

MỘT VÀI NÉT VỀ CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN VÙNG CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU TRONG NHỮNG NĂM QUA

Bùi Việt Hưng
Viện Nghiên cứu Châu Âu

1. Thực trạng chính sách vùng của EU trong những năm qua

Trải qua 50 năm hình thành và phát triển, một trong ba mục tiêu then chốt trong chính sách phát triển kinh tế của Liên minh Châu Âu luôn được bàn thảo và tranh cãi nhiều, đó chính là vấn đề gắn kết xã hội. Sự gắn kết xã hội đòi hỏi không chỉ các nước thành viên EU trong chính sách phát triển kinh tế của mình phải tính đến sự phát triển đồng đều giữa các vùng, các khu vực mà ở góc độ cao hơn, mở rộng hơn, Ủy ban Châu Âu cần và phải có một chính sách chung- Chính sách phát triển vùng cho các vấn đề đó.

Trên cơ sở như vậy, chính sách vùng có thể được xem như những cơ chế can thiệp quan trọng trong việc phát triển kinh tế và xã hội của Liên minh Châu Âu. Những quy chuẩn về mô hình một vùng nào đó hiện vẫn đang còn gây khá nhiều tranh cãi giữa các quốc gia thành viên trong việc có hay không việc hưởng lợi tài chính từ nguồn ngân sách viện trợ cũng như quy chuẩn mang tính chất tương đối của các nhà hoạch định chính sách EU. Bởi vì, khi một vùng nào đó của một quốc gia thành viên liên tục nhận được các gói tài chính trợ giúp trong khi tỷ trọng đóng góp vào ngân sách chung EU còn khá

khêm tốn cũng gây ra những phản ứng khác nhau giữa các nước thành viên. Chính vì vậy, nhằm tiến tới sự đồng thuận trong chính sách vùng của mình, Ủy ban Châu Âu đã thống nhất vùng theo hai cách tiếp cận, đó là các quốc gia thành viên và các vùng vĩ mô như vùng Mezzogiorno của Italia và các bang Lander của Đức, vùng Hainaut của Bỉ... Trên cơ sở lý thuyết hội nhập kinh tế áp dụng với từng nước thành viên mà chính sách vùng được triển khai thông qua các quỹ như: Quỹ Cơ cấu, Quỹ Xã hội và Quỹ Gắn kết.

Mục đích của Quỹ Cơ cấu được lập ra nhằm hỗ trợ về tài chính cho những vùng dựa trên ba mục tiêu cơ bản sau:

1. Thúc đẩy phát triển và điều chỉnh về cơ cấu các vùng bị tụt hậu sao cho phát triển một cách đồng đều. Các vùng bị tụt hậu là những vùng có mức thu nhập bình quân đầu người thấp hơn 75% mức trung bình của EU;

2. Hỗ trợ về kinh tế và xã hội đối với các suy thoái công nghiệp, những vùng biên giới xa xôi hẻo lánh;

3. Hỗ trợ nhằm hiện đại hoá và điều chỉnh hệ thống giáo dục và đào tạo;

Với mục tiêu thúc đẩy sự phát triển bền vững kinh tế- xã hội, thu hẹp dần khoảng

cách giữa các vùng khác nhau trong Cộng đồng, Quỹ Cơ cấu được xem như là một công cụ tài chính đặc lực trong chính sách vùng của Ủy ban Châu Âu. Đây cũng là lý do giải thích tại sao 2/3 ngân sách của chính sách tập trung vào Quỹ này. Dấu hiệu báo động cần thực hiện viện trợ tài chính của các vùng theo mục tiêu (1) có thể được hiểu là các chỉ số báo động đỏ, thể hiện tỷ lệ thất nghiệp cao, mức tăng trưởng kinh tế chậm, mức đầu tư thấp và cơ sở hạ tầng nghèo nàn. Trong khi đó tham chiếu vào mục tiêu (2) thì Quỹ Cơ cấu lại tập trung viện trợ tài chính theo hướng hỗ trợ các hoạt động phát triển công, nông và ngư nghiệp tại các vùng khó khăn nhằm tạo sự gắn kết chặt chẽ với cộng đồng.

