

MỘT SỐ BÀI HỌC RÚT RA TỪ MÔ HÌNH PHÁT TRIỂN BẮC ÂU

PGS.TS. Đinh Công Tuấn

Viện Nghiên Cứu Châu Âu

Nhìn chung, các quốc gia Bắc Âu sở hữu trong tay mình một mô hình phát triển nhất định phụ thuộc vào hoàn cảnh lịch sử, văn hoá và kinh tế của từng nước, nhưng cả bốn nước Bắc Âu đều có chung những nguyên tắc, mục tiêu, trụ cột chính sách trong thực hiện mô hình phát triển của mình. Chính vì vậy đã hình thành nên một mô hình phát triển kiểu Bắc Âu – Scandinavia có những đặc trưng riêng so với các khu vực khác ở châu Âu.

Sự phát triển của mô hình Bắc Âu cho thấy một đặc điểm nổi bật, đó là vai trò quan trọng của nhà nước và của khu vực công cộng. Tại các nước Bắc Âu, hàng hoá công cộng dường như nhiều hơn các loại hàng hoá khác và các dịch vụ phúc lợi công cộng chiếm ưu thế. Cũng có những bằng chứng thực tế cho thấy sự phát triển của khu vực tư nhân, nhưng sự phát triển này có sự kiểm soát của khu vực nhà nước.

Việc làm đầy đủ là chiến lược ưu tiên chủ yếu của mô hình Bắc Âu. Xoay quanh vấn đề việc làm đầy đủ là quyền lợi của phụ nữ, trẻ em, người về hưu, người bệnh tật, những dịch vụ chăm sóc sức khoẻ và các

dịch vụ xã hội khác. Xã hội Bắc Âu được đánh giá là những xã hội giàu có, thịnh vượng, công bằng và dân chủ. Tuy còn gặp một số khó khăn thách thức nhất định, nhưng xã hội Bắc Âu được đánh giá là một xã hội lý tưởng và là mẫu hình phát triển của thế giới.

Qua nghiên cứu phân tích cũng có thể phân loại mô hình Bắc Âu thành 2 nhóm: nhóm Thụy Điển và Phần Lan; nhóm Đan Mạch và Na Uy. Xã hội phúc lợi của Đan Mạch và Na Uy mang tính chất tự do hơn trong khi mô hình phúc lợi xã hội của Thụy Điển và Phần Lan mang tính chất kỷ luật và nghiệp đoàn hơn. Tuy nhiên, không dễ dàng phân biệt mô hình phát triển của các nước trên. Mỗi nước có một thành công, trên con đường phát triển của họ, và tựu chung lại các nước đều có những đặc điểm chung tương đồng của cả nhóm Bắc Âu.

Nghiên cứu mô hình Bắc Âu đã gợi mở một số bài học kinh nghiệm nổi bật. Thứ nhất, vào những thời điểm khủng hoảng kinh tế, chính trị, xã hội... đặc điểm của các chính sách xã hội, mối quan hệ giữa nhà nước và

các nhóm kinh tế - xã hội chủ chốt trong xã hội đóng vai trò rất quan trọng, giúp tìm kiếm những giải pháp, lối ra thoát ra khỏi tình hình khủng hoảng đó.

Thứ hai, từ kinh nghiệm Thụy Điển, Phần Lan trong thập kỉ gần đây có thể thấy các hệ thống, thể chế dân chủ có thể thích ứng với những thách thức mới nảy sinh trong quá trình phát triển (cả bên trong và bên ngoài).

Hiện nay, các nhà nước phúc lợi Bắc Âu nói riêng và châu Âu nói chung cũng gặp phải những thách thức mới trong lịch sử như sự chuyển đổi nhanh sang giai đoạn xã hội hậu công nghiệp, gia tăng toàn cầu hoá, chuyển đổi, thay đổi trong cấu trúc nhân khẩu (tỉ lệ sinh thấp, xu hướng già hoá nhân khẩu tăng, di cư nội địa, khu vực tăng...), các quan hệ xã hội, xu hướng tiến tới hoà nhập châu Âu (EU) và đường lối chính trị mới, hậu “chiến tranh lạnh” ..., song có thể nói, các nhà nước phúc lợi dân chủ xã hội đã điều chỉnh chính sách xã hội khá tốt, theo hướng duy trì tính hợp pháp, tính chính danh của hệ thống này, ngay cả khi những biến đổi và thực tiễn mới của nền kinh tế ngày càng gay gắt hơn.

