

# NỢ CÔNG CỦA CHÂU ÂU: KHỦNG HOẢNG, CỨU TRỢ VÀ TRIỂN VỌNG

PGS. TS. Lưu Ngọc Trinh  
*Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới*  
TS. Trần Đức Vui  
*Đại học Kinh tế - ĐHQG Hà Nội*

Trong nhiều tháng qua, châu Âu đang rất chật vật tìm lời giải cho những "núi nợ" công khổng lồ, có nguy cơ đổ ập xuống nền kinh tế đang trong tình trạng trì trệ kể từ khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008 đến nay. Gần đây nhất, vào giữa tháng 3/2012, "núi nợ công châu Âu", mà phần có nguy cơ dễ bị nứt gãy nhất bất cứ lúc nào là Hy Lạp, đã được gia cố thêm bằng thoả thuận hỗ trợ lần hai và xoá nợ mới nhất giữa chính phủ nước này với Ngân hàng Trung ương Châu Âu (ECB), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và các chủ nợ tư nên cũng chưa thể sụp đổ ngay được. Tuy vậy, tình trạng tạm ổn này có thể kéo dài được đến bao giờ và có thể tạo đà giúp các nước có liên quan giải quyết được dứt điểm nguy cơ khủng hoảng nợ công hay không vẫn chưa rõ, song có một điều chắc chắn là ít nhiều nó cũng giúp được IMF cũng như các chính phủ này có thêm thời gian để nhìn lại các cuộc khủng hoảng này, cách giải cứu chúng và tìm ra được cách đi tiếp thích hợp hơn.

## 1. Nợ công - Một số vấn đề lý luận cơ bản

Muốn hiểu được các cuộc khủng hoảng nợ công ở châu Âu hiện nay, đánh giá chính xác được nguyên nhân và hiệu quả của

những giải pháp và triển vọng giải quyết chúng, chúng ta không thể không nắm được một số khía cạnh lý luận cơ bản nhất có liên quan.

### 1.1. Một vài khái niệm

*Nợ công* (public debt) là một khái niệm tương đối phức tạp. Tuy nhiên, hầu hết những cách tiếp cận hiện nay đều cho rằng, *nợ công là khoản nợ mà chính phủ của một quốc gia phải chịu trách nhiệm trong việc chi trả khoản nợ đó*. Chính vì vậy, thuật ngữ *nợ công* thường được sử dụng cùng nghĩa với các thuật ngữ như *nợ Nhà nước* (State debt) hay *nợ Chính phủ* (government debt). Tuy nhiên, *nợ công* hoàn toàn khác với *nợ quốc gia* (national debt). *Nợ quốc gia* là toàn bộ khoản nợ phải trả của một quốc gia, bao gồm hai bộ phận là nợ của nhà nước và nợ của tư nhân (doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân). Như vậy, *nợ công* chỉ là một bộ phận của *nợ quốc gia* mà thôi<sup>1</sup>. Nói cách khác, *nợ công* là toàn bộ các khoản vay nợ của các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương tại một thời điểm nào đó. *Nợ công* phát sinh do các cấp chính quyền chi tiêu (kể cả chi thường xuyên và chi đầu tư) nhiều hơn

---

<sup>1</sup> Trần Vũ Hải, *Quản lý Nợ công: Thực trạng và kiến nghị hoàn thiện pháp luật*, 23/10/2011.

thu nên phải vay nợ để bù đắp chênh lệch thu chi. Thông thường, nợ công là hệ quả trực tiếp của thâm hụt ngân sách chính phủ và qui mô nợ công đúng bằng qui mô thâm hụt ngân sách tích tụ lại qua thời gian. Về nguyên tắc, để bù đắp thâm hụt ngân sách, các chính phủ phải đi vay trong và ngoài nước chứ không được phát hành tiền để tránh nguy cơ xảy ra lạm phát cao. Tuy nhiên, nợ công ở một số nước đang phát triển, chẳng hạn như Việt Nam, còn do chính phủ vay nợ để tài trợ cho các dự án đầu tư của mình (thường là các dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng) nên qui mô nợ công thậm chí còn cao hơn nữa. Nguồn để trả nợ công là các khoản thu trong tương lai bao gồm cả thu ngân sách và thu từ các dự án đầu tư bằng nguồn vốn vay (nếu có). Do rất nhiều chính phủ trên thế giới có thâm hụt ngân sách, kể cả ngân sách chính phủ ở các nước công nghiệp phát triển và đang phát triển, nên vấn đề nợ công rất phổ biến trên toàn cầu và thực tế đã diễn ra nhiều cuộc khủng hoảng nợ công khi chính phủ quốc gia nào đó không thể trả nợ đúng hạn, cả nợ gốc và nợ lãi, nên phải tuyên bố phá sản quốc gia hoặc cầu cứu sự trợ giúp quốc tế. Nói như thế để khẳng định một điều, nợ công là vấn đề bình thường, tồn tại thường xuyên và lâu dài trong đời sống hiện đại, còn vấn đề nợ công có trở thành vấn đề khủng hoảng nợ công hay nghiêm trọng hơn là vỡ nợ công hay không lại là vấn đề khác, và phụ thuộc vào nhiều nhân tố.

### **1.2. Những tác động của nợ công**

Trong thực tế, nợ công vừa có nhiều tác động tích cực nhưng cũng có không ít những tác động tiêu cực. Nhận biết những tác động tích cực và tiêu cực nhằm phát huy mặt tích cực, hạn chế mặt tiêu cực là điều hết sức cần thiết trong xây dựng và thực hiện chính sách, pháp luật về vay, sử dụng và quản lý nợ công.

*Những tác động tích cực chủ yếu của nợ công bao gồm:*

- Nợ công làm gia tăng nguồn lực cho nhà nước, từ đó tăng cường nguồn vốn để phát triển cơ sở hạ tầng và tăng khả năng đầu tư đồng bộ của nhà nước. Việt Nam đang trong giai đoạn tăng tốc phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó cơ sở hạ tầng là yếu tố có tính chất quyết định. Muốn phát triển cơ sở hạ tầng nhanh chóng và đồng bộ, vốn là yếu tố quan trọng nhất. Với chính sách huy động nợ công hợp lý, nhu cầu về vốn sẽ từng bước được giải quyết để đầu tư cơ sở hạ tầng, từ đó gia tăng năng lực sản xuất cho nền kinh tế.

