

CÁC MÔ HÌNH QUẢN LÝ/PHÁT TRIỂN DỊCH VỤ XÃ HỘI Ở CÁC NƯỚC CHÂU ÂU

NGHIÊN CỨU SO SÁNH VÀ BÀI HỌC RÚT RA VỚI VIỆT NAM

Nguyễn Mạnh Tuấn

Cty CP phát triển TM tổng hợp và đầu tư Hải Phòng

Email: manhtuan.nguyen137@gmail.com

Ngày nhận: 10/09/2015

Ngày nhận lại: 15/09/2015

Mã số: 85.3SMET.32

Từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, các nước châu Âu đã tập trung khôi phục kinh tế và phát triển an sinh xã hội mang lại nhiều kết quả khả quan và đạt tới trình độ phát triển cao, đảm bảo tốt đời sống cho người dân, xây dựng một hệ thống dịch vụ xã hội ngày càng hoàn hảo. Các hình thức dịch vụ xã hội đa dạng với sự tham gia của cả nhà nước lẫn tư nhân đã phát triển mạnh, cải thiện nguồn nhân lực, dịch vụ việc làm, dịch vụ an sinh xã hội... Sự thành công của các nước châu Âu trong phát triển dịch vụ xã hội là những kinh nghiệm đáng quan tâm đối với các nước khác, nhất là những nước phát triển sau như Việt Nam.

Từ khóa: mô hình quản lý, mô hình phát triển, dịch vụ xã hội, nghiên cứu so sánh

1. Dịch vụ xã hội ở Châu Âu - Khái quát và vấn đề đặt ra

Thành công trong giai đoạn đầu của dịch vụ xã hội ở các nước Châu Âu

Tại châu Âu, một số vấn đề về khái niệm dịch vụ xã hội đã được làm sáng tỏ. Có nhiều cách thức khác nhau, song về cơ bản, có thể coi "dịch vụ xã hội là những lợi ích như giáo dục, hỗ trợ về lương thực, dịch vụ y tế, nhà ở, hỗ trợ đào tạo nghề, việc làm... mà chính phủ cung cấp để cải thiện điều kiện sống của trẻ em, người tàn tật, người già yếu và người nghèo sinh sống trong xã hội". Các dịch vụ xã hội cơ bản được xác định là những dịch vụ góp phần tạo ra những cơ hội tích cực để tăng trưởng kinh tế và xã hội nhằm dành cho nhóm dân cư gặp khó khăn có thể tồn tại và phát triển, tự lập và đảm bảo sự công bằng, rút ngắn các khoảng cách xã hội.

Ở các nước phát triển châu Âu, chế độ an sinh xã hội có nhiều ưu việt cùng với hệ thống dịch vụ xã hội đảm bảo đã góp phần quan trọng tạo ra động lực phát triển kinh tế và xã hội liên tục trong suốt nửa cuối thế kỷ XX. Do tăng cường đầu tư tích lũy về vốn, nhân lực có chất lượng cao nên năng suất lao động của nhiều nước châu Âu đã tăng rất nhanh, làm cho mức đóng thuế thu nhập của mỗi người lao động tăng lên, tăng ngân sách dành cho hệ thống an ninh xã hội, do đó làm cho các dịch vụ xã hội của các nước châu Âu đạt trình độ cao về cả số lượng và chất lượng, trở thành một mô hình dịch vụ xã hội điển hình để các nước khác học tập.