Cả trong lịch sử và hiện tại, nhà nước phúc lợi Bắc Âu có thể mô tả là đa chức năng. Việc đánh giá thành tựu, mức độ thành công của mô hình được xem xét và cần phải tính đến những giá trị đặc biệt, các mục tiêu, nhiệm vụ chính trị xã hội như công bằng,

công lí, gắn kết, ổn định, đảm bảo an ninh về vật chất và thể lực, hạnh phúc cho con người và tăng trưởng kinh tế v.v...

Các bài học thực tế về điều hành quản lí xã hội của Bắc Âu chứng minh rằng, sự tăng trưởng kinh tế thực hiện song hành với một số kiến tạo về phúc lợi xã hội, với phạm vi và chế độ hưởng lợi ích hào phóng khác nhau. Song, phần đầu tăng trưởng kinh tế và nâng cao hiệu suất lao động không phải là mục tiêu duy nhất ở đường lối nhà nước phúc lợi Bắc Âu và châu Âu nói chung. Đường lối chính trị và việc kiến tạo nhà nước phúc lợi cũng chính là nhằm thực hiện mục tiêu “bình đẳng hoá” các cơ hội sống còn của mọi người dân, đảm bảo công bằng xã hội, gắn kết xã hội và ổn định xã hội. Các đặc điểm này gắn chặt với tăng trưởng kinh tế và động thái phát triển kinh tế, môi trường đầu tư và các ưu tiên lựa chọn chính trị, hệ tư tưởng, các lợi ích và những giá trị được đề cao trong xã hội. Việc chọn lựa và thực hiện loại chính sách nhà nước phúc lợi xã hội nào phụ thuộc vào kiểu loại chính phủ, hệ tư tưởng chính trị và những nguyện vọng, mong muốn của cử tri tham gia bầu cử (Ví dụ, về việc đáp ứng nhu cầu, về điều nhà nước cần và phải có trách nhiệm thực hiện, và phụ thuộc vào bối cảnh chính trị văn hoá (các cấu trúc chuẩn mực, kì vọng, giá trị xã hội...) cũng như mức độ phát triển kinh tế và khả năng vận dụng những cơ sở lí luận và tri thức nền tảng, tiền đề cần thiết cho tăng trưởng kinh tế và hiệu quả.

Thứ ba, nhà nước phúc lợi nhằm phục vụ nhiều chức năng, thường bắt đầu đi từ các mục tiêu, phạm vi hẹp sang mở rộng bao quát và toàn diện. Ban đầu, mục tiêu quan trọng nhất mà các nước này thường tính đến là cân nhắc về hài hoà xã hội và hỗ trợ chế độ lợi ích. Ví dụ, thực hiện xóa đói giảm nghèo, hỗ trợ các nhu cầu, dịch vụ tối thiểu cơ bản là một mục tiêu quan trọng trong chương trình xã hội. Theo thời gian, một số chương trình được phát triển mở rộng nhằm đảm bảo phòng ngừa những rủi ro, biến cố trong đời sống cá nhân, do bị mất thu nhập, nhằm mục tiêu tái phân bổ thu nhập theo chu trình sống của mỗi công dân, tái phân bổ nguồn lực trong và giữa các nhóm xã hội, cung cấp, đảm bảo an ninh cơ bản cho tất cả mọi công dân. Theo nghĩa này, có thể nói nhà nước phúc lợi Bắc Âu được coi là “công cụ ổn định xã hội” hữu hiệu, nhằm phòng ngừa những bất ổn xã hội, những phản kháng bất đồng và hạn chế nạn nghèo đói lan rộng trong xã hội. Việc kết hợp giữa cấu trúc quản trị dân chủ, phát triển nền kinh tế tư bản thị trường có điều tiết và xây dựng các thiết chế phúc lợi tương đối toàn diện giúp quốc gia thích ứng và đáp ứng những nhu cầu xã hội đang thay đổi một cách khá thành công ở Bắc Âu.