Trên cơ sở đảm bảo nguồn cung về tài chính nhằm hỗ trợ thúc đẩy phát triển kinh tế cho các vùng nghèo, chính sách vùng cần bản được hoạt động theo những nguyên tắc như nguyên tắc tập trung, nguyên tắc lập chương trình, nguyên tắc đồng tài trợ và nguyên tắc hiệu quả. Theo đó việc triển khai và thực hiện bất cứ một dự án phát triển nào cũng cần có sự phối hợp về nguồn ngân sách của Ủy ban với ngân sách quốc gia. Tỷ lệ đồng tài trợ, tức là nguồn vốn đối ứng này, được quy định từ 30% đến 50% trong mỗi một dự án. Ngoài ra, để tránh can thiệp quá sâu vào công việc nội bộ của các vùng, các nước thành viên, nguyên tắc **Bổ sung** cũng luôn được đặt ra, theo đó nguồn tài chính từ *Quỹ Cơ cấu và Gắn kết* được chuyển tới các nước thành viên theo nghĩa là bổ sung chứ không thể thay thế các quỹ đối ứng quốc gia. Các quốc gia thành viên có trách nhiệm phối hợp với chính sách vùng của Liên minh Châu Âu không chỉ trong khu vực của nước mình

mà còn phối kết hợp với chính sách vùng của các nước thành viên khác. Thông qua kênh này mà chính sách vùng của nước này có thể tác động tới các nước khác cùng thực hiện chính sách 'chung, đó là phân phối lại thu nhập, chuyển giao ngân sách giữa các vùng, hỗ trợ về văn hoá và xã hội.

Mối quan tâm chung về tăng trưởng kinh tế với gắn kết xã hội giữa các vùng trong EU trở thành trọng tâm trong các cuộc nghị sự của Ủy ban Châu Âu. Khi sự mất cân đối vùng trở nên ngày càng trầm trọng với sự gia nhập của ba nước thành viên mới là Ailen, Anh và Đan Mạch năm 1973 và các lần mở rộng kế tiếp với Hy Lạp, Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha, đã buộc các nhà hoạch định chính sách cần phải nhanh chóng bàn thảo việc thiết lập các quỹ hỗ trợ các vùng nghèo. Trên cơ sở việc thiết lập Quỹ Cơ cấu bao gồm: Quỹ Phát triển vùng Châu Âu (ERDF), Quỹ Xã hội Châu Âu (ESF) và Quỹ Bảo đảm và Định hướng nông nghiệp Châu Âu (EAGGF), Ủy ban Châu Âu căn cứ phân bổ nguồn ngân sách hỗ trợ cho các vùng theo các mục tiêu đã được vạch ra. Hướng tới một sự gắn kết, hợp tác chặt chẽ hơn nữa giữa các thành viên trong cộng đồng, năm 1994 các nước thành viên nhất trí lập ra Quỹ Gắn kết (Cohesion Fund). Đây cũng là một công cụ quan trọng trong chính sách vùng với mục đích hỗ trợ tài chính cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng, cải thiện môi trường, thúc đẩy và nâng cao khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp, tiến tới giảm thiểu sự phát triển mất cân đối cả về kinh tế và xã hội trong toàn Cộng đồng. Tuy nhiên, tiêu chí để đánh giá các vùng còn có một vài khác biệt so với các Quỹ Cơ cấu, thể hiện như: mức thu

