

ĐIỀU CHỈNH CHÍNH SÁCH AN SINH XÃ HỘI Ở PHẦN LAN SAU KHỦNG HOẢNG KINH TẾ TOÀN CẦU (2008-2011)

PGS. TS. Đinh Công Tuấn

Viện Nghiên cứu Châu Âu

1. Những thách thức của hệ thống ASXH Phần Lan hiện nay

So với các nước Bắc Âu khác, Phần Lan là đất nước chịu tác động nặng nề nhất từ cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu trên mọi lĩnh vực. Vào năm 2009, tăng trưởng GDP đạt mức -7,8%, thấp nhất trong những lần khủng hoảng kể từ năm 1975 cho tới nay. Trong cuộc suy thoái kinh tế đầu thập kỷ 1990, tăng trưởng GDP của Phần Lan đạt mức thấp nhất là -6% vào năm 1991. Vào năm 2010, tăng trưởng GDP của Phần Lan bắt đầu phục hồi ở mức 1,5%. Từ một nước đạt thặng dư ngân sách ở mức 5,2% GDP vào năm 2007, năm 2008 Phần Lan chỉ đạt thặng dư ngân sách 4,5% GDP, năm 2009 chịu mức thâm hụt -2,2% GDP và năm 2010 chịu mức thâm hụt -4% GDP¹. Mặc dù Chính phủ đã thực hiện các gói kích thích tài chính trị giá 1,8% GDP năm 2009 và trên 1,5% GDP năm 2010, kết hợp với nhiều chính sách như giảm lãi suất để vực dậy nền kinh tế, nhưng nền kinh tế Phần Lan vẫn khó phục hồi. Năm 2011, tăng trưởng GDP của

Phần Lan chỉ đạt mức 0,8%, quý I năm 2012 đạt 0,1% và quý II năm 2012 đạt 0,8%².

Tăng trưởng kinh tế trì trệ ở Phần Lan khiến những vấn đề xã hội của đất nước này càng trở nên trầm trọng. Phần Lan là đất nước có tỷ lệ thất nghiệp cao nhất khu vực Bắc Âu, luôn ở mức 8,5-9%/năm trong giai đoạn 2000-2005, và ở mức 8,2% năm 2009, 8,4% năm 2010³. Tính theo số liệu của Hội đồng các Bộ trưởng Nordic, thất nghiệp của Phần Lan còn ở con số cao hơn 10% vào năm 2010. Thất nghiệp đặc biệt trầm trọng ở nhóm tuổi thanh niên, tỷ lệ thất nghiệp bình quân của thanh niên Phần Lan là 18-20%, năm 2009 là 21,5% và năm 2010 - 21,4%, cao nhất khu vực Bắc Âu. Khủng hoảng kinh tế đang khiến ngân sách của Phần Lan thâm hụt nặng nề, vượt quá mức cho phép của Khu vực đồng Euro. Cộng thêm những sức ép về việc làm và thất nghiệp trong giai đoạn khủng hoảng, Phần Lan đang phải đối mặt với những nhu cầu bức thiết phải tăng chi tiêu ASXH cho người dân trong nước.

¹ Nordic Council of Ministers (2011), Global Pressure – Nordic Solutions?

² www.tradingeconomics.com

³ Eurostat 2011.

Bảng 1. Việc làm và thất nghiệp tại Phần Lan giai đoạn 2000-2010 (%)

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Việc làm	71,6	72,6	72,6	72,2	72,2	73,0	73,9	74,8	75,8	73,5	73,0
Thất nghiệp	9,8	9,1	9,1	9,0	8,8	8,4	7,7	6,9	6,4	8,2	8,4
Thất nghiệp của thanh niên	21,4	19,8	21,0	21,8	20,7	20,1	18,7	16,5	16,5	21,5	21,4
Tỷ lệ thanh niên không có việc làm, giáo dục và đào tạo	9,7	8,5	8,6	9,6	9,1	7,8	7,7	7,0	7,8	9,9	9,0

Nguồn: Eurostat 2011. Ghi chú: Thanh niên: độ tuổi từ 15-24.