Kinh nghiệm của Bắc Âu trong suốt một thế kỉ qua cho thấy, sự tham gia thị trường lao động ngày càng cao và tăng lên vẫn có thể cùng đồng hành với sự mở rộng hệ thống an sinh xã hội. Từ thập kỉ 1960 đến nay, tỉ lệ

dân cư có việc làm đầy đủ và bền vững đã được mở rộng và bình đẳng, chuyển hướng từ mô hình “người kiếm sống chính là nam giới” sang “mô hình cả nam và nữ cùng kiếm sống, cùng chia sẻ trách nhiệm gia đình” và điều này đã trở thành chuẩn mực chính sách công cộng theo phương thức quản lí (nguồn cầu lao động) theo tư tưởng trường phái Keyn. An sinh xã hội được mở rộng và nâng cấp, xét cả về mức độ chế độ lợi ích hào phóng và phạm vi bao phủ tới toàn bộ dân cư ở hầu hết các loại hình bảo hiểm xã hội.

Ở cấp độ vĩ mô, thậm chí một số chế độ bảo hiểm thất nghiệp có thể tạo ra hiệu ứng ngược, như có thể tạo ra các khuyến khích cho cá nhân từ bỏ thị trường lao động, song quan điểm chính là vấn đề thất nghiệp không còn được coi là vấn đề của cá nhân mà là quan tâm của cả xã hội. Vì vậy, thị trường lao động đã được phát triển trở thành yếu tố chính của nền kinh tế tiền tệ, trong khi đó, hệ thống an sinh xã hội trở thành các thiết chế cơ bản của nhà nước phúc lợi hiện đại.

Xét ở nghĩa rộng nhất, việc điều hành kinh tế vĩ mô đã trở thành một phần không tách rời của công tác quản trị xã hội. Ở Bắc Âu, sự hòa nhập hệ thống song hành với hoà nhập xã hội, dựa trên các quan điểm luận thuyết xã hội học cấu trúc - chức năng cũng như những quan điểm lí luận định hướng chủ thể - quyền công dân. Vì vậy, rủi ro của công dân khi bị mất việc, rơi vào tình trạng bần lẻ và tách biệt xã hội được tích cực khắc phục.

Ở cấp độ vĩ mô, trách nhiệm của chính phủ là phải tạo ra các điều kiện để doanh nghiệp có thể phát triển và gắn chặt với trách nhiệm chung của mỗi công dân, người có năng lực/khả năng cần phải làm việc hoặc phải đạt được trình độ học vấn để được tham gia lao động đầy đủ trên thị trường lao động.

Mặc dù hệ thống an sinh xã hội cung cấp các chế độ lợi ích khác nhau (trẻ em, người già...), song chuẩn mực nổi trội ở Bắc Âu và Tây Âu nói chung là thanh niên, trung niên, cả nam và nữ, cần phải là người tích cực trên thị trường lao động để có thu nhập độc lập. Sự chấp thuận chuẩn mực xã hội này đã được duy trì và củng cố, không chỉ thể hiện thuần túy ở khía cạnh thu nhập tiền tệ, mà còn ở những đặc điểm xã hội như vị thế, đặc quyền, quyền lực được phổ biến ở cộng đồng, tùy theo việc cá nhân đó có làm việc hoặc không làm việc. Các cơ chế giám sát xã hội ở cộng đồng Bắc Âu tương đối gắn kết và bình đẳng, nơi sự khác biệt giữa nhà nước và xã hội có khoảng cách Blurred lớn, “sự bất tuân thủ” qui định có thể dẫn đến mất danh dự hoặc bị loại trừ khỏi nhóm xã hội nổi trội vv. Điều này cho thấy, khía cạnh của logic đạo đức của nhà nước phúc lợi hiện đại có ý nghĩa rất quan trọng.

