

BÀI HỌC KINH NGHIỆM TRONG VIỆC PHÁT HUY VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI Ở THỤY ĐIỂN

TS. Trương Thị Hồng Hà

Viện Nhà nước và Pháp luật

Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh

Thụy Điển là một nước điển hình của mô hình an sinh xã hội kiểu Scandivian: phúc lợi xã hội được phân phối toàn diện cho mọi người dân. Trong quá trình quản lý, nhà nước Thụy Điển đã có nhiều cuộc cải cách để khẳng định vai trò của mình đối với phát triển xã hội, đảm bảo nhà nước Thụy Điển là nhà nước có phúc lợi xã hội dành cho người già, trẻ em, người khuyết tật, người cô đơn lớn hơn bất cứ một nước nào khác trên thế giới. Phát triển xã hội của Thụy Điển được xem là thành công của các nhà nước thể hiện vai trò của mình trong quản lý và phát triển xã hội. Qua nghiên cứu thực tiễn hoạt động quản lý xã hội và phát triển xã hội ở Thụy Điển có thể rút ra được bài học kinh nghiệm như sau:

Thứ nhất, vấn đề xã hội và quản lý phát triển xã hội của Thụy Điển tập trung vào những thiết chế cơ bản nhất của xã hội, đó là vấn đề quản lý, phát triển giáo dục, chăm sóc người già, trẻ em và người khuyết tật. Vấn đề môi trường, văn hóa, kinh tế, an ninh quốc phòng được đặt ra ngoài khái niệm xã

hội, song được xem là những yếu tố ảnh hưởng quan trọng đến phát triển xã hội.

Thứ hai, để phát triển các vấn đề xã hội nêu trên, vai trò của nhà nước được xác định ở mức tối đa và chi phối tới các thiết chế khác trong xã hội. Kinh tế thị trường, các tổ chức xã hội dân sự vừa là yếu tố tác động đến phát triển xã hội, vừa nhận được sự quản lý, chi phối của nhà nước khi các thiết chế này tham gia quản lý và phát triển xã hội. Bên cạnh đó, về lịch sử, Thụy Điển là nhà nước gắn với Nhà thờ. Nhà thờ tham gia nhiều vào các hoạt động xã hội như giáo dục, chăm sóc tinh thần. Do đó, để khẳng định vai trò của mình trong việc phát triển công tác xã hội, nhà nước luôn chú trọng tới vai trò của Nhà thờ và mối quan hệ phối kết hợp giữa nhà nước và Nhà thờ để đạt được hiệu quả cao nhất cho các hoạt động xã hội.

Thứ ba, yếu tố gia đình là nhân tố không thể bỏ qua được vì phát triển xã hội của mỗi quốc gia ảnh hưởng từ mỗi xã hội, truyền thống văn hóa, thị trường và đạo đức mà trong đó gia đình được xem là một nhân tố

ảnh hưởng đến việc phát huy vai trò của nhà nước trong quản lý và phát triển xã hội.

Ở Thụy Điển, khi xã hội phát triển, biến đổi đã chứng minh có sự thay đổi trong vai trò của người phụ nữ, từ người làm việc không công cho gia đình, chăm sóc người già, trẻ em của gia đình mình không được trả lương thì ngày nay công việc này được Nhà nước đảm nhận. Việc Nhà nước trả tiền cho các dịch vụ chăm sóc người già, trẻ em được xem là vai trò, chức năng đương nhiên của nhà nước Thụy Điển.

Với nhận thức như vậy, để phát huy được vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực xã hội, đảm bảo cho người phụ nữ được tham gia các công việc trong xã hội, nhà nước Thụy Điển đã tiến hành các biện pháp sau:

Thứ nhất: Xây dựng các tổ chức chăm sóc trẻ: thành lập hệ thống các trường học trong đó đầu tư cho hệ thống trường mầm non gắn với trường tiểu học.

