

QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG AN SINH XÃ HỘI CỦA EU

TS. Đinh Công Tuấn
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Hệ thống an sinh xã hội được hình thành từ một nhóm nhỏ các nước công nghiệp phát triển Tây Âu trong 30 năm trước Chiến tranh thế giới lần thứ Nhất, sau đó lan rộng sang các nước Nam và Bắc Mỹ trong thời kỳ Chiến tranh thế giới lần thứ Nhất và gần đây mới được phát triển ở một số nước thuộc thế giới thứ ba. Tuy nhiên xét về mặt truyền thống, hệ thống an sinh xã hội của châu Âu được hình thành từ lâu hơn, trên cơ sở *Luật Cứu trợ người nghèo* ra đời ở Anh từ thế kỷ 16. *Luật Cứu trợ người nghèo*, bằng việc tập trung vào luân lý của người nghèo, đã chứng minh và truyền bá lại tư tưởng cho rằng nghèo khổ là khuyết điểm của người nghèo, vì vậy xã hội cần phải trợ giúp họ, giúp họ có điều kiện làm việc tốt hơn. Các nước châu Âu đã thiết lập các chương trình trợ giúp xã hội từ rất sớm trên cơ sở áp dụng mạnh mẽ *Luật Cứu trợ người nghèo*, điển hình là Đức (1889) Đan Mạch (1891), Anh (1908), Ai Len (1908), Hà Lan và Thụy Điển (1913)... Tác dụng của việc áp dụng *Luật Cứu trợ người nghèo* ở các nước này là nhằm

xoá bỏ đói nghèo, tạo điều kiện cho người nghèo phát triển một cuộc sống độc lập, được chăm sóc sức khoẻ, được đối xử công bằng hơn và có khả năng tìm kiếm việc làm tốt hơn.

Cũng trên cơ sở *Luật Cứu trợ người nghèo*, châu Âu vào cuối thế kỷ 19 đã phát triển hệ thống bảo hiểm xã hội. Hệ thống này xuất phát từ những vấn đề xã hội nảy sinh trong thời kỳ này như ốm đau, tai nạn, nhu cầu chăm sóc sức khoẻ khi về hưu, thất nghiệp... Tuy nhiên, nguyên tắc hình thành và sự vận hành của hệ thống bảo hiểm xã hội ở các nước châu Âu là không giống nhau. Cho đến nay, hệ thống bảo hiểm xã hội của hầu hết các nước châu Âu được xây dựng theo một trong hai mô hình: Bismarck và Beveridge. .

Theo mô hình *Bismarck*, các nguyên tắc bảo thủ và gia trưởng được áp dụng trong nước Đức từ thập kỷ 1880 để giải quyết các vấn đề của người công nhân vốn đang đe dọa trật tự xã hội nước Đức lúc bấy giờ. Theo mô hình *Bismarck*, hệ thống bảo hiểm xã hội là

một hệ thống mà phạm vi áp dụng của nó gắn với các nhóm người có nghề nghiệp trong xã hội, do đó còn gọi là hệ thống định hướng nghề nghiệp, chẳng hạn người lao động, người tự hành nghề. Nó thực hiện trên cơ sở “hợp đồng của các thế hệ”, vì vậy thông qua bảo hiểm “các thế hệ công nhân trẻ cung cấp một sự bảo lãnh tài chính cho tuổi già của cha mẹ và ông bà” (được sử dụng bằng thuật ngữ *pay as you go*), thực hiện dựa trên nguyên tắc phụ thuộc – thứ nhất là cá nhân, sau đó là gia đình và cộng đồng, sau cùng là nhà nước. Mô hình này được hầu hết các nước châu Âu áp dụng, cụ thể là ở Đức (1883-1889), sau 25 năm tồn tại nó đã lan rộng sang Áo (1888), Thụy Điển (1891), Pháp (1905), Na Uy (1906)...

Hệ thống bảo hiểm xã hội theo mô hình *Beveridge* được áp dụng cho tất cả thành viên của xã hội. Trong khi mô hình *Bismarck* được áp dụng phổ biến ở Đức, Pháp và các nước Trung, Nam và Tây Âu, thì Anh, Ailen, Hà Lan lại theo đuổi mô hình *Beveridge*. Mô hình *Beveridge* được phát triển theo nguyên tắc tự do cải cách, nó được nước Anh khởi nguồn áp dụng từ năm 1942. Đặc trưng của mô hình này là nhấn mạnh đến tính toàn diện về phạm vi, lĩnh vực, lợi ích của những người tham gia bảo hiểm, trong đó nhà nước chịu trách nhiệm chính về mặt tài chính. Các nguyên tắc của mô hình *Beveridge* được đánh giá là đã tạo ra những thách thức đối với học thuyết kinh tế cổ điển và lý thuyết Macxít vốn cho rằng kinh tế thị trường và phúc lợi xã hội là không thể dung hoà cùng tồn tại. Hiến chương nước Anh năm 1942 đã viết: “An sinh có thể được kết hợp với tự do, doanh

nghiệp và trách nhiệm đối với phúc lợi của chính chúng ta” [9]. Các nguyên tắc này đã được đưa ra tại Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) năm 1944. Chúng được áp dụng trong chính sách bảo hiểm xã hội và thực tiễn hoạt động xã hội ở các nước châu Âu, đặc biệt là ở Ai Len và Hà Lan.

