

CẢI CÁCH AN SINH XÃ HỘI Ở CHÂU ÂU SAU KHỦNG HOẢNG KINH TẾ TOÀN CẦU

Ths. Trần Phương Hoa
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Lý thuyết về phát triển bao quát rất nhiều vấn đề, trong đó có phân công lao động, thương mại, biến đổi cơ cấu, tăng trưởng dân số, tích lũy, cải tiến... và tất cả những điều đó đều liên quan đến gia tăng phúc lợi xã hội. Ở châu Âu, phúc lợi xã hội được coi là thước đo cho sự tăng trưởng của nền kinh tế¹. Nhận thức tầm quan trọng của an sinh xã hội, EU đã đề ra những định hướng và lộ trình thực hiện hệ thống an sinh xã hội chung trong khuôn khổ EU. Kể từ đầu thế kỷ XXI, EU đã dần từng bước đưa ra những chính sách nhằm cải cách hệ thống này trong bối cảnh toàn cầu hoá cũng như những biến đổi về cơ cấu trong nội bộ EU. Dưới đây sẽ xem xét những bước đi quan trọng thể hiện quá trình cải cách này, bắt đầu bằng Chiến lược Lisbon năm 2000 cho tới Chiến lược Europe 2020.

1. Chiến lược Lisbon

Một trong những chính sách quan trọng xác lập định hướng chung về các mục tiêu xã hội mà EU đề ra là *Chiến lược Lisbon* được soạn thảo vào tháng 3 năm 2000.

Động cơ dẫn đến việc soạn thảo và công bố chiến lược Lisbon là bối cảnh phát triển phồn thịnh của châu Âu sau nửa thế kỷ xây dựng và phát triển. Mở đầu, Chiến lược Lisbon nêu rõ: “*Người dân châu Âu có cơ sở để tin vào tiềm năng kinh tế của châu Âu. Những thành công của những năm cuối thế kỷ XX để lại cho chúng ta một di sản phong phú. Sau nửa thế kỷ hoà bình, chúng ta trở thành một trong những nền kinh tế phát triển nhất thế giới cùng với nền chính trị dân chủ ổn định của các nước thành viên. Chúng ta đã có một thị trường chung và hướng tới dùng đồng tiền chung. Chúng ta đã và đang cùng cố một mô hình xã hội độc đáo với sự tham gia của toàn bộ cộng đồng. Chúng ta đã có một nền giáo dục với những chuẩn mực cao và một nền tảng khoa học được phát triển qua một lịch sử lâu dài. Chúng ta đã đạt được những bước tiến tới phát triển bền vững mà chưa một khu vực nào trên thế giới có được. Chúng ta đã làm tất cả những điều đó bằng sự hợp tác bền chặt, thông qua các thiết chế, chính quyền và bộ máy hành chính ở cấp độ quốc gia, khu vực và địa phương, thông qua các đối tác xã hội của xã hội công dân - tất cả đều đang hướng tới mục tiêu chung.*” Mục tiêu đó là: “*Vì sự phát*

¹ Hans-Jurgen Wagener (2009), *Why Europe? On comparative long-term growth*. The European Journal of Comparative Economics, Vol 6, No 2, tr.288.

triển bên vững của châu Âu dựa trên sự cân bằng của tăng trưởng kinh tế và ổn định giá cả, một nền kinh tế thị trường mang tính cạnh tranh xã hội cao, hướng tới đảm bảo tất cả mọi người đều có việc làm, được hưởng tiến bộ xã hội và được bảo vệ chu đáo, đồng thời với cải thiện chất lượng môi trường”²

Sau đợt mở rộng lớn nhất của EU trong lịch sử với sự gia nhập của 12 thành viên từ Đông Âu, các nhà lãnh đạo EU đã nghĩ tới những cải tổ cơ cấu, trong đó có việc cải cách hệ thống an sinh xã hội. Năm 2005, tức là sau khi Chiến lược Lisbon ra đời được 5 năm, một số điều chỉnh được đặt ra. “*Mặc dù EU đã có những điều kiện cơ bản để hồi sinh, chúng ta vẫn chưa có đủ nguồn lực ở cấp độ EU cũng như quốc gia. Đây không chỉ là vấn đề khó khăn về điều kiện kinh tế kể từ khi Chiến lược Lisbon được triển khai, đó còn là kết quả của một chương trình quá tải, thiếu điều phối và đôi khi có những xung đột về thứ tự ưu tiên. Một số người cho rằng chúng ta phải từ bỏ một số tham vọng mà chúng ta đã đặt ra 5 năm trước. Tuy nhiên Ủy ban không nhất trí. Những thách thức mà chúng ta đối diện hiện nay trở nên cấp bách hơn khi mà dân cư đang già hoá và mức độ cạnh tranh toàn cầu đang tăng cao. Nếu chúng ta không nỗ lực cam kết thực hiện mục tiêu đã đề ra trong đó có việc đổi mới động lực và định hướng ưu tiên, thì xã hội châu Âu, hệ thống tiền lương, chất lượng cuộc*

*sống sẽ nhanh chóng bị đe dọa”*³ Bối cảnh dễ dẫn đến những cải tổ cơ cấu được nêu rõ: “*Chiến lược Lisbon thậm chí còn mang tính cấp thiết hơn hiện nay bởi vì chúng ta đang xa dần Bắc Mỹ và châu Á về tăng trưởng, trong khi châu Âu lại phải gánh thêm thách thức về dân số tăng chậm và già hoá nhanh. Châu Âu buộc phải tăng năng suất lao động và thuê thêm nhân công”*⁴

Trong bối cảnh này, EU nhận thấy phải làm rõ hơn định hướng trong chiến lược Lisbon là “Tăng trưởng và việc làm” và nhấn mạnh đến những điểm sau: Châu Âu là một điểm đầu tư và làm việc hấp dẫn; Tri thức và đổi mới là cốt lõi của tăng trưởng; Phải xây dựng chính sách để các doanh nghiệp tạo thêm nhiều việc làm tốt hơn.