Những khó khăn phát sinh từ thực tiễn

Mô hình dịch vụ xã hội châu Âu trước kia diễn ra cho đến những năm gần đây đã làm cho nhiều nước bản khoăn lo ngại. Từ thập kỷ 1970 với các

cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới và sự chững lại của đà tăng trưởng nội địa đã làm cho nền kinh tế ở những nước này gặp khó khăn, việc phát triển các dịch vụ xã hội do đó cũng gặp phải nhiều hạn chế lớn. Cho đến những năm đầu thế kỷ XXI, tại nhiều nước châu Âu chi tiêu xã hội vẫn tiếp tục tăng, vượt quá mức tăng trưởng kinh tế, do vậy đã làm tăng sự chênh lệch lớn giữa thu và chi, tạo ra sự thâm hụt an sinh xã hội lớn. Mặt khác, hệ thống dịch vụ xã hội tốt đẹp đã tạo nên tính cứng nhắc của thị trường lao động và làm tăng sự ỷ lại của người dân vào hệ thống dịch vụ xã hội, tốc độ tăng trưởng kinh tế bắt đầu giảm dần và không ổn định. Cuộc cách mạng công nghệ trên thế giới làm cho nguồn cung cấp lao động trong ngành sản xuất bị thu hẹp dần, đòi hỏi những dịch vụ về việc làm phải có sự thay đổi. Xu thế toàn cầu hóa đang thúc đẩy sự cạnh tranh và buộc thị trường lao động phải linh hoạt hơn. Tình trạng thất nghiệp đã gây ra những cuộc khủng hoảng thị trường lao động, đòi hỏi chính phủ các nước châu Âu phải nhận dạng để phát triển dịch vụ xã hội và đổi mới mô hình quản lý dịch vụ xã hội châu Âu cho thích ứng với bối cảnh phát triển mới.

Khi hệ thống an sinh xã hội gặp nhiều khó khăn như vậy thì hệ thống dịch vụ xã hội cũng gánh chịu gánh nặng của tình trạng già hóa dân số, phân hóa giàu nghèo... Chi phí bảo trợ xã hội cho người già luôn chiếm tỷ lệ cao nhất trong tổng chi phí an sinh xã hội của các nước châu Âu, trợ cấp hưu trí luôn chiếm một tỷ lệ lớn trong các khoản chi tiêu xã hội. Năm 2000, chi tiêu ngân sách cho hưu trí chiếm 9,8% ở Pháp, 11,5% ở Đức, 11,1% ở Thụy Điển, 7,1% ở Thụy Sĩ, 4,5% ở Anh và dự kiến sẽ tăng lên do dân số người đến tuổi về hưu ngày càng nhiều. Vào năm 2010, chi tiêu ngân sách cho hưu trí sẽ là 9,7% ở Pháp, 11,8% ở Đức, 12,4% ở Thụy Điển, 8,4% ở Thụy Sĩ và 5,2% ở Anh. Thực trạng này đòi hỏi phải cải cách chế độ hưu trí. Tại Italia, từ năm 1992 đã giảm chi tiêu hưu trí, nâng độ tuổi về hưu lên 60 đối với nữ và 65 đối với nam. Sau đó Chính phủ chuyển từ chính sách trợ cấp dựa theo thu nhập trung bình trong một số năm chính sách trả theo

đóng góp của người lao động cho đến tuổi về hưu. Tại Pháp, Chính phủ muốn tăng tuổi về hưu. Tại Thụy Điển, Chính phủ đang tích cực cắt giảm trợ cấp thất nghiệp và trợ cấp xã hội cho những người có thu nhập thấp và khuyến khích sự tham gia tự nguyện của người dân vào hệ thống hưu trí, nâng cao tuổi nghỉ hưu từ 65 lên 67. Tại Đức, chương trình cải cách hưu trí lần hai vào năm 1999 (chương trình cải cách lần thứ nhất vào năm 1992) đã nâng tuổi về hưu và giảm trợ cấp từ 70% xuống 64% trong thu nhập trung bình. Tuy nhiên do nhiều lý do, ở hầu hết các nước, cải cách chế độ hưu trí vẫn chưa tìm ra một phương thức hiệu quả.