Việc không tách trường mầm non và tiểu học làm cho việc giáo dục và chăm sóc trẻ ở lứa tuổi này đạt được hiệu quả hơn. Trẻ em được khuyến khích đến trường, gia đình có thể gửi trẻ và đón trẻ trong thời gian linh hoạt mà không bị tính phí vì đón muộn và gửi sớm hơn giờ quy định. Số lượng và chất lượng, năng lực và trình độ người trông trẻ được chú trọng tăng lên. Bên cạnh đó, việc nâng cao chất lượng giáo dục được đề ra một cách cụ thể. Trẻ em không chỉ được chăm sóc về sức khỏe, phát triển thể chất mà còn

được giáo dục ngay từ trong trường mầm non và tiểu học về giá trị cuộc sống, về dân chủ, nhân quyền và bình đẳng.

Thứ hai: Thiết lập hệ thống thuế phù hợp

Năm 1972 đặt dấu ấn quan trọng của Thụy Điển: thuế cá nhân thay thế cho thuế gia đình trước đây, trong đó thu nhập 100kr một mức, và trên 100kr được đánh thuế cao hơn. Đây là một bước đột phá trong việc xây dựng hệ thống thuế ở Thụy Điển, thể hiện sự lựa chọn chính trị của nhà nước Thụy Điển khi đánh thuế vào người lao động. Ở Thụy Điển người dân luôn phải nộp thuế, và cao gấp đôi mức thuế trung bình trên thế giới. Một phần lớn từ thuế được sử dụng cho dịch vụ chăm sóc trẻ em và các dịch vụ xã hội khác mà Nhà nước đảm nhận.

Thứ ba: Mở rộng dịch vụ chăm sóc của Nhà nước cho các hoạt động xã hội, cụ thể: chăm sóc trẻ em, chăm sóc y tế, chăm sóc người già, chăm sóc người khuyết tật...

Với xu thế mới này, nhiều phụ nữ làm việc không lương đã chuyển vào khu vực làm việc có lương. Có nghĩa là việc chăm sóc người già và trẻ em trong gia đình cũng được Nhà nước trả lương. Tuy nhiên, thực tế những năm 70 của thế kỷ 20, chất lượng của các dịch vụ này kém: diện tích nhà trường, bệnh viện nhỏ, các trung tâm chăm sóc người già ít và thiếu phương tiện, do đó cả xã hội và nhà nước đều mong muốn cải thiện các điều kiện của khu vực này. Một vấn đề

đặt ra đó là: Ai có thể tham gia vào các dịch vụ này trong khi Nhà nước vẫn muốn giữ vai trò chủ đạo, song ngân sách Nhà nước và các nguồn lực do Nhà nước nắm giữ lại hạn hẹp? Đến năm 1980 việc chấm dứt mở rộng khu vực công được đặt ra với mục đích đưa khu vực tư nhân vào để tăng sức cạnh tranh và nâng cao chất lượng các dịch vụ xã hội. Đặc biệt, trong lĩnh vực chăm sóc trẻ em ở Thụy Điển cũng có sự biến đổi về tư duy và nhận thức. Pháp luật hiện hành của Thụy Điển quy định người phụ nữ được dành 18 tháng nghỉ khi sinh con. Tuy nhiên, việc nghỉ và chăm sóc này không chỉ là nhiệm vụ của người phụ nữ mà được chia làm 3 giai đoạn: Giai đoạn 1: người phụ nữ; Giai đoạn 2: người chồng; và Giai đoạn 3: hai người thỏa thuận và quyết định. Tương tự như vậy, đối với người già, nếu họ không muốn vào các trung tâm chăm sóc người già mà tự nguyện ở nhà để con, cháu chăm sóc thì việc chăm sóc và các dịch vụ khác cho người già đó sẽ do con, cháu họ đảm nhiệm cũng được Nhà nước trả lương và các chi phí khác.

Thứ tư: Xây dựng chính sách xã hội đối với người thất nghiệp.

