

VIỆC LÀM VÀ VẤN ĐỀ THẤT NGHIỆP CỦA EU HIỆN NAY

TS. Đinh Công Tuấn
Viên Nghiên cứu Châu Âu

Vấn đề thất nghiệp ở EU đã là chủ đề gây tranh luận ngay từ đầu thập kỷ 1970 sau cuộc suy thoái kinh tế do khủng hoảng dầu lửa lần thứ nhất gây ra. Trong hơn 30 năm qua, thất nghiệp của EU có xu hướng ngày càng gia tăng, gây nên những sức ép không nhỏ đối với hệ thống phúc lợi xã hội vốn đã trì trệ và đang có nhu cầu cải cách triệt để ở châu Âu, từ đó cũng dẫn tới những hậu quả kinh tế xã hội như phân hoá giàu nghèo, cô lập xã hội, sức ỳ của nền kinh tế ngày càng lớn, tăng trưởng kinh tế thấp... Mặc dù chính phủ các nước EU và Ủy ban Châu Âu đã cố gắng hết sức để giải quyết tình trạng trên, nhưng kết quả đạt được vẫn không mấy khả quan.

1. Thực trạng thất nghiệp của EU hiện nay

Thất nghiệp của EU thực sự nghiêm trọng kể từ sau cuộc khủng hoảng dầu mỏ thế giới lần thứ nhất vào đầu thập kỷ 1970. Cuộc khủng hoảng dầu mỏ năm 1972-1973 đã làm tăng mạnh tỷ lệ thất nghiệp ở EU lên mức 3-4% so với mức trung bình 2,4% của năm 1970, đặc biệt là ở mức độ 2 con số trong một số nước thành viên đầu tàu EU như Đức, Pháp, Italia. Trong suốt thập kỷ 1970, tỷ lệ

thất nghiệp của Mỹ cao hơn các nước EU (năm 1970 thất nghiệp ở Mỹ là 4,8%), nhưng trong những thập kỷ tiếp theo thất nghiệp của Mỹ đã giảm dần. Trái với Mỹ, thất nghiệp của EU ngày càng cao. Năm 1980, thất nghiệp của EU đạt mức 5,4% (Mỹ là 7,0%), năm 1990 ở mức 7,1% (Mỹ là 5,5%), năm 1997 đạt 9,6% (Mỹ là 4,9%). Năm 2001, thất nghiệp ở EU là 7,4%, năm 2002 là 7,7%, 2003 chiếm tới 8,1% lực lượng lao động của EU. Riêng trong khu vực đồng Euro, thất nghiệp tăng từ 8% năm 2001 lên 8,4% năm 2002, 9,1% năm 2003 và hơn 9% trong cả năm 2004. Theo Ủy ban Thống kê của Cộng đồng Châu Âu, vào tháng 12 năm 2004, tỷ lệ thất nghiệp của toàn EU-15 là 8%, trong đó những nước có tỷ lệ thất nghiệp cao nhất là Tây Ban Nha 10,4% (Năm 2003, Tây Ban Nha cũng có tỷ lệ thất nghiệp cao nhất EU là 11,2%), Pháp 9,7%, Đức 9,5%, Phần Lan 8,9%, Bỉ 8%. Trong 10 tháng đầu năm 2005, sự cải thiện tình hình kinh tế không đáng kể đã dẫn đến tỷ lệ thất nghiệp của EU tăng cao nhất từ trước tới nay, ở mức 10,7% vào tháng 10/2005, và có khoảng 18 triệu người đang bị thất nghiệp. Những nước đang có tỷ lệ thất nghiệp thấp nhất là Luxemburg 3,7%, Áo

4,5%; Những nước có tỷ lệ thất nghiệp trung bình là Đan Mạch 5,8%, Hà Lan 5,1%, Bồ Đào Nha 6%, Anh 7%, và những nước có tỷ

lệ thất nghiệp cao là Bỉ 9,4%, Ai Len 9,9%, Tây Ban Nha 20,8% (cao nhất EU), Phần Lan 13%, Pháp 12,6%, Đức 10%.

Bảng 1: Tỷ lệ thất nghiệp của các nước EU-15 trong giai đoạn 1970-2005 (%)

Nước	1970	12/2004	10/2005
Áo	1,5	4,5	4,5
Bỉ	1,9	8,0	9,4
Phần Lan	1,9	8,9	13,0
Pháp	2,5	9,7	12,6
Đức	0,6	9,5	10,0
Ai len	5,8	4,3	9,9
Italia	5,3	7,8	-
Luxembourg	-	4,4	3,7
Hà Lan	1,0	4,7	5,1
Bồ Đào Nha	2,5	7,0	6,0
Tây Ban Nha	2,5	10,4	20,8
Đan Mạch	0,7	5,1	5,8
Hi Lạp	4,2	-	-
Anh	2,2	4,6	7,0
Thụy Điển	1,5	6,2	6,1
EU-15	2,4	8,0	10,7
Mỹ	4,8	5,0	5,2

Nguồn: Eurostat, 3/2005

Thất nghiệp của EU không chỉ nghiêm trọng về tốc độ gia tăng tỷ lệ và số lượng người thất nghiệp, mà còn là một vấn đề rất phức tạp bởi nó bao gồm thất nghiệp gia tăng hỗn hợp theo cả độ tuổi, giới tính, sắc tộc. Xã hội châu Âu hiện nay đang “già hoá dân số”. Hiện nay, EU có khoảng 35% lực lượng lao động đã đến tuổi về hưu. Tuy nhiên, do tỷ lệ sinh quá thấp chỉ là 1,5%, EU không đủ khả năng thay thế lực lượng lao động già nua của mình bằng đội ngũ lao động trẻ. Theo báo cáo năm 2002 của Ngân hàng Đức, dựa trên xu hướng nhân khẩu học hiện nay thì đến 2050 tại EU sẽ có 75% lực lượng lao động đã đến tuổi nghỉ hưu. Hiện tại, xu hướng nhập cư từ các nước EU mới sang EU-15 có thể sẽ giúp giải