Ở Bắc Âu, tỉ lệ dân cư tham gia lao động ở các khu vực hiện đại của nền kinh tế (ngoài nông nghiệp và các công việc nội trợ không được tính công) đã tăng lên trong suốt thế kỉ 20 (trừ hai giai đoạn ngắn là thập kỉ

1930, một phần của thập kỉ 1990). Một phạm trù xã hội như “các bà nội trợ” đã gần như biến mất khỏi đời sống xã hội. Ảnh hưởng tích cực của hệ thống giáo dục là định hướng phát triển các kĩ năng, trình độ cao. Độ tuổi và giới tính của thành phần lực lượng lao động đã thay đổi nhanh chóng trong suốt thế kỉ qua.

Ngày càng có nhiều chế độ lợi ích hào phóng cho thai sản, nghỉ chăm sóc con cái cũng như sự phát triển các hệ thống dịch vụ chăm sóc trẻ em đã tạo ra môi trường “thân thiện ở nơi làm việc”, “thân thiện cho gia đình”, “thân thiện cho phụ nữ”, tạo điều kiện thuận lợi cho phụ nữ tham gia lao động ở Bắc Âu trong suốt những năm 1980-1990. Yếu tố quan trọng khác là sự huy động chính trị của phụ nữ đã diễn ra khá nhanh. Phụ nữ tham gia nhiều vào các đảng chính trị, công đoàn, có tiếng nói quan trọng ở các lĩnh vực ra quyết định như Quốc hội, Chính phủ và bộ máy Nhà nước.

Lĩnh vực quan trọng để thay đổi tư duy và cải cách ở nhà nước phúc lợi Bắc Âu là các chính sách việc làm. Tình trạng thất nghiệp và thiếu việc làm, vấn đề “không làm việc”, luôn được đặt rõ trên bàn nghị sự và thu hút sự quan tâm chính trị rất lớn trong xã hội.

Thứ tư, tạo ra việc làm luôn là trọng tâm ưu tiên của hệ thống luật pháp, chính sách phúc lợi là đặc điểm của nhà nước phúc lợi, có sự gắn bó chặt chẽ thiết chế phúc lợi với

việc làm. Các nhà nước Bắc Âu đều thể hiện là các xã hội được dựa trên cơ sở, nền tảng tạo ra số lượng việc làm lớn và nhà nước phúc lợi chế độ cao. Vì vậy, chính sách thị trường lao động tích cực và tiếp cận công việc là hòn đá tảng của chính sách phúc lợi kể từ Chiến tranh thế giới thứ Hai.

Vào thập kỉ 1990, một cách tiếp cận công việc và hoạt động mới đã được điều chỉnh, với việc thắt chặt tiêu chí về người có thể hưởng chế độ lợi ích, giảm dần thời gian và mức độ hỗ trợ. Ví dụ, ở bốn nước Bắc Âu đã áp dụng các điều kiện chặt chẽ hơn về việc hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp: Ở Na Uy, tiêu chí về bảo hiểm y tế cho người tàn tật; Ở Phần Lan và Thụy Điển - điều kiện hưởng bảo hiểm ốm đau được thắt chặt hơn v.v...

Tuy nhiên, so với nhiều nước châu Âu, có thể khẳng định, các nhà nước phúc lợi Bắc Âu vẫn thể hiện những nét khác biệt và không theo hướng hội tụ với mô hình tân - tự do về bảo trợ xã hội, hoặc theo hướng tiếp cận thị trường tự do về giải điều tiết và thực hiện phúc lợi tối thiểu – vốn được coi là nền tảng để thực hiện các chính sách tạo việc làm tích cực những năm gần đây.

Thứ năm, bên cạnh sự độc đáo của mô hình Bắc Âu, không thể không đề cập đến sự phát triển năng lực của chính phủ và các thể chế trong thúc đẩy phúc lợi và hàm ý tích cực đối với việc thực hiện các chính sách

phổ quát về mức độ phúc lợi chung trong xã hội.

