa phương do miền Nam được trao nhiều quyền tự chủ trong các quyết định về chính sách phát triển tại địa phương.
- Vị trí địa lý rất thuận lợi gắn chặt với khu vực giao thông hàng hải của Địa Trung Hải và là điểm trung chuyển quan trọng giữa Châu Phi và Châu Âu nên có triển vọng phát triển rất lớn trong tương lai nếu các tiềm năng sẵn có được khai thác hiệu quả.

Điểm yếu:

- Chất lượng cơ sở hạ tầng thấp, đặc biệt là hạ tầng giao thông.
- Có nhiều dấu hiệu cho thấy hệ thống môi trường có nguy cơ bị đe dọa và có thể gây tổn hại tới các giá trị văn hoá - lịch sử của khu vực.
- Chất lượng của lực lượng lao động không đồng đều, hệ thống đào tạo nghề thiếu và yếu, không đáp ứng được đòi hỏi của thị trường lao động một mức phát triển.
- Công nghệ lạc hậu, chậm chuyển đổi, ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động quảng bá thương mại, giới thiệu các sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ... của địa phương còn nhiều hạn chế.
- Có vị trí địa lý cách xa với các thị trường tiêu thụ chính tại trung tâm Châu Âu.
- Dân cư tập trung chủ yếu tại các đô thị lớn nhưng mức độ đô thị hoá không cao và gắn với đó là hệ thống dịch vụ dân sinh có chất lượng còn yếu.

Nguồn: Tổng hợp riêng của tác giả.

Chính sách Phát triển nguồn nhân lực và tài lực:

Chính sách này được nghiên cứu và triển khai thực hiện nhằm phát triển nguồn nhân lực và tăng cường khả năng tài chính cho vùng miền Nam dựa trên cơ sở một danh sách ưu tiên đầu tư. Định hướng phát triển nguồn nhân lực và dịch vụ được gắn vào các lĩnh vực, các vấn đề cụ thể như tập trung cải thiện chất lượng giáo dục - đào tạo nghề cho lực lượng lao động trẻ để từ đó tạo dựng và lành mạnh hoá các hoạt động của thị trường lao động đáp ứng những yêu cầu ngày càng cao về tiêu chuẩn chất lượng lao

động của các công ty, tập đoàn lớn trong khu vực. Ngoài ra chính sách của Chính phủ cũng chú trọng đào tạo nhân lực để nâng cao trình độ quản lý, đặc biệt là quản lý tài chính để góp phần tạo dựng nền tài chính lành mạnh cho các cơ quan, Chính phủ địa phương. Trong giai đoạn tiếp theo, các chương trình đầu tư cũng sẽ thực hiện hỗ trợ cho đội ngũ công chức hành chính, mở rộng, đa dạng hoá các kênh thông tin về thị trường lao động để phổ cập cho dân chúng, từ đó thúc đẩy khả năng hội nhập, hợp tác giữa các vùng với nhau. Vấn đề lao động nữ cũng được quan tâm điều tiết đúng mức theo hướng cải thiện và nâng cao vai trò của phụ nữ trong lao động sản xuất, tiến tới xoá bỏ những bất bình đẳng về giới, thúc đẩy hoà nhập cộng đồng trong quan hệ lao động.

Chính sách Kết nối miền Nam với thế giới: Do rất nhiều địa phương thuộc vùng miền Nam có vị trí địa lý tương đối cách biệt so với trung tâm Châu Âu và các thị trường lớn của thế giới nên vấn đề kết nối miền Nam Italia với thế giới bên ngoài cũng được xem xét trong các chính sách phát triển liên quan và nhận được đầu tư thích đáng của Chính phủ trung ương

trong giai đoạn các năm 1970, 1980. Chính sách đầu tư phát triển trước hết được thực hiện theo hướng tăng cường năng lực của hệ thống cơ sở hạ tầng tại các cảng biển và sân bay để tạo thuận lợi trong giao thông, vận chuyển hàng hoá và hành khách. Tiếp đó, các dự án đầu tư khác vào lĩnh vực xây dựng mới, nâng cấp cơ sở hạ tầng về bưu chính viễn thông cũng được thực hiện và chính quyền địa phương cũng đã đưa ra nhiều chính sách khuyến khích đầu tư trong lĩnh vực này để hạ tầng viễn thông tại miền Nam Italia có thể đạt được tiêu chuẩn chất lượng chung của quốc tế.

Chính sách phát triển, bảo tồn các di sản văn hoá khu vực thực hiện trong khuôn khổ của Kế hoạch MDP: Đây cũng là một ưu tiên phát triển cấp quốc gia nhận được đầu tư đáng kể từ Chính phủ để nâng cao khả năng thu hút du lịch của các vùng miền Nam. Các mục tiêu cụ thể được đặt ra là:

- Nâng cao, cải thiện các chuẩn mực dịch vụ văn hoá;
- Quy hoạch tổng thể về cảnh quan, kiến trúc trong từng vùng thông qua các dự án hội nhập phát triển.

- Huy động mọi nguồn lực tài chính để đầu tư cho nâng cấp và bảo vệ các vùng đất có giá trị văn hoá. Các kết quả cụ thể cần hướng tới là xây dựng và duy trì tốt các bảo tàng văn hoá, ngăn chặn xói mòn các vùng bờ biển, xây dựng và cung cấp những dịch vụ tốt nhất nhằm tạo sức hấp dẫn cho tất cả các loại hình du lịch nhằm thúc đẩy phát triển du lịch và văn hoá.

Ngoài ra, Chính phủ Italia còn thực hiện một loạt các chính sách khác nhằm thúc đẩy sự phát triển của vùng miền Nam để thu hẹp khoảng cách phát triển với khu vực phía Bắc. Có thể kể đến các chính sách như: Hỗ trợ kỹ thuật thông qua đào tạo các nhà quản lý thực hiện trong chương trình mục tiêu 1 của EU; Chính sách nâng cao năng lực trong phân công lao động để tăng cường hiệu quả sản xuất; Trợ giúp kỹ thuật trong đánh giá, thẩm định các dự án đầu tư; Thiết lập các chỉ số so sánh hoạt động để so sánh, đánh giá năng lực hoạt động kinh tế ở tầm vĩ mô, từ đó đưa ra các giải pháp phù hợp; Chính sách đầu tư cho công tác thông tin, truyền thông để nâng cao nhận thức của công chúng về các vấn đề phát triển...

Tóm lại, Chính sách phát triển miền Nam Italia khi xem xét ở cấp độ quốc gia đã được thực hiện với nhiều chương trình, kế hoạch đầu tư phát triển khá toàn diện với nguồn hỗ trợ tài chính đáng kể từ Chính phủ trung ương. Ngoài ra, chính sách phát triển vùng này cũng nhận được sự hỗ trợ rất lớn ở cấp độ khu vực, tức là hỗ trợ từ các Quỹ Cơ cấu, Quỹ Gắn kết... của EU. Chính vì vậy, chính sách phát triển vùng của Italia cũng cần được xem xét trong bối cảnh chung của chính sách cấp khu vực EU và phân tích so sánh với các biến động mới của tình hình phát triển kinh tế quốc gia và khu vực thời gian gần đây.

3. Chính sách phát triển vùng của Italia trong thời kỳ phát triển mới từ giữa thập kỷ 90 đến nay

3.1. Bối cảnh phát triển mới của khu vực và thế giới từ giữa thập kỷ 90 đến nay

3.1.1. Một số xu thế phát triển của thế giới

Chiến tranh lạnh kết thúc với sự tan rã của Liên Xô và khối Xã hội Chủ nghĩa Đông Âu đã làm thay

đổi đáng kể cục diện quan hệ quốc tế, khiến thế giới chuyển từ một trật tự hai cực với hai hệ thống kinh tế chính trị - xã hội đối lập sang một trật tự thế giới mới đa cực, đa trung tâm. Với trật tự thế giới mới này, kể từ giữa thập kỷ 90 đã có nhiều diễn biến mới đáng chú ý: sự đối đầu hai cực không còn nữa song các cuộc chiến tranh cục bộ vẫn hàng ngày đe dọa sự ổn định và phát triển của nhiều quốc gia. Có thể lấy ví dụ như cuộc chiến tranh Nam Tư, tranh chấp chủ quyền tại khu vực Trung Đông, sự kiện khủng bố ngày 11 tháng 9 tại Mỹ, cuộc khủng hoảng hạt nhân tại bán đảo Triều Tiên... đều là những vấn đề quốc tế nổi bật. Thập kỷ cuối cùng của thế kỷ XX đã trôi qua và có thể nói rằng đó là một thời kỳ đầy biến động với nhiều sự kiện lớn là đặc trưng của một thời kỳ phát triển mới. Đến nay, có thể nhìn nhận về một số xu hướng phát triển chủ yếu của nền kinh tế thế giới như sau:

- Xu hướng *hoà bình, ổn định, hợp tác và phát triển*: Đây là xu hướng phát triển nổi bật của thế giới kể từ khi Chiến tranh lạnh kết thúc, đến nay. Hướng phát triển này được khẳng định là do cho đến

nay, hầu như tất cả đều đã nhận ra hậu quả tai hại của các cuộc chạy đua vũ trang hạt nhân, dùng chiến tranh để giải quyết xung đột... Nếu như trước đây chiến tranh là giải pháp hữu hiệu cho các cuộc xung đột giữa các quốc gia, các cường quốc có thể áp đặt ý chí của mình bằng vũ lực với các quốc gia nhỏ, yếu hơn thì trong thời kỳ phát triển mới hiện nay, thực tế đó đã thay đổi. Các quốc gia đã ngày càng nhận thức được rằng *hoà bình, ổn định, hợp tác, đối thoại là con đường tốt nhất để giải quyết các xung đột và bất đồng giữa các quốc gia*. Các quan hệ quốc tế chủ yếu giữa các trung tâm phát triển trên thế giới như quan hệ Nga – Hoa Kỳ – EU - Trung Quốc – Nhật Bản... cũng được chuyển theo hướng này. Từ đó, thế giới sẽ phát triển theo hướng đa cực hoá về mọi mặt, đặc biệt là về kinh tế mà trước mắt là mô hình một siêu cường (Hoa Kỳ), đa trung tâm (EU, Nhật Bản, Trung Quốc, Nga...). Các nước nhỏ và trung bình cũng sẽ tìm cách liên kết lại với nhau thành các khối, các trung tâm liên kết khu vực để tạo lập vị thế mới trong quan hệ với các nước lớn.

- *Cuộc cách mạng khoa học công nghệ và nền kinh tế tri thức* đã và đang phát triển sâu rộng với

quy mô chưa từng có trong lịch sử. Những thành tựu phát triển công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, công nghệ vật liệu mới... là tiền đề cho các nước công nghiệp chuyển từ nền kinh tế công nghiệp sang nền kinh tế tri thức. Kinh tế tri thức phát triển dựa vào sự phân bổ, hàm lượng tri thức cấu thành trong giá trị mỗi sản phẩm. Xu hướng phát triển nền kinh tế tri thức đang trở thành xu hướng tất yếu của nền kinh tế hậu công nghiệp, góp phần quan trọng vào tăng trưởng kinh tế chung của toàn thế giới. Ngoài ra, sự phát triển của công nghệ thông tin đã góp phần tạo lập những mạng lưới gắn kết các mô hình kinh tế, các tổ chức xí nghiệp để tạo nên một không gian thông tin kết nối với nhau, từ đó xoá nhòa những giới hạn về không gian và thời gian trong các hoạt động kinh tế và hợp tác quốc tế.

- Thời kỳ phát triển mới hiện nay cũng là thời kỳ của *chuyển giao công nghệ cao*, của sự chuyển dịch các luồng vốn *đầu tư trực tiếp nước ngoài* với quy mô ngày càng gia tăng giữa các quốc gia và các khu vực trên thế giới. Nền kinh tế của các quốc gia, các khu vực ngày càng gắn kết chặt chẽ với nhau để tạo nên một xu hướng phát triển mới - *xu hướng toàn cầu*

hoá nền kinh tế. Quá trình toàn cầu hoá nền kinh tế khiến sự lưu chuyển của các dòng vốn xuyên quốc gia ngày càng gia tăng mạnh mẽ có tác động mạnh tới tự do hoá thương mại, dịch vụ và đầu tư giữa các quốc gia. Các thể chế tài chính quốc gia, khu vực ngày càng tăng cường liên kết và chịu sự chi phối của các định chế quốc tế. Trong nền kinh tế toàn cầu, những nguyên tắc và chuẩn mực quốc tế ngày càng chiếm vị trí quan trọng hơn trong điều tiết các hoạt động kinh tế, tài chính quốc gia.

- Quá trình *toàn cầu hóa* còn góp phần thúc đẩy quá trình *khu vực hoá* hình thành dưới tác động của cuộc cách mạng khoa học và công nghệ, của xu thế hoà bình, ổn định, hợp tác và phát triển cũng như của quá trình tự do hoá kinh tế đang diễn ra ở hầu hết các quốc gia. Đây là một thực tiễn phát triển rất quan trọng với những ảnh hưởng mạnh mẽ tới sự điều chỉnh chính sách phát triển của các quốc gia riêng lẻ và thúc đẩy những quốc gia này hội nhập một cách tích cực vào những xu thế phát triển toàn cầu. Khu vực hoá đã dẫn tới sự ra đời của rất nhiều khối liên kết khu vực như EU và Liên minh Kinh tế

và Tiền tệ Châu Âu, Khu vực Thương mại Tự do Bắc Mỹ NAFTA, khối liên kết kinh tế Nam Mỹ MERCOSUR...

3.1.2. Bối cảnh phát triển mới tại Châu Âu

Bước vào thập kỷ 90, trong bối cảnh quốc tế thay đổi toàn diện với quá trình toàn cầu hoá, khu vực hoá, phát triển kinh tế tri thức... đang diễn ra mạnh mẽ, Cộng đồng Châu Âu cũng nhanh chóng điều chỉnh chiến lược phát triển để thích nghi với tình hình mới theo hướng đẩy mạnh liên kết khu vực. Như vậy, ngay trong khu vực Châu Âu cũng đã diễn ra nhiều biến động mới góp phần tạo ra một bối cảnh phát triển chung rất khác biệt so với thời kỳ trước đây. Những động thái đáng chú ý trong thời kỳ phát triển mới này có thể kể tới:

- *Sự liên kết giữa các quốc gia Châu Âu* đã được phát triển lên một trình độ mới. Khởi đầu cho tiến trình này ngày 7-12-1992, Bộ trưởng Ngoại giao và Tài chính của 12 nước thành viên đã chính thức ký kết Hiệp ước Maastricht với nội dung nâng cao trình độ liên kết giữa các nước Châu Âu. Theo Hiệp ước này, ngày 1-11-1993, Cộng đồng Kinh tế Châu Âu

đã chính thức được đổi tên thành Liên minh Châu Âu (EU).

- Trên tinh thần của Hiệp ước Maastricht, các quốc gia EU cũng thống nhất với nhau về kế hoạch tạo lập *liên minh kinh tế - tiền tệ và tiến tới liên minh chính trị*. Kế hoạch này đã và đang được hiện thực hoá mà theo đó quá trình liên kết khu vực Châu Âu tiếp tục phát triển với thành công lớn là sự ra đời của đồng tiền chung Châu Âu euro. Trên thực tế, ngày 1-1-1999, được coi là mốc lịch sử khi đồng euro ra đời và đến khi đồng tiền chung chính thức được lưu hành vào năm 2002, thì nó đã là một biểu trưng nổi bật của quá trình nhất thể hoá Châu Âu.

- Ngoài nội dung liên kết kinh tế, các quốc gia EU đã bắt đầu chú trọng tới mục tiêu *liên kết chính trị*. Tại Hội nghị Thượng đỉnh Dublin (Ireland) tháng 12-1996, nguyên thủ các quốc gia thành viên EU đã nhóm họp và thông qua Hiến chương về sự ổn định, đồng thời đưa ra đề xuất về cải tổ mạnh mẽ hệ thống thể chế nhằm đưa tiến trình liên kết chính trị trong khu vực lên một tầm cao mới. Tại Hội nghị Thượng đỉnh Amsterdam tháng 6-1997, chủ trương

86

tăng cường liên kết kinh tế - chính trị này đã tiếp tục được xem xét và đưa vào thực thi.

- *Tăng trưởng kinh tế gắn với phát triển bền vững* có thể được xem như là trọng tâm chính trong chính sách phát triển kinh tế - xã hội của EU. Chính sách này được khởi đầu bằng một chiến lược hành động và phát triển rất tham vọng mang tên "Chiến lược Lisbon". Chiến lược Lisbon, hay còn gọi là Chương trình Nghị sự Lisbon được thông qua tại cuộc họp của Hội đồng Châu Âu tổ chức ở Lisbon tháng 3 - 2000, theo đó nguyên thủ của các quốc gia thành viên EU đã thông qua một chương trình cải cách và phát triển kinh tế - xã hội cho thời kỳ 10 năm với mục đích đưa nền kinh tế EU trở thành nền kinh tế năng động, có sức cạnh tranh hàng đầu của thế giới với tốc độ tăng trưởng ổn định để đảm bảo phát triển bền vững. Tăng trưởng kinh tế được gắn với các chương trình phúc lợi xã hội, tạo công ăn việc làm, giảm tỷ lệ thất nghiệp, đảm bảo công bằng giới trong lĩnh vực lao động việc làm. Đây là những chủ đề quan trọng được tiếp tục bàn thảo và đưa vào chương trình nghị sự của các cuộc họp tiếp theo của

EU như Hội nghị Thượng đỉnh Nice tháng 12- 2000, Stockholm tháng 3- 2001, Goteborg tháng 6 -2001 và Barcelona tháng 3 -2002....

- *Lần mở rộng EU năm 2004*, đã trở thành sự kiện lịch sử đáng chú ý nhất trong toàn bộ quá trình phát triển của khối liên kết khu vực này từ trước tới nay. Mở rộng EU thực tế đã diễn ra trong cả một quá trình dài và xuất phát từ ý tưởng đầy tham vọng của các nhà lãnh đạo Châu Âu về nhất thể hoá Châu Âu, thiết lập một liên minh kinh tế - tiền tệ và chính trị lớn nhất thế giới. Tại Helsinki, lãnh đạo các quốc gia EU đã đạt tới sự đồng thuận cao trong Tuyên bố Thiên niên kỷ về xác định lộ trình kết nạp các nước thành viên mới Trung và Đông Âu. Ngày 16 tháng 4 năm 2003 tại Athen, lãnh đạo 15 quốc gia EU cũ và 10 quốc gia Châu Âu xin gia nhập EU là Ba Lan, Hungary, Slovenia, Slovakia, Cộng hoà Czech, Estonia, Latvia, Litva, Malta và Síp đã chính thức ký hiệp ước hội nhập, mở đường cho cho các nước trở thành thành viên chính thức của Liên minh Châu Âu vào ngày 1- 5- 2004. EU- 25 thành viên đã trở thành một thị trường rộng lớn với số dân gần 500

triệu, sản xuất hơn 20% lượng hàng hoá và dịch vụ trên toàn thế giới và GDP đạt hơn 9 nghìn tỷ USD. EU mở rộng với tiềm lực lớn mạnh không chỉ giúp EU nâng cao vị thế kinh tế - chính trị của mình mà còn tạo ra cơ hội cho các nước thành viên mới cải cách, tăng cường hiệu quả của các thể chế kinh tế - xã hội và tiến tới hội nhập mạnh hơn vào khu vực.

Tuy nhiên, lần mở rộng năm 2004, với việc kết nạp thêm 10 nước thành viên mới đã làm thay đổi đáng kể bối cảnh phát triển chung của EU dẫn tới yêu cầu phải điều chỉnh mạnh trong các chính sách kinh tế, đặc biệt là chính sách vùng thực thi tại cấp độ khu vực. Trên thực tế việc gia nhập của các nước thành viên mới không làm thay đổi mức độ chênh lệch giữa các vùng miền trong từng nước nhưng lại làm tăng mạnh sự chênh lệch giữa các quốc gia thành viên. Số liệu điều tra cho thấy các nước thành viên mới có mức thu nhập bình quân đầu người chỉ bằng 35% mức bình quân chung của EU 15 và điều này đồng nghĩa với sự gia tăng lớn của sự thiếu đồng nhất về trình độ phát triển giữa các quốc gia. Đây chính là thách thức lớn nhất đối với chính sách phát

triển vùng không chỉ của các thể chế EU mà còn tạo ra sức ép mạnh tới việc thực hiện chính sách phát triển vùng của từng quốc gia thành viên, trong đó có Italia.

- Sự kiện *Hiến pháp Châu Âu* cũng là một diễn biến quan trọng cần tính đến trong thời kỳ phát triển mới tại Châu Âu. Dù các quốc gia EU đã thể hiện quyết tâm rất cao trong việc thúc đẩy liên kết chính trị nhưng dường như các nỗ lực thực hiện vẫn chưa đủ mạnh và chưa nhận được sự ủng hộ đầy đủ của dân chúng. Điều này đã tạo ra nhiều sóng gió bất đồng, xung đột giữa các nước thành viên trong việc phê chuẩn Hiến pháp chung EU và việc Hiến pháp bị từ chối qua các cuộc trưng cầu dân ý tại Pháp và Hà Lan năm 2005, là những minh chứng cho thấy quá trình nhất thể hoá Châu Âu không phải lúc nào cũng diễn ra trôi chảy. Tiếp đó, sự bất đồng giữa các quốc gia EU đã trở nên sâu sắc hơn khi các tranh cãi về kế hoạch tài chính khu vực giai đoạn từ năm 2007 đến năm 2013, dường như vẫn chưa có hồi kết và đòi hỏi EU phải có những giải pháp mới cho vấn đề này.

Tóm lại, trong thời kỳ phát triển mới của thế giới và khu vực từ giữa thập kỷ 90 trở lại đây, rất nhiều diễn biến và sự kiện phát triển mới đã diễn ra. Các xu thế phát triển mới của thế giới, quá trình tăng cường liên kết tại Châu Âu từ liên kết kinh tế đến liên kết chính trị, các sự kiện tác động tới quá trình này như vấn đề mở rộng EU, sự phản đối của dân chúng đối với bản Hiến pháp Châu Âu... đều là những động thái phát triển nổi bật trong thời kỳ mới. Những chuyển biến này cần được theo dõi và cân nhắc cẩn thận do chắc chắn nó sẽ có ảnh hưởng tới quá trình phát triển của toàn khối EU nói chung và của từng quốc gia thành viên nói riêng. Với tư cách là một thành viên của EU, Italia đã và đang phải điều chỉnh chính sách phát triển của mình, đặc biệt là chính sách phát triển vùng để có thể thích ứng với những đòi hỏi thời kỳ mới và tăng cường hơn nữa hiệu quả chính sách trong thu hẹp khoảng cách giữa các vùng lãnh thổ quốc gia.

3.2. Chính sách phát triển vùng trong thời kỳ mới

3.2.1. Chính sách vùng mới

Với xu thế hội nhập và phát triển đang diễn ra mạnh mẽ những năm gần đây, đặc biệt là những biến động nổi bật trong bối cảnh phát triển của khu vực và thế giới, không chỉ Chính phủ Italia mà ngay cả Liên minh Châu Âu (EU) cùng các quốc gia thành viên khác cũng bắt đầu xem xét lại công cuộc thúc đẩy phát triển kinh tế thời gian qua và kết hợp với các quốc gia EU đối tác để thiết lập khuôn khổ mới cho một chính sách khu vực chung với trọng tâm là phát triển các vùng còn tụt hậu và yếu kém của các quốc gia thành viên. Tất cả các bên đều nhất trí rằng một chính sách mới phải được xây dựng trên cơ sở phối hợp một cách đồng bộ và hài hoà giữa chính sách phát triển vùng ở cấp độ các quốc gia thành viên EU và chính sách phát triển ở cấp độ EU do các thể chế của Cộng đồng mà quan trọng nhất là Ủy ban Châu Âu điều phối. Trên tinh thần đó, các chính sách phát triển vùng mới đã được thiết lập nhằm khắc phục những tồn tại cố hữu trước kia trong các nỗ lực thúc đẩy phát triển vùng ở toàn khu vực EU như sự thiếu linh hoạt trong điều phối chính sách,

mất cân đối giữa các chương trình phát triển vùng và thay đổi quan niệm truyền thống cũ coi nền tảng của chính sách phát triển vùng dựa chủ yếu vào “sự trợ cấp” từ cấp độ EU để giờ đây sẽ hướng tới các chính sách và công cụ mới trong phát triển vùng mang tính chất “thúc đẩy phát triển”, tức là đảm bảo thực tế hơn và có hiệu quả cao hơn.

Trong năm 1998, Chính phủ Italia bắt đầu triển khai lập một kế hoạch mới về phát triển vùng giai đoạn 2000 – 2006. Đây là kế hoạch được thực hiện theo thoả thuận với EU theo đó tổng ngân sách dành cho kế hoạch đã lên tới một con số khổng lồ là 48 tỷ Euro và một nửa số này là được tài trợ từ các quỹ của Châu Âu. Đây là một kế hoạch rất lớn và phức tạp đòi hỏi các phiên đàm phán kỹ thuật và chính trị rất khó khăn giữa EU, Chính phủ Italia, các vùng và các đối tác xã hội. Vào tháng 7- 2000, kế hoạch này đã được EU thông qua và Chính phủ Italia cũng đã tranh thủ cơ hội này để thực hiện Chính sách phát triển vùng mới của mình. Chính sách này đã tạo tiền đề để các bên thực hiện thông qua những nguyên tắc mới nhằm thay đổi cách thức

cũ về phát triển vùng vốn chỉ nặng về tính can thiệp mà không tính tới khả năng linh hoạt trong điều tiết. Trên thực tế, các nguyên tắc này gắn chặt với việc cải cách quỹ cơ cấu bắt đầu từ năm 1999. Đồng thời trong bối cảnh mới này, EU cũng đưa ra các hướng dẫn và giám sát đối với Italia trong cải cách chính sách phát triển vùng giống như đã từng thực hiện trong lĩnh vực tái cơ cấu kinh tế vĩ mô. Quá trình lập chính sách đã tạo ra cách tiếp cận mới trong quan hệ tương tác giữa các cơ quan thẩm quyền trung ương và địa phương và cũng là dịp để có thể tạo lập cơ cấu điều hành chính sách thông qua quá trình xây dựng tính đồng thuận chung, cơ chế phân chia trách nhiệm, kiểm tra tiến độ và hiệu quả của chính sách.

Nhìn chung, Chính sách phát triển vùng mới của Italia đã và đang được thực hiện cho giai đoạn 2000 – 2006, và xác lập 5 nguyên tắc thực hiện chủ đạo như sau:

(1) *Lập mục tiêu, phân cấp và tăng cường trách nhiệm*: 71,4% tổng ngân quỹ sẽ được phân bổ cho các vùng và phần còn lại được chuyển cho các cơ quan

hành chính trung ương. Nhìn chung, chính quyền trung ương sẽ chịu trách nhiệm về thực thi luật, truyền thông toàn quốc, giảm tỷ lệ bỏ học tại các trường phổ thông, nghiên cứu và phát triển, các biện pháp khuyến khích đầu tư trong khi đó chính quyền địa phương được trang bị các công cụ và thẩm quyền phù hợp trong việc lập và đệ trình các dự án đầu tư. Việc phân bổ các khoản ngân quỹ đều dành cho các mục tiêu như đầu tư cho phát triển nguồn tài nguyên thiên nhiên (nguồn nước, các công viên quốc gia...), phát triển văn hoá, phát triển nguồn nhân lực, đầu tư phát triển địa phương, phát triển đô thị, đầu tư cho công tác truyền thông, hỗ trợ kỹ thuật cho các cơ quan quản lý địa phương... Một nội dung đổi mới quan trọng trong nguyên tắc thực hiện này là mặc dù đã cụ thể hoá nguồn tài chính của Chính phủ trung ương dành những mục tiêu cụ thể nhưng nguồn tài chính chuyển giao cho các vùng lại không được xác định rõ. Các vùng bắt buộc phải đàm phán với nhau về khoản tài chính phân bổ cho mỗi mục tiêu trên cơ sở tuân thủ các mục tiêu chung đã đặt ra từ trước. Nội dung này đã tạo ra tính năng động

cần thiết đối với chính quyền địa phương và góp phần làm tăng hiệu quả đầu tư của các dự án phát triển vùng.