Điểm khác nhau cơ bản giữa hai mô hình này là trong khi mô hình *Bismarck* dựa trên quan điểm về sự đóng góp và hưởng thụ theo nguyên tắc đoàn kết thì mô hình *Beveridge* nhằm bảo đảm mức sống và nhu cầu tối thiểu cho đối tượng trẻ em và người không có khả năng tự lo cho bản thân trên nguyên tắc tự chịu trách nhiệm, trong đó nguồn tài chính phần lớn lấy từ ngân sách chính phủ.

Phạm vi an sinh xã hội mở rộng từ trách nhiệm pháp lý của người chủ doanh nghiệp đối với các tai nạn nghề nghiệp đến các cơ chế toàn diện như an sinh thu nhập trong trường hợp ốm đau, thất nghiệp, hưu trí, tai nạn, sản phụ, gia đình, bệnh tật, lợi ích cho những người còn sống, chăm sóc thuốc men. Cùng với những khía cạnh khác của Luật Lao động, sự tiến bộ của hệ thống an sinh xã hội đạt được từ những trường hợp cụ thể đến những trường hợp chung nhất được thể hiện thông qua sự phát triển của luật an sinh xã hội.

Trong thời kỳ Chiến tranh thế giới lần thứ Nhất, các cơ chế bồi thường cho người lao động được áp dụng phổ biến trong các nước công nghiệp phát triển và các nước đang thời kỳ công nghiệp hóa, nhưng nó được giới hạn chặt chẽ ở những điều khoản

trong các trường hợp đặc biệt. Bảo hiểm hưu trí là một phần của luật *Bismarck* ở Đức. Nước Anh là điển hình của mô hình bảo hiểm thất nghiệp và sức khỏe. Nhưng bảo hiểm xã hội được duy trì chỉ trong một số ít các nước công nghiệp phát triển có sự phát triển mạnh mẽ về kinh tế và chính sách xã hội. Phạm vi của bảo hiểm chỉ được giới hạn ở những rủi ro đặc biệt đối với những nhóm người được bảo vệ đặc biệt. Sự bảo vệ cho người công nhân chống lại những rủi ro của cuộc sống trong các xã hội tiền công nghiệp thường thể hiện dưới hình thức cộng đồng hoặc trách nhiệm của gia đình.

Cuộc suy thoái của nền kinh tế thế giới trong thập niên 1930 và trong Chiến tranh thế giới lần thứ Hai ở các quốc gia công nghiệp đã làm thay đổi chức năng và vai trò của hệ thống an sinh xã hội. Khái niệm an sinh xã hội, lần đầu tiên được đưa vào thành luật ở Mỹ năm 1935 và New Zealand năm 1938 đã thay thế quan niệm về bảo hiểm xã hội, và báo cáo Beveridge năm 1943 đã phát triển nó hơn nữa để cung cấp một khoản thu nhập cơ bản cho tất cả các nhu cầu cần được bảo hộ đó, hơn nữa cung cấp một phương thức chăm sóc sức khỏe toàn diện. Quan niệm tiếp tục được mở rộng trong thời gian này và an sinh xã hội đã là một khái niệm ngày càng được chấp nhận, mặc dù mức độ áp dụng nó khác nhau giữa các nước và giữa các giai đoạn phát triển.

Sau Chiến tranh thế giới lần thứ Hai, các nước châu Âu chủ yếu áp dụng chính sách an sinh xã hội theo mô hình *Nhà nước phúc lợi*.

Mô hình nhà nước phúc lợi là một sự tương phản với mô hình *Cứu trợ người nghèo* mà các nước châu Âu áp dụng cách đó 3 thế kỷ. *Nhà nước phúc lợi* bao gồm hai yếu tố: ổn định xã hội và tiến bộ xã hội. *Nhà nước phúc lợi* thiết lập và củng cố các tiêu chuẩn quốc gia về các quyền lợi xã hội. Các quyền lợi đó được thực hiện thông qua hàng loạt các chương trình khác nhau, nhưng chủ yếu thông qua an sinh xã hội. Sự thực hiện các tiêu chuẩn quốc gia sẽ là tốt nhất khi có sự tập trung năng lực của nhà nước và sự áp dụng công nghệ tri thức. Khi thực hiện tốt các chức năng đó, *Nhà nước phúc lợi* sẽ đem lại những lợi ích tốt nhất cho loài người.

Nói một cách cụ thể hơn, *Nhà nước phúc lợi* là nhà nước: +) Duy trì sự hỗ trợ chống nghèo đói và đảm bảo một sự tồn tại tối thiểu phù hợp với nhân phẩm; +) Hướng tới mục tiêu công bằng về luật pháp và về thực chất thông qua việc thủ tiêu những chênh lệch về mức sống và những quan hệ phụ thuộc; +) Duy trì *an sinh xã hội* chống lại rủi ro do tai nạn, ốm đau, mất sức lao động sớm, thất nghiệp, tuổi già, nhu cầu chăm sóc và tổn thất của người chịu trách nhiệm nuôi dưỡng; +) Nâng cao sự phồn thịnh và chăm lo cho việc phân phối sự phồn thịnh đó sao cho công bằng. *Nhà nước phúc lợi* đòi hỏi phải có sự can thiệp sâu của nhà nước vào các chức năng xã hội. Do những đặc tính hấp dẫn của nó, hàng loạt các nước châu Âu đã thực hiện mô hình nhà nước phúc lợi như Ai Len (1944), Anh (1945), Nauy (1946), Thụy Điển (1947), Phần Lan và Áo

(1948). Các nước này đã áp dụng hàng loạt các biện pháp theo chủ nghĩa thực dụng về chính trị và kinh tế, coi đó là một phần quan trọng để thực hiện tiến bộ xã hội. Trong *Nhà nước phúc lợi*, bảo hiểm và trợ cấp xã hội được ưu tiên để thực hiện các chính sách an sinh xã hội của mình.