Từ nhiều năm nay các nước châu Âu đang điều chỉnh chính sách dịch vụ xã hội theo hướng:

- Khuyến khích thúc đẩy việc làm và thực hành tiết kiệm, từ đó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, góp phần giảm nghèo và bất bình đẳng;

- Giảm chi phí an sinh xã hội bằng cách áp dụng một mô hình an sinh mới do cơ chế an sinh xã hội cũ tỏ ra không phù hợp trong bối cảnh mới.

Ở Pháp đang xuất hiện một mô hình an sinh mới theo phương pháp thẩm tra tài sản (means-tested) và chi trả thông qua thuế (tax-financed) bên cạnh hệ thống bảo hiểm kiểu Bismarck. Ở Đức cũng có khuynh hướng chuyển từ hệ thống phúc lợi xã hội kiểu Bismarck sang một hệ thống phúc lợi linh hoạt hơn do những sức ép của thị trường lao động. Ở các nước theo mô hình thị trường tự do, những điều khoản trước kia về an sinh xã hội dựa theo cơ chế thị trường đã buộc phải xác định lại những chính sách rủi ro xã hội mới và có những điều chỉnh lớn hơn. Ở các nước theo mô hình xã hội dân chủ, thất nghiệp đang ở mức rất cao, đặc biệt đối với thanh niên, cũng đang đặt ra những sức ép về việc thay đổi mô hình an sinh xã hội kiểu Scandinavi. Các chương trình cải cách kinh tế của Đức (Agenda 2010) và Pháp (Agenda 2006) đều nhấn mạnh đến ba vấn đề lớn: lương hưu, chăm sóc sức khỏe và thị trường lao động. Ba vấn đề này đang là thách thức nghiêm trọng đối với chương trình bảo trợ xã hội của hai nước trên. Cả hai nước đều tiến hành cải cách hưu trí để tạo cơ hội cho người lao động được làm việc lâu dài hơn.

Lương hưu ở Đức sẽ được cắt giảm xuống 40% so với mức thu nhập trung bình của người lao động và so với mức 48% trước đó, tuổi về hưu sẽ tăng từ 65 lên 67 tuổi. Nhìn chung, cho đến nay, các nước châu Âu vẫn đang trong quá trình tìm tới một mô hình an sinh mới tăng tính lâu dài và ổn định hơn để khắc phục những nhược điểm của các mô hình an sinh xã hội truyền thống đang áp dụng hiện nay.

2. Mô hình quản lý phát triển dịch vụ xã hội ở các quốc gia châu Âu

Mô hình phát triển dịch vụ xã hội ở các nước châu Âu có nhiều điểm tương đồng, nhưng cũng có những khác biệt giữa các nhóm quốc gia, tạo thành những mô hình nhỏ bên trong mô hình châu Âu nói chung. Hiện nay, tồn tại bốn mô hình phát triển dịch vụ xã hội được coi là những mô hình nổi bật của các nước phát triển châu Âu. Các mô hình này đã và đang phát huy tác dụng quan trọng trong quá trình phát triển của cả châu lục và hầu hết các quốc gia châu Âu, bao gồm phần lớn các quốc gia thành viên EU và một số quốc gia chưa phải là thành viên EU (như Thụy Sĩ, Na Uy...)

Mô hình Bắc Âu (Thụy Điển, Phần Lan, Na Uy, Đan Mạch)

Mô hình Bắc Âu hay còn gọi là mô hình dân chủ xã hội được coi là mô hình toàn diện nhất với sự quan tâm cao độ dành cho hệ thống tái phân phối, gắn kết xã hội và các giá trị phổ quát. Các mô hình được thực hiện thông qua một hệ thống hạ tầng vững mạnh các dịch vụ xã hội với khả năng đáp ứng nhu cầu tốt và có chất lượng cao. Đặc trưng của mô hình này là các cá nhân đều được hưởng lợi mà không phụ thuộc vào việc người đó đóng góp như thế nào. Người thất nghiệp cũng được hưởng lợi và tỷ lệ lưu chuyển lao động, việc làm rất cao. Cùng với trợ cấp thất nghiệp, dịch vụ y tế được tài trợ thông qua hệ thống thuế.