(2) *Thẩm định đầu tư và hiện đại hoá hành chính*: Nội dung chính sách trọng tâm của phần này được thực hiện theo kinh nghiệm hoạt động của Bộ Ngân khố thông qua việc lập ra các đơn vị theo dõi và thẩm định đầu tư công cộng tại tất cả các cơ quan hành chính cấp trung ương và cấp vùng. Các đơn vị này được gắn kết chặt chẽ với các đơn vị hành chính để hỗ trợ cho họ và việc này cũng tạo nên tăng cho việc kéo dài hoạt động của đơn vị thẩm định. Trong công tác quản lý dự án, các động thái cải cách mạnh mẽ cũng được thực hiện cho phép nghiên cứu khả thi, tiền khả thi về hiệu quả đầu tư. Hiệu quả hoạt động và công tác hiện đại hoá hành chính trong quản lý dự án đầu tư cũng được chú trọng đúng mức để gắn hiệu quả với các hình phạt về sự thiếu hiệu quả nhằm tạo ra cơ chế vận hành rõ ràng, minh bạch với những khuyến khích hợp lý. Ngoài ra, Bộ Ngân khố Italia cũng thành lập đơn vị tài trợ dự án trực thuộc bộ để thúc đẩy hành chính công và hỗ trợ

kỹ thuật để các dự án đầu tư tăng thêm tính hấp dẫn trong thu hút vốn đầu tư tư nhân.

(3) Kích thích phát triển và giám sát chẵn đoán:

Các giá trị mục tiêu định lượng được đặt ra cho các biến số vĩ mô và vi mô sử dụng để đo lường hiệu quả của các dự án. Đồng thời một hệ thống giám sát các tác động tài chính và kết quả đầu ra cũng được vận hành để đảm bảo hiệu quả tài chính. Khoảng 10% tổng nguồn lực được sử dụng để tạo ra kích thích cho phát triển vùng thông qua hỗ trợ dành cho các dự án thực sự có hiệu quả và mang tính gắn kết chặt chẽ với các điều kiện của địa phương. Nội dung này được kết hợp với việc tạo ra một hệ thống theo dõi chẵn đoán để hỗ trợ cho các vùng tụt hậu với các hoạt động trợ giúp, tư vấn, thẩm định và chẵn đoán thực trạng cần thiết để họ có thể cạnh tranh được với các vùng khác trong thu hút nguồn lực.

(4) Quan hệ đôi tác kỹ thuật xã hội và thể chế:

Một hệ thống quan hệ thể chế được thiết lập để tạo ra quan hệ hợp tác chặt chẽ gắn các vùng với chính quyền trung ương và địa phương. Mạng lưới các đơn vị thẩm định trung ương và vùng cũng được lập ra để tạo khuôn khổ kỹ thuật vững chắc cho quan hệ

đối tác này. Ngoài ra, việc thành lập và thúc đẩy hoạt động của các uỷ ban giám sát vùng với đại diện của các cơ quan hành chính các cấp, các đối tác xã hội cũng góp phần làm tăng cường quan hệ đối tác và mở rộng phạm vi ảnh hưởng của nó sang các đối tác xã hội.

(5) *Tăng cường độ tin cậy*: Đảm bảo độ tin cậy trong việc thực hiện các dự án đầu tư phát triển vùng thông qua thành lập các đơn vị giám sát toàn bộ theo dõi việc thực hiện và tuân thủ các nguyên tắc, quy định đã đề ra. Cơ quan này cũng chịu trách nhiệm liên lạc với các thể chế của EU để thống nhất về kết quả thực hiện đầu tư phát triển vùng và thực hiện các cam kết tài chính quốc tế.

Như vậy, Chính phủ Italia đã có nhiều nỗ lực điều chỉnh chính sách phát triển vùng cho phù hợp với bối cảnh phát triển mới. Việc xúc tiến thành lập Uỷ ban việc làm cấp vùng và các lần sửa đổi luật để tăng thẩm quyền cho Uỷ ban này trong vấn đề giải quyết việc làm tại các vùng, đấu tranh chống phân biệt đối xử và thực hiện bình đẳng giới trong lĩnh vực việc làm cũng là các công việc được thực hiện theo chủ trương mới của Chính sách phát triển

vùng. Ủy ban này là một cơ quan rất đặc biệt với thành phần tham dự là đại diện của các vùng, đại diện của các nghiệp đoàn và đại diện của các tổ chức nghề nghiệp trực thuộc Hội đồng quốc gia về kinh tế và lao động. Có thể nói, đây là một cách để Chính phủ Italia tìm cách thích ứng với những diễn biến mới trong xu hướng phát triển vùng khi giao cho Ủy ban này chức năng lập kế hoạch, quản trị và giám sát chính sách lao động tại các vùng để các vùng có thể hội nhập tốt hơn vào xu thế phát triển quốc gia và khu vực.

Nhìn chung, chính sách mới về phát triển vùng của Chính phủ Italia đã từng bước được sửa đổi tương ứng với tiến độ sửa đổi của các nước thành viên EU khác và đặt mục tiêu trọng tâm là thúc đẩy và tăng cao hơn nữa khả năng cạnh tranh quốc gia trên cơ sở khả năng cạnh tranh của toàn khu vực cũng được tăng cao. Việc này đến lượt nó sẽ cải thiện khả năng thu hút vốn thông qua các dự án đầu tư, cải thiện môi trường đầu tư, khuyến khích các dự án đầu tư trên cả hai lĩnh vực phát triển nguồn nhân lực và đầu tư vốn. Với các mục tiêu cơ bản đó, kể từ năm 1998, một chính sách mới khác về phát triển vùng mang tên "*Chương trình mới*" cũng đã được

Chính phủ Italia xây dựng và thực thi. Chính sách phát triển vùng mới này đặt ra các nội dung điều chỉnh chính bao gồm:

Bảng 11: Phân bổ tài chính cho phát triển miền Nam Italia giai đoạn 2000 – 2006

(Chỉ số so sánh, tổng các quỹ nhà nước = 100)

Lĩnh vực phân bổ	Quỹ Nhà nước			Quỹ tư nhân
	Trách nhiệm của trung ương	Trách nhiệm của vùng	Tổng số	
Nguồn tài nguyên	0	18,8	18,8	5,6
Nguồn lực văn hoá	0	6,0	6,0	0,9
Nguồn lực con người				
- Đào tạo và chính sách thị trường lao động tích cực	0	10,7	10,7	0,9
- Giáo dục	1,8	0	1,8	0
- Nghiên cứu và phát triển	4,2	0	4,2	0,8
Hệ thống phát triển địa phương	10,2	22,7	32,9	0
Phát triển các thành phố	0	4,4	4,4	0,7
Mạng lưới truyền thông				
- Mạng hữu hình và vô hình	8,3	8,4	16,7	4,7
- Thực thi luật	2,8	0	2,8	0
Hỗ trợ kỹ thuật	1,3	0,4	1,7	0
Tổng phụ	28,6	71,4	100	13,6
Tổng (triệu euro)	11.400	28.500	39.900	5.400
Tích lũy hoạt động (10%)	-	-	4,6	-
Tổng các quỹ hoạt động (triệu euro)	11.400	28.500	44.500	5.400

Nguồn: Ministry of the Treasury - Department for Development and Cohesion Policy, Roma 1999.

- Dựa trên cơ sở xác định mức độ cạnh tranh hiện tại trên thị trường để Chính phủ trung ương đưa ra các đánh giá và phương hướng điều tiết chung.

- Cơ quan quản lý địa phương dựa trên các định hướng chung để thực hiện những can thiệp cụ thể vào các vùng kém phát triển thông qua những dự án can thiệp kinh tế như viện trợ tài chính, chuyển giao kết quả nghiên cứu khoa học - công nghệ...

- Xem xét mức độ cạnh tranh khu vực một cách toàn diện với nhiều tiêu chí đánh giá như điều kiện phát triển và tăng trưởng kinh tế, các tiêu chí xã hội về mức độ hiệu quả trong quản lý khu vực hành chính công gắn với các hoạt động kinh tế xã hội cụ thể, hiệu quả của các chương trình giáo dục - đào tạo, đánh giá khả năng quản lý của các cấp lãnh đạo địa phương, khả năng thực thi các chương trình kiểm soát ô nhiễm môi trường và bảo tồn các di sản văn hoá...

Trên cơ sở xác định tính cạnh tranh từng vùng theo những tiêu chí trên, chính sách phát triển vùng mới này còn thể hiện mức độ điều tiết và kiểm soát

chặt chẽ hơn khi đưa ra quy định cụ thể về tiến trình đề ra những quyết sách, cơ chế giám sát, đánh giá và thực thi các dự án phát triển vùng. Theo cách làm này thì trọng tâm công tác hàng đầu là lập ra các kế hoạch tài chính trung hạn để từ đó cân nhắc phân bổ nguồn ngân sách một cách hợp lý cho từng khu vực trên cơ sở cân đối phù hợp tổng ngân sách dành cho hỗ trợ phát triển vùng. Ngoài ra, Chính sách mới cũng tính tới sự tham gia của địa phương nhận đầu tư ngân sách và từ đó lập ra các cơ chế tham gia, đánh giá của chính quyền địa phương các cấp vào từng lĩnh vực đầu tư phát triển vùng cụ thể để từ đó chú trọng tới sự phối hợp hoạt động giữa các cấp chính quyền với các tổ chức xã hội địa phương, các hiệp hội kinh tế tư nhân. Trong khuôn khổ hoạt động phối hợp này, Chính phủ sẽ giữ vai trò định hướng, điều phối và xây dựng, thúc đẩy thực hiện các giải pháp nhằm đảm bảo những dự án phát triển vùng được phân bổ ngân sách sẽ được thực hiện với hiệu quả cao nhất. Công tác điều phối này còn được hỗ trợ bởi các dự án nhỏ dành cho củng cố lại hoặc thiết lập mới các mạng lưới thông tin

giữa các tổ chức kinh tế, hiệp hội ngành nghề và cơ quan quản lý nhà nước liên quan. Hướng đầu tư mới này đã góp phần làm tăng cường hiệu quả của cơ chế phối hợp giữa chính quyền trung ương và cấp địa phương trong việc đẩy nhanh tiến trình cải cách khu vực hành chính công, thúc đẩy và nâng cao tính hiệu quả của các dự án thông qua cơ chế đánh giá trước và sau khi thực hiện các dự án.

Thực tế cho thấy Chính phủ Italia đã nỗ lực thực hiện hàng loạt các thay đổi trong cách tiếp cận cũng như phương hướng, chính sách thực hiện phát triển vùng thông qua xây dựng và thực hiện Chính sách vùng mới. Trọng tâm của Chính sách vùng vẫn là thúc đẩy hơn nữa tiến trình phát triển kinh tế xã hội vùng ở vùng miền Nam *Mezzogiorno*, coi đó là cơ sở để hạn chế và tiến tới mô hình cân bằng giữa hai vùng miền của đất nước. Điểm khác biệt quan trọng so với cách thực hiện của những năm trước là hầu hết các khoản giải ngân đều theo những chương trình, dự án rất cụ thể đã được lên kế hoạch từ trước và những kế hoạch này ít nhất là phải dự kiến được cho khoảng thời gian trung hạn, tức là có tầm nhìn

tối thiểu trong 5 năm. Ngoài ra, theo như chủ trương mới của các nước EU, hầu hết các dự án phát triển vùng đều phải đặt yếu tố môi trường lên hàng đầu do họ đã nhận thức được và khẳng định không muốn phát triển khi phải trả giá là sự xuống cấp của môi trường, tức là cần phải phát triển bền vững. Các dự án được duyệt cho chương trình phát triển trung hạn 1998 – 2003, tập trung vào các lĩnh vực chủ yếu như cải tạo và xây mới cơ sở hạ tầng, thiết lập các trung tâm tư vấn và đào tạo phát triển nguồn nhân lực...

3.2.2. Chính sách cải cách thể chế và luật pháp để phát triển vùng

Chính phủ Italia trong thời kỳ phát triển mới đã bắt đầu thấy sự cần thiết phải đổi mới, cải cách và tiến hành một chương trình cải cách kinh tế – chính trị – xã hội dài hạn bắt đầu từ năm 1995, với mục đích làm tăng khả năng cạnh tranh của đất nước và gắn chặt với các mục tiêu phát triển đã thống nhất chung với EU và các quốc gia đối tác khác. Các cuộc cải cách trước hết được tiến hành trong lĩnh vực lao động, cải cách luật doanh nghiệp, cải cách hệ thống

104

giáo dục với trọng tâm nâng cao khả năng giáo dục - đào tạo nghề tại miền Nam...

Trong khuôn khổ yêu cầu cải cách toàn diện của đất nước, vấn đề cải cách thể chế để thúc đẩy phát triển vùng bắt đầu được Chính phủ Italia thực hiện thường kỳ theo các chương trình cải cách nhiều năm với các cuộc cải cách đầu tiên được bắt đầu vào năm 1998. Nhìn chung, vấn đề cải cách luôn được xem xét từ góc độ quản lý quá trình phi tập trung hoá, tức là phân cấp và tăng thêm thẩm quyền cho các vùng để họ chủ động hơn trong chính sách phát triển. Trên thực tế, tương lai phát triển của các vùng trước hết là do chính vùng đó quyết định và điều này có ý nghĩa rất quan trọng đối với chiến lược thực hiện và các tác động của cải cách. Sự tồn tại của khoảng cách kinh tế Bắc - Nam đã có tác động lan rộng tới hệ thống thể chế, luật pháp thể hiện ở chỗ hệ thống này phải xây dựng và thực hiện tại các vùng kém phát triển các chính sách về phát triển cơ sở hạ tầng, chính sách đầu tư, kế hoạch tạo việc làm và chính sách tái phân phối. Với những đòi hỏi của xu hướng phát triển mới, Chính phủ Italia đã quyết

định thúc đẩy quá trình phi tập trung hoá do quá trình này có khả năng làm đẩy nhanh cải cách và đổi mới, giúp chính quyền địa phương có thể thực hiện các chiến lược phát triển dài hạn hơn chứ không chỉ quá chú trọng vào một số lợi ích cục bộ như trước. Sự phân cấp này thấy rõ nhất tại các vùng miền Nam Italia theo đó sự can thiệp trực tiếp của Chính phủ trung ương được giảm dần và thay vào đó là các chính sách gián tiếp mang tính khuyến khích để các vùng tuân thủ các quy định phát triển trên cơ sở bảo vệ môi trường, cải thiện các điều kiện cho đầu tư tư nhân...

Các động thái thúc đẩy phân cấp và đề cao quyền tự chủ của các vùng đã được bắt đầu từ thời kỳ đầu thập kỷ 90 và liên tục được điều chỉnh, đổi mới cho tới nay. Cụ thể, Chính quyền trung ương Italia đã ban hành và thực hiện một loạt các đạo luật như Luật 142/90 về tăng thẩm quyền của các tỉnh và thành phố tự trị trong quản lý dịch vụ công, Luật Mayors 81/93 về bầu cử trực tiếp tại địa phương, Nghị định 112/98 về chuyển đổi thẩm quyền quản lý (hay còn gọi là cải cách Bassanini)... Hệ thống các

văn bản pháp luật được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện theo hướng tăng thêm thẩm quyền cho chính quyền địa phương để cải thiện hiệu quả trong việc thực hiện chính sách phát triển vùng, đặc biệt là các chính sách công nghiệp và chính sách phát triển nông nghiệp – nông thôn. Các lần cải cách luật cũng đã thúc đẩy phân cấp quản lý rất mạnh, từng bước tạo ra sự cân bằng quyền lực giữa chính quyền trung ương và địa phương trong đó các đơn vị hành chính vận hành gần như mô hình của hệ thống liên bang và được điều phối trong một cơ chế chung để hỗ trợ lẫn nhau. Cách tiếp cận mới này về cơ bản được dựa vào một số trụ cột quan trọng bao gồm thẩm định và xem xét khả năng giải trình của các dự án cơ sở hạ tầng công cộng, quyền tự chủ lớn hơn cho chính quyền địa phương và tăng cường cạnh tranh giữa các cơ quan hành chính địa phương để thu hút nguồn lực đầu tư. Một kết quả quan trọng có được từ cách tiếp cận này là các cơ quan nhà nước trung ương trước đó được giao phó việc quản lý một lĩnh vực cụ thể ở địa phương sẽ được sáp nhập với cơ quan quản lý thuộc lĩnh vực tương tự đã có tại địa

phương hoặc thậm chí có thể được giải thể nếu thấy không cần thiết. Những động thái này cuối cùng sẽ tạo ra một môi trường quản lý hành chính rõ ràng, minh bạch và có hiệu quả cao hơn.

Việc thực hiện chính sách cải cách thể chế và luật đã góp phần làm tăng mạnh hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính trên toàn Italia nói chung và đặc biệt là tại miền Nam. Quá trình cải cách hành chính thời gian qua đã tiến tới cắt giảm bớt một số lượng đáng kể các loại giấy phép, chứng nhận hành chính không cần thiết. Trong suốt quá trình từ năm 1990 đến năm 2001, số lượng các loại giấy phép, chứng nhận hành chính do bộ máy công quyền đòi hỏi đã giảm đi rõ rệt và đáng chú ý nhất là giai đoạn cắt giảm thủ tục hành chính từ năm 1996 đến năm 2001, với khối lượng cắt giảm tới 62%. Cũng tương tự như vậy, các loại chữ ký của các cấp hành chính có thẩm quyền trong việc giải quyết thủ tục hành chính được giảm đi tới 90%. Điều này đã giúp tiết kiệm rất nhiều các khoản chi tiêu của Nhà nước và nhân dân cho công việc hành chính và cải thiện hình ảnh của Italia đối với các đối tác nước ngoài.

Cùng với việc cải tiến và giảm thiểu, đơn giản hoá các loại thủ tục hành chính, chính sách cải cách của Chính phủ Italia cũng đã xúc tiến cải cách toàn diện trong việc tổ chức, cơ cấu lại bộ máy hành chính, đảm bảo cho các hoạt động đăng ký, cấp phép kinh doanh, đầu tư, thủ tục xuất nhập khẩu... được tiến hành theo chu trình một bước, một cơ quan chịu trách nhiệm. Trong quan hệ với công chúng, một Cơ quan quan sát kiến nghị công chúng trực thuộc Chính phủ đã được thiết lập vào cuối năm 1999, và với chủ trương chung là chú trọng tới phát triển vùng miền Nam còn nhiều khó khăn của đất nước, Cơ quan này đã thực hiện rất nhiều hoạt động tại miền Nam góp phần tháo gỡ vướng mắc và tạo ra một môi trường hành chính – thể chế thuận lợi hơn cho phát triển. Theo điều tra của Cơ quan quan sát kiến nghị công chúng, số người dân có đánh giá tích cực về hệ thống hành chính nhà nước đã tăng từ 49,4% năm 1999, lên tới 56,7% vào đầu năm 2002.

Trên cơ sở những chuyển biến tích cực của hệ thống thể chế – luật pháp – hành chính, nhiều điều kiện thuận lợi cho phát triển vùng đã được đảm bảo.

Thị trường đã và đang thay thế Nhà nước để đóng vai trò một cơ chế tạo nhịp cầu gắn kết khoảng cách Bắc – Nam và cho tới giữa thập kỷ 90, bối cảnh phát triển mới của thế giới và khu vực đã khiến Italia phải cân nhắc kỹ hơn các biện pháp thu hẹp khoảng cách phát triển vùng theo hướng đề cao khả năng của các vùng trong việc sử dụng thị trường để thu hút đầu tư, tạo việc làm và củng cố khả năng cạnh tranh. Quá trình cải cách thể chế và luật pháp đồng thời cũng cho phép Italia áp dụng nhiều biện pháp và công cụ phát triển mới để thúc đẩy đầu tư tư nhân và hợp tác giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân tại các vùng kém phát triển. Hai biện pháp quan trọng nhất có thể kể đến bao gồm:

- Cải cách thể chế từ cấp trung ương tới địa phương để hệ thống thể chế này có thể thực hiện được các *Hiệp ước lãnh thổ (patti territoriali)*: Các hiệp ước này thực chất chính là thoả thuận về chương trình can thiệp phát triển. Hiệp ước lãnh thổ thể hiện một thành quả đáng chú ý của quá trình cải cách thể chế và luật pháp Italia dẫn tới sự ra đời của Bộ luật số 662 ngày 23- 12- 1996, trong đó quy

định cụ thể về việc thực hiện chính sách phát triển vùng trong thời kỳ mới với các biện pháp can thiệp đặc biệt. Luật này xác định: *“Hiệp ước lãnh thổ là thỏa thuận được thúc đẩy bởi các thực thể địa phương, các tổ chức xã hội hoặc các đối tượng khác thuộc lĩnh vực nhà nước cũng như tư nhân liên quan tới việc thực hiện một chương trình can thiệp mà đặc trưng của chương trình là nhằm mục đích thúc đẩy phát triển của địa phương”*¹. Như vậy, việc lập ra các Hiệp ước lãnh thổ này đã thể hiện sự chú trọng của các nhà lập chính sách Italia tới sự hợp tác ngày càng chặt chẽ hơn giữa Chính phủ trung ương và Chính quyền vùng trong các chương trình phát triển. Với sự hợp tác này thì các chính sách can thiệp phát triển mới đảm bảo được thực hiện một cách hiệu quả trên cơ sở có sự thoả thuận và cam kết các điều kiện thực hiện cụ thể giữa trung ương và địa phương, tức là tạo điều kiện tối ưu cho đầu tư thúc đẩy tăng trưởng và việc làm.

- Thực hiện các *Hợp đồng lĩnh vực (contratti di area)*: Hình thức Hợp đồng lĩnh vực này cũng là một

¹ Điều 2, khoản 203 của Luật số 662 ngày 23-12-1996 của Italia.

kết quả đáng chú ý có được từ quá trình cải cách thể chế thực hiện tại Italia được quy định trong Luật 662 ngày 23 - 12- 1996. Theo quy định của Luật này: *"Hợp đồng lĩnh vực là một công cụ điều hành được thống nhất giữa các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, đại diện người lao động và chủ sử dụng lao động cũng như các đối tượng quan tâm khác để thực hiện các hoạt động nhằm thúc đẩy sự phát triển và tạo việc làm tại một vùng lãnh thổ cụ thể"*. Như vậy, các hợp đồng này được coi là các thoả thuận đặc biệt liên quan tới phát triển, việc làm, tín dụng trong các lĩnh vực kinh tế cụ thể tại một vùng lãnh thổ cụ thể. Các hợp đồng này được thực hiện tập trung nhiều nhất tại các vùng kém phát triển miền Nam và liên quan trước hết tới phát triển công nghiệp và tạo việc làm.

Nhìn chung, các tiến triển đáng kể trong chất lượng hoạt động của nhiều cơ quan hành chính miền Nam đã được khẳng định và nhiều tiêu chí đánh giá các thay đổi về thể chế cho thấy miền Nam Italia thậm chí còn vượt trội hơn so với mức trung bình toàn quốc, chẳng hạn như việc tạo lập các điều kiện

để thực hiện những công cụ điều hành phát triển mới như cơ chế hành chính một điểm dừng, chế độ cấp phép đầu tư, kinh doanh... Điều này đã góp phần làm miền Nam thích nghi tốt hơn với môi trường phát triển mới của thế giới và khu vực để từ đó đạt tốc độ tăng trưởng tương đối cao trong nhiều năm gần đây. Khi đánh giá về kết quả của chính sách cải cách này, có thể khẳng định rằng nó đã tạo ra 3 nội dung thay đổi chủ yếu: 1) Giảm số tiền giải ngân trực tiếp cho các vùng kém phát triển miền Nam và chuyển sang thực hiện theo các dự án, chương trình cụ thể, có sự quản lý chặt chẽ; 2) Việc thực thi luật được tăng cường; và 3) Trách nhiệm của chính quyền địa phương được đề cao. Điều này đã dẫn tới sự cải thiện đáng kể về chất lượng của các chính sách phát triển vùng thực hiện tại miền Nam, khiến nó trở nên công khai, minh bạch đối với công chúng và các kết quả của chính sách dễ dàng được công chúng tìm hiểu và đánh giá hơn.

3.2.3. Chính sách hiện đại hoá cơ cấu ngành kinh tế theo vùng lãnh thổ

Tính đến giữa thập kỷ 90, nền kinh tế Italia vẫn gặp nhiều khó khăn trong phát triển cơ cấu kinh tế

bao gồm cơ cấu các ngành kinh tế chủ chốt: công nghiệp – nông nghiệp – dịch vụ và sự chuyển dịch của cơ cấu ngành này theo các vùng lãnh thổ miền Bắc, Trung và Nam. Với những biến động lớn của thế giới và khu vực trong thời gian qua, các nhà lập chính sách Italia đã thừa nhận sự cần thiết phải hiện đại hoá cơ cấu kinh tế này cho phù hợp với môi trường phát triển mới đòi hỏi họ phải bắt tay vào xây dựng và thực hiện *Chính sách hiện đại hoá cơ cấu kinh tế để phát triển vùng*. Nội dung căn bản của chính sách này là:

- Điều chỉnh hoạt động của các ngành công nghiệp – nông nghiệp – dịch vụ tại các vùng lãnh thổ theo hướng hợp lý hoá, gắn với lợi thế phát triển của mỗi vùng và tiến tới thúc đẩy quá trình *dịch vụ hoá* tại các vùng lãnh thổ còn kém phát triển để thúc đẩy các vùng này đuổi kịp với trình độ phát triển chung.

- Tăng cường hiệu quả của sản xuất công nghiệp tại các vùng tụt hậu miền Nam với trọng tâm là phát triển các ngành công nghiệp có trình độ công nghệ ở mức trung bình - cao. Điều này xuất phát từ

đặc thù của các vùng kinh tế miền Nam Italia vốn không có lợi thế so sánh so với phần còn lại của đất nước cũng như so với khu vực Châu Âu trong phát triển công nghệ cao nên chỉ nên tập trung vào phát triển công nghệ ở trình độ phù hợp. Đây cũng là một cách để có thể tiết kiệm nguồn lực, đi vào chuyên môn hoá trong một số lĩnh vực hẹp mà các vùng miền Nam có lợi thế.

- Từng bước khắc phục tình trạng phát triển không đồng đều giữa các vùng lãnh thổ miền Bắc và miền Nam, hướng tới xây dựng một cơ cấu kinh tế theo lãnh thổ có hiệu quả thông qua các chính sách can thiệp thích hợp. Chính sách phát triển vùng lúc này cũng được coi như những cố gắng của Chính phủ để thúc đẩy các nỗ lực hội nhập *nội bộ* tức là hội nhập giữa các vùng trong quốc gia và tiến tới hội nhập với thế giới và khu vực.

Chính sách hiện đại hoá cơ cấu kinh tế được áp dụng cụ thể trong từng ngành kinh tế gắn với các vùng lãnh thổ của Italia bao gồm:

- *Nông nghiệp*: Đối với miền Nam Italia, ngành nông nghiệp tuy đang có xu hướng thu hẹp lại để nhường đường cho sự phát triển của công nghiệp và dịch vụ nhưng cho tới nay vẫn được coi là ngành kinh tế cơ bản hỗ trợ cho đời sống của đại bộ phận dân chúng. Chính sách của Italia lúc này là thúc đẩy hiện đại hoá nông nghiệp với chiến lược để cho *nông nghiệp tiếp tục thu nhỏ quy mô trong cơ cấu kinh tế* nhưng việc này phải được tiến hành đồng thời với các giải pháp *nâng cao hiệu quả sản xuất và sản lượng đầu ra*. Số liệu của ISTAT cho thấy xét trên bình diện toàn quốc, cùng với việc giảm sút số lượng lao động nông nghiệp, giá trị sản xuất nông nghiệp (bao gồm cả ngư nghiệp, lâm nghiệp, chăn nuôi...) của Italia cũng có tỷ trọng giảm dần: từ tỷ trọng 23% của nền kinh tế vào đầu những năm 1950, giảm xuống còn 9% trong năm 1980 và cho đến năm 2001, chỉ chiếm khoảng 5,2% tổng giá trị sản xuất của nền kinh tế (so với tỷ trọng toàn quốc là nông nghiệp chiếm 3% trong cơ cấu kinh tế quốc gia).

Bảng 12: Chuyển dịch của các doanh nghiệp nông nghiệp theo vùng lãnh thổ

Đơn vị: Doanh nghiệp

Vùng lãnh thổ	1990	2000	Thay đổi 2000/1990 (%)
Tây Bắc	407. 907	246. 002	- 39,7
Đông Bắc	497. 001	400. 023	- 19,5
Miền Trung	527. 393	488. 612	- 7,4
Miền Nam và Hải đảo	1.591. 053	1.483.153	- 6,7
Toàn Italia	3 023 344	2 617 790	- 13,4

Nguồn: Số liệu thống kê của ISTAT, 2000.