Trước khi cất cánh về kinh tế và công nghiệp, các xã hội Bắc Âu tương đối bình đẳng và trong suốt 100 năm phát triển, kết hợp giữa kiến tạo nhà nước phúc lợi và phát triển kinh tế thành công nhất, các xã hội này đã thể hiện tinh thần không chấp thuận với tình trạng bất bình đẳng xã hội, nghèo đói hơn ở hầu hết các nước phát triển nhất. Trong nửa đầu thế kỉ 20, phạm vi lập qui hoạch xã hội bao gồm thiết lập và phát triển an sinh xã hội, hệ thống y tế và giáo dục là kết quả rõ ràng của quá trình chính trị dân chủ nhằm cân bằng yêu cầu phát triển tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội ở Bắc Âu.

Lịch sử Bắc Âu cho thấy, phúc lợi xã hội có thể mang tính chất tích cực và tiêu cực. Về truyền thống, vì những lí do tôn giáo và văn hoá khác nhau, các nước Bắc Âu kế thừa những di sản rất mạnh mẽ về tinh thần, ứng xử đạo đức trong công việc và đó là nguồn lực nội tại rất lớn cho sự phát triển và tồn tại của nhà nước phúc lợi cũng như đảm bảo năng suất lao động cao.

Tất cả các nước Bắc Âu đều bắt đầu phát triển các nhà nước phúc lợi từ từ, bắt đầu từ những chương trình với qui mô, giới hạn chừng mực, dựa trên thẩm định mức thu nhập, hoặc chương trình hạn chế cho một số nhóm đối tượng nhất định. Sự lựa chọn các giải pháp thể chế ban đầu có tác dụng hiệu

quả là mở rộng và phát triển tiếp theo. Ví dụ, các chương trình đầu tiên dựa trên nguyên tắc thâm định kinh tế, sẽ dễ dàng chuyển sang chương trình phổ quát hơn là những chương trình lúc đầu chỉ nhằm cho nhóm dân cư tham gia tích cực vào thị trường lao động (Ví dụ, chương trình cho công nhân doanh nghiệp).

Thứ sáu, các mục tiêu giáo dục phổ thông, cung cấp dịch vụ y tế phổ quát là đặc biệt quan trọng, và được ưu tiên cao nhằm phát triển kinh tế và hưng thịnh quốc gia liên tục trong nhiều năm. Trách nhiệm của nhà nước và khu vực công đối với đảm bảo sức khoẻ dân cư đã được khẳng định từ rất sớm nhằm tạo ra của cải, tài sản và sức mạnh quốc gia. Trọng tâm nhấn mạnh đầu tiên là thực hiện giáo dục bắt buộc và có tính phổ quát, điều này không chỉ là tiền đề cần thiết để thúc đẩy phát triển kinh tế, mà còn được cả xã hội nhìn nhận là rất quan trọng để mọi dân cư có thể thông hiểu mọi văn bản, giáo lí Kinh thánh và nhận thức luật pháp. Người dân đạt trình độ giáo dục phổ thông phổ cập và giáo dục chuyên nghiệp, trình độ cao là công cụ để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá nền kinh tế và phát triển kinh tế nhanh ngay từ đầu thế kỉ XX.

Các mục tiêu an sinh xã hội và nhà nước phúc lợi có thể nhằm nhiều mục đích như đảm bảo nguồn trợ cấp cho thất nghiệp, tuổi già, ốm đau... Các chính sách an sinh xã hội cũng thể hiện các ưu tiên chính trị - xã hội,

và được định hình bởi văn hoá, truyền thống, phát triển kinh tế, công nghệ, cấu trúc xã hội và quan hệ xã hội. Dĩ nhiên, cần rất thận trọng khi bàn luận về con đường đúng đắn, cân nhắc về tính hợp lí của các chính sách xã hội của các chính phủ. Những quan tâm, giá trị ưu tiên cốt lõi, quan niệm về công bằng, công lí xã hội, đoàn kết xã hội, ổn định và bình đẳng hoá các cơ hội được sống tử tế của mọi công dân là nổi trội và ưu tiên cao của xã hội.