Mô hình ASXH Phần Lan tập trung không nhiều cho các vấn đề đầu tư phát triển thị trường lao động tích cực, do vậy đã không kịp chế được tình trạng thất nghiệp như các nước Nordic khác. Phần Lan là một nước có hệ thống phúc lợi tương đối hào phóng cho tình trạng thất nghiệp lâu dài, do vậy đã không khuyến khích người dân sớm quay trở lại thị trường lao động. Một hệ thống phúc lợi hào phóng cộng thêm việc không khuyến khích phát triển thị trường lao động tích cực đã góp phần làm trầm trọng thêm tỷ lệ mất việc làm, sự phụ thuộc của người dân vào hệ thống ASXH. Chỉ tiêu cho thị trường lao động tích cực (ALMP) của

Phần Lan luôn thấp nhất khu vực Bắc Âu, năm 2008 chỉ đạt 0,82% GDP, trong khi ở Thụy Điển là 0,97% GDP, Đan Mạch là 1,34% GDP. Năm 2009, chỉ tiêu ALMP chiếm 0,92% GDP của Phần Lan, trong khi Thụy Điển là 1,13 % GDP và Đan Mạch là 1,62% GDP⁴. Lợi ích thất nghiệp được cung cấp bởi rất nhiều nguồn quỹ khác nhau, nhưng vẫn tập trung chủ yếu vào chính quyền trung ương và những người sử dụng lao động. Sự phân tách chức năng cung cấp tài chính và cung cấp lợi ích thất nghiệp giữa chính quyền trung ương và người sử dụng lao động đã khiến chi phí hành chính cho các

⁴ Eurostat 2011.

vấn đề bảo hiểm thất nghiệp ở Phần Lan tương đối cao.

Khác với các nước Bắc Âu khác, cơ chế nghỉ hưu sớm không được áp dụng phổ biến ở Phần Lan để hạn chế tối thiểu những vấn đề thất nghiệp. Mặc dù có được cải thiện trong thời gian gần đây, nhưng tỷ lệ tham gia thị trường lao động của người già tại Phần Lan tương đối thấp so với các nước Bắc Âu khác. Sức ép của hệ thống hưu trí dành cho người khuyết tật và những lỗ hổng của hệ thống bảo hiểm thất nghiệp ngày càng tăng lên. Ngoài ra, với xu hướng già hóa dân số, hệ thống ASXH Phần Lan hiện nay còn đang phải đối mặt với nhiều vấn đề như: ASXH cho người già, sức ép tăng thuế thu nhập để bù đắp cho việc chi trả hưu trí và trợ cấp cho người già.

2. Điều chỉnh chính sách ASXH ở Phần Lan sau khủng hoảng

Vào năm 2009, chi tiêu cho ASXH trong GDP đã tăng lên, đạt 29% GDP so với mức 25,4-26,3% GDP của giai đoạn 2006-

2008. Mức chi tiêu tăng lên này nhằm mục đích giúp người dân thoát khỏi những khó khăn do cuộc khủng hoảng kinh tế gây ra. Ủy ban Bảo trợ xã hội (SATA Committee) năm 2009 đã có những kế hoạch cải cách hệ thống bảo trợ xã hội Phần Lan nhằm mục đích giảm nghèo, đảm bảo thu nhập đầy đủ cho mọi người dân, thúc đẩy việc làm, phân loại rõ các chức năng bảo trợ xã hội và giảm các thủ tục hành chính. Ngoài ra, một biện pháp cải cách khác được SATA committee nhấn mạnh là tăng cường các biện pháp khuyến khích lao động. Ủy ban này đã xem xét lại lợi ích thất nghiệp và các khoản trợ cấp khác liên quan đến giáo dục cho người lớn, tăng cường áp dụng các biện pháp thị trường lao động tích cực. Cũng từ năm 2009, trợ cấp xã hội đối với người ốm đau, mang thai, trợ cấp gia đình, trợ cấp phục hồi chức năng đã được tăng lên. Chính phủ cũng tăng trợ cấp chăm sóc trẻ em tại nhà, trợ cấp khi sinh con thứ ba kể từ 1/8/2009. Mức trợ cấp cho gia đình có trẻ em áp dụng từ 1/8/2008 như sau:

Bảng 2. Trợ cấp chăm sóc trẻ em theo quy mô gia đình (euro/tháng)

Quy mô gia đình (người)	Giới hạn thu nhập (Euro/tháng)	% thu nhập vượt quá giới hạn
2	1.099	11,5
3	1.355	9,4
4	1.609	7,9
5	1.716	7,9
6	1.823	7,9