Đây là chiến lược ngắn hạn hơn và mang tính cấp thiết nhằm khẳng định tăng trưởng phải gắn liền với việc làm và không thể tách rời việc củng cố các định hướng xã hội và môi trường.

Một số người cho rằng châu Âu có thể phải trả giá cho những chính sách xã hội đầy tham vọng của mình, cụ thể là khoảng cách về tăng trưởng kinh tế với Bắc Mỹ và châu Á. Tuy nhiên, tiềm năng mà chương trình xã hội đem lại cho một châu Âu mở rộng và liên kết là vô cùng to lớn.

² A new start for the Lisbon Strategy (2005), Commission of the European Communities, Brussels, tr.3.

³ A new start, 2005, tr. 4.

⁴ Nt.

2. “Quy định về phối hợp chính sách xã hội ở châu Âu” năm 2004

Nhiều nhà nghiên cứu, trong đó có Joachim Vogel (1999)⁵ cho rằng, về cấu trúc an sinh xã hội, các nước EU chia ra làm 3 nhóm: 1) Các nước Bắc Âu (Thụy Điển, Đan Mạch, Phần Lan): có chi phí xã hội lớn, sự tham gia mạnh mẽ của thị trường lao động và liên kết gia đình yếu. Đặc tính phân phối của những nước này là mức độ khá đồng đều về thu nhập, mức nghèo khổ thấp và bất bình đẳng giai cấp không lớn; 2) Các nước phía Nam (Hy Lạp, Ý, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha) có đặc điểm là mức độ đảm bảo an sinh xã hội thấp hơn, tỉ lệ thất nghiệp cao hơn nhưng truyền thống gia đình tham gia an sinh xã hội mạnh hơn. Ở những nước này bất bình đẳng trong thu nhập, tỉ lệ nghèo đói và bất bình đẳng giai cấp cao hơn; 3) các nước Trung Âu nằm ở vị trí trung dung. Liên hiệp Anh có thể được xếp vào nhóm miền nam với bất bình đẳng, tỉ lệ nghèo đói cao hơn.

Tuy nhiên, với mục tiêu sao cho mọi công dân trong EU đều được hưởng sự đảm bảo xã hội như nhau, năm 2004, EU đã đề ra “Quy định về phối hợp an sinh xã hội cho tất cả các nước EU”⁶ Điều luật này quy định: “Chúng ta phải tôn trọng đặc điểm riêng về luật an sinh xã hội của từng quốc gia, điều

luật này chỉ là một hệ thống mang tính hợp tác” (Regulation, 2004, tr.3). Tuy nhiên luật mới nêu rõ: “Do rất nhiều khác biệt giữa luật của từng quốc gia về bảo hiểm xã hội cho các cá nhân, EU đề xuất phải đặt ra nguyên tắc và văn bản này có thể áp dụng cho công dân của tất cả các quốc gia thành viên cho dù họ không mang quốc tịch của quốc gia nơi họ cư trú hoặc họ chỉ là những người nhập cư đến sinh sống” (Regulation, 2004, tr.3); Và: “Các quy tắc hợp tác phải đảm bảo rằng mọi người di chuyển trong EU cùng với gia đình của họ có quyền và mọi ưu đãi như những công dân của nước sở tại” (Regulation, tr.4). Như vậy là với quy định năm 2004, những khác biệt về hệ thống an sinh xã hội ở các quốc gia thành viên EU sẽ dần bị xoá nhoà.

“Quy định về phối hợp an sinh xã hội” năm 2004 là một văn bản dày 123 trang, gồm 91 điều khoản, có thể được coi là một chỉ dẫn về chính sách an sinh xã hội áp dụng cho các công dân EU. Theo đó những người được hưởng bảo hiểm xã hội là “công dân của một quốc gia thành viên EU bất kỳ, cùng với gia đình của họ sống tại bất kỳ đâu trong phạm vi EU” (Điều 2, tr. 17). Những bảo đảm xã hội mà họ được hưởng là: 1) Trợ cấp ốm đau; 2) Trợ cấp sinh đẻ dành cho cả mẹ và bố; 3) Trợ cấp tàn tật; 4) Trợ cấp cho người già; 5) Trợ cấp cho người ăn theo; 6) Trợ cấp cho tai nạn lao động; 7) Từ tuất; 8) Trợ cấp thất nghiệp; 9) Trợ cấp trước hưu trí; 10) Trợ cấp cho gia đình (Điều 3, tr.17-18).

⁵ Joachim Vogel (1999), *The European “Welfare mix”: Institutional configuration and distributive outcome in Sweden and the European Union. A longitudinal and comparative perspective*, Social Indicators Research, Vol 48, No3 (Nov. 1999), p. 245-297.

⁶ Regulation (EC) No883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April on the coordination of social systems.