Trong việc quản lý phát triển xã hội, nhà nước Thụy Điển quan tâm đến việc xây dựng mô hình Thụy điển về thị trường lao động liên quan trực tiếp đến vấn đề trợ cấp thất nghiệp. Để được hưởng trợ cấp thất nghiệp của Nhà nước, trong từng thời điểm cụ thể, pháp luật Thụy Điển có quy định các điều kiện được hưởng trợ cấp thất nghiệp,

điều kiện đó phụ thuộc vào các yếu tố như người lao động phải lao động liên tục trong 12 tháng và phải là người có đóng bảo hiểm thất nghiệp. Trong mô hình thị trường lao động Thụy Điển, Nhà nước phải trả trợ cấp thất nghiệp, trong đó giới chủ chỉ phải trả 3 tháng lương.

Thứ năm: Phát huy vai trò của nhà nước là chủ thể quyền lực: phân bổ nguồn lực trong xã hội cho việc quản lý và phát triển xã hội.

Nhà nước tồn tại trong xã hội với tư cách là một trong ba trụ cột chính: nhà nước, thị trường và xã hội dân sự. Trong ba trụ cột đó, nhà nước và thị trường có thể thay thế cho nhau và có thể tác động qua lại với nhau rõ ràng nhất. Do đó, khi phát triển thị trường không thể bỏ qua vai trò của nhà nước, bởi lẽ nhà nước đứng ra để sửa chữa những gì không hoàn hảo của thị trường. Ví dụ, khi sự phát triển của thị trường làm cho nhiều người lao động bị rơi vào tình trạng mất việc và thất nghiệp thì nhà nước phải trợ cấp thất nghiệp, nhờ vậy mà người lao động mới tồn tại và sống sót được, nhất là trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế.

Thứ sáu: Phân quyền cụ thể cho các cơ quan nhà nước khi quản lý các vấn đề xã hội.

Các cơ quan trong nhà nước Thụy Điển được xây dựng theo mô hình hình thang, Nhà nước ở cấp trung ương, tỉnh và cấp cơ sở. Ba cấp ở Thụy Điển được coi là ba thực thể độc lập. Ở Trung ương có Nghị viện, địa

phương và tỉnh có Hội đồng Nhân dân được bầu trực tiếp ở địa phương. Số lượng dân quyết định số đại biểu ở cấp cao hơn. Chính quyền địa phương tham gia trực tiếp vào các hoạt động xã hội và quản lý xã hội tách biệt với chính quyền trung ương, do cả chính quyền địa phương và chính quyền trung ương được coi là thực thể độc lập. Sự độc lập đó thể hiện cơ bản như sau: Chính quyền trung ương chỉ có ảnh hưởng đến chính quyền địa phương qua hai công cụ: pháp luật và ngân sách. Bên cạnh đó, mối quan hệ giữa Nghị viện và Chính phủ cũng được xác định. Trong các đạo luật về xã hội của Thụy Điển, việc phân định lĩnh vực nào Nghị viện ban hành và lĩnh vực nào Chính phủ ban hành đều rất rõ ràng. Điều này đã khắc phục được thực trạng Nghị viện dành quyền cho Chính phủ trung ương quá nhiều. Bên cạnh đó, Nghị viện phải hết sức nghiêm khắc trong việc ủy quyền cho các chủ thể khác ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Chương 2, Hiến pháp Thụy Điển ghi nhận nguyên tắc những công việc nào nhất thiết Nghị viện không được ủy quyền. Do đó, tuân thủ nguyên tắc này, Nghị viện sẽ không tùy tiện ủy quyền và các cơ quan được ủy quyền trong các trường hợp được phép sẽ phải hết sức thận trọng khi thực hiện.

Điều này cho thấy sự khác nhau của Thụy Điển và Việt Nam:

+ Chính quyền trung ương không có quyền yêu cầu chính quyền địa phương phải làm cái gì và không được làm cái gì.

