

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG XÂY DỰNG XÃ HỘI HÀI HÒA Ở BẮC ÂU VÀ GỢI MỞ CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

*Đình Công Tuấn**

Tóm tắt

Trong nhiều thập kỷ đã qua, mô hình phát triển Bắc Âu luôn được coi là mẫu mực, trong đó vai trò quản lý nhà nước là rất quan trọng. Bài viết này đi sâu phân tích vai trò quản lý nhà nước trong xây dựng xã hội hài hòa ở bốn nước Bắc Âu (Thụy Điển, Đan Mạch, Phần Lan, Na Uy) và những nội dung về quản trị tốt, từ đó gợi mở chính sách cho Việt Nam.

Từ khóa: Bắc Âu, xã hội hài hòa.

Đặt vấn đề

Quá trình phát triển và hội nhập khu vực của các quốc gia châu Âu trong suốt giai đoạn từ sau khi kết thúc Thế chiến thứ II đến nay đã liên tục được thúc đẩy. Một trong những thành tựu phát triển nổi bật chính là sự thành công của quá trình liên kết, hội nhập khu vực với sự ra đời của cộng đồng châu Âu (EC). Đến nay, tổ chức liên kết này đã được phát triển toàn diện và trở thành Liên minh châu Âu (EU), lôi kéo sự tham gia của hầu hết các quốc gia phát triển ở châu Âu. Tiến trình phát triển của EU trong hơn nửa thế kỷ vừa qua đã đem lại nhiều thành tựu hết sức ấn tượng. Nổi bật nhất là mức sống gia tăng, an ninh và ổn định khu vực được đảm bảo, công dân của các nước thành viên EU được sinh sống và tận hưởng một không gian kinh tế - xã hội rộng mở, bao trùm hầu như toàn bộ lục địa châu Âu. Cho dù vẫn còn rất nhiều vấn đề chưa được giải quyết, thậm chí phải được nghiên cứu và đánh giá lại, song những gì EU

* PGS, TS, Viện Nghiên cứu châu Âu, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam (VASS)

đã làm được hơn nửa thế kỷ qua là rất đáng được ghi nhận. Đó là sự phát triển xã hội hài hòa giữa chính trị, kinh tế, xã hội, tạo ra sự cân bằng giữa các cá nhân, thị trường và nhà nước, trong đó các cá nhân được đề cao với trách nhiệm quyền công dân rất rõ ràng. Mô hình phát triển châu Âu nói chung, đặc biệt là mô hình phát triển các nước Bắc Âu 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 mục tiêu của mô hình này 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. Lợi ích của mô hình Bắc Âu nói chung mang tính chất phi hàng hóa, có ý nghĩa là các cá nhân đều được hưởng lợi, mà không phụ thuộc vào việc người đó đang đóng góp như thế nào. Mọi quan hệ lao động - lợi ích thụ hưởng có tính thị trường thấp. 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 phát triển xã hội hài hòa ở Bắc Âu đã thể hiện vai trò quản lý nhà nước, vai trò quản lý phát triển xã hội của các bên liên quan với những xu hướng diễn biến trái ngược nhau, bao gồm: (a) Sức ép đòi hỏi khả năng quản lý phát triển xã hội hiệu quả hơn nữa; (b) yêu cầu phi tập trung hóa và chuyển giao quyền lực cho chính quyền địa phương; (c) đòi hỏi về sự gia tăng vai trò quản lý của chính phủ quốc gia trong các lĩnh vực có ảnh hưởng mạnh mẽ tới đời sống nhân dân; (d) đòi hỏi đẩy mạnh điều chỉnh, cải cách, đổi mới quản lý, quản trị nhà nước và xã hội trên các mặt kinh tế, chính trị, xã hội...¹

Bài viết này sẽ cố gắng tập trung phân tích vấn đề nâng cao hiệu quả quản lý, nhà nước nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển xã hội hài hòa ở các nước Bắc Âu và gợi mở chính sách cho Việt Nam.

¹ Nguyễn Quang Thuấn, Bùi Nhật Quang (chủ biên), *Mô hình phát triển xã hội của một số nước phát triển châu Âu, kinh nghiệm và ý nghĩa đối với Việt Nam*, NXB. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2011, tr.46-49.

Khái quát về các khái niệm có liên quan

Muốn phân tích, luận giải rõ ràng các nội dung chính của bài viết, trước hết, cần phải làm rõ các khái niệm cơ bản có liên quan đến đề tài.

“Quản lý” là gì? Đó là sự tác động có ý thức của chủ thể quản lý lên đối tượng quản lý, nhằm chỉ huy, điều hành, hướng dẫn các quá trình xã hội và hành vi cá nhân hướng tới mục đích hoạt động chung và phù hợp với quy luật khách quan.