Mô hình Bắc Âu có mức thuế rất cao, trong đó bao gồm các đóng góp từ thuế tài sản. Tuy nhiên, thuế đánh vào hoạt động kinh doanh, chẳng hạn như thuế doanh nghiệp lại tương đối thấp. Các quốc gia điển hình của mô hình Bắc Âu bao gồm

Đan Mạch, Phần Lan, Thụy Điển và Na Uy có đặc điểm nổi bật là duy trì được đối thoại xã hội liên tục và hợp tác chặt chẽ giữa các đối tác xã hội và chính phủ. Các tổ chức công đoàn tham gia sâu rộng vào quản trị bảo hiểm thất nghiệp, đào tạo nghề cũng thể hiện một chính sách điều tiết thị trường lao động rất chủ động, đảm bảo tỷ lệ việc làm cao. Các quốc gia Bắc Âu đã đạt được nhiều thành công trong quá trình tạo việc làm và giảm bất công bằng giới tính tại thị trường lao động.

Mô hình nghiệp đoàn đại lục (Pháp, Đức, Bỉ, Hà Lan, Áo, Thụy Sĩ)

Mô hình nghiệp đoàn đại lục có cách tiếp cận tương đối khác biệt khi đặt trọng tâm vào vấn đề giải quyết việc làm, coi đó là nền tảng cơ bản để phát triển xã hội. Các phúc lợi khác, bao gồm cả dịch vụ xã hội được duy trì ở mức độ vừa phải gắn với thu nhập. Theo cách tiếp cận này, sự phát triển xã hội dựa vào đóng góp của cả người lao động và chủ sự lao động.

Mô hình nghiệp đoàn đại lục cho thấy, các nỗ lực tái phân phối nguồn lực của hệ thống tài chính có phần giảm nhẹ hơn so với mô hình Bắc Âu do hệ thống thuế bao gồm một số nhân tố giảm trừ, tức là thuế tài sản thấp và mức thuế cao hơn đánh vào thu nhập và tiêu dùng. Các đối tác xã hội đóng một vai trò quan trọng trong các quan hệ công nghiệp với trọng tâm là quá trình thỏa thuận về mức lương. Các thể chế đối thoại xã hội cũng như một bộ phận của khuôn khổ quản lý kinh tế vẫn mang hơi hướng của một hệ thống nghiệp đoàn.

Mô hình tự do Anglo-Saxon (Anh, Ailen)

Mô hình tự do Anglo-Saxon đặt trọng tâm vào việc đề cao trách nhiệm của cá nhân với bản thân mình. Từ cơ sở này, thị trường lao động theo mô hình tự do sẽ được thả nổi và chính sách được xác lập với nhiều mục tiêu tham vọng. Chuyển giao xã hội được thực hiện ở quy mô nhỏ hơn so với các mô hình khác với mục tiêu rõ ràng hơn cũng như phương thức thực hiện được kiểm nghiệm rõ ràng. Theo định hướng như vậy, các chính sách xã hội thường phục vụ cho một nhóm đối tượng được coi là có thu nhập thấp. Nhà nước khuyến khích các yếu tố thị trường trong việc cung cấp dịch vụ và

dành cho người tiếp nhận quyền lựa chọn giữa các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân hoặc nhà nước.

Mô hình tự do Anglo-Saxon cho thấy, các kế hoạch tiết kiệm và bảo hiểm tư nhân thường được hỗ trợ bởi các công cụ chính sách bổ sung của nhà nước, chẳng hạn như chính sách tín dụng thuế, hỗ trợ thuế... Các quan hệ lao động được phi tập trung hóa và quá trình đàm phán lao động trước hết được thực hiện ở cấp độ mỗi doanh nghiệp.

