

## ↓ QUẢN LÝ XÃ HỘI Ở CHÂU ÂU -

### HƯỚNG ĐẾN MỘT XÃ HỘI ĐỒNG THUẬN VÀ THAM DỰ

TS. Trần Thị Phương Hoa  
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Xã hội phát triển không ngừng, liên tục đặt ra thử thách cho các thành viên trong xã hội và cho các nhà quản lý. Ở châu Âu, quản lý xã hội (social governance) đồng nghĩa với trách nhiệm xã hội ở tất cả các cấp, từ cấp EU đến tận từng người dân, theo đó, tất cả mọi người đều được bảo đảm các quyền xã hội và được tham gia thực hiện quyền đó theo mục tiêu phát triển chung. Hiện nay quản lý xã hội ở châu Âu không chỉ giới hạn trong một quốc gia mà được vận hành trong một thiết chế mang tính siêu quốc gia (supranational), ở cấp độ toàn EU. Đây có thể nói là một mô hình quản lý xã hội độc nhất vô nhị hiện nay trên thế giới và đã thu được những thành công nhất định. EU không chỉ đưa ra một mục tiêu chung “phát triển bền vững, thông minh và không phân biệt” thông qua “chia sẻ tri thức và trách nhiệm - hướng đến một xã hội không có ai bị gạt ra ngoài lề”, mà còn đề ra những thiết chế hành chính và tài chính cụ thể nhằm đạt được những mục tiêu đó. Bài viết này xem xét mô hình đang nổi lên hiện nay trong quản lý xã hội ở châu Âu: Phương pháp điều phối mở (Open method of coordination-OMC).

#### I. Một xã hội đồng thuận bước chuyển tới kỷ nguyên hậu công nghiệp, hậu hiện đại?

Triết gia người Pháp Jean-Francois Lyotard đã nhìn nhận bước chuyển của xã hội châu Âu cuối những năm 1950 như dấu hiệu của một giai đoạn mới trong phát triển xã hội mà ông gọi là “bối cảnh hậu hiện đại”<sup>1</sup>. Bối cảnh này đã được xác lập, một phần nhờ vào cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật, cách mạng công nghiệp từ giữa thế kỷ XIX, giúp cho văn minh loài người mang một diện mạo mới dựa trên sáu điểm mà Toffler đã chỉ ra: “*tiêu chuẩn hóa, chuyên môn hóa, đồng bộ hóa, tích tụ hóa, cục đại hóa và tập trung hóa*”<sup>2</sup>. Ở vào thời điểm Lyotard viết về “hậu hiện đại”, cuộc cách mạng của máy điện toán đã khẳng định hơn nữa tư tưởng về tính liên kết xã hội: “*Đằng sau sự chuyển dịch rộng lớn dẫn đi từ tư*

Bài viết nằm trong khuôn khổ đề tài cấp Nhà nước KX02.13/11-15 “*Phát triển xã hội và quản lý xã hội ở các nước Đông Nam Á – Kinh nghiệm cho Việt Nam tham gia Cộng đồng ASEAN*”.

<sup>1</sup> Lyotard, Jean-Francois, *Hoàn cảnh hậu hiện đại*, Ngân Xuyên dịch, Bùi Văn Nam Sơn hiệu đính và giới thiệu, Hà Nội, Nhà xuất bản Tri thức, 2007.

<sup>2</sup> Toffler A. *Đợt sóng thứ ba*, tái bản lần thứ nhất. Hà Nội, Khoa học Xã hội, 2007, tr 133

tương của Comte đến tư tưởng của Luhman có thể đoán thấy cùng một tư tưởng về xã hội: xã hội là một chỉnh thể thống nhất, một "độc nhất"<sup>3</sup>. Với tất cả sự đa dạng của mình, xã hội châu Âu cho thấy những dấu hiệu của một xã hội "hậu hiện đại" nhấn mạnh đến sự thống nhất, đồng thuận.

### 1.1. Cấu trúc xã hội châu Âu

#### 1.1.1. Các yếu tố cấu thành nên xã hội

Tương tự như tất cả các xã hội loài người, xã hội châu Âu cấu thành trên 5 phạm trù cơ bản: dân số, văn hoá, kinh tế, tổ chức xã hội và thiết chế xã hội.

**Dân số.** Dân số được coi là thành tố quan yếu nhất trong xã hội, là thành phần chính mà nhờ đó xã hội tồn tại. Dân số mang trong mình 3 chiều cạnh gồm có: tính di truyền liên tục, tính đa dạng di truyền và tính đa dạng nhân khẩu.

Theo báo cáo dân số gần đây nhất của Ủy ban Châu Âu, dân số của EU-27 là 503,7 triệu và vẫn đang tiếp tục tăng. Giai đoạn 1992-2011, hàng năm dân số EU-27 tăng 1,5 triệu người<sup>4</sup>. Cũng báo cáo này cho thấy hôn nhân trong EU-27 giảm, trong khi đó ly hôn tăng lên. Năm 2010, EU-27 có 2,2 triệu lượt đăng ký kết hôn, giảm 43% so với tỉ lệ năm 1965. Trong khi đó, số vụ ly hôn

là 1 triệu năm 2009, so với tỉ lệ năm 1965 tăng hơn 2 lần<sup>5</sup>.