Nguồn: Finland: benefits and wages, 2009. www.oecd.org/els/social/workincentives

Mức trợ cấp cho trẻ em sẽ được tính như sau: Tổng thu nhập của gia đình là 5.000 euro/tháng, gia đình có 5 người, mức trợ cấp sẽ là: $(5000-1716)*7,9\% = 259,44$ euro. Trợ cấp đối với trẻ em thứ nhất sẽ là min $(259,44.233) = 233$ euro/tháng; đối với đứa trẻ thứ hai là min $(259,44.210)=210$ euro/tháng v.v... Với gia đình có trên 6 người, mức trợ cấp sẽ là 107 euro/tháng đối với mỗi người tăng thêm.

Các khoản trợ cấp xã hội cũ cũng được tăng lên nhằm đảm bảo cho người dân cuộc sống ổn định trong thời kỳ khủng hoảng. Trợ cấp chăm sóc trẻ em trong trường hợp cha mẹ đưa trẻ làm việc dưới 30 giờ/tuần đã tăng từ 70 euro/tháng lên 90 euro/tháng kể từ 1/1/2010. Từ 1/3/2011, trợ cấp chăm sóc trẻ em và trợ cấp chăm sóc tại nhà đã thay đổi theo giá tiêu dùng và các chỉ số trợ cấp cũng được mở rộng đối với các khoản trợ cấp theo ngày khác như: ốm đau, cha mẹ đưa trẻ v.v...

Chính phủ đã xem xét và cải cách bảo hiểm hưu trí việc làm, bảo hiểm tai nạn công nghiệp và bắt đầu từ năm 2010 thời gian nghỉ của cha mẹ để chăm sóc một đứa trẻ sẽ được kéo dài thêm 2 tuần. Để cải thiện an sinh thu nhập cho những người có mức lương hưu thấp, Chính phủ đã quyết định áp dụng hệ thống lương hưu bảo đảm từ 1/3/2011, theo đó tỷ lệ lương hưu tối thiểu sẽ có mối liên hệ chặt chẽ với chỉ số hưu trí quốc gia.

Vào tháng 9 năm 2009, Phần Lan đã sửa đổi những quy định về chức năng của chính quyền địa phương trong việc tổ chức các dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho người bệnh. Quyền sử dụng các chứng từ dịch vụ được mở rộng phạm vi áp dụng kể từ 1/8/2009 đối với tất cả các loại hình chăm sóc sức khỏe và dịch vụ xã hội, ngoại trừ các trường hợp cấp dưỡng và điều trị đặc biệt. Chính quyền địa phương quyết định áp dụng hệ thống chứng từ dịch vụ nhằm tăng sự lựa chọn của các khách hàng, cải thiện sự sẵn có của các dịch vụ, đa dạng hóa các điều khoản dịch vụ và cải thiện sự hợp tác giữa các chính quyền địa phương, các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân và khu vực doanh nghiệp.

Chính phủ đã tập trung đầu tư ASXH cho các vấn đề chăm sóc sức khỏe của trẻ em, thanh niên và gia đình kể từ năm 2009, đảm bảo tiếp cận thuốc men đầy đủ cho các đối tượng trên. Những vấn đề này được thực hiện thông qua Chương trình Phát triển quốc gia về Phúc lợi xã hội và Chăm sóc sức khỏe (Chương trình KASTE) giai đoạn 2008-2011. Luật Chăm sóc sức khỏe mới được áp dụng từ năm 2009 với các điều khoản sửa đổi về hoạt động chăm sóc sức khỏe và các dịch vụ chăm sóc sức khỏe. Mục tiêu của Luật Chăm sóc sức khỏe mới là nhằm củng cố tình trạng chăm sóc sức khỏe cơ bản cho người dân, thúc đẩy các dịch vụ chăm sóc sức khỏe phát triển toàn diện. Luật này cũng

nhấn mạnh đến quyền lựa chọn các dịch vụ chăm sóc sức khỏe và phương pháp điều trị chăm sóc sức khỏe.

