

NGUYÊN NHÂN VÀ THỰC TRẠNG VỀ NỢ CÔNG Ở MỘT SỐ NƯỚC CHÂU ÂU VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

PGS.TS. Đinh Công Tuấn

Viện Nghiên cứu Châu Âu

1. Đặt vấn đề

Sự sụp đổ của ngân hàng Lehman Brothers (tháng 9/2008) sau 158 năm tồn tại đã mở đường cho cơn bão khủng hoảng tài chính trên phạm vi toàn cầu. Ở vào vị trí “tâm bão”, Mỹ là nước chịu tổn thất nặng nề nhất. Sự suy thoái của nền kinh tế số 1 thế giới đã khiến hầu hết các quốc gia đều rơi vào vòng xoáy khủng hoảng. Suốt hơn 4 năm qua, Liên minh Châu Âu (EU) cũng đã phải vật lộn, gồng mình lên chống đỡ với cuộc khủng hoảng tài chính và cuộc “đại suy thoái kinh tế” toàn cầu nghiêm trọng nhất này. Cùng với sự giảm sút về tốc độ tăng trưởng kinh tế, hàng loạt các lĩnh vực như thị trường tài chính châu Âu đã mất đi một lượng tài chính lớn lao khoảng 1.193 tỉ USD, các ngành sản xuất, xuất khẩu bị giảm sút, thất nghiệp gia tăng. Việc áp dụng các biện pháp và các gói cứu trợ kinh tế như giảm lãi suất, cắt giảm thuế, bơm tiền ồ ạt cho hệ thống tài chính – ngân hàng lại càng làm cho tình trạng thâm hụt ngân sách và nợ công thêm gia tăng, vượt quá xa những quy định của Hiệp ước Tăng trưởng và Ổn định (SGP) đã

được 16 nước thành viên EU ký kết vào năm 1997, nhằm thực hiện chính sách ổn định kinh tế và tăng trưởng trong Liên minh Kinh tế Tiền tệ Châu Âu (EMU). Các quy định về tài chính công trong SGP đã được nêu trong điều 104 của Hiệp ước Maastricht: “*Các nước thành viên EMU phải giữ mức thâm hụt ngân sách không vượt quá 3% GDP, nợ công không vượt quá 60% GDP...*” Nhưng chỉ ở những năm đầu tiên thực hiện SGP, tình trạng thâm hụt ngân sách và nợ công của Liên minh Châu Âu mới được cải thiện đôi chút. Ví dụ, trong giai đoạn 2001-2005, thâm hụt ngân sách của EU 15 chỉ là 2,4% GDP/năm, còn nợ công của EU là 68% GDP. Nhưng đến những năm gần đây, tình trạng thâm hụt ngân sách và nợ công của EU đã lên đến con số đáng báo động. Năm 2009, thâm hụt của EU 27 là 6,9%, năm 2010 là 7,4%, năm 2011 là 8,2%, tiêu biểu là những nước: Hy Lạp 12,9% GDP năm 2009, năm 2012 là 7,3%, Ai-len 11,4% GDP, Bồ Đào Nha, Pháp 9,4%, Tây Ban Nha 11,4%, Anh 10,9%. Còn tình trạng nợ công bình quân

của Khu vực Đồng tiền chung Châu Âu năm 2007 chiếm 66% GDP, năm 2008 - 69,4% GDP, năm 2009 - 78,7% GDP và năm 2011 là 84,7% GDP. Theo đánh giá của tạp chí Business Week (5/2010), tỉ lệ nợ công năm 2010 của Ailen là 310% GDP, Hy Lạp 124%, Italia 120,1% GDP, Bồ Đào Nha 84,6% GDP, Đức 84,5% GDP, Pháp 82% GDP¹... Trong khi đó, tỉ lệ tăng trưởng GDP khu vực Eurozone 17 năm 2012 là 0,4%, dự kiến năm 2013 là 0,2%. Còn nước Đức, GDP năm 2012 và 2013 sẽ chỉ tăng 0,9%, Pháp sẽ tăng trưởng gần ở số 0, Italia và Tây Ban Nha thì tăng trưởng âm.