nhập bình quân dựa trên mức tổng sản phẩm quốc dân GNP thấp hơn 90% mức bình quân chung của Cộng đồng. Đồng thời đây cũng là công cụ trợ giúp tài chính của Ủy ban Châu Âu dành cho các nước có nền kinh tế kém phát triển hơn như Hy Lạp, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha trong việc đáp ứng những tiêu chuẩn hội nhập vào Liên minh Kinh tế - Tiền tệ. Sự gia nhập của các thành viên này vào ngôi nhà chung EU cũng phần nào làm thay đổi đáng kể bức tranh chung về sự mất cân đối giữa các vùng khi mà mức thu nhập bình quân đầu người của 4 quốc gia trên chỉ bằng 66% mức bình quân chung của EU. Tính đa dạng về văn hoá, chính trị giữa các vùng theo đó ngày càng có xu hướng gia tăng. Đây cũng chính là trở ngại chính của EU trong việc triển khai các chính sách liên minh kinh tế và tiền tệ.

Chính sách vùng của EU ở một khía cạnh nào đó có thể được hiểu như là một phần của chính sách phân phối thu nhập. Những thành tựu đạt được thể hiện mức GDP bình quân đầu người của các vùng nghèo đã tăng lên đáng kể, sự hội nhập, gắn kết về kinh tế tăng trưởng mạnh. Số liệu thống kê của Eurostat cho thấy, GDP của 10 vùng nghèo nhất EU năm 1986 chỉ bằng 46% mức trung bình của EU đã tăng lên 50% vào năm 1996 và 56% vào năm 2000, trong đó các vùng như Lander của Đức tăng từ 37% năm 1991 lên 68% năm 1995, Ailen có mức tăng từ 64% năm 1988 lên 119% năm 1999. Tỷ lệ thất nghiệp nhìn chung có xu hướng giảm xuống.

Về mặt xã hội, sự thành công của chính sách vùng tạo sự gắn kết cao trong việc phối

hợp thực hiện chính sách chung của các nước thành viên. Ở cấp độ địa phương, thông qua chính sách này mà vai trò cũng như khả năng giải quyết các thủ tục hành chính của các vùng, được cải thiện. Đặc biệt khi các nước thành viên mới gia nhập, việc cải thiện về lĩnh vực này sẽ tạo đà giúp họ có thể nhanh chóng hội nhập vào ngôi nhà chung châu Âu.

Chính sách vùng của EU đồng thời còn là công cụ hữu hiệu nhằm tăng cường đối thoại giữa Ủy ban Châu Âu với các công dân châu Âu. Thông qua chương trình, mức sống người dân được cải thiện, cơ hội tiếp cận với khoa học kỹ thuật gia tăng. Đây cũng chính là nền tảng để mỗi công dân EU tin tưởng và đồng thuận trong việc thực thi và triển khai chính sách.

Cuối cùng thành tựu của chính sách phải kể đến là khả năng gắn kết trong việc phát triển kinh tế với việc bảo vệ môi trường. Một châu Âu xanh với một nền kinh tế tri thức đang ngày càng chứng tỏ tính hữu hiệu về một chính sách chung- Chính sách phát triển vùng của Liên minh Châu Âu.

2. Thách thức và giải pháp được đặt ra cho chính sách vùng sau khi mở rộng

Có thể nói, việc kết nạp thêm 10 nước thành viên mới đã làm thay đổi đáng kể bức tranh chung của EU. Tuy trên thực tế mức độ chênh lệch giữa các vùng miền trong từng nước không có gì thay đổi, song về tổng thể, sự gia nhập của các nước thành viên mới với mức thu nhập bình quân chỉ bằng 35% mức bình quân chung của EU đồng nghĩa với sự gia tăng lớn về mức độ đồng nhất giữa các quốc gia thành viên so với lần mở rộng tương

tương đồng nhất trước đây. Có thể thấy một số điểm giống nhau: như mức GDP bình quân đầu người đều thấp hơn mức bình quân chung của EU; tỷ trọng dân số tương ứng là 22% đối với lần mở rộng trước và 28% với trường hợp của các nước CEECs. Như vậy, cũng như lần mở rộng trước, theo lý thuyết thì chính sách vùng của EU về cơ bản cũng sẽ không có gì phải thay đổi hay gặp những trở ngại lớn. Tuy nhiên, những khác biệt căn bản đang đặt ra những thách thức lớn cho chính sách này, đó là:

Thứ nhất: Sự chênh lệch quá lớn về mức thu nhập bình quân đầu người tại 10 nước thành viên mới: 38% mức bình quân chung của EU-15, trong khi mức bình quân chung của Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha và Hy Lạp được coi là rất thấp trong thời điểm đó cũng nằm ở con số khá cao là 66% mức bình quân chung của EU-9. Như vậy căn cứ theo những tiêu chuẩn (1) của Quỹ Cơ cấu, không chỉ các vùng vĩ mô của các quốc gia thành viên mới nhận được hỗ trợ tài chính mà có thể nói toàn bộ quốc gia đều nhận được. Cụ thể, số liệu thống kê của Eurostat cho thấy, có 116 triệu dân (chiếm 25% dân số EU-15) có mức thu nhập bình quân đầu người thấp hơn 75% mức bình quân chung của EU. Trong khi nguồn ngân sách đóng góp vào Quỹ Cơ cấu và Quỹ Gắn kết hiện đang chiếm tỷ trọng lớn ngân sách mỗi nước thành viên và phần chi cho chương trình hoạt động cũng chiếm phần lớn ngân sách EU thì việc chia sẻ nguồn tài chính sang 10 thành viên mới sẽ dẫn tới tính thiếu hiệu quả của chính sách. Chưa kể đến sự bất đồng quan điểm của các nước vốn có tỷ lệ đóng góp cao vào ngân sách chung của

EU như Đức, Pháp, Anh, nhưng lại được hưởng quá ít những hỗ trợ tài chính của chính sách so với các nước mới gia nhập.

Thứ hai: Các nước thành viên mới mang đặc trưng là các nền kinh tế chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá sang nền kinh tế thị trường, do vậy mặc dù các nước đều có sự điều chỉnh nhất định, cũng như những thành công trong việc đáp ứng các tiêu chí gia nhập, song xét trên một khía cạnh nào đó thì sự mất cân đối về cơ cấu kinh tế vĩ mô vẫn xảy ra. Tham chiếu vào mục tiêu (2) về hỗ trợ chuyển đổi cơ cấu kinh tế, Quỹ Cơ cấu một lần nữa sẽ bị chia nhỏ ra và tính hiệu quả trong hỗ trợ tài chính sẽ không còn nữa.

Thứ ba: Trong lần mở rộng trước đây, sản phẩm nông nghiệp của Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha và Hy Lạp chỉ là những sản phẩm Địa Trung Hải mang tính chất bổ sung cho các sản phẩm truyền thống của EU-9, thì trong lần mở rộng này các nước thành viên mới có cơ cấu kinh tế nông nghiệp chiếm tỷ trọng lớn, sản phẩm nông nghiệp cạnh tranh trực tiếp với sản phẩm nông nghiệp EU-15 cũng sẽ làm ngân sách của quỹ Quỹ Bảo đảm và Định hướng nông nghiệp Châu Âu (EAGGF) sẽ quá tải...

Như vậy, giải pháp cho vấn đề này là gì? Nhằm đảm bảo cho chính sách vùng vẫn có thể hoạt động mà chưa cần có thay đổi lớn về cơ cấu cũng như mục tiêu đặt ra, ngày 16/7/2003 Ủy ban Châu Âu đã họp bàn và đi đến thống nhất giải pháp áp dụng mang tính chất tình thế cho 10 vùng của các nước gia nhập, đó là phải thực hiện một số cải cách hệ thống: Cải cách hệ thống tài chính kế toán (1); Cải cách khu vực hành chính công (2);