Một khía cạnh chủ chốt của hệ thống an sinh xã hội chính là cần phải tổ chức và tạo ra những khuyến khích để mọi người đều phải làm việc và đây là nhiệm vụ rất quan trọng của mọi chính phủ. Một hiệu quả nổi bật của hệ thống bảo hiểm thất nghiệp là nó có thể tạo ra những điều kiện thúc đẩy quá trình tái cấu trúc các ngành công nghiệp, kinh doanh... Đảm bảo an ninh kinh tế có thể giúp giảm bớt sự chống cự, đối kháng của công nhân và người lao động đối với những thay đổi. Các chế độ lợi ích phúc lợi bắt buộc của chính phủ, và bao phủ cho mọi người lao động/công nhân không phụ thuộc vào điều kiện làm việc đặc biệt hoặc đặc điểm của nơi làm việc, thời gian của doanh nghiệp... có thể sẽ có lợi cho mức độ linh hoạt, di động lao động, tác động đến thay đổi cấu trúc kinh tế và tăng trưởng. Các chế độ bảo hiểm thất nghiệp quốc gia đều cần thể hiện tính chất thân thiện với lao động-việc làm.

Kinh nghiệm Bắc Âu cho thấy, không có mối liên hệ trực tiếp giữa phạm vi, qui mô nhà nước phúc lợi, mức độ nghĩa vụ thuế, tỉ lệ việc làm, năng suất lao động và tăng trưởng kinh tế. Ví dụ của Thụy Điển, và Phần Lan vào thập kỉ 1990 cho thấy nhà nước phúc lợi dân chủ toàn diện có đủ khả năng để thực hiện những điều chỉnh trong quá trình xây dựng chính sách để kích thích tăng trưởng kinh tế mới khi gặp suy thoái hoặc bất đồng. Các nhà nước phúc lợi phát triển, với các chế độ an sinh xã hội thông thái có thể vượt qua được khủng hoảng dễ dàng hơn hoặc với chi phí xã hội ít tổn kém hơn (về khía cạnh nghèo đói, bất bình đẳng). An sinh xã hội được coi là “công cụ giảm sốc” rất quan trọng. Các thể chế dân chủ có thể đáp ứng tốt đối với các thách thức kinh tế xã hội.

Thứ bảy, bài học khác là, trong giai đoạn toàn cầu hoá cần thiết phải tăng cường củng cố hệ thống an sinh xã hội quốc gia, và nhiệm vụ này ngày càng trở nên cấp thiết hơn trước. Ví dụ, trong thế giới ngày càng toàn cầu hoá mạnh, sự thay đổi nhanh trên thị trường lao động, mức độ di động lao động cao, chế độ việc làm linh hoạt hơn, tình trạng người lao động "nhảy việc" nhiều hơn

trong thị trường lao động. Chính mẫu hình mới này có thể tạo ra sự thay đổi trong hệ thống hưu trí và làm cho hệ thống này minh bạch hơn, không phụ thuộc vào những năm làm việc tốt nhất, hoặc những năm cuối có thu nhập, vì vậy điều công bằng hơn là cần tính toán mức hưu trí dựa trên mức đóng góp của tất cả các năm làm việc của người lao động.

Tài liệu tham khảo

1. Esping Andersen G, 1990, *Three world of capitalism*, Princeton. Princeton University Press.
2. Esping Andersen G (ed), 1996, *Welfare states in transition: National global economies*. London: Sage publication.
3. Esping-Andersen, 1999, *Social foundations of Post-industrial economies*, Oxford University Press.
4. Dally, 2000, *The Gender division of welfare*, Cambridge University Press.
5. Titmuss R A, 1974, *Social policy*, London: Allen and Unwin
6. Stephen, J. D, 1995, *The Scandinavian welfare states: Achievements, crisis and prospects*, UNRISD.