Mô hình Địa Trung Hải (Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Italia, Hy Lạp)

Mô hình Địa Trung Hải là một trường hợp phát triển điển hình tại các quốc gia châu Âu với nhiều đặc điểm riêng mang tính đặc trưng so với các mô hình khác. Trước hết tại quốc gia châu Âu khu vực Địa Trung Hải, quá trình chuyển giao xã hội diễn ra ở quy mô nhỏ hơn so với các mô hình còn lại. Tiếp đó, mức độ chuyển giao xã hội tương đối thấp này phần nào được đối trọng bởi vai trò hỗ trợ mạnh mẽ của các mạng lưới gia đình. Chính vì vậy, mô hình Địa Trung Hải còn được biết tới với tên gọi khác là mô hình định hướng gia đình Nam Âu do các gia đình vẫn đóng vai trò thiết yếu trong việc đảm bảo an sinh và hỗ trợ xã hội. Ở góc độ khác, mô hình Địa Trung Hải vẫn cho thấy dấu hiệu của một xã hội gia trưởng với đặc điểm là sự mất cân bằng giới tính - trong một mức độ nhất định là sự phân biệt giới tính gắn với quá trình phát triển xã hội.

Liên quan tới quá trình đàm phán về việc làm, tiền lương và các điều kiện lao động, các tổ chức công đoàn và đại diện giới chủ đóng vai trò rất quan trọng. Cũng do đặc điểm về phát triển giới tính của mô hình Địa Trung Hải nên tỷ lệ phụ nữ có việc làm tương đối thấp.

3. Nghiên cứu so sánh và bài học rút ra với Việt Nam

Qua quá trình đối mới cho thấy, mặc dù đất nước ta đã có những thành công nhất định trong mô hình phát triển xã hội và xây dựng hệ thống an sinh xã hội, các dịch vụ xã hội tương đối có hiệu quả nhưng liên hệ với các mô hình ở các nước thì

còn nhiều bất cập. Có thể nêu lên một số vấn đề như sau:

- Sự can thiệp sâu của Nhà nước trong lĩnh vực dịch vụ đã dẫn đến sự trì trệ, kém cạnh tranh trong việc cung cấp các dịch vụ xã hội và tình trạng này đều thấy ở các nước và Việt Nam. Ở các nước phát triển châu Âu, vai trò và chức năng của nhà nước thể hiện rất rõ ràng trong quan hệ giữa nhà nước, thị trường và các tổ chức xã hội, rất phù hợp với yêu cầu phát triển. Trong các mô hình đặc trưng của châu Âu, mô hình nước Anh cho thấy vai trò của nhà nước trong cung cấp dịch vụ xã hội tương đối ít hơn, nhưng sự thể hiện ấy chủ yếu trong lĩnh vực kinh tế thuần túy hầu như rất ít thể hiện. Vì thế, mặc dù can thiệp ít nhưng nhà nước vẫn đảm bảo được sự phát triển của xã hội. Qua đó cho thấy, mô hình tự do đã thúc đẩy được sự năng động của xã hội và hiệu quả xã hội đạt được khá tốt. Đối với các mô hình Thụy Điển và Đức, sự can thiệp của nhà nước đạt hiệu quả khá cao nhưng tính năng động của xã hội lại kém hơn. Trong các lĩnh vực an sinh xã hội, giáo dục và y tế được nhà nước bao cấp nhiều thì càng trì trệ và kém cạnh tranh hơn.

- Ở Việt Nam hiện nay, quan hệ giữa Nhà nước và thị trường vẫn còn lẫn lộn giữa vai trò của Nhà nước, thị trường và các tổ chức chính trị - xã hội khác và có xu hướng Nhà nước phải giữ vai trò chủ đạo. Trong lĩnh vực cung cấp các dịch vụ xã hội, Nhà nước phải giữ vai trò chủ đạo. Trong lĩnh vực cung cấp các dịch vụ xã hội, Nhà nước càng chiếm vai trò tuyệt đối, hiện diện trong mọi hoạt động. Nhà nước tham gia vào nhiều công việc, thậm chí những việc không cần phải có sự can thiệp của Nhà nước khiến cho những việc cần có sự tham gia của Nhà nước (như phát triển xã hội, đảm bảo công bằng,...) không được quan tâm đầy đủ hoặc tỏ ra kém hiệu quả. Điều này dẫn đến sự vận hành của hệ thống xã hội kém hiệu quả.