Xu hướng chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp đặc biệt rõ nét tại các vùng miền Nam Italia vốn trước đây phụ thuộc rất nặng nề vào sản xuất nông nghiệp nhưng sau một giai đoạn chuyển đổi kéo dài nhiều năm, đến nay cơ cấu kinh tế cũng đã có chuyển biến tích cực hơn theo hướng chuyển sang phát triển công nghiệp và dịch vụ. Số liệu của bảng 12 cho thấy số lượng các doanh nghiệp nông nghiệp trên tất cả các vùng lãnh thổ của Italia đều giảm đi và khi tìm hiểu sâu về các số liệu liên quan khác, Cơ quan thống kê Italia đã khẳng định rằng đây là chuyển biến mang tính tích cực đối với nền kinh tế do nhiều nguồn lực trước đây sử dụng cho nông

ng nghiệp nay đã được giải phóng để dùng cho các mục đích phát triển kinh tế khác.

Chính sách phát triển vùng thực hiện trong lĩnh vực nông nghiệp đặt ưu tiên hàng đầu là thúc đẩy những chuyển dịch về *quy mô và phân bố lãnh thổ* của ngành nông nghiệp. Chính sách này được cụ thể hoá thành các Chương trình điều chỉnh cơ cấu kinh tế vùng và Chương trình hiện đại hoá kinh tế. Bước đầu thực hiện các chương trình này đã mang lại nhiều kết quả đáng chú ý khi tạo ra sự giảm sút mạnh của ngành nông nghiệp xét về quy mô lao động và tỷ trọng trong nền kinh tế nhưng tổng giá trị sản xuất cung cấp ra thị trường của ngành nông nghiệp lại tăng gấp 2 lần trong thời kỳ từ năm 1990 đến năm 2001 với mức độ tập trung các hoạt động nông nghiệp chủ yếu ở các vùng miền Nam và miền Trung. Ngoài ra, định hướng của Chính sách phát triển nông nghiệp đối với miền Nam còn là thúc đẩy chuyển biến tích cực trong *cơ cấu sản xuất nông nghiệp và tỷ trọng của nông nghiệp trong nền kinh tế* khu vực miền Nam. Số liệu thống kê của ISTAT cho thấy trong giai đoạn từ năm 1995 đến năm 2005, tỷ

trọng sản xuất các mặt hàng ngũ cốc trong sản xuất nông nghiệp tại miền Nam Italia đã giảm đi một nửa, thay vào đó là sự phát triển mạnh của lĩnh vực chăn nuôi tăng từ 14% lên chiếm 25% tổng sản lượng nông nghiệp. Đây là điều đặc biệt có ý nghĩa vì Chính sách hiện đại hoá cơ cấu nông nghiệp tại miền Nam đã thúc đẩy phát triển lĩnh vực có ưu thế cạnh tranh (chăn nuôi) và giảm dần các lĩnh vực trước đây được trợ giá nhiều của Chính sách nông nghiệp chung Châu Âu (CAP), ít có khả năng cạnh tranh trong quá trình hội nhập quốc gia và quốc tế.

- *Công nghiệp*: Mục tiêu quan trọng khi thực hiện chính sách phát triển công nghiệp tại miền Nam Italia là *mở rộng quy mô và hiện đại hoá* sản xuất công nghiệp. Để thực hiện mục tiêu này, Chính sách công nghiệp của Italia đặt trọng tâm vào tăng cường khả năng cạnh tranh để hội nhập quốc tế với các nội dung: 1) Thúc đẩy quá trình thích ứng của ngành công nghiệp với điều chỉnh cơ cấu kinh tế theo vùng lãnh thổ; 2) Xúc tiến việc xây dựng một môi trường sản xuất, kinh doanh thuận lợi tại miền Nam thông qua áp dụng các sáng kiến mới để tạo ra môi trường

phát triển tốt cho các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Làm tốt được nội dung này sẽ giúp vùng lãnh thổ miền Nam phát huy được lợi thế vốn có là sự tồn tại phổ biến của các doanh nghiệp quy mô nhỏ nhưng có ảnh hưởng quan trọng tới phát triển kinh tế vùng; 3) Tạo các điều kiện tiên đề cần thiết để có thể khai thác tối đa kết quả của các phát minh mới cũng như đầu tư cho hoạt động nghiên cứu, phát triển công nghệ ứng dụng mới.

Đối với nội dung (1), chính sách phát triển vùng và điều chỉnh cơ cấu ngành kinh tế đã đưa ra một loạt các công cụ điều tiết chính sách để thúc đẩy sự phân bố hợp lý của các doanh nghiệp công nghiệp theo vùng lãnh thổ. Hầu hết các doanh nghiệp công nghiệp Italia đều tập trung tại những vùng gần trung tâm thành thị và những vùng có nhiều lợi thế về phát triển hạ tầng nhưng những tác động lan toả để mở rộng hoạt động công nghiệp sang các vùng lãnh thổ lân cận khác lại rất hạn chế. Từ đó, các vùng kém phát triển hơn (miền Nam và các hải đảo) đã gặp nhiều khó khăn trong việc phát triển công nghiệp địa phương. Tình trạng này đã và đang được

điều chỉnh bằng các chính sách và công cụ kinh tế phù hợp để các vùng ít lợi thế hơn được kích thích phải bắt kịp với xu hướng chung. Công cuộc điều chỉnh này còn được hỗ trợ bởi Chính sách *cải cách các doanh nghiệp thuộc sở hữu của nhà nước và đẩy mạnh quá trình tư nhân hoá*. Các doanh nghiệp quốc doanh luôn có ảnh hưởng khá lớn trong nền kinh tế nhưng hiệu quả hoạt động nhìn chung còn rất hạn chế. Đặc biệt tại miền Nam Italia, các chương trình hỗ trợ phát triển miền Nam được thực hiện trong nhiều năm đã góp phần tạo ra một số lượng lớn các doanh nghiệp nhà nước là đối tượng thụ hưởng chính nguồn ngân quỹ phát triển dành cho vùng này. Tuy nhiên, hiệu quả kinh tế của các doanh nghiệp quốc doanh ở miền Nam đều không được như mong muốn và trong thời kỳ phát triển mới từ năm 1996 đến nay, rất nhiều trong số đó đã được tư nhân hoá. Ngoài việc giảm dần cổ phần của mình trong các tập đoàn lớn, thuộc những ngành công nghiệp chủ chốt như ENI và ENEL, Nhà nước Italia đồng thời cũng tiến hành bán bớt tài sản của các tập đoàn kinh tế lớn và áp dụng các biện pháp

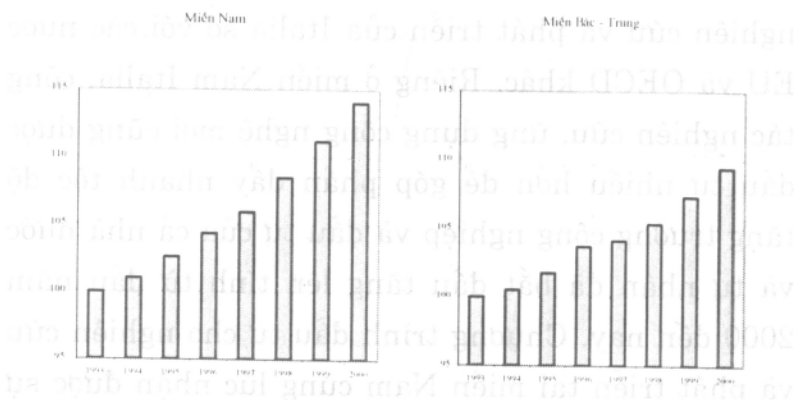
chính sách nhằm tăng cao hiệu quả kinh tế của nguồn vốn đầu tư.

Đối với nội dung (2), vấn đề tạo môi trường thuận lợi cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại miền Nam bắt đầu được quan tâm đúng mức trong chính sách hiện đại hoá cơ cấu ngành kinh tế để có thể phát huy lợi thế của các doanh nghiệp này. Số liệu thống kê của ISTAT cho thấy đến năm 2004, số người làm việc tại các doanh nghiệp quy mô nhỏ và vừa (dưới 100 công nhân) của Italia chiếm khoảng 60% tổng số người lao động toàn quốc. Đây là con số rất lớn và thể hiện tầm quan trọng của các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong nền kinh tế Italia, đặc biệt là đối với phát triển kinh tế vùng lãnh thổ miền Nam khi nền kinh tế ở đây vẫn chủ yếu dựa vào các doanh nghiệp nhỏ (và một số lượng rất ít các doanh nghiệp vừa và lớn). Chính sách phát triển vùng lúc này đã được điều chỉnh để cho phép áp dụng tại miền Nam các công cụ điều tiết như *Biện pháp tài chính linh hoạt, Chính sách công nghiệp mới, Chính sách lao động linh hoạt...* Tất cả những điều này đã góp phần tạo ra môi trường thuận lợi cho phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ ở miền Nam để họ có thể tạo dựng khả

năng tốt hơn trong áp dụng những thành tựu công nghệ mới nhất phục vụ phát triển kinh tế vùng và tăng khả năng cạnh tranh. Điều này được minh chứng bằng số liệu trong biểu đồ 2 cho thấy tại miền Nam, số lượng các doanh nghiệp đã tăng mạnh trong giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2000 và tốc độ tăng ở miền Nam cao hơn nhiều so với ở miền Bắc và miền Trung.

Biểu đồ 2: Số lượng doanh nghiệp công nghiệp phân bố theo vùng lãnh thổ

Chỉ số so sánh: số lượng năm 1993 = 100



Nguồn: Union Camere, 2001.

Đối với nội dung (3), đầu tư cho nghiên cứu, phát triển và ứng dụng công nghệ mới ở miền Nam Italia thực tế còn rất hạn chế. Vấn đề này cần được xem xét trong bối cảnh chung toàn quốc là trong suốt thập kỷ cuối cùng của thế kỷ XX, chi tiêu của Italia cho nghiên cứu và phát triển của cả khu vực nhà nước lẫn tư nhân đều giảm mạnh và chi tiêu năm 1999 giảm 6,1% so với năm 1991. Tốc độ tăng chi tiêu cho nghiên cứu và phát triển luôn thấp hơn tốc độ tăng trưởng GDP và cho tới năm 2000, vấn đề này mới bắt đầu được Chính phủ Italia nhìn nhận và tìm cách khắc phục để thu hẹp khoảng cách về nghiên cứu và phát triển của Italia so với các nước EU và OECD khác. Riêng ở miền Nam Italia, công tác nghiên cứu, ứng dụng công nghệ mới cũng được đầu tư nhiều hơn để góp phần đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng công nghiệp và đầu tư của cả nhà nước và tư nhân đã bắt đầu tăng lên tính từ đầu năm 2000 đến nay. Chương trình đầu tư cho nghiên cứu và phát triển tại miền Nam cũng lúc nhận được sự hỗ trợ của cả Chính phủ trung ương Italia và của Ủy ban Châu Âu với việc hình thành các chương trình

khung khuyến khích các cơ quan nghiên cứu liên kết quốc tế để tổ chức lại công tác nghiên cứu và đặt ra các mục tiêu phấn đấu cụ thể cho các giai đoạn 2000 – 2005 và cho thời kỳ dài hạn 2000 – 2010. Các lĩnh vực được ưu tiên tại miền Nam là đầu tư cho công nghệ nano, công nghệ thông tin và truyền thông, công nghệ sản xuất mới, chất lượng và an toàn thực phẩm và công nghệ bảo tồn hệ sinh thái.

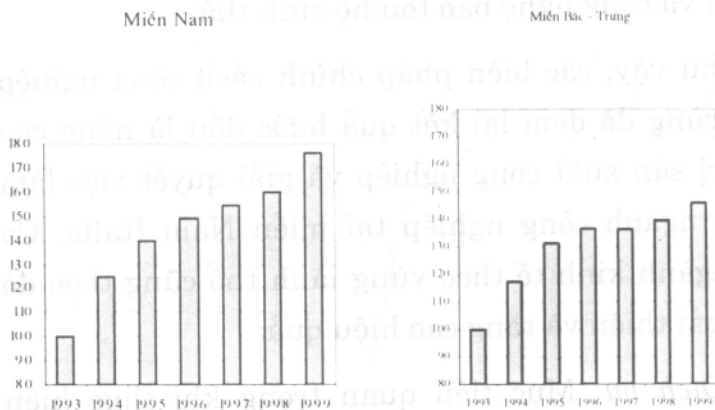
Như vậy, các biện pháp chính sách công nghiệp cuối cùng đã đem lại kết quả bước đầu là nâng cao giá trị sản xuất công nghiệp và giải quyết việc làm trong ngành công nghiệp tại miền Nam Italia. Cơ cấu ngành kinh tế theo vùng lãnh thổ cũng theo đó được cải thiện và tăng cao hiệu quả:

- *Dịch vụ*: Mục tiêu quan trọng khi thực hiện chính sách phát triển dịch vụ tại miền Nam Italia là *chuyển đổi ngành dịch vụ và thúc đẩy quá trình dịch vụ hoá nền kinh tế*. Đây cũng là một phần quan trọng của chính sách hiện đại hoá cơ cấu ngành kinh tế theo vùng lãnh thổ và mục tiêu chính sách này được thực hiện tương đối thành công trong giai đoạn từ năm 1998 đến nay, theo đó chính sách phát triển

dịch vụ tại miền Nam đã góp phần làm *tăng cường quy mô và chất lượng* của ngành dịch vụ xét cả về giá trị tạo ra cũng như khả năng thu hút lao động, tạo việc làm.

Biểu đồ 3: Du khách nước ngoài đến các vùng lãnh thổ của Italia

(nghìn người/ngày; Chỉ số so sánh năm 1993 = 100)



Nguồn: ISTAT, 2000.

Xét trên bình diện toàn quốc, trong những năm 1980, Italia vẫn là một quốc gia có ngành dịch vụ thuộc loại nhỏ bé ở Tây Âu nhưng cho tới năm 2004, ngành dịch vụ của Italia đã đạt bước tăng trưởng rất mạnh và

toàn diện với tỷ trọng giá trị dịch vụ chiếm tới 69% GDP của toàn nền kinh tế và thu hút 63% tổng số lao động. Nếu xét riêng ở vùng lãnh thổ miền Nam thì tỷ trọng dịch vụ cũng chiếm tới 60% trong cơ cấu GDP và thu hút khoảng 58% số người lao động. Tuy con số này còn thấp hơn nhiều so với mức trung bình toàn quốc nhưng so với mức trung bình của toàn khối EU-15 thì đây vẫn được coi là mức phát triển dịch vụ tương đối cao, góp phần làm Italia thu hẹp khoảng cách phát triển dịch vụ của nền kinh tế so với những quốc gia phát triển hàng đầu khác như Hoa Kỳ, Pháp, Anh (với tỷ trọng dịch vụ chiếm khoảng 70% xét về số lao động cũng như giá trị tạo ra). Sự tăng trưởng tốt của ngành dịch vụ tại miền Nam thực tế đã thể hiện hiệu quả đáng khích lệ của chính sách phát triển vùng trong điều chỉnh và hiện đại hoá cơ cấu kinh tế. Cụ thể đối với miền Nam, quá trình phát triển dịch vụ đã tạo tiền đề cho một quá trình phát triển song song khác là quá trình chuyển giao công nghệ và áp dụng các công nghệ mới cho phát triển sản xuất, tức là dịch vụ đã tạo tác động tích cực tới phát triển công nghiệp.

Một ví dụ dễ thấy trong phát triển dịch vụ tại miền Nam là trong lĩnh vực dịch vụ du lịch (Biểu đồ 3). Có thể nói miền Nam Italia luôn là địa điểm du lịch lý tưởng đối với du khách trong và ngoài nước do có phong cảnh thiên nhiên tuyệt đẹp và nhiều di tích văn hoá, lịch sử tâm cổ. Tuy nhiên, những lợi thế này vẫn chưa được khai thác một cách đúng đắn nên hoạt động dịch vụ du lịch vẫn chưa thực sự phát triển được tới mức ngang với trình độ chung toàn quốc. Dù vậy, các chính sách phát triển dịch vụ tại vùng lãnh thổ này đã bắt đầu đem lại hiệu quả tích cực khi chỉ số về khách du lịch nước ngoài đến miền Nam Italia đã có tốc độ tăng trưởng tương đối nhanh.

3.2.4. Chính sách khuyến khích phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ tại miền Nam

Một đặc tính nổi bật của mô hình kinh tế Italia chính là sự tồn tại của một số lượng lớn các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Tại một quốc gia với dân số 58 triệu người nhưng tổng số doanh nghiệp vừa và nhỏ tính tới thời điểm 2002 lên tới hơn 5 triệu doanh nghiệp đã thực sự tạo ra một động lực quan trọng cho phát triển kinh tế – xã hội của Italia nói chung

và của các vùng kém phát triển nói riêng. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ này tồn tại và hoạt động trong nhiều lĩnh vực khác nhau và thu hút phần lớn lực lượng lao động của quốc gia vào làm việc. Theo số liệu thống kê của ISTAT cho thấy vào thời điểm đầu năm 2002, quy mô trung bình của doanh nghiệp Italia là 3,9 người làm việc/1doanh nghiệp so với số liệu trung bình của EU là 6 người. Trong khi ở cấp độ toàn EU, số doanh nghiệp có hơn 250 người làm việc chiếm tới 34% tổng số doanh nghiệp thì ở Italia, con số này chỉ là 19,7%. Ngoài ra, các doanh nghiệp vừa và nhỏ của Italia có xu hướng tập trung theo các vùng và theo các lĩnh vực sản xuất – kinh doanh nhất định nên điều này đã dẫn tới sự tập trung theo vùng của doanh nghiệp và sự hình thành của các hình thức hợp tác xã sản xuất các sản phẩm có lợi thế của vùng như đồ gốm sứ, máy công cụ hoặc hàng dệt may địa phương. Đây được coi là một đặc điểm rất quan trọng để Chính phủ Italia cân nhắc trong quá trình lập chính sách phát triển vùng thời kỳ mới với nội dung thúc đẩy sự phát triển của các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại vùng kém phát triển miền Nam.

Trên thực tế, phát triển doanh nghiệp được coi là nội dung mấu chốt đối với tăng trưởng kinh tế địa phương, tạo việc làm và thúc đẩy đổi mới công nghệ. Chính sách phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ tại miền Nam có định hướng thúc đẩy sự phát triển của các doanh nghiệp này để tạo việc làm, sử dụng các nguồn lực một cách hiệu quả và thúc đẩy quá trình phát minh, phổ biến và ứng dụng các khái niệm và phát minh mới trong phát triển sản xuất – kinh doanh. Chính sách này dựa trên cơ sở lập luận cho rằng chính các đơn vị kinh doanh nhỏ tại địa phương mới là nơi có khả năng huy động các nguồn lực xã hội dùng cho phát triển và không phụ thuộc quá mức vào các nguồn đầu tư từ bên ngoài, tức là đảm bảo sự độc lập tương đối so với nguồn hỗ trợ tài chính của Chính phủ trung ương. Tính hiệu quả của các chính sách địa phương được thừa nhận bởi việc các chính sách thị trường lao động ngày càng chú trọng hơn tới các biện pháp tích cực để tạo việc làm và thúc đẩy phát triển của doanh nghiệp vừa và nhỏ tại cấp vùng. Chính sách của chính quyền các cấp đã áp dụng hàng loạt các biện pháp khuyến khích phát

triển bao gồm tạo lập mạng lưới doanh nghiệp, thực hiện các chính sách khuyến khích tài chính, các kế hoạch tín dụng chi tiết, các định vụ tư vấn phát triển doanh nghiệp và các chương trình phát triển ngành nghề theo vùng lãnh thổ. Nhìn chung, đây là các nội dung được tính tới trong Chiến lược tổng thể về phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ tại địa phương thời kỳ 2000 – 2006 trong đó chú trọng tới các mục tiêu như:

- Xác định nguyên lý cho can thiệp của chính sách doanh nghiệp để khắc phục các sai lệch của thị trường và xoá bỏ các rào cản khác đối với phát triển kinh tế vùng.

- Xác lập các công cụ chính sách tổng thể có thể được sử dụng để đạt tới các mục tiêu chính sách nhà nước trong lĩnh vực phát triển doanh nghiệp tại cấp độ địa phương.

- Chiến lược phát triển đồng thời cũng nghiên cứu chi tiết về việc lựa chọn các công cụ quan trọng nhất để chuyển đổi kinh tế vùng và thúc đẩy phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ trong đó có quan tâm hợp

lý tới các biện pháp thu hút nguồn vốn đầu tư từ cả Chính phủ trung ương lẫn từ khu vực tư nhân.

- Chiến lược cũng đặt mục tiêu xem xét cách thức kết hợp công cụ chính sách doanh nghiệp với chiến lược phát triển tổng thể của vùng.

Nhìn chung, Chính phủ Italia luôn phân biệt rõ giữa các vùng có các doanh nghiệp vừa và nhỏ hoạt động mà cụ thể là phân loại các doanh nghiệp tại vùng miền Bắc, miền Trung và miền Nam. Các nghiên cứu mới đây¹ đều cho thấy cơ cấu và quy mô của các doanh nghiệp vừa và nhỏ thay đổi rất lớn theo các vùng lãnh thổ. Do các vấn đề phát triển nghiêm trọng nhất đối với các doanh nghiệp này vẫn là ở vùng miền Nam nên các biện pháp chính sách của Chính phủ chủ yếu vẫn đặt mục tiêu thúc đẩy phát triển của các doanh nghiệp tại đây. Cho tới nay, chính sách của Italia về doanh nghiệp vừa và nhỏ luôn được đặt trong khuôn khổ phải thực hiện các nguyên tắc chung của EU và với các lần cải cách Quỹ Cơ cấu trong thập kỷ 90 thì các mục tiêu phát triển doanh nghiệp tại miền

¹ Zeynep TALUY. *SME Italy - A Comparative Analysis of SME Strategies, Policies and Programmes in Central European Initiative Countries*, May 2005.

Nam Italia cũng đã được điều chỉnh tương ứng theo hướng tập trung khắc phục những điểm yếu của sản xuất quy mô nhỏ bằng cách tạo điều kiện hỗ trợ tài chính, vốn đầu tư cho doanh nghiệp. Các mục tiêu chủ yếu cần đạt được thông qua các biện pháp chính sách của Chính phủ Italia như sau:

- Hiện đại hoá thiết bị sản xuất và chuyển giao công nghệ, cải thiện khả năng cạnh tranh và năng suất của các doanh nghiệp nhỏ tại miền Nam.

- Thúc đẩy nghiên cứu và nghiên cứu ứng dụng.

- Ổn định và cải thiện vị trí của các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại thị trường trong nước và quốc tế.

- Cải thiện cả về chất và lượng các dịch vụ dành cho doanh nghiệp vừa và nhỏ. Nói cách khác, chính sách hỗ trợ phát triển không chỉ hỗ trợ tài chính mà còn tính tới các loại hỗ trợ khác, chẳng hạn như cung cấp các hình thức tư vấn đặc biệt, hỗ trợ về các khoá đào tạo chuyên sâu về từng lĩnh vực được doanh nghiệp quan tâm...

- Nới lỏng các quy định của luật lao động nhằm đạt được tỷ lệ việc làm cao hơn, giảm bớt các hình thức tuyển dụng không chính thức, còn được biết tới ở Italia với tên gọi việc làm tại “chợ đen”.

- Thực hiện chính sách khuyến khích phù hợp để thúc đẩy việc hình thành nhiều doanh nghiệp mới.

Trong thời kỳ phát triển mới từ thập kỷ 90 đến nay, Chính phủ Italia đã giao cho Bộ Công nghiệp là cơ quan chịu trách nhiệm chính về chính sách phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ và cơ quan này sẽ xây dựng các chiến lược kinh tế cho từng giai đoạn cụ thể nhằm phối hợp các hoạt động kinh tế của những doanh nghiệp này trên phạm vi toàn quốc, tăng cường hiệu quả hoạt động trong từng lĩnh vực cụ thể như công nghiệp, thủ công nghiệp và thương mại. Với sự quan tâm đặc biệt của Chính phủ trong việc phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ tại miền Nam, Bộ Công nghiệp cũng được giao phó nhiệm vụ lập chính sách nội bộ để thúc đẩy phát triển tại các vùng này. Nhìn chung, Chính sách phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ tại miền Nam Italia chủ yếu vẫn là chính sách hỗ trợ tài chính cho mua sắm máy móc mới và thúc đẩy nghiên cứu, đổi mới công nghệ. Cụ thể, các khoản trợ cấp cho việc mua hoặc thuê các máy móc và công cụ công nghệ cao được quy định trong Điều luật số 1329/65 (còn gọi là Luật Sabatini). Ngoài ra còn có các điều luật quan trọng khác như Luật 317/91 về phát triển và đổi mới ứng dụng dành cho doanh nghiệp vừa

và nhỏ, Luật 488/92 về can thiệp tài chính cụ thể tại các vùng kém phát triển nhất và các điều Luật liên quan khác quy định về cung cấp tín dụng ưu đãi cho các dự án nghiên cứu và đổi mới công nghệ phục vụ sản xuất của doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Bảng 13: Luật 317/91 về phát triển và đổi mới ứng dụng dành cho doanh nghiệp vừa và nhỏ

Luật 317/91 của Italia được coi là điều luật quan trọng nhất quy định về hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ, trong đó đặc biệt chú trọng tới phát triển doanh nghiệp tại vùng miền Nam *Mezzogiorno*. Luật này đặt ra một số ưu tiên hỗ trợ tài chính chủ yếu như sau:

- Đầu tư cho đổi mới công nghệ (điều 5, 6 và 12), bao gồm cả mua sắm các phần mềm mới, thiết lập các mạng lưới liên lạc hiện đại của doanh nghiệp vừa và nhỏ.
- Đầu tư cho các dịch vụ hỗ trợ (điều 7 và 12), tức là các hoạt động để cải thiện năng suất, chuyển giao công nghệ, nâng cấp trình độ kỹ thuật, nghiên cứu thị trường mới, hệ thống đảm bảo chất lượng...
- Đầu tư cho nghiên cứu (điều 8), tức là ưu tiên hỗ trợ tài chính cho các hoạt động nghiên cứu có ảnh hưởng tích cực tới chất lượng sản phẩm và các quy trình sản xuất của doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Nguồn: Tổng hợp từ Luật 317/91.

Ngoài Bộ Công nghiệp thì Bộ Đại học và Nghiên cứu Khoa học của Italia, cũng được giao trách nhiệm thực hiện các chính sách hỗ trợ công tác nghiên cứu và phát triển của các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại miền Nam để họ có thể nhanh chóng đổi mới công nghệ, nâng cao năng lực sản xuất và củng cố vị thế thị trường của mình. Một ưu đãi đặc biệt được đề ra là các doanh nghiệp vừa và nhỏ có thể nộp hồ sơ xin hỗ trợ cho tất cả các dự án, trong khi các doanh nghiệp lớn chỉ có thể nhận được hỗ trợ cho các dự án trong một số lĩnh vực cụ thể được Chính phủ quy định cho từng thời kỳ. Ngoài ra, theo chủ trương của Chính sách phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ tại miền Nam, Chính phủ Italia cũng đã thiết lập nhiều thể chế tài chính khác có nhiệm vụ cung cấp hỗ trợ tài chính cho phát triển doanh nghiệp và công nghiệp trong đó có thể kể tới Quỹ Tín dụng Trung ương *Mediocredito Centrale*, Quỹ Tài chính *SIMEST* hay Quỹ Tín dụng *Artigiancasse* chuyên phục vụ các doanh nghiệp trong lĩnh vực sản xuất thủ công.

Tóm lại, Chính sách phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại miền Nam Italia đã nhận được sự quan tâm nhất định của Chính phủ Italia thể hiện qua các quy định, điều luật mới và các khoản tài

chính đáng kể dành cho phát triển doanh nghiệp. Đây là cách làm đúng hướng do trên thực tế giá trị doanh nghiệp luôn được thừa nhận là nhân tố quan trọng nhất trong thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm và tạo dựng sự phồn thịnh trong phát triển của đất nước. Ngoài ra, trong quá trình điều chỉnh để hội nhập quốc tế, các doanh nghiệp quy mô nhỏ tỏ ra có khả năng tốt trong việc áp dụng các thành tựu của đổi mới công nghệ vào phát triển sản xuất, tăng cao năng suất lao động và hiệu quả kinh doanh. Việc thực thi các chính sách khuyến khích phát triển của các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại miền Nam Italia đã thể hiện sự thừa nhận của Chính phủ đối với vai trò của doanh nghiệp và các cải cách chính sách, các điều luật mới được ban hành đã góp phần đáng kể vào làm giảm thiểu rào cản hành chính để tạo ra một môi trường kinh tế – kinh doanh tốt hơn.