Nhà nước phúc lợi ở châu Âu đi theo 3 mô hình phúc lợi khác nhau: thị trường xã hội, dân chủ xã hội và thị trường tự do.

Chế độ *phúc lợi bảo thủ* nhấn mạnh đến các biện pháp trong đó: Phúc lợi nhà nước được sử dụng để duy trì (thậm chí để củng cố) sự tôn tại giai cấp và địa vị giai cấp khác nhau, vì vậy khuyến khích sự ổn định chính trị và xã hội và tiếp tục duy trì lòng trung thành đối với nhà nước. Nhà nước (chứ không phải thị trường) đóng vai trò quan trọng trong việc phân phối phúc lợi, nhưng nó không theo con đường khuyến khích phân phối lại hay bình đẳng giai cấp. Chế độ phúc lợi này bị ảnh hưởng nhiều của nhà thờ. Nó khuyến khích duy trì các hình thức gia đình truyền thống và nhà nước chỉ can thiệp khi gia đình không có khả năng giải quyết được các vấn đề của các thành viên gia đình. Chế độ này không khuyến khích sự tham gia của phụ nữ đã kết hôn vào thị trường lao động, khuyến khích chia sẻ lợi ích cho các sản phụ, trong khi hình thức chăm sóc trẻ em không được phát triển mạnh. Các nước Đức, Pháp, Italia là điển hình của mô hình này.

Chế độ *phúc lợi tự do* nhấn mạnh đến chế độ bảo hiểm xã hội theo xu hướng thị trường và sử dụng phương pháp thẩm tra tài sản (*means - tested*) trước khi trợ cấp trong

phân phối lợi ích. Mức độ thanh toán và hình thức bảo hiểm xã hội rất khiêm tốn và phúc lợi phần lớn dành cho tầng lớp người nghèo luôn phải phụ thuộc vào nhà nước. Lợi ích chia sẻ rất hạn chế vì mô hình này cho rằng lợi ích chia sẻ càng cao càng không khuyến khích người dân lao động. Mô hình này được các nước Mỹ, Anh, Canada, Ôxtrâyliia áp dụng phổ biến.

Các nước thuộc xứ Scandinavi hầu hết đi theo mô hình *dân chủ xã hội*, với đặc trưng là các nguyên tắc chủ nghĩa thế giới và bình đẳng. Chế độ này nhằm khuyến khích sự công bằng giữa các giai cấp, dựa trên các tiêu chuẩn cao hơn bất cứ chế độ xã hội nào khác. Để đạt được điều đó, dịch vụ và lợi ích phải được cung cấp ở mức độ có thể chấp nhận được (và mang tính hấp dẫn) cho các giai cấp trung lưu, và các thành viên của giai cấp công nhân cần phải được tiếp cận đến các quyền lợi tương tự như giai cấp trung lưu. Mô hình này dường như tẩy chay thị trường, 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 đều 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 là khuyến khích phụ nữ lựa chọn các cơ hội việc làm. Việc làm đầy đủ là yếu tố trọng tâm của mô hình này và nó được nhà nước hỗ trợ cả về thu nhập lẫn thanh toán các chi phí phúc lợi.

Ba mô hình nhà nước phúc lợi trên có sự khác nhau về đặc điểm, nội dung và các điều

kiện đặc biệt để mỗi cá nhân có thể tiếp cận hệ thống an sinh xã hội quốc gia. Mô hình *Phúc lợi dân chủ xã hội* và *Phúc lợi bảo thủ* có xu hướng phân phối lợi ích để bảo vệ mỗi cá nhân tránh khỏi những rủi ro xã hội, trong khi mô hình *Phúc lợi tự do* lại nhấn mạnh đến vai trò của thị trường tự do và gia đình, và chỉ cung cấp một sự bảo hộ đối với người dân bị mất mát thu nhập tạm thời.

Trong khía cạnh phản ánh hệ thống an sinh xã hội, các chế độ phúc lợi trên được đặc trưng bởi các thể loại *mô hình an sinh* đặc biệt. Cụ thể là:

+ Trong mô hình *Dân chủ xã hội* (các nước Scandinavi gồm Đan Mạch, Thụy Điển, Phần Lan), hệ thống an sinh xã hội được đặc trưng chủ yếu bởi quyền lợi dân sự, và tất cả người dân đều được hưởng các dịch vụ an sinh xã hội thông qua thuế (*tax-financed*). Người dân lao động được nhận thêm những khoản tiền thanh toán liên quan đến thu nhập từ các hệ thống công ty. Chỉ có bảo hiểm thất nghiệp là được thanh toán từ hệ thống phúc lợi của nhà nước và nó được dựa trên cơ sở đóng góp tự nguyện. Mức độ toàn diện của lợi ích an sinh xã hội là tương đối cao, hầu hết các khoản tài chính được cung cấp thông qua thuế.