3. Quan điểm về Flexicurity (Concept of Flexicurity 2007)

Không phải đợi đến năm 2008, khi nổ ra khủng hoảng kinh tế tài chính toàn cầu, EU mới tính đến việc đối phó với khủng hoảng. Trên thực tế, các biện pháp nhằm đối phó với khủng hoảng và các chính sách điều chỉnh đã sớm được EU đề xuất. Flexicurity là một chương trình như vậy. Flexicurity là sự kết hợp của hai khái niệm Flexibility (linh hoạt) và Security (Bảo đảm), là một điểm mới được Ủy ban Châu Âu đề xuất năm 2007 nhằm đối phó với các tác động của khủng hoảng kinh tế. Theo định nghĩa của Ủy ban Châu Âu, “Flexicurity là sự kết hợp giữa thị trường lao động linh hoạt với việc bảo hiểm lao động ở mức độ cao”⁷ Flexicurity là khái niệm đưa ra nhằm giải quyết mối quan hệ giữa việc khuyến khích các hình thức việc làm linh hoạt, đồng thời vẫn duy trì hệ thống bảo hiểm xã hội vốn chỉ hỗ trợ cho nguồn nhân lực làm việc liên tục toàn bộ thời gian. Flexicurity là một hướng tiếp cận mới khuyến khích các chính phủ hỗ trợ sao cho nguồn nhân lực làm việc tự do, theo thời vụ hoặc tạm thời cũng có thể tìm kiếm các nguồn bảo hiểm phù hợp, bao gồm bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm đau ốm, bảo hiểm thai sản (dành cho cả mẹ và bố).

Mục tiêu của chương trình Flexicurity là sự chia sẻ kinh nghiệm giữa các quốc gia châu Âu trong việc cân bằng đầu vào, đầu ra

và quá trình thực hiện an sinh xã hội, cụ thể là vấn đề việc làm. Trong báo cáo giám sát quá trình nghiên cứu thực hiện chương trình này, báo cáo của Ủy ban Châu Âu nêu rõ: “*Nhấn mạnh tầm quan trọng của việc học tập lẫn nhau và giám sát tiến độ của nhau ở cấp độ EU trong lĩnh vực flexicurity (an sinh xã hội linh hoạt), nhờ vậy các quốc gia EU có thể thiết lập được một hệ thống chỉ báo mang tính đồng thuận dựa trên các số liệu có chất lượng cao*”⁸ (Monitoring, 2009, tr.2).

Chương trình này dựa trên một số nguyên tắc. Thứ nhất là: “Hội đồng Châu Âu và Ủy ban Châu Âu xem xét và đánh giá thành tựu của các nước thành viên trong việc thực hiện các chính sách mang định hướng flexicurity trên cơ sở Chiến lược Lisbon.” (Monitoring, 2009, tr.2); Thứ hai là: “Flexicurity là sự kết hợp của các hợp đồng mang tính linh hoạt và đáng tin cậy với những chiến lược học tập toàn diện và liên tục, với các chính sách thị trường lao động tích cực có hiệu quả và với hệ thống an sinh xã hội mang tính hiện đại, phù hợp và bền vững.” (Monitoring, 2009, tr.2).

Hiện nay, quan điểm Flexicurity vẫn đang tiếp tục được nghiên cứu để tìm ra cách tiếp cận phù hợp nhất, cân bằng được các tham số đa dạng liên quan đến chính sách, nguồn ngân sách, nguồn nhân lực. Các chính phủ tiếp tục thực hiện trao đổi những kinh nghiệm và bài học đạt được để tiến đến một giải pháp tốt nhất.

⁷ Flexicurity: Indicators on the coverage of certain social protection benefits for persons in flexible employment in the European Union (2009).

⁸ *Monitoring and analysis of Flexicurity policies* (2009), EMCO Report, July 2009.

4. Chương trình châu Âu 2020 - một chương trình đối phó với khủng hoảng

Năm 2008 và 2009, châu Âu trải qua khủng hoảng kinh tế trầm trọng. Tăng trưởng kinh tế âm để lại tác động tiêu cực tới hệ thống an sinh xã hội của châu Âu. Năm 2010, Ủy ban Châu Âu đã đề ra Chương trình Châu Âu 2020 (Europe 2020) một chương trình đưa ra những điều chỉnh cho chính sách an sinh xã hội trong bối cảnh sau khủng hoảng. Trong lời mở đầu, Chương trình Europe 2020 nêu rõ: *"Hai năm qua chúng ta đã để hàng triệu người rơi vào cảnh thất nghiệp. Tình trạng này gây ra gánh nặng nợ nần mà phải mất nhiều năm mới giải quyết. Nó gây áp lực mới đối với liên kết xã hội của EU. Nó cũng sẽ là thách thức đối với toàn bộ nền kinh tế EU. Hiện nay kinh tế toàn cầu đang hồi phục. Phản ứng của chúng ta sẽ quyết định tương lai châu Âu"* (Europe 2020, tr.3). Và mục tiêu của châu Âu đến 2020 là: *"thêm việc làm và một cuộc sống tốt hơn" bằng con đường "phát triển thông minh, bền vững và tăng trưởng đồng bộ"*

Bắt đầu từ năm 2011, EU thực hiện những bước đi quyết định để đối phó với khủng hoảng. Ủy ban Châu Âu nhận định: *"Nhờ có chính sách an sinh xã hội tốt nên khủng hoảng gây tác động không lớn đối với các nước EU như ở những khu vực khác trên thế giới, nhưng vì tăng trưởng năng suất lao động thấp nên quá trình phục hồi ở châu Âu*

*sẽ chậm hơn nhiều nơi khác"*⁹ Theo dự báo, vào cuối năm 2012, 11 nước EU sẽ vẫn có tổng sản lượng thấp hơn trước khủng hoảng. Tỷ lệ thất nghiệp trung bình ở EU là 9,6%, ở một số nước, tỷ lệ thanh niên thất nghiệp có thể lên đến 40%. Nhận thức được tính cấp thiết phải điều chỉnh lại các ưu tiên chính sách và giám sát các hoạt động để thực hiện mục tiêu Chiến lược Châu Âu 2020, Ủy ban Châu Âu yêu cầu 6 tháng 1 lần phải có các báo cáo về tiến độ thực hiện Chiến lược 2020 về điều chỉnh chính sách sau khủng hoảng.