- Huy động nợ công góp phần tận dụng được nguồn tài chính nhàn rỗi trong dân cư. Một bộ phận dân cư trong xã hội có các khoản tiết kiệm, thông qua việc nhà nước vay nợ mà những khoản tiền nhàn rỗi này được đưa vào sử dụng, đem lại hiệu quả kinh tế cho cả khu vực công lẫn khu vực tư.

- Nợ công sẽ tận dụng được sự hỗ trợ từ nước ngoài và các tổ chức tài chính quốc tế. Tài trợ quốc tế là một trong những hoạt động

kinh tế – ngoại giao quan trọng của các nước phát triển muốn gây ảnh hưởng đến các quốc gia nghèo, cũng như muốn hợp tác kinh tế song phương. Nếu các nước, nhất là các nước đang phát triển, biết tận dụng tốt những cơ hội này, sẽ có thêm nhiều nguồn vốn ưu đãi để đầu tư phát triển kinh tế-xã hội, nhất là cơ sở hạ tầng.

Bên cạnh những tác động tích cực nêu trên, *nợ công cũng gây ra những tác động tiêu cực nhất định*. Nợ công sẽ gây áp lực lên chính sách tiền tệ, đặc biệt là từ các khoản tài trợ ngoài nước. Nếu kỷ luật tài chính của nhà nước lỏng lẻo, nợ công sẽ tỏ ra kém hiệu quả và tình trạng tham nhũng, lãng phí sẽ tràn lan nếu thiếu cơ chế giám sát chặt chẽ việc sử dụng và quản lý nợ công<sup>2</sup>.

## **2. Khủng hoảng nợ công: Nguyên nhân, giải pháp và triển vọng**

Như vậy, xét trên bình diện lý thuyết cũng như thực tế cuộc sống cho thấy, đi vay và nợ công là vấn đề bình thường để phát triển kinh tế-xã hội của mỗi chính phủ quốc gia. Điều đó có nghĩa là chẳng có nước nào không đi vay và không bị mắc nợ, chỉ khác nhau ở chỗ vay ít hay nhiều, nợ ít hay nhiều và quản lý và sử dụng các khoản đi vay đó như thế nào mà thôi.

Thời gian qua, các nước giàu đã vay nợ với tốc độ chóng mặt do suy thoái kinh tế, các khoản chi tăng vùn vụt bởi các hoạt động giải cứu, hỗ trợ thất nghiệp và những nỗ lực

kích thích kinh tế. Theo thống kê của IMF, mỗi giây trôi qua, mỗi người dân trên thế giới lại gánh khoản nợ lớn hơn, và hiện thế giới chúng ta đang nợ hơn 39 nghìn tỉ USD. Nhiều năm trở lại đây, nợ công đã trở thành vấn đề nóng bỏng của nền tài chính ở các quốc gia phát triển và mới nổi, trong đó, nợ công tích tụ ngày càng lớn và tập trung chủ yếu ở Mỹ, Tây Âu, Bắc Âu, Nhật Bản ở ngưỡng trên 100% GDP, thậm chí ở Nhật còn trên 200% GDP!<sup>3</sup>

Các học giả kinh tế trên thế giới quan niệm, khủng hoảng tài chính thường xuất phát từ ba khu vực: khủng hoảng tiền tệ (tỉ giá hối đoái) như từng xảy ra ở Thái Lan năm 1997, khủng hoảng ngân hàng và khủng hoảng nợ công.

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 được châm ngòi từ tín dụng bất động sản dưới chuẩn ở Mỹ, hoành hành thế giới suốt 3 năm tưởng đã tạm yên, bước sang năm 2011 lại được châm thêm mồi lửa từ khủng hoảng nợ công, từ đó bộc lộ những ảnh hưởng mang tầm vóc sâu rộng và nguy hiểm đối với nền tài chính toàn cầu, đến nỗi nhiều ý kiến cho rằng, thế giới sắp phải đón một “siêu bão” tài chính mới.

<sup>3</sup> Theo ước tính của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), nợ công của 10 quốc gia giàu nhất thế giới sẽ tăng từ mức 78% GDP vào năm 2007 lên mức 114% GDP vào năm 2014. Đặc biệt, nợ công của các nước thành viên đã tăng vọt từ khoảng hai mươi năm nay, từ 59% GDP vào năm 1987 lên 75% GDP vào năm 2007; Nợ công sẽ tăng 30% từ năm 2007 đến năm 2017. Tại Mỹ, nợ công sẽ từ 63% GDP vào năm 2007 lên 103% GDP vào năm 2017; Anh: con số này từ 47% lên 125%; Nhật từ 170,6% tăng lên 208%.

<sup>2</sup> Trần Vũ Hải, đã dẫn.

Hầu hết các nhà phân tích đều cảnh báo: Không nên xem thường khủng hoảng nợ công; Bởi nếu không được phòng ngừa và cứu trợ kịp thời, sẽ nổ ra hiệu ứng sụp đổ dây chuyền và lan truyền nguy hiểm tới chất lượng tài sản hệ thống ngân hàng thương mại do phần lớn trái phiếu chính phủ phát hành đều được ngân hàng nắm giữ.

Trên thực tế, không chỉ có ngân hàng của Ailen mua trái phiếu chính phủ nước này mà nhiều ngân hàng của châu Âu, Mỹ, Nhật Bản... đều mua. Hoặc với trái phiếu Hy Lạp, Tây Ban Nha, Italia cũng vậy. Hơn nữa, do tính chất hoạt động của ngân hàng thương mại là toàn cầu hóa, nên khi ngân hàng bị tổn thương, uy tín bị giảm sút sẽ tác động xấu đến dòng tiền gửi của người dân.

Chính nhận thức được như vậy, nên hai năm qua, các tổ chức quốc tế (trước hết là IMF), các chính phủ có liên quan và các tổ chức tín dụng (nhất là các ngân hàng lớn) đã chung lưng đấu cật để giúp các nước bị khủng hoảng nợ công có thể thoát ra khỏi tình trạng đó. Trong phần này, chúng tôi sẽ điểm lại những nỗ lực giải cứu nợ công ở “con nợ” châu Âu được coi là nặng và dễ tổn thương nhất, giúp chúng ta hình dung được tiến trình dẫn đến khủng hoảng nợ công ở những nước này. Họ đã và đang được giải cứu ra sao, và triển vọng của các “con bệnh” kinh niên này sẽ đi về đâu?