+ Đức, Áo, Pháp và các nước vùng Benelux đi theo mô hình *An sinh xã hội* châu Âu lục địa. Ở đây, các hình thức bảo hiểm xã hội là hạt nhân của hệ thống an sinh xã hội,

vì vậy các lợi ích xã hội được gắn liền với địa vị việc làm, hoặc trực tiếp hoặc gián tiếp (đối với các thành viên gia đình). Các hệ thống an sinh xã hội cấp tài chính chủ yếu thông qua sự đóng góp, phụ thuộc vào những khoản thu nhập kiếm được từ trước đó và một phần phụ thuộc vào mối liên hệ của các nhóm nghề nghiệp. Khoảng cách phân phối lợi ích giữa các nhóm nghề nghiệp được san lấp bởi một mạng lưới dịch vụ phúc lợi an toàn riêng biệt.

+ Nước Anh và Ai Len đi theo mô hình *An sinh xã hội kiểu Anglo – Saxon*. Mô hình này được đặc trưng bởi sự tồn tại của một hệ thống an sinh xã hội toàn diện, trong đó việc thanh toán phúc lợi sau khi đã thẩm tra tài sản đóng vai trò quan trọng và với mức độ bảo hiểm xã hội thấp. Vì vậy, dịch vụ chăm sóc sức khỏe quốc gia ở Anh luôn được cung cấp tự do cho các công dân, và ở Ai Len dịch vụ này chỉ được áp dụng cho những người có thu nhập thấp.

Mỗi mô hình an sinh xã hội khác nhau lại có những hình thức biện pháp và nguồn tài chính thực hiện khác nhau. Các mô hình đều có những mục tiêu và nguyên tắc tổ chức điển hình. Tuy nhiên, tất cả các mô hình đó đều sử dụng các biện pháp cơ bản như bảo hiểm, trợ cấp, chăm sóc y tế sức khỏe... Do vậy, sự phân loại các mô hình cũng chỉ mang tính tượng trưng và không có sự khác biệt hoàn toàn giữa các mô hình an sinh xã hội ở EU.

Bảng: Các mô hình nhà nước phúc lợi và an sinh xã hội ở EU

Nước	Mô hình Nhà nước phúc lợi		Mô hình An sinh xã hội	
	Mô hình	Đặc trưng	Mô hình	Đặc trưng
Đan Mạch, Thụy Điển, Phần Lan	Xã hội dân chủ	<ul style="list-style-type: none"> + Phân phối phúc lợi bình đẳng giữa các giai cấp, các thành viên xã hội + Nhà nước là lực lượng chủ yếu đảm bảo phân phối phúc lợi + Việc làm đầy đủ là mục tiêu ưu tiên hàng đầu 	An sinh xã hội kiểu Scandivani	<ul style="list-style-type: none"> + Mọi người dân đều được hưởng hệ thống an sinh xã hội. + An sinh xã hội dựa chủ yếu vào thuế + Hệ thống công ty chịu trách nhiệm chủ yếu về phân phối lợi ích an sinh xã hội. + Nhà nước chỉ đảm nhận thanh toán bảo hiểm thất nghiệp. + Lợi ích an sinh xã hội người dân được hưởng rất cao.
Đức, Áo, Pháp	Nhà nước phúc lợi bảo thủ	<ul style="list-style-type: none"> + Nhà nước đóng vai trò chủ yếu trong phân phối phúc lợi + Phúc lợi phân phối không đều giữa các giai cấp, các thành viên trong xã hội. 	An sinh xã hội kiểu châu Âu lục địa	<ul style="list-style-type: none"> + Bảo hiểm xã hội là hạt nhân của hệ thống an sinh xã hội. + An sinh xã hội dựa chủ yếu vào sự đóng góp thu nhập của các thành viên trong xã hội. + An sinh xã hội được thanh toán không đều cho các giai cấp, các thành viên trong xã hội.
Anh, Ai Len	Thị trường tự do	<ul style="list-style-type: none"> + Phân phối phúc lợi chủ yếu dành cho người nghèo, người yếu thế trong xã hội. + Nhà nước chỉ can thiệp khi các thành viên trong xã hội gặp rủi ro. 	An sinh xã hội kiểu Anglo-Saxon	<ul style="list-style-type: none"> + Thực hiện hệ thống an sinh xã hội toàn diện. + An sinh xã hội được thanh toán sau khi đã qua thẩm tra tài sản, ở mức thấp. + Dịch vụ sức khỏe được chú trọng.

Nguồn : [6] và [9]

Từ các mô hình chế độ phúc lợi và từ sự khác biệt tương đối giữa các mô hình an sinh xã hội mà các nước EU đã phát triển mạnh từ sau Chiến tranh thế giới lần thứ Hai đến nay,

chúng ta có thể khẳng định ở châu Âu không có một mô hình nhà nước phúc lợi và an sinh xã hội chuẩn nhất. Hơn nữa, các nước châu Âu đã phát triển các chế độ nhà nước phúc

lợi và mô hình an sinh xã hội khác nhau phụ thuộc vào trình độ phát triển kinh tế xã hội và điều kiện văn hoá truyền thống của mỗi quốc gia.