**Văn hóa.** Văn hóa là hệ quả trực tiếp của dân số và được xem là thành tố quan trọng thứ hai của xã hội. Văn hóa là một hệ thống biểu tượng, chứa đựng thông tin về xã hội đó và truyền lại từ đời này sang đời khác, với vai trò đặc biệt quan trọng của ngôn ngữ, là công cụ để lưu giữ các thông tin về văn hóa, thông tin tư tưởng, thông tin công nghệ. Hầu hết các ngôn ngữ ở châu Âu thuộc họ Ấn-Âu, với 3 nhóm chính là nhóm ngôn ngữ Giécmanh, nhóm Latinh và nhóm Slavơ. Kháng định tính đa dạng văn hóa, EU duy trì chính sách đa ngôn ngữ, sử dụng 24 ngôn ngữ chính thức trong công việc, dù chi phí cho việc phiên dịch tốn đến hơn 1 tỉ Euro mỗi năm<sup>6</sup>. Danh sách các ngôn ngữ làm việc của EU vẫn còn có thể tiếp tục tăng cùng với quá trình mở rộng của Liên minh này.

**Kinh tế:** Bao gồm tất cả các mối quan hệ sản xuất, phương thức sản xuất cùng vật chất do con người sản xuất và chế tạo ra hoặc trao đổi mà có được.

Các nước châu Âu đã trải nghiệm hơn 500 năm của thời kỳ phát triển hiện đại với chủ nghĩa tư bản, công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Cho tới nay, mặc dù có mức độ phát triển tương đối khác nhau, các quốc gia châu

<sup>3</sup> European Commission, nt, tr.23. *Tỉ lệ đăng ký kết hôn và vụ ly hôn trong 1.000 dân.*

<sup>6</sup> *With 20 official languages, is EU lost in translation?* [http://news.nationalgeographic.com/news/2005/02/02\\_22\\_050222\\_translation.html](http://news.nationalgeographic.com/news/2005/02/02_22_050222_translation.html), 22/2/2005.

<sup>3</sup> Lyotard, dd, tr.86.

<sup>4</sup> European Commission, *EU Employment and Social Situation*, Quarterly Review, 3/2013, tr.4.

Âu đều đã thiết lập được một nền kinh tế thị trường với hai mô hình kinh tế tư bản chủ nghĩa đặc trưng là mô hình kinh tế thị trường tự do (điển hình là Anh) và mô hình kinh tế thị trường có điều phối (điển hình là Đức). Hiện nay EU đang hướng tới một mô hình quản lý kinh tế thống nhất toàn EU thông qua các chính sách tài khóa thống nhất, cụ thể là bằng công cụ mà Hiệp ước Ổn định và Tăng trưởng (Stability and Growth Pact)<sup>7</sup> đề ra. Các nghiên cứu cho rằng việc “châu Âu hóa” quản lý các nền kinh tế quốc gia sẽ đem lại những ưu thế mới cho từng nền kinh tế riêng lẻ, thông qua việc học hỏi kinh nghiệm và hỗ trợ giữa các quốc gia EU, đồng thời hướng tới một châu Âu ngày càng thống nhất và đồng thuận. Tuy nhiên, quá trình này cũng có thể dẫn đến thói quan liêu và hành chính công kèngh mà EU đang tìm mọi cách để khắc phục<sup>8</sup>.

**Tổ chức xã hội.** Tổ chức xã hội để chi mạng lưới các mối quan hệ giữa các thành viên trong xã hội. Những mối quan hệ này giúp các thành viên thỏa mãn được nhu cầu cá nhân của họ đồng thời nhu cầu toàn xã hội. Tổ chức xã hội bao gồm các yếu tố: các cá nhân; địa vị, vai trò xã hội; các nhóm; giai cấp; giai tầng.

**Các cá nhân:** Mỗi xã hội đều phải đương đầu với việc thành phần của nó liên tục có sự luân chuyển, trong đó có việc những người già sẽ ra đi, người trẻ thay thế. Việc truyền dạy cho các thế hệ kế tiếp cung cách sống trong xã hội đã được định hình được gọi là xã hội hóa, thông thường thông qua con đường giáo dục. Ngay từ khi đứa trẻ còn rất nhỏ đã được dạy cách ứng xử trong xã hội. Tuy nhiên xã hội hóa là một quá trình không bao giờ hoàn toàn thành công. Cái tôi của mỗi cá nhân, cộng với khả năng học tập khác nhau của mỗi cá nhân tạo nên sự hạn chế đối với việc xã hội hóa (đưa con người hội nhập hoàn toàn vào xã hội). Đa phần các cá nhân tuân thủ theo các chuẩn mực xã hội, chủ yếu là do họ muốn được khen thưởng, tránh bị trừng phạt, và một phần do mong muốn chủ quan.

**Địa vị và vai trò xã hội:** Vai trò của mỗi cá nhân trong xã hội phụ thuộc vào vị trí xã hội của họ. Cần phải thấy rằng vai trò xã hội khác rất nhiều so với uy tín xã hội hoặc tôn vinh xã hội.

**Nhóm:** Các cá nhân trong xã hội tổ chức thành các nhóm, bao gồm từ gia đình cho tới các công ty. Những nhóm này có đặc điểm: 1) Kết bợp lại để thỏa mãn những nhu cầu hoặc nguyện vọng chung; 2) Chia sẻ các chuẩn mực; 3) Có cảm giác về diện mạo chung.