### ***2.1. Núi nợ công châu Âu: Không được để đổ vỡ dây chuyền?***

Từ cuối năm 2009, Hy Lạp đã rơi vào tình trạng nguy hiểm về tài chính công, với

thâm hụt ngân sách đạt mức 12,7% GDP, gấp hơn 4 lần giới hạn cho phép của một quốc gia thuộc Khu vực đồng Euro. Mức thâm hụt này cùng với khoản nợ công trị giá 300 tỉ Euro, chiếm 125% GDP, gấp hơn hai lần mức quy định của EU, đã lên tới 134% (tức 326 tỉ Euro) vào năm 2010, đã thực sự cho thấy tính nghiêm trọng của cuộc khủng hoảng nợ công tại Hy Lạp. Nguy hiểm hơn, nền kinh tế lớn thứ 27 thế giới này rất có thể biến thành kíp nổ của toàn bộ hệ thống tài chính, tiền tệ châu Âu và thậm chí toàn cầu. Hầu hết các chuyên gia đều có chung nhận định, nếu Hy Lạp rơi vào tình trạng vỡ nợ quốc gia, những nước khác như Bồ Đào Nha, Italia, Ireland và Tây Ban Nha cũng sẽ cùng chung số phận, bởi vì tỉ lệ nợ của các nước này lần lượt là 75,2%, 115,5%, 63,7% và 59,5% GDP, cao hơn mức quy định chung của EU là 60%.

Trước tình hình nguy hiểm như vậy, để tránh bị vỡ nợ, chính phủ các nước này đã cầu cứu đến sự giúp đỡ của EU và IMF. Trên thực tế, Ngân hàng Trung ương Châu Âu (ECB) và IMF đã cùng với các nước thành viên Eurozone đưa ra gói cứu trợ trị giá 110 tỉ Euro (lần 1) và 158,6 tỉ Euro (lần 2) đối với Hy Lạp; 85 tỉ Euro đối với Ireland và 78 tỉ Euro đối với Bồ Đào Nha, (riêng Tây Ban Nha đã không nhận gói cứu trợ). Đổi lại, các nước trên đều buộc phải cam kết thực hiện các chương trình kinh tế-xã hội khắc khổ, “thắt lưng, buộc bụng”, cải tổ cơ cấu kinh tế tương ứng. Họ phải cam kết tiết giảm chi tiêu ngân sách triệt để, bao gồm cắt giảm quỹ

hưu trí, lương thưởng tại khu vực công (không tăng lương tháng thứ 13, không thưởng cho công chức), hạn chế nhập khẩu các mặt hàng xa xỉ (như ban hành thêm một số sắc thuế mới đối với các mặt hàng thuốc lá, rượu, xăng dầu và mỹ phẩm cao cấp nhập khẩu), giảm bớt chi phí cho bảo hiểm xã hội, và thẳng tay với nạn tham nhũng và lãng phí, phân đấu sớm hạ thâm hụt ngân sách về mức quy định của EU.

Đồng thời, IMF cũng đã cùng với EU thuyết phục các ngân hàng tư nhân chủ nợ xóa nợ cho các con nợ lớn, trước hết là Hy Lạp. Kết quả là ngày 12/3/2012, sau nhiều tuần đàm phán căng thẳng, chính phủ Hy Lạp tuyên bố đã đạt được thỏa thuận hoán đổi nợ không lãi với giới đầu tư tư nhân. Theo đó, có tới 85,8% số nhà đầu tư tư nhân đồng ý xóa 50%, tức 142 tỉ Euro cho Hy Lạp, tăng tỉ lệ vốn an toàn tối thiểu của các ngân hàng khu vực lên 9%, và chuyển 177 tỉ Euro (tương đương 234 tỉ USD) tiền nợ đến hạn thanh toán sang nợ dài trong 30 năm tới. Ngoài các chủ nợ tư nhân, 69% các chủ nợ quốc tế cũng đã đồng ý sơ bộ về thỏa thuận “xóa và hoán đổi nợ” của Hy Lạp. Trong khi đó, các ngân hàng và quỹ hưu trí cũng sẽ phải gánh chịu phần thua lỗ lên tới 75% từ các khoản đầu tư của mình ở quốc gia hiện đang gặp khó khăn tài chính này. Liên sau đó, ngày 15/3/2012, IMF cũng quyết định cấp cho Hy Lạp khoản vay 28 tỉ Euro (36 tỉ USD) trong vòng 4 năm, và các nước láng giềng châu Âu của Hy Lạp chính thức trao cho nước này một khoản tiền cứu nguy mới,

thứ hai trong vòng 2 năm, trị giá 130 tỉ Euro (172 tỉ đôla). Để kịp thời giúp nước này thanh toán khoản vay 14,5 tỉ Euro đến hạn vào ngày 20/3/2012, ngày 20/3, Hy Lạp đã nhận được khoản giải ngân đầu tiên trị giá 7,5 tỉ Euro (9,9 tỉ USD) của gói cứu trợ mới trên, trong đó 5,9 tỉ Euro từ các nước thuộc Eurozone và 1,6 tỉ Euro từ IMF<sup>4</sup>. Quyết định quan trọng này của EU và IMF đã nhận được sự đánh giá tích cực của dư luận quốc tế và phản ứng tích cực từ thị trường tài chính. Trước hết, mối lo ngại Hy Lạp có thể vỡ nợ ngay trong tháng 3 đã lùi lại phía sau. Trong khi các khoản cứu trợ bắt đầu được rót cho Hy Lạp, các cơ quan xếp hạng tín nhiệm cũng đã xem xét lại mức tín nhiệm nợ của nước này. Standard & Poor's ngày 15/3 đã đánh giá độ tín nhiệm của số trái phiếu mới của Hy Lạp được phát hành sau thỏa thuận hoán đổi nợ ở mức CCC. Trước đó, Fitch Ratings vào ngày 13/3 cũng đã nâng mức tín nhiệm của Hy Lạp từ "vỡ nợ hạn chế" lên B-, với triển vọng ổn định. Đây là lần đầu tiên xếp hạng của Hy Lạp được nâng lên kể từ khi khủng hoảng nợ bắt đầu vào cuối năm 2009 và cũng là lần đầu tiên Fitch nâng xếp hạng của Hy Lạp kể từ năm 2003. Fitch cho rằng thỏa thuận hoán đổi nợ đã giúp Hy Lạp bớt đi đáng kể mối lo về nợ nần cũng như giảm nguy cơ tái diễn những khó khăn ngắn hạn trong thanh toán nợ. Cùng với đó, triển vọng kinh tế - tài chính của Hy Lạp cũng được nhận định tương đối lạc quan. Sau khi thông qua khoản hỗ trợ mới cho Hy Lạp,

<sup>4</sup> <http://www.vietnamplus.vn>, ngày 21/03/2012.