Áp dụng các mô hình *Bismarck* và *Beveridge*, kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ Hai các nước EU đã thiết lập được một hệ thống an sinh xã hội toàn diện, tiến hành hoạch định và thành lập các kế hoạch an sinh xã hội thông qua các yếu tố như: lựa chọn hình thức bảo hiểm xã hội, nhấn mạnh tầm quan trọng của sự hợp tác nghề nghiệp, tạo nguồn tài chính thông qua sự đóng góp xã hội liên quan đến thu nhập... Mô hình *Bismarck* và *Beveridge* đã ảnh hưởng rất lớn đến chính sách an sinh xã hội ở các nước EU. Pháp đã xây dựng được một hệ thống an sinh xã hội toàn diện từ thập niên 1950 và ở nhiều nước khác cũng đã đạt được mức độ bảo hộ xã hội rất cao, đặc biệt trong vấn đề chăm sóc sức khoẻ, thuế thu nhập, hưu trí, bảo hiểm thất nghiệp. Tại hầu hết các nước, việc áp dụng hai mô hình *Bismarck* và *Beveridge* đã tạo ra được một giai đoạn tăng trưởng kinh tế bền vững, việc làm đầy đủ và mạng lưới an sinh xã hội ngày càng được mở rộng.

Các nhà nước phúc lợi châu Âu sau Chiến tranh thế giới lần thứ Hai đã đạt được những thành công rõ rệt trong việc thực hiện chính sách an sinh xã hội của mình: đã mở rộng nhanh chóng quyền lợi xã hội của dân chúng và an sinh được phát triển ở mức độ chưa từng thấy. Thập kỷ 1950 và 1960 được đánh giá là “*những thập kỷ vàng*” trong việc thực hiện các chính sách an sinh xã hội của

EU. Trong thời kỳ này, *Nhà nước phúc lợi* ở châu Âu chịu ảnh hưởng nhiều từ các yếu tố tác động bên ngoài như sự mở rộng nhanh chóng thương mại quốc tế, sự tăng cường vai trò của các tổ chức quốc tế như Liên hợp quốc, Quỹ Tiền tệ quốc tế, ngành công nghiệp Mỹ, ảnh hưởng từ sự liên kết châu Âu... Trong thời kỳ này, các *Nhà nước phúc lợi* châu Âu được dựa trên sự kế thừa những luật lệ truyền thống, nhưng nó được mở rộng với những mục tiêu toàn diện hơn nhằm đảm bảo tất cả các công dân của đất nước đó đều được hưởng lợi ích của nhà nước quốc gia. Các *Nhà nước phúc lợi* đã mở rộng chi tiêu chính sách xã hội, thực hiện các chính sách bảo hiểm xã hội. Ba mô hình an sinh xã hội trong thời kỳ này (những năm 1950 và 1960) đều nhằm hướng tới một loại hình tổ chức công việc toàn diện (cuộc sống thợ hơn, công việc làm của nam giới không bị gián đoạn), một cấu trúc gia đình điển hình (gia đình hạnh phúc, thu nhập cao).

Các *Nhà nước phúc lợi* EU thực hiện chính sách xã hội theo hướng tất cả các khoản thanh toán đều mang tính phi hàng hóa “*decommodified*”, có nghĩa là độc lập với cơ chế thị trường. Trong trường hợp các nước Bắc Âu, các khoản thanh toán này đã phát triển thành quyền lợi của tất cả dân chúng; Ở các nước châu Âu lục địa, chúng được dựa trên các cơ chế chuyên môn nghề nghiệp, nghĩa là đa số dân chúng được hưởng quyền lợi hưu trí; Ở Anh, xu hướng độc lập với cơ chế thị trường của hệ thống an sinh xã hội được đánh giá là yếu nhất, nó chỉ được

dựa trên sự thanh toán ở tỷ lệ khá thấp, trong khi hầu hết những quyền lợi hưu trí tăng thêm đều do các tổ chức bảo hiểm tư nhân đảm nhiệm. Hệ thống an sinh xã hội Mỹ cũng được dựa trên cơ chế này, do vậy Anh và Mỹ được đánh giá là điển hình của xã hội theo mô hình “Anglo – Saxon”.

Nhờ tăng mạnh chi tiêu cho hệ thống an sinh xã hội trong thập kỷ 1950 và 1960, xu hướng việc làm trong ngành thứ ba (dịch vụ) đã có chiều hướng tăng lên, giáo dục được phát triển, mức sống được nâng cao. Sau thập kỷ 1960, các nước EU trở nên giàu có, đạt được khá nhiều phúc lợi để thực hiện an sinh cho dân chúng, đặc biệt là đối với những người đã chịu nhiều rủi ro và tổn thất sau Chiến tranh thế giới thứ Hai và trong thời kỳ hoà bình sau đó. Các thành tựu quan trọng của giai đoạn này là: xây dựng được nhà nước phúc lợi, mở rộng thể chế cho chính sách giáo dục cao hơn, xây dựng thị trường lao động hợp lý, xây dựng nền kinh tế dựa vào khoa học kỹ thuật, xây dựng cấu trúc gia đình phù hợp (nam giới là người đảm nhận trách nhiệm kiếm thu nhập). Hầu hết các quốc gia EU đã đạt được những thành tựu đó nhờ có những nỗ lực của chính quốc gia đó cũng như nhờ những yếu tố bên ngoài như: sự mở rộng hợp tác quốc tế và khu vực, mở rộng thương mại, đầu tư và tài chính, thành lập EU...

Những chương trình phúc lợi xã hội và an sinh xã hội như trợ cấp tuổi già, hệ thống hưu trí, hệ thống sức khỏe đã làm tăng chất

lượng cuộc sống của tất cả các nước châu Âu. Tuổi thọ của người dân nước Anh đã tăng từ 40,3 tuổi trong đầu thế kỷ 19 lên 44 tuổi vào cuối thế kỷ 19; 58,7 tuổi trong thập kỷ 1930; 68,9 tuổi trong thập kỷ 1970 và 74 tuổi năm 1997. Ở các nước EU khác, tuổi thọ bình quân của người dân tăng lên rất nhanh.