3.3. EU và chính sách phát triển vùng của Italia

3.3.1. Chính sách vùng của EU

Chính sách kinh tế vùng đã tồn tại ở Châu Âu bắt đầu vào những năm 1930, nhưng thực tế cho

thấy chỉ đến thời kỳ giữa những năm 1950 thì chính sách vùng mới được coi là một trong những cơ chế can thiệp quan trọng trong công cuộc phát triển kinh tế và xã hội của Châu Âu. Tuy nhiên, giữa thập kỷ 70 các chính sách phát triển vùng mới bắt đầu có những thay đổi căn bản nhằm đáp ứng yêu cầu mới về sự tăng trưởng kinh tế dựa trên cơ sở phù hợp với nhiều tiêu chí xã hội mang tính chính thống khác như phải đảm bảo bền vững về môi trường, tăng trưởng không gây xáo trộn xã hội quá mức...

Một trong những mục đích quan trọng nhất đề ra khi khối liên kết khu vực EU được thành lập là phải đảm bảo việc làm, đào tạo con người, tăng cường khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp, đầu tư vào cơ sở hạ tầng, xây dựng xã hội thông tin, duy trì chất lượng của môi trường sống. Đây được coi là trách nhiệm hàng đầu của các nhà cầm quyền quốc gia và khu vực và EU cần đảm bảo các nội dung này trên cơ sở sự đoàn kết toàn khối. Vấn đề đoàn kết Châu Âu đã được đề cập ngay trong Hiệp ước thành lập EU với quy định rằng Cộng đồng cần hành động để tăng cường sự gắn kết kinh tế và xã hội, đặc biệt là

giảm bớt khoảng cách về trình độ phát triển giữa các vùng. Đây cũng là lý do tại sao các quốc gia thành viên EU đều tích cực thực thi *Chính sách khu vực Châu Âu* – tức là chính sách thúc đẩy phát triển của những vùng tụt hậu thông qua thành lập các Quỹ Châu Âu như Quỹ Cơ cấu (Structural Funds) và Quỹ Gắn kết (Cohesion Funds). Cho đến nay, chính sách vùng của EU vẫn được thực hiện thông qua các Quỹ Cơ cấu và cơ chế vận hành của Quỹ này là thực hiện điều phối nguồn tài chính theo hướng dùng nguồn tài chính từ những vùng phát triển hơn trong khu vực đầu tư cho các vùng nghèo nhất trong Liên minh Châu Âu¹.

Quỹ Cơ cấu ngay trong thời gian đầu đã được Chính phủ các nước thành viên EU đặt kỳ vọng rất nhiều và rất nhiều mục tiêu được đề ra với hy vọng rằng quỹ này sẽ góp phần vào giảm thiểu sự phát triển chênh lệch giữa các vùng của EU. Tuy nhiên, kết quả đạt được vẫn chưa thực sự như mong muốn

¹ Năm 2001, chi tiêu của Quỹ Cơ cấu chiếm 30% tổng ngân sách chi phí của EU và vào khoảng 0,4% ngân sách của EU.

và vào năm 2000, EU đã thông qua một kế hoạch tài chính dài hạn phục vụ cho phát triển vùng với tên gọi “Chương trình Nghị sự 2000”, theo đó họ đã đơn giản hoá rất nhiều trong cách thức vận hành và mục tiêu đặt ra cho các quỹ cơ cấu và 6 mục tiêu lúc đầu được đúc kết lại còn 3 mục tiêu chính như sau:

- Mục tiêu 1: Hỗ trợ phát triển và điều chỉnh cơ cấu của các vùng bị tụt hậu (khoảng 70% tổng Quỹ Cơ cấu). Các vùng bị tụt hậu được định nghĩa là các vùng có mức thu nhập bình quân đầu người thấp hơn 75% mức trung bình của EU.

- Mục tiêu 2: Hỗ trợ sự phát triển của các vùng biên giới và các vùng suy thoái công nghiệp (khoảng 14% các Quỹ Cơ cấu).

- Mục tiêu 3: Hỗ trợ cho điều chỉnh và hiện đại hoá hệ thống giáo dục - đào tạo và giải quyết việc làm (khoảng 16% các Quỹ Cơ cấu).

Các Quỹ Cơ cấu về bản chất là nhằm thúc đẩy phát triển của các vùng và ngay từ khi được lập ra là đã có dự kiến trước về các vùng thụ hưởng quỹ khác nhau của EU. Việc giải ngân các quỹ này trên

thực tế được gắn có điều kiện vào việc vùng thụ hưởng này đệ trình một chương trình phát triển chi tiết. Thực tế một số vùng đã yêu cầu và kết cục sau đó chỉ sử dụng được một phần ngân quỹ dành cho họ và do vậy việc phân phối cuối cùng các Quỹ Cơ cấu có thể khác biệt đáng kể so với những gì đã lên kế hoạch. Khả năng hành chính kém, thiếu quan hệ doanh nghiệp, môi trường kinh doanh khó khăn là những lý do thường thấy nhất đằng sau việc không đề xuất và không sử dụng được nguồn quỹ được EU phân bổ.

Phải xây dựng các Quỹ Cơ cấu và thực hiện các biện pháp điều chỉnh cần thiết nhằm can thiệp vào sự phát triển của các vùng là do ngay từ đầu EU đã thừa nhận có sự mất cân đối nhất định về trình độ phát triển giữa các vùng khác nhau trong khối liên kết khu vực này thể hiện qua những khác biệt về thu nhập và phân phối thu nhập, trình độ phát triển con người, mức sống và một số chỉ tiêu kinh tế - văn hoá - xã hội khác. Sự mất cân đối về thu nhập và phân phối thu nhập là *có thể tính toán được* dựa theo sự khác biệt *giữa các quốc gia và trong mỗi*

quốc gia. Có một sự phân biệt khá rõ ràng giữa vai trò của quốc gia và của EU tại những vùng này: để đảm bảo phân phối thu nhập “đúng đắn” trong mỗi quốc gia là vấn đề của quốc gia trong khi để đảm bảo phân phối thu nhập “đúng đắn” giữa các vùng thuộc nhiều quốc gia thành viên EU khác nhau lại là mối quan tâm của EU.

Trên thực tế, nhiệm vụ giảm bớt sự mất cân đối trong phát triển giữa các vùng lãnh thổ mà thể hiện trước hết là ở tiêu chí mất cân đối thu nhập giữa các vùng thuộc nhiều quốc gia EU luôn là mối quan tâm hàng đầu của EU và đã trở thành mục tiêu cần hướng tới của cả khối liên kết khu vực ngay từ khi nó được thành lập. Cụ thể, điều khoản 2 của Hiệp ước thành lập EU đã thể hiện khá rõ: *“Liên minh sẽ tự đặt ra cho mình những mục tiêu sau: thúc đẩy tiến bộ xã hội và kinh tế, tỷ lệ việc làm cao và đạt tới mức phát triển bền vững và cân đối, đặc biệt là qua việc tạo dựng một khu vực không có biên giới nội bộ, **tăng cường gắn kết kinh tế và xã hội [...]**”*. Ngoài ra, điều khoản 2 của Hiệp ước thành lập EU làm rõ rằng *“Cộng đồng... sẽ thúc đẩy sự phát triển*

bền vững và cân đối của các hoạt động kinh tế, tỷ lệ việc làm và bảo vệ xã hội cao... và gắn kết kinh tế, xã hội, đoàn kết giữa các quốc gia thành viên".

Trên thực tế thì qua một quá trình phát triển dài, các đường biên giới quốc gia giữa các nước thành viên EU gần như đã bị xoá bỏ và trong các chính sách của toàn khối, nội dung *tăng cường gắn kết kinh tế và xã hội* giữa các quốc gia thành viên đến nay luôn được nhìn nhận dưới góc độ sự gắn kết *giữa các vùng của EU* bất kể vùng đó thuộc quốc gia nào¹. Sự mất cân đối vùng được xem xét lúc đầu với EU 6 thành viên và sau đó đã trở nên trầm trọng hơn với lần mở rộng năm 1973 (kết nạp Ireland, Anh và Đan Mạch), lần mở rộng sang hai quốc gia Địa Trung Hải những năm 1980 (Hy Lạp năm 1981 và Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha năm 1986) và mới đây nhất là lần mở rộng năm 2004 kết nạp thêm 10 nước Châu Âu nữa vào EU đã làm gia tăng mạnh khoảng cách phát triển giữa các vùng. Thực tế thì ngay từ

¹ Theo Carlo Altomonte - Mario Nava trong *Kinh tế và Chính sách của EU mở rộng*, bản dịch tiếng Việt. NXB Chính trị Quốc gia.

năm 1975, Quỹ Phát triển vùng Châu Âu đã được thành lập và Chính sách phát triển vùng đã nhanh chóng trở thành chính sách trọng tâm của EU. Sau đó, trong năm 1977, Bản báo cáo MacDougall ¹ với tác động đặc biệt mạnh đã kêu gọi sử dụng ngân sách EU với vai trò một công cụ tái phân phối (và kêu gọi tăng quy mô ngân sách EU lên tới 7%) và trong năm 1986, Bản báo cáo Padoa-Schioppa với ảnh hưởng không kém đề xuất về việc thực hiện chương trình *Thị trường Đơn nhất* đòi hỏi phải đem lại các kết quả hứa hẹn về một chính sách cơ cấu có quy mô đáng kể nhằm bù đắp cho tác động của thị trường.

Chính sách vùng của Liên minh Châu Âu có trọng tâm chính là đảm bảo cung cấp các nguồn tài chính nhằm thúc đẩy sự phát triển tại các vùng nghèo. Các quốc gia thành viên có trách nhiệm phối hợp với chính sách vùng của Liên minh không chỉ trong vùng của nước mình mà còn phối kết hợp chính sách phát triển vùng với các quốc gia thành viên khác. Thông qua kênh này mà chính sách vùng của một quốc gia này có thể tác động tới chính sách

¹ European Commission, 1977.

*bền vững và cân đối của các hoạt động kinh tế, tỷ lệ việc làm và bảo vệ xã hội cao... và **gắn kết kinh tế, xã hội, đoàn kết giữa các quốc gia thành viên**".*

Trên thực tế thì qua một quá trình phát triển dài, các đường biên giới quốc gia giữa các nước thành viên EU gần như đã bị xóa bỏ và trong các chính sách của toàn khối, nội dung *tăng cường gắn kết kinh tế và xã hội* giữa các quốc gia thành viên đến nay luôn được nhìn nhận dưới góc độ sự gắn kết *giữa các vùng của EU* bất kể vùng đó thuộc quốc gia nào ¹. Sự mất cân đối vùng được xem xét lúc đầu với EU 6 thành viên và sau đó đã trở nên trầm trọng hơn với lần mở rộng năm 1973 (kết nạp Ireland, Anh và Đan Mạch), lần mở rộng sang hai quốc gia Địa Trung Hải những năm 1980 (Hy Lạp năm 1981 và Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha năm 1986) và mới đây nhất là lần mở rộng năm 2004 kết nạp thêm 10 nước Châu Âu nữa vào EU đã làm gia tăng mạnh khoảng cách phát triển giữa các vùng. Thực tế thì ngay từ

¹ Theo Carlo Altomonte - Mario Nava trong *Kinh tế và Chính sách của EU mở rộng*, bản dịch tiếng Việt, NXB Chính trị Quốc gia.

vùng tương ứng của một quốc gia khác liên quan tới nhiều nội dung điều chỉnh chính sách khác nhau như vấn đề phân phối lại thu nhập, chuyển giao ngân sách giữa các vùng, hỗ trợ về văn hoá và xã hội. Quá trình thúc đẩy phát triển kinh tế vùng và sự tương tác giữa các vùng khác nhau cuối cùng sẽ có tác động ngược lại đến các vấn đề thực thi chính sách tại các vùng khác nhau. Liên minh Châu Âu giữ vai trò của một nhà điều phối chính sách vùng cấp độ toàn khu vực EU nhằm kiểm soát và điều chỉnh chính sách của mỗi quốc gia thành viên. Tuy nhiên, trong hầu hết các trường hợp thì vai trò quyết định chủ yếu vẫn được EU chuyển cho chính phủ của các quốc gia thành viên hoặc cho chính quyền vùng của các nước thành viên đó. Chính sách vùng của EU được bắt đầu vào giữa thập kỷ 70 của thế kỷ trước, với việc thành lập Quỹ Phát triển vùng Châu Âu (ERDF). Chính sách vùng sau đó đã được EU cải cách nhiều lần và lần cải cách quan trọng nhất là vào năm 1989 khi Quỹ Cơ cấu được lập ra trên cơ sở phát triển Quỹ Xã hội Châu Âu (ESF) và Quỹ Bảo đảm và Định hướng nông nghiệp Châu Âu (EAGGF).

Năm 1994 các nước thành viên nhất trí thành lập ra Quỹ Gắn kết Châu Âu (*Cohesion Fund*) với mục tiêu chủ yếu của quỹ này là để hỗ trợ các quốc gia thành viên yếu kém nhất trong quá trình hội nhập vào Liên minh Tiền tệ Châu Âu. Đây cũng là một công cụ quan trọng của Liên minh Châu Âu trong việc thực hiện chính sách vùng và một vài minh chứng có thể thấy là Quỹ đã hỗ trợ rất nhiều cho các vùng kém phát triển của các quốc gia thành viên như Hy Lạp, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha và Ireland trong các dự án đầu tư vào cải tạo môi trường và giao thông. Cũng trong giai đoạn này, một số nguyên tắc liên quan đến chính sách vùng đã được thoả thuận lại (ba mục tiêu của chính sách vùng), có nghĩa là tập trung trợ giúp của Cộng đồng, điều phối các chính sách giữa các vùng và các đối tác, trợ cấp từ vùng phát triển tới các vùng kém phát triển hơn trong Liên minh.

Về phía EU, những lợi ích thu được chính là đã tăng cường được hiệu quả kinh tế tại các vùng lãnh thổ khác nhau trong EU, giúp họ thực sự gắn chặt với quá trình hội nhập kinh tế khu vực, đạt tới sự

phát triển đồng đều trong cơ cấu kinh tế vùng và quốc gia. Tuy nhiên, vẫn có nhiều khó khăn gặp phải đối với EU như tính đa dạng của các vùng khác nhau thuộc các quốc gia thành viên trong khi cách tiếp cận về chính sách phát triển của EU lại không thực sự linh hoạt và gắn với các điều kiện đặc thù tại từng vùng. Điều này là do quá trình nhất thể hoá kinh tế EU đã diễn ra rất mạnh khiến cho xu hướng lập chính sách chung đã không gắn với từng đặc điểm cụ thể.

Trên thực tế tại EU vẫn có sự chênh lệch và khoảng cách phát triển rất lớn giữa các nền kinh tế xét ở các chỉ số như tăng trưởng GDP, tỷ lệ thất nghiệp, mức sống... Các vùng nghèo hầu hết đều là các vùng được coi là ở *ngoại vi* và cách biệt rất nhiều so với các vùng thuộc *trung tâm* Châu Âu. Có thể kể tới các vùng ngoại vi như miền Nam Italia, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Đông Đức, Hy Lạp và một số nước thành viên mới gia nhập EU. Các nước thành viên mới luôn cần nhiều thời gian để thúc đẩy quá trình khôi phục kinh tế và hướng tới hội nhập khu vực với EU. Quá trình này sẽ tương tự như những gì

các quốc gia như Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Ireland đã trải nghiệm khi gia nhập EU trước đây. Tuy nhiên, trong năm 2004, khi cùng một lúc có tới 10 quốc gia Châu Âu ra nhập EU thì các tác động của sự kiện này tới quá trình cải cách, lập chính sách phát triển vùng ở cấp độ toàn EU là rất nghiêm trọng và sẽ gây ra sức ép lớn tới trình độ phát triển chung. Hầu hết các nước thành viên mới của EU đều có mức thu nhập bình quân đầu người thấp hơn nhiều so với mức trung bình của EU-15 và rõ ràng là khi họ tham gia vào EU thì sẽ gây ra tác động tới nhiều mặt đời sống kinh tế – xã hội của các quốc gia thành viên cũ, đặc biệt là liên quan tới chính sách vùng và phân loại xem vùng nào sẽ được nhận tài trợ từ Quỹ Cơ cấu. Tuy nhiên, EU đã có kinh nghiệm về vấn đề phát triển vùng có được từ cả quá trình lịch sử phát triển lâu dài kể từ khi khối liên kết khu vực ra đời và mở rộng nên về cơ bản, các điều chỉnh và cải cách chính sách tương ứng sẽ được thực hiện và sớm đi đúng hướng.

3.3.2. EU và chính sách phát triển vùng của Italia

Như đã phân tích, trong một giai đoạn dài vấn đề gắn kết kinh tế - xã hội giữa các vùng trong EU luôn là đề tài trọng tâm của các chương trình nghị sự Châu Âu. Để đạt được các mục tiêu phát triển vùng đã đề ra, tức là để đảm bảo phát triển bền vững thì các chính sách kinh tế cần được cải cách và gắn hiệu quả của toàn hệ thống, khả năng cạnh tranh với công bằng và an ninh xã hội. Một trong những dấu ấn quan trọng thể hiện sự phối hợp chính sách phát triển của các quốc gia thành viên EU thời gian qua chính là việc lãnh đạo Nhà nước và Chính phủ các quốc gia EU đã đạt được một thoả ước Chính trị có tên gọi *Chương trình Nghị sự 2000*¹, tại cuộc Họp của Hội đồng Châu Âu tổ chức ở Berlin vào hai ngày 24 và 25- 3- 1999. Chương trình Nghị sự 2000, là một chương trình hành động với mục tiêu chủ yếu là để tăng cường các chính sách của EU và xây dựng khuôn khổ tài chính mới cho toàn khối liên kết thời kỳ 2000 – 2006, trong đó có tính đến khả năng mở

¹ The Agenda 2000, European Council, Berlin 1999.

rộng EU những năm tiếp theo. Ngay sau đó, chương trình hành động để thực hiện Chương trình Nghị sự 2000 đã trở thành khuôn khổ tham khảo trước hết cho các chính sách của EU giai đoạn 2000 – 2006. Có thể nói, thoả thuận đạt được này đã làm tăng cường hiệu quả của các Quỹ Cơ cấu bằng cách tập trung thêm nữa sự hỗ trợ theo các vùng địa lý thuộc EU và đầu tư theo các lĩnh vực có chọn lọc. Hội đồng Châu Âu cũng đã dự kiến rằng với tổng ngân sách 195 tỷ euro dành cho các Quỹ Cơ cấu trong giai đoạn 2000 – 2006, thì EU sẽ đủ khả năng tiếp tục thúc đẩy thêm nữa sự gắn kết tổng thể về kinh tế và xã hội của toàn khối liên kết. Sau khi được Quốc hội Châu Âu thông qua, Hội đồng của Liên minh Châu Âu đã chính thức ban hành các quy định mới về Quỹ Cơ cấu vào ngày 21- 6- 1999. Tiếp đó, Uỷ ban Châu Âu đã ban hành một loạt các quyết định để thực hiện các quy định mới này liên quan tới nguồn tài chính dành cho chính sách phát triển vùng của các quốc gia thành viên.

Bảng 14: Vốn đầu tư từ Quỹ Cơ cấu Châu Âu dành cho Italia

Thời kỳ	Số vốn đầu tư (triệu euro)	% tăng giữa hai thời kỳ
1994 - 1999	22.475	..
2000 - 2006	29.656	32%

Nguồn: European Commission, 2005.

Theo số liệu của Ủy ban Châu Âu, ngân khoản được quy định phân bổ trong khuôn khổ chính sách phát triển vùng mà EU dành cho Italia trong giai đoạn 2000 – 2006 dự kiến sẽ vào khoảng 29.656 triệu euro, tức là tăng hơn 32 % so với giai đoạn 1994 – 1999 (Bảng 14). Theo các quy định của EU thì mục tiêu đầu tư, tài trợ của Quỹ Cơ cấu được chia thành ba loại: Mục tiêu 1: Dành cho các vùng chậm phát triển; Mục tiêu 2: Dành cho các vùng cải cách, chuyển đổi và Mục tiêu 3: Tài trợ cho giáo dục, đào tạo và việc làm. Trên thực tế, đã có 6 vùng hành chính thuộc miền Nam Italia được lựa chọn đầu tư theo *Mục tiêu 1* với nguồn vốn rất lớn lấy từ các Quỹ Cơ cấu và các vùng này đã chiếm tới 40% diện tích lãnh thổ Italia¹ (đó là

¹ Italia được chia thành các cấp độ quản lý hành chính - nhà nước khác nhau theo đó toàn bộ lãnh thổ được chia thành 20 vùng hành chính với tổng số 94 tỉnh trực thuộc vùng, mỗi vùng có thể có nhiều tỉnh. Miền Nam Italia (còn có tên gọi là vùng *Mezzogiorno*) bao gồm 8 vùng hành chính là Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia và Sargegna.

các vùng Sicily, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania và Sardegna).

Nguồn đầu tư quan trọng thứ hai khi thực hiện Chính sách phát triển vùng của EU chính là đầu tư cho *Mục tiêu 2*. Quỹ Cơ cấu của Châu Âu dùng cho Mục tiêu 2 với ưu tiên hàng đầu là hỗ trợ chuyển đổi kinh tế – xã hội tại các vùng gặp khó khăn trong chuyển đổi cơ cấu. Trong giai đoạn 2000 – 2006, các vùng này được chia thành các vùng công nghiệp, vùng nông thôn, vùng thành thị và các vùng phụ thuộc vào ngư nghiệp. Vào năm 1999, Ủy ban Châu Âu đã quy định cụ thể về số dân được nhận tài trợ theo mục tiêu 2 của mỗi quốc gia thành viên. Trong trường hợp của Italia, mức trần dân số tối đa được hưởng lợi theo mục tiêu 2 là 7.402.000 người, tương đương 13% dân số. Và mỗi người dân trong số này sẽ được đầu tư theo mục tiêu 2 với số tiền 41,4 euro/năm. Tổng số tiền phân bổ cho Italia theo hệ thống này là 2.522 triệu euro (giá năm 1999).

Mục tiêu 3 của Quỹ Cơ cấu Châu Âu là dành cho giáo dục, đào tạo và việc làm, tức là hỗ trợ điều chỉnh và hiện đại hoá các chính sách giáo dục, đào

tạo và việc làm tại các quốc gia thành viên EU. Trên thực tế, nguồn tài chính phân bổ theo mục tiêu 3 không thực hiện dựa theo phân loại các vùng mà thực hiện hỗ trợ tại tất cả mọi nơi trong EU bất kỳ khi nào. Nguồn ngân sách Italia nhận được trong giai đoạn 2000 – 2006 là 3.744 triệu euro, tăng rất mạnh so với khoản tiền 1.869 euro nhận được trong giai đoạn 1994 – 1999.

Ngoài các khoản tài chính Italia nhận được từ EU theo 3 mục tiêu nêu trên, các thể chế khu vực vẫn còn nhiều loại hỗ trợ đáng kể khác cho phát triển tại các quốc gia thành viên trong đó có thể kể tới các *Sáng kiến Cộng đồng* như trình bày trong bảng 15. Trên thực tế, các sáng kiến này cũng là những nguồn bổ sung tài chính quan trọng từ cấp độ khu vực EU dành cho các chương trình đầu tư quốc gia với định hướng nhằm vào các mục tiêu phát triển cụ thể của từng quốc gia thành viên như phát triển đô thị, phát triển thương mại tiểu ngạch tại các vùng ưu tiên phát triển...

Bảng 15: Các sáng kiến Cộng đồng

Cùng với các khoản tài chính dành cho 3 mục tiêu như đã quy định, Quỹ Cơ cấu trong giai đoạn 2000 – 2006 cũng cung cấp các khoản hỗ trợ đặc biệt thông qua các **Sáng kiến Cộng đồng (Community Initiatives)** với các chương trình cụ thể có tên sau:

- **INTERREG:** Hợp tác liên vùng, xuyên quốc gia và qua biên giới nhằm khuyến khích sự phát triển hài hoà và cân đối của toàn bộ khu vực Cộng đồng;
- **URBAN:** Phục hồi kinh tế và xã hội các thành phố bị khủng hoảng với quan điểm thúc đẩy phát triển bền vững tại đô thị;
- **LEADER:** Phát triển nông thôn;
- **EQUAL:** Hợp tác xuyên quốc gia để thúc đẩy áp dụng các phương tiện mới trong đấu tranh chống lại tất cả các hình thức phân biệt đối xử và bất bình đẳng liên quan tới thị trường lao động.

Trong giai đoạn 2000 – 2006, Italia sẽ nhận được khoản ngân sách tổng cộng **1.172 triệu euro**, phân bổ cụ thể như sau:

- **INTERREG:** 426 triệu euro
- **EQUAL:** 371 triệu euro
- **LEADER:** 267 triệu euro
- **URBAN:** 108 triệu euro

Nguồn: European Commission, 2005.

Khu vực miền Nam Italia có tỷ lệ thất nghiệp cao hơn nhiều so với khu vực phía Bắc, trình độ phát triển của cơ sở hạ tầng phía Nam cũng thấp hơn mức trung bình của quốc gia và tội phạm có tổ chức đã cản trở hoạt động kinh doanh, gây khó khăn cho các nhà đầu tư vào khu vực này. Tuy nhiên, một số vùng miền Nam thời gian qua vẫn thể hiện nhịp độ phát triển kinh tế – xã hội rất năng động do đã tận dụng được những lợi thế của mình kết hợp hài hoà với sự trợ giúp từ các chương trình đầu tư theo Quỹ Cơ cấu Châu Âu cũng như Quỹ Phát triển miền Nam của Chính phủ Italia. Điều này giúp họ từng bước hiện đại hoá cơ cấu kinh tế, tiến tới bắt kịp với trình độ phát triển chung của cả nước. Tuy nhiên, nếu xem xét quá trình phát triển trong giai đoạn dài hơn thì miền Bắc Italia vẫn được coi là có tốc độ phát triển bền vững, nhất là từ sau năm 1992, khi Italia cùng nhiều quốc gia thành viên EU khác bắt đầu thực hiện chương trình cải cách pháp lý để thích nghi với các tiêu chuẩn mới về xây dựng khuôn khổ pháp lý do EU đề ra, từ đó tăng cường hiệu lực thực thi luật và khả năng đấu tranh chống tội phạm có tổ

chức, bảo vệ an ninh, an toàn quốc gia. Năm 1993, với chủ trương chung của nhà nước liên quan tới phân cấp quản lý chung, các chính sách nâng cao năng lực quản lý hành chính của chính quyền địa phương tiếp tục được thực hiện và từng bước phát huy các tác dụng thiết thực tới môi trường kinh tế, đầu tư của các địa phương, đặc biệt là các vùng miền Nam. Cho đến cuối thập kỷ 90, Chính sách vùng của Chính phủ Italia đã hình thành rất rõ nét và được gắn kết hài hoà với các chính sách vùng chung của toàn EU. Chính sách này đề ra các biện pháp khuyến khích đầu tư cụ thể đối với các doanh nghiệp trong cũng như ngoài nước tới đầu tư trực tiếp tại các vùng chậm phát triển và một trong những biện pháp quan trọng là tạo ra một môi trường kinh doanh thuận lợi, minh bạch hơn cùng các điều kiện về thủ tục hành chính, khuôn khổ pháp lý linh hoạt với mức độ “mở” và “điều chỉnh” cao hơn so với các vùng khác.

Cách chính sách phát triển vùng của Italia cho tới thời gian gần đây luôn gắn chặt và thực hiện theo các tiêu chí chung của chính sách EU, đặc biệt

là các điều kiện ràng buộc khi nhận nguồn tài trợ từ Quỹ Cơ cấu EU. Nguồn tài chính từ Quỹ Cơ cấu EU dành cho Italia giai đoạn 2000 – 2006, được phân bổ dựa trên cơ sở kết quả đã đạt được trong giai đoạn 1994 – 1999. Nhìn chung, ưu tiên đầu tư phát triển khi xem xét ở cấp độ khu vực EU về cơ bản thống nhất với các chính sách phát triển vùng cấp quốc gia của Italia, tức là vẫn dành phần lớn nguồn tài chính cho miền Nam kém phát triển để giúp miền Nam bắt kịp trình độ phát triển của phần còn lại của đất nước. Với nguồn tài chính đã phân bổ cho từng thời kỳ, EU tập trung hỗ trợ cho Italia trong việc thực hiện các chính sách chủ yếu như sau:

Chính sách tài nguyên thiên nhiên: Mục tiêu chung của chính sách này là sử dụng một cách hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên của vùng, từ đó tạo cơ sở vững chắc cho tăng trưởng kinh tế và đảm bảo phát triển bền vững. Chính sách này đồng thời cũng quan tâm tới các biện pháp điều chỉnh nhằm loại bỏ các yếu tố tăng trưởng được cho là có nguy cơ làm huỷ hoại môi trường thông qua quản lý và sử dụng một cách có hiệu quả nguồn tài nguyên

thiên nhiên, xây dựng và vận hành hệ thống cung cấp nước sạch phục vụ phát triển công nghiệp, nông nghiệp cũng như dân cư gắn với công tác xử lý nước thải, bảo vệ đất đai và các hoạt động liên quan đến nông nghiệp, duy trì và nâng cao mức sống của người dân trong khu vực. Để đảm bảo đạt được các mục tiêu liên quan tới tài nguyên và môi trường, các chính sách chung của toàn khối EU được thực hiện trên cơ sở kết hợp với chính sách quốc gia của từng nước thành viên và trong trường hợp của Italia, EU kết hợp với Chính phủ quốc gia để tập trung thực hiện những vấn đề được coi là cốt yếu nhất như sau:

- Xây dựng một bộ máy quản lý, điều hành chính sách có hiệu quả và để làm được điều này, công tác quản lý của Chính phủ trung ương cũng như địa phương cần phải tập trung giải quyết tốt các vấn đề phát sinh trong quá trình quản lý theo từng chương trình đầu tư, tạo dựng phương thức quản lý phù hợp để khắc phục nguy cơ bị chia cắt giữa hoạt động điều hành và trách nhiệm tài chính.