quyết được vấn đề lao động, nhưng số người lao động nhập cư này vẫn đang gặp rất nhiều cản trở do vấn đề chính trị. Chất lượng cuộc sống tuy có tăng ở EU, nhưng ngày càng có nhiều người phải sống trong tình cảnh cô đơn và lực lượng lao động trẻ giảm sút, lao động già có xu hướng tăng nhanh. Điều này khiến tỷ lệ thất nghiệp ở cả nhóm người già và trẻ có xu hướng ngày càng cao. Bảng 2 cho thấy, trong nhóm EU-15, tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên dưới 25 tuổi là 16,5-17%/năm. Tỷ lệ thất nghiệp cao của thanh niên là một vấn đề nghiêm trọng, bởi vì so với tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên ở Mỹ ở mức 10-11%/năm, năng suất lao động của nền kinh tế EU chắc chắn sẽ thấp hơn và sức ỳ của nền

kinh tế sẽ cao hơn. Tỷ lệ việc làm đạt 40,3% trong nhóm thanh niên độ tuổi 15-24, nhưng tỷ lệ việc làm của thanh niên vẫn khác nhau đáng kể trong từng nước EU. Tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên tăng với mức độ cao ở Tây Ban Nha, Thụy Điển, Phần Lan, thấp hơn ở Pháp và ở Anh.

Trong khi đó, người già ở độ tuổi 55-64 có tỷ lệ việc làm thấp khoảng 37,7%. Mục tiêu đặt ra tại Hội nghị Stockholm năm 2001 là nâng tỷ lệ việc làm cho người già của EU lên 50% vào năm 2010. Lao động nửa thời gian là một chính sách được nhiều chính phủ châu Âu sử dụng nhằm tạo ra sự linh hoạt mới cho thị trường lao động và khuyến khích những người già tham gia thị trường lao động. Tỷ lệ lực lượng lao động nửa thời gian chiếm 18% lực lượng lao động của EU và là

một sự sống còn cho hình thức tạo việc làm trong một xã hội già nua kiểu EU. Tại Hà Lan, hơn 30% lao động làm việc nửa thời gian. Lao động nửa thời gian hiện nay đang bị chỉ trích khi nó đang tạo ra cái bẫy cho công nhân kỹ năng thấp, lao động cao tuổi. Mặc dù lao động nửa thời gian và các hợp đồng lao động ngắn hạn là một giải pháp giúp thanh niên tăng được tỷ lệ việc làm trong thời gian qua (Tỷ lệ lao động nửa thời gian tăng từ 4% lên 23% trong giai đoạn 1995-2003), nhưng điều này vẫn không thể áp dụng được đối với người lao động già nua và lao động kỹ năng thấp bởi mức lương lao động nửa thời gian thường thấp tương đương với mức trợ cấp xã hội mà những người thất nghiệp và những người già nua đang được hưởng.

Bảng 2: Tỷ lệ thất nghiệp của các nước EU phân theo tuổi, giới tính (%)

	10/2004	11/2004	12/2004	1/2005
1. Nam giới				
+ khu vực euro	7,6	7,6	7,4	7,5
+ EU-25	8,1	8,0	7,9	7,9
+ EU-15	7,2	7,2	7,0	7,1
2. Nữ giới				
+ khu vực euro	10,4	10,2	10,4	10,4
+ EU-25	10,0	9,9	10,1	10,0
+ EU-15	9,1	9,0	9,2	9,1
3. Thanh niên dưới 25 tuổi				
+ khu vực euro	17,8	17,3	17,8	18,3
+ EU-25	18,4	18,1	18,4	18,7
+ EU-15	16,5	16,1	16,5	17,0

Nguồn: Eurostat, 3/2005

Xét theo giới tính, thất nghiệp của EU lan rộng cả nam và nữ, với tỷ lệ rất cao, trong đó nữ giới có mức độ thất nghiệp cao hơn (9,1% so với 7,1% vào tháng 1/2005). Chính

phủ các nước EU cũng đang cố gắng tạo ra những cơ hội việc làm mới trong ngành dịch vụ cho những người lao động có kỹ năng thấp, đặc biệt đối với phụ nữ và thanh niên.

Hơn 1,6 triệu việc làm mới đã được tạo ra cho phụ nữ trong năm 2000, và có tới hơn 50% phụ nữ của các nước EU làm việc tập trung chủ yếu ở 4 ngành: thương mại bán buôn và bán lẻ, môi giới bất động sản, các hoạt động kinh doanh và cho thuê, các ngành y tế và xã hội. Nhưng với mức lương trả thấp và tay nghề không được nâng cao, lực lượng lao động nữ của EU đã không nắm bắt được những cơ hội việc làm trong những ngành kinh tế năng động, lương cao, do vậy tỷ lệ thất nghiệp của nữ giới thường cao hơn nam giới.

2. Nguyên nhân gây ra thất nghiệp

- Sự trì trệ trong tăng trưởng kinh tế:

Tăng trưởng GDP của EU ngày càng giảm dần về tốc độ, vì vậy nền kinh tế của các nước không đủ cung cấp môi trường hỗ trợ cho thị trường lao động trong thời gian qua, dẫn đến tỷ lệ thất nghiệp của EU tăng cao hơn Mỹ và Nhật Bản. Theo đánh giá của OECD năm 2001, sau một giai đoạn tăng trưởng kinh tế nhanh chóng trước thập kỷ 1970, tăng trưởng kinh tế của cả Mỹ và châu Âu đều có dấu hiệu suy giảm, nhưng EU đã có sự sụt giảm nhanh hơn Mỹ trong những thập niên tiếp theo đó. Trong giai đoạn 1960-1970, tăng trưởng GDP của EU là 4,8%/năm, Mỹ là 4,2%/năm, trong giai đoạn 1970-1980 tốc độ tăng trưởng GDP tương ứng là: EU 3,4%/năm, Mỹ 3,2%/năm; giai đoạn 1980-1990: EU 2,2%/năm, Mỹ 2,8%/năm; giai đoạn 1990-2000: EU là 2%/năm và Mỹ là 3%/năm. Tăng trưởng kinh tế của cả EU cũng chỉ đạt 1,7% vào năm 2001, 1,1% vào năm 2002, 0,8% vào năm 2003 và 1,9% vào năm 2004. Tăng trưởng kinh tế thấp khiến

việc làm mới được tạo ra ở EU thấp hơn nhiều so với Mỹ. Trong thập kỷ 1970, tăng trưởng việc làm của EU là 0,4%/năm (Mỹ là 2,4%/năm), thập kỷ 1980 tăng trưởng việc làm của EU là 0,4%, thập kỷ 1990 là 0,3%/năm, trong khi ở Mỹ tương ứng là 1,7%/năm và 1,3%/năm. Các nền kinh tế EU hiện đang vấp phải một vòng luẩn quẩn: tăng trưởng thấp dẫn đến tỷ lệ thất nghiệp cao, tỷ lệ thất nghiệp cao dẫn đến chi tiêu xã hội cao hơn, chi tiêu xã hội cao hơn dẫn đến mức độ đánh thuế cao hơn, và mức độ đánh thuế cao hơn dẫn đến thất nghiệp nhiều hơn và tăng trưởng kinh tế thấp hơn.