“Quản lý nhà nước” là gì? Đó là sự chỉ huy, điều hành xã hội của các cơ quan nhà nước (lập pháp, hành pháp, tư pháp) để thực thi quyền lực nhà nước, thông qua các văn bản quy phạm pháp luật. “Quản lý nhà nước” đòi hỏi phải đi sâu, nắm vững các kiến thức về khoa học quản lý, khoa học pháp lý, khoa học tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, kiến thức về nghiệp vụ hành chính. Nếu đi sâu vào các chuyên ngành “quản lý nhà nước”, cần phải hiểu được quản lý nhân sự trong khu vực công, thiết kế và phân tích tổ chức bộ máy nhà nước, hoạch định và phân tích chính sách công, quản lý về kinh tế, tài chính công và quản lý xã hội: văn hóa, y tế, tôn giáo, dân tộc...²

“Nhà nước pháp quyền” là khái niệm dùng để chỉ xã hội tổ chức theo cách quyền lực của nhân dân được thể chế hóa thành pháp luật và được đảm bảo thực thi bằng bộ máy nhà nước cũng như các thiết chế chính trị - xã hội khác nhằm mang lại quyền lợi của nhân dân.³

“Chính phủ kiến tạo”, chính phủ hành động, chính phủ phục vụ, chính phủ liêm chính là những cụm từ gần đây thường xuyên được sử dụng ở nước ta. Theo TS. Võ Trí Thành, nội hàm “Chính phủ kiến tạo” có bốn chiều cạnh sau: (i) Chính phủ phải có đủ năng lực, đủ minh bạch,

² *Quản lý nhà nước*, Trường Đại học Nội vụ Hà Nội, tải tại: <http://www.truongnoivu.edu.vn>.

³ Trần Ngọc Liên, *Khái niệm nhà nước pháp quyền từ góc nhìn triết học*, tải tại: http://www.chungta.com/vi_vn.

đủ khả năng giải trình, (ii) Chính phủ phải có đủ khả năng tạo ra tầm nhìn tốt và chính sách tốt. Chính sách tốt gồm tư duy, tầm nhìn, thiết kế thực thi và như vậy phải rất chuyên nghiệp; (iii) Chính phủ phải tương tác, thân thiện với xã hội, người dân, với thị trường và doanh nghiệp với sự minh bạch và trách nhiệm giải trình và (iv) Chính phủ biết tạo ra và chia sẻ sự phát triển.⁴

“Xã hội hài hòa”, theo đại từ điển tiếng Việt do Nguyễn Như Ý chủ biên “hài hòa là tính từ chỉ sự cân đối, đồng đều”. Xét từ khái quát triết học, xã hội hài hòa ở trạng thái tồn tại và phát triển cân đối, điều hòa giữa các mặt của đời sống xã hội, giữa các cộng đồng dân cư, giữa con người với tự nhiên, là giai đoạn lý tưởng và hình thức hoàn mỹ của sự phát triển trong sự thống nhất của các mặt đối lập. Theo nghĩa rộng, xã hội hài hòa là xã hội có kết cấu giữa các bộ phận, các yếu tố gắn kết làm một, cùng vận hành nhịp nhàng. Thực ra, hài hòa trên những phương diện lớn bao gồm bốn mặt, đó là: hài hòa trong bản thân con người, hài hòa giữa con người và tự nhiên, hài hòa giữa con người với xã hội và hài hòa giữa các mặt kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội.

Theo nghĩa hẹp, xã hội hài hòa chỉ sự hài hòa trong bản thân các tầng diện xã hội, nghĩa là sự hài hòa phải hiện diện trong lĩnh vực của đời sống trong mỗi con người và sự hài hòa đó phải mang tính chất hướng đến cái tốt đẹp hơn. Ví dụ như trong phát triển kinh tế phải hướng tới phát triển hài hòa giữa thành thị và nông thôn, rút ngắn khoảng cách phân hóa giàu nghèo, giải quyết công bằng xã hội và tạo thêm việc làm, tăng cường chống tham nhũng, phát triển kinh tế gắn liền với phát triển xã hội, môi trường.⁵

⁴ Vn Economy, *Chính phủ kiến tạo, khi “Nhà nước như một doanh nghiệp”*, <http://www.economy.vn/toisu/>.

⁵ [Http://ajc.hcma.vn/thong-tin-khoa-hoc](http://ajc.hcma.vn/thong-tin-khoa-hoc).

Nghiên cứu Quốc tế số 3 (110)

Những khái niệm cơ bản kể trên ít nhiều sẽ được sử dụng làm cơ sở cho những phân tích về các nội dung liên quan đến chủ đề bài viết này.

Thực trạng phát triển xã hội hài hòa ở các nước Bắc Âu

Trong thế giới đa màu sắc với những mô hình phát triển khác nhau hiện nay, mô hình phát triển xã hội hài hòa Bắc Âu vẫn giành được nhiều quan tâm tìm hiểu và học tập. Chỉ có khoảng 25 triệu dân, nằm rải rác ở các vùng đất lạnh và hẹp, nhưng mô hình nhà nước phúc lợi (Welfare State) ở các nước Bắc Âu, nhất là ở bốn nước Đan Mạch, Na Uy, Phần Lan, Thụy Điển đã gây ra rất nhiều chú ý với rất nhiều nghiên cứu về mô hình này. Các nước này trong nhiều năm qua luôn nằm ở hàng đầu trong bảng xếp hạng về mọi tiêu chí từ chính trị, kinh tế đến xã hội. Đây là những quốc gia có độ ổn định cao về chính trị, có khả năng cạnh tranh về kinh tế, y tế xã hội và chỉ số hạnh phúc rất cao. Các nước này cũng rất khéo léo chế ngự các cuộc khủng hoảng kinh tế - tài chính, nợ công... Chính phủ các nước này rất năng động, linh hoạt thực hiện các chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế (do tác động của các cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu) từ 2009 đến nay, một cách hiệu quả.