5. Thực tiễn điều chỉnh an sinh xã hội ở EU

1. Điều chỉnh chính sách việc làm vẫn là vấn đề then chốt

Khủng hoảng đã gây tác động trực tiếp và đầu tiên đến thị trường lao động. Ở cấp độ EU, tỷ lệ người có việc làm vào quý 1 năm 2010 là 64,3%, đến quý 2 có tăng nhẹ, sau gần 2 năm giảm liên tục¹⁰ Khủng hoảng tác động đặc biệt tiêu cực đến các nhóm lao động: thanh niên (21,4% thất nghiệp vào Q1-2010 so với 16% Q3-2008), người có tay nghề thấp (16,2% vào Q1-2010 so với 11,5% vào Q3-2008), người nhập cư (21,2% Q1-2010 so với 14% Q3-2008). Do tỷ lệ thất nghiệp tăng, số người nhận trợ cấp thất

⁹ *Annual Growth Survey: advancing the EU's comprehensive response to the crisis* (2011), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, tr.3.

¹⁰ A Report of the Social Protection Committee (2011), *The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy*, European Commission, tr.32.

nghiệp cũng tăng mạnh từ tháng 6-2009 đến tháng 6-2010 ở hầu hết tất cả các nước thành viên. Một trong những mục tiêu hàng đầu của EU là cho tới năm 2020, tỉ lệ người có việc làm trong số phụ nữ và đàn ông từ 20-64 tuổi là 75%¹¹, chủ yếu là tăng việc làm trong nhóm thanh niên, lao động lớn tuổi và tay nghề thấp cũng như nhóm người nhập cư. Trước khủng hoảng, tỉ lệ người có việc làm ở châu Âu cũng đã thấp hơn Mỹ và Nhật Bản một vài phần trăm. Khủng hoảng đã làm vấn đề trở nên nghiêm trọng hơn và đe dọa nền kinh tế EU. Các nhà lãnh đạo EU cho rằng, cải thiện thị trường việc làm gây tác động tích cực tới tương lai của EU nói riêng và châu Âu nói chung. Theo báo cáo 6 tháng đầu năm 2011, các nước thành viên EU đã xác lập mục tiêu việc làm cũng như xác định những khó khăn đối với thị trường việc làm cần được khai thông. Một số nước đã đồng ý chấp nhận mục tiêu tỉ lệ việc làm 75% đến năm 2020 mà EU đề ra (Áo, Bỉ, Síp, Ý, Slovakia). trong khi đó Hà Lan và Anh còn chưa xác định. Malta là nước đưa ra tỉ lệ mục tiêu thấp nhất - 62,9% và Thụy Điển đưa ra con số cao nhất - 80%¹²

Có thể nói, EU đã xác định việc làm là mục tiêu số một trong chính sách kinh tế cũng như xã hội. Về mặt xã hội, hiện nay EU vẫn đang nỗ lực đưa ra các giải pháp mang tính vĩ mô (xác lập mục tiêu việc làm toàn EU và mục tiêu của từng quốc gia) và đề ra các nhóm đối tượng ưu tiên của chính sách.

Tuy nhiên, kết quả của các chính sách này hiện vẫn chưa được hoàn thiện và EU vẫn đang trong quá trình thực hiện nhằm cải thiện thị trường việc làm.

2. Chính sách của EU nhằm giảm thiểu nguy cơ nghèo khổ

Khủng hoảng kinh tế làm tỉ lệ thất nghiệp tăng đột biến, luồng người nhập cư tăng gây tác động đến cơ cấu an sinh xã hội ở các nước EU. Nhưng chỉ ngay khi tăng trưởng kinh tế có dấu hiệu dương trở lại năm 2010, EU đã ngay lập tức chú trọng đến chính sách xã hội nhằm duy trì mức sống và bảo đảm các dịch vụ xã hội cho người dân. Báo cáo năm 2011 của Ủy ban Chính sách xã hội của EU về định hướng chính sách xã hội đến năm 2020 mở đầu bằng thông điệp: “1/5 dân số EU hiện đang có nguy cơ rơi vào cảnh nghèo và đứng ngoài lề xã hội và 40 triệu người trong tình trạng thiếu thốn của cải vật chất. Các nhà lãnh đạo EU cũng như của các quốc gia thành viên cam kết trong thập kỷ tới phải đưa ít nhất là 20 triệu người thoát khỏi cảnh nghèo và hội nhập vào dòng chảy xã hội. Tăng trưởng phục hồi trở lại, thị trường lao động được thiết kế tốt và chính sách giáo dục chính là những biện pháp then chốt nhằm giảm nghèo và khôi phục vị thế xã hội của tất cả mọi người. Các nỗ lực nhằm khôi phục ngân sách công và cải cách hệ thống bảo đảm xã hội cần phải mang tính bền vững và phù hợp... Các quốc gia thành viên của EU đã vượt qua khủng hoảng cần kết hợp các chiến lược xã hội tích cực với hỗ trợ thu nhập, hỗ trợ cho người

¹¹ *Progress Report on Europe 2020*, European Commission, 2011, tr.7.