- Chuyển dịch cơ cấu kinh tế chậm chạp

Tăng trưởng nhanh chóng của nền kinh tế tri thức và công nghệ thông tin trên thế giới đang dẫn đến sự thay đổi cơ cấu nhanh chóng của các nước EU, tạo ra những rào cản đối với lao động có kỹ năng thấp. Trong một xã hội hiện đại mà cơ cấu kinh tế dựa chủ yếu vào các ngành công nghiệp và dịch vụ, các nước EU rất khó tạo ra việc làm cho lực lượng lao động phần lớn đã ở tuổi già nua, khó tiếp thu trình độ khoa học kỹ thuật hiện đại của nước mình. Hiện đang có một sự gia tăng mức cầu đối với lao động có kỹ năng mới và có trình độ giáo dục cao hơn. Các ngành tập trung nhiều tri thức và công nghệ cao đã góp phần tạo hơn 60% việc làm mới trong giai đoạn 1995-2000. Theo số liệu của OECD Employment Outlook 2001, tỷ lệ việc làm của EU-15 đối với người lao động tốt nghiệp đại học là 83,6% trong khi những người tốt nghiệp trung học trở xuống chiếm 54%. Tỷ lệ thất nghiệp của những người lao

động có trình độ trung học trở lên là 7,2%, trong khi của những người có trình độ trung học trở xuống là 11,5%. Tại một số nước EU, tỷ lệ thất nghiệp của những người có trình độ trung học trở xuống rất cao: Đức 15,8%, Pháp 15,3%, Tây Ban Nha 14,7%.

Sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế chậm chạp khiến các nền kinh tế châu Âu duy trì năng suất lao động cao cũng là một mối quan tâm hiện nay. Gần đây, xu hướng tạo việc làm ở EU đã đồng thuận với việc giảm tăng trưởng năng suất lao động trên đầu người. Điều này là rất nguy hiểm. Tăng trưởng năng suất lao động trên đầu người ở EU giảm xuống 1,3% vào năm 1999 so với mức 1,9% trong thập kỷ 1980, trong khi đó tăng trưởng năng suất lao động của Mỹ/đầu người tăng lên 2,4% trong thập kỷ 1990 so với 1,3% của thập kỷ 1980. Trong trường hợp của Mỹ, tăng trưởng năng suất lao động cao không dẫn đến tăng trưởng việc làm thấp kể từ cuối thập kỷ 1990, trong khi ở EU lại diễn ra theo chiều hướng ngược lại. Ở nhiều nước, năng suất lao động rất thấp, chẳng hạn như Tây Ban Nha năng suất lao động đầu người chỉ đạt 93% so với mức trung bình của toàn khối EU-15 vào năm 2002, Pháp 65,2%, Hà Lan 98,2%, Đức 98,6%, Anh 93,3%, trong khi Mỹ là 117%. Năng suất lao động thấp cũng một phần do đầu tư phát triển nguồn nhân lực không thích ứng được với sự dịch chuyển cơ cấu kinh tế. Vào năm 2003, chi tiêu công cộng cho giáo dục chiếm 11,1% tổng chi tiêu của chính phủ khu vực EU, trong khi ở Mỹ chiếm 17,1%.

- Sự già hoá dân số và những gánh nặng của trợ cấp thất nghiệp

Vấn đề già hoá dân số cũng đang là gánh nặng đối với chính sách thị trường lao động của EU. Hiện nay, EU có khoảng 35% lực lượng lao động đã đến tuổi về hưu, nhưng do tỷ lệ sinh quá thấp chỉ là 1,5% và dự đoán sẽ là ở mức 0% trong những năm tiếp theo, nên hầu hết các nước EU không đủ khả năng thay thế lực lượng lao động già nua của mình bằng đội ngũ lao động trẻ. Sự gia tăng số lượng người già đang khiến cho thị trường lao động bị đông cứng, khó thay thế bằng đội ngũ lao động trẻ, thời gian làm việc bị rút ngắn. (Ở Pháp, số giờ làm việc trong một tuần là 35 giờ và ở một số nước khác như Đức số giờ làm việc cũng ở mức tương tự). EU đang có xu hướng tiến tới giờ làm việc ít hơn bằng việc cung cấp phúc lợi thất nghiệp cao hơn cho những người lao động. Số lượng người già ngày càng tăng và dự kiến chiếm tới 29,8% dân số EU vào năm 2010 đang khiến cho chính phủ nhiều nước như Italia, Pháp, Đức đang tìm cách tăng tuổi về hưu lên 60 đối với nữ và 65 hoặc 67 đối với nam để giảm gánh nặng trợ cấp hưu trí và giảm tỷ lệ thất nghiệp. Lớp trẻ ở nhiều nước châu Âu hiện nay đang phải cày cấy đáng một lớp người già nua đông đảo và chính phủ ngày càng khan hiếm tiền chi cho các quỹ hưu trí đang ngày càng tăng lên.