Mô hình phát triển xã hội hài hòa ở các nước Bắc Âu luôn mang đặc trưng của một nền kinh tế thị trường hỗn hợp. Trong đó, các nhà nước phúc lợi đóng vai trò rất quan trọng trong nền kinh tế, nhằm đảm bảo cho nhu cầu của từng cá nhân trong xã hội, cung cấp đầy đủ những quyền cơ bản của con người và ổn định của nền kinh tế. Mô hình này nhấn mạnh đến sự tham gia tối đa của lực lượng lao động trong nền kinh tế, thúc đẩy bình đẳng giới, coi trọng việc thực hiện các chính sách trợ cấp, áp dụng các chính sách tài chính mở rộng. Ba đặc điểm chủ yếu của mô hình Bắc Âu là:

- Mức độ phổ quát cao: tất cả công dân đều được đảm bảo các lợi ích và dịch vụ an sinh xã hội cơ bản.

- Mức độ bình đẳng cao: phân phối thu nhập tương đối công bằng (thông qua việc áp dụng mức độ đóng thuế cao), giáo dục miễn phí và cơ hội bình đẳng trong tiếp cận việc làm.

- Chính phủ đảm bảo việc làm đầy đủ thông qua việc thực hiện các chính sách thị trường lao động tích cực.

Với đặc điểm trên, mô hình Bắc Âu chủ yếu dựa trên ba trụ cột chính: an sinh xã hội, chăm sóc sức khỏe và giáo dục miễn phí. An sinh xã hội và chăm sóc sức khỏe là nhằm đảm bảo mức sống cao cho tất cả người dân trong nước, bất kể tình trạng kinh tế của họ tốt hay xấu. Giáo dục miễn phí nhằm mục đích đem lại nền giáo dục tốt hơn cho mọi người dân bằng cách huy động tối đa các lực lượng xã hội và không dựa vào sự hỗ trợ kinh tế từ gia đình học sinh.

Với những lợi ích khổng lồ mang lại cho công dân trong nước, mô hình Bắc Âu còn được gọi với tên khác là mô hình dân chủ xã hội (Social Democratic Model). Mô hình này mang lại nhiều lợi ích cho người dân hơn mô hình Beveridge của nước Anh (sử dụng hệ thống thuế để tạo nên sự tái phân phối lớn hơn), hay mô hình Bismark của nước Đức (sử dụng hệ thống bảo hiểm trên cơ sở hợp đồng giữa các thế hệ, có ý nghĩa là các thế hệ công nhân trẻ của một sự bảo lãnh tài chính cho tuổi già của cha mẹ, ông bà).⁶

Các nhà kinh tế học cho rằng mô hình Bắc Âu mang tính đơn giản hơn, nhưng toàn diện hơn các mô hình khác ở châu Âu. Tại các nước Bắc Âu, hầu hết phúc lợi xã hội đều do nhà nước và chính quyền địa phương mang lại cho từng cá nhân, gia đình. Mô hình này đảm bảo một hệ thống hạ tầng vững mạnh, các dịch vụ xã hội với khả năng đáp ứng nhu cầu tốt và chất lượng cao. Mọi cá nhân đều được hưởng phúc lợi nhà nước, không phụ thuộc vào việc đó là người đóng góp như thế nào và mô

⁶ Đinh Công Tuấn, *Hệ thống an sinh xã hội của EU và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*, NXB. Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2008, tr.23.

Nghiên cứu Quốc tế số 3 (110)

hình này đảm bảo mức thất nghiệp thấp, cùng với những khoản trợ cấp thất nghiệp tương đối đầy đủ. Mô hình Bắc Âu dường như tẩy chay với mặt trái của thị trường (chỉ nghĩ đến lợi nhuận, quên đi các vấn đề về xã hội và môi trường), nó xây dựng một sự đoàn kết toàn diện cần thiết nhất cho nhà nước phúc lợi. Tất cả lợi ích đều mang tính phụ thuộc và mang tính thanh toán bắt buộc. Nhà nước có trách nhiệm chăm lo đến mỗi gia đình (từ trẻ em đến người già), khuyến khích sự độc lập cá nhân, đặc biệt khuyến khích phụ nữ lựa chọn các cơ hội việc làm. Việc làm đầy đủ là yếu tố trọng tâm của mô hình Bắc Âu, và nó được nhà nước hỗ trợ cả về thu nhập lẫn thanh toán các chi phí phúc lợi.⁷