IMF nhận định đất nước đang gánh trên vai núi nợ lớn này sẽ thoát khỏi suy thoái vào năm 2014. IMF dự báo kinh tế Hy Lạp sẽ giảm 4,8% trong năm 2012, không tăng trưởng trong năm 2013 và tăng 2,5% vào năm 2014. Thiết chế cho vay này cũng nhận định mức nợ của Hy Lạp sẽ tăng từ 163% GDP vào năm 2012 lên 167% GDP vào năm 2013, song sau đó sẽ từng bước giảm xuống 116,5% GDP vào năm 2020, trong khi mục tiêu là 120% GDP.

Cùng với những tiến triển tại Hy Lạp, quốc gia có gánh nợ công "đáng sợ" nhất trong khu vực Eurozone, những số liệu mới công bố về các nền kinh tế trong khu vực, từ nền kinh tế đầu tàu là Đức đến quốc gia cũng đang có vấn đề về nợ công như Italia, hay những nước đã từng phải nhận cứu trợ là Ai-len và Bồ Đào Nha, đang nhen nhóm những hy vọng để người ta tin rằng sóng gió trong cuộc khủng hoảng nợ công kéo dài nhiều năm nay xem ra đã tạm lắng<sup>5</sup>. Tuy vậy, muốn có thể hiểu và khẳng định được xem liệu khủng hoảng nợ công ở Hy Lạp và rộng hơn ở Eurozone chỉ là tạm lắng, hay thực sự đã qua, chúng ta cần tìm hiểu xem, núi nợ công khổng lồ của các quốc gia này đã được hình thành như thế nào?

## 2.2. Những nguyên nhân của núi nợ công châu Âu

### 2.2.1. Nạn nhân của bệnh thành tích<sup>6</sup>

Có nhiều bằng chứng thuyết phục cho thấy chính việc EU nhiều lần làm ngơ trước cách hành xử vô nguyên tắc của các thành viên đã khiến Hy Lạp và các thành viên khác của Khối thành ra nông nổi này.

Cụ thể, năm 1996, để chuẩn bị cho việc ra mắt đồng Euro, Hội đồng Châu Âu đã họp tại Dublin để thảo luận các vấn đề cần thiết. EU đã ký Hiệp ước Maastricht quy định: Để tham gia Khu vực đồng Euro, các nước thành viên phải tuân thủ hai điều kiện tài chính nghiêm ngặt: *một là* duy trì mức thâm hụt ngân sách nhà nước ở mức 3% GDP, *hai là* tổng nợ công không được vượt quá 60% GDP quốc gia. Mười một sáng lập viên lúc bấy giờ vẫn ấn định giờ G là ngày 1/1/1999 cho việc ra mắt đồng Euro, bất chấp việc chưa có quốc gia nào trong Khối lúc bấy giờ có thể đáp ứng được các tiêu chí trên. Thậm chí, lúc đó Bỉ còn có tổng nợ quốc gia lên đến 131% GDP, gấp 2,2 lần mức cho phép.

### 2.2.2. Gia nhập vội vã

Tham vọng muốn nhanh chóng tạo ra một khối kinh tế chung có sức ảnh hưởng đã khiến cho các thành viên sáng lập lúc bấy giờ muốn có càng nhiều thành viên càng tốt. Điều đó đã khiến cho các tham vọng chính trị va vấp với những thực trạng kinh tế các quốc gia. Chẳng hạn, bất chấp tất cả, các quốc gia châu Âu đã tìm cách "làm đẹp" sổ sách bằng mọi giá để kịp tiến độ gia nhập. Mặc dù lúc đó con số "sạch đẹp" thâm hụt

<sup>5</sup> Lê Minh, TTXVN, *Tin Kinh tế*, ngày 12/3/2012.

<sup>6</sup> Theo Ngô Minh Trí, [http://www.sgttonline.com/detail30.aspx?Column](http://www.sgttonline.com/detail30.aspx?ColumnId=30&newsid=63736&fld=HTMG/2010/0304/63736)

[nId=30&newsid=63736&fld=HTMG/2010/0304/63736](http://www.sgttonline.com/detail30.aspx?ColumnId=30&newsid=63736&fld=HTMG/2010/0304/63736)

4% của Hy Lạp đã khiến một số người nghi ngờ, song thần kỳ hơn khi Hy Lạp tuyên bố giảm được mức thâm hụt này xuống còn 2,5% vào năm 1998 và thậm chí dự báo sẽ chỉ còn 1,9% vào năm 1999. Trước thành tích đó, cả châu Âu đã tung hô Hy Lạp như một câu chuyện thần kỳ khiến một số nước phải ngưỡng mộ. Những nước khác như Tây Ban Nha, Pháp, Bồ Đào Nha cũng noi theo để cố gắng “đạt thành tích” thâm hụt chỉ 3%.

