

VỀ MÔ HÌNH PHÁT TRIỂN XÃ HỘI THỤY ĐIỂN

PGS.TS. Nguyễn Quang Thuấn
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Vào đầu thế kỷ XX, Thụy Điển là một trong những nước nghèo nhất châu Âu, nhưng chỉ sau vài thập niên, đất nước này đã trở thành một trong những nước giàu nhất thế giới¹. Trong số những nguyên nhân dẫn đến thành công này là do Thụy Điển có các nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú, đất nước tránh được các cuộc chiến tranh, xã hội có các quan hệ lao động hòa thuận v.v. và không thể bỏ qua nhân tố phát triển xã hội vừa là nguyên nhân vừa là kết quả.

Tuy nhiên, mô hình phát triển xã hội của Thụy Điển, được xem là điển hình của mô hình Scandinave, đến nay vẫn là vấn đề gây tranh cãi giữa những người ủng hộ và những người muốn bác bỏ.

1. Mô hình nhà nước phúc lợi chung

Thực ra, mô hình nhà nước phúc lợi chung (general-welfare state) của Thụy Điển có nền tảng hình thành ở các thập niên trước Thế chiến II dưới sự tác động của hàng loạt nhân tố chủ yếu như: Thụy Điển là một xã hội đồng chủng mang tính gia trưởng với sự hòa hợp của quyền lực thế tục và tôn giáo

trong một nhà nước tập quyền cao, không có xã hội công dân độc lập thật sự như các nước châu Âu khác v.v., điều đó tạo nên truyền thống nhà nước can thiệp vào toàn bộ đời sống xã hội. Bên cạnh đó, tiến trình công nghiệp hóa do xuất khẩu dẫn dắt và phát triển thương mại tự do (1864-1932) đã đưa Thụy Điển trở thành nước công nghiệp và người dân có mức sống được cải thiện căn bản, nhờ đó, khi những người xã hội dân chủ lên nắm quyền từ 1932 đã có cơ sở kinh tế-xã hội cho việc thực hiện cải cách xã hội với dự án xây dựng “Mô hình Thụy Điển” theo hướng phát triển an sinh xã hội và hệ thống cung cấp các dịch vụ cơ bản, đồng thời tạo mối quan hệ thoả ước giữa các công đoàn và giới chủ để có được thị trường lao động ổn định, lương bổng cao v.v. Tuy nhiên, mô hình này chỉ được định hình vững chắc và phát huy mạnh trong bối cảnh một châu Âu đổ nát sau Đại chiến thế giới II làm tăng thêm khát vọng hòa bình và xu hướng đồng thuận trong xã hội. Bối cảnh riêng của Thụy Điển càng tạo thuận lợi hơn cho việc phát triển mô hình xã hội đã có mầm mống, trong đó đáng kể nhất là Đảng Xã hội dân chủ

¹ Năm 1970, theo xếp hạng của OECD về mức độ phân vịnh, Thụy Điển đứng thứ 4 thế giới.

(SDP) chiếm ưu thế vượt trội trong nền chính trị quốc gia với vai trò đáng cảm quyền để có thể thực hiện các chính sách phân phối lại của cải xã hội một cách công bằng². Đồng thời cũng phải kể đến truyền thống từ việc Thụy Điển được xem là nước đầu tiên áp dụng một cách có hệ thống học thuyết kinh tế Keynes: Nhấn mạnh vai trò trung tâm của chính phủ trong điều hành kinh tế, tạo việc làm đầy đủ và giữ lạm phát thấp.