- Đề ra hướng dẫn cụ thể về phương thức quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên tại các vùng miền

Nam tuân thủ theo định hướng là phải đảm bảo cân bằng giữa sản xuất và môi trường.

- Thực hiện vận hành hoạt động kinh tế một cách an toàn trong đó chú trọng tới bảo quản tốt và sử dụng hợp lý các công trình xây dựng và các cơ sở vật chất đã có tại khu vực, từ đó đảm bảo sử dụng một cách bền vững các nguồn lực, bao gồm cả nguồn tài nguyên nhằm phục vụ nâng cao mức sống của dân cư trong vùng.

- Mở rộng hệ thống thông tin phục vụ công tác kiểm soát, quản lý cũng như tạo điều kiện cho công tác nghiên cứu và phát triển, đổi mới công nghệ và nâng cấp cơ sở hạ tầng. Trợ giúp của EU tập trung chủ yếu vào đầu tư cho phát triển công nghệ liên quan tới công tác quản lý như công nghệ phục vụ cho quản lý và vận hành hệ thống cung cấp nước sạch, hệ thống kiểm soát phân phối, xây dựng những kế hoạch mới cho việc tái sử dụng nước sạch, đồng bộ hoá cơ cấu quản lý nước sạch, nghiên cứu và phát triển nhằm khôi phục các vùng bị ô nhiễm... Đồng thời, các hoạt động phát triển công nghệ thông tin và truyền thông cũng được chú trọng đúng mức

để góp phần làm tăng cường công tác kiểm soát để bảo tồn các hệ sinh thái nhạy cảm, trạng thái môi trường và những nhân tố cơ bản ảnh hưởng tới thiên nhiên môi trường.

Chính sách xây dựng các giá trị văn hoá: Thông qua các thoả thuận với Chính phủ Italia, EU đã thống nhất đặt ra các ưu tiên hỗ trợ đầu tư cho khu vực miền Nam Italia, trong đó có thể kể tới các nội dung quan trọng như hỗ trợ để hình thành các điều kiện, cơ hội kinh doanh mới trong lĩnh vực văn hoá như thúc đẩy tổ chức các hoạt động lễ hội truyền thống để qua đó cải thiện môi trường văn hoá, nâng cao mức sống của người dân. Khi tạo lập được một môi trường văn hoá lành mạnh sẽ là tiền đề quan trọng để bảo vệ và khai thác những giá trị đó, hướng nó vào phục vụ quá trình thúc đẩy phát triển toàn khu vực miền Nam. Chính sách xây dựng các giá trị văn hoá đã đề ra các mục tiêu rất cụ thể thông qua các Chiến lược thực hiện và các Kế hoạch hành động trong đó coi yếu tố văn hoá và các giá trị văn hoá như là một bộ gắn liền của Chính sách phát triển vùng cần được thúc đẩy, điều chỉnh cùng với các yếu tố kinh tế khác. Chính sách phát triển văn hoá đã đề ra các nội dung thực hiện chính bao gồm:

- Đầu tư để tạo ra các điều kiện và cơ hội thích hợp cho việc khai thác trực tiếp hay gián tiếp các giá trị văn hoá, đặc biệt liên quan khai thác thông qua hoạt động du lịch;

- Thông qua các kế hoạch hành động cụ thể, phân kỳ cho từng giai đoạn sẽ tiến tới tạo lập các điều kiện liên quan về văn hoá để khu vực miền Nam trở nên hấp dẫn hơn về mặt văn hoá đối với các nhà đầu tư nước ngoài;

- Trên cơ sở các điều kiện liên quan tới môi trường văn hoá đã được tạo ra sẽ từng bước phát triển giá trị văn hoá và góp phần khắc phục suy thoái xã hội;

- Chiến lược phát triển dài hạn sẽ hướng tới bảo tồn bản sắc văn hoá vùng nhưng xem xét trong khuôn khổ sự thống nhất về văn hoá trên toàn quốc và trong toàn khu vực EU.

Chính sách phát triển nguồn nhân lực: Lĩnh vực phát triển nguồn nhân lực của miền Nam cũng thể hiện nhiều yếu kém so với mặt bằng chung toàn quốc nên chính sách nguồn nhân lực được xây dựng nhằm

thúc đẩy sự phát triển của thị trường lao động có đào tạo, mở ra các cơ hội mới trong giáo dục, đào tạo nghề để có thể nâng cao cả về lượng và chất của nguồn nhân lực miền Nam nhằm đem lại kết quả cuối cùng là gia tăng hàm lượng khoa học - công nghệ nói chung của các sản phẩm hàng hoá, dịch vụ do miền Nam cung cấp. Để làm được điều này, nội dung được chú trọng trước tiên là đầu tư của Chính phủ trung ương nhằm tăng cường năng lực của hệ thống các trung tâm đào tạo nghề, xây dựng các biện pháp phù hợp để có thể khai thác một cách tốt nhất các giá trị gia tăng đem lại khi kết hợp giữa hoạt động nghiên cứu - đào tạo khoa học với các yêu cầu cụ thể về kinh doanh và phát triển kinh tế. Điều này sẽ góp phần hoàn thiện sự vận hành của thị trường lao động để nó có thể đáp ứng được một cách tốt nhất yêu cầu công việc thực tế của vùng và làm giảm tỷ lệ thất nghiệp, tăng khả năng thích ứng trong công việc của người lao động với đòi hỏi của thị trường.

Bảng 16: Tỷ lệ thất nghiệp tại Italia theo độ tuổi và vùng lãnh thổ

Đơn vị: %

Độ tuổi	Miền Bắc - Trung			Miền Nam			Toàn bộ Italia		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
15 - 24	14,6	14,0	14,4	50,8	49,4	49,1	28,2	27,2	27,1
25 - 34	6,3	6,0	5,8	26,8	25,3	24,3	12,5	11,9	11,4
Trên 35	2,9	2,8	3,9	9,8	9,5	14,6	5,1	4,9	7,2
Toàn bộ	5,0	4,7	4,6	19,3	18,3	27,8	9,5	9,0	8,7

Nguồn: Theo Báo cáo của Bộ Kinh tế và Tài chính Italia: Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2003.

Có thể nói chính sách phát triển nguồn nhân lực của Italia với những nội dung can thiệp mới nhất đã phản ánh sự quan tâm của các nhà lập chính sách quốc gia cũng như của EU tới vấn đề lao động - việc làm với nhiều nỗ lực giải quyết tình trạng thất nghiệp cao tại các vùng chậm phát triển của EU, trong đó có miền Nam Italia. Vấn đề phát triển nguồn nhân lực trước hết đã được xem xét và điều tiết bằng các chính sách lao động và chiến lược giáo dục - đào tạo phù hợp. Các chiến lược phát triển áp dụng cho vùng phía Nam của Italia có nội dung gắn chặt với chiến lược việc làm toàn khu vực của EU.

Về cơ bản, Ủy ban Châu Âu đã giám sát và đưa ra những khuyến nghị cụ thể để chiến lược nguồn nhân lực của từng quốc gia luôn phù hợp với Mục tiêu thứ ba của Quỹ Cơ cấu Châu Âu.

Như vậy, chính sách phát triển nguồn nhân lực tại miền Nam Italia đã thực hiện theo định hướng chung trong Mục tiêu 3 Quỹ Cơ cấu Châu Âu nên cũng nhận được nhiều hỗ trợ của EU trong các nỗ lực nâng cao trình độ của người lao động, tạo việc làm và từng bước giải quyết tình trạng thất nghiệp dài hạn. Ngoài ra, chính sách phát triển nguồn nhân lực cũng đã chú trọng nhiều hơn tới hệ thống cung cấp dịch vụ lao động để hỗ trợ giúp người lao động có cơ hội tìm được việc làm ổn định cả về ngắn hạn và dài hạn với thu nhập đảm bảo. Tuy nhiên, số liệu của bảng 16 cho thấy tình trạng thất nghiệp tại miền Nam Italia dường như vẫn chưa có dấu hiệu được cải thiện trong giai đoạn 2001 - 2003, trong đó đặc biệt là năm 2003 có sự gia tăng đột biến về tỷ lệ thất nghiệp tại miền Nam Italia. Đây thực sự cũng là một thách thức đối với chính sách lao động - việc làm của Chính phủ Italia, đòi hỏi phải có những

định hướng mới để chính sách lao động đáp ứng được tốt hơn các yêu cầu phát triển của tương lai. Cũng chính từ thực trạng này mà chính sách phát triển nguồn nhân lực đã được điều chỉnh lại trong giai đoạn 2004 - 2006, theo đó nhiều khoản đầu tư lớn đã được dành cho các chương trình đào tạo nghề chất lượng cao với mục đích cải thiện chất lượng của nguồn lao động thông qua đổi mới phương pháp giáo dục, chú trọng hơn tới chất lượng lao động và dịch vụ lao động. Có thể nói chính sách này chưa phát huy tác dụng ngay trong ngắn hạn nhưng tất yếu sẽ đem lại hiệu quả cao với những kết quả mang tính bền vững hơn về trung hạn và dài hạn, giúp người lao động Italia thích nghi tốt hơn với quá trình hội nhập khu vực và quốc tế.

Chính sách phát triển địa phương: Mục tiêu của chính sách này là tập trung đầu tư và điều tiết hợp lý để có thể xây dựng các điều kiện thuận lợi làm tiền đề cho sự phát triển của địa phương mà quan trọng nhất là các vùng miền Nam. Đây được coi là chính sách phát triển kinh tế gián tiếp tức là đầu tư cho hệ thống quản lý của địa phương, tăng cường

hiệu quả quản lý nhà nước tại các vùng cụ thể và qua đó gián tiếp tạo điều kiện cho sự phát triển của các hoạt động sản xuất kinh doanh của địa phương, góp phần giúp họ tăng năng suất lao động, cải thiện hiệu quả của hoạt động kinh tế, thúc đẩy đổi mới khoa học kỹ thuật và đi đến kết quả cuối cùng là tăng khả năng cạnh tranh khu vực và quốc tế của các sản phẩm hàng hoá, dịch vụ do địa phương sản xuất. Trong khuôn khổ hợp tác với EU, cách chính sách của Italia đã nhận được hỗ trợ đáng kể dành cho lĩnh vực đầu tư ưu tiên tại miền Nam là phát triển nông nghiệp và nông thôn, tạo ra các cơ hội kinh doanh mới để các doanh nghiệp trong vùng tận dụng cho sự phát triển của mình. Trong giai đoạn từ năm 2003 đến nay, Chính sách phát triển địa phương đã mở rộng các lĩnh vực can thiệp kinh tế sang đầu tư gián tiếp cho phát triển ngành du lịch tại một số địa phương trọng điểm thông qua cải thiện bộ máy điều hành du lịch địa phương, đầu tư cho các hệ thống dịch vụ liên quan tới du lịch, đổi mới công nghệ và các quy trình quản lý để từ đó ngành du lịch có thể tạo ra *các nguồn lực nội sinh và*

tự phát triển dựa trên cơ sở những điều kiện thuận lợi đã được chính sách phát triển địa phương tạo ra.

Chính sách phát triển đô thị: Mục tiêu của chính sách phát triển đô thị là nâng cao chức năng và chất lượng hệ thống các đô thị ở vùng Mezzogiorno. Chính sách này được thực hiện thông qua việc xác định lại vai trò của các đô thị lớn tại miền Nam trong mối tương quan tương ứng với nhau, từ đó đặt ra các ưu tiên phát triển cho một số đô thị có vai trò trung tâm với kỳ vọng rằng sự phát triển của các đô thị lớn này sẽ tạo ra tác động lan toả kích thích sự phát triển của các đô thị khác kế cận. Trên thực tế, chính sách phát triển đô thị của Italia luôn được gắn với các chương trình phát triển đô thị chung của EU và đã nhận được các khoản vốn đầu tư rất lớn. Chẳng hạn các chương trình đầu tư như AsiaUrb do Uỷ ban Châu Âu chủ trì trong nhiều năm qua, đã phát huy hiệu quả đáng kể trong phát triển các đô thị không chỉ của EU mà cả của các quốc gia Châu Á, do chương trình đầu tư này dựa trên cơ liên kết phát triển đô thị giữa các đô thị của Châu Âu kết hợp với đô thị của một số quốc gia Châu Á.

Nhìn chung, chính sách phát triển đô thị của Italia được thực hiện tương đối hài hoà với các chính sách của EU, trong đó đặt ưu tiên đầu tư để hình thành các điều kiện phát triển kinh tế, xã hội cho các đô thị lớn miền Nam. Việc này được gắn với các chương trình phát triển rất cụ thể như chương trình thúc đẩy kinh doanh tại đô thị, các chiến lược cải thiện khả năng cạnh tranh và khả năng sản xuất của hệ thống kinh tế vùng, các biện pháp khuyến khích hình thành những khu đô thị mới gắn với phát triển mạng lưới dịch vụ đô thị phục vụ cho cuộc sống và hoạt động sản xuất kinh doanh của con người tại các khu đô thị mới...

Chính sách mạng lưới dịch vụ: Mục tiêu của chính sách này là cải thiện chất lượng hệ thống dịch vụ đã có và xây dựng các lĩnh vực dịch vụ mới gắn với quá trình phát triển của từng vùng lãnh thổ. Chính sách cũng được thực hiện trên cơ sở hợp tác với Ủy ban Châu Âu theo từng giai đoạn và hiện nay Italia đang thực hiện Chương trình phát triển dịch vụ 2005 - 2010, với nguồn tài trợ hỗn hợp nhận được từ Quỹ Cơ cấu của EU và từ ngân sách của Chính

phủ Italia. Nhìn chung, các lĩnh vực dịch vụ được đầu tư bao gồm đầu tư cho cải thiện các điều kiện phát triển kinh doanh vận tải, đặc biệt là dịch vụ vận tải đường biển để tận dụng lợi thế về vị trí địa lý của miền Nam Italia nằm ven biển Địa Trung Hải với nhiều trục giao thông quốc tế quan trọng. Tiếp đó là chính sách phát triển thực hiện đối với lĩnh vực dịch vụ công nghệ thông tin với chủ trương chung về xây dựng và phát triển xã hội thông tin tại miền Nam Italia. Các lĩnh vực dịch vụ mới khác cũng được quan tâm tới như dịch vụ bảo vệ môi trường, thúc đẩy phát minh và tìm tòi các sáng kiến mới để tăng cường khả năng cạnh tranh của các sản phẩm dịch vụ, các nội dung chính sách về *đầu tư lòng tin* cũng được thực hiện nhằm phục hồi và tạo dựng sự tin tưởng chung của dân chúng miền Nam vào tương lai phát triển tốt đẹp của khu vực này.

Như vậy có thể nói ở cấp độ khu vực, EU đã đề ra các mục tiêu với sự đồng thuận chung của tất cả các quốc gia thành viên là thực hiện chính sách phát triển Liên minh một cách đồng đều, tạo dựng hoà bình và thịnh vượng trên toàn khu vực. Trên cơ sở

này, EU đã lập ra và vận hành Quỹ Cơ cấu nhằm thực hiện chủ trương đã đề ra là hỗ trợ để thúc đẩy phát triển tại các quốc gia thành viên hoặc các vùng có mức sống thấp hơn mức trung bình của Liên minh. Miền Nam Italia là một trong những vùng có mức sống thấp của EU-15 và mặc dù chính phủ nước này đã có những biện pháp nhằm phát triển khu vực miền Nam, tạo ra sự phát triển đồng đều trên toàn quốc cũng như toàn EU nhưng các kết quả đạt được cho tới nay vẫn còn khá khiêm tốn. Điều này cho thấy vẫn cần có sự kết hợp hài hoà hơn giữa các chính sách của khu vực EU và chính sách của Chính phủ Italia thực hiện từ cấp trung ương tới địa phương nhằm tạo điều kiện tốt nhất có thể được cho sự phát triển của những vùng tụt hậu. Đặc biệt là trong thời gian gần đây, tình hình phát triển trên thế giới và trong khu vực EU đã có nhiều biến động đáng chú ý thì lại càng cần xem xét thêm các nội dung chính sách phát triển vùng để đạt được các kết quả phát triển như mong muốn.

CHƯƠNG 3

MỘT SỐ ĐÁNH GIÁ CHUNG

Từ các nghiên cứu về thực trạng phát triển kinh tế theo vùng lãnh thổ của Italia và các chính sách điều tiết liên quan, có thể rút ra một số nhận xét và đánh giá chủ yếu về vấn đề này như sau:

1. Đặc điểm phát triển vùng và chính sách phát triển vùng của Italia

1.1. Nét đặc trưng về xu hướng đồng nhất và phân cực trong phát triển vùng của Italia

Sau khi kết thúc Thế Chiến II, mặc dù khu vực miền Bắc và khu vực miền Trung của Italia có tốc độ tăng trưởng về kinh tế khá mạnh so với các khu vực kém phát triển khác song mức thu nhập bình quân đầu người xét ở bình diện chung toàn quốc lại tương đối đồng nhất. Lý giải về hiện tượng này, nhiều nhà phân tích cho rằng trong thời kỳ này có hiện tượng

đáng chú ý là các động thái về di cư lao động nông nghiệp khá mạnh từ các khu vực kém phát triển mà điển hình là từ vùng miền Nam *Mezogiorno* tới làm việc tại các khu công nghiệp miền Bắc và một phần miền Trung. Điều này đã tạo ra sự linh hoạt cao hơn trong giải quyết vấn đề lao động, việc làm, thu nhập và làm cho mức thu nhập chung của dân cư toàn quốc không có sự chênh lệch đáng kể nào.

Tuy nhiên vào đầu những năm 1970 xu hướng phân cực bắt đầu lộ rõ bởi những bất cập trong chính sách phát triển vùng của chính phủ như sự thiếu đồng nhất trong quản lý và phối hợp giữa các vùng miền, tính không hiệu quả của các dự án đánh giá và giám sát phát triển nông nghiệp nông thôn cũng như sự yếu kém, thiếu năng lực của các cơ quan có thẩm quyền tại địa phương trong việc phân bổ và quản lý các nguồn lực kinh tế. Sự phân cực hình thành khi tốc độ phát triển kinh tế - xã hội khu vực miền Bắc cao hơn hẳn khu vực tụt hậu miền Nam, và dẫn tới kết quả là vùng miền Nam khi so sánh với mức bình quân chung của toàn xã hội Italia về các chỉ tiêu thu nhập bình quân, trình độ dân trí, tỷ lệ lao động có việc làm đều cho thấy sự thấp kém hơn rất nhiều.

Xu hướng phân cực trên ngày càng có chiều hướng gia tăng vào thời kỳ cuối những năm 1980, đầu những năm 1990 khi tình hình kinh tế - chính trị không mấy ổn định. Đặc biệt, nhằm thực hiện chương trình tái hội nhập về kinh tế, chương trình đồng tiền chung Châu Âu, Chính phủ Italia đã buộc phải thực hiện chính sách tài chính “thắt lưng buộc bụng” với chủ trương thực thi cải cách sửa đổi cũng như thắt chặt chi tiêu ngân sách cho các chương trình đã được đề ra trước đó. Điều này đã làm hạn chế đáng kể các nguồn lực mà Italia dành cho phát triển miền Nam.

Sau năm 1993, nền kinh tế Italia lại thể hiện một đặc trưng nổi bật - đó là sự bùng nổ các doanh nghiệp phi nông nghiệp tại khu vực miền Nam. Theo số liệu thống kê của Viện Thống kê Quốc gia (ISTAT) thì số lượng của các doanh nghiệp này tại thời điểm năm 1997, nhiều hơn của cả khu vực miền Bắc và miền Trung cộng lại. Sự bùng nổ về số lượng doanh nghiệp này đã dẫn tới kết quả là người lao động có xu hướng trở nên độc lập hơn trong khi tìm việc làm và khả năng tìm việc làm ở miền Nam cũng tăng lên do có nhiều doanh nghiệp mới được thành lập nên tốc độ

tăng trưởng việc làm đã cao hơn so với khu vực phía Bắc. Khả năng cạnh tranh của các công ty trong hoạt động ngoại thương và thu hút nguồn vốn đầu tư tại vùng miền Nam Mezzogiorno theo đó cũng tăng mạnh trong 2 năm tiếp theo.

Kể từ năm 1997 trở lại đây, tốc độ tăng trưởng kinh tế ổn định ở mức cao duy trì được tại miền Nam đã phần nào làm thu hẹp dần sự chênh lệch về phát triển vùng của khu vực miền Nam so với miền Bắc và miền Trung khi đánh giá các chỉ tiêu kinh tế – xã hội chủ chốt như việc làm mới được tạo ra và mức thu nhập bình quân đầu người.

Tóm lại, khi đánh giá các xu hướng phát triển kinh tế theo vùng lãnh thổ của Italia dựa theo các chỉ tiêu như tăng trưởng GDP, giải quyết việc làm, chế độ phúc lợi xã hội, thu nhập bình quân đầu người... thì có thể nhận thấy khá rõ xu hướng phát triển dài hạn mang tính đồng nhất rồi dẫn tới phân cực và lại hội nhập về mức phát triển chung. Xu hướng này được thấy khá rõ khi đánh giá sự phát triển của các vùng miền Nam so với miền Bắc và Trung theo từng thời điểm nghiên cứu cụ thể. Ngoài ra, điểm dễ nhận thấy

là đối với mỗi khu vực, mỗi vùng lãnh thổ riêng thì các tác động và ảnh hưởng từ điều kiện kinh tế – xã hội cũng rất khác nhau nên các diễn biến phát triển chung cũng không đồng nhất.

1.2. Khả năng tự điều chỉnh để tương thích với các xu hướng phát triển vùng

Khả năng tự điều chỉnh của nền kinh tế thể hiện một đặc thù rất thú vị trong quá trình phát triển kinh tế vùng của Italia thời gian qua. Vấn đề tự điều chỉnh đề cập ở đây trước hết là sự điều chỉnh để thích nghi với các xu hướng phát triển mới hoặc thích ứng với các sự kiện phát triển quan trọng của đất nước để từ đó tạo ra động lực phát triển mới. Cụ thể trong lĩnh vực chính sách phát triển vùng thì nền kinh tế Italia trong nhiều trường hợp đã thể hiện sự thích nghi và tự điều chỉnh rất nhanh để đối phó với các xu hướng phát triển mới.

Có thể lấy ví dụ về khả năng điều chỉnh trong giải quyết việc làm và di cư của người lao động Italia thời kỳ những năm 1970. Vào thời điểm này, do sự phát triển chênh lệch giữa các vùng lãnh thổ miền Bắc và

miền Nam ngày càng trở nên nghiêm trọng đã tạo ra làn sóng di cư của người lao động từ miền Nam kém phát triển ra miền Bắc để tìm việc làm. Quá trình dịch chuyển lao động này vào thời gian đầu được coi là có tác động tích cực do nó góp phần tạo ra nguồn cung ứng lao động dồi dào cho các *địa hạt công nghiệp* và các doanh nghiệp mới tại miền Bắc, góp phần giúp họ giải quyết nhu cầu về nguồn nhân lực phục vụ phát triển. Tuy nhiên, quá trình di cư lao động Nam – Bắc cuối cùng đã khiến cho nền kinh tế miền Bắc lâm vào cuộc khủng hoảng thị trường lao động và kéo theo rất nhiều vấn đề xã hội khác gắn với luồng lao động di cư này. Vấn đề còn trở nên nghiêm trọng hơn khi xem xét trong bối cảnh chung là Italia có một hệ thống thể chế tương đối yếu kém và chính trị không ổn định với sự thay đổi chính phủ liên tục khiến cho các biện pháp chính sách để kiểm soát và điều tiết hầu như không phát huy được tác dụng.

Chính vào lúc này, *từ nội tại nền kinh tế* Italia lại hình thành một xu hướng phát triển mới để khắc phục tình trạng dư thừa lao động kể trên. Đó là sự hình thành và phát triển rất mạnh của các doanh

ng nghiệp vừa và nhỏ tại miền Bắc và các doanh nghiệp này đã tăng lên với tốc độ chóng mặt, góp phần thu hút *một bộ phận lớn người lao động dư thừa* vào làm việc. Đây có thể được coi là một *cơ chế tự điều chỉnh* rất đáng chú ý để phát huy được các sức mạnh tiềm tàng của lực lượng lao động phía Nam - đó là ưu thế về sự khéo léo trong các nghề thủ công truyền thống và sự nhiệt tình, cần cù và quyết tâm trong lao động. Ưu thế này đã được phát huy triệt để để phát triển những ngành nghề truyền thống, nghề thủ công và tạo ra các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Cũng từ đó họ đã phát huy được lợi thế là *tính linh hoạt cao* trong hội nhập kinh tế, chính trị và văn hoá. Các doanh nghiệp này đã nhanh chóng tập trung, đoàn kết lại và phát triển thành các hiệp hội ngành nghề ngày một lớn mạnh như hiệp hội dệt may, sản xuất giấy dếp, ngành thiết kế thời trang, trang trí nội thất và thậm chí một vài doanh nghiệp còn mạnh dạn đầu tư và đi sâu vào lĩnh vực chế tạo, sản xuất các thiết bị, máy móc...

1.3. Hiệu quả của các biện pháp can thiệp tài chính

Như đã phân tích ở phần trước, chính sách phát triển vùng của Italia được thực hiện và cụ thể hoá

bằng các biện pháp điều tiết tài chính, tức là các cuộc “can thiệp bất thường” nhằm chuyển đổi môi trường kinh tế trì trệ ở miền Nam để cuối cùng dẫn tới sự thành lập Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam (Cassa per il Mezzogiorno). Ngoài ra, những can thiệp của nhà nước còn được thực hiện thông qua các cuộc chuyển giao xã hội, tức là phân phối lại thu nhập xã hội với ưu tiên cao cho vùng này, thông qua việc xây dựng các công trình phúc lợi công cộng thông thường tại miền Nam và kể từ đầu thập kỷ 90 đến nay là thông qua đầu tư hàng loạt của các doanh nghiệp nhà nước vào các công trình, nhà máy tại miền Nam. Những điều chỉnh này tuy cũng có nhiều hạn chế nhưng về cơ bản đã tạo ra động lực phát triển quan trọng thúc đẩy những chuyển đổi sâu rộng tại miền Nam Italia trong thời gian gần đây. Nhiều nghiên cứu về phát triển vùng của Italia đều đưa ra nhận xét tích cực, trong đó có nghiên cứu của S.Cafiero¹ đánh giá là: “nền kinh tế miền Nam Italia đã bắt đầu bắt nhịp được với tiến bộ chung của nền kinh tế quốc dân với tốc độ và cường độ phát triển ngày càng tăng. Điều

¹ S. Cafiero. *Tradizione e attualità del Meridionalismo*. Bologna, Il Mulino 2001.

này tất nhiên được coi như là những thành quả hết sức quan trọng, những thành quả thật không thể có được nếu không có những can thiệp đặc biệt của nhà nước”.

Có thể thấy tác động khá đặc biệt của một số yếu tố tới tăng trưởng kinh tế tại miền Nam: đó là các tác động kết hợp của việc tăng cường di dân nội bộ từ miền Nam đi các vùng khác (đặc biệt mạnh vào thập kỷ 70), các cuộc can thiệp đặc biệt của nhà nước và môi trường kinh tế quốc tế phát triển rất thuận lợi... Những yếu tố này đã giúp cho miền Nam Italia gắn được vào với động thái tăng trưởng chung của quốc gia cũng như của toàn Châu Âu. Trong thời gian qua, sự khác biệt về GDP bình quân đầu người giữa miền Nam và phần còn lại của đất nước đã giảm nhiều. Nếu trong giai đoạn 1951 – 1952, GDP bình quân đầu người tại miền Nam chỉ bằng 56% mức của miền Bắc và miền Trung thì đến giai đoạn 1971 – 1975, con số đó đã là 62%, sau đó lại giảm xuống chỉ còn 58% vào giai đoạn 1986 – 1990, và tính tới năm 2000, GDP đầu người của miền Nam và các hải đảo dừng ở khoảng gần 70% mức của miền Bắc và miền Trung¹.