Rõ ràng, tình trạng tăng trưởng kinh tế thấp, thâm hụt ngân sách và tỉ lệ nợ công quá cao của các nước EU đã cho thấy các nước này đã không tuân thủ nghiêm ngặt các quy định trong EMU. Cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái toàn cầu đã và đang có những tác động to lớn đến các nước EU, buộc chính phủ các nước này đầu tiên đã phải sử dụng các gói cứu trợ khổng lồ để cứu nguy nền kinh tế đất nước, sau đó đã phải sử dụng rất nhiều các giải pháp khác, có cả chính sách tài khóa và tiền tệ, ngân hàng để khắc phục các tác động của cuộc khủng hoảng nợ công trầm trọng này, nhưng đến nay vẫn chưa giải quyết được. Để luận giải sâu sắc vấn đề nợ công ở châu Âu, bài viết sẽ tập trung đi sâu giải quyết 2 vấn đề: 1) Thực trạng, nguyên nhân nợ công ở một số nước

EU; 2) Các giải pháp và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

2. Thực trạng và nguyên nhân nợ công ở một số nước trong EU

2.1. Thực trạng

Bắt đầu từ nửa sau năm 2009, khủng hoảng nợ công của nhóm 5 nước PIIGS (Bồ Đào Nha, Ireland, Italia, Hy Lạp, Tây Ban Nha) bắt đầu xuất hiện. Nó xuất hiện đầu tiên ở Hy Lạp, khi đó Hy Lạp rơi vào tình trạng lâm nguy về tài chính công với thâm hụt ngân sách ở mức 12,9% GDP, vượt gấp 4 lần giới hạn cho phép của SGP. Mức thâm hụt ngân sách này cùng với nợ công trị giá 236 tỉ EUR, chiếm khoảng 115% GDP của Hy Lạp năm 2009², gấp tới 2 lần quy định về nợ công trong SGP đã khiến cho Hy Lạp lâm vào cuộc khủng hoảng nghiêm trọng. Bước sang năm 2010, cuộc khủng hoảng nợ công của Hy Lạp càng thêm sâu sắc do chính phủ Hy Lạp đã “vung tay quá trán” và thường vẽ ra những báo cáo ngân sách với những con số sai sự thật. Tỉ lệ thâm hụt ngân sách của nước này tính đến những tháng đầu năm 2010 đã tăng lên gấp đôi, tương đương 5,3% GDP năm 2009, đến tháng 3/2010, khoản nợ của Hy Lạp tăng lên con số khổng lồ với 300 tỉ EUR³.

Đứng trước tình hình trên, ngày 4/3/2010, cơ quan quản lý nợ của Hy Lạp đã phát hành trái phiếu với thời hạn 10 năm như một biện pháp để giải quyết cuộc khủng

¹ Đề tài cấp Bộ “Một số vấn đề chính trị - kinh tế nổi bật của EU giai đoạn 2001-2020” do PGS.TS. Đinh Công Tuấn làm chủ nhiệm.

² European Commission 2009.

³ Nguyễn An Hà: Báo cáo thường niên tình hình châu Âu 2010.

hoàng nợ công đang làm suy yếu vị thế của Hy Lạp trên thị trường tài chính quốc tế và gây chấn động Khu vực Đồng tiền chung Châu Âu. Đợt phát hành trái phiếu đã thu được 5 tỉ EUR, vượt ra ngoài sự dự đoán của các chuyên gia về khả năng thanh khoản của Hy Lạp. Ngoài ra, chính phủ Hy Lạp còn đưa ra kế hoạch cắt giảm thâm hụt ngân sách năm 2010 xuống còn 8,7% bằng cách đóng băng các khoản thanh toán công, tăng thuế và thay đổi lương hưu. Cụ thể như: tăng thuế VAT từ 19 lên 21%, cắt giảm tiền lương, thưởng cho những người làm việc trong các kỳ nghỉ lễ⁴. Các biện pháp mạnh tay của chính phủ Hy Lạp đã chiếm được tình cảm của giới đầu tư, nhưng lại làm mất lòng dân chúng. Làn sóng phản đối trong dân chúng và các tổ chức công đoàn ngày càng mạnh mẽ. Ngày 11/4/2010, Bộ trưởng Tài chính các nước Khu vực Đồng tiền chung Châu Âu chấp thuận kế hoạch cứu trợ 30 tỉ EUR dành cho Hy Lạp, tuy nhiên Hy Lạp tuyên bố không cần.