Sau 3 thập niên hình thành và phát triển mạnh mẽ hệ thống an sinh xã hội kể từ sau Chiến tranh thế giới lần thứ Hai, các nước châu Âu đã đạt được một sự đầy đủ về việc làm, phát triển tốt các dịch vụ xã hội. Thế giới đã đánh giá EU đã xây dựng được một hệ thống an sinh xã hội tốt nhất thế giới, trong đó Thụy Điển đứng thứ nhất, Pháp đứng thứ 2, Đan Mạch đứng thứ 3, Phần Lan thứ 5, Đức đứng thứ 9... Trong thập kỷ 1960 và 1970, các chính phủ EU đã phát triển bùng nổ việc tiêu dùng các hình thức dịch vụ xã hội cá nhân khác nhau với sự góp phần chủ yếu của yếu tố đầu tư vào vốn nhân lực (đặc biệt là giáo dục và y tế), chăm sóc trẻ em ở nhiều nước. Nghèo khổ đã được hạn chế, không chỉ là kết quả của chế độ an sinh xã hội mà còn thông qua các biện pháp hỗ trợ thu nhập và các dịch vụ xã hội dành cho người có thu nhập thấp.

Thập kỷ 1960 và 1970 cũng chứng minh nhiều chế độ an sinh xã hội đã góp phần làm động lực phát triển kinh tế và xã hội của EU. Ví dụ, do có sự đầu tư tích lũy vốn nhân lực, năng suất lao động của nhiều nước EU đã tăng rất cao, do đó đã dẫn đến mức đóng thuế của mỗi cá nhân trong xã hội tăng lên, làm

ngân sách dành cho hệ thống an sinh xã hội được cải thiện.

Hệ thống an sinh xã hội của các nước EU bắt đầu gặp nhiều vấn đề nan giải khó giải quyết kể từ thập kỷ 1970. Vào giữa thập kỷ 1970, các nền kinh tế EU phải đối phó với hai cuộc khủng hoảng dầu lửa thế giới, khiến kinh tế trong nước ngày càng khó khăn hơn. Trong thời gian đó, chi tiêu xã hội vẫn tiếp tục tăng bởi các lý do liên quan đến lợi ích được hưởng của người dân từ hệ thống an sinh xã hội ngày càng mở rộng và những hậu quả xã hội của khủng hoảng kinh tế (do thất nghiệp). Tỷ lệ tăng chi tiêu an sinh xã hội của các nước đã vượt quá mức tăng trưởng kinh tế, do vậy đã làm mở rộng khoảng cách giữa nguồn thu và chi phí xã hội, tạo ra thâm hụt an sinh xã hội lớn hơn. Chi tiêu cho an sinh xã hội không ngừng tăng lên theo thời gian. Chẳng hạn tại Pháp, chi tiêu cho an sinh xã hội đã tăng từ 6,5% GDP năm 1948 lên 15,2% năm 1974 và lợi ích an sinh xã hội được phân phối đều cho các hộ gia đình. Năm 1949, lợi ích mà các gia đình nhận được từ hệ thống an sinh xã hội chiếm tới 15,9% thu nhập của hộ gia đình, năm 1967 chiếm 24%, năm 1970 chiếm 25%, năm 1975 chiếm 28% và năm 1980 chiếm 32% [5, tr.102]. Chi tiêu cho an sinh xã hội trong GDP tăng nhanh dẫn đến nợ công cộng ngày càng mở rộng, và thâm hụt ngân sách đang trở thành một thách thức rất lớn đối với chính sách phúc lợi xã hội ở nhiều nước.

Bên cạnh những thành tựu về cải thiện mức sống, nâng cao trình độ giáo dục, cải

cách hưu trí, nâng cao tuổi thọ...vào thời kỳ trước thập kỷ 1970, các nước EU còn đạt được một sự bùng nổ dân số (tỷ lệ sinh cao), tạo điều kiện bổ sung nguồn nhân lực cho thị trường lao động. Trong thập kỷ 1980 và 1990, các ngành dịch vụ đã có khả năng hấp thụ được một lực lượng lao động dư thừa bằng các biện pháp phi công nghiệp hóa. Nhưng từ khi chính sách xã hội có xu hướng khuyến khích lao động nữ vào thị trường lao động và khi nguồn cung lao động trẻ lớn hơn nhiều so với cầu, thì các vấn đề thị trường lao động trở nên nghiêm trọng trong thập kỷ 1970. Hiện tượng thất nghiệp của thanh niên đã trở thành một vấn đề thị trường lao động mới và nó tạo ra những biến đổi xã hội. Nếu như trong các thập kỷ trước đó, thất nghiệp của thanh niên chủ yếu tập trung ở vùng nông thôn thì hiện nay ở hầu hết các nước EU thất nghiệp lại tập trung chủ yếu vào thế hệ thanh niên nơi đô thị. Chính sách an sinh xã hội mang nặng tính trợ cấp đã đẩy tầng lớp thanh niên của nhiều nước vào thực tế: họ chấp nhận trợ cấp xã hội như một nguồn sống chủ yếu. Kể từ cuối thập kỷ 1970, hầu hết các nước EU đều phải chịu mức thất nghiệp cao. Điều đáng lo lắng hơn là tỷ lệ thất nghiệp dài hạn của EU tăng cao hơn tất cả, trong khi đó số lượng những công việc làm nửa ngày (part time work) có mức độ bảo hộ lao động thấp lại có xu hướng tăng lên.