**Giai cấp:** Bất bình đẳng là thuộc tính của mỗi xã hội. Một số cá nhân luôn luôn

<sup>7</sup> *Stability and Growth Pact*, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm)

<sup>8</sup> Linsenmann I., Meyer C.O., Wessels W., *Economic government of the EU - A balance sheet of new modes of policy coordination*, Palgrave Macmillan, 2007.

chiếm giữ được nhiều của cải xã hội hơn so với các cá nhân khác và hưởng thụ nhiều hơn. Tuy nhiên các xã hội khác nhau lại thể hiện bất bình đẳng khác nhau. Giai cấp được định nghĩa dựa trên một vài thuộc tính chung của các thành viên và ảnh hưởng tới khả năng tiếp cận quyền lực, ưu tiên.

*Phân tầng xã hội:* Tất cả hệ thống giai cấp và địa vị xã hội của họ tạo nên hệ thống giai tầng. Hệ thống giai tầng ở các xã hội khác nhau được định dạng khác nhau dựa vào tài sản, quyền lực, ưu thế và chủng tộc. Giai tầng chính là một trong những nguồn gốc chính của xung đột trong xã hội. Không một hệ thống phân phối nào có thể làm thỏa mãn tất cả mọi người, bởi vì không có cách nào thật sự công bằng để có thể phân phối nguồn lực xã hội một cách thật đồng đều. Ở những xã hội tiên tiến, phân phối nguồn lực dựa trên đóng góp của cá nhân đối với xã hội. Ở các xã hội kém phát triển, nguồn lực xã hội bị một số nhóm người chiếm đoạt mà không dựa trên đóng góp thực sự của họ.

Một số nhà nghiên cứu cho rằng, vấn đề giai cấp và phân tầng ở châu Âu nặng nề hơn so với một xã hội phát triển cao khác là Mỹ. Nguyên nhân của tình trạng này là do di sản lịch sử để lại, trong đó yếu tố dòng họ (kinship) và gia đình được coi là đóng vai trò đáng kể. Những dòng họ nổi tiếng và có truyền thống lâu đời ở châu Âu với tài sản, học vấn và nghề nghiệp chuyên môn cũng là một trong những nhân tố quan trọng tạo nên phân tầng xã hội và giai cấp ở châu Âu. Việc

phân chia xã hội thành các giai tầng thượng lưu (upper), trung lưu (middle) và hạ lưu (lower) không chỉ liên quan đến tài sản, mà còn liên quan đến truyền thống, phong cách sống, mối quan hệ xã hội<sup>9</sup>.

*Các thiết chế xã hội và hệ thống thiết chế.* Đây là thành tố của xã hội được hình thành dựa trên cả 4 thành tố kia là dân số, văn hóa, kinh tế, tổ chức xã hội. Có 5 hệ thống thiết chế quan trọng dựa trên các mối quan hệ: quan hệ huyết thống, kinh tế, chính trị, tôn giáo, giáo dục.

*"Thiết chế là những cấu trúc xã hội có mức độ linh hoạt cao và được cấu tạo bởi các yếu tố mang tính văn hóa-nhận thức, chuẩn mực, điều tiết. Chúng kết hợp với các hoạt động và các nguồn lực tạo nên sự ổn định và ý nghĩa cho đời sống xã hội"*<sup>10</sup> Thiết chế xã hội có sự đổi thay theo thời gian, do những nguyên nhân sau: 1) Sự xói mòn của các trật tự, cấu trúc, cam kết; 2) Sự mâu thuẫn giữa các nguyên tắc chung với điều kiện địa phương do những "xô lệch" giữa cấp độ vi mô và vĩ mô; 3) Do sự thiếu ăn khớp của các thành tố trong một thiết chế - các quy tắc, chuẩn mực, niềm tin bị thay đổi, tạo nên những biến chuyển mới trong thiết chế<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Hess, Andreas, *Concepts of social stratification-European and American models*, Pargrave Macmillan, 2001.

<sup>10</sup> Dẫn theo Hamalainen Timo J., Heiskala Risto (ed), *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance*, Edward Elgar, UK, USA, 2007, tr. Ix.

<sup>11</sup> Hamalainen Timo J., Heiskala Risto, dd, tr. Xii.

### 1.1.2. Nền tảng xã hội châu Âu

Ở trên chúng ta tìm hiểu những yếu tố chung cấu thành nên một xã hội. Xã hội nào cũng có những hợp phần như vậy, tuy nhiên, nền tảng của chúng lại dựa trên những chiều cạnh khác nhau. Vậy nền tảng xã hội châu Âu là gì?

Cho đến nay các học giả thông nhất cho rằng các di sản mà châu Âu kế thừa là văn minh Cận Đông, văn minh Hy Lạp - La Mã, Thiên Chúa giáo, tư tưởng nhân văn thời Phục Hưng, quan điểm về tính cá nhân, dân chủ, tự do thời Khai Sáng... Ở thời hiện đại, xã hội châu Âu được xem xét dưới nhiều góc độ đa dạng hơn nhưng đều hướng đến tính đồng quy. A. Martinelli cho rằng xã hội châu Âu hiện đang tiến đến một diện mạo thống nhất nhờ có một nền kinh tế liên kết, chia sẻ các di sản văn hóa, các thiết chế và chính sách công chung, phong cách sống giống nhau<sup>12</sup>. Cũng tác giả này nhận thấy xã hội hiện đại châu Âu dựa trên những nhân tố sau: khoa học và công nghệ, chủ nghĩa tư bản, quốc gia-dân tộc, dân chủ đại diện.