### *2.2.3. Những số liệu “ma”*

Song đáng tiếc là vào tháng 3/2000, theo tiêu chuẩn kế toán mới, người ta đã phát hiện ra rằng, thâm hụt thực sự của Hy Lạp vào năm 1998 là 3,2%, chứ không phải 2,5%, càng khiến nghi ngờ có thêm cơ sở. Đến năm 2004, một báo cáo khác lại chỉ ra con số thâm hụt của Hy Lạp vào năm 1998 là 4,3%, bởi Hy Lạp đã nhập hàng tiền chi tiêu mua sắm công với viện trợ chính phủ đến 2 tỉ Euro. Không chỉ thế, Hy Lạp còn cố ý không hạch toán một số khoản chi cho quân sự cũng như y tế vào tổng chi chính phủ. Ngược lại, quốc gia này còn xem một số khoản viện trợ từ châu Âu là các khoản thu vào của chính phủ. Với cách này, Hy Lạp đã “bùa” thâm hụt ngân sách năm 2003 một cách khó tin. Vào tháng 3/2004, Hy Lạp công bố thâm hụt ngân sách 2,6 tỉ Euro tương đương 1,7%, tức thấp hơn nhiều so với mức trung bình của EU là 2,7%. Điều đó khiến nhiều người càng thêm nghi ngờ và EU đã gây áp lực buộc Hy Lạp phải xem xét lại. Dưới áp lực từ châu Âu, Hy Lạp đã công

bố là bị thiếu hụt 3,2%, bởi trước đó đã tính các trợ cấp thuế ước tính của châu Âu vào nguồn thu chính phủ. Bốn tháng sau đó, Hy Lạp thừa nhận đã bỏ qua một số khoản chi tiêu quân sự, tính cao lên giá trị thặng dư an sinh xã hội cùng lãi suất thấp đi, nên con số thực phải là 4,6%. Đến tháng 3/2005, Hy Lạp “thành thật” thông báo thâm hụt của năm 2003 là 5,2%. Và trong lần “thành thật” cuối cùng vào cuối năm đó, con số tăng lên mức 5,7%. Như vậy, sau 18 tháng, số liệu thâm hụt năm 2003 đã tăng từ 2,6 tỉ Euro lên tới 8,8 tỉ Euro, tức cao gấp gần 3,5 lần.

### *2.2.4. Có lợi cùng hưởng, có hoạ... tự chia*

Theo ông Jean-Pierre Jouyet, Chủ tịch Ủy ban Giám sát thị trường chứng khoán Pháp và là cựu cố vấn trưởng của Chủ tịch Ủy ban Châu Âu, vấn đề nợ công của Khu vực đồng Euro cũng cho thấy thể chế tài chính của EU không đủ năng lực và chuyên môn để kiểm chế những thành viên không tuân thủ hiệp ước của Khối. David Marsch, tác giả cuốn *Đồng Euro*, cuốn sách nói đến quá trình khai sinh ra đồng tiền này, lý giải liên minh tiền tệ đã được xem là công cụ cho liên minh chính trị, nên các “sáng lập viên” chẳng hề quan tâm nhiều đến chuyện trừng phạt thành viên vi phạm quy chế chung.

Năm 1996, khi thảo luận xem liệu có cần thiết phải có những công cụ trừng phạt những thành viên vi phạm hay không, Tổng thống Pháp Jacques Chirac và Thủ tướng Đức Helmut Kohl cho rằng, tốt nhất nên dựa

vào ý thức, và cuối cùng EU ủng hộ chủ trương này. EU cho rằng, các quốc gia sẽ phải tự điều tiết lấy. Willem Buiters, kinh tế gia trưởng của Citigroup và là thành viên của Ủy ban Chính sách Tiền tệ của Ngân hàng Anh, mô tả Hiệp ước 1996 như “*những con hổ giấy*”. Còn ông Jean-Pierre Jouyet nói: “*Một hiệp ước mà không có biện pháp trừng phạt thì là vô nghĩa*”.

Đâu chỉ có mỗi Hy Lạp không bị làm sao. Từ năm 2002 đến năm 2004, khi Pháp và Đức vượt chuẩn thâm hụt thì các quốc gia EU khác cũng vẫn bình chân như vại và không hề có ý kiến gì. Ông Jean-Luc Dehaene, cựu Thủ tướng Bỉ, không ngại chỉ trích: “*Họ có xu hướng đưa ra quyết định chính trị*”<sup>7</sup>. Nay, đến khi Hy Lạp kêu van và lo sợ đồng Euro chết yểu thì EU mới vào cuộc.

#### 2.2.5. Thiếu sót cơ cấu của Hiệp ước Maastricht<sup>8</sup>

Cuộc khủng hoảng nợ công ở Khu vực đồng Euro và sự sụt giảm của đồng tiền này còn bộc lộ thiếu sót mang tính cơ cấu của hệ thống đồng tiền chung châu Âu. Biện pháp khắc phục đang nằm trong tay chính các thành viên của hệ thống đó.

Trong “*thời bình*”, việc duy trì cam kết giữ mức thâm hụt ngân sách nhà nước ở mức

3% GDP và tổng nợ công không được vượt quá 60% GDP, không gặp khó khăn gì đặc biệt, nhưng khi cuộc khủng hoảng kinh tế - tài chính kéo dài như từ cuối năm 2008 đến nay, hầu hết các nước tham gia hệ thống đồng Euro đã buộc phải “*phá rào*” trước cả hai điều khoản nói trên, do buộc phải chi những khoản tiền khổng lồ để cứu nguy ngành ngân hàng, và qua đó cứu nguy nền kinh tế. Đặc biệt đáng lo ngại là mức thâm hụt ngân sách của 4 nước Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, Ailen và Hy Lạp đã lên tới 9-14%, vượt xa quy định của Hiệp ước Maastricht.

Hy Lạp là mắt xích yếu nhất trong sợi dây chuyền Eurozone. Trước khủng hoảng, nước này có tỉ lệ tăng trưởng cao nhất trong khối EU nhờ tập trung phát triển các ngành dịch vụ, ngân hàng, du lịch, và địa ốc. Tuy nhiên, kinh tế ngậm chiếm tới hơn 30% GDP và sản xuất kém phát triển nên nước này luôn phải nhập siêu. Khủng hoảng nổ ra, nợ công lên tới 115% GDP (gấp đôi so với quy định của Hiệp ước Maastricht) và thâm hụt ngân sách quốc gia lên tới 14% GDP (cao hơn quy định 3,5 lần). Khả năng thanh toán nợ của chính phủ Hy Lạp bị nghi ngờ, các nhà đầu tư vội vã rút vốn khỏi Hy Lạp và không cho chính phủ nước này vay thêm tiền.