- Thực chất con đường phát triển của Việt Nam cũng giống như các nước là mục tiêu cuối cùng nhằm làm cho con người có cuộc sống đầy đủ, văn minh, hiện đại. Các nước phát triển đã làm tốt điều này. Kinh nghiệm của nhiều nước châu Âu là

cần phải xác định vị trí của vấn đề xã hội, trong đó có dịch vụ xã hội gắn với phát triển kinh tế từ rất sớm và rất rõ nét. Chính những viên gạch đầu tiên này đã đặt nền móng cho chiến lược có tên là “kinh tế thị trường xã hội” - “nhà nước phúc lợi xã hội” nổi tiếng về sau này. Vấn đề xây dựng hệ thống dịch vụ xã hội hiệu quả được coi là một nội dung quan trọng của phát triển xã hội và đã được Nhà nước ta quan tâm. Tuy nhiên, những điều làm được chưa nhiều vì nhận thức còn hạn chế, đất nước còn nghèo, thu nhập thấp, không đủ nguồn nhân lực dành cho các quỹ an sinh xã hội và dịch vụ xã hội. Dân tộc Việt Nam có truyền thống coi trọng chất lượng dịch vụ xã hội mặc dù điều kiện kinh tế chưa phát triển bằng các nước khác. Tuy nhiên, do nhiều lý do chủ quan và khách quan, truyền thống tốt đẹp của dân tộc đã không được giữ gìn mà còn bị mai một, ý nghĩa tốt đẹp của dịch vụ xã hội bị tha hóa trở thành một thứ ân huệ, của quyền.

Một bài học quan trọng cần được rút ra là ở tất cả các mô hình phát triển xã hội của các nước, các chính sách xã hội và việc xây dựng, vận hành hệ thống dịch vụ xã hội đều dựa trên một cơ sở lý thuyết và thực tiễn xác định. Qua tìm hiểu về mô hình các quốc gia châu Âu phát triển cho thấy, Việt Nam phải khẳng định được ngay từ đầu cơ sở lý luận và thực tiễn một cách rõ ràng, triệt để và nhất quán để định hướng các quyết sách về phát triển xã hội, xây dựng hệ thống an sinh xã hội, tạo dựng mô hình thích hợp cho tăng trưởng kinh tế của thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế, nhằm vào mục tiêu cơ bản là phục vụ cho con người một cuộc sống ngày càng tốt hơn cả về vật chất và tinh thần. Đó cũng chính là bản chất ưu việt của một nhà nước dân chủ, coi việc phục vụ người dân là lẽ tồn tại của chính bản thân nhà nước, là tâm điểm của lý thuyết phát triển đất nước và lý thuyết cầm quyền của Đảng - cầm quyền vì dân. ♦

Tài liệu tham khảo:

1. Other Social Benefits, <http://countrystudies.us/118.htm>.
2. Social Assistance, <http://countrystudies.us/germany/117.htm>.
3. David Schmidtz and Robert E. Goodin, *Social Welfare and Individual Responsibility*, New York & Cambridge: Cambridge University Press.
4. OECD: Public management developments, Paris.
5. David McKeivitt, *Managing core public service*, Blackwell Publisher.

Summary

After World War II, European countries have focused all their efforts to restoring economy, developing social welfare to create positive outcomes, reach advanced development level and ensure high quality of life to people, build up an ever perfect social service system. Diverse social services with the participation of both state and private sectors have been strongly developed, contributing to the improvements in human resources, job and social welfare services. The success of European countries in social service development is a worthy experience for many nations, especially developing one like Vietnam.