¹ Số liệu thống kê Italia *ISTAT*.

Tuy nhiên, những khó khăn vẫn tồn tại mà một phần nguyên nhân của nó là sự thiếu hiệu quả và tác động thực tế còn hạn chế của các cuộc can thiệp đặc biệt do chính phủ tiến hành thông qua Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam. Trong thời gian đầu, phần lớn các hoạt động của Quỹ này được thực hiện bằng những chương trình tài chính đầu tư cho nông nghiệp (chiếm tới 77% tổng số vốn tài trợ) và cho cơ sở hạ tầng. Ngoài ra, Quỹ phát triển này cũng dành một phần vốn đầu tư cho các công trình cơ sở hạ tầng chủ chốt và khuyến khích phát triển của lĩnh vực công nghiệp. Kết quả đạt được bước đầu là rất đáng kể và đã đóng góp vào tốc độ tăng trưởng rất cao của miền Nam. Thế nhưng như đã đề cập lúc đầu, vấn đề ở đây là luôn có sự trả giá cho tăng trưởng cao: cách tiếp cận thời kỳ đầu của chính sách can thiệp phát triển mang tính tùy tiện và dựa vào các quyết định chủ quan của chính quyền trung ương tại Rome. Việc này khiến các cơ quan hành chính địa phương hầu như không có vai trò gì và các quyết định của trung ương cũng rất ít chú ý tới các lựa chọn khác của công chúng địa phương. Càng về sau, những điểm thiếu sót này càng

trở nên nghiêm trọng do nó có xu hướng tách các nhà lãnh đạo địa phương khỏi quá trình đầu tư, can thiệp phát triển mà trên thực tế có liên quan trực tiếp tới lợi ích của địa phương họ. Cách làm của Chính phủ trung ương cuối cùng đã biến các nhà lãnh đạo địa phương thành các *nhà trung gian môi giới không chính thức* để giao dịch với Rome về các vấn đề liên quan tới chính sách phát triển vùng.

Cuối cùng, hệ thống can thiệp qua các quỹ tài chính thực hiện trong thời gian đầu đã lộ rõ sự thiếu hiệu quả và có xu hướng đổ vỡ. Hệ thống này cho thấy sự thiếu khả năng giải trình cũng như thiếu một hệ thống điều hành phù hợp với từng địa phương. Đến lượt mình, những thiếu sót này dẫn tới công tác phân bổ nguồn lực bị sai lệch và hướng vào những lợi ích cá nhân nhiều hơn là lợi ích tổng thể của cả vùng kém phát triển miền Nam ¹. Các tác động tiêu cực bắt đầu lộ rõ và khả năng bắt kịp trong trình độ phát triển của miền Nam đối với trình độ phát triển chung toàn quốc bị ảnh hưởng tiêu cực. Những điều này đã tạo

¹ Fabrizio Barca. *New Trend and Policy Shift in the Italian Mezzogiorno*. Ministry of Treasury, 2002.

sức ép rất lớn khiến Chính phủ trung ương Italia phải thay đổi quan điểm thực hiện chính sách phát triển vùng và vào giữa những năm 1990, các Quỹ Tài chính phát triển miền Nam đã chuyển hướng sang thực hiện chính sách đầu tư cho công nghiệp hoá và hiện đại hoá, định rõ ra các cực tăng trưởng công nghiệp đáng chú ý nhất và từ đó thực hiện những can thiệp thông qua hai công cụ can thiệp công nghiệp căn bản: (1) *kích thích tài chính* và (2) *đầu tư vào doanh nghiệp công cộng*. Thế nhưng chính từ sự can thiệp này mà đã bộc lộ ra nhiều trở ngại:

- Với biện pháp thứ nhất, xét về thực chất, những can thiệp tài chính không phải là không gây nhiều tranh cãi đối với các nhà lập chính sách. Các kích thích về tài chính ngoài những tác động tích cực thì đã gây ra những ảnh hưởng xấu tới xu hướng thay đổi chi phí đầu tư tại miền Nam. Nói một cách khác, khi nhà nước tập trung dồn nhiều vốn đầu tư vào vùng này thì đã dẫn tới sự dịch chuyển và hình thành ở đây các nhà máy, doanh nghiệp sản xuất *sử dụng nhiều vốn (capital intensive)* cũng như đã gây ra sự lãng phí trong các dự án đầu tư mà khả năng lợi nhuận không lấy gì làm rõ ràng.

- Đối với biện pháp thứ hai, các khoản đầu tư tăng cường vào doanh nghiệp nhà nước đã được thực hiện trong một thời gian khá dài nhưng cho tới nay biện pháp này đã bị chỉ trích nhiều do những tác động mà nó gây ra không đủ hoặc với nhiều doanh nghiệp, những nguồn đầu tư bổ sung này lại được quản lý một cách không hợp lý. Hơn nữa, khi được đầu tư nhiều vốn, các doanh nghiệp nhà nước đồng thời cũng được giao thêm nhiều nhiệm vụ nặng nề khác như phải cải thiện môi trường kinh doanh tại miền Nam, tạo nhiều việc làm bằng cách tuyển dụng tối đa người lao động tại địa phương. Những đòi hỏi này nhiều khi vượt quá khả năng của các doanh nghiệp nhà nước và trong hầu hết các trường hợp, việc Nhà nước trung ương tăng cường đầu tư cho các doanh nghiệp này thậm chí còn làm họ giảm hiệu quả đầu tư và làm giảm khả năng cạnh tranh, tức là giảm khả năng sinh lợi nói chung.

Ngoài ra, bản thân việc sử dụng các nguồn tài chính khác nhau để đầu tư cho các khu vực kém phát triển của đất nước cũng đã là vấn đề gây tranh cãi đối

với các nhà lập chính sách Italia. Đã có nhiều ý kiến phản đối việc tập trung quá nhiều nguồn lực dành cho miền Nam do điều này gây ra sự không công bằng trong phân bổ ngân sách và ở một chừng mực nào đó chính sách phát triển vùng của Chính phủ Italia còn bị coi là chính sách "*Khuyến khích sự kém phát triển*" do các vùng miền Nam hầu như không có hoạt động kinh tế gì lớn nhưng lại là nơi thụ hưởng nguồn ngân sách rất lớn từ Chính phủ trung ương.

1.4. Quan điểm khác nhau của các quốc gia dẫn tới chính sách phát triển vùng khác nhau

Rõ ràng là ngay trong EU, các quốc gia thành viên cũng có quan điểm rất khác nhau về vấn đề phát triển vùng và do đó Chính sách phát triển vùng mà họ thực hiện cũng rất khác nhau. Có thể lấy ví dụ là hầu hết các quốc gia đều nhất trí rằng cách thức quan trọng nhất để xóa đi khoảng cách phát triển chênh lệch giữa các vùng lãnh thổ là phải *tái phân phối thu nhập* một cách "tối ưu". Các chính sách thúc đẩy tái phân phối thu nhập sẽ góp phần tăng cao hiệu quả phát triển theo vùng lãnh thổ và trong nhiều trường hợp sẽ tạo ra kích thích đúng đắn để các vùng kém phát triển

hơn tận dụng được tiềm năng của vùng và tiến tới rút ngắn khoảng cách.

Tuy nhiên, khi đi vào xem xét cụ thể thì các nghiên cứu đều cho thấy quan điểm của các quốc gia trong vấn đề tái phân phối thu nhập này lại rất khác nhau. Chẳng hạn đối với công dân Thụy Điển thì quan niệm của họ về tái phân phối thu nhập “tối ưu” rất khác biệt so với quan điểm tại Italia và đến lượt các quốc gia này lại có quan điểm và cách làm rất khác so với quan điểm của Anh. Thụy Điển có xu hướng coi trọng hiệu quả xã hội và trên thực tế đã đầu tư rất nhiều cho hệ thống phúc lợi xã hội trong suốt quá trình phát triển thời gian qua. Chính vì vậy họ trông chờ nhiều hơn vào hệ thống phúc lợi để khắc phục sự mất cân đối về thu nhập giữa các vùng do thị trường tạo ra. Trong khi đối với Italia, các nghiên cứu¹ đều chỉ ra rằng kỳ vọng của người dân Italia vào khả năng khắc phục của hệ thống phúc lợi xã hội này lại thấp hơn rất nhiều. Đến lượt mình, người Italia lại kỳ vọng nhiều vào sự điều chỉnh của hệ thống phúc lợi xã

¹ Ví dụ như nghiên cứu của Carlo Altomonte - Mario Nava trong *Kinh tế và Chính sách của EU mở rộng*, bản dịch tiếng Việt, NXB Chính trị Quốc gia.

hội hơn so với người Anh. Như vậy, bất kỳ cố gắng nào nhằm thực hiện một kiểu phân phối thu nhập “theo mức trung bình EU” đều có khả năng thất bại do sự chênh lệch rất lớn về quan điểm đối với vấn đề này trên toàn bộ các quốc gia EU. Vì những lý do đó nên sự mất cân đối thu nhập trong mỗi quốc gia là vấn đề của quốc gia và trong tương lai thì EU sẽ không có vai trò nào trong lĩnh vực này. Vai trò của EU dự kiến sẽ chỉ mang tính điều phối và thể chế siêu quốc gia này sẽ hỗ trợ các quốc gia thành viên trong chính sách phát triển vùng với mục tiêu chung là để giảm bớt sự chênh lệch giữa các quốc gia và cụ thể là giữa các vùng thuộc các quốc gia thành viên khác nhau.

1.5. Khả năng tranh thủ sự hỗ trợ của EU

Italia là một quốc gia thành viên của EU nên chính sách phát triển vùng của Italia luôn được xem xét trong tương quan với chính sách phát triển vùng thực hiện tại cấp độ EU. EU thực hiện chính sách phát triển vùng thông qua các Quỹ Cơ cấu, Quỹ Gắn kết và nhìn chung các chính sách của EU đã tạo ra quan hệ gắn bó chặt chẽ giữa các Quỹ Cơ cấu, Quỹ Gắn kết của khu vực với chính sách phát triển thực thi tại các

vùng. Điều này có nghĩa là chính sách thực hiện ở cấp độ khu vực EU có xu hướng *không chú trọng tới ranh giới giữa các quốc gia* mà chỉ quan tâm tới vấn đề phát triển của *các vùng cụ thể*, bất kể vùng đó thuộc quốc gia thành viên nào. Điều này chính là nguyên nhân khiến các quốc gia thành viên EU, trong đó có Italia phải tìm mọi cách để tranh thủ nguồn tài chính hỗ trợ từ EU và nó dẫn tới hai hiện tượng thường được thảo luận cả trong khối các nhà nghiên cứu lẫn các nhà chính trị:

- Hầu như tất cả các quốc gia EU ¹ có ít nhất một vùng được dán nhãn là vùng "nghèo" để từ đó có thể nhận được tài trợ từ các ngân quỹ của EU cho dù trên thực tế các vùng này không hề nghèo nếu xét theo các tiêu chuẩn thông thường của khu vực. Các quốc gia thực tế không có vùng nghèo nào như Thụy Điển hoặc Áo thì tìm cách tranh thủ nguồn ngân sách này bằng cách đề nghị tài trợ cho *các vùng có mật độ dân cư thấp* của họ;

¹ Các ngoại lệ là Đan Mạch và Luxembourg tính tới 2006 và Bỉ, Đan Mạch, Luxembourg và Hà Lan kể từ sau năm 2006 do theo thoả thuận với EU, đây là thời điểm chấm dứt trợ cấp cho các vùng "nghèo" của những quốc gia này.

- Hai quốc gia có mức độ phồn thịnh tương tự nhau có thể nhận được hỗ trợ hết sức khác biệt từ các Quỹ Cơ cấu của EU nếu tình trạng mất cân đối thu nhập của họ hoàn toàn khác nhau.

Từ đó, chính sách phát triển vùng của Italia cũng luôn tìm cách tranh thủ nguồn tài chính của EU theo hướng này. Vấn đề thụ hưởng ngân quỹ khác nhau giữa các quốc gia thành viên EU là có thật và một minh chứng cho điều này chính là trường hợp của Italia và Thụy Điển: kể từ năm 1995 hai quốc gia này có mức thu nhập quốc dân tương tự nhau (tính theo PPP), nhưng Italia nhận được hỗ trợ từ Quỹ Cơ cấu EU lớn hơn rất nhiều do sự mất cân đối thu nhập giữa các vùng của Italia lớn hơn so với Thụy Điển. Điều này đã dẫn tới lập luận cho rằng các Quỹ Cơ cấu trở thành phần thưởng cho các quốc gia chứng tỏ được sự thiếu hiệu quả của mình trong việc giảm mất cân đối giữa các vùng và là sự trừng phạt đối với những quốc gia hiệu quả.

Nguồn tài chính từ các Quỹ Cơ cấu của EU dành cho các vùng kém phát triển của các quốc gia thành viên là rất lớn và trong những thời điểm tài trợ nhiều

nhất (ví dụ như năm 1996), nguồn này chiếm tới 11% GDP của Hy Lạp, 7% của Ireland, 8% của Bồ Đào Nha và khoảng 5% của Italia¹. Tuy nhiên, để phát triển được các vùng mà chỉ trông chờ vào nguồn hỗ trợ của EU thì vẫn không đủ và dù quy mô tài chính đầu tư từ EU cho các vùng có tăng đến mức nào đi nữa thì các quỹ cơ cấu EU vẫn không thể và cũng không nên là công cụ tài chính lớn duy nhất dùng cho phát triển vùng và thúc đẩy hội nhập giữa các vùng.

Hội nhập giữa các vùng hiển nhiên không chỉ là kết quả có được từ mức độ giải ngân tài chính của EU mà còn phải dựa vào rất nhiều yếu tố khác như: nguồn đồng tài trợ của quốc gia, khả năng hành chính quốc gia khi tiếp nhận những quỹ này để sử dụng chúng có hiệu quả, môi trường kinh doanh quốc gia mà khoản giải ngân được thực hiện và nói chung là yếu tố *chính sách kinh tế* tại quốc gia tiếp nhận. Như vậy, trong quan hệ với chính sách của EU thì các chính sách phát triển vùng của Italia vẫn cần có những điều chỉnh phù hợp theo hướng tận dụng tối đa nguồn tài chính từ khu vực EU nhưng đồng thời cũng

¹ Theo số liệu của Eurostat 2000.

phải kết hợp với nguồn tài chính quốc gia và khai thác được lợi thế so sánh tự nhiên vốn có của vùng miền Nam để đảm bảo sự thành công của quá trình phát triển. Nhìn chung, Italia vẫn có thể sử dụng nhiều công cụ tài chính khác kết hợp với nguồn từ EU để thực hiện chính sách phát triển vùng trong đó có thể kể tới các nguồn như: hỗ trợ vùng và ngành mà các quốc gia thành viên EU được phép tài trợ cho các cơ sở kinh tế của mình, các quỹ đối ứng quốc gia gắn với ngân quỹ cơ cấu và các quỹ khác từ ngân sách EU.

2. Vấn đề và giải pháp

2.1. Ưu điểm, nhược điểm của chính sách phát triển vùng

Cho tới nay, miền Nam Italia đã đạt được những tiến triển đáng kể trong quá trình phát triển và thu hẹp khoảng cách về phát triển so với các vùng miền khác của cả nước. Đây được coi là kết quả của chính sách phát triển vùng thực hiện qua các giai đoạn khác nhau và quan trọng nhất là chính sách phát triển mới được áp dụng từ giữa thập kỷ 90 đến nay. Việc thực thi chính sách phát triển vùng của Italia thể hiện một

số nội dung đáng chú ý bao gồm cả ưu điểm và nhược điểm như sau:

*** Ưu điểm:**

- Dù rằng vẫn còn nhiều đánh giá rất trái ngược nhau về kết quả của chính sách phát triển vùng thực hiện tại miền Nam Italia suốt thời gian dài vừa qua nhưng tất cả đều công nhận rằng *đã có những tiến bộ thực sự* tại vùng này xét theo mọi tiêu chí đánh giá như kinh tế, xã hội, môi trường, cơ sở hạ tầng... Ưu điểm của chính sách phát triển vùng là bước đầu đã *tranh thủ và phát huy được các thế mạnh riêng có* của vùng miền Nam như truyền thống văn hoá lâu đời mang nét đặc thù riêng cùng di sản là *hệ thống các quan hệ xã hội* hình thành và phát triển từ mạng lưới mở rộng của các gia đình¹ và việc phát huy được giá trị của các di sản này sẽ tạo ra những tác động tích cực tới phát triển kinh tế. Dù chính sách phát triển vùng mới chỉ đem lại các chuyển biến bước đầu nhưng

¹ Fabrizio Barca. *Rethinking Partnership in Development Policies: Lessons from a European Policy Experiment*. Research paper of the Conference: Exploring Policy Options for a New Rural America, Kansas City, 30 April- 1 May 2001.

điều quan trọng là những lợi thế của vùng đã được chú ý tới và chính sách phát triển vùng đã được cụ thể hoá bằng nỗ lực tạo lập hệ thống thể chế phù hợp, cải cách hệ thống bầu cử, tăng cường thực thi luật pháp tại địa phương... Đây là những tín hiệu tích cực thể hiện các bước đi đúng hướng.

- Chính sách phát triển vùng của Italia về cơ bản cần được xem xét trong hai thời kỳ: từ sau Thế Chiến II đến giữa thập kỷ 90 và từ giữa thập kỷ 90 đến nay. Những chuyển dịch mạnh nhất và đem lại nhiều cải thiện tích cực nhất trong quá trình phát triển tại miền Nam Italia chủ yếu diễn ra trong thời kỳ từ giữa thập kỷ 90 đến nay và có thể khẳng định rằng chính sách phát triển vùng trong thời kỳ này có *ưu điểm nổi trội* so với thời kỳ trước đó. Trong thời kỳ phát triển mới, chính sách phát triển vùng của Italia đã được điều chỉnh, cải cách để tăng cao hiệu quả can thiệp theo hướng giảm dần sự tham gia trực tiếp của Chính phủ trung ương và tăng cao trách nhiệm của bộ máy điều hành tại địa phương trong thực hiện chính sách phát triển vùng. Quá trình cải cách này được nhìn nhận như những động thái *phân cấp quyền lực hợp lý*

giữa trung ương và địa phương để cải thiện chất lượng và kết quả của các dự án đầu tư cho phát triển vùng.

- Chính sách phát triển vùng của Italia có ưu điểm là nó được xây dựng và thực thi với tư tưởng chủ đạo *mang định hướng thị trường và đề cao trách nhiệm* của các bộ máy điều hành cấp vùng nên đã khai thác tốt hơn các nguồn lực riêng có của rất nhiều địa phương miền Nam để phục vụ phát triển kinh tế. Đây là các nguồn lực mà thời kỳ trước hầu như không được chú trọng và sử dụng đúng. Có thể lấy ví dụ như các nguồn lực về môi trường tự nhiên, tài nguyên biển, di sản văn hoá, nguồn nhân lực chất lượng cao....

- Chính sách phát triển vùng của Italia đã *tranh thủ được sự ủng hộ của EU* khi nó được phối hợp hài hoà với chính sách phát triển vùng thực hiện thông qua các thể chế của EU. Có thể nói, sự ủng hộ của các thể chế siêu quốc gia trong khu vực (các thể chế của EU) đối với chính sách phát triển vùng của quốc gia có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với Italia. Sự ủng hộ của EU vừa giúp Chính phủ Italia xác định được phương hướng phù hợp khi thực hiện chính sách, vừa cung cấp nguồn tài chính quan trọng cho các chương

trình, dự án phát triển vùng cụ thể trên cơ sở điều phối hài hoà các hoạt động phát triển trong toàn khu vực EU. Sự đồng thuận mà các quốc gia thành viên EU đạt được trong *Chương trình Nghị sự 2000* cùng các mục tiêu cụ thể đề ra đều là các diễn biến tích cực thể hiện sự thống nhất chung về chủ trương của toàn khu vực EU nói chung và của Italia nói riêng về yêu cầu phải thực hiện chính sách phát triển vùng một cách hiệu quả. Các số liệu trong bảng 14 về vốn đầu tư từ Quỹ Cơ cấu EU dành cho Italia đã cho thấy chính sách phát triển vùng của Italia luôn tranh thủ được sự ủng hộ cao của EU khi nguồn tài chính Italia nhận được trong thời kỳ 2000 – 2006 tăng 32% so với thời kỳ 1994 - 1999.

*** Nhược điểm:**

- Chuyển biến kinh tế - xã hội tích cực đã diễn ra ở miền Nam Italia nhưng dường như vẫn *chưa đủ nhanh và mạnh* để xoá bỏ các định kiến của quốc gia và khu vực về trình độ phát triển ở miền Nam và làm cho khu vực trở nên hấp dẫn hơn nữa trong thu hút đầu tư quốc gia và quốc tế. Quy mô và mức độ ảnh hưởng của các thay đổi *chưa thực sự được mở rộng ra*

toàn bộ các lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội như dự kiến trong các chính sách và kế hoạch phát triển. Ngoài ra, các điều chỉnh của bộ máy quản lý cả ở cấp trung ương và cấp vùng đang chậm lại và tỏ ra rất khó khăn trong việc đáp ứng những yêu cầu phát triển của thời kỳ mới để có thể thích nghi với những diễn biến phát triển mới nhất của quốc gia, khu vực và thế giới. Những điều này cho thấy Chính sách phát triển vùng của Italia thể hiện nhược điểm lớn nhất là *chưa mang tính liên tục* trong các nỗ lực điều tiết, thúc đẩy phát triển. Tính liên tục ở đây được hiểu là chính sách cần có cơ chế rõ ràng để khuyến khích các đổi mới, cải cách không ngừng nhằm thích ứng tốt hơn với bối cảnh phát triển đang thay đổi không ngừng của vùng, quốc gia, khu vực và thế giới.

- Số liệu về tốc độ tăng trưởng tại miền Bắc và Nam Italia (Biểu đồ 1) cho thấy mặc dù những năm gần đây, miền Nam luôn đạt tốc độ tăng trưởng cao hơn miền Bắc nhưng mức chênh lệch còn rất khiêm tốn dù rằng miền Nam luôn nhận được đầu tư rất lớn từ các quỹ phát triển vùng. Điều này cho thấy nhược điểm của chính sách phát triển vùng là *hiệu quả kinh*

tế khi thực thi chính sách không cao và các đánh giá mới đây của Chính phủ Italia¹ đều cho rằng kết quả phát triển đem lại *chưa tương xứng* với nguồn đầu tư rất lớn dành cho miền Nam. Vấn đề là ở chỗ chính sách phát triển vùng trong một chừng mực nhất định vẫn mang tính *can thiệp phi kinh tế* và *tính chất trợ cấp* trong khi chưa chú trọng đúng mức tới hiệu quả kinh tế. Điều này cho thấy chính sách phát triển vùng vẫn cần được cải cách, điều chỉnh thêm nữa để có thể mang lại lợi ích nhiều hơn cho công cuộc phát triển kinh tế tại miền Nam Italia.

- Chính sách phát triển vùng của Italia nhìn chung chưa giải quyết được một cách hợp lý mối quan hệ giữa *hiệu quả kinh tế* và *hiệu quả xã hội* và trong suốt quá trình thực hiện chính sách, các mục tiêu cả ngắn hạn và dài hạn mà chính sách đặt ra chưa thể hiện sự nhất quán cần có trong giải quyết mối quan hệ này. Một nội dung quan trọng của việc thực hiện chính sách phát triển vùng là phải dành một nguồn lực đáng kể, bao gồm cả nhân lực và tài chính để đầu tư cho miền Nam. Thế nhưng các khảo sát, đánh giá

¹ ISTAT. *Annual Report 2004. Report Synthesis*, Roma 2005.

đều cho thấy hiệu quả kinh tế khi đầu tư vào miền Nam vẫn thấp hơn nhiều so với đầu tư vào các vùng khác và các kết quả có được chỉ mang ý nghĩa xã hội khi tạo ra mức độ hài lòng cao hơn của dân cư miền Nam đối với các chính sách của chính phủ. Điều này được đổi lại là sự không hài lòng của một bộ phận dân cư miền Bắc cho rằng Chính phủ trung ương đã dùng các nguồn thu nhập của họ để phung phí cho miền Nam và mình chứng cho điều này là sự ra đời của các đảng phái như đảng *Lega Nord* (đảng Liên hiệp phía Bắc) đòi tách miền Bắc Italia ra khỏi miền Nam. Tất cả các điều này đã thể hiện nhược điểm của chính sách phát triển vùng khi chưa cân đối được các nhóm lợi ích khác nhau tại miền Bắc và miền Nam trong vấn đề phát triển vùng.

2.2. Những thách thức chính sách chủ yếu trong thời kỳ phát triển mới

Cho tới nay, nền kinh tế thế giới đã mang đặc trưng quan trọng là toàn cầu hoá kinh tế và cạnh tranh mạnh mẽ trên cấp độ toàn cầu. Điều này thể hiện một hệ thống các quan hệ kinh tế – phát triển – chính sách khác biệt rất lớn so với những gì đã diễn ra trước đây nên từ đó, các yêu cầu của thời kỳ phát triển

mới cũng khác biệt rất nhiều. Nền kinh tế cạnh tranh ngày nay đòi hỏi đầu tư nhiều hơn cho nghiên cứu và phát triển, cho đào tạo và cần có sự thay đổi trong cách thức tổ chức hoạt động kinh tế, tạo ra sự linh hoạt và năng động hơn trong hoạt động của các doanh nghiệp và của thị trường lao động để từ đó có thể thực hiện chính sách phát triển vùng một cách hiệu quả. Như vậy, những diễn biến mới của nền kinh tế toàn cầu, khu vực và quốc gia đã tạo ra nhiều thách thức đối với vấn đề phát triển vùng và chính sách phát triển của Italia xem xét trong bối cảnh chung của cả EU. Những vấn đề và thách thức này trước hết có thể kể tới:

- Những biến chuyển mới đòi hỏi có sự thay đổi căn bản trong *tổ chức* và *thể chế* kinh tế vốn được coi là đã diễn ra nhưng chưa đủ để đáp ứng yêu cầu phát triển của cả Italia lẫn EU. Thể chế kinh tế luôn được coi là nhân tố rất quan trọng để đảm bảo các chính sách của nhà nước được thực hiện một cách có hiệu quả và đạt tới các mục tiêu dự kiến. Chính sách phát triển vùng của Italia trước hết cần phát huy tác dụng tại các vùng thuộc diện cần điều tiết và can thiệp nên vấn đề

củng cố và tăng cường hiệu lực của hệ thống thể chế tại địa phương sẽ là thách thức mà quốc gia này phải đương đầu để có thể giải quyết tốt vấn đề phát triển của mình.

- Nhân tố rất quan trọng đối với một nền kinh tế theo định hướng tăng trưởng đang chú trọng thực hiện chính sách phát triển vùng như nền kinh tế Italia chính là khuôn khổ kinh tế của nó, bao gồm các vấn đề về chính sách thuế, công cụ điều tiết và các quy định khác. Mặc dù trong nhiều năm qua, Italia đã thực hiện các cuộc cải cách quy chế nhưng vẫn cần có những điều chỉnh thêm nữa để tạo thuận lợi cho hoạt động của các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại các vùng kém phát triển để tạo động lực cho tăng trưởng và việc làm. Như vậy, yêu cầu về *cải cách* và *điều chỉnh* cũng thể hiện một thách thức lớn đối với phát triển vùng trong thời kỳ mới.

- Quá trình hội nhập giữa các quốc gia và các vùng trong mỗi quốc gia EU đang diễn ra mạnh mẽ và đạt tới trình độ phát triển cao hơn khi EU hoàn tất lần mở rộng lịch sử của mình sang 10 quốc gia thành viên mới vào tháng 5- 2004. Đối với EU nói chung và với

Italia nói riêng, điều này thực sự tạo ra nhiều thách thức trong việc thực thi chính sách phát triển vùng. Những thách thức thể hiện ở chỗ *mức độ cạnh tranh* trở nên gay gắt hơn ngay trong thị trường nội khối và các vùng cũng phải chịu sự cạnh tranh mạnh hơn trong việc *tiếp cận tới các nguồn tài chính* dành cho phát triển vùng từ các nguồn ngân quỹ của EU. Đối với chính sách phát triển vùng của Italia, thực trạng này thể hiện thách thức không nhỏ đòi hỏi phải có sự cải cách toàn diện và căn bản đối với chính sách vùng và chính sách điều chỉnh cơ cấu kinh tế nhằm tăng cường hiệu quả sử dụng nguồn vốn đầu tư từ cả các nguồn EU lẫn các nguồn đầu tư quốc gia.