Để khắc phục tình hình, đầu năm 2010, chính phủ của Đảng Xã hội đã cam kết trong vòng 2 năm kéo mức thâm hụt ngân sách xuống còn 3%. Tuy nhiên, giới phân tích cho rằng nhiệm vụ đó là bất khả thi vì: *Thứ nhất,*

7

<http://www.thesaigontimes.vn/Home/thegioi/hoso/34630/>

<sup>8</sup> Nguyễn Sơn, Tạp chí Cộng sản Điện tử, số 5 (197), năm 2010.

[http://www.tapchicongsan.org.vn/details.asp?Object=20954872&news\\_ID=5354271](http://www.tapchicongsan.org.vn/details.asp?Object=20954872&news_ID=5354271)

Hy Lạp không thể hạ giá đồng Euro để kích thích xuất khẩu; Thứ hai, chính phủ không thể tự ý điều chỉnh lãi suất cơ bản để vực dậy nền kinh tế. Nếu đứng ngoài khối Eurozone, làm hai việc trên không khó, nhưng vì tham gia Eurozone, Hy Lạp (và cả các thành viên khác) bị bó tay.

Mặc dù kinh tế Hy Lạp chỉ chiếm 3% GDP của 16 nước thành viên Khu vực đồng Euro, nhưng cũng đủ để đe dọa tính vững chắc của toàn Khối. Người ta lo ngại hiệu ứng domino sẽ dẫn tới Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha và Ailen, nhất là khi không thấy hy vọng nhanh chóng đảo ngược thế cờ ở Hy Lạp.

Yếu kém thanh khoản của Hy Lạp, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha và Ailen làm lộ ra thiếu sót mang tính cơ cấu trong chính sách tiền tệ chung châu Âu với chủ trương một đồng Euro mạnh. Nếu các chính phủ cắt giảm chi tiêu để trở về với Hiệp ước Maastricht thì điều đó cũng đồng nghĩa với việc làm tiêu tan những nỗ lực vực dậy nền kinh tế và làm tăng thất nghiệp, từ đó khởi động quá trình giảm phát trên phạm vi toàn châu Âu. Còn nếu để các chính phủ tự ý quyết định mức thâm hụt ngân sách và công nợ của họ thì Hiệp ước Maastricht có nguy cơ tan vỡ.

Tóm lại, Hiệp ước Maastricht chưa giải quyết được mâu thuẫn giữa cái toàn thể và cái bộ phận. Chính sách tiền tệ chung của toàn Khối ngày càng tỏ ra không phù hợp với những chính sách tài khóa phân tán của

từng chính phủ riêng biệt. Tốc độ hội nhập nhanh chóng về mặt kinh tế - tài chính của châu lục đang bị sự chậm trễ của hội nhập chính trị - hành chính cản trở. Nói như tỉ phú Soros, điểm yếu của Hiệp ước Maastricht là ở chỗ châu Âu có Ngân hàng Trung ương chung, nhưng lại thiếu một Bộ Tài chính chung.

#### *2.2.6. Sự yếu kém trong điều hành đất nước của Chính phủ<sup>9</sup>*

Gia nhập khu vực đồng tiền chung Euro năm 2001 là cơ hội lớn để các quốc gia thành viên, trong đó có Hy Lạp, có thể tiếp cận với thị trường vốn quốc tế. Đáng buồn thay, đây lại là một trong những nguyên nhân khiến các quốc gia này lâm vào cảnh “chúa chổm”.

Dễ dàng hút vốn đầu tư nước ngoài, trong gần một thập kỷ qua, chính phủ Hy Lạp liên tục bán trái phiếu để thu về hàng trăm tỉ đôla. Số tiền này lẽ ra có thể giúp kinh tế Hy Lạp tiến rất xa nếu chính phủ có kế hoạch chi tiêu hợp lý. Nhưng điều này không xảy ra, nhà chức trách dường như “ngủ quên” trên núi tiền có được nhờ vay nợ. Nói đúng hơn, chính phủ Hy Lạp chỉ biết chi tiêu (phần lớn cho cơ sở hạ tầng) chứ hầu như không quan tâm đến các kế hoạch trả nợ. Một ví dụ dễ thấy nhất là công tác tổ chức Olympic 2004 - kỳ Thế vận hội hoành tráng nhất và cũng tốn kém nhất trong lịch sử. Chi 12 tỉ Euro (cao hơn tới 10 tỉ so với dự kiến) nhưng không cho phép bất cứ một biển hiệu quảng cáo nào được xuất hiện trên đường

<sup>9</sup> Quốc Hùng, tổng hợp.

phổ, chính phủ Hy Lạp đã khiến ngân sách quốc gia năm 2004 thâm hụt tới 6,1% (so với GDP) trong khi giới hạn mà khối EU cho phép là 3%. Không chỉ chi phí cho cơ sở hạ tầng, quỹ lương của khối dịch vụ công tại Hy Lạp đã tăng gấp đôi trong vòng 10 năm qua. Trong khi đó, nguồn thu không được cải thiện sau hàng loạt biện pháp cắt giảm thuế để kích thích đầu tư. Những bất ổn nội tại của kinh tế Hy Lạp thực sự biến thành cơn bão bệnh khi cơn bão khủng hoảng kinh tế thế giới 2008-2009 tràn qua quốc gia Nam Âu này. Cuối tháng 9/2009, chỉ vài tuần trước khi bị đánh bại trong cuộc tổng tuyển cử ngày 4/10/2009, chính quyền của Thủ tướng Costas Karamanlis cho biết thâm hụt ngân sách năm 2009 của nước này ở mức 6-8% so với GDP. Tình trạng quản lý và điều hành kém nền kinh tế như vậy không chỉ là câu chuyện riêng của Hy Lạp mà chúng ta có thể quan sát thấy ở nhiều nước châu Âu khác.

#### 2.2.7. Bị “các quân sư quạt mo” lợi dụng

Trong một diễn biến khác liên quan tới những khoản nợ khổng lồ hiện nay của các thành viên Eurozone, trong đó có Hy Lạp, sau một thời gian điều tra, giờ đây người ta mới biết được rằng, việc các nước này mắc nợ quá nhiều và không đủ khả năng thanh toán những khoản nợ đáo hạn là "nhờ sự giúp sức đều" của một số “quân sư quạt mo” là các ngân hàng tư nhân ngoại quốc, nhất là Ngân hàng Mỹ Goldman Sachs. Theo tiết lộ

của tờ *The New York Times*, Goldman Sachs đã giúp đỡ Athènes (trong 10 năm gần đây) lách qua những hàng rào cảnh báo được EU dựng lên để vay nhiều tỉ Euro mà không cho các nhà giám sát ngân khố châu Âu biết.