Mô hình kinh tế phúc lợi xã hội của EU trong nhiều thập kỷ qua cũng đang gặp phải rất nhiều vấn đề cần giải quyết. Thất nghiệp ở EU ngày càng có xu hướng gia tăng một phần cũng là do ngày càng có nhiều người lao động có thiên hướng sống nhờ vào trợ cấp thất nghiệp đang ở mức rất cao tại nhiều nước. Phần lớn số người đang trong độ tuổi

lao động không có việc làm, nhưng họ lại đang hưởng lợi ích rất lớn từ hệ thống phúc lợi xã hội bởi các lý do khác nhau... Báo cáo của OECD cho rằng, khoảng 40% người châu Âu đang trong độ tuổi lao động được phân vào loại không chịu lao động, cao hơn rất nhiều so với tỷ lệ 29% ở Mỹ. Ví dụ, ở Hà Lan có tới 1 triệu trong tổng số 9 triệu người đang trong độ tuổi làm việc được phân vào loại có bệnh tật. Họ không đi làm và ở nhà hưởng trợ cấp thất nghiệp lên tới 60-70% tiền lương. Trợ cấp thất nghiệp mà chính phủ dành cho những người thất nghiệp thường bao gồm trợ cấp tiền lương, trợ cấp nhà ở, trợ cấp chi tiêu gia đình. Các khoản trợ cấp này chiếm tới 58,6% so với tổng thu nhập thực tế của một người lao động đang có việc làm, cao hơn nhiều so với mức độ 50% ở Mỹ vào năm 2000. Tại một số nước như Thụy Sĩ, trợ

cấp thất nghiệp chiếm 88% lương của người lao động, Thụy Điển bằng 84%, Đức 75% (bảng 3). Số năm được hưởng trợ cấp thất nghiệp ở Bỉ, Đức, Ai Len, Thụy Điển lên tới 4 năm/người thất nghiệp, ở Tây Ban Nha là 3,5 năm, Pháp 3 năm, trong khi thời gian được hưởng trợ cấp thất nghiệp ở Mỹ và Nhật Bản chỉ là 6 tháng. Lợi ích của các khoản trợ cấp thất nghiệp khiến cho những người lao động không có động cơ tích cực để làm việc và làm cho thị trường lao động của EU trở nên đông cứng. Trong khi đó, mức lương tối thiểu trung bình của nhiều nước EU lại rất khác nhau. Ở Tây Ban Nha, Anh, Thụy Điển mức lương tối thiểu trung bình là quá thấp, không có tác dụng khuyến khích việc làm. Trong khi tại Italia mức lương tối thiểu chiếm 70% mức lương trung bình, thì tại Thụy Điển mức lương tối thiểu chỉ chiếm 52%.

Bảng 3: Tỷ lệ trợ cấp thất nghiệp so với mức thu nhập thực tế của một người lao động (%)

Nước	Trong tháng đầu tiên nhận trợ cấp	Trợ cấp thất nghiệp dài hạn
Phần Lan	72	79
Pháp	83	55
Đức	69	75
Tây Ban Nha	70	35
Thụy Điển	77	84
Thụy Sĩ	73	88
Anh	73	73
EU-15	71,4	58,6

Nguồn: OECD Social Indicators, 2002

- Sự đông băng của thị trường lao động do các chính sách điều chỉnh thị trường lao động kém hiệu quả.

Tỷ lệ thất nghiệp cao của EU một phần còn do sự đông cứng của thị trường lao động

do chính sách điều chỉnh thị trường lao động kém hiệu quả. Sự đông cứng này thể hiện: tỷ lệ thất nghiệp dài hạn chiếm tới 45-46% ở hầu hết các nước EU, thất nghiệp lan rộng sang cả người già và thanh niên, cả những

người có trình độ tay nghề cao và những người có kỹ năng thấp. Nguyên nhân một phần là do chính sách phúc lợi xã hội mang lại quá nhiều lợi ích cho người thất nghiệp, tạo ra sức ỳ rất lớn đối với người lao động. Phúc lợi xã hội ở EU bao gồm những chi phí về thất nghiệp, những người bị tàn tật, những người bị loại trừ khỏi xã hội, gia đình, nhà ở, ốm đau, tuổi già... Tổng chi tiêu phúc lợi xã hội chiếm tới 27% GDP của Đan Mạch năm 1985, đạt mức 29,4% GDP năm 1990, 32,6% GDP năm 1995. Ở các nước khác, chi tiêu phúc lợi xã hội đều có xu hướng tăng tương ứng với các năm 1985, 1990, 1995 như sau: Pháp 27,3% GDP, 26,4% GDP và 29,5% GDP; Đức 25,6%, 24,4% và 28%; Hà Lan 30,6%, 31% và 32%; Tây Ban Nha 19%, 19,9% và 23,8%.

Thị trường lao động của EU đã bị đông cứng từ 20 năm trước đây, nhưng trong thời gian trước đó thất nghiệp có tỷ lệ thấp hơn hiện nay. Tuy nhiên, nguy hiểm hơn khi thị trường lao động bị đóng băng, thất nghiệp theo chu kỳ đã có xu hướng gia tăng. Ví dụ, Luật Bảo hộ lao động ở nhiều nước EU mang tính chặt chẽ đã khiến công nhân mất việc càng khó kiếm việc làm mới hơn. Những người này lâm vào cảnh thất nghiệp dài hạn và chỉ có lao động có kỹ năng cao mới có thể kiếm được việc làm mới. Ngân hàng Châu Âu cho rằng, chính sách kinh tế vĩ mô cũng không phản ánh được tình trạng mất việc làm của công nhân hiện nay và có thể làm cho tình trạng thất nghiệp theo cơ cấu ngày càng cao hơn.

Chính sách thuế đánh vào người lao động cũng khiến thị trường lao động EU ngày càng trì trệ. Thuế đánh vào người lao động đang làm gia tăng tình trạng thất nghiệp. Xét về nguyên tắc, tăng thuế đối với người lao động sẽ làm giảm việc làm trong giai đoạn đầu, nhưng giai đoạn sau đó sẽ làm giảm lương của người lao động sau khi trừ thuế, làm cho chi phí lao động ít có khả năng tăng cao đối với các doanh nghiệp và do đó khuyến khích việc làm trở lại. Tuy nhiên, nếu như những nguồn thay thế thu nhập (lợi ích thất nghiệp) bị đánh thuế thấp hơn lương, và nếu như các khoản tiền lương tối thiểu mà người lao động nhận được lại không bị tính thuế cao lũy tiến, thì với mức thuế cao đánh vào người lao động đang làm việc hiện nay sẽ lại làm gia tăng thất nghiệp. Trên thực tế, kể từ thập kỷ 1960, thuế thu nhập đánh vào người lao động ở EU đã tăng rất nhanh và cao hơn so với Mỹ. Giai đoạn 1965-1970, gánh nặng thuế đánh vào người lao động là 29% trong khi Mỹ là 20%; trong giai đoạn 1971-1975 tăng lên là 33% (Mỹ 25%); 1976-1980 là 41% (Mỹ 28%); 1981-1985 là 43% (Mỹ là 27%); 1986-1990 là 45% (Mỹ là 25%); 1991-1995 là 47% (Mỹ là 23%) và 1998 là 37% (Mỹ là 26%). Thuế thu nhập đặc biệt cao ở Thụy Điển, Đan Mạch, Phần Lan, Đức, Bỉ, làm cho thu nhập thực tế ngoài thuế của người lao động ngày càng giảm gây tác động tiêu cực đối với tăng trưởng kinh tế và việc làm của người lao động.