Nhưng khi thấy mình không thể tự cứu vãn được tình hình nợ công, ngày 23/4/2010, chính phủ Hy Lạp đã cầu cứu EU và IMF giải cứu. Lúc này, cứu nền kinh tế Hy Lạp là một nhiệm vụ cấp bách của EU, vì kinh tế Hy Lạp sụp đổ sẽ làm suy yếu lòng tin của các nước EU khác vào Eurozone và có thể tác động đến các nước đang gặp khó khăn về tài chính như Ailen, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, Italia. Nhưng khó khăn lại nảy sinh do theo quy định của EU cấm các nước thành

viên Khu vực đồng EUR gánh đỡ nợ cho nước khác. Vì vậy, nội bộ EU đã tranh cãi suốt 2 tháng với nhiều quan điểm bất đồng về câu chuyện có nên cứu Hy Lạp hay không? Cuối cùng, lo sợ nguy cơ vỡ nợ từ Hy Lạp tạo ra hiệu ứng domino, lan rộng sụp đổ nợ công khu vực, Liên minh Châu Âu và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đã nhất trí chi ra 110 tỉ EUR, tương đương 146 tỉ USD để ngăn chặn khả năng vỡ nợ của Hy Lạp. Lãi suất của khoản vay là 5%/năm, bằng khoảng một nửa so với lợi suất trái phiếu chính phủ Hy Lạp kỳ hạn 10 năm thời gian gần đây. Và khoản vay đầu tiên trị giá 14,5 tỉ EUR đã được giải ngân vào ngày 18/5/2010. Quỹ Chống khủng hoảng trị giá 750 tỉ EUR (khoảng 1.000 tỉ USD) cũng được lập. Những điều kiện mà EU và IMF đặt ra cho Hy Lạp là rất hà khắc. Phía chính phủ Hy Lạp đã chấp nhận các điều kiện cắt giảm chi tiêu, cụ thể là lương tháng 13, 14 cùng với những khoản tiền thưởng của nhân viên nhà nước sẽ bị cắt bỏ hoàn toàn, trong khi lương Chính phủ sẽ không được tăng trong vòng 3 năm tới. Lương hưu trong cả hai khu vực nhà nước và tư nhân đều bị cắt giảm đáng kể. Thuế giá trị gia tăng sẽ tăng từ 21 đến 23%. Ngân sách cho quốc phòng và hệ thống an sinh xã hội đều bị cắt giảm. Đây là kế hoạch khắc nghiệt nhằm giảm mức thâm hụt ngân sách xuống dưới 3% vào năm 2014⁵. Ngoài ra Chính phủ còn đưa ra kế hoạch cải cách chế độ hưu trí, theo đó nâng tuổi nghỉ hưu người lao động từ 60 lên 65 đối với nam và

⁴ Nt.

⁵ Khủng hoảng nợ Hy Lạp... <http://Vietstock.vn/27-5-2010>.