Mô hình Thụy Điển được định hình và đạt đỉnh cao ở thập niên 1970. Nói một cách vắn tắt, mô hình này có đặc điểm nổi bật là kinh tế tăng trưởng với tốc độ cao, tỷ lệ thất nghiệp thấp và hệ thống phúc lợi xã hội đem lợi ích đầy đủ đến từng người dân. Đây là mô hình mà nhà nước thực hiện chính sách phân phối lại của cải quốc dân một cách công bằng nhất có thể³ để tạo điều kiện cung cấp cho mọi người cơ hội bình đẳng trong ăn, ở, học hành, làm việc, chăm sóc y tế v.v. Những người thuộc loại "bất lợi thế truyền thống" như phụ nữ, người già, người khuyết tật... được quan tâm đầy đủ. Các đặc điểm

khác của mô hình này là khu vực công (public sector) phát triển mạnh để cung cấp có hiệu quả các dịch vụ xã hội đến mọi công dân; thị trường lao động được điều tiết để bảo đảm mức độ cao về an ninh việc làm và ảnh hưởng của người lao động. Các mặt khác của nhà nước phúc lợi cũng được quan tâm đầy đủ như chính sách gia đình, sự bình đẳng giới v.v.

Như vậy, để mô hình nhà nước phúc lợi chung được vận hành trôi chảy có thể thấy nổi lên vấn đề quan trọng là mức độ lớn của chi phí công để bảo đảm cơ chế nhà nước phân phối phúc lợi. Điều đó dẫn đến gánh nặng thuế khóa và các khoản đóng góp khác của dân chúng và đòi hỏi sự độc quyền của nhà nước trong an sinh xã hội và cung ứng các dịch vụ cơ bản (y tế, giáo dục, trợ giúp xã hội, chăm sóc trẻ em và người già).

2. Thách thức và yêu cầu đổi mới mô hình

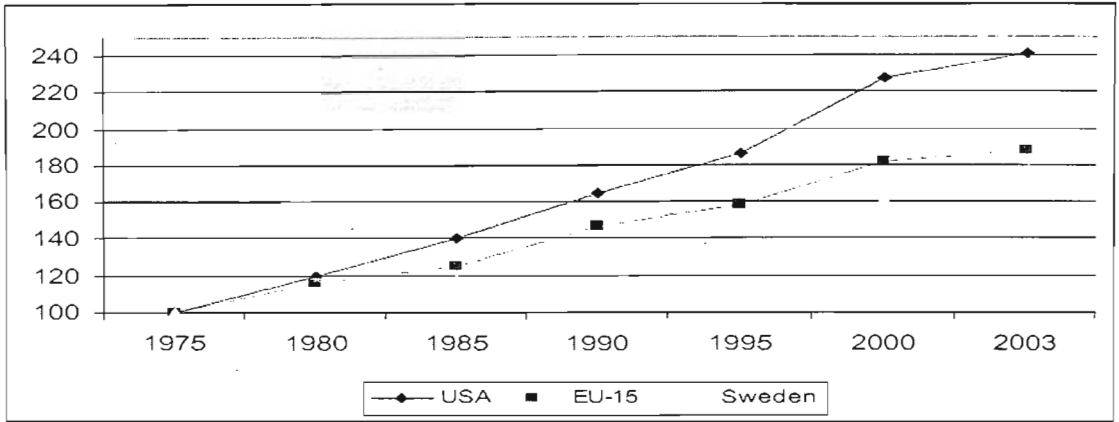
Kinh tế Thụy Điển phát triển mạnh sau chiến tranh, nhưng từ giữa thập niên 1970 bắt đầu bước vào giai đoạn tăng trưởng thấp và khủng hoảng kinh tế vĩ mô nửa đầu thập niên 1990 đã dẫn đến cuộc suy thoái kinh tế nặng nhất kể từ 1932. Có thể nói, ngay từ giữa thập niên 1970, Thụy Điển đã bước vào giai đoạn kinh tế phát triển khó khăn với tốc

² SDP cầm quyền liên tục 44 năm với Cương lĩnh chính trị đề cao vai trò của nhà nước trong điều phối nền kinh tế; thực hiện quốc hữu hóa các xí nghiệp then chốt bao gồm cả các ngân hàng thương mại lớn...