¹² Nt.

dân về việc làm cũng như các dịch vụ y tế và xã hội, đồng thời đảm bảo tính hiệu quả của chi phí xã hội... 25 triệu trẻ em đang có nguy cơ nghèo khổ. Để ngăn chặn khả năng cái nghèo đeo đẳng nhiều thế hệ trong một gia đình, các nước thành viên phải có chính sách ưu tiên cho trẻ em ở độ tuổi mẫu giáo trong lĩnh vực y tế và giáo dục, tăng cường các dịch vụ chăm sóc trẻ em để bố mẹ có thể rảnh rang tham gia vào thị trường lao động và đảm bảo nguồn thu nhập cho gia đình có trẻ em”¹³

Để thực hiện các cam kết về giảm nghèo, Ủy ban Bảo vệ xã hội của EU nhận định phải coi bảo đảm việc làm là ưu tiên hàng đầu. Báo cáo của Ủy ban nêu rõ: “*Hơn 2.3 các nước thành viên EU cho thấy nỗ lực tăng tỉ lệ có việc làm và hỗ trợ thị trường việc làm là ưu tiên số một*” (Report, tr.13). Các lĩnh vực mà nhà nước có thể can thiệp là: 1) Ngăn chặn việc chia cắt thị trường lao động để tạo điều kiện tiếp cận thị trường và kích thích tăng dần thứ bậc cho những lao động thu nhập thấp; 2) Hiện đại hoá hệ thống an sinh xã hội để mọi người có động lực làm việc, tránh việc tính lương dựa vào doanh số nhưng đồng thời phải có cách hỗ trợ thu nhập thích hợp; 3) Khuyến khích các nhóm đặc biệt tham gia thị trường lao động (phụ nữ, người tàn tật, bố mẹ đơn thân); 4) Giúp đỡ các nhóm dễ tổn thương (kỹ năng thấp, người nhập cư...) có thể dễ dàng tiếp cận các

dịch vụ tìm việc làm và đào tạo từ ngân sách công.

Ở EU có ba nhóm đối tượng chính cần có sự hỗ trợ tích cực, đó là: người có nguy cơ rơi vào nghèo khổ, người thiếu thốn vật chất và hộ gia đình ít có khả năng tham gia thị trường lao động. Người có nguy cơ nghèo được định nghĩa một cách tương đối “*là những người có thu nhập thấp hơn 60% thu nhập trung bình của đất nước nơi họ sinh sống*”¹⁴ Những người gặp thiếu thốn nghiêm trọng về vật chất là những người “*không có một số các đồ dùng cần thiết được coi là tối thiểu trong điều kiện EU. Đó là những người: 1) Không có khả năng thanh toán tiền nhà và các hoá đơn điện nước; 2) Không có khả năng sưởi ấm trong mùa đông; 3) Phải đối diện với những khoản chi bất thường; 4) Không được ăn thịt, cá hoặc thức ăn có đủ protein (tối thiểu 2 ngày 1 lần); 5) Không thể có một kỳ nghỉ xa nhà trong 1 tuần ít nhất 1 lần/năm; 6) Không có ô tô; 7) Không có máy giặt; 8) Không có TV màu; 9) Không có điện thoại*”¹⁵ Nhóm hộ gia đình ít có khả năng tham gia thị trường lao động là “*những người trong độ tuổi dưới 59 sống trong một hộ gia đình nơi mà các người lớn chỉ làm việc dưới 20% số thời gian cho phép trong vòng 12 tháng*”¹⁶ Cũng báo cáo của Ủy ban Bảo vệ xã hội của EU nhận định rằng khủng hoảng kinh tế tài chính năm 2008 đã làm số lượng người của ba

¹³ A Report of the Social Protection Committee (2011), sdd, tr. 7-8.

¹⁴ A Report of the Social Protection Committee (2011), sdd, tr. 16.

¹⁵ Nt.

¹⁶ Nt.

nhóm trên tăng lên, thậm chí ở cả những nước được coi là giàu có như Hà Lan, Áo¹⁷

Những người nằm trong các nhóm trên chủ yếu là trẻ em, người già, phụ nữ độc thân, bố mẹ đơn thân, người không có chuyên môn, thất nghiệp, trong đó những người tàn tật, người sống ở nông thôn và người nhập cư có nguy cơ cao nhất. Theo báo cáo, ở EU có khoảng 80 triệu người rơi vào nhóm I, 40 triệu ở nhóm II và 34 triệu ở nhóm III, trong đó có khoảng 6,7 triệu người nằm trong cả 3 nhóm¹⁸

Trong một thời gian dài các nhà nước phúc lợi ở châu Âu đều dựa trên lý thuyết của Keynes, theo đó hệ thống phúc lợi được xây dựng trên giả thiết tất cả mọi người đều có việc làm¹⁹ Tuy nhiên tình trạng thất nghiệp xuất hiện ở châu Âu đã gây thâm hụt ngân sách của nhiều quốc gia. Đặc biệt dưới tác động của cuộc khủng hoảng năm 2008, thâm hụt ngân sách càng trở nên trầm trọng, buộc EU và các nước thành viên phải có các biện pháp đối phó. Chiến lược *Europe 2020*²⁰ là một chương trình tổng thể bao gồm các mục tiêu liên quan đến việc làm, giáo dục và giảm nghèo. Chiến lược này đưa ra định hướng phát triển cho EU trên ba phương châm: Phát triển thông minh (giáo

dục, tri thức và cải tiến); Phát triển bền vững (sử dụng các nguồn lực có hiệu quả, xanh hơn và có sức cạnh tranh hơn); Phát triển đồng đều (tăng trưởng việc làm và kinh tế gắn với xã hội và liên kết lãnh thổ).