Khoa học và công nghệ châu Âu có tính vượt trội ở chỗ khả năng thống nhất giữa lý thuyết trừu tượng và nghiên cứu thực nghiệm, khả năng liên kết các phát hiện, sáng tạo, cải tiến công nghệ dưới sức ép của chiến tranh hoặc cạnh tranh thương mại. Ở

châu Âu còn có các thiết chế chuyển tải tri thức, đó là các trường đại học được hình thành từ thời trung cổ ở Pháp và Ý, các viện hàn lâm khoa học hình thành ở Anh thế kỷ XVII, các trường đại học nghiên cứu lập ra vào thế kỷ XIX ở Đức.

Yếu tố thứ hai tạo nên diện mạo xã hội châu Âu hiện đại chính là chủ nghĩa tư bản công nghiệp được dẫn dắt bởi thị trường. Nguyên tắc bao trùm của CNTB là liên tục tìm kiếm cách tối đa hóa lợi ích của các cá thể một cách hợp lý để có thể cạnh tranh thành công trên thị trường<sup>13</sup>. Muốn cạnh tranh tốt, thị trường phải hướng đến đảm đông và đến nhu cầu của từng cá nhân. Bởi vậy, cá nhân được nghiên cứu, tìm hiểu và đề cao trong kinh tế thị trường.

Yếu tố thứ ba của xã hội châu Âu hiện đại là quốc gia-nhà nước (nation-state). Đây là yếu tố gây nhiều tranh cãi bởi vì nó xung đột với các giá trị của chủ nghĩa duy lý và chủ nghĩa cá nhân. Dưới đây là một định nghĩa gần đây về quốc gia-nhà nước: "*Quốc gia-nhà nước là một thiết chế đại diện cho quyền lực chính trị trong xã hội hiện đại, một thực thể chính trị mang tính chủ quyền toàn vẹn, phi cá nhân, với quyền công pháp tối cao trong phạm vi một lãnh thổ được xác định, quyền pháp chế áp đặt lên người dân và được các công dân ủng hộ. Đây là một thể chế đặc biệt có nguồn gốc từ kết hợp giữa một bên là cơ quan chính trị mang tính*

<sup>12</sup> Martinelli, Alberto, *Transatlantic Divide - comparing American and European Society*, Oxford University Press, 2007.

<sup>13</sup> Nt, tr.13.

*toàn vẹn chủ quyền, tự trị, tập trung với một bên là một cộng đồng gắn bó với nhau về ngôn ngữ, dòng máu, truyền thống, hồi ức tập thể*"<sup>14</sup>

Ở châu Âu, nguy cơ nhà nước tập trung áp đảo tự do cá nhân luôn được đặt dưới sự kiểm soát của các thể chế dân chủ đại diện, tức là hệ thống bầu ra những người đủ phẩm chất lãnh đạo đại diện cho lợi ích và mong muốn của công dân trong bối cảnh tam quyền phân lập, dựa trên sự đồng thuận của người dân và phát triển nhằm bảo vệ cho những quyền cơ bản của người dân.

Yếu tố thứ tư của xã hội châu Âu là tính *dân chủ đại diện*. Đây không phải là yếu tố mới xuất hiện mà nó là truyền thống có nguồn gốc từ các thành bang Hy Lạp, chế độ cộng hòa La Mã, và những thành phố tự do thời Trung cổ ở Ý, Đức, Flanders. Tính dân chủ đại diện được thực thi qua một loạt các thể chế như các Nghị viện, luật theo đa số trong chính phủ, đồng thời bảo vệ quyền lợi các nhóm thiểu số, bầu cử tự do theo chu kỳ, tam quyền phân lập, tự do báo chí và liên tục đổi mới thiết chế cho phù hợp với bối cảnh mới.

Một yếu tố quan trọng gây ảnh hưởng đáng kể đến xã hội châu Âu hiện đại vẫn là *Nhà thờ Thiên Chúa giáo*, vốn có vai trò then chốt đối với văn hóa cũng như đối với

truyền thống xây dựng thể chế ở châu Âu. Nhà thờ Thiên Chúa giáo tạo ra những thiết chế lâu đời nhất và kéo dài nhất trong lịch sử nhân loại<sup>15</sup>.

## ***1.2. Những vấn đề của xã hội châu Âu và quá trình hướng đến một xã hội liên kết, thống nhất có điều tiết***

Do xã hội luôn không ngừng vận động và phát triển, châu Âu đã và đang đối diện với những quá trình xã hội có khả năng gây xung đột. *Thứ nhất* là chiều cạnh chính trị của châu Âu hiện đại, đặc biệt kể từ khi hệ thống XHCN sụp đổ và những xung đột chính trị giữa hai hệ thống dường như chấm dứt. Tuy nhiên, những tàn dư của quá khứ như chủ nghĩa dân tộc hiếu chiến, bảo hộ kinh tế, chế độ chuyên chế dường như đã cáo chung luôn có nguy cơ trở dậy bất cứ lúc nào. Châu Âu luôn tìm cách kiểm soát để những yếu tố này không có cơ quay trở lại. *Thứ hai* là chiều cạnh kinh tế - xã hội, trong đó quá trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa kéo dài, với thời điểm, thời lượng và hệ quả khác nhau ở từng quốc gia châu Âu. Mặc dù quá trình này khác nhau ở từng nước, nhưng với xu thế hội nhập kinh tế và áp dụng tiến bộ kỹ thuật, các xã hội và văn hóa khác biệt ngày càng giống nhau và tiến tới sự đồng nhất. *Thứ ba*, xã hội châu Âu, cũng như các xã hội khác, đang đứng trước làn sóng toàn cầu hóa với xu thế giảm thiểu sự khác biệt giữa các quốc gia vốn có các thể chế kinh tế

<sup>14</sup> Martinelli Alberto, *Transatlantic Divide - comparing American and European Society*, Oxford University Press, 2007, tr. 14.