³ Thời điểm giữa thập niên 1980, phân phối thu nhập của Thụy Điển được ghi nhận là công bằng nhất (Al Burke. *The Price of Everything*, 7/2000).

độ tăng trưởng thấp hơn các nước công nghiệp khác (xem Biểu đồ 1).

Biểu đồ 1: Nhịp độ tăng trưởng GNP theo đầu người thời kỳ 1975-2003 của Thụy Điển so với EU 15 và Hoa Kỳ



Nguồn: Mauricio Rojas. *Sweden after Swedish Model*. Timbro Publishers, 2005.

Mô hình xã hội Thụy Điển gặp thách thức lớn cả từ bối cảnh bên ngoài lẫn chính từ các khiếm khuyết của bản thân mô hình.

Thời kỳ được xem là lãnh đạo thành công của Đảng SDP (1982-1991) kết thúc trước trào lưu tân tự do phát triển ở Thụy Điển với xu thế “đẩy lùi nhà nước” và tăng vai trò của các lực lượng thị trường. Sau thắng lợi của liên minh trung hữu trong bầu cử, Đảng Bảo thủ lên cầm quyền đã thực hiện các chính sách dẫn đến việc thu hẹp khu vực công... Năm 1994, SDP trở lại cầm quyền trong tình thế phải điều chỉnh các chính sách truyền thống để hội nhập, chuẩn bị cho việc gia nhập EU vào năm 1995. Là thành viên EU chịu chi phối bởi Hiệp định Maastricht, Thụy Điển phải thực hiện các chính sách giảm khu vực công và đưa hệ thống phúc lợi sao cho phù hợp với mức chuẩn thông thường của EU. Trong khi đó, sự lưu chuyển tự do tư bản và liên kết tài

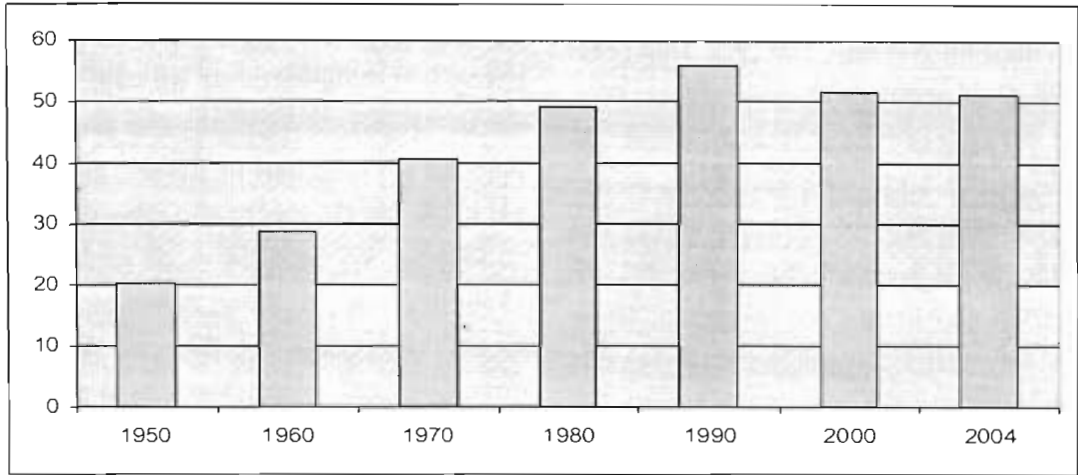
chính của EU không cho phép Thụy Điển có thể hành động tự do trong quản lý vĩ mô và thực hiện các chính sách thuế cao quá xa mức của các nước EU khác như trước.