Chính sách tài chính tiền tệ thắt chặt của EU là nhằm thực hiện “Vòng Tăng trưởng và Ổn định” với mục tiêu giảm thâm hụt ngân

sách xuống 3% GDP, nợ chính phủ không vượt quá 60% GDP, và thất nghiệp không vượt quá 5% GDP đang rơi vào những khó khăn không thể gỡ nổi do chỉ tiêu công cộng vẫn tiếp tục vượt quá doanh thu từ thuế và gánh nặng của hệ thống tiền lương, hưu trí, trợ cấp thất nghiệp... ngày càng đè nặng. Tỷ lệ thất nghiệp cao của EU, theo các ngân hàng trung ương thông báo là do những vấn đề thuộc về những điều chỉnh cải cách kém hiệu quả của chính sách phúc lợi và chính sách thị trường lao động. Chỉ có tăng trưởng kinh tế nhanh chóng có thể làm tăng năng suất lao động, tăng thu nhập ngân sách, giải quyết các vấn đề xã hội và giảm tỷ lệ thất nghiệp cao ở EU. Nhưng ở hầu hết các nước EU tăng trưởng kinh tế hiện nay rất chậm chạp và các chỉ tiêu của Vòng Tăng trưởng và Ổn định khó có khả năng đạt được ở nhiều nước.

3. Giải pháp nhằm hạn chế thất nghiệp

a. Giải pháp cấp khu vực

Việc làm là một trong những lĩnh vực chủ yếu của chính sách xã hội của EU. Nhiều hệ thống thể chế, luật pháp, chính sách của cộng đồng EU cũng như của các nước thành viên đã đề cập đến vấn đề này. Điều 118 của Hiệp ước Rome đã đặt nhiệm vụ cho EU là “thúc đẩy sự hợp tác chặt chẽ giữa các nước thành viên trong lĩnh vực xã hội”. Trong sách trắng EC năm 1993 đề cập đến một số chính sách đầu tư để đưa “tăng trưởng kinh tế tạo ra việc làm” với nhận thức rằng “thị trường không thể giải quyết được vấn đề việc làm, thất nghiệp và các vấn đề xã hội khác mà EU

đang phải đối mặt, vì vậy các biện pháp cần thiết là thúc đẩy sự phát triển các cơ hội việc làm mới và chi tiêu công cộng trong các chương trình của EC có thể đóng góp mạnh mẽ vào việc tạo việc làm”... Điều 2 của Hiệp ước thành lập EC cũng nhấn mạnh: Cộng đồng Châu Âu nên thúc đẩy việc làm ở mức độ cao. Vào đầu thập kỷ 1990, hàng loạt các chính sách kinh tế vĩ mô và chính sách cơ cấu đã đề cập đến vấn đề thất nghiệp của EU dưới *Các chỉ dẫn chính sách kinh tế*. Gần đây hơn, *Các chỉ dẫn việc làm* đã đặt các yếu tố của thị trường lao động vào chiến lược việc làm của EU. Các chính sách này đều nhấn mạnh đến nhu cầu cải cách thuế và hệ thống phúc lợi xã hội châu Âu. Tuy nhiên, trên thực tế, những tiến bộ trong việc hạn chế thất nghiệp, tạo ra việc làm mới diễn ra rất chậm.

Trước tình hình thất nghiệp không được giải quyết hiệu quả ở nhiều nước, tại Hội nghị thượng đỉnh Luxembourg năm 1997, các Bộ trưởng của EU đã đề ra *Chiến lược việc làm*, hợp nhất thị trường lao động thông qua việc tạo cơ hội cho người lao động được đào tạo tốt hơn, có việc làm đầy đủ trong nền kinh tế tri thức. Mục tiêu đầu tiên của chính sách công cộng là duy trì tỷ lệ lạm phát thấp, và cân bằng ngân sách. Kết quả là sự đồng cứng về cơ cấu trong nền kinh tế đã giảm nhẹ từ cuối thập kỷ 1990 nhằm tiến tới một sự tăng trưởng kinh tế bền vững hơn. Năm 1997, hầu hết các nước thành viên đã thống nhất rằng sự linh hoạt của nền kinh tế là phương thức tốt nhất để đạt được việc làm đầy đủ. Tuy nhiên, có một số khó khăn trong việc thực hiện chiến lược này khi mà các nước

thành viên đang phải đối mặt với sự mất hiệu quả trong chính sách phát triển kinh tế. Do vậy, Hội nghị thượng đỉnh Luxembourg năm 1997 cũng yêu cầu mỗi nước phải đặt ra các chiến lược của riêng mình để đạt được các chỉ tiêu về việc làm đầy đủ.

Giải pháp của EU về việc làm và thất nghiệp đã xác định rõ những mục tiêu quan trọng hơn nữa tại Hội nghị Lisbon năm 2000. Hội nghị Lisbon xác định mục tiêu chiến lược mới cho EU trong giai đoạn 2000-2010 là “trở thành một nền kinh tế tri thức năng động và có tính cạnh tranh nhất thế giới, thực hiện tăng trưởng kinh tế bền vững kết hợp với việc làm đầy đủ và liên kết xã hội toàn diện hơn”. Đặc biệt, Hội nghị đã cho rằng, mục tiêu tạo việc làm và các chính sách kinh tế sẽ làm gia tăng tỷ lệ việc làm từ 61% hiện nay lên 70% vào năm 2010 và tăng tỷ lệ nữ tham gia lao động từ mức bình quân 51% hiện nay lên 60% vào năm 2010. Các nước thành viên cũng tán thành việc xoá bỏ những áp lực về thuế, đặc biệt là thuế áp dụng cho những người lao động kỹ năng thấp và được trả lương thấp, cải thiện việc làm, khuyến khích đào tạo lao động, cải cách hệ thống phúc lợi xã hội, đẩy nhanh cải cách cơ cấu kinh tế, nhấn mạnh đến khía cạnh phát triển xã hội, tăng chi tiêu R&D lên 3% GDP, đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế. Hội nghị Lisbon cũng cho rằng: Việc làm là điều kiện tốt nhất để đảm bảo người dân tránh được sự loại trừ và cô lập xã hội, tạo nên sự gắn kết xã hội tốt hơn và từ đó sẽ dẫn đến nền kinh tế mạnh hơn. Một chương trình xã hội đã được thực hiện nhằm ưu tiên cho các mục tiêu tạo việc làm và tránh cô lập xã hội, đấu tranh chống