từ 55 lên 60 đối với nữ, giảm bớt các khoản trợ cấp hưu trí. Kế hoạch này đang bị dân chúng Hy Lạp phản đối dữ dội. Nửa năm sau, nỗi gót Hy Lạp, *Ailen* trở thành nạn nhân thứ hai của các cuộc khủng hoảng nợ công, buộc phải cầu viện đến EU và IMF vào tháng 11/2010. Nếu như nguyên nhân chính gây ra khủng hoảng nợ công ở Hy Lạp là khả năng quản lý tài chính công yếu kém với những khoản chi tiêu của Chính phủ quá lớn và vượt khỏi tầm kiểm soát, thì nguyên nhân cuộc khủng hoảng nợ công ở Ailen lại bắt đầu từ khu vực tư nhân với hành vi cho vay thiếu trách nhiệm của một số ngân hàng và Chính phủ không kịp thời khống chế. Để giúp hệ thống ngân hàng, Chính phủ đã tài trợ 50 tỉ EUR cho họ (quốc hữu hoá ngân hàng và chi tiền để tái cấp vốn cho một số ngân hàng trong nước) dẫn đến kết quả tồi tệ là mức thâm hụt của các khoản tài chính công lại tăng lên cao gấp mười lần mức cho phép, tương đương 32% GDP. Các ngân hàng Ailen ngày càng gánh nhiều nợ xấu sau khi đã cho vay quá mạnh tay trong thời kỳ nền kinh tế tăng trưởng nóng và bong bóng bất động sản phình to. Khi thị trường bất động sản bị đóng băng, nhiều phần trong các khoản vay bất động sản trở thành nợ xấu và hệ thống ngân hàng đối mặt với nguy cơ sụp đổ. Trước tình hình đó, chính phủ Ailen đã buộc phải cứu hệ thống ngân hàng theo cách riêng của mình là tạo ra một định chế tài chính mới, gọi là NAMA (National Asset Management Agency) vào năm 2009 để nhận hầu hết các khoản nợ xấu của Chính phủ để đòi lấy trái phiếu chính phủ. Như vậy,

chính phủ Ailen đã biến nợ xấu của các ngân hàng, những khoản nợ tư nhân thành tài sản công tệ hại mà Chính phủ phải quản lý và lấy tiền từ ngân sách để bù lỗ cho những tổn thất của nó. NAMA có trách nhiệm quản lý các tài sản loại này và cố gắng thu lại lợi nhuận cao nhất cho ngân sách khi thị trường nhà đất phục hồi. Trong trường hợp ngược lại, NAMA sẽ tiếp tục cầu cứu ngân sách nhà nước. Do vậy, nguyên nhân khủng hoảng nợ công của Ailen là do Chính phủ phải xuất tiền cứu trợ cho ngân hàng, biến nợ xấu từ khu vực tư nhân trở thành gánh nặng nợ nần của Chính phủ. Cuối cùng, Chính phủ do không đủ tiền trả nợ đã phải cầu trợ từ EU và IMF để giải cứu cho hệ thống ngân hàng của nước mình⁶. Ngày 15/12/2010, Quốc hội Ailen đã thông qua gói cứu trợ trị giá 85 tỉ EUR (khoảng 115 tỉ USD) của EU và IMF với 82 phiếu thuận và 75 phiếu chống. Theo thoả thuận hai bên đã ký kết, EU và IMF sẽ chi 35 tỉ EUR để hỗ trợ hệ thống ngân hàng đang lao đao của Ailen và chi 50 tỉ EUR giúp nước này trang trải các khoản nợ trong 3 năm tới. Để đạt được gói cứu trợ này, Ailen phải cam kết giảm chi 15 tỉ EUR trong vòng 4 năm nhằm kéo tỉ lệ thâm hụt ngân sách từ 34% hiện tại xuống 3% GDP theo quy định của SGP.

Sau Hy Lạp, Ailen, đến lượt Bồ Đào Nha, một trong 17 nền kinh tế yếu nhất Khu vực Đồng tiền chung Châu Âu, đã trở thành nước thứ ba chính thức đề xuất gói cứu trợ của EU và IMF trị giá 80 tỉ EUR (khoảng

⁶ Nguyễn An Hà: sdd.