Một loại thách thức khác được xem là có phần quan trọng hơn chính là sự bộc lộ ngày càng rõ rệt các khiếm khuyết của bản thân mô hình nhà nước phúc lợi chung của Thụy Điển khi khủng hoảng nổ ra làm mất nửa triệu việc làm chỉ trong 5 năm 1990-1994, dẫn đến việc kết thúc kỷ nguyên việc làm đầy đủ kéo dài từ sau Thế chiến II. Như đã biết, nguồn tài chính nuôi dưỡng mô hình này chính là thuế và các khoản đóng góp khác của người lao động. Một mặt, thất nghiệp tăng cao làm giảm nguồn thu thuế, nhưng mặt khác quan trọng hơn là mức thuế nói chung ở Thụy Điển đã bị đẩy lên mức quá cao không chỉ làm triệt tiêu động lực làm việc mà còn đẻ ra lớp người lười biếng trông chờ trợ cấp nhà nước. Như vậy, bên cạnh

thất nghiệp gia tăng là khủng hoảng tài khóa do trợ cấp thất nghiệp và các khoản trợ cấp khác tăng vọt trong khi thu ngân sách từ thuế

không thể tăng hơn vì thuế đã ở mức cực kỳ cao từ trước khi khủng hoảng (xem Biểu đồ 2).

Biểu đồ 2: Tổng mức thuế so với GNP thời kỳ 1950-2004



Nguồn: Mauricio Rojas. *Sweden after Swedish Model*. Timbro Publishers, 2005.

Từ Biểu đồ 2 có thể thấy, đến năm 1960, mức thuế của Thụy Điển không khác nhiều so với các nước phát triển khác. Nhưng thời kỳ 1960-1980 có biến động mạnh với đỉnh cao năm 1990: thuế chiếm trên 55% GNP, gấp đôi so với Mỹ và cao hơn 20% so với mức bình quân của các nước OECD.

Bên cạnh đó, khu vực công phát triển quá mức làm cho bộ máy nhà nước trở nên cồng kềnh, gây tốn kém cho ngân sách nhà nước. Sự độc quyền của nhà nước trong tất cả các khâu dịch vụ xã hội vừa làm mất tính cạnh tranh vừa làm mất tự do cá nhân trong lựa chọn tiêu dùng. Có thể thấy mô hình xã hội Thụy Điển đã tạo ra sự độc quyền của nhà nước ở tất cả các chức năng cơ bản của dịch vụ phúc lợi từ cung, cầu, cấp kinh phí cho đến điều phối. Hậu quả của sự độc quyền này là tình cảnh dân chúng cảm thấy

mất tự do vì không còn chỗ cho sự lựa chọn của mình⁴.

Tuy nhiên, những người ủng hộ mô hình truyền thống nhà nước phúc lợi chung lại cho rằng sự sa sút của nền kinh tế và xã hội Thụy Điển không phải có nguồn gốc từ mô hình. Người ta lập luận rằng không thấy có mối liên hệ nào giữa thuế cao và quy mô lớn của khu vực công với việc suy giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế, cũng như không thấy sự bóp nghẹt tự do cá nhân do tạo dựng một nhà nước mạnh. Kinh tế suy thoái, đời sống xã hội xuống cấp chủ yếu do những người lãnh đạo SDP không biết kế thừa và phát huy

⁴ Ví dụ: Ở Thụy Điển, Nhà nước chi định mỗi người dân chỉ có thể được chăm sóc sức khỏe ở một bệnh viện nhất định hoặc mỗi đứa trẻ cũng được định sẵn địa chỉ trường theo học v.v. Trong bầu cử năm 1991, cử tri giương khẩu hiệu "Cách mạng về tự do lựa chọn" và bỏ phiếu ủng hộ nhà lãnh đạo trẻ của Đảng Bảo thủ Carl Billd trở thành thủ tướng.

tính ưu việt của mô hình truyền thống mà lại chạy đua theo hướng mô hình tân tự do, dẫn đến sự suy thoái của mô hình nhà nước phúc lợi chung.