Cải cách hệ thống đánh giá giám sát, thiết lập các quỹ tài chính (3) và thiết lập hệ thống các đối tác kinh tế xã hội. Ngày 15/7/2004, hai ông Jacques Barrot và Peter Balazs Ủy viên của Ủy ban Châu Âu phụ trách về chính sách vùng của EU đã đề ra dự thảo sửa đổi tập trung vào ba mục tiêu ưu tiên, theo đó chính sách mới vừa đảm bảo được chất lượng các chỉ tiêu tài chính cho các dự án vừa đảm bảo tính minh bạch và đơn giản, đó là:

1. *Hội nhập* (căn cứ thay đổi dựa trên mục tiêu (1) của Quỹ Cơ cấu): Nỗ lực chủ yếu của sự thay đổi này là tập trung vào hỗ trợ tăng trưởng kinh tế và tạo công ăn việc làm trong những vùng, các quốc gia kém phát triển. Căn cứ xác định vùng hợp lệ vẫn dựa vào mức thu nhập GDP bình quân đầu người thấp hơn 75% mức bình quân chung của EU (Các vùng tập trung chủ yếu được tính đến cho các nước thành viên mới). Mức độ hỗ trợ tài chính sẽ theo lịch trình từ 2007 đến năm 2013 sẽ lên tới con số 336,3 tỷ Euro, chiếm 0,41% tổng thu nhập quốc dân GNI. Cơ cấu phân bổ sẽ dành 78% ngân sách cho mục tiêu (1), 18% cho mục tiêu (2) và khoảng 4% cho mục tiêu còn lại.

2. *Cạnh tranh và việc làm* (nền tảng là mục tiêu (2) Quỹ Cơ cấu): Chính sách vùng mới sẽ được chỉnh sửa nhằm hỗ trợ các thành viên cũ trong việc giải quyết những thay đổi về môi trường kinh tế – xã hội trong xu thế toàn cầu hoá và chuyển sang nền kinh tế tri thức. Các nỗ lực của chương trình hội nhập tập trung vào tăng cường khả năng hiện đại hoá, nâng cao khả năng cạnh tranh dài hạn của các doanh nghiệp vừa và nhỏ, đảm bảo sự bền vững về môi trường. Những thay đổi

trong chính sách lao động (EES) tập trung nhằm cải thiện thị trường lao động, giảm thất nghiệp, hỗ trợ và tạo điều kiện cho những lao động tụt hậu có cơ hội tiếp cận, hoà nhập với cộng đồng.

3. *Hợp tác lãnh thổ, quốc gia*: Khuyến khích chương trình hợp tác xuyên biên giới nhằm phối hợp, tập trung giải quyết các vấn đề còn tồn tại như: vấn đề phát triển đô thị; khu vực nông nghiệp nông thôn; tăng cao khả năng hợp tác phát triển kinh tế trong mạng lưới các doanh nghiệp vừa và nhỏ; thành lập các tiểu ban chuyên trách cho chương trình hợp tác xuyên khu vực.

Như vậy, sự gia nhập của 10 nước thành viên mới đã và đang đặt ra rất nhiều thách thức với chính sách vùng của Liên minh Châu Âu. Những thành tựu đạt được trong suốt thời gian qua cho thấy các vùng tụt hậu, các nước thành viên kém phát triển đã có những tiến bộ rất ngoạn mục. Mục tiêu chung về tăng trưởng kinh tế gắn với phát triển bền vững sẽ và mãi là kim chỉ nam trong hành động tới của EU. Trong bối cảnh những năm đầu của thế kỷ 21, những thách thức đặt ra cho chính sách vùng sẽ ngày càng lớn.

Tài liệu tham khảo

1. Leonardi (2003) Regional policy in the European Union: *The role of Cohesion in the building of a United Europe*.
2. Francoi. (1995) “*Thực trạng Châu Âu*” Nxb Khoa học xã hội.
3. Carlo Altomonte (2004) “*Kinh tế và chính sách của EU mở rộng*”
4. Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu các số năm 2004
5. http://Europa.eu.int/Regional_policies/