Vào thời điểm Hy Lạp gần như vỡ nợ thì các ngân hàng nước này vẫn còn cố tìm cách vay tiền giúp nhà nước không phải hoãn trả nợ. Đầu tháng 11/2009, tức 3 tháng trước khi Athènes trở thành tâm điểm của những lo lắng về tài chính của thế giới, một nhóm của Goldman Sachs đã đến Hy Lạp mang theo một đề xuất rất hiện đại cho chính phủ nước này. Phái đoàn trên, do đích thân Chủ tịch Goldman Sachs là Gary Cohn dẫn đầu, đã giới thiệu một công cụ tài chính giúp chính phủ Hy Lạp dời lại việc trả khoản nợ xã hội vào một tương lai xa - giống như một vị chủ nhà sắp đến hạn trả nợ ngân hàng đem thế chấp căn hộ của mình lần thứ hai để lấy tiền trả nợ cho khoản vay lần trước.

Trước đây cách này dùng được. Năm 2001, tức là thời điểm Hy Lạp vừa gia nhập EU, Goldman Sachs cũng đã từng giúp chính phủ Hy Lạp bí mật vay nhiều tỉ USD. Cụ thể là Goldman Sachs và một số ngân hàng đầu tư khác cho các chính phủ trước đây của Hy Lạp vay tiền dưới hình thức các hợp đồng tiền tệ nhưng không tính như là khoản nợ. Bằng cách này Athènes vẫn tỏ ra tôn trọng luật chơi của EU về thâm hụt ngân sách, đồng thời tiếp tục sống nhờ những đồng tiền đi vay.

Những công cụ được Goldman Sachs, JPMorgan Chase và một loạt các ngân hàng sử dụng đã giúp giới lãnh đạo Hy Lạp, Italia và nhiều nước khác che giấu được những khoản vay của mình mà EU không hề hay biết. Không phải là Phố Wall đã tạo ra những khoản nợ cho các quốc gia châu Âu, nhưng các ngân hàng này đã giúp Hy Lạp và các quốc gia khác vay tiền vượt quá khả năng chi trả nhờ vào những hợp đồng hoàn toàn hợp pháp. Để “lại quả”, Hy Lạp đã chi cho Goldman Sachs khoảng 300 triệu USD tiền hoa hồng vì đã giúp họ vay mượn được một khoản tiền lớn vào năm 2001.

Tại Hy Lạp, chính quyền nước này đã thế chấp các sân bay, đường cao tốc của nước mình để vay tiền. Hợp đồng mang tên Eole đã giúp Athènes trả bớt được khoản nợ công vào năm 2001. Hy Lạp đã nhận tiền vay trực tiếp từ các ngân hàng và cam kết sẽ thanh toán những khoản nợ trên từ tiền thuế thu tại các sân bay và đường cao tốc. Kiểu trao đổi như vậy đã gây tranh cãi trong giới chính khách châu Âu suốt nhiều năm. Năm 2002, những công cụ kiểu như Eole bị buộc phải giải trình trước Quốc hội, cho nên chính phủ các nước thành viên EU đành phải xếp chúng thành những khoản nợ vay.

Tuy nhiên, năm 2005, Goldman Sachs lại ký hợp đồng tiền tệ với National Bank of Greece (NBG), ngân hàng thương mại lớn nhất Hy Lạp. Sau đó, năm 2008, Goldman Sachs còn giúp NBG sáp nhập hợp đồng trên vào vốn của công ty có tên gọi Titlos, rồi lấy

công ty này thế chấp để vay tiền từ Ngân hàng Trung ương Châu Âu. Theo nhà phân tích tài chính Edward Manchester thuộc Hãng Tài chính Moodys, hợp đồng tiền tệ trên cho phép chính phủ Hy Lạp trả nợ trong thời gian dài, nhưng xét về yếu tố hiệu quả kinh tế thì không bao giờ có lợi cho đất nước.

Trước những tiết lộ trên của báo chí, ngày 16/2/2009, Quốc hội Châu Âu đã lên tiếng yêu cầu các nước EU tiến hành điều tra vai trò của Goldman Sachs và một số ngân hàng đầu tư khác đã từng cho các chính phủ trước đây của Hy Lạp vay tiền dưới hình thức các hợp đồng tiền tệ nhưng không tính như là khoản nợ. Phó chủ tịch Ủy ban Kinh tế và Tiền tệ của Quốc hội Châu Âu Arlene McCarthy cho rằng, chính kiểu vay tiền dưới hình thức này là một trong các nguyên nhân đẩy mức nợ công của Hy Lạp lên cao, gánh nặng này đổ lên vai người dân Hy Lạp, để lại hậu quả xấu cho nền kinh tế Hy Lạp và ảnh hưởng đến các nước sử dụng đồng Euro như hiện nay.

*2.2.8. Hậu quả của Mô hình kinh tế thị trường xã hội hay Nhà nước phúc lợi Tây, Bắc Âu*

Điều đó có nghĩa là, xét trên bình diện khu vực, cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu có nguồn gốc sâu xa từ chế độ phúc lợi được xây dựng từ sau Chiến tranh thế giới thứ Hai theo hướng "chi nhiều hơn thu", “vung tay quá trán” không tương ứng với tốc độ tăng trưởng kinh tế. Có thể nói, Mô hình Nhà

nước phúc lợi này một thời đã được tung hô, và quả thực nó cũng mang lại những thành công nhất định, nhất là trong những thập kỷ đầu phát triển, nhưng mặt khác nó cũng khiến cho con người dễ ỷ lại sự bao cấp thái quá của Nhà nước (cả về xã hội, y tế, giáo dục và trợ cấp thất nghiệp). Hậu quả mà bây giờ người ta đã thấy rõ là nó đã đẩy “lục địa già” này vào tình trạng thâm hụt ngân sách nhà nước kinh niên và nợ công cao ngất ngưỡng.