Còn những người lãnh đạo SDP ở thời kỳ mới thì cho rằng cần phải nhìn nhận tình thế đã thay đổi cùng các thiếu sót thực sự của mô hình nhà nước phúc lợi chung (đã có phần bị đẩy lên ở mức cực đoan) để tìm hướng cải cách, đổi mới. Rõ ràng những yếu kém tiềm ẩn đã bùng lên vào năm 1990 khi Thụy Điển gặp khủng hoảng kinh tế tồi tệ nhất kể từ 1932. Thất nghiệp tăng (tỷ lệ thất nghiệp tăng từ 2.6% năm 1989 lên 12,6% năm 1994) dẫn đến hậu quả tức thì là khủng hoảng tài khóa (trợ cấp thất nghiệp và các khoản trợ cấp khác gia tăng mạnh trong khi thu từ thuế suy giảm).⁵ Những cải cách đã bắt đầu được thực hiện sau khi SDP nắm quyền trở lại tháng 9 năm 1994: từ bỏ các giáo điều của thời kỳ mô hình “cực đoan”; cải tổ chế độ tài khóa để giảm chi tiêu công; tăng hiệu quả các dịch vụ công qua tái cấu trúc; thực hiện đấu thầu kể cả tư nhân hóa để tăng tính cạnh tranh v.v. Đứng trước thực tế nhu cầu đa dạng của dân chúng, những người lãnh đạo SDP đã phải thừa nhận “tự do lựa chọn” là nguyên tắc nền tảng của xã hội phúc lợi với “bộ mặt nhân văn”.

Cuộc cải cách hoặc đổi mới mô hình xã hội truyền thống của Thụy Điển vẫn đang diễn ra trong tranh cãi chưa chấm dứt. Hiện nay, dường như Thụy Điển đang đứng trước

thế tiến thoái lưỡng nan ít nhất ở 3 vấn đề: (i) Sự rạn nứt của mối quan hệ lâu nay giữa công dân và Nhà nước: Nhà nước là người cung cấp phúc lợi xã hội rộng rãi còn người dân thì sẵn sàng làm việc và đóng góp tỷ lệ cao thu nhập cho ngân sách nhà nước và không lạm dụng hệ thống trợ cấp; (ii) Sự bế tắc trong vấn đề kinh phí cho các dịch vụ phúc lợi khi mức thuế đã đạt đến giới hạn mà bất kỳ sự gia tăng thêm nào cũng đều có hại; và (iii) Xã hội đang già đi để gánh nặng tài chính dồn lên vai những người lao động trẻ có số lượng ngày càng giảm, lối thoát là lao động nhập cư⁶, nhưng mở cửa là mạo hiểm chính trị. Làm sao tránh được sự phân biệt đối xử khi xem người nhập cư như những người ăn bám và đe dọa văn hóa? Vậy làm thế nào để giúp họ hội nhập xã hội nhanh (tìm kiếm việc làm và không lợi dụng trợ cấp như một cách sinh tồn)? Việc cải cách mô hình nhà nước phúc lợi Thụy Điển đang đứng trước hàng loạt vấn đề chưa có lời giải cuối cùng.

Tài liệu tham khảo chính

1. Ali Burke. *The price of everything*. www.nnn.se
2. Mauricio Rojas. *Sweden after Swedish model*. Timbro publisher, 2005.
3. *The Myth of the Scandinavian Model*. www.workforall.net

⁵ Năm 1993, chi tiêu công tăng vọt, chiếm 72,8% GDP trong khi mức thu thuế không thể tăng vì đã ở mức rất cao từ trước khi khủng hoảng. Mauricio Rojas. *Sweden after the Swedish Model*. Timbro publisher, 2005.

⁶ Những năm trước mắt, Thụy Điển cần 750.000 lao động nhập cư hàng năm mà chắc chắn không phải đến từ các nước EU khác vì các nước đó cũng ở trong tình trạng thiếu hụt lao động.