Trong mô hình phát triển xã hội hài hòa ở Bắc Âu, trường hợp điển hình nhất là Thụy Điển. Nói đến Thụy Điển là nói đến đất nước phát triển hài hòa giữa kinh tế, chính trị và xã hội. Và ở đó nhà nước có vai trò quan trọng trong việc điều tiết, quản lý đất nước, người dân tự do, dân chủ hoạt động trong các tổ chức xã hội dân sự, nền kinh tế thị trường đảm bảo độ cạnh tranh mạnh mẽ. Cụ thể:

Cấu trúc kinh tế mang tính chất là nền kinh tế hỗn hợp, chế độ sở hữu pha trộn giữa chế độ sở hữu công cộng với chế độ sở hữu tư nhân, chế độ phân phối thực hiện theo lao động kết hợp với theo vốn, phương thức vận hành kinh tế thực hiện nhà nước quản lý điều tiết vĩ mô kết hợp với nền kinh tế thị trường tự do. Có người gọi kinh tế Thụy Điển là nền kinh tế hỗn hợp tiên tiến, hướng ngoại. Năm 2013, Thụy Điển đứng đầu thế giới về đổi mới sáng tạo, đứng thứ hai thế giới về hệ thống giáo dục có chất lượng tốt.

Tuy vậy, trong quá trình phát triển, đặc biệt do tác động của cuộc khủng hoảng tài chính - kinh tế toàn cầu (2008), và cuộc khủng hoảng nợ công (năm 2009), nền kinh tế Thụy Điển có xu hướng bất ổn, tăng

⁷ Đinh Công Tuấn, *Mô hình phát triển Bắc Âu*, NXB. Từ điển Bách khoa, Hà Nội 2011, tr.9-11.

trường kinh tế dao động thất thường, thậm chí bị suy giảm nghiêm trọng, tỷ lệ thất nghiệp cao, thâm hụt ngân sách vượt quá mức cho phép (3%), các chỉ số kinh tế vĩ mô bị tụt giảm. Cùng với chính sách tiền tệ chưa linh hoạt, các gói kích thích kinh tế tung ra nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trở lại tỏ ra không mấy hiệu quả, rất dễ dàng dẫn đến nguy cơ nợ công lớn... Đứng trước tình trạng đó, các chính phủ Thụy Điển từ năm 2008 đến nay, đã luôn đặt ra nhiệm vụ phải chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế, nhằm mục tiêu nâng cao sức cạnh tranh nền kinh tế, tăng tỷ lệ tăng trưởng GDP, giảm tỷ lệ thất nghiệp, ổn định tỷ lệ nợ công dưới mức cho phép (60% GDP), đảm bảo bội chi ngân sách dưới 3% như Hiệp ước Tăng trưởng và Ổn định EU đặt ra. Đồng thời nền kinh tế Thụy Điển hướng tới nền kinh tế tri thức (hàm lượng chất xám lớn), xanh (chống ô nhiễm môi trường), đề cao mô hình “Nhà nước đầu tư xã hội” (đưa hạch toán kinh tế chặt chẽ trong mô hình quản trị mới về nhà nước phúc lợi, đảm bảo sự hợp lý cho chi tiêu ngân sách xã hội). Thụy Điển đề cao mô hình học tập suốt đời, cải cách giáo dục đề cao học sinh là trung tâm, đặt vấn đề xây dựng “động cơ lợi nhuận trong giáo dục” với hàng loạt các “Trường học sinh lời” ra đời, xây dựng các “công ty học đường” dựa trên nền tảng đối tác công - tư của khu vực tư nhân và lợi ích xã hội. Do những biện pháp cải cách mạnh mẽ, đồng bộ, nền kinh tế Thụy Điển đã có những chuyển dịch rõ ràng, theo hướng tốt đẹp hơn. Thụy Điển đã đảm bảo cân đối kinh tế vĩ mô, tăng trưởng GDP tốt hơn, thị trường lao động khởi sắc, tỷ lệ nợ công giảm, đã đảm bảo thu - chi ngân sách cân đối, đã xây dựng được mô hình “Nhà nước đầu tư xã hội”, lấy “tăng trưởng xanh” làm trung tâm để tái cơ cấu kinh tế, duy trì vị thế cạnh tranh của đất nước sau khủng hoảng nợ công châu Âu...⁸

⁸ Đinh Công Tuấn, “chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế của Thụy Điển dưới tác động của cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu (2009–2015)”, tạp chí *Những vấn đề kinh tế và chính trị thế giới* số 7 (23) năm 2015, tr.13-15

Nghiên cứu Quốc tế số 3 (110)