Những chính sách mở rộng chi tiêu cho an sinh xã hội trong thập kỷ 1970-1980 đã gây ra những cuộc khủng hoảng về chính

sách an sinh xã hội trong thập kỷ 1990, hay còn gọi là *khủng hoảng nhà nước phúc lợi*. Sau nhiều thập kỷ phân phối phúc lợi xã hội tương đối thành công, EU đã đảm bảo cho mọi người dân một mức thu nhập tương đối cao và bình đẳng, tạo ra một sự tăng trưởng năng suất tương đối hấp dẫn. Chi phí xã hội dành cho các chương trình an sinh tăng lên rất nhanh trong thập kỷ 1950-1970 đã dẫn đến các kết quả: dân số ở độ tuổi lao động tăng (do có sự bùng nổ dân số sau Chiến tranh thế giới lần thứ Hai), mức sống tăng, tỷ lệ sinh giảm, sự tham gia của lực lượng lao động có tuổi giảm. Tuy nhiên, phúc lợi xã hội ngày càng cao đã làm giảm tốc độ tăng trưởng dân số, làm xuất hiện một lực lượng người lao động thất nghiệp không theo mong muốn. Nó cũng làm nảy sinh những chi phí xã hội cực lớn, tạo nên những thách thức cho các chính phủ châu Âu. Trong các xã hội hậu công nghiệp châu Âu thập kỷ 1990, tăng trưởng kinh tế bắt đầu giảm dần và không ổn định. Sự thay đổi nhanh chóng của dòng thác công nghệ trên thế giới hàm ý rằng nguồn cung lao động theo quy mô lớn trong các ngành công nghiệp chế tạo bị thu hẹp dần, dẫn đến những an sinh về việc làm, lao động kỹ năng và bán kỹ năng buộc phải có sự thay đổi. Toàn cầu hóa kinh tế đang thúc đẩy sự cạnh tranh và buộc thị trường lao động phải linh hoạt hơn. Vấn đề thất nghiệp không thể giải quyết nổi cũng gây ra những cuộc khủng hoảng thị trường lao động. Thách thức của các nhà cải cách chính sách ở các nước châu Âu là họ không tìm ra được những chiến lược giải quyết nạn thất nghiệp một cách hiệu quả,

không tạo ra những thay đổi trong mô hình xã hội. Trong khi châu Âu phải giải quyết vấn đề thất nghiệp không thể chịu đựng được, thì vào giữa thập kỷ 1990 các phương thức cơ cấu lại việc làm và hệ thống phúc lợi lại gặp phải những thay đổi trong nước và những cú sốc bên ngoài. Thất nghiệp đạt mức trên 10% ở nhiều nước.

Bên cạnh vấn đề thất nghiệp, trong thập kỷ 1990 hệ thống an sinh xã hội châu Âu ngày càng thêm gánh nặng do tỷ lệ người già ngày càng có xu hướng gia tăng. Chi phí bảo trợ xã hội cho người già luôn chiếm tỷ lệ cao nhất trong tổng chi phí an sinh xã hội của các nước châu Âu. Trợ cấp hưu trí luôn chiếm một tỷ lệ lớn trong các khoản chi tiêu xã hội. Năm 2000 chi tiêu ngân sách cho hưu trí chiếm 9,8% ở Pháp, 11,5% ở Đức, 11,1% ở Thụy Điển, 7,1% ở Thụy Sĩ và 4,5% ở Anh và dự kiến sẽ tăng lên do số người đến tuổi về hưu ngày càng nhiều. Vào năm 2010 dự kiến chi tiêu ngân sách cho hưu trí sẽ là 9,7% ở Pháp, 11,8% ở Đức, 12,4% ở Thụy Điển, 8,4% ở Thụy Sĩ và 5,2% ở Anh. Cải cách hưu trí đã được tiến hành ở nhiều nước. Tại Italia, cải cách hưu trí bắt đầu từ năm 1992 bằng cách giảm chi tiêu hưu trí, nâng độ tuổi về hưu lên 60 đối với nữ và 65 đối với nam. Những năm sau đó, chính sách chuyển từ hệ thống trợ cấp dựa theo thu nhập trung bình trong một số năm sang hệ thống quy định đóng góp của người lao động cho đến tuổi về hưu đã được chính phủ áp dụng. Tại Pháp, chính phủ muốn tăng tuổi về hưu lên. Tại Thụy Điển, chính phủ đang tích cực cắt giảm

trợ cấp thất nghiệp và trợ giúp xã hội cho những người có thu nhập thấp và khuyến khích sự tham gia tự nguyện của người dân vào hệ thống hưu trí, nâng tuổi nghỉ hưu từ 65 lên 67 tuổi. Tại Đức, chương trình cải cách hưu trí lần hai vào năm 1999 (chương trình cải cách lần 1 là vào năm 1992) đã nâng tuổi về hưu và giảm trợ cấp từ 70% xuống 64% trong thu nhập trung bình. Tuy nhiên, do nhiều lý do, ở hầu hết các nước, cải cách chế độ hưu trí vẫn chưa tìm ra một phương thức hiệu quả.