Động lực cho chiến lược này chính là tăng trưởng kinh tế, thị trường việc làm và chính sách giáo dục. Các nguồn lực từ hai nguồn: EU và từng nước thành viên được huy động triệt để nhằm thực hiện Chiến lược này. Chiến lược Europe 2020 nêu rõ: “*Tăng trưởng kinh tế phải đi liền với ổn định giá cả và xoá bỏ bất bình đẳng*”

Ngay khi kinh tế châu Âu vừa được phục hồi sau suy thoái, các quốc gia thành viên đã thấy nhu cầu cấp thiết phải khẳng định tính bền vững của các khoản chi công và tiến hành cải cách cơ cấu để khắc phục tình trạng mất cân đối kinh tế vĩ mô và duy trì đà tăng trưởng. Tăng trưởng kinh tế ở EU đã từng mang lại đời sống vật chất, tinh thần ngày càng cao cho người dân, và nhiều chính phủ có thể dành nhiều nguồn lực để hỗ trợ chính sách xã hội. Tuy nhiên bất chấp các chính sách xã hội đó, tình trạng bất bình đẳng vẫn đang tăng và nguy cơ nghèo vẫn đang là vấn đề then chốt mà nhiều nước EU phải giải quyết. Cuộc khủng hoảng năm 2008 làm số lượng các gia đình phải dựa vào cứu trợ xã hội tăng lên. Trong khi các nước thành viên thực hiện các biện pháp để củng cố tài chính, Ủy ban Châu Âu khuyến cáo họ phải đồng thời thực hiện cải cách cơ cấu nhằm bảo tồn nguồn nhân lực của EU.

¹⁷ Nt, tr. 19.

¹⁸ Nt, tr. 17.

¹⁹ Walter Korpi (2003), *Welfare-State regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization and Europeanization*, Annual Review of Sociology, Vol 29 (2003), p.590.

²⁰ Europe 2020 là một chiến lược toàn diện nhằm hướng EU tới phát triển bền vững cho tới năm 2020, được thiết kế nhằm đưa châu Âu phục hồi sau cuộc suy thoái lớn nhất kể từ đại suy thoái 1929-1933.

Các chuyên gia nhận định rằng nhằm khôi phục kinh tế, các chính sách tăng việc làm vẫn là then chốt. Thực tiễn cho thấy, phần lớn các nước có tỉ lệ người có việc làm cao đồng thời có mức độ nghèo khổ thấp. Trong số những người có nguy cơ nghèo khổ, 10% bị thất nghiệp và 21% có việc làm không ổn định. Tuy nhiên 24% những người hiện đang làm việc cũng có nguy cơ rơi vào nghèo khổ²¹. Do đó các nước cần có chính sách đảm bảo mức sống cho những người đang làm việc và tạo điều kiện cho mọi người tiếp cận thị trường lao động, đặc biệt là thanh niên, bố/mẹ đơn thân, những người được thuê việc gián tiếp. Ủy ban Châu Âu kêu gọi các quốc gia chú trọng tới bình đẳng giới trong việc trả lương (tính trung bình, mức lương của đàn ông cao hơn của phụ nữ 17,5% năm 2008²² và tăng cường việc minh bạch trong chi trả.

Chương trình an sinh xã hội giúp người dân giảm thiểu được các nguy cơ và giúp họ giảm nghèo. Thông thường, các quốc gia giàu hơn chi nhiều tiền (tính theo GDP) hơn cho bảo hộ xã hội. Cơ cấu chi phí cho an sinh xã hội cho thấy chi phí trả cho lương hưu, cho người ốm và y tế chiếm tỉ lệ lớn nhất trong tất cả các quốc gia EU và đó cũng là lĩnh vực phải cải cách đầu tiên.

Lương hưu chiếm 43% tổng chi phí cho an sinh xã hội và ngoài các khoản chi theo quy định, những người già còn được khoản

hỗ trợ tối thiểu cho thu nhập để giúp họ không bị rơi vào nguy cơ nghèo khổ. Năm 2005, Báo cáo về an sinh xã hội cho biết, có 3 kiểu hỗ trợ thu nhập tối thiểu cho người già: hỗ trợ cho thu nhập tối thiểu được gộp trong khoản lương hưu, hỗ trợ theo tỉ lệ cố định (thường cho người quá 65 tuổi) và hỗ trợ xã hội. Mặc dù được hỗ trợ như vậy nhưng người già vẫn là một nhóm xã hội có nguy cơ cao nhất ở nhiều nước EU. Điều chỉnh hệ thống thuế chính là biện pháp nhằm gây tác động đến tình trạng bất bình đẳng trong thu nhập và góp phần phân phối lại các nguồn lực.

Ngoài lương hưu còn tồn tại biện pháp cấp tiền mặt trực tiếp để hỗ trợ người nghèo. Trong EU 27, việc hỗ trợ tiền mặt này đã làm giảm 1/3 số người có nguy cơ rơi vào cảnh nghèo. Tuy nhiên mức độ giảm có khác nhau ở từng nước (có nước giảm đến 50% những có nước chỉ giảm 19% hoặc ít hơn (Report, tr.28). Tương ứng, mức chi cũng phân hoá từ 12% đến 30% GDP. Theo dự báo của Ủy ban Châu Âu, chi phí xã hội sẽ chiếm 30,7% năm 2011, tăng 3,2% so với năm 2007 là 27,5%²³. Tháng 12 năm 2010, báo cáo của Ủy ban Xã hội EU đã dự báo về tác động của khủng hoảng đối với hoạt động an sinh xã hội, chẳng hạn các chính phủ buộc phải thu ngắn thời gian trợ cấp, giảm số tiền trợ cấp hoặc thay đổi hệ số trợ cấp và chi tập trung vào một số nhóm đối tượng chịu tác động tiêu cực nhất, ngoài ra còn giảm nguồn

²¹ A Report of the Social Protection Committee (2011), sdd, tr. 25.

²² Nt.