- Lớn mở rộng EU vào năm 2004, còn tạo ra một thách thức lớn khác đối với Italia trong việc thực thi chính sách phát triển vùng xét từ khía cạnh *thúc đẩy hội nhập khu vực và tận dụng các tiềm năng* để phát triển. Nói chính xác hơn, với những diễn biến mới này thì chính sách phát triển vùng của Italia không thể thực hiện được một cách độc lập mà phải gắn với các chủ trương chung của toàn khối để tạo ra sự phát triển hài hoà và phù hợp với nhịp độ và tiến triển

chung của những thành viên mới. Trên thực tế, điểm mấu chốt trong đảm bảo phát triển mỗi vùng lại chính là phải thúc đẩy quá trình hội nhập khu vực để nó từng bước làm giảm sự khác biệt rất lớn giữa các quốc gia EU cũ và mới. Những tiến triển của quá trình hội nhập và thu hẹp khoảng cách này cho tới nay vẫn còn hạn chế và tất cả đều thừa nhận rằng hội nhập là một quá trình dài hạn và đang trở thành thách thức lớn nhất đối với chính sách phát triển của tất cả các quốc gia thành viên EU – cả thành viên mới và cũ.

- Thực tế cho thấy Chính phủ Italia đang gặp phải vấn đề về cân nhắc lại chính sách phát triển vùng trong thời đại toàn cầu hoá và đổi mới công nghệ. Nền kinh tế có xu hướng càng ngày càng mở cửa hơn và *đễ bị tổn thương hơn bởi các tác động ngoại lai* từ bên ngoài. Tác động này tiếp đó sẽ ảnh hưởng tới chính sách phát triển vùng và đòi hỏi phải phát triển vùng dựa trên cơ sở lập kế hoạch chiến lược và theo cách thức có hệ thống. Đến lúc này, cạnh tranh trong phát triển giữa các vùng lãnh thổ trở thành sự cạnh tranh không chỉ giữa các sản phẩm và công nghệ của vùng đó mà còn là cạnh tranh của tri thức địa phương được

đo lường bằng khả năng tìm kiếm con đường phát triển phù hợp cho mỗi vùng. Con đường phát triển đó phải gắn với các diễn biến trên thế giới để tranh thủ được những thành tựu mới nhất, đồng thời cũng giảm thiểu rủi ro về xã hội và môi trường đối với cộng đồng dân cư địa phương.

Như vậy, thách thức của chính sách phát triển vùng cuối cùng vẫn là yêu cầu phải *đưa ra giải pháp hiệu quả* để chính sách này đạt được mục tiêu như đã đề ra. Mục tiêu đó sẽ là tăng thu nhập bình quân đầu người tại các vùng kém phát triển, cải thiện khả năng tài chính của những vùng này và lấy đó làm nền tảng để thu hẹp khoảng cách về trình độ phát triển. Vượt qua những thách thức này đòi hỏi phải có một loạt các biện pháp củng cố tăng trưởng để các chính sách được thực hiện hiệu quả hơn, làm tăng cường khả năng cạnh tranh của vùng, đầu tư đổi mới công nghệ, cải cách thể chế, khả năng điều hành, tạo việc làm và bảo vệ môi trường. Những diễn biến mới nhất cho thấy thời kỳ tăng trưởng chậm kéo dài của Italia đã chấm dứt. Kéo theo đó là hoạt động ngoại thương đang được cải thiện, tiêu dùng tư nhân tăng lên cùng những dấu

hiệu khả quan cho thấy nhu cầu đầu tư tư nhân cũng đang được phục hồi. Đây thực sự là những chuyển biến tích cực xét trên bình diện phát triển toàn quốc nhưng vấn đề đặt ra là làm sao sự phát triển tốt đẹp đó được trải rộng trên mọi lĩnh vực và vùng kinh tế, tức là đảm bảo phát triển hài hoà và khắc phục được những bất cập trong cơ cấu phát triển theo vùng lãnh thổ.

2.3. Một số giải pháp

2.3.1. Sự cần thiết của các chính sách liên quan khác hỗ trợ cho chính sách phát triển vùng

Có thể khẳng định rằng việc thực thi chính sách phát triển kinh tế vùng là để tiến tới sự đồng nhất về trình độ phát triển giữa các vùng. Trong trường hợp của Italia, đó không chỉ là sự phát triển đồng nhất của các vùng trong riêng một quốc gia Italia mà còn phải nhìn nhận sự phát triển của Italia so với các nước thành viên EU khác. Điều này có thể được hiểu với ý nghĩa là các vùng lãnh thổ của Italia phải *hội nhập* được về trình độ phát triển với các vùng thuộc nhiều quốc gia khác trong khu vực EU. Để làm được như

vậy, ngoài các chính sách phát triển kinh tế và công cụ can thiệp tài chính như đã đề cập ở phần đầu thì cần phải có rất nhiều điều kiện và các chính sách kinh tế - xã hội kèm theo.

Phát triển các vùng, tức là đảm bảo sự hội nhập hiệu quả của các vùng hiển nhiên không chỉ là kết quả của quy mô giải ngân tài chính của EU mà còn là của nguồn giải ngân của quốc gia, của khả năng hành chính quốc gia khi tiếp nhận những quỹ này để sử dụng chúng có hiệu quả, của môi trường kinh doanh quốc gia mà khoản giải ngân được thực hiện và nói chung là của chính sách kinh tế tại quốc gia thực thi chính sách phát triển vùng. Nhiều nghiên cứu¹ đã tìm cách tách biệt tác động của các nhân tố khác nhau có thể thúc đẩy sự phát triển của các vùng và đã đi đến kết luận rằng để đạt tới sự hội nhập giữa các vùng thì cần sự kết hợp của nhiều nhân tố gắn với một chính sách phát triển vùng hiệu quả bao gồm một số nhân tố quan trọng nhất như năng lực thể chế, khả năng của hệ thống hành chính nhà nước, chính sách kinh tế

¹ Ví dụ nghiên cứu của Sapir A. *An Agenda for a growing Europe: Making the EU Economic System to Deliver*. Oxford University Press, Oxford 2003.

hỗ trợ, môi trường kinh tế lành mạnh, cách ứng xử và quan niệm của người dân địa phương, hệ thống giáo dục, đào tạo, trình độ phát triển khoa học – kỹ thuật...

Từ nhận định về các nhân tố này đòi hỏi chính sách phát triển vùng của một quốc gia thành viên EU như Italia phải được thực hiện theo hướng *phù hợp với chương trình phát triển của EU* và đồng thời *khai thác được lợi thế so sánh tự nhiên* vốn có của vùng lãnh thổ cần được thúc đẩy phát triển và hội nhập. Yếu tố thứ hai này có thể được coi là yếu tố mang tính quyết định tới sự thành công của chính sách phát triển vùng. Ở khía cạnh này, nhiều nghiên cứu đã tiến hành so sánh sự phát triển của hai vùng điển hình tại EU thời gian qua: Ireland (được nhìn nhận dưới góc độ một vùng) và vùng miền Nam Mezzogiorno của Italia. Số liệu của Cơ quan thống kê Châu Âu cho thấy trong năm 1970, gần 50% người dân Ireland thuộc nhóm 20% nghèo nhất của Châu Âu nhưng đến năm 1998, chỉ 24% dân số Ireland là thuộc nhóm 20% nghèo nhất Châu Âu. Đồng thời, số lượng công dân Ireland thuộc nhóm 10% giàu nhất Châu Âu đã tăng gần 3 lần trong giai đoạn 1970 - 1990. Đây thực sự là một thành công

rất lớn của Ireland do ngoài chính sách phát triển vùng hợp lý họ đã thực sự phát huy được lợi thế so sánh và nhiều tiềm năng khác của mình. Đối với vùng miền Nam Italia, chính sách phát triển vùng dường như vẫn chưa đem lại kết quả như mong muốn và có thể nói miền Nam Italia hiện nay đã tụt hậu hơn nhiều so với Ireland. Điều này minh chứng cho sự cần thiết phải có nhiều nhân tố kết hợp khác gắn với chính sách phát triển vùng để đem lại kết quả phát triển như mong muốn.

2.3.2. Phát huy lợi thế cạnh tranh của các vùng để phát triển

Chính sách phát triển vùng cần hướng tới làm tăng khả năng cạnh tranh của vùng dựa trên cơ sở phát huy các lợi thế tiềm tàng mà vùng đó có được. Đối với vùng miền Nam Italia, các lợi thế tiềm tàng đó sẽ là: *nguồn vốn con người*, hệ thống các *doanh nghiệp vừa và nhỏ* đã và đang hoạt động một cách năng động, *nguồn tài nguyên thiên nhiên* và nguồn lực có được từ các *giá trị văn hoá vùng*. Cho đến nay, dường như tất cả những lợi thế này vẫn chưa được khai thác hết mức tiềm năng vốn có.

Trên thực tế, việc không tận dụng được hết sức mạnh của nguồn vốn con người là rất rõ ràng. Các đánh giá về vấn đề lao động thời gian gần đây đều cho thấy một phần tư số thời gian lao động tại miền Nam là không được điều chỉnh bởi bất kỳ khuôn khổ thể chế nào, đồng thời một phần rất đáng kể khối lượng công việc được thực hiện bởi lao động bất hợp pháp, hay còn gọi là *lao động đen*. Các điều tra, khảo sát của ISTAT năm 2004 đều cho thấy mặc dù các công việc lao động đen này có năng suất rất thấp nhưng phần lớn các lao động làm việc không chính thức này lại đều là những công nhân lành nghề và năng lực tiềm tàng trong việc tăng năng suất là rất lớn nhưng chưa được khai thác hết. Ngoài ra, lực lượng lao động trẻ tại miền Nam Italia nhìn chung đều được đào tạo tốt và có mức độ *linh hoạt* cao hơn, *kỳ vọng về lương bổng* thấp hơn. Đây là những đặc điểm quan trọng khiến thị trường lao động tại miền Nam Italia không mang tính cứng nhắc cố hữu như ở miền Bắc, góp phần tạo thuận lợi cho hoạt động kinh tế trong vùng.

Lợi thế cạnh tranh của các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại miền Nam Italia cũng chưa được tận dụng

triệt để. Các nghiên cứu mới đây¹ về so sánh hoạt động doanh nghiệp tại miền Nam và Bắc đều cho thấy tiềm năng xuất khẩu và chất lượng lao động giữa các hai vùng này không có khác biệt đáng kể. Tuy nhiên, khác biệt chủ yếu lại ở cách thức vận hành bộ máy sản xuất kinh doanh và môi trường hoạt động của các doanh nghiệp. Tại miền Bắc, các doanh nghiệp có môi trường hoạt động bao gồm môi trường kinh tế, thể chế, cơ sở hạ tầng tốt hơn nhiều. Tình trạng khảo sát ở miền Nam thì cho thấy điều ngược lại: đến nay, miền Nam vẫn chưa tạo dựng được một môi trường các quy chế thể chế đủ mạnh để tạo thuận lợi cho hoạt động của doanh nghiệp. Ngoài ra, cơ chế điều tiết và hỗ trợ tuy đã được thực hiện bằng các chính sách của chính phủ trung ương nhưng cấp thừa hành địa phương lại tỏ ra kém hiệu quả trong việc đảm bảo hiệu lực thực thi của các chính sách đó. Tiếp đó, sự liên kết giữa các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở miền Nam chưa đủ chặt chẽ để tạo ra sức mạnh chung cho phát triển vùng. Đây là nội dung rất quan trọng vì các chính sách phát

¹ Nghiên cứu trình bày trong Báo cáo của Bộ Kinh tế và Tài chính Italia năm 2004: *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2004*.

triển của Chính phủ từ lâu đã khẳng định rằng sự liên kết giữa các doanh nghiệp sẽ làm tăng hiệu quả kinh tế, thúc đẩy phát triển thể hiện ở chỗ nó vừa tạo ra sự linh hoạt trong phát triển và thích ứng với điều kiện mới, vừa tạo ra sức mạnh chung để cạnh tranh trên thị trường quốc tế. Đây chính là một tiềm năng cần được khai thác ở miền Nam để các doanh nghiệp có thể tăng cao hiệu quả hoạt động và góp phần cải thiện trình độ phát triển của vùng.

Vấn đề tiếp theo là thực trạng sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên và di sản văn hoá phục vụ phát triển. Những nguồn lực quan trọng này vẫn bị đánh giá là chưa khai thác được hết tiềm năng cần có. Thiên nhiên miền Nam Italia được bảo tồn tốt cộng với rất nhiều di sản văn hoá quan trọng đã và đang tạo ra sức hấp dẫn rất lớn và là lợi thế phát triển đặc biệt của cả vùng miền Nam. Đặc biệt, các giá trị văn hoá tại miền Nam Italia được hình thành từ lịch sử phát triển rất lâu đời nên tạo ra những khác biệt tích cực so với phần còn lại của đất nước, góp phần thu hút sự quan tâm của đông đảo giới nghiên cứu và công chúng. Hàng loạt các công trình văn hoá tầm cỡ được

xây dựng từ nhiều thế kỷ tại miền Nam, trải dài từ trung tâm Napoli tới các đảo Sicilia, Sardegna... thực sự là những điểm thu hút du lịch đáng kể để từ đó góp phần vào sự phát triển chung của cả vùng. Tuy nhiên, các lợi thế này đều chưa được khai thác đầy đủ, nguồn lực từ tài nguyên thiên nhiên thường rất khó khai thác, các di sản văn hóa được bảo tồn kém và quản lý thiếu hiệu quả. Điều này đã dẫn tới số lượng khách du lịch đến với vùng miền Nam thấp hơn nhiều so với miền Bắc và Trung Italia. Số liệu của Cơ quan du lịch Italia năm 2004 cho thấy vùng miền Nam thu hút được 62 khách du lịch trên 100 dân trong khi con số này ở miền Bắc và Trung là 163 khách du lịch/100 dân.

Tóm lại, lợi thế cạnh tranh của các vùng luôn cần được xem xét và đánh giá một cách phù hợp trong chính sách phát triển vùng. Đối với miền Nam Italia, các lợi thế của vùng là rất đáng kể và đã góp phần quan trọng vào thúc đẩy phát triển, thu hẹp khoảng cách với phần còn lại của đất nước. Tuy nhiên, vẫn cần điều chỉnh chính sách thêm nữa để tận dụng được các nguồn lực tiềm tàng trong vùng

nhằm tạo ra động lực cho quá trình phát triển để quá trình này thích ứng được với những thay đổi gần đây của quốc gia, khu vực và thế giới.

2.3.3. Cần xác định ưu tiên khi thực hiện chính sách phát triển vùng

Từ nghiên cứu về thực trạng phát triển vùng và chính sách phát triển vùng của Italia thời gian qua, có thể thấy chính sách này cần đặt ra những ưu tiên phù hợp khi thực hiện để có thể đầu tư có trọng điểm cho những lĩnh vực thiết yếu nhất và từ đó làm tăng tác động phát triển lan toả sang các lĩnh vực liên quan khác. Các ưu tiên chính sách về cơ bản cần thực hiện:

- *Tăng cường khả năng cạnh tranh của vùng miền Nam*: Chính sách phát triển cần phát huy tác dụng để miền Nam tận dụng được lợi thế về khả năng huy động vốn cao hơn, coi đó là điểm mạnh để thúc đẩy tăng trưởng. Ngoài ra, cần duy trì và thúc đẩy cạnh tranh mạnh hơn nữa trong thị trường lao động và thị trường hàng hoá do đây là các thị trường mà miền Nam Italia có tính linh hoạt cao hơn so với phần còn lại của đất nước, và cần phải phát triển thị trường

thông qua các biện pháp như giảm thiểu chi phí gia nhập thị trường, để doanh nghiệp có vai trò cao hơn trong thoả thuận mức lương với người lao động, loại bỏ các rào cản hành chính và rào cản thị trường trong thị trường dịch vụ doanh nghiệp...

- *Tăng cường khả năng liên lạc truyền thông và vận tải:* Miền Nam Italia vẫn ở vị trí địa lý bất lợi khi tương đối xa cách với trung tâm Châu Âu và các trung tâm phát triển khác của thế giới. Tốc độ tăng trưởng kinh tế cao hơn sẽ dẫn tới yêu cầu cao hơn về giao thông liên lạc, đòi hỏi phải đầu tư nhiều hơn cho các sân bay, cảng biển và cơ sở hạ tầng viễn thông. Các số liệu thống kê của ISTAT cho thấy đến thời điểm cuối năm 2004, các tuyến đường sắt tại miền Nam Italia, tính từ thành phố Napoli trở xuống phía Nam vẫn ở trong tình trạng rất yếu kém, tốc độ tàu hoả ở đây là dưới 80km/h, tức là tốc độ giao thông rất thấp so với mức trung bình toàn quốc là 130km/h. Cảng biển quan trọng có tốc độ tăng trưởng cao nhất ở miền Nam là cảng Gioia Tauro đang có nguy cơ bỏ lỡ cơ hội thúc đẩy phát triển và liên thông với miền Bắc do thiếu các tuyến đường sắt kết nối phù hợp. Ngoài ra,

hệ thống hạ tầng viễn thông cũng còn thua kém rất nhiều so với miền Bắc xét theo mọi tiêu chí như số người sử dụng điện thoại, khả năng kết nối viễn thông, độ truyền tải dữ liệu... Như vậy, ưu tiên chính sách đối với miền Nam là cần đầu tư nhiều hơn cho giao thông vận tải và truyền thông, do đây là lĩnh vực có ý nghĩa chiến lược đối với chính sách phát triển và bản thân lĩnh vực này vẫn còn tiềm năng phát triển rất lớn, có thể góp phần tạo việc làm và tạo động lực cho cả nền kinh tế vùng.

- *Ưu tiên các nguồn lực cho phát triển và hiện đại hoá hệ thống thể chế địa phương*: Đây là vấn đề có ý nghĩa sống còn đối với hiệu quả thực hiện các dự án phát triển vùng. Ưu tiên chính sách lúc này là chú trọng tới tăng cường hiệu lực của hệ thống thể chế, củng cố lại năng lực thực thi luật pháp và hiện đại hoá hệ thống tư pháp để tạo thuận lợi cho sự phát triển của các quan hệ kinh tế tại địa phương. Trên thực tế, miền Nam Italia trong suốt một thời gian dài luôn được đặc trưng bởi nền tảng thể chế yếu kém gây ra những ảnh hưởng tiêu cực đối với quan hệ kinh tế – doanh nghiệp và sự lộng hành của tội phạm có tổ

chức. Do vậy, chính sách phát triển vùng cần ưu tiên đầu tư cho thể chế, hiện đại hoá các cơ cấu hành chính địa phương, áp dụng các thủ tục kế toán quản lý mới khi lựa chọn các dự án phát triển địa phương. Ngoài ra, cũng cần tạo dựng các cơ chế phù hợp để nhà nước và tư nhân cùng được tham gia vào phát triển vùng trong quan hệ đối tác bình đẳng, từ đó thúc đẩy đổi mới công nghệ, các sáng kiến mới của tất cả các tầng lớp dân chúng trong phát triển địa phương.

- *Đầu tư khai thác nguồn tài nguyên văn hoá và tài nguyên thiên nhiên*: Như đã được phân tích ở phần trước, miền Nam Italia có thể mạnh đáng kể khi được coi là có tiềm năng dồi dào về nguồn tài nguyên thiên nhiên và các giá trị văn hoá được thế giới công nhận. Nhưng thế mạnh này cần nhận được đầu tư thích đáng để phát huy các giá trị vốn có của nó, từ đó góp phần vào phát triển kinh tế của toàn vùng. Ngoài ra, nhiều nhà lập chính sách cũng đã đề ra chủ trương phải tư nhân hoá các nguồn tài nguyên thiên nhiên, chẳng hạn như nguồn nước, tài nguyên biển, cảnh quan khu vực... để các nguồn lực này có thể được khai thác một cách hiệu quả, từ đó tạo ra các giá trị tương

ứng phục vụ phát triển vùng. Đây được coi là chủ trương đúng đắn và các chính sách phát triển mới thực hiện tại miền Nam từ đầu năm 2000, đã cho thấy các điều chỉnh tích cực theo hướng này.

Như vậy, vấn đề cần cân nhắc cuối cùng chính là ưu tiên đầu tư có trọng điểm và thực hiện chính sách phát triển phù hợp để vùng lãnh thổ miền Nam có thể tận dụng tối ưu các nguồn lực sẵn có. Trên cơ sở phát huy được thế mạnh này, khả năng cạnh tranh của toàn vùng sẽ tăng lên và tạo động lực tăng trưởng mạnh hơn để về dài hạn sẽ giúp vùng miền Nam thu hẹp khoảng cách về trình độ phát triển so với mức trung bình toàn quốc. Đặt ra ưu tiên chính sách phù hợp cũng là biện pháp để giúp vùng miền Nam tranh thủ được các cơ hội thuận lợi để dịch chuyển theo định hướng đúng đắn trong quá trình phát triển của mình.

3. Một vài gợi ý cho Việt Nam

3.1. Phát triển vùng là mối quan tâm chung của nhiều quốc gia

Nghiên cứu về Italia cho thấy tại quốc gia này đã và vẫn đang tồn tại sự chênh lệch đáng kể về trình độ

phát triển giữa miền Bắc và miền Nam. Thế nhưng cần khẳng định rằng sự phát triển mất cân đối giữa các bộ phận lãnh thổ quốc gia là vấn đề không chỉ của riêng Italia mà còn là của rất nhiều quốc gia khác, trong đó có Việt Nam. Dù rằng sự tương đồng giữa Italia và Việt Nam là không nhiều, hơn nữa trình độ phát triển lại rất khác nhau nhưng các chính sách phát triển vùng mà quốc gia này thực hiện trong một chừng mực nhất định vẫn là khuôn khổ tham khảo hữu ích cho Việt Nam.

Ở Việt Nam không có sự chênh lệch rõ nét giữa miền Bắc và miền Nam như Italia nhưng sự phát triển chênh lệch đáng lo ngại nhất chính là khoảng cách giữa các trung tâm đô thị lớn như Tp. Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng... với phần còn lại của đất nước, sự tụt hậu về phát triển của các vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa so với nhịp độ tăng trưởng, phát triển chung toàn quốc. Thành quả của công cuộc đổi mới thực hiện 20 năm qua dường như mới chỉ thấy rõ nhất ở các khu đô thị, các thành phố lớn mà chưa thực sự làm thay đổi được diện mạo phát triển tại nông thôn tại các vùng miền núi khó khăn.

Điều này khiến Chính phủ Việt Nam cũng phải nỗ lực xây dựng và thực hiện chính sách phát triển vùng để thúc đẩy phát triển, đổi mới tại các vùng còn khó khăn của đất nước. Đã có nhiều chương trình, chính sách phát triển được thực hiện như Chương trình Mục tiêu Quốc gia xoá đói giảm nghèo thực hiện trong khuôn khổ chính sách xoá đói giảm nghèo của Nhà nước, Chương trình 135, Chiến lược Toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo.... Dù rằng cho tới nay vẫn chưa có đánh giá, tổng kết chính thức về các chính sách phát triển vùng này của Việt Nam nhưng có thể nói các nỗ lực của Chính phủ Việt Nam cũng đã và đang đem lại các chuyển biến tích cực. Vấn đề đặt ra là các chính sách này luôn phải được điều chỉnh, cải cách cho phù hợp với thực tế phát triển đất nước và không thể không tham khảo kinh nghiệm thực hiện chính sách của nhiều quốc gia đi trước khác, chẳng hạn như chính sách của Italia.

3.2. Điều chỉnh chính sách phát triển vùng

Sau một thời gian dài thực hiện chính sách phát triển vùng, các kết quả đạt được đến nay cho thấy đã có chuyển biến tích cực tại vùng miền Nam Italia để

vùng này dần dần bắt kịp với trình độ phát triển chung toàn quốc. Tuy nhiên, các biến chuyển mạnh nhất, sâu sắc nhất chủ yếu diễn ra từ giữa thập kỷ 90 đến nay, tức là chính sách phát triển vùng mãi cho tới thời gian gần đây mới đem lại các kết quả mong muốn. Lý do của điều này là chỉ cho tới thập kỷ 90 thì chính sách phát triển vùng mới thực sự được điều chỉnh, cải tiến về căn bản. Bài học cần rút ra ở đây đối với các quốc gia đi sau khác, trong đó có Việt Nam là phải *liên tục đổi mới*, điều chỉnh chính sách cho phù hợp với tình hình phát triển của từng thời kỳ. Như vậy, cần hết sức coi trọng và nâng cao *khả năng điều chỉnh chính sách theo từng thời kỳ phát triển*.

Đối với Italia, trong suốt 40 năm sau khi kết thúc Thế Chiến II, chính sách phát triển vùng hầu như không có sự thay đổi, điều chỉnh đáng kể nào và hầu hết các hoạt động thúc đẩy phát triển đều thông qua Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam. Một mặt, chính sách này đã đảm bảo sự *nhất quán và đồng bộ* trong hoạt động thúc đẩy phát triển và phân bổ nguồn lực dành cho phát triển vùng nhưng mặt khác, một chính sách không được điều chỉnh linh hoạt đã dẫn tới hiệu

quả kinh tế không đảm bảo, chính sách mang tính cứng nhắc, xa rời thực tế thể hiện ở chỗ sau một thời gian rất dài, kết quả phát triển đạt được tại miền Nam Italia còn hết sức hạn chế. Những sức ép đòi hỏi cải cách chính sách ngày càng mạnh và bước ngoặt trong chuyển đổi là vào thập kỷ 90 khi Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam bị giải thể và thay vào đó là một cơ chế phát triển mới linh hoạt và hiệu quả hơn. Đây là bài học quan trọng cho Việt Nam đòi hỏi phải *thường xuyên điều chỉnh chính sách* cho cập nhật với tình hình mới và gắn các nỗ lực chính sách với những chuyển biến thực tế tại mỗi vùng.

3.3. Thể chế chính trị và hiệu quả chính sách

Một đặc điểm nổi bật của hệ thống chính trị Italia hơn nửa thế kỷ qua là sự thiếu ổn định của hệ thống chính trị. Các chính phủ được thành lập rồi giải thể liên tục, số liệu tính toán cho thấy mỗi chính phủ tại Italia chỉ tồn tại trong thời gian trung bình khoảng hơn 1 năm. Sự *thiếu ổn định về chính trị* này phần nào dẫn tới sự *thiếu nhất quán khi lập và thực hiện chính sách*, trong đó có chính sách phát triển vùng. Như đã được đề cập ở phần trước, kể từ sau Thế Chiến II đến giữa thập

kỷ 90, chính sách phát triển vùng của Italia hầu như không có thay đổi nào lớn về phương thức thực hiện và điều tiết phát triển dẫn tới kết quả đạt được rất hạn chế. Thực tế thì trong suốt quá trình này, các chính phủ của Italia đã nhiều lần tìm cách điều chỉnh chính sách kinh tế vùng nhưng sự thiếu ổn định của thể chế chính trị đã gây ra nhiều sai lệch trong thực hiện chính sách thể hiện ở chỗ:

- Việc phân bổ các nguồn lực nói chung và đặc biệt là nguồn tài chính dành cho phát triển vùng trong thời kỳ trước năm 1990 đều dựa theo quyết định chủ quan của Chính phủ trung ương. Thế nhưng sự thay đổi chính phủ liên tục dẫn đến các quyết định này cũng thay đổi theo và không tạo ra được một kế hoạch thực hiện dài hạn về phát triển vùng.

- Dù không có một kế hoạch phát triển vùng dài hạn nhưng chính sách phát triển vùng vẫn được giữ nguyên không thay đổi trong một thời gian rất dài do nó chưa thực sự nhận được sự quan tâm của các chính phủ liên tục thay thế nhau tại Italia. Điều này khiến cho các nỗ lực điều chỉnh chính sách đều không đạt được kết quả mong muốn do hệ thống chính trị không

ổn định và quá trình phân cấp quản lý phát triển giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương chưa được dàn xếp hợp lý.

Như vậy bài học rút ra cho Việt Nam là phát triển vùng cần phải dựa vào một nền tảng thể chế, chính trị đủ mạnh và ổn định để đảm bảo hiệu quả chính sách đạt được như mong muốn. Ngoài ra cũng cần giải quyết hợp lý quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương trong điều phối chính sách để các chủ trương chung của trung ương thực sự gắn với các điều kiện cụ thể tại địa phương. Việt Nam đã tạo dựng được một hệ thống chính trị ổn định nhưng hệ thống thể chế, bộ máy quản lý hành chính, đặc biệt là bộ máy quản lý tại các địa phương, các vùng kém phát triển vẫn còn rất yếu kém dẫn tới khả năng quản lý, sử dụng vốn đầu tư phát triển cũng rất hạn chế. Đây là trở ngại không dễ vượt qua khi thực hiện chính sách phát triển vùng.