Cấu trúc chính trị của Thụy Điển là một hệ thống đa đảng. Trong đó, chủ yếu gồm 7 đảng là đảng cánh tả, đảng dân chủ - xã hội, đảng trung tâm, đảng nhân dân tự do, đảng thiên chúa giáo, đảng số ít (moderate), đảng xanh. Các đảng phái chính trị ở Thụy Điển có mối quan hệ gắn kết với các nhóm đảng chủ chốt ở Nghị viện châu Âu (bao gồm các đảng xã hội chủ nghĩa, dân chủ - xã hội, nhóm đảng dân chủ thiên chúa giáo và bảo thủ, nhóm đảng tự do, đảng xã hội chủ nghĩa cánh tả). Ở Nghị viện châu Âu, thường có hai nhóm đảng chính trị nổi bật và ảnh hưởng mạnh mẽ nhất là đảng XHCN châu Âu (gồm có đảng dân chủ - xã hội và XHCN) và đảng nhân dân châu Âu (gồm có đảng dân chủ thiên chúa giáo/bảo thủ). Đảng dân chủ - xã hội Thụy Điển được thành lập từ năm 1932, nắm quyền liên tục 44 năm liền, đến năm 1976 bị đảng nhân dân thay thế một thời gian, hiện nay đảng dân chủ - xã hội Thụy Điển tiếp tục cầm quyền, có ảnh hưởng rất sâu sắc tới con đường phát triển kinh tế xã hội và xây dựng nhà nước phúc lợi Thụy Điển. Hệ thống chính trị đa đảng ở Thụy Điển đề cao vai trò của Nhà nước pháp quyền, đảm bảo các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tam giác phát triển Nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường và xã hội dân sự ở Thụy Điển được coi là hình mẫu cho các nước trên thế giới học tập, noi theo.

Cấu trúc hệ thống phúc lợi xã hội Thụy Điển luôn đi theo phương châm “công bằng, hiệu quả, đảm bảo quyền lợi cho mọi người”. Ba mục tiêu của hệ thống phúc lợi xã hội luôn là: mức độ phổ quát cao, mức độ bình đẳng cao, đảm bảo việc làm đầy đủ. Ở Thụy Điển, nguyên tắc đồng thuận, thương lượng, hòa nhập, hài hòa giữa các lợi ích dân chủ và nghiệp đoàn đã tạo nên nhận thức chung trong toàn xã hội. Xã hội luôn chấp nhận vai trò quản lý của Nhà nước và sự giám sát của xã hội dân sự. Trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế hiện nay, vai trò quản lý của chính phủ là rất to lớn, đã thích ứng nhanh về phát triển phúc lợi, vẫn duy trì cấu trúc dịch vụ cơ bản, tạo mọi điều kiện để hòa nhập các xu hướng cải cách, nhằm nâng cao sức cạnh tranh, hiệu quả, thiết thực, nhưng vẫn ngăn ngừa tình trạng chia rẽ, phân cực trên các lĩnh vực kinh

tế, xã hội, chính trị. (Đây là điểm khác biệt so với các quốc gia khác ở châu Âu, rất dễ xảy ra tách biệt giữa nhà nước và xã hội). Thương hiệu “Mô hình Thụy Điển” với câu nói nổi tiếng “sống từ trong bụng mẹ cho đến khi chết” đã có tiếng khắp thế giới.

Vai trò quản lý Nhà nước ở các nước Bắc Âu

Muốn phát triển xã hội hài hòa, chính phủ ở các nước Bắc Âu đã đề ra nhiều đường lối, chính sách, các giải pháp hiệu quả. Đầu tiên, cần phải dựa vào ba trụ cột trong quá trình phát triển. Đó là kinh tế thị trường, nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự. Ba trụ cột này thể hiện những thành tựu phát triển của văn minh nhân loại, mang tính phổ biến. Kinh tế thị trường ra đời và phát triển đã tạo ra những tiền đề cần thiết và thúc đẩy nhu cầu hình thành, sự phát triển của nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự. Sự phát triển của nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự đã và sẽ thúc đẩy sự phát triển nhanh hơn của kinh tế thị trường. Tam giác phát triển này luôn gắn bó biện chứng và có ý nghĩa quan trọng đặc biệt đối với sự phát triển của mỗi quốc gia trong thời đại toàn cầu hóa và hội nhập mạnh mẽ hiện nay.

Mô hình nhà nước phúc lợi Bắc Âu đề cao tính hiệu quả (efficiency), hiệu lực (effectiveness), công bằng xã hội (social equality), tính bền vững (sustainability). Phát triển xã hội, phát triển con người là mục đích cao nhất trong quá trình phát triển. Muốn có thành quả để thực hiện phúc lợi xã hội, nâng cao đời sống con người, thì cần phải có nhiều của cải vật chất, và muốn có nhiều của cải vật chất cho xã hội, thì cần phải thúc đẩy phát triển kinh tế. Điều đó lý giải tại sao nền kinh tế thị trường có vai trò rất quan trọng trong mô hình phát triển của các nước Bắc Âu. Các nước Bắc Âu dù có muốn thực hiện chính sách xã hội thế nào thì vẫn phải duy trì nền kinh tế thị trường. Theo đó, nền kinh tế thị trường Bắc Âu phải là nền kinh tế thị trường tự do, nhưng đề cao vai trò điều tiết của nhà nước và thực hiện thị trường xã hội. Kinh tế thị trường sẽ thúc đẩy cạnh tranh và thúc đẩy nền kinh tế các nước phát triển. Để