²³ Nt, tr.31.

nhân lực dịch vụ xã hội. Điều này có nguy cơ làm giảm tính bền vững của mô hình mà EU đã dày công xây dựng và đang trên đà tiến triển. Ủy ban Châu Âu đề xuất các quốc gia cần cải tiến hiệu quả của chi phí xã hội, chẳng hạn tăng cường hiệu quả thực hiện (đơn giản hoá luật lệ, giảm chi phí hành chính...), và khuyến khích sự tham gia cải thiện thị trường lao động bởi chính những người nhận hỗ trợ xã hội.

Cải cách chế độ lương hưu

Năm 2010, hầu hết các nước EU đều tiến hành cải cách chế độ lương hưu nhằm: 1) Điều hoà mối quan hệ giữa mức đóng góp và mức hưởng lợi; 2) Xác định lại và tăng tính hiệu quả của tuổi về hưu; 3) Xác lập cơ chế tự điều chỉnh của tuổi thọ với phát triển GDP và mở rộng vai trò của hệ thống tư nhân trả trước đối với chế độ hưu trí. Ủy ban Châu Âu nhận định tiền lương hưu là cấp thiết để người già không bị rơi vào nhóm nguy cơ nghèo khổ, giúp người dân thoát khỏi cảnh nghèo và cho phép người già có thể trang bị đủ vật chất cho cuộc sống, do đó Ủy ban đề xuất phải bảo đảm một khoản lương hưu tối thiểu cho người già. Các cơ quan hoạch định phải tính đến biến đổi nhân khẩu và bảo đảm hệ thống lương hưu phù hợp với thực tế và mang tính bền vững trong kế hoạch dài hạn. Trên thực tế, vừa qua, do ảnh hưởng của khủng hoảng, một số nước thành viên EU đã phải giảm hệ số lương hưu hoặc tạm thời ngưng trợ cấp. Ngoài lương tối

thiểu, dựa vào đánh giá mức sống và các nguy cơ tiềm ẩn, người già còn được nhận các hỗ trợ bổ sung, chẳng hạn được nhận bảo hiểm y tế và chăm sóc miễn phí, hỗ trợ tiền thuê nhà và sưởi ấm, được giảm khi thanh toán điện, nước, đi lại, truyền hình. Kể từ khi nền kinh tế có dấu hiệu phục hồi, Chiến lược Europe 2020 phải được thực hiện theo đúng các mục tiêu đề ra. Ủy ban Châu Âu cho rằng các khoản hỗ trợ lương hưu bằng tiền mặt và hiện vật có ý nghĩa lớn trong việc giảm nguy cơ nghèo khổ.

3. Y tế và dịch vụ chăm sóc

Báo cáo về an sinh xã hội của Ủy ban Châu Âu cho rằng: *“Hiện vẫn rất khó đưa ra một bức tranh toàn diện về tác động của khủng hoảng đối với tình trạng sức khoẻ và hành vi có liên quan đến sức khoẻ của từng nhóm dân cư. Khó mà phân định rạch ròi tình trạng sức khoẻ của người dân là do khủng hoảng hay chỉ là một vấn đề vẫn tồn tại từ trước đến nay. Tuy nhiên các nước thành viên đều nhận thấy tác động tiêu cực của khủng hoảng đối với sức khoẻ tâm thần, thể hiện ở các chứng bệnh trầm cảm, lo âu, tăng sử dụng rượu bia và tự sát”²⁴*

Nguy cơ bệnh tật đối với nhóm người nghèo và dễ bị tổn thương đặc biệt cao. Đồng thời, những người mắc bệnh thường dễ rơi vào tình trạng nghèo đói. Ủy ban Châu Âu đưa ra số liệu cho rằng 5% bệnh nhân đa phần thuộc nhóm này đã tiêu tốn gần nửa chi

²⁴ Nt, tr. 34.

phí y tế²⁵ Do đó, một mặt cần tích cực các chính sách và biện pháp duy trì chăm sóc y tế thường xuyên và dài hạn cho người dân, mặt khác các chính phủ tiến hành cải cách để đảm bảo nguồn chi trả y tế.

Theo các báo cáo của Ủy ban Châu Âu, tình trạng mất bình đẳng trong chăm sóc y tế ở các nước thành viên EU vẫn còn phổ biến. Nguyên nhân của bất bình đẳng là do các yếu tố “thu nhập, nghề nghiệp và giáo dục”²⁶ Năm 2010, Báo cáo về An sinh xã hội của Ủy ban Châu Âu đưa ra thông điệp “*Củng cố liên kết trong y tế: giảm bất bình đẳng trong chăm sóc y tế ở EU*”²⁷ Thông điệp này nêu rõ: “*Phải giảm thiểu bất bình đẳng về y tế trong và giữa các quốc gia thành viên EU bởi vì nó vi phạm các giá trị xã hội và làm tổn hại tới tính hiệu quả của mô hình xã hội EU*”²⁸ Ngày 20/10/2009, Ủy ban Châu Âu ra tuyên cáo “*Đoàn kết trong y tế: giảm bất bình đẳng y tế ở EU*”, được coi là một đóng góp quan trọng vào các mục tiêu xã hội của EU, cả về mặt chính sách y tế lẫn chính sách hoà nhập xã hội. Tuyên cáo này cũng nêu ra 5 đề xuất nhằm thực hiện chương trình xoá bỏ bất bình đẳng về y tế, gồm có: 1) Phần

đóng góp của y tế trong mục tiêu chung về phát triển kinh tế xã hội phải công bằng hơn; 2) Cải thiện nguồn dữ liệu và kiến thức (bao gồm các biện pháp, giám sát, đánh giá và báo cáo); 3) Đưa ra các cam kết trên toàn xã hội về giảm thiểu bất bình đẳng y tế; 4) Đáp ứng nhu cầu của các nhóm dễ tổn thương; 5) Đẩy mạnh đóng góp của các chính sách EU vào việc giảm bất bình đẳng y tế. Ủy ban về An sinh xã hội của EU nhấn mạnh những việc cần làm:

Bảo đảm cho mọi người, cả nam giới và phụ nữ, đều được tiếp cận với các dịch vụ y tế chất lượng cao, bao gồm cả các dịch vụ phòng ngừa và củng cố, đặc biệt ở lứa tuổi còn nhỏ và đảm bảo tất cả công dân thuộc mọi tầng lớp đều có khả năng chi trả, đặc biệt những người nghèo hoặc người ở vùng nông thôn;

Tiến hành các biện pháp nhằm cải thiện sức khoẻ đối với những nhóm dễ tổn thương hoặc ở ngoài rìa xã hội (người nghèo, người tàn tật, người vô gia cư, người nhập cư hoặc tộc người thiểu số, nhất là dân di dân, nhóm người già và trẻ em.

Các hoạt động nhằm giảm thiểu bất bình đẳng trong y tế được tiến hành ở cả hai cấp độ: quốc gia và EU. Ở cấp độ quốc gia, các hoạt động này nhằm xoá bỏ bất bình đẳng để có thể xây dựng một hệ thống y tế bền vững; tập trung vào các nhóm dễ tổn thương, trong đó có vấn đề giới; thực hiện các biện pháp hướng đến các nhân tố trên như mức sống

²⁵ Nt, tr. 33.

²⁶ Philipa Mladovsky, Sara Allin, Cristina Masseria, Cristina Hernández-Quevedo, David McDaid, Elias Mossialos (2009), *Health in the European Union-Trends and analysis, European Observatory on Health System and Policy*, Prepared at the request of the European Commission’s Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

²⁷ SPC Opinion “*Solidarity in Health: Reducing health inequalities in the EU*”, The Social Protection Committee, 2010.

²⁸ SPC opinion, 2009, sdd, tr.1.

chung, thu nhập và cả các nhân tố dưới như các nguy cơ tiềm ẩn hay lối sống có nguy cơ cao; giữ cân bằng chi phí cho y tế dự phòng và y tế chữa trị. Ở cấp độ EU, chương trình giảm bất bình đẳng trong y tế được hoan nghênh và được coi là một chủ đề quan trọng trong liên kết chính sách trong khuôn khổ EU. Ủy ban về An sinh xã hội đề ra một số ưu tiên sau: 1) Cải thiện kiến thức chung và thu thập dữ liệu về các vấn đề liên quan là ưu tiên số một để tránh có sự trùng lặp trong báo cáo và nghiên cứu ở mức độ quốc gia cũng như EU; 2) Cam kết liên quốc gia về hợp tác và chia sẻ những kinh nghiệm thực tiễn, những mô hình tối ưu liên quan đến vấn đề; 3) Tăng cường nhận thức của mọi thiết chế bên ngoài lĩnh vực y tế và cơ quan ra quyết định về y tế; 4) Tăng cường đóng góp của EU: kết hợp với các chính sách khác của EU bao gồm cả những vấn đề mang tính cơ cấu như nguồn ngân sách, dinh dưỡng lành mạnh và phát triển nông thôn, nơi mà EU có thể đóng góp giá trị. EU cũng sẽ cấp kinh phí để tiến hành các nghiên cứu về bất bình đẳng y tế và các chương trình khung phát triển. Ủy ban Châu Âu cũng có nguồn tài trợ dưới chương trình có tên là PROGRESS (Chương trình Tiến bộ); 5) Xác lập cơ chế điều phối để có thể kết hợp các nguồn lực của EU với các quốc gia thực hiện bốn ưu tiên nói trên.

Ngoài các giải pháp nhằm cải thiện thị trường việc làm, ngăn chặn nguy cơ nghèo đói và chăm sóc y tế, giáo dục được coi là đóng vai trò quyết định trong cải thiện vị thế

xã hội của nhóm dễ bị tổn thương. Cải thiện trình độ học vấn và bảo đảm cho người có trình độ thấp được có cơ hội học tập suốt đời là một biện pháp quan trọng giúp giảm nghèo ở tầm trung và dài hạn.

6. Kết luận

EU đã đề ra các chính sách nhằm cải cách hệ thống an sinh xã hội từ trước khi khủng hoảng toàn cầu bùng phát. Có thể kể ra một số chính sách đã và đang được châu Âu theo đuổi, thể hiện qua các chương trình lớn như: Chiến lược Lisbon (2000), Quy định về Phối hợp an sinh xã hội ở EU (2004), Quan điểm về Bảo hiểm việc làm linh hoạt (Flexicurity) 2007 và Chương trình Ứng phó với khủng hoảng - Chiến lược Europe 2020. Thông qua những chương trình đó, EU khẳng định mục tiêu tối thượng của Liên minh là duy trì tăng trưởng kinh tế và kiên trì các định hướng xã hội như giữ ổn định giá cả, tăng việc làm và đảm bảo hệ thống phúc lợi xã hội nhằm cải thiện đời sống người dân, đặc biệt những người thuộc nhóm có nguy cơ cao, xoá bỏ bất bình đẳng trong chăm sóc y tế. Tất cả những mục tiêu đó đều được thực hiện với phương châm “phát triển thông minh, bền vững, và bình đẳng” Có thể nói, các chương trình của EU đều có tính xã hội và nhân văn cao cả, bảo vệ cho con người, nhất là những người đứng bên lề, và tạo mọi điều kiện để tất cả đều có cơ hội như nhau trong hội nhập vào dòng chảy chung của toàn xã hội.