<sup>15</sup> Nt, tr.15.

và chính trị giống nhau. *Thứ tư*, xu hướng hội nhập xã hội ở EU hiện nay được coi là kết quả của các chính sách từ EU hơn là những thay đổi mang tính “tự phát” khi các bộ óc đầy sáng tạo của EU đã xây dựng nên một không gian kinh tế chung tạo thuận lợi cho việc trao đổi nguồn lực con người, vốn, hàng hóa, dịch vụ, và quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa tạo đà cho xã hội châu Âu tiến tới sự đồng nhất ngày càng tăng. Một số các thể chế chính trị chung như Hội đồng Châu Âu, Ủy ban Châu Âu, Nghị viện Châu Âu, Tòa án Tối cao, Ngân hàng Trung ương Châu Âu và đồng Euro chính là những cơ quan có chức năng gắn kết xã hội châu Âu với nhau. Như vậy, châu Âu là một ví dụ rõ nét nhất cho thấy “bàn tay của người quản

lý” trong việc xây dựng nên một xã hội đa dạng có tổ chức, có trật tự trên cơ sở tự nguyện của người dân.

**II. Phương pháp điều phối mở (OMC)**

**- hướng tiếp cận mới trong quản lý xã hội ở châu Âu**

Như trên đã nói, xã hội châu Âu bao gồm nhiều yếu tố, trong đó có những yếu tố mới được hình thành. Mặc dù phát triển xã hội được coi là mang tính tự nhiên, quản lý và điều tiết xã hội theo những định hướng phát triển phù hợp và tiên tiến thể hiện sự trưởng thành và tiến bộ của xã hội đó. Dưới đây chúng tôi sẽ xem xét một mô hình mới trong quản lý xã hội mang tính toàn EU - Mô hình Phương pháp điều phối Mở (Open Method of Coordination - OMC)

**Bảng 1: Các yếu tố phát triển xã hội ở châu Âu và khả năng quản lý**

Các yếu tố trong phát triển xã hội	Phạm trù	Khả năng quản lý, điều tiết
Liên kết kinh tế	Kinh tế, dân số	Có
Bất bình đẳng	Giai cấp, giai tầng xã hội, dân số	Có
Gia đình	Tổ chức xã hội, dân số	Không rõ ràng
Thiết chế chính trị	Thiết chế xã hội	Có
Phúc lợi xã hội	Giai cấp, dân số	Có
Thay đổi giá trị	Văn hóa	Không rõ ràng
Di cư	Dân số	Không rõ ràng

EU hiện đang hướng đến một xã hội nơi mọi cá nhân đều được tham gia vào các quá trình xã hội, đề xuất các sáng kiến, tham gia vào việc đưa ra các quyết định. Mặt khác, EU tăng cường chính sách tập trung, hướng

đến một sự đồng bộ trong quản lý kinh tế, xã hội trong khuôn khổ EU, hạn chế các quốc gia thành viên tự chủ trong thiết kế hệ thống an sinh xã hội. Trong vòng hai thập kỷ qua, an sinh xã hội của nhiều nước đã bị cắt giảm

đáng kể, và đó được coi là hệ quả của các chính sách từ EU<sup>16</sup>. Trong khi đó, các quốc gia EU dường như đang muốn duy trì quyền lực xây dựng hệ thống an sinh xã hội của mình. Trong bối cảnh đó, Phương pháp điều phối Mở (OMC) được coi là biện pháp trung dung, hay là biện pháp quản lý “mềm”, là “con đường thứ ba”, dung hòa hai mô hình truyền thống của châu Âu là mô hình có điều tiết nhà nước dân chủ xã hội và mô hình thị trường tự do. OMC được áp dụng cho các chính sách kinh tế, việc làm và xã hội, và được coi là “*một viễn cảnh mới và là một phong cách quản lý mang tính cách mạng đầy tiềm năng của EU*”<sup>17</sup>.

### II.1. Vài nét về cơ cấu của OMC

OMC trao quyền hạn nhiều hơn cho các nước thành viên, các cộng đồng, tổ chức và cá nhân địa phương. Trong mô hình quản lý “cô điển”, bộ ba quyền lực của EU gồm Ủy ban Châu Âu, Hội đồng Châu Âu và Nghị viện Châu Âu đóng vai trò quan trọng trong lập chính sách, trong đó Ủy ban Châu Âu thường đưa ra chính sách, Hội đồng Châu Âu và Nghị viện Châu Âu thông qua chính sách. Kể từ cuối những năm 1980, Nghị viện Châu Âu được trao quyền lực nhiều hơn và có thể sánh cùng Hội đồng Châu Âu trong việc thông qua quyết sách (Hiệp ước Amsterdam và Nice). Tòa án Châu Âu xét xử