+ Hoạt động của chính quyền địa phương dưới sự điều chỉnh của pháp luật do chính quyền trung ương ban hành nên ngoài luật ra, chính quyền địa phương không thể bị chính quyền trung ương yêu cầu làm hay không làm thêm một việc gì.

Như vậy, việc trao quyền chủ động cho các chính quyền địa phương đã dẫn đến hiệu quả hoạt động quản lý xã hội và chất lượng hoạt động xã hội ở từng địa phương có sự cạnh tranh. Bởi lẽ, trên cơ sở pháp luật, có sự phân định rõ ràng, nên cùng là chăm sóc trẻ em song mỗi địa phương lại có các cách thức tổ chức khác nhau nên tính phù hợp và hiệu quả được thể hiện rõ nét trong thực tiễn. Điều này cũng khẳng định được giá trị của việc Nhà nước trao quyền tự trị cho chính quyền địa phương là hợp lý.

Hơn nữa, ở Thụy Điển, Nhà nước xác định mô thức quản lý phát triển xã hội: nghĩa vụ của chính quyền và quyền của người thụ hưởng. Theo mô thức này, khi Luật đã quy định về quản lý và triển khai các hoạt động xã hội thuộc trách nhiệm của chính quyền địa phương thì người dân bất cứ khi nào cần đều có quyền yêu cầu và cơ quan nhà nước ở địa phương phải có nghĩa vụ đáp ứng. Nếu chính quyền địa phương không đáp ứng thì có thể bị nhận các chế tài nhất định.

Thứ bảy: Nhà nước phát huy công cụ ngân sách cho hoạt động xã hội.

+ Trong tổng ngân sách của chính quyền địa phương, thuế chiếm 69%;

+ Trợ cấp của chính quyền trung ương là 14%;

+ Nguồn thu phí và lệ phí của người dân đến sử dụng dịch vụ công là 12%;

+ Cung cấp các dịch vụ, hợp đồng và nguồn thu khác là 5%.

Ở thành phố Lund, chi tiêu ngân sách của chính quyền địa phương như sau: “30% là giáo dục; 40% chăm sóc xã hội: người già, trẻ em và người khuyết tật. Lương: Lao động trong mẫu giáo 16%; trả lương cho người làm việc trong các tổ chức chăm sóc xã hội 40%”¹.

Mặc dù có sự tự trị của chính quyền địa phương, song trên thực tế, địa phương vẫn nhận được sự cung cấp lại của chính quyền trung ương trong việc sử dụng ngân sách vì có những trường hợp phải xây nhà xã hội (trung tâm dưỡng lão, trường mầm non, trường tiểu học) mà ngân sách địa phương không đáp ứng được.

Thứ tám: Nhà nước tăng cường vai trò quản lý phát triển xã hội thông qua các công cụ giám sát.

Vấn đề quản lý phát triển xã hội của Thụy Điển được xác định theo nguyên tắc có giao quyền thì phải có giám sát chặt chẽ. Một trong những phương pháp giám sát hữu hiệu là thông qua những người được bầu cử. Do đó, điều tất yếu là các đại biểu Quốc hội phải thực hiện chức năng giám sát (đây là

trách nhiệm đương nhiên của đại biểu Quốc hội đối với người dân). Ngoài ra, người dân cũng có quyền giám sát bằng khiếu nại hoặc khởi kiện. Tuy nhiên, hai nhóm người yếu thế trong xã hội như: người khuyết tật và người già nếu có phàn nàn thì sẽ có người khiếu nại hộ. Do đó, muốn giữ được vị trí chính trị của mình trong xã hội Thụy Điển, đòi hỏi chính quyền địa phương phải luôn tăng cường uy tín của mình.

Bên cạnh việc giám sát do đại biểu dân cử thực hiện, phương thức giám sát khác cũng tồn tại có hiệu quả như việc tự lập ra tổ chức giám sát xã hội. (Ví dụ: Các bậc phụ huynh nếu không thỏa mãn với các hình thức giám sát hiện hành thì có thể lập ra tổ chức riêng của mình để tiến hành các hoạt động giám sát như tổ chức giám sát dịch vụ trông trẻ).