Nghiên cứu Quốc tế số 3 (110)

kinh tế thị trường phát triển và phát huy hiệu quả đối với xã hội, cần phải có một nền pháp quyền và một xã hội dân chủ. Vai trò nhà nước pháp quyền Bắc Âu (cũng giống như nhà nước pháp quyền của các nước tư bản khác), vẫn phải phát huy dân chủ, nâng cao khả năng quản lý, điều hành, tăng hiệu quả của hệ thống thể chế trong tương quan với hoạt động của nền kinh tế thị trường, thực hiện cân đối giữa tăng trưởng kinh tế, công bằng xã hội với bảo vệ môi trường, nâng cao chất lượng sống, phát triển hài hòa, thúc đẩy tính cạnh tranh, năng động, thực hiện bình đẳng, phổ quát, việc làm đầy đủ, tôn trọng pháp luật đất nước. Mô hình phát triển của các nước Bắc Âu, đặc biệt đề cao vai trò của xã hội dân sự. Cốt lõi của tư tưởng về xã hội dân sự là lý thuyết về dân chủ, quyền con người và quyền công dân, về bản chất tự do của xã hội và của cá nhân trong mối quan hệ với nhà nước và thị trường. Tư tưởng về xã hội dân sự thừa nhận rằng trong xã hội có một lĩnh vực rộng lớn tự điều tiết, nơi lưu giữ cơ bản quyền và tự do cá nhân, các kỹ năng tổ chức hoạt động sản xuất và đời sống xã hội dưới hình thức văn hóa và truyền thống cộng đồng... Mỗi người cần phải được bảo vệ trước sự vi phạm thái quá của Nhà nước và thị trường. Xã hội dân sự được hình thành trên cơ sở cân bằng giữa bộ phận quyền lực nhà nước, do người dân ủy quyền hoặc trao quyền với bộ phận quyền lực do dân tự mình trực tiếp thực hiện, không thông qua nhà nước, do đó nó thể hiện sự hài hòa giữa nhà nước và tư nhân, giữa lợi ích chung, lợi ích nhóm và lợi ích cá nhân.⁹

Trong thời gian gần đây trong các thảo luận về sự phát triển trên thế giới, đặc biệt là sự phát triển ở các nước Bắc Âu, người ta thường nói nhiều đến vai trò của nhà nước trong “quản lý kinh tế tốt” và “quản lý xã hội tốt”. Đặc biệt người ta thường hay nhắc tới cụm từ “Quản trị Nhà nước tốt” (Good Governance). Trong xây dựng xã hội hài hòa, chính phủ các nước Bắc Âu luôn đề cao vai trò của nhà nước trong “quản trị tốt” đất nước. “Quản trị Nhà nước tốt” là việc thực hiện quyền lực về chính

⁹ Nguyễn Minh Phương, Tạp chí *Thông tin Khoa học Xã hội*, số 7 / 2007, tr.9-10.

trị, kinh tế, hành chính, hay các dạng quyền lực khác, nhằm quản lý các nguồn lực, các vấn đề của đất nước. Nó bao gồm các cơ chế, các quá trình, các thể chế, và thông qua đó, các công dân và nhóm người bày tỏ lợi ích của mình, thực hiện các quyền theo luật định, thực hiện trách nhiệm của mình và dung hòa các khác biệt của mình. “Quản trị Nhà nước tốt” có nghĩa là quản lý hiệu quả các nguồn lực và các vấn đề của đất nước một cách cởi mở, minh bạch, có trách nhiệm giải trình, công bằng và đáp ứng nhu cầu của nhân dân. Trong quản lý nhà nước ở các nước Bắc Âu vừa qua, chính phủ các nước đã rất đề cao “quản trị Nhà nước tốt” đất nước. Điều đó được thể hiện trong việc thực hiện 5 nguyên tắc chính trị của “quản trị Nhà nước tốt” và 4 nguyên tắc kinh tế của “quản trị Nhà nước tốt”.

Các nguyên tắc chính trị của “quản trị Nhà nước tốt” ở các nước Bắc Âu là:

(1) Quản trị Nhà nước tốt dựa trên sự thiết lập hình thức chính quyền có tính đại diện và có trách nhiệm giải trình. (2) Quản trị Nhà nước tốt đòi hỏi một xã hội dân sự mạnh và đa nguyên nơi có sự tự do thể hiện và tự do hiệp hội. (3) Quản trị Nhà nước tốt đòi hỏi việc tuân thủ pháp luật là tối cao, được duy trì thông qua hệ thống pháp lý hiệu quả và công bằng. (4) Quản trị Nhà nước tốt đòi hỏi các thể chế tốt - bộ quy tắc quy định hành động của các cá nhân và các tổ chức và sự điều phối giải quyết các khác biệt giữa họ với nhau. (5) Quản trị Nhà nước tốt đòi hỏi minh bạch và trách nhiệm giải trình cao trong các quá trình công, cũng như các quá trình của các nghiệp đoàn/tổ chức. Cách tiếp cận có sự tham gia rộng rãi đối với việc cung cấp dịch vụ công là rất quan trọng để các dịch vụ này có hiệu quả.