các vụ vi phạm theo luật của EU. Các nước thành viên có thể yêu cầu Tòa án xem xét liệu quyết định của các thiết chế EU có tuân theo các điều khoản trong các hiệp ước hay không. Mặc dù quyền tư pháp của Tòa án Châu Âu còn hạn chế, tổ chức này đóng vai trò quan trọng trong việc giải thích và đảm bảo luật lệ của EU và phát triển luật xã hội của EU. Trong khi đó, OMC là một công cụ gắn kết giữa các thiết chế chủ chốt của EU với các quốc gia thành viên thông qua việc thường kỳ giám sát, đánh giá, và đánh giá chéo (peer review) các sáng kiến, hoạt động của các nước thành viên trong thực hiện các mục tiêu do EU đề ra. Hiện nay, hai chương trình xã hội của EU là chương trình việc làm và bảo trợ xã hội được thực thi đậm nét trong khuôn khổ OMC.

Ở cấp EU có hai thiết chế chịu trách nhiệm trực tiếp là Ủy ban Việc làm và Ủy ban Bảo trợ xã hội. Mỗi ủy ban gồm 2 đại diện của mỗi quốc gia thành viên và 2 đại diện từ Ủy ban Châu Âu. Các ủy ban có thể mời đại diện từ các nhóm lợi ích khác nhau, từ các NGO, cũng như các nhà khoa học, tuy nhiên, vai trò của họ trong quá trình đưa ra quyết định không được quy định cụ thể<sup>18</sup>.

Các quốc gia thành viên phải nộp lên Ủy ban Châu Âu Chương trình Cải cách Quốc gia và Báo cáo Chiến lược Quốc gia liên quan đến việc làm, tham dự xã hội và bảo trợ xã hội. Những báo cáo này còn được

<sup>16</sup> Buchs, Milena, *New governance in European social policy - The open method of coordination*, Palgrave Macmillan, 2007, tr.1.

<sup>17</sup> Buchs, dd, tr.3.

<sup>18</sup> Buchs, Milena, dd, tr. 29.

gọi là Kế hoạch hành động Quốc gia và được thực hiện với chu kỳ 3 năm. Cùng tham gia thực hiện các kế hoạch quốc gia còn có các đối tác xã hội, NGO và đại diện các vùng khác nhau. Ủy ban Châu Âu và Hội đồng Châu Âu cứ 3 năm một lần ra báo cáo đánh giá tiến bộ của từng quốc gia trong việc cải thiện hệ thống xã hội đã được đưa ra trong kế hoạch. Báo cáo cũng xác định được những kinh nghiệm tốt nhất cũng như dở nhất mà các thành viên đưa ra, đồng thời đưa ra kiến nghị từ EU. Đây được coi là một phương thức để các nước thành viên “học tập kinh nghiệm” lẫn nhau. Trong khuôn khổ OMC, Nghị viện Châu Âu không đóng vai trò chính thức và mà chỉ hiện diện như một thiết chế cố vấn trong trường hợp cần thiết nhưng không có quyền ra quyết định<sup>19</sup>

Các quốc gia thành viên đóng vai trò quan trọng trong việc quyết định các chương trình OMC và có thể đưa ra các sáng kiến, các cải tiến. Một số các đề xuất được coi là thành công được đưa ra bởi Anh, Thụy Điển, Đan Mạch, Hà Lan.

Bản thân các quốc gia thành viên có quyền đưa ra các mục tiêu của mình. EU đặc biệt quan tâm đến tính đồng thuận trong nội bộ các quốc gia và không áp đặt yêu cầu nếu như các thành viên không đồng ý. EU khuyến khích tư vấn và trưng cầu ý kiến của các nhóm cộng đồng, các đối tác xã hội, NGO và thành viên của “xã hội dân sự”

nhằm đưa ra những mục tiêu phù hợp hơn cả với xã hội sở tại mà vẫn nằm trong mục tiêu chung của EU. Các quốc gia thành viên có thể đàm phán song phương hoặc đa phương với Ủy ban Châu Âu về mục tiêu OMC.

Ngoài các thiết chế chính thức, các tổ chức “xã hội dân sự”, EU khuyến khích các hoạt động kết nối xã hội, tạo thành mạng xã hội. Một trong những chương trình đó là Social Dialogue (đối thoại xã hội), được áp dụng trong việc hỗ trợ tìm kiếm việc làm. Theo báo cáo gần đây, các ông chủ, công nhân và chính phủ sử dụng Social Dialogue để khuyến khích những giải pháp linh hoạt nhằm hỗ trợ người lao động ổn định việc làm và tìm việc làm trong bối cảnh khủng hoảng. Một trong những thiết chế hiện được sử dụng là European Works Councils (Hội đồng Việc làm Châu Âu), là một diễn đàn nơi các nhà quản lý doanh nghiệp và người lao động có thể trao đổi, tham vấn cho nhau về các vấn đề liên quan đến việc làm. EU khuyến khích đối thoại xã hội giữa Công đoàn với đại diện chủ doanh nghiệp trong việc thoả thuận để thống nhất về phạm vi hoạt động nhờ đó cùng nhau cải thiện chất lượng công việc. Trong năm 2011, diễn đàn này đã đề ra rất nhiều vấn đề và các bên đã đạt được nhiều thoả thuận liên quan đến điều kiện việc làm, giảm sức ép tâm lý đối với các bên. Ủy ban Châu Âu đã công bố báo cáo về mối quan hệ công nghiệp ở châu Âu năm 2010 cho thấy nhiều cuộc đối thoại đã có hiệu quả tích cực,

<sup>19</sup> Buchs, dd, tr. 30.