Thứ chín: Chế tài cho các vi phạm pháp luật về quản lý phát triển xã hội

Mô hình phát triển xã hội Thụy Điển khẳng định một nguyên tắc tất yếu là mức hình phạt cao mới xây dựng được ý thức xã hội và ý thức pháp luật tốt. Do đó, sự vào cuộc của cảnh sát cũng là một trong những cơ chế giám sát tốt nhất để tiến hành các chế tài do Nhà nước quy định.

Chế tài cho việc chính quyền địa phương không thực hiện các nhiệm vụ quản lý xã hội hoặc thực hiện không tốt thể hiện ở mức độ phạt. Phổ biến là hình thức phạt tiền. Số tiền này được lấy ra từ ngân sách của địa

¹ Pr.Dr. Lundell, *Social of Sweden, Report about some problem of Sweden social*, 7-2010.

phương. Như vậy, cùng là phạt song khác với phạt cá nhân vì đây là phạt đối với chính quyền. Tuy nhiên cần thấy rằng, ở Thụy Điển, chính quyền địa phương là một thực thể độc lập, không ai phải chịu trách nhiệm cá nhân. Nếu chính quyền bị mất nhiều ngân sách vì bị phạt thì hệ quả họ phải gánh chịu là trách nhiệm chính trị - sự mất uy tín với dân. Người dân vì thế sẽ không bầu họ đại diện cho mình chi tiêu ngân sách địa phương trong tương lai, ở kỳ bầu cử sau. Muốn vậy, chính quyền địa phương phải ban hành chủ trương phù hợp, chỉ đạo thường xuyên việc tổ chức thực hiện các hoạt động xã hội để không ban hành quyết định trái với Hiến pháp và để cán bộ thực hiện không vi phạm pháp luật.

Tóm lại, nghiên cứu kinh nghiệm phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội ở Thụy Điển cho thấy Nhà nước luôn giữ vai trò trung tâm trong việc phát triển và quản lý phát triển xã hội, trong đó, vai trò quan trọng là điều tiết và khắc phục các khiếm khuyết của nền kinh tế thị trường tác động đến vấn đề xã hội như thất học, thất nghiệp, khoảng cách giàu nghèo ngày càng rộng v.v. Để phát huy vai trò đó, Nhà nước sử dụng công cụ pháp luật và tài chính công cùng với nguyên tắc phân quyền tự trị tuyệt đối cho chính quyền địa phương, đồng thời đề cao yếu tố gia đình cùng các giá trị về đạo đức, nhân quyền, dân chủ và bình đẳng để xã hội phát triển theo đúng mục đích của Nhà nước theo mô hình nhà nước phúc lợi.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. http://www.riksdagen.se/webbnav/Constitution_of_Sweden.
2. Pr.Dr. Lundell, *Social of Sweden*, Report about some problem of Sweden social, 7-2010.
3. Adlercrutz: "Sweden", in R. Blanpain (ed.): *International encyclopaedia for labour law and industrial relations*. The Hague, Kluwer Law International, 2002, p. 111.
4. The Hague, Kluwer Law International, *The refusal to obey has even been considered sufficient cause for summary dismissal* (see the International encyclopaedia of labour law (1999), p. 114.
5. Carlo Altomonte và Mario Nava (chủ biên), *Kinh tế và chính sách của EU mở rộng*. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.
6. Đinh Công Tuấn, *Hệ thống an sinh xã hội của EU và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*, Nhà xuất bản Khoa học xã hội. Hà Nội, 2008.
7. Albert Harold Rosenthal, *The social programs of Sweden: a search for security in a free society*. University of Minnesota Press, 1967.
8. Lê Đăng Doanh, Nguyễn Minh Tú (chủ biên), *Khung chính sách xã hội trong quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường: kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn của Việt Nam*, Nhà xuất bản Thống kê, 1999.