Như vậy, cuộc khủng hoảng nợ công ở Hy Lạp, và rộng hơn là ở châu Âu, đã tạm lắng nhờ các chương trình giải cứu quyết liệt và không lồ của các chính phủ EU và IMF cũng như sự xoá nợ và giãn nợ của các tổ chức tài chính tư nhân lớn; “Trần nợ công” ở Mỹ đã được nâng lên sau “hiệp đấu” căng thẳng giữa hai đảng đối lập lớn nhất ở quốc gia này; “Quả bom nợ công” ở Nhật Bản vẫn chưa bị nổ, có lẽ chủ yếu do ngòi nổ của nó đang nằm trong tay của người dân Nhật, thay vì các nhà đầu tư nước ngoài. Nhưng liệu điều đó có thể làm cho “ngọn lửa nợ công toàn cầu” được dập tắt bao lâu, khi mà nợ công ở hầu hết các quốc gia này đều đã vượt quá 100% GDP? Thật khó để có thể trả lời được câu hỏi đó. Tuy vậy, có một điều chắc chắn rằng, các khoản nợ công này là bình thường trong tiến trình phát triển kinh tế - xã hội của bất kỳ quốc gia nào và nó sẽ tồn tại lâu dài cùng với tiến trình đó. Nhưng các khoản thiếu hụt ngân sách, các khoản nợ công này có trở thành những “núi nợ”, “trần nợ” hay “quả bom nợ” công hay không và

chúng có bị đổ vỡ hay không và vào lúc nào lại là vấn đề khác. Điều đó hoàn toàn phụ thuộc vào trách nhiệm và khả năng quản lý và sử dụng ra sao các khoản vay này của các chính phủ quốc gia, cũng như vào sự hợp tác và xử lý khéo léo của các chính phủ này với các tổ chức tài chính quốc tế, trước hết là IMF.

Những phân tích trên cho chúng ta thấy, cho đến nay, ở châu Âu và có thể ở các nước và khu vực khác, mặc dù cuộc khủng hoảng nợ công đã vừa tạm lắng dịu, nhưng rất có thể nó sẽ bùng phát trở lại vào bất cứ lúc nào, ở bất cứ nơi nào, với cường độ có thể còn nghiêm trọng hơn rất nhiều. Tại sao lại như vậy? Bởi vì cho đến nay, người ta mới đối phó (chứ không phải xử lý) các cuộc khủng hoảng nợ công này chủ yếu thông qua các chương trình giải cứu, bằng các giải pháp ngắn hạn, nhất thời (nhiều khi vì mục đích kiếm phiếu bầu), mới đề cập đến các vấn đề bề ngoài chứ chưa hề đi vào những vấn đề căn bản, những nguyên nhân sâu xa của chúng, và bằng những giải pháp lâu dài, phù hợp, đụng chạm đến những vấn đề nền tảng như mô hình phát triển, cơ cấu kinh tế, định hướng phát triển, bộ máy tổ chức, năng lực quản lý và điều hành nền kinh tế của chính phủ và các tổ chức tài chính tiền tệ lớn. Vậy nếu không đụng đến được những vấn đề đó thì khó có thể nói mạnh được bất cứ điều gì về những “núi nợ” và “quả bom nợ” công khổng lồ này. Đó là chưa kể việc các nền kinh tế ở khu vực này vẫn đang phải vật lộn với suy thoái và thất nghiệp cao, với

tốc độ tăng trưởng dự đoán giảm -1,2% trong năm 2012 và tăng trưởng rất thấp vào các năm tiếp theo. Đồng thời, việc cấm vận dầu mỏ đối với Iran của Mỹ và các nước phương Tây chắc chắn sẽ đẩy giá dầu lên tới 150 USD hoặc thậm chí 250 USD/thùng<sup>10</sup>.

#### **Tài liệu tham khảo chính**

1. Phạm Thanh Bình và Lê Minh Tâm, *Nợ công Hy Lạp: Nguyên nhân và thực trạng*, Tạp chí Những vấn đề Kinh tế và Chính trị Thế giới, số 6/2011.
2. Phạm Đỗ Chí, *Rút bài học sớm từ khủng hoảng nợ châu Âu*, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, ngày 11/6/2010.
3. Chu Đức Dũng và Nguyễn Mạnh Hùng (Chủ biên), 2011, *Khủng hoảng nợ công trên thế giới và hàm ý đối với Việt Nam*, NXB. KHXH, Hà Nội.
4. The Economist, Jan. 13, 2011, *The Euro Area's Debt Crisis: Bite the Bullet*.
5. Trần Vũ Hải, *Quản lý Nợ công: Thực trạng và kiến nghị hoàn thiện pháp luật*, 23/10/2011.
6. IMF, *World Economic Outlook*, Sept. 2011.
7. Lê Minh, TTXVN, *Tin Kinh tế*, ngày 12/3/2012.
8. Ngô Minh Trí, <http://www.sgttonline.com/detail30.aspx?ColumnId=30&newsid=63736&fld=HTMG/2010/0304/63736>
9. <http://www.vietnamplus.vn>, ngày 21/03/2012.
10. Nguyễn Sơn, *Tạp chí Cộng sản Điện tử*, số 5 (197), năm 2010. [http://www.tapchicongsan.org.vn/details.asp?Object=20954872&news\\_ID=5354271](http://www.tapchicongsan.org.vn/details.asp?Object=20954872&news_ID=5354271)
11. Đinh Công Tuấn, *Khủng hoảng nợ công ở một số nước châu Âu trong Khủng hoảng nợ công trên thế giới và hàm ý đối với Việt Nam*, NXB. KHXH, Hà Nội, 2011, tr. 72-93.
12. Phạm Anh Tuấn, *Khủng hoảng nợ công châu Âu*, trong *Khủng hoảng nợ công trên thế giới và hàm ý đối với Việt Nam*, NXB. KHXH, Hà Nội, 2011, tr. 45-71.
13. <http://www.tamnhin.net>, tháng 1-3/2012.
14. <http://www.vietnamnet.vn>, tháng 1-2/2012;
15. <http://www.vnexpress.net>, tháng 1-3/2012.

---

<sup>10</sup> Theo đánh giá của IMF, nếu giá dầu vẫn giữ ở mức 100-120USD như hiện nay, thì riêng năm 2012, các nước công nghiệp chủ chốt sẽ phải chi thêm 1.500 tỉ USD cho việc nhập khẩu dầu, và nếu vậy, nền kinh tế thế giới sẽ bị đẩy sâu thêm vào khủng hoảng.