đảm bảo tính bền vững mưu sinh cho người lao động.

## II.2. “Mô hình xã hội châu Âu” và “hướng đi thứ ba”

Châu Âu nổi lên hai mô hình xã hội cơ bản: “dân chủ xã hội cổ điển” (chủ nghĩa xã hội dân chủ) và “chủ nghĩa tự do mới”. OMC được coi dựa trên “con đường thứ ba”, là sự dung hòa của hai mô hình đã tồn tại trong một thời gian dài<sup>20</sup>. Chiến lược “con đường thứ ba” được thúc đẩy bởi bối cảnh xã hội thay đổi bao gồm trào lưu toàn cầu hóa, nền kinh tế tri thức, các công nghệ mới, vai trò của phụ nữ và cá nhân ngày càng tăng. Các nhà nghiên cứu cho rằng những thay đổi này khiến xã hội trở nên phức tạp hơn, linh hoạt hơn và khả năng điều hành xã hội của các nhà nước trung tâm sẽ bị hạn chế<sup>21</sup>. Do đó nhà nước phải thúc đẩy năng lực tự tổ chức, tự điều hành của các cộng đồng và cá nhân. “Con đường thứ ba” là thiết kế nhằm xây dựng các chính sách xã hội đối phó lại những biến động, điều hòa mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường, xã hội dân sự và các cá nhân. Nhà nước sẽ không chỉ là thiết chế trao quyền tự do và thúc đẩy thị trường như trong chủ nghĩa thị trường tự do kiểu Anh hay tích cực can thiệp vào kinh tế và xã hội như trong xã hội dân chủ kiểu Đức. Nhà nước có vai trò thúc đẩy, khuyến khích, điều hòa và hỗ trợ tính tự chủ của toàn xã hội, đó là một

“nhà nước đầu tư cho xã hội”. Mô hình quản lý xã hội mới này hướng tới việc hạn chế quyền lực từ trung ương và các trách nhiệm chính trị dần chuyển sang chính quyền cấp khu vực và địa phương, có sự tham gia của các “bên thứ ba” bao gồm các tổ chức cộng đồng, xã hội dân sự.

Năm 1994, Ủy ban Châu Âu ra Sách Trắng, trong đó xác định “mô hình xã hội châu Âu” dựa trên tập hợp các giá trị chung “dân chủ và quyền cá nhân, tự do thỏa thuận tập thể, kinh tế thị trường, bình đẳng về cơ hội cho tất cả, phúc lợi xã hội và đoàn kết”<sup>22</sup>

Như vậy có thể thấy rằng, chiến lược “con đường thứ ba” (nằm giữa mô hình chủ nghĩa xã hội dân chủ và mô hình thị trường tự do) chính là nền tảng để xây dựng nên “mô hình xã hội châu Âu”, được đề xuất từ đầu những năm 1990.

## II.3. OMC trong hoạt động hỗ trợ việc làm và ASXH

Để thực hiện các mục tiêu xã hội, Ủy ban Châu Âu ra một chương trình hành động cụ thể có tên “Một chương trình xã hội đổi mới: cơ hội, tiếp cận và đoàn kết ở châu Âu thế kỷ 21” (Renewed Social Agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe). Chương trình này đề ra một cách tiếp cận mới nhằm đạt được các mục tiêu xã hội đề ra gọi là Biện pháp điều phối

<sup>20</sup> Buchs, dd, tr.39.

<sup>21</sup> Buchs, dd, tr.40.

<sup>22</sup> European Commission, *European Social policy: a way forward for the Union*; A White Paper, COM (94) 333, 27/7/1994, tr. 12.

mở (Open Method of Coordination - OMC), bắt đầu được sử dụng từ năm 2000. Các nước thành viên sử dụng OMC nhằm phối hợp các nỗ lực của họ đối phó với các thách thức của biến động xã hội và giúp các cộng đồng dân cư làm quen với những thay đổi trong hệ thống ASXH. Hiện nay, nội dung ASXH được Ủy ban Châu Âu nhấn mạnh và trợ giúp là: 1) Nghèo đói và ngoài lề xã hội; 2) Y tế; 3) Chăm sóc dài hạn; 4) Hưu trí. Thông qua OMC, EU đưa ra khuôn khổ cho chiến lược phát triển quốc gia liên quan đến ASXH và đầu tư xã hội. Các nước thành viên sẽ đề ra các mục tiêu mang tính định lượng của từng quốc gia (chẳng hạn với nghèo đói có thể chú trọng tới nghèo ở trẻ em, nghèo ở người đi làm, nghèo ở người già).