Trong lĩnh vực giải quyết việc làm và lợi ích thất nghiệp, Chính phủ cũng có những điều chỉnh chính sách nhất định từ 1/1/2010. Theo quy định mới, điều kiện lao động để kiểm thu nhập và hưởng bảo hiểm thất nghiệp sẽ là 8 tháng. Mức thu nhập giới hạn đủ để nhận bồi thường khi thất nghiệp sẽ tăng lên 105 lần trợ cấp cơ bản hàng ngày so với mức 90 lần hiện nay. Trợ cấp cơ bản hàng ngày tăng thêm sẽ được trả trong vòng 20 ngày đầu tiên đối với những người thất nghiệp đã có thời hạn làm việc 3 năm. Những quyền lợi tăng lợi ích thất nghiệp trong những ngày tiếp theo sẽ bị hủy bỏ từ 1/1/2010. Giai đoạn hưởng lợi ích thất nghiệp được rút ngắn lại, từ 150 ngày còn 100 ngày. Để khuyến khích người dân tham gia thị trường lao động tích cực, Chính phủ đã tăng trợ cấp chi trả cho những người tham gia thị trường lao động tích cực tối đa là 200 ngày. Giới hạn về tuổi để hưởng các loại trợ cấp thất nghiệp tăng thêm theo ngày sẽ tăng từ 59 tuổi lên 60 tuổi. Chính phủ đã hủy bỏ mức hạn tối đa để hưởng lợi ích thất nghiệp điều chỉnh (36 tháng) bởi trên thực tế những quy định này không mấy khi được áp dụng ở Phần Lan.

3. Đánh giá chung

Hệ thống ASXH Phần Lan là một bộ phận quan trọng của chính sách xã hội và chiếm một tỷ trọng lớn trong chi phí xã hội của nước này. Phần Lan là trường hợp điển hình ở Bắc Âu cho một xã hội cạnh tranh và thành công, cung cấp những dịch vụ xã hội căn bản nhất cho mọi người dân với mức giá cả hợp lý và miễn phí cho mọi đối tượng. Đây là một trong những quốc gia có hệ thống ASXH từ giáo dục, y tế, phúc lợi rộng rãi nhất thế giới. Mọi người dân được hưởng các dịch vụ này từ lúc đang ở trong bụng mẹ cho đến cuối đời. Giáo dục được miễn phí ở mọi cấp, chăm sóc y tế, sức khỏe được mang đến cho mọi đối tượng. Các khoản trợ cấp hào phóng và đa dạng, khiến người dân cảm thấy mình được đảm bảo cuộc sống ở một mức độ đầy đủ nhất.

Tuy nhiên, để có được những dịch vụ đa dạng và đầy đủ như trên, người Phần Lan phải đóng thuế cao hơn. Gần một nửa GDP của Phần Lan đến từ các loại thuế. Mức thuế thu nhập của Phần Lan hiện nay được đánh giá là một trong 10 nước có mức thuế thu nhập cao nhất trên thế giới. Mức thuế thu nhập 49,2% ở Phần Lan có hiệu lực đối với mức thu nhập từ 91.000 USD. Vào năm 2004, thuế suất thuế thu nhập cá nhân ở nước này lên tới đỉnh là 53,5%, nhưng sau đó được giảm dần do Chính phủ muốn để người dân “dễ thở” hơn trong bối cảnh lạm phát leo

thang. Ngoài thuế thu nhập đóng cho Chính phủ, người dân Phần Lan còn phải đóng thuế cấp địa phương, thuế cho Nhà Thờ, thuế an sinh xã hội, thuế bất động sản, thuế quà tặng, thuế lợi tức... Do ảnh hưởng của khủng hoảng nợ châu Âu, Phần Lan có nguy cơ rơi vào suy thoái kinh tế trong giai đoạn 2008-2011. Vì vậy, chính phủ nước này đã công bố kế hoạch tăng nguồn thu từ thuế, bao gồm tăng thuế thu nhập đánh vào những người thu nhập trên 132.000 USD/năm hoặc được thừa kế từ 1,3 triệu USD trở lên⁵.