nghèo khổ và phân biệt xã hội. Một ưu tiên khác là hiện đại hóa các chương trình bảo trợ xã hội, bao gồm cả việc hình thành một hệ thống tiền lương hưu bền vững. Các chương trình xã hội cũng đặt ra những ưu tiên đặc biệt về bình đẳng giới song song với việc tạo cơ hội việc làm tốt hơn và sự linh hoạt kinh tế xã hội hiệu quả hơn. Tuy nhiên, những tiêu chí đề ra tại Hội nghị Lisbon đã đem lại nhiều khó khăn cho các nước thành viên. Nền kinh tế các nước EU vẫn tiếp tục chịu sự tăng trưởng yếu kém, thâm hụt ngân sách vẫn ở mức cao, chi tiêu R & D chỉ đạt ở tỷ lệ 1-2% GDP và những cải cách thị trường lao động ở nhiều nước vẫn không đem lại kết quả tích cực.

Vì vậy, trong hội nghị thượng đỉnh EU tại Stockholm năm 2001, các nhà lãnh đạo EU đã thảo luận đến việc làm thế nào để đạt được những mục tiêu xây dựng nền kinh tế tri thức, năng động, tăng trưởng bền vững, tạo việc làm hơn nữa, liên kết xã hội hơn nữa như Hội nghị Lisbon đã đề ra. Các nhà lãnh đạo đã thống nhất rằng, một trong những mục tiêu quan trọng nhất để hình thành một nền kinh tế tri thức và năng động là phải tạo ra việc làm đầy đủ. Trong thời gian gần đây, thất nghiệp vẫn là vấn đề nghiêm trọng ở EU. Hiện tỷ lệ sinh của EU quá thấp, nhóm tuổi về già đã quá cao và ngày càng ít người ở độ tuổi lao động. Chiến lược Stockholm đã đặt ra mục tiêu tạo việc làm trong EU đến năm 2005 là 65% và năm 2010 là 70%, và việc làm cho phụ nữ là 57% vào năm 2005 và 60% vào năm 2010. Chiến lược này cũng đã đặt ra các mục tiêu tăng tỷ lệ tham gia lao động của toàn EU đối với nhóm người già

lên 50% vào năm 2010. Các chỉ dẫn về việc làm năm 2001 đã xây dựng các điều kiện để đảm bảo việc làm đầy đủ trong một nền kinh tế tri thức, trong đó nhấn mạnh: Các nước thành viên nên phát triển các chiến lược học tập suốt đời một cách toàn diện và đầy đủ để giúp người dân có cơ hội nâng cao kỹ năng cần thiết, đáp ứng những nhu cầu thay đổi nhanh chóng của nền kinh tế xã hội.

Tại hội nghị EU vào tháng 1/2005, chiến lược Lisbon để ra năm 2000 đã có sự thay đổi cho phù hợp hơn. Hội nghị lần này khẳng định không có dấu hiệu khả quan nào cho sự tăng trưởng kinh tế và việc làm cao hơn cho toàn khu vực EU, vì vậy cần phải có những cải cách và điều chỉnh mới trong các lĩnh vực rộng hơn bao gồm: thiết lập một thị trường lao động linh hoạt hơn, thúc đẩy cạnh tranh và các hoạt động kinh tế tri thức, thực hiện các chính sách kinh tế vĩ mô phù hợp. Ngày 23/3/2005, Cộng đồng Châu Âu đã tiến tới sửa đổi những nội dung của Chiến lược Lisbon ở hai điểm: *Tập trung vào tăng trưởng kinh tế và việc làm; Thúc đẩy các nước thành viên mới cải cách thể chế.* Hội nghị EU lần này hy vọng sẽ đưa tăng trưởng kinh tế đạt mức cao hơn, khuyến khích lực lượng lao động nữ tham gia vào thị trường lao động, tăng thêm đầu tư R & D và tiếp tục thực hiện chính sách thị trường lao động tích cực.

b. Giải pháp cấp quốc gia

Mỗi mô hình kinh tế phúc lợi khác nhau, căn bệnh thất nghiệp có những hình thức biểu hiện khác nhau và cần có những phương thuốc điều trị đặc biệt. Tại EU hiện nay đang tồn tại các mô hình kinh tế phúc lợi sau:

+) *Mô hình Anglo – Saxon ở Anh và Ai Len* với đặc trưng là tỷ lệ thuế tương đối thấp, mức lương đa dạng, bất bình đẳng thu nhập và nghèo khổ cao, thị trường lao động được điều tiết cao. Ở hai nước này, chi tiêu xã hội cho chính sách thị trường lao động tích cực thường thấp hơn các nước khác và các nhà lập chính sách việc làm thường lựa chọn chính sách cải cách cơ cấu kinh tế, chú trọng đào tạo kỹ năng cho người lao động.

+) *Mô hình nhà nước phúc lợi xứ Scandinavian* thường được gọi là các nhà nước dân chủ xã hội, gồm Na Uy, Đan Mạch, Phần Lan và Thụy Điển. Ở các nước này, thị trường lao động được đặc trưng là chi phí lao động cao do mức độ đánh thuế cao. Chính phủ các nước này thường sử dụng chính sách thúc đẩy sự phát triển của ngành tư nhân để tạo việc làm. Tại Phần Lan, chính phủ thực hiện chính sách giảm nhẹ thuế để thúc đẩy cầu lao động trong các lĩnh vực đang có năng suất lao động thấp và đối với những nhóm người có thu nhập thấp, khuyến khích họ tham gia vào thị trường lao động; Khuyến khích gia tăng tỷ lệ tham gia lao động của các nhóm người dễ bị tổn thương nhất như người già, người nhập cư. Tại Thụy Điển, mục tiêu chủ yếu của chính sách việc làm là đạt được việc làm đầy đủ bằng các biện pháp: giảm thuế đánh vào người lao động, khuyến khích tăng lương cho người lao động, tiến tới giảm sự phụ thuộc phúc lợi xã hội của người dân, đưa ra cơ chế thị trường lao động mới trong đó người bị thất nghiệp chỉ được nhận bảo hiểm và trợ cấp thất nghiệp trong vòng 600 ngày.