#### **II.4. Công cụ tài chính**

Công cụ tài chính quan trọng nhất để thực hiện mục tiêu xã hội mà chiến lược Lisbon đề ra là Quỹ Xã hội Châu Âu (European Social Fund - ESF). Hàng năm ESF dành 10 tỉ euro cho các chương trình tìm kiếm việc làm, đặc biệt cho những người khó khăn khi tìm việc<sup>23</sup>. Châu Âu gọi đây là chương trình đầu tư cho con người. Ủy ban Châu Âu và các nước thành viên EU đề ra các ưu tiên của ESF và cách thức hỗ trợ tài chính. Một trong những ưu tiên là hỗ trợ công nhân có thêm các kỹ năng mới và hỗ

trợ các doanh nghiệp đề ra các phương pháp làm việc mới. Những ưu tiên khác bao gồm tăng cường khả năng tiếp cận việc làm giúp các thanh niên tìm việc khi tốt nghiệp trường học, đào tạo công nhân có tay nghề thấp, đào tạo nghề và giáo dục thường xuyên cho tất cả người dân. Một hướng ưu tiên nữa là giúp các nhóm dân cư kém may mắn tìm được việc làm. Đây là hướng trùng hợp với mục tiêu “không có người ở bên lề xã hội” (social inclusion) mà Europe 2020 đề ra.

ESF không phải là một cơ quan giới thiệu việc làm. Đây là nơi cấp kinh phí cho các dự án liên quan đến việc làm ở cấp vùng, khu vực, quốc gia: từ những dự án nhỏ do các hội từ thiện địa phương tiến hành giúp người tàn tật tìm được việc làm phù hợp với các dự án cấp quốc gia hỗ trợ đào tạo nghề cho mọi người dân.

#### **II.5. Công cụ đánh giá và giám sát**

Việc giám sát các dự án chương trình hỗ trợ xã hội để không đi chệch mục tiêu “tăng trưởng, việc làm, phát triển thông minh, bền vững và không có người bên lề” là hoạt động được Ủy ban Châu Âu quan tâm. Tháng 2/2013, Ủy ban Châu Âu ra thông báo về “Đầu tư xã hội cho Tăng trưởng và Liên kết”, trong đó đưa ra hướng dẫn cho các quốc gia thành viên sử dụng hỗ trợ tài chính từ EU (Quỹ Xã hội) một cách có hiệu quả nhất. Ủy ban Châu Âu giám sát chặt chẽ việc thực hiện hệ thống ASXH của các nước

<sup>23</sup> Xem: European Social Fund, <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=en>

thành viên thông qua European Semester (ES-niên khóa châu Âu). ES là chu kỳ điều phối chính sách kinh tế của châu Âu trong vòng 1 năm. Hàng năm, Ủy ban Châu Âu phân tích chi tiết các chương trình cải cách kinh tế và tái cấu trúc của các nước thành viên và đưa ra khuyến nghị cho kỳ hạn 12-18 tháng tiếp theo. ES bắt đầu khi Ủy ban thông qua Khảo sát Tăng trưởng hàng năm (Annual Growth Survey), thường vào cuối năm, trong đó có việc đề ra những hướng ưu tiên cho năm tới. Vào tháng 3, EU đưa ra hướng dẫn cho các nước thành viên dựa trên Khảo sát Tăng trưởng hàng năm. Cuộc gặp mùa xuân của Hội đồng Châu Âu sẽ chú trọng tới: 1) Khái quát tình hình kinh tế vĩ mô; 2) Tiến bộ đối với 5 mục tiêu cấp độ EU; 3) Tiến bộ đạt được thông qua các sáng kiến ở các cấp. Tháng 4, các quốc gia thành viên nộp lên EU kế hoạch về chi tiêu ngân sách công (theo chương trình mục tiêu mà EU đề ra về ngân sách công có tên gọi Stability or Convergence Programmes - Chương trình Ổn định và Đồng quy) và các hướng cải cách và biện pháp để thực hiện mục tiêu phát triển thông minh, bền vững và không có người bên lề. Tháng 5/6 Ủy ban đánh giá những chương trình này và đưa ra khuyến nghị cho từng quốc gia. Hội đồng Châu Âu cũng tham gia thảo luận và Hội đồng thông qua gói khuyến nghị chính sách trước khi quyết định ngân sách cho năm tiếp theo.

Vào cuối tháng 6 hoặc đầu tháng 7, Hội đồng sẽ khẳng định khuyến nghị dành cho từng nước thành viên.

Các cuộc gặp bộ trưởng về các vấn đề chính sách là hết sức quan trọng cho quá trình peer review (xem xét chéo- các quốc gia đánh giá lẫn nhau) và giám sát các mục tiêu của EU.

Trong quá trình đánh giá các mục tiêu chung, công cụ phân tích khoa học đóng vai trò quan trọng. Các quốc gia thành viên sử dụng nguồn dữ liệu khoa học và chỉ tiêu chung, nhờ đó mới đánh giá được mức độ thành công hoặc chưa thành công của một chính sách chung. Đây là nội dung thuộc Chương trình Việc làm và Đoàn kết xã hội (Programme for Employment and Social Solidarity - PROGRESS) với sự tham gia của rất nhiều nhà khoa học nhằm sử dụng các phương pháp và dữ liệu khoa học để đánh giá thực trạng của các chương trình xã hội.

### **Kết luận**

Có thể thấy phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội là một đề tài hết sức rộng lớn. EU, với đặc điểm xã hội đầy đa dạng của 27 quốc gia thành viên, đang hướng tới xây dựng một xã hội có liên kết mang tính thống nhất, đồng thuận. Mục tiêu này được xác lập và thực hiện trên cơ sở có điều tiết và quản lý chặt chẽ nhờ các công cụ chính sách, hành chính, tài chính và giám sát. Hoạt động quản lý xã hội ở EU được minh họa thông qua các chương trình mục tiêu về ASXH thống nhất trên toàn EU.