Khác với các nước Bắc Âu khác như Đan Mạch và Thụy Điển, sự điều chỉnh chính sách ASXH của Phần Lan trong giai đoạn khủng hoảng nghiêng nhiều hơn về trợ cấp xã hội. Có nghĩa là, chi tiêu trợ cấp xã hội như trợ cấp thất nghiệp, trợ cấp chăm sóc trẻ em, trợ cấp người già, trợ cấp nhà ở, trợ cấp ốm đau, trợ cấp giáo dục... đã tăng lên rất cao trong giai đoạn khủng hoảng kinh tế thế giới. Trong khi đó, không có những dấu hiệu cho thấy Phần Lan tập trung cải cách thị trường lao động tích cực như Thụy Điển hay Đan Mạch đã làm. *Các chính sách tạo việc làm trên thị trường lao động tích cực của Phần Lan được đề cập rất chi tiết trong Báo cáo Chiến lược Quốc gia Phần Lan về bảo*

trợ xã hội và gắn kết xã hội (2008-2010), tuy nhiên những tác động đem lại từ các chính sách đó là không đáng kể. Báo cáo này nhằm thúc đẩy sự gắn kết xã hội thông qua chính sách việc làm: tăng việc làm, giảm thất nghiệp và cải cách an sinh xã hội. Các trung tâm dịch vụ việc làm của Chính phủ (38 trung tâm năm 2008) đã được thiết lập để cung cấp các dịch vụ tìm kiếm việc làm cho những người thất nghiệp. Các doanh nghiệp xã hội được khuyến khích thành lập mới, với số lượng tăng gấp đôi so với thời kỳ trước khủng hoảng kinh tế toàn cầu để hỗ trợ hoạt động của thị trường lao động. Các biện pháp đặc biệt để giúp thanh niên tìm kiếm việc làm cũng được Chính phủ thực hiện trong thời gian gần đây, điển hình là các chương trình đảm bảo xã hội cho thanh niên trẻ được Chính phủ đầu tư cấp kinh phí nhằm đảm bảo thanh niên tiếp cận giáo dục, kỹ năng và kiến thức để tìm kiếm việc làm. Tuy nhiên, do sự không tập trung chính sách ASXH vào thị trường lao động tích cực trong thời gian trước đó và những lợi ích trợ cấp xã hội to lớn cho người dân, Phần Lan đã không giải quyết tốt vấn đề việc làm, và tiếp tục thực hiện chính sách tài khóa mở rộng cho các vấn đề ASXH khác.

⁵ <http://vef.vn/2012-05-13-10-nuoc-co-thue-thu-nhap-cao-nhat-the-gioi>

TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. TIẾNG ANH

1. Helsinki (2007), *Characteristics of the social security system in Finland*, Ministry of social affairs and health, Finland.

2. Kangas, Olli & Paivi Valdes (2011). *Finland: From the Public Dominance towards Private Schemes*, in Bernhard Ebbinghaus, ed., *Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

3. Breidahl, Karen Nielsen (2008). *Labour market integration policies in the Nordic Welfare States: Has the policy changed and what are the driving forces behind?* Paper presented at XV. NOPSA Conference, Tromsø, 6-9. Aug. 2008.

4. BREKKE, K. A. and KVERNDOKK, S. (2009), *Health inequality in nordic welfare states - more inequality or the wrong measures?*, HERO skifter nr. 4. Oslo: HERO.

5. Christensen, Anna Meier (2009). *The effect of institutions on the unemployment gap between immigrants and natives in 11 European countries*. Aalborg: Department of Economics, Politics & Public Administration.

B. TIẾNG VIỆT

6. DVT (2012), *10 nước có thuế thu nhập cao nhất thế giới*, <http://vef.vn/2012-05-13-10-nuoc-co-thue-thu-nhap-cao-nhat-the-gioi>

7. Bùi Xuân Dự (2012), *An sinh xã hội: mô hình nhà nước xã hội hay nhà nước phúc lợi?* Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội.

8. Báo Mới (2011), *Điều chỉnh dự toán thu chi năm 2011 của Bảo hiểm xã hội Việt Nam*, <http://www.baomoi.com/Dieu-chinh-du-toan-thu-chi-nam-2011-cua-Bao-hiem-xa-hoi-Viet-Nam/47/7611124.epi>

9. 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.

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

11. Linh Hương (2012), *Kinh tế toàn cầu vẫn trong tình trạng tồi tệ*, <http://www.toquoc.gov.vn/Sites/vi-vn/details/4/kinh-te-the-gioi/109704/kinh-te-toan-cau-van-trong-tinh-trang-toi-te.aspx>