Các nguyên tắc kinh tế của “quản trị Nhà nước tốt” ở các nước Bắc Âu là:

Nghiên cứu Quốc tế số 3 (110)

(1) Quản trị Nhà nước tốt đòi hỏi các chính sách thúc đẩy tăng trưởng kinh tế có cơ sở rộng, khu vực tư nhân năng động và các chính sách xã hội giúp cho việc xóa đói, giảm nghèo. Tăng trưởng kinh tế sẽ là tốt nhất trong nền kinh tế dựa trên thị trường, cởi mở, hiệu quả. (2) Đầu tư vào con người là ưu tiên cao nhất thông qua các chính sách và có thể giúp tăng khả năng tiếp cận giáo dục, chăm sóc sức khỏe và các dịch vụ khác là nền tảng của nguồn lực con người trong đất nước. (3) Các thể hiện hiệu quả và quản trị nghiệp đoàn tốt là cần thiết để hỗ trợ sự phát triển khu vực tư nhân có tính cạnh tranh cao. Đặc biệt, để thị trường vận hành tốt, cần có các chuẩn mực xã hội tôn trọng hợp đồng và quyền sở hữu tài sản. (4) Quản lý chu đáo nền kinh tế quốc dân có tính chất sống còn, nhằm tối đa hóa tiến bộ về kinh tế và xã hội.

“Quản trị Nhà nước tốt” nhằm đáp ứng xây dựng xã hội hài hòa ở các nước Bắc Âu phải đảm bảo 4 yêu cầu tối thiểu có liên quan mật thiết với nhau, có tính hỗ trợ lẫn nhau, đó là:

Thứ nhất, có trách nhiệm giải trình rõ ràng: quan chức quản lý nhà nước Bắc Âu phải chịu trách nhiệm về việc thực hiện các quyết định quản lý thuộc thẩm quyền của mình trước nhân dân. Khi cần thiết, họ phải có trách nhiệm giải trình rõ ràng. Trách nhiệm giải trình rõ ràng có nghĩa là phải có tiêu chuẩn rõ ràng để đo lường mức độ hoàn thành nhiệm vụ, có cơ chế phản hồi ý kiến, khiếu nại cơ chế đáp ứng nhanh chóng những khiếu nại... Trách nhiệm giải trình là yếu tố quan trọng đem đến và duy trì sự tin tưởng vào nhà nước của người dân. Đây là điều tối quan trọng trong quá trình xây dựng, phát triển xã hội hài hòa.

Thứ hai, có sự tham gia rộng rãi của các bên liên quan: Điều này có nghĩa là chấp nhận sự tham gia của người dân là trọng tâm của sự phát triển. Sự tham gia của người dân với tư cách cá nhân, nhóm, hoặc thông qua các tổ chức xã hội dân sự. Ở cấp cơ sở, sự tham gia rộng rãi có nghĩa là cơ chế quản lý nhà nước đã đủ mềm mỏng để cho phép đối tượng hưởng lợi và những người bị ảnh hưởng tham gia vào việc hoàn thiện

thiết kế và việc thực hiện các chương trình/dự án phát triển công. Điều này sẽ làm tăng tính “sở hữu” các chương trình/dự án phát triển công của nhân dân, nâng cao hiệu quả, tính bền vững của chương trình/dự án.

Thứ ba, có tính có thể dự đoán được: Điều này nghĩa là các ứng xử về quản lý phải dựa trên pháp luật, chính sách, các quy định pháp lý hiện hành và khung pháp lý này phải được thực hiện một cách công bằng, nhất quán. Cả nhà nước, các cơ quan, người dân đều phải ứng xử theo pháp luật, không có ngoại lệ.

Thứ tư, tính minh bạch: Điều này có nghĩa người dân được thông tin đầy đủ và rõ ràng về các quy định, quyết định, chính sách, pháp luật và việc thực hiện những quy định, quyết định, chính sách, pháp luật này. Tính minh bạch là điều kiện tiên quyết giúp giảm thiểu tham nhũng, lạm dụng quyền lực, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước.¹⁰

Đặc biệt gần đây, khi lý giải về những nguyên nhân thành công trong phát triển xã hội hài hòa ở Bắc Âu, giới nghiên cứu ở Bắc Âu thường nhắc đến khái niệm xây dựng “chính phủ kiến tạo”. Nội dung của “chính phủ kiến tạo” ở các nước Bắc Âu tập trung vào việc đẩy mạnh quản lý nhà nước theo hướng hoàn thiện thể chế, cơ chế chính sách, hành lang pháp lý theo hướng cắt giảm rào cản, tháo gỡ khó khăn cho người dân, cải thiện môi trường đầu tư, chuyển mạnh từ “chính phủ quản lý” sang “chính phủ phục vụ người dân và doanh nghiệp”, xây dựng “chính phủ liêm chính”, thực hiện “quản trị tốt” bộ máy nhà nước các lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa... đất nước.

¹⁰ Vũ Mạnh Lợi, “Bàn về mô hình phát triển xã hội và quản lý sự phát triển xã hội ở Việt Nam”, Tạp chí *Xã hội học*, số 4 (120), năm 2012, tr.25–27.

Những gợi mở cho Việt Nam

Cấu trúc kinh tế - xã hội của các nước Bắc Âu và Việt Nam có nhiều điểm giống và khác nhau. Nhưng xét từ việc tiếp thu những giá trị phổ quát của nhân loại, như việc học tập kinh nghiệm của các nước Bắc Âu trong việc xây dựng xã hội hài hòa, chính phủ kiến tạo, chính phủ quản lý, chính phủ liêm chính, thực hiện quản trị tốt bộ máy... là điều cần phải thực hiện ngay.