+) *Mô hình nhà nước phúc lợi kiểu lục địa*, bao gồm Pháp, Đức, Thụy Sĩ, Áo, Luxembourg, Bỉ, Hà Lan. Mô hình nhà nước phúc lợi của nhóm nước này biểu hiện chủ yếu là: các luật lệ bảo hộ cho người lao động rất cao, lương tối thiểu cao, hệ thống bảo hiểm xã hội tốt...khiến cho thị trường lao động luôn bị gián đoạn. Vào thập kỷ 1980 và 1990, mô hình nhà nước phúc lợi kiểu lục địa đã cố gắng giảm nguồn cung lao động thông qua các chính sách cơ chế cho nghỉ hưu sớm. Mô hình này trong một thời gian dài đã rất khó khăn trong việc tạo việc làm trong ngành tư nhân, đặc biệt trong những ngành dịch vụ, trái ngược với mô hình Anglo – Saxon. Sự gián đoạn liên tục về thị trường khiến nền kinh tế không có khả năng tạo ra việc làm mới và gây những khó khăn nghiêm trọng cho việc tham gia thị trường lao động đối với phụ nữ, thanh niên có trình độ tay nghề và kỹ năng thấp. Tại Đức, giải pháp chủ yếu mà chính phủ thực hiện là giảm chi phí lương, giảm thuế thu nhập, hạ thấp thuế công ty, thực hiện chế độ học tập suốt đời. Ở Pháp, chính phủ chú trọng giảm tỷ lệ thất nghiệp dài hạn và thất nghiệp của thanh niên (vốn đang ở mức cao nhất EU) thông qua việc thực hiện các chương trình đặc biệt như *Các ngành dịch vụ mới, Việc làm cho thanh niên...* Các biện pháp này đã có tác động tích cực đối với việc làm của giới trẻ và tỷ lệ thất nghiệp dài hạn đã có dấu hiệu giảm dần tuy rất chậm. Chính phủ Pháp cũng đã đưa ra các biện pháp như thực hiện tuần làm việc 35 giờ, giảm chi phí đối với lao động kỹ năng thấp, thực hiện chương trình *Hành động mới cho một sự khởi đầu mới* để điều tiết thị trường lao động...

+ *Mô hình nhà nước phúc lợi kiểu miền Nam châu Âu*, bao gồm Italia, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Hy Lạp. Mô hình nhà nước phúc lợi kiểu này có thiên hướng bảo vệ cao đối với người già, đối với những người chịu rủi ro thiệt thòi trong cuộc sống. Ở những nước này, tỷ lệ thất nghiệp luôn ở mức cao, đặc biệt là Tây Ban Nha. Với đặc trưng là tỷ lệ việc làm thấp, tỷ lệ tham gia của lao động nữ vào thị trường lao động rất hạn chế, Tây Ban Nha là nước có sự đối xử phân biệt về giai cấp, giới tính mạnh nhất trong vấn đề việc làm. Trái với Bồ Đào Nha, những nỗ lực cung cấp sự chăm sóc sức khỏe trẻ em ở Tây Ban Nha thường không hiệu quả, làm cho tỷ lệ tham gia thị trường lao động của lực lượng nữ giới rất hạn chế. Chính phủ Tây Ban Nha đang cố gắng nhấn mạnh đến các biện pháp khẩn cấp như thúc đẩy sự tham gia của lao động nữ vào thị trường lao động, cải cách hệ thống chăm sóc sức khỏe trẻ em và những biện pháp khác như: Thúc đẩy các hợp đồng việc làm không có những ưu đãi kinh tế trực tiếp (hợp đồng dưới hình thức cố định, hợp đồng làm việc nửa ngày); Các hợp đồng có những ưu đãi kinh tế trực tiếp (hợp đồng lao động gắn liền với đào tạo, hợp đồng lao động cho từng nhóm người lao động, bao gồm nhóm người trên 26 tuổi, lao động già, lao động nữ...); Tạo việc làm trực tiếp trong ngành công cộng (thông qua sự kết hợp giữa Dịch vụ việc làm công cộng Tây Ban Nha (INEM) với các tổ chức chính quyền, các chương trình việc làm ở vùng nông thôn (PER), các dự án lợi ích xã hội...); Khuyến khích sáng kiến doanh nhân và tạo việc làm như tự tìm việc làm, các tổ hợp kinh doanh,

các công ty thuộc sở hữu của công nhân, các sáng kiến việc làm địa phương...

Nhìn chung, các chính sách việc làm và giải quyết thất nghiệp của mỗi nhóm nước đều có sự khác nhau về biện pháp, công cụ, mức độ và phạm vi điều chỉnh thị trường lao động, nhưng hầu hết các nước EU đều hướng tới các chính sách chung nhất như sau:

+ *Cải cách luật lao động*: Các nghiên cứu đều cho thấy tỷ lệ thất nghiệp có xu hướng tăng gấp 2 lần ở những nước có Luật Bảo hộ lao động chặt chẽ, ở đó lợi ích của người thất nghiệp được hưởng là cao nhất. Còn ở những nước đã nới lỏng Bộ luật Lao động, quyền thương lượng lao động được phi tập trung hóa, do vậy tỷ lệ thất nghiệp sẽ thấp hơn. Trong thời gian gần đây, nhiều nước EU đã tiến hành nới lỏng Bộ luật Lao động hơn nữa để tạo nên tính linh hoạt cho thị trường lao động.