3.4. Phối hợp chính sách giữa cấp khu vực, cấp quốc gia và cấp vùng

Những diễn biến gần đây trong quá trình điều chỉnh chính sách phát triển vùng của Italia cho thấy hai đặc điểm nổi bật là:

- Việc xây dựng và thực thi chính sách phát triển vùng của Chính phủ Italia có xu hướng ngày càng phụ thuộc nhiều hơn vào chính sách khu vực của EU và các quyết định liên quan do hệ thống thể chế siêu quốc gia của EU đưa ra.

- Đồng thời với xu hướng gắn chính sách phát triển vùng với hệ thống thể chế EU, các cải cách gần đây lại đi theo hướng phân cấp quyền lực và tăng cường thẩm quyền, trách nhiệm của bộ máy thể chế địa phương (bộ máy cấp vùng) trong thực hiện chính sách phát triển vùng.

Đây là hai xu hướng phát triển chính sách dường như trái ngược nhau nhưng lại thể hiện sự hợp lý trong quá trình điều chỉnh chính sách gắn với thời kỳ phát triển mới của quốc gia và khu vực. Trong thời kỳ đầu, quá trình điều chỉnh chính sách phát triển vùng của Italia về cơ bản được thực hiện một cách độc lập do quan điểm chính sách thời kỳ này coi phát triển vùng là vấn đề riêng của quốc gia. Tuy nhiên, khi Italia tăng cường hội nhập khu vực thì mọi chính sách quốc gia đều cần được phối hợp và cân đối lợi ích, tác động chính sách trong tương quan với chính sách của

222

khu vực EU và để tranh thủ được sự ủng hộ của EU, chính sách của Italia cũng được điều chỉnh cho phù hợp với các tiêu chí chung của khu vực. Đồng thời với quá trình này, việc phân cấp quản lý và tăng trách nhiệm cho cấp vùng khi thực hiện chính sách cũng là biện pháp để đảm bảo các vùng có quyền tự chủ cao hơn trong các vấn đề phát triển liên quan tới chính họ và dẫn tới hiệu quả chính sách cũng cao hơn.

Từ vấn đề của Italia, các gợi ý đối với Việt Nam tương ứng có thể là: 1) Yêu cầu tăng cường hội nhập khu vực và gắn chính sách phát triển vùng của Việt Nam với các chủ trương chính sách chung của ASEAN. Mối quan hệ Việt Nam – ASEAN có thể so sánh tương ứng như quan hệ của Italia – EU; 2) Khi thực thi chính sách phát triển vùng, cần tăng cường phân cấp quản lý để các vùng có quyền tự chủ cao hơn trong thực hiện chính sách phát triển.

Tất nhiên những điều nêu trên chỉ nên coi là định hướng chung và mang tính dài hạn hơn do so sánh quan hệ Việt Nam – ASEAN và Italia – EU không thể hiện sự tương thích cần có. Đối với nội dung (1), *trình độ liên kết* của ASEAN chưa được như EU và các chủ trương chính sách của ASEAN dường như mới thể

hiện dưới dạng các kêu gọi hội nhập và gắn kết chứ chưa thấy có hành động nào cụ thể. Ngoài ra ASEAN cũng chưa có các *quỹ phát triển vùng* tương ứng như của EU nên việc gắn chính sách phát triển vùng của Việt Nam với chính sách của ASEAN chỉ mang tính tương đối và cần xem xét về dài hạn. Với nội dung (2), thực tiễn tại Việt Nam cho thấy chính sách phát triển vùng được thực hiện từ trước tới nay đều có hiệu quả rất hạn chế và một trong các nguyên nhân là do những chủ trương chính sách của Chính phủ trung ương dường như chưa mang tính thiết thực đối với công cuộc phát triển tại các vùng kém phát triển. Như vậy bài học về phân cấp quản lý cho các vùng để tăng cường hiệu quả chính sách là rất hữu ích. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra khiến Việt Nam không thể áp dụng một cách máy móc bài học của Italia trong đó quan trọng nhất là vấn đề của *bộ máy quản lý và điều hành tại địa phương*. Chỉ có thể phân cấp và tăng cường trách nhiệm thực thi chính sách phát triển vùng cho một bộ máy quản lý địa phương năng động, có trách nhiệm và có hiệu quả. Thế nhưng đây lại chính là mặt hạn chế dễ thấy tại hầu hết các vùng kém phát triển của Việt Nam.

KẾT LUẬN

Qua nghiên cứu về phát triển kinh tế Italia và các chính sách phát triển vùng mà quốc gia này đã và đang thực hiện ta có thể thấy rằng kể từ khi kết thúc Thế Chiến II đến nay, Italia đã trở thành một trong những quốc gia phát triển năng động nhất của Châu Âu. Quá trình chuyển đổi kinh tế - xã hội đã đưa Italia từ một nền kinh tế dựa nhiều vào nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp trở thành *một nền kinh tế công nghiệp - dịch vụ phát triển hàng đầu của thế giới*. Kết quả này càng trở nên có ý nghĩa hơn khi xem xét các điều kiện kinh tế - xã hội không mấy thuận lợi của quốc gia vào thời điểm sau khi kết thúc chiến tranh. Sự thành công trong quá trình phát triển của Italia đạt được là do đã tự do hoá thương mại quốc tế trong khi vẫn duy trì và phát triển được hệ thống doanh nghiệp nhà nước, các doanh nghiệp vừa và nhỏ tư nhân. Tuy nhiên, quá trình phát triển quốc gia, phát triển công nghiệp lúc đầu mới chỉ diễn ra ở vùng lãnh thổ miền Bắc trong khi miền Nam *Mezzogiorno* ngày càng trở nên tụt hậu và khoảng cách chênh lệch trong phát triển vùng ngày càng gia tăng. Việc miền Nam

Italia không theo kịp được với nhịp độ phát triển chung của toàn quốc dẫn đến hậu quả là vùng này có cơ sở hạ tầng kém phát triển, thất nghiệp cao và các chỉ tiêu so sánh về phát triển kinh tế - xã hội đều thua kém so với phần còn lại của đất nước. Đây chính là lý do khiến Chính phủ Italia phải thực hiện chính sách phát triển vùng trong suốt thời gian qua với mong muốn thúc đẩy phát triển tại vùng lãnh thổ miền Nam và tạo ra sự phát triển cân đối hơn trong cơ cấu kinh tế toàn quốc.

Về cơ bản, Chính sách phát triển vùng của Italia thể hiện những đặc điểm và nội dung điều chỉnh khác biệt qua hai thời kỳ chính: từ sau Thế Chiến II đến giữa thập kỷ 90 và từ giữa thập kỷ 90 đến nay. Trong thời kỳ đầu, các chính sách phát triển chủ yếu mang tính chất các *can thiệp tài chính và trợ cấp cho phát triển*. Ngoài ra, quá trình điều chỉnh để phát triển mang tính *cứng nhắc* do luôn phải chờ đợi các quyết định từ trung ương trong khi bộ máy điều hành địa phương lại tỏ ra thiếu hiệu quả và thụ động. Điều này đã làm cho các cuộc can thiệp phát triển thông qua thể chế tài chính quan trọng nhất lúc bấy giờ - Quỹ Tín dụng Phát triển miền Nam (*Cassa per il Mezzogiorno*) chỉ đem lại các kết quả rất hạn chế và

226

gây hao tổn một nguồn lực rất lớn trong suốt một giai đoạn dài từ năm 1950 khi Quỹ được thành lập đến đầu thập kỷ 90 khi Quỹ phải chấm dứt hoạt động.

Chỉ từ giữa thập kỷ 90 trở lại đây, Chính sách phát triển vùng của Italia mới thực sự phát huy được hiệu quả trong thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội tại miền Nam. Chính sách này đã được cải cách, điều chỉnh nhiều lần và thể hiện các đặc điểm chính bao gồm: 1) Phát huy sức mạnh và tận dụng tối đa các nguồn lực địa phương để thúc đẩy phát triển; 2) Tăng cường phân cấp quản lý và tự chủ cho các địa phương trong thực hiện chính sách phát triển; 3) Hiện đại hoá và tập trung kích thích phát triển kinh tế chứ không chỉ thực hiện trợ cấp đơn thuần như trước đây; 4) Tận dụng và tranh thủ các nguồn lực và hỗ trợ của khu vực, tức là của các thể chế EU trong chủ trương chung về thúc đẩy phát triển cân đối giữa các vùng trong khối EU; và quan trọng nhất là 5) Gắn chính sách phát triển vùng với công cuộc cải cách liên quan về hệ thống thể chế, khuôn khổ luật pháp và bộ máy hành chính các cấp.

Tóm lại, Chính sách phát triển vùng của Italia đã phát huy hiệu quả tốt trong thời kỳ phát triển mới,

góp phần đem lại những chuyển biến tích cực và làm thay đổi diện mạo của toàn bộ miền Nam Italia. Những bài học rút ra khi nghiên cứu về chính sách phát triển vùng của Italia là rất đáng suy ngẫm và xem xét khi liên hệ với thực trạng phát triển của Việt Nam. Dù trình độ phát triển và các điều kiện kinh tế - xã hội của Việt Nam khác biệt rất lớn so với Italia nhưng vẫn có một điểm chung là vấn đề phát triển vùng của Việt Nam hiện cũng đang là một thách thức rất lớn trong công cuộc đổi mới và phát triển đất nước. Sự chênh lệch về trình độ phát triển giữa thành thị và nông thôn, giữa các trung tâm kinh tế lớn như Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh... với phần còn lại của đất nước, sự kém phát triển và nguy cơ tụt hậu của các vùng sâu, vùng xa... đều là những vấn đề bức xúc đối với công cuộc phát triển kinh tế Việt Nam. Với bối cảnh như vậy, nghiên cứu về chính sách phát triển vùng của Italia nhận thức rõ những ưu điểm, nhược điểm của chính sách và những kết quả mà quốc gia này đã đạt được trong nỗ lực thúc đẩy sự phát triển cân đối của cơ cấu kinh tế lãnh thổ là bài học mang ý nghĩa tham khảo quan trọng cho các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam.

PHỤ LỤC

I. Những dấu mốc chính trong thực thi chính sách phát triển vùng của EU

1957 Ký kết hiệp ước Rome về thành lập Cộng đồng Châu Âu. Các quốc gia ký kết đã quy định rõ trong phần mở đầu của Hiệp ước về sự cần thiết phải *"tăng cường tính thống nhất của nền kinh tế các quốc gia thành viên và đảm bảo sự phát triển hài hoà của các nền kinh tế này bằng cách giảm bớt những khác biệt tồn tại giữa các vùng khác nhau và khắc phục sự yếu kém của những vùng ít thuận lợi nhất"*.

1958 Lập ra hai quỹ phát triển lĩnh vực: Quỹ Xã hội Châu Âu (European Social Fund - ESF) và Quỹ Đảm bảo và Hướng dẫn nông nghiệp Châu Âu (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF).

1975 Thành lập Quỹ Phát triển vùng Châu Âu (European Regional Development Fund - ERDF) để tái phân phối một phần đóng góp ngân sách của các quốc gia thành viên cho những vùng nghèo nhất.

1986 Đạo luật Châu Âu đơn nhất tạo nền tảng cho một chính sách gắn kết thực sự được thiết kế để giảm bớt gánh nặng của thị trường đơn nhất đối với các nước Nam Âu và các vùng có điều kiện kém thuận lợi nhất.

1989 – 1993 Hội đồng Châu Âu họp tại Brussels vào tháng 2 năm 1988 xem xét lại toàn diện hoạt động của các Quỹ Đoàn kết - *Solidarity Funds* (hiện nay thường được gọi là các Quỹ Cơ cấu - *Structural Funds*) và phân bổ cho các quỹ này tổng số tiền 68 tỷ ECU (tính theo giá năm 1997).

1992 Hiệp ước về thành lập Liên minh Châu Âu được ký kết và bắt đầu có hiệu lực từ năm 1993. Hiệp ước này coi đảm bảo sự gắn kết là một trong những mục tiêu chính của Liên minh cần thực hiện đồng thời với liên minh kinh tế và tiền tệ và thị trường đơn nhất. Hiệp ước cũng quy định về việc thành lập Quỹ Gắn kết (Cohesion Fund) để hỗ trợ cho các dự án trong lĩnh vực môi trường và giao thông tại các vùng kém phát triển nhất của các quốc gia thành viên.

1994 – 1999 Hội đồng Châu Âu họp tại Edinburgh (12-1993) phân bổ gần 200 tỷ ECU (theo giá năm 1997), tương đương với một phần ba tổng ngân sách của Cộng đồng cho Chính sách gắn kết Châu Âu. Cùng với các Quỹ Cơ cấu, EU cũng thống nhất lập ra một công cụ mới là Công cụ tài chính hướng dẫn ngư nghiệp (FIFG). Hội đồng Châu Âu họp tại Berlin (3- 1999) thống nhất về cải cách các Quỹ Cơ cấu và điều chỉnh hoạt động của Quỹ Gắn kết. Các Quỹ này sẽ nhận được khoảng hơn 30 tỷ Euro mỗi năm trong giai đoạn từ 2000 đến 2006, tức là

hơn 213 tỷ Euro trong 7 năm. Công cụ Chính sách cơ cấu tiền hội nhập (ISPA) và Chương trình hội nhập đặc biệt cho Phát triển nông nghiệp và nông thôn (Sapard) cũng được lập ra để bổ sung cho chương trình Phare đã tồn tại trong 7 năm với mục đích thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội và bảo vệ môi trường tại các quốc gia xin gia nhập EU ở Trung và Đông Âu.

2000 – 2001 Hội đồng Châu Âu họp tại Lisbon (3- 2000) thông qua một chiến lược đặt trọng tâm vào giải quyết việc làm và được thiết kế để làm cho Liên minh Châu Âu trở thành *"nền kinh tế tri thức năng động và cạnh tranh nhất trên thế giới vào năm 2010"*. Hội đồng Châu Âu họp tại Gothenburg (6- 2001) hoàn thiện chiến lược này bằng cách gắn nó với việc phải đảm bảo phát triển bền vững.

2002 Hội đồng Châu Âu họp tại Copenhagen (12- 2002) đi đến thoả thuận về các điều kiện gia nhập EU của 10 quốc gia mới ở Châu Âu.

2004 Ngày 18- 2- 2004, Ủy ban Châu Âu đệ trình các đề xuất về cải cách chính sách gắn kết Châu Âu thời kỳ 2007 – 2013: "Quan hệ đối tác mới để gắn kết: hội tụ, cạnh tranh, hợp tác". Ngày 1-5- 2004, 10 quốc gia Châu Âu mới chính thức gia nhập Liên minh Châu Âu bao gồm: Cyprus, Cộng hoà Czech, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Ba Lan, Slovakia và Slovenia.

II. Xuất khẩu của Italia tính theo vùng lãnh thổ

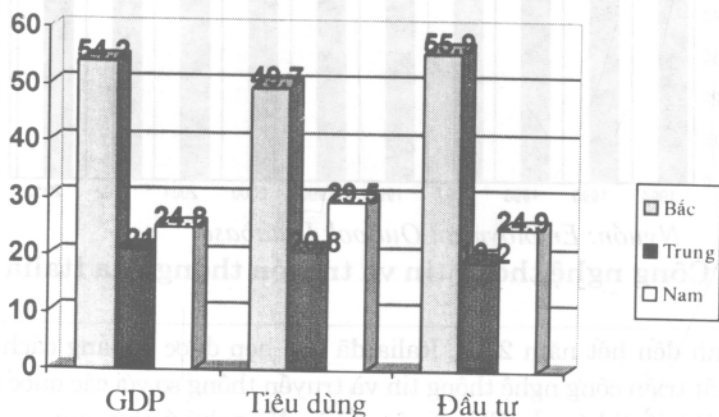
Vùng lãnh thổ	2003		2004		Tăng trưởng 2004/2003 (%)
	Giá trị, (triệu euro)	Cơ cấu (%)	Giá trị (triệu euro)	Cơ cấu (%)	
I. Miền Bắc – Trung	232.151	87,7	245.738	87,5	5,9
1.1. Tây Bắc	108.580	41,1	113.383	40,4	4,4
- Piemonte	29.705	11,2	30.964	11,0	4,2
- Valle d'Aosta	394	0,1	471	0,2	19,6
- Lombardia	74.912	28,3	78.347	27,9	4,6
- Liguria	3.568	1,3	3.580	1,3	0,3
1.2. Đông Bắc	81.900	31,0	88.313	31,5	7,8
- Trentino-Alto Adige	4.599	1,7	4.971	1,8	8,1
- Bolzano	2.360	0,9	2.567	0,9	8,4
- Trento	2.239	0,8	2.414	0,9	7,8
- Veneto	37.743	14,3	39.316	14,0	4,2
- Friuli-Venezia Giulia	8.222	3,1	9.836	3,5	19,6
- Emilia-Romagna	31.336	11,8	34.190	12,2	9,1
1.3. Miền Trung	41.672	15,7	44.063	15,7	5,7
- Toscana	20.163	7,6	21.561	7,7	6,9
- Umbria	2.381	0,9	2.595	0,9	9,0
- Marche	8.683	3,3	8.883	3,2	2,3
- Lazio	10.446	3,9	11.024	3,9	5,5
2. Miền Nam	27.620	10,4	30.066	10,7	8,9
2.1. Nội địa	20.130	7,6	21.682	7,7	7,7
- Abruzzo	5.345	2,0	6.061	2,2	13,4
- Molise	516	0,2	534	0,2	3,5
- Campania	6.848	2,6	7.109	2,5	3,8
- Puglia	5.603	2,1	6.373	2,3	13,7
- Basilicata	1.516	0,6	1.260	0,4	-16,9
- Calabria	303	0,1	345	0,1	13,7
2.2. Hải đảo	7.490	2,8	8.384	3,0	11,9
- Sicilia	5.055	1,9	5.541	2,1	9,6
- Sardegna	2.435	0,9	2.843	1,0	16,7
3. Các tỉnh khác	4.844	1,8	4.888	1,7	0,9
Toàn bộ Italia	284.616	100,0	280.692	100,0	6,1

Ghi chú: Có nhiều số liệu không làm rõ được nguồn gốc xuất khẩu theo vùng lãnh thổ nên không được đưa vào bảng tính.

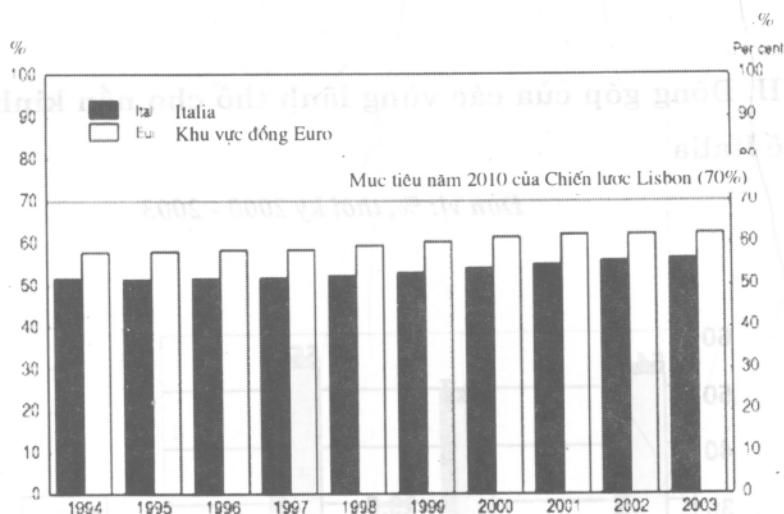
Nguồn: ISTAT 2005.

III. Đóng góp của các vùng lãnh thổ cho nền kinh tế Italia

Đơn vị: %, thời kỳ 2000 - 2003



IV. Tỷ lệ có việc làm của Italia và khu vực đồng euro



Nguồn: *Employment Outlook Database*.

V. Công nghệ thông tin và truyền thông của Italia

Tính đến hết năm 2004, Italia đã thu hẹp được khoảng cách về phát triển công nghệ thông tin và truyền thông so với các quốc gia phát triển khác của EU với các số liệu đáng chú ý như sau:

- Số máy tính cá nhân/ 100 dân: 19,5 máy.
- Số máy tính cá nhân/ 100 người có việc làm: 62 máy.
- Chi tiêu cho công nghệ thông tin: chiếm 2,5% GDP.
- Kết nối internet: 35,4% tổng số gia đình và 76% số công ty, doanh nghiệp có kết nối internet.
- Số người sử dụng điện thoại di động: 36 triệu người/tổng dân số 58 triệu người.

Nguồn: *Bộ Ngoại giao Italia, 2005*.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Anh

1. Anders Rydeman & Marie Tornell, *The Lisbon Strategy and Business Priorities in EU-25*. March 2004.
2. Anna Bull. *Regionalism in Italy*. Eurropa, Number 2 – Article 4, 1996.
3. Casini Benvenuti. *The regional impact of fiscal policy in Italy*. Roma 1996.
4. Eurostat, 2003.
5. Fabrizio Barca. *New Trend and Policy Shift in the Italian Mezzogiorno*. Ministry of Treasury, 2002.
6. Fabrizio Barca. *Rethinking Partnership in Development Policies: Lessons from a European Policy Experiment*. Research paper of the Conference: Exploring Policy Options for a New Rural America, Kansas City, 30 April- 1 May 2001.

7. ISTAT, Annual Report 2001 Synthesis: *Diversity in the Differences*.
8. *Italy's Report on Economic Reform*. Ministry of Economy and Finance, Roma 2004.
9. OECD Territorial Reviews: Italy, OECD 2001.
10. Sapir A. *An Agenda for a growing Europe: Making the EU Economic System to Deliver*. Oxford University Press, Oxford 2003.
11. Tito Bianchi. *The Orignins of Regional Policy in Italia: The Role of Theory and Practice*. 17 July 2003.
12. Zeynep TALUY. *SME Italy - A Comparative Analysis of SME Strategies, Policies and Programmes in Central European Initiative Countries*. May 2005.

Tiếng Italia

1. ISTAT. *Annuario Statistico Italiano*. 2000 – 2004.

2. ISTAT. 2001, 2003, 2004, 2005.
3. ISTAT. *Rapporto Annuale 2000*.
4. *Lo Sviluppo Economico Territoriale*. Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2003, Ministero dell'Economica e delle Finanze, Roma 2004.
5. *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2004*. Ministero dell'Economica e delle Finanze, Roma 2005.
6. Rizzo, A. *Big Bang - il cambiamento italiano nel cambiamento mondiale*. Bari Laterza, 1993.
7. S. Cafiero. *Tradizione e attualita' del Meridionalismo*. Bologna, Il Mulino 2001.

Tiếng Việt

1. Carlo Altomonte – Mario Nava. *Kinh tế và Chính sách của EU mở rộng*. bản dịch tiếng Việt. NXB Chính trị Quốc gia, 2004.

2. Bùi Nhật Quang. *Italia hội nhập kinh tế quốc tế*. NXB Khoa học xã hội, Hà Nội 2004.
3. Marino Regini. *Những hình thái khác nhau của Chủ nghĩa Tư bản ở nước Ý* trong “Các mô hình Chủ nghĩa Tư bản”, Paris. 1996.
4. Nguyễn Ngọc Dung. *Sự hình thành chủ nghĩa khu vực của ASEAN*. NXB Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh, 2002.
5. Tạp chí *Nghiên cứu Châu Âu*, Viện Nghiên cứu Châu Âu các số năm 2004 – 2005.

MỤC LỤC

	Trang
Lời nói đầu	5
Chương 1: Khái niệm vùng, chính sách phát triển vùng và các đặc điểm kinh tế - xã hội tạo tiền đề cho chính sách phát triển vùng của Italia	9
1. <i>Khái niệm vùng, chính sách phát triển vùng và quan điểm của Italia về phát triển vùng</i>	9
1.1. <i>Khái niệm vùng và chính sách phát triển vùng</i>	9
1.2. <i>Quan điểm của Italia và chủ trương của EU về phát triển vùng</i>	16
2. <i>Các đặc điểm kinh tế - xã hội tạo tiền đề cho chính sách phát triển vùng của Italia</i>	24
2.1. <i>Lãnh thổ, vị trí địa lý, tài nguyên thiên nhiên</i>	25
2.2. <i>Nguồn lực con người</i>	27
2.3. <i>Các đặc điểm của cơ sở hạ tầng</i>	30
2.4. <i>Cơ cấu kinh tế</i>	32
2.5. <i>Cơ cấu chính trị</i>	36
2.6. <i>Hệ thống thể chế</i>	38

Chương 2: Thực trạng phát triển kinh tế vùng của Italia	43
1. Thực trạng phát triển kinh tế theo vùng lãnh thổ của Italia	43
1.1. Từ sau Thế Chiến II đến giữa thập kỷ 90	43
1.2. Từ giữa thập kỷ 90 đến nay	50
2. Chính sách phát triển vùng của Italia thời kỳ từ sau Thế Chiến II đến giữa thập kỷ 90	59
2.1. Các đặc điểm chung của chính sách phát triển vùng	59
2.2. Một số chính sách phát triển vùng chủ yếu	69
2.2.1. Chính sách phát triển quốc gia thực hiện tại vùng lãnh thổ miền Bắc	69
2.2.2. Chính sách phát triển vùng lãnh thổ miền Nam	73
3. Chính sách phát triển vùng của Italia trong thời kỳ phát triển mới từ giữa thập kỷ 90 đến nay	80
3.1. Bối cảnh phát triển mới của khu vực và thế giới từ giữa thập kỷ 90 đến nay	80
3.1.1. Một số xu thế phát triển của thế giới	80
3.1.2. Bối cảnh phát triển mới tại châu Âu	85
3.2. Chính sách phát triển vùng trong thời kỳ mới	91

3.2.1. Chính sách vùng mới	92
3.2.2. Chính sách cải cách thể chế và luật pháp để phát triển vùng	104
3.2.3. Chính sách hiện đại hoá cơ cấu ngành kinh tế theo vùng lãnh thổ	113
3.2.4. Chính sách khuyến khích phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ tại miền Nam	128
3.3. EU và chính sách phát triển vùng của Italia	137
3.3.1. Chính sách vùng của EU	137
3.3.2. EU và chính sách phát triển vùng của Italia	148
Chương 3: Một số đánh giá chung	171
1. Đặc điểm phát triển vùng và chính sách phát triển vùng của Italia	171
1.1. Nét đặc trưng về xu hướng đồng nhất và phân cực trong phát triển vùng của Italia	171
1.2. Khả năng tự điều chỉnh để tương thích với các xu hướng phát triển vùng	175
1.3. Hiệu quả của các biện pháp can thiệp tài chính	177
1.4. Quan điểm khác nhau của các quốc gia dẫn tới chính sách phát triển vùng khác nhau	184
1.5. Khả năng tranh thủ sự hỗ trợ của EU	186
2. Vấn đề và giải pháp	190
2.1. Ưu tiên, nhược điểm của chính sách phát triển vùng	190

<i>2.2. Những thách thức chính sách chủ yếu trong thời kỳ phát triển mới</i>	197
<i>2.3. Một số giải pháp</i>	203
2.3.1. Sự cần thiết của chính sách liên qua khác hỗ trợ cho chính sách phát triển vùng	203
2.3.2. Phát huy lợi thế cạnh tranh của các vùng để phát triển	206
2.3.3. Cần xác định ưu tiên khi thực hiện chính sách phát triển vùng	211
3. Một vài gợi ý cho Việt Nam	215
3.1. Phát triển vùng là mối quan tâm chung của nhiều quốc gia	215
3.2. Điều chỉnh chính sách phát triển vùng	217
3.3. Thể chế chính trị và hiệu quả chính sách	219
3.4. Phối hợp chính sách giữa cấp khu vực, cấp quốc gia và cấp vùng	221
Kết luận	225
Phụ lục	229
Tài liệu tham khảo	235

**CHÍNH SÁCH
PHÁT TRIỂN VÙNG CỦA ITALIA**

Chịu trách nhiệm xuất bản:

TS. VI QUANG THỌ

Biên tập nội dung:

THANH TRÀ

Kỹ thuật vi tính:

ĐỖ THIỆU HÀ

Sửa bản in:

NGUYỄN TRỌNG TẤN

Bìa:

BÌNH MINH

In 300 cuốn khổ 14,5x20,5 tại Công ty Cổ phần In 15-Bộ CN

Số đăng ký KHXB 472-2006/CXB/52-41/KHXH

In xong và nộp lưu chiểu tháng 8 năm 2006.

Chính sách
PHÁT TRIỂN
VÙNG
CỦA **Italia**

chính sách phát triển vùng



1

006090

600334

32.000 VNĐ

Giá: 32.000^d