Từ những kinh nghiệm quản lý nhà nước nhằm đáp ứng những yêu cầu phát triển hài hòa của các nước Bắc Âu vừa qua, có thể gợi mở những kinh nghiệm sau cho Việt Nam.

Thứ nhất, nhà nước giữ vai trò chủ thể phát triển xã hội, với tư cách là chủ thể chính trị. Nhà nước xây dựng chiến lược phát triển, thông qua hệ thống thể chế, chính sách, cơ chế tạo động lực cho phát triển xã hội, tạo ra sự hài hòa trong phát triển giữa cá nhân và cộng đồng, phát triển toàn diện các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội,...

Thứ hai, nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Pháp luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật, mọi vi phạm pháp luật đều phải được xử lý.

Thứ ba, phát huy vai trò và sự chủ động tham gia của người dân, các tổ chức xã hội trong quá trình quản lý nhà nước, xã hội trong mọi mặt đời sống kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, đất nước.

Thứ tư, xây dựng, kiện toàn, cải cách thể chế, cơ chế chính sách, hành lang pháp lý theo hướng cắt giảm rào cản, tháo gỡ khó khăn cho người dân, chuyển từ “chính phủ quản lý” sang “chính phủ phục vụ người dân và doanh nghiệp”, xây dựng “chính phủ liêm chính”, đề cao mức độ minh bạch, trách nhiệm giải trình, đề cao tư tưởng đạo đức trong quản lý các vấn đề của nhà nước.

Thứ năm, tổ chức nhà nước phải được thay đổi từ chỗ qui mô công kênh, quản lý mọi lĩnh vực, mọi cấp, ôm đồm mọi dịch vụ hành chính, kém hiệu quả, sang hình thức nhà nước có bộ máy tinh gọn, quản lý có chọn lọc các lĩnh vực của đời sống xã hội, phân cấp, trao quyền, xã hội hóa có chọn lọc nhiều lĩnh vực quản lý và cung cấp dịch vụ công, thúc đẩy dân chủ cơ sở nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả của quản lý nhà nước và các dịch vụ hành chính công...

Thứ sáu, thúc đẩy phát triển kinh tế gắn liền với phát triển văn hóa, phát triển toàn diện con người, thực hiện dân chủ, tiến bộ, công bằng, xã hội, tạo nhiều việc làm, cải thiện đời sống, xây dựng chính sách xã hội đúng đắn, công bằng vì con người, xây dựng môi trường xanh, sạch, phục vụ con người, xây dựng hệ thống an sinh xã hội có tính chia sẻ giữa nhà nước, xã hội và người dân, giữa các nhóm dân cư trong một thể hệ và giữa các thế hệ, trong đó nhà nước giữ vững vai trò chủ đạo.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bùi Sỹ Lợi: *Quản lý phát triển xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội*, <http://www.nhandan.com.vn/chinhtri>.
2. Carlo Altomonte và Mario Nava (2004), *Kinh tế và chính sách của EU mở rộng*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
3. Đinh Công Tuấn (2008), *Hệ thống an sinh xã hội của EU và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*, NXB. Khoa học Xã hội, Hà Nội.
4. Đinh Công Tuấn (2011), *Chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế của Thụy Điển dưới tác động của cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu (2009 – 2015)*, tạp chí “Những vấn đề kinh tế và chính trị thế giới” số 7 (23) năm 2015.

Nghiên cứu Quốc tế số 3 (110)

5. Đinh Công Tuấn (2011), *Mô hình phát triển Bắc Âu*, NXB. Từ điển Bách khoa, Hà Nội.

6. Nguyễn Minh Phương (2007), *Các tổ chức XHDS trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam*, Tạp chí Thông tin Khoa học Xã hội, số 7/2007 (295), trang 9,10.

7. Nguyễn Quang Thuần, Bùi Nhật Quang (chủ biên 2011), *Mô hình phát triển xã hội của một số nước phát triển châu Âu, kinh nghiệm và ý nghĩa đối với Việt Nam*, NXB. Khoa học xã hội, Hà Nội.

8. Pasi Sahlberg (2016), *Bài học Phần Lan*, NXB. Thế giới, Hà Nội.

9. Trường Đại học Nội vụ Hà Nội, *Quản lý nhà nước*, tải tại: <http://www.truongnoivu.edu.vn>.

10. Trần Ngọc Liêu, *Khái niệm nhà nước pháp quyền từ góc nhìn triết học*, tải tại: http://www.chungta.com/vi_vn.

11. Vn Economy, *Chính phủ kiến tạo*, khi “Nhà nước như một doanh nghiệp”, <http://www.economy.vn/toisu/>.

12. Vũ Mạnh Lợi (2012), *Bàn về mô hình phát triển xã hội và quản lý sự phát triển xã hội ở Việt Nam*, Tạp chí Xã hội học, số 4 (120), năm 2012.