+ *Điều chỉnh cơ cấu kinh tế*: Thực tế cho thấy cầu về lao động của EU từ giữa thập kỷ 1980 đã giảm mạnh do những thay đổi về công nghệ khiến nhu cầu tìm việc của lực lượng lao động không có kỹ năng ngày càng giảm và các công ty buộc phải cải cách cơ cấu. Sự thay đổi nhanh chóng về công nghệ đã tạo ra một lực lượng lao động không có kỹ năng hoặc kỹ năng thấp bị thất nghiệp ở EU, một phần nữa là do họ không chịu nhận đồng lương lao động ở mức thấp. Ở một số nước thành viên, cải cách cơ cấu đang là nhiệm vụ trọng tâm, đặc biệt là ở các nước khu vực đồng Euro nhằm phục hồi kinh tế, gia tăng xuất khẩu, mở rộng quy mô kinh tế, thúc đẩy tăng trưởng, để từ đó phá vỡ sự đông cứng của thị trường lao động. Những lĩnh vực công

nghệ then chốt cũng đang được nhiều chính phủ EU tiến hành, điển hình là "Kế hoạch Châu Âu điện tử", Kế hoạch nghiên cứu Sinh học... do Ủy ban Châu Âu đưa ra nhằm thực hiện nền kinh tế tri thức và thu hẹp khoảng cách phát triển so với Mỹ. Nghị viện EU thông báo đã đạt được một số tiến bộ trong việc thực hiện Chương trình Lisbon, trong đó các nước thành viên EU buộc phải trở thành một khu vực cạnh tranh nhất thế giới vào năm 2010. Điều quan trọng là các nước EU phải tăng kinh phí cho R & D, đào tạo và tái đào tạo nguồn nhân lực, thực hiện chính sách kinh tế trong sạch dựa vào sáng kiến, doanh nhân, sự linh hoạt thị trường lao động, thuế lao động thấp hơn và năng lực của những người chủ công ty lớn hơn nhằm tạo ra những ưu đãi lớn hơn cho người lao động, phi tập trung hóa quyền thương lượng về lương và tạo cơ hội cho người lao động làm việc nửa thời gian.

+ *Đào tạo nguồn nhân lực*: Một hệ thống giáo dục có chất lượng cao và cơ hội học tập suốt đời cũng là sự sống còn cho phát triển kinh tế lâu dài và vì vậy sẽ làm giảm thất nghiệp cho các nước EU. Tuy nhiên, tỷ lệ thất nghiệp cao hiện nay của tầng lớp thanh niên được giáo dục cho thấy giáo dục chất lượng cao hiện nay ít được sử dụng để làm động lực cho tăng trưởng của nền kinh tế các nước EU.

+ *Cải cách chi tiêu ngân sách*: Đây là cuộc chiến lâu dài mà nhiều nước EU đã thực hiện trong thời gian qua nhưng chưa đạt kết quả tốt đẹp. Mới đây, các nhà lãnh đạo EU đã vạch ra những giới hạn mới về ngân sách dài hạn của Khối, đòi hỏi nới lỏng các quy

định về thâm hụt ngân sách của các nước thành viên trong giai đoạn 2007-2013. Các nước đang đi đến một thống nhất về việc hạ thấp yêu cầu thâm hụt ngân sách từ 3% GDP xuống 1% GDP vào năm 2013, cho phép chi tiêu vượt quá mức giới hạn chi tiêu ngân sách với một số điều kiện nhất định. Kế hoạch nới lỏng chi tiêu ngân sách giữa các nước thành viên hiện nay chưa đi đến sự nhất trí cuối cùng, tuy nhiên nó cũng cho thấy những giải pháp mới hơn trong vấn đề giải quyết nạn thất nghiệp.

+ *Tăng cường sự liên kết với các nước thành viên mới:* Sự mở rộng EU trong thời gian gần đây cho thấy, trong thời gian tới EU có thể đạt được sự tăng trưởng kinh tế cao hơn và vì vậy sẽ tạo được nhiều việc làm hơn cho các nước thành viên cũ và mới. Nhưng EU hiện nay phải tạo điều kiện để phát huy tiềm năng của tất cả các nước thành viên bằng việc cải cách Chính sách Nông nghiệp chung (CAP) và các chương trình hỗ trợ khác cho các nước thành viên mới, xây dựng một hệ thống các chính sách kinh tế vĩ mô đồng bộ và có hiệu quả, cải cách hệ thống hành chính công, xây dựng cơ sở hạ tầng hiện đại, mở cửa toàn diện thị trường lao động...

Kết luận

Nhìn chung, hầu hết các nước EU đã nhận thức được căn bệnh thất nghiệp của riêng họ và đã có những chính sách khắc phục của riêng mình cũng như cùng phối hợp với các nước thành viên trong Khối để hạn chế tỷ lệ thất nghiệp và tăng thêm nhiều việc làm mới. Nghiên cứu về thực trạng việc làm và thất nghiệp ở EU cho chúng ta thấy, thất nghiệp là một căn bệnh cố hữu không phải một sớm một chiều có thể giải quyết được,

song lại rất cần có những giải pháp mang tính chất đột phá và triệt để hơn nữa. Căn bệnh Hà Lan trong thập kỷ 1980 mà nhiều nước EU hiện nay đang mắc phải (thâm hụt ngân sách lên cao, chi tiêu chính phủ lớn, phúc lợi xã hội lớn, tăng trưởng chậm chạp, tỷ lệ thất nghiệp gia tăng...) đang cần những giải pháp tăng tính linh hoạt của nền kinh tế, khuyến khích ngành tư nhân phát triển, cắt giảm chi tiêu phúc lợi, thực hiện chính sách thị trường lao động linh hoạt như làm nửa ngày, nâng cao chế độ thưởng lao động, đa dạng hoá các hình thức hợp đồng lao động... Tuy nhiên, cho đến nay, sự phối hợp các biện pháp cải cách thị trường lao động, hệ thống phúc lợi xã hội ở EU chưa chặt chẽ và nhất quán, do đó vẫn chưa tạo được động lực tích cực để giải quyết nạn thất nghiệp đang trầm trọng của khu vực này./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Fortifying structural reforms in industries countries*; World Economic Outlook; 4/2004.
2. *Unemployment and labor market institutions: Why reforms pay off?* World Economic Outlook, 4/2003.
3. *EU enlargement and social security*; Intereconomic; 1/2004.
4. *Labour Market and Unemployment in the EU, 1985-2000*; Working Papers, 2005. .
5. *Economic Growth and the Labor Markets: Europe's Challenge*; Charles Wyplosz; Edward Elgar, 2001.
6. *Europe's Unemployment: a Review of the Debate*; Pier Carlo Padoan; Edward Elgar, 2001.
7. Các trang Web: www.eurostat/ , www.OECD.org/, www.google.com
8. *Tài liệu tham khảo đặc biệt năm 2003*, 2004.