Một trong những cải cách điển hình nhất trong hệ thống hưu trí ở các nước EU là việc chuyển đổi hình thức thanh toán theo kiểu “hợp đồng giữa các thế hệ” (*pay as you go*) sang một cơ chế bảo hiểm hưu trí mới. Sự chuyển đổi này chủ yếu là nhằm chuyển từ chế độ thanh toán bảo hiểm từ quỹ hưu trí công cộng sang các cơ chế bảo hiểm hưu trí tư nhân nhằm hạn chế gánh nặng ngân sách cho chính phủ. Theo cơ chế *pay as you go*, các khoản tài chính thu được chủ yếu là thông qua thuế và sự đóng góp của người lao động, giới chủ và nhà nước. Trong thập kỷ 1990, do tăng trưởng kinh tế thấp, tỷ lệ người già ngày càng cao, một bộ phận người già đã trở thành tầng lớp giàu có trong xã hội, thất nghiệp ngày càng tăng..., nên sự đóng góp theo kiểu chuyển giao giữa các thế hệ theo cơ chế *pay as you go* đã khiến các thế hệ sinh sau đang phải đóng thuế nặng nề hơn để chi trả hưu trí cho người già trong xã hội. Nó tạo nên sức ỳ của nền kinh tế và những khoản chi

phí an sinh ngày càng nặng nề và mất cân đối hơn.

Cuộc khủng hoảng chỉ tiêu cho an sinh xã hội ở EU mà các thế hệ tương lai chắc chắn sẽ phải gánh chịu đang đòi hỏi phải có một sự cải cách chế độ nhà nước phúc lợi ở các nước này. Trong thời gian tới, hệ thống này chắc chắn sẽ phải thay đổi theo hướng: +) Thực hiện các biện pháp an sinh xã hội theo hướng khuyến khích, nhằm thúc đẩy việc làm và tiết kiệm, từ đó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, góp phần giảm nghèo và bất bình đẳng; +) Giảm chi phí an sinh xã hội bằng cách áp dụng một mô hình an sinh mới. Các cơ chế an sinh xã hội cũ tỏ ra không phù hợp trong bối cảnh mới. Ở Pháp đang xuất hiện một mô hình an sinh mới theo phương pháp thẩm tra tài sản (*means-tested*) và thông qua thuế (*tax-financed*) bên cạnh hệ thống bảo hiểm xã hội kiểu *Bismack*. Ở Đức cũng đang có khuynh hướng chuyển từ hệ thống phúc lợi xã hội kiểu *Bismack* sang một hệ thống phúc lợi linh hoạt hơn do những sức ép của thị trường lao động. Ở các nước theo mô hình thị trường tự do, những điều khoản trước kia về an sinh xã hội dựa theo cơ chế thị trường đã buộc phải xác định lại những chính sách rủi ro xã hội mới và có những điều chỉnh lớn hơn. Ở các nước theo mô hình xã hội dân chủ, thất nghiệp đang ở mức rất cao, đặc biệt là thất nghiệp của lực lượng thanh niên cũng đang đặt ra những sức ép về việc thay đổi mô hình an sinh xã hội kiểu Scandinavi. Các chương trình cải cách kinh tế của Đức (Agenda 2010) và Pháp (Agenda

2006) đều nhấn mạnh đến 3 vấn đề lớn: lương hưu, chăm sóc sức khỏe và thị trường lao động. Ba vấn đề này đang gây thách thức nghiêm trọng đối với chương trình bảo trợ xã hội của hai nước trên. Cả hai nước đều nhất trí cải cách hưu trí để tạo cơ hội cho người lao động được làm việc lâu dài hơn. Lương hưu ở Đức sẽ được cắt giảm xuống 40% so với mức thu nhập trung bình của người lao động là 48% hiện nay, và độ tuổi về hưu sẽ tăng từ 65 lên 67 tuổi. Tuy nhiên cho đến nay, các nước châu Âu vẫn chưa tìm ra được một mô hình an sinh mới mang tính lâu dài và ổn định hơn để khắc phục những nhược điểm của các mô hình an sinh xã hội truyền thống đang áp dụng hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hoàng Mai Anh: *Chính sách xã hội trong nền kinh tế thị trường xã hội của CHLB Đức và khả năng vận dụng ở Việt Nam*, T/c Nghiên cứu Châu Âu, số 3/2005.
2. 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*, NXB Thống kê, 1999.
3. Nguyễn An Hà, *Vài nét về cải cách hưu trí ở các nước Tây Âu*, T/c Nghiên cứu Châu Âu, 6/2001.

4. Chu Hoàng: *Đảm bảo xã hội, hiện trạng và cải cách của xã hội Anh*, T/c Nghiên cứu Châu Âu, 5/2003.

5. Peter Lang: *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, P.I.E.-, 2003.

6. Peter Krause: *Combating Poverty in Europe: the German Welfare Regime in Practice*, Cash & Care, 2004.

7. Pascal Petit – Luc Soete: *Technology and the Future of European Employment*, EE 2001.

8. Jordi Gual: *Buiding a Dynamic Europe: the Key Policy Debates*, IESE, 2004.

9. John Dixon: *Social Security in Global Perspective*, Praeger, 1999.

10. *Từ điển tường giải kinh tế thị trường xã hội: cẩm nang chính sách kinh tế*, NXB từ điển bách khoa, 2002.

11. Thông tấn xã Việt Nam: *Tài liệu tham khảo đặc biệt, Tin kinh tế hàng ngày*, 2004-2006.

12. Trang Web: *Eurostar, OECD.org, Google.com*