hơn 120 tỉ USD) trong cuộc họp cấp Bộ trưởng Tài chính EU tháng 4/2011. Bồ Đào Nha thừa nhận thâm hụt ngân sách năm 2010 là 8,6% GDP, cao hơn nhiều so với mục tiêu đặt ra là 7,3%. Khoản nợ công của Bồ Đào Nha năm 2010 lên đến 84% GDP, nghiêm trọng hơn là 70% các khoản nợ của họ là nợ nước ngoài. Điều này có nghĩa họ rất khó xoay xở, hoặc trì hoãn khi nợ đáo hạn. Dự báo tỉ lệ nợ công của Bồ Đào Nha sẽ tăng từ 82,4% GDP năm 2010 lên 87,9% GDP năm 2011, và 88,1% GDP năm 2012. Cuộc khủng hoảng nợ công khiến cho tình hình chính trị của đất nước đã bị chia rẽ sâu sắc. Quốc hội đã bác bỏ chương trình “thắt lưng buộc bụng” của Chính phủ nhằm hạn chế tác động của cuộc khủng hoảng tài chính của thủ tướng Jose Socrates, khiến ông phải tuyên bố từ chức. Sau sự ra đi của thủ tướng Jose Socrates (ngày 23/3/2011), Bồ Đào Nha đang đứng trước nguy cơ sẽ phải đối mặt với thách thức kép, cả về kinh tế và chính trị. Tổng thống Bồ Đào Nha đã phải nhanh chóng lấp lỗ hổng quyền lực bằng cách mời các đảng trong Quốc hội thành lập liên minh chính phủ liên kết, và giải tán Chính phủ để mở đường cho một cuộc tổng tuyển cử trước thời hạn. Khó khăn trước mắt là Bồ Đào Nha cần phải huy động được 9 tỉ EUR (khoảng 13 tỉ USD) để thanh toán khoản nợ mà thời hạn đã tới. EU và IMF đang xem xét một gói cứu trợ cho Bồ Đào Nha. Trường hợp Bồ Đào Nha phải nhận gói cứu trợ thì nước này phải thắt chặt chi tiêu hơn. Điều này có nguy cơ gây phản tác dụng đối với sự phục hồi kinh tế khi mà tỉ lệ thất nghiệp của Bồ Đào

Nha đã tăng đến mức cao kỷ lục 11% và lãi suất vọt lên đến mức báo động. Rủi ro lớn là các nhà đầu tư sẽ bán tháo các trái phiếu Bồ Đào Nha và sẽ dẫn đến những bất ổn gia tăng trên thị trường tài chính⁷.

Giới phân tích nhận định, Tây Ban Nha sẽ là nạn nhân tiếp theo của cuộc khủng hoảng nợ công với bong bóng nhà đất không lồ và các vấn đề liên quan đến các khoản nợ tăng lên với mức độ chóng mặt. Hợp đồng bảo hiểm khả năng vỡ nợ (CDS) kỳ hạn 10 năm của trái phiếu chính phủ Tây Ban Nha đã lên tới mức 312 điểm phần trăm, cao chưa từng thấy từ trước đến nay. Như vậy, cứ 10 triệu EUR nợ dài hạn của Tây Ban Nha sẽ mất 312.000 EUR phí bảo lãnh. Do nền kinh tế mất đi sức cạnh tranh và có tỉ lệ thất nghiệp tăng vọt nên Tây Ban Nha dù đã hơn một thập kỷ kinh tế tăng trưởng nhanh và từ lâu vẫn được đánh giá có một ngân sách cân bằng, mức nợ công thấp, đến nay đang đứng bên bờ vực suy sụp kinh tế do khủng hoảng nợ công. Năm 2009, Tây Ban Nha có mức thâm hụt ngân sách 11,2% (đứng thứ ba trong Eurozone) và nợ công của Tây Ban Nha lên đến 1.100 tỉ USD, tức lớn hơn gấp 4 lần Hy Lạp, bao gồm 238 tỉ với Đức, 220 tỉ với Pháp, 114 tỉ với Anh. Tỉ lệ thất nghiệp của Tây Ban Nha lên đến 20% và có nền kinh tế gần như yếu nhất khu vực. Các món nợ của các nước Nam Âu thật khổng lồ và

⁷ Bồ Đào Nha suy sụp vì nợ công. Tiền phong online 25/8/2011.

chồng chéo với nhau⁸. Gần đây, kinh tế Tây Ban Nha đang nổi lên với những mối lo ngại mới trong vòng xoáy của cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu, kinh tế nước này liên tiếp trong các quý 4/2011, quý 1 và 2 và 3/2012 rơi vào suy thoái, đạt mức tăng trưởng - 0,3%, tỉ lệ thất nghiệp chiếm đến 1/4 dân số (25%), thâm hụt ngân sách năm 2011 khoảng 8,5%, năm 2012 khoảng 6% GDP, còn nợ công khoảng 70% GDP năm 2011, nhưng khó khăn chính của Tây Ban Nha là khoản nợ của khu vực tư nhân, lên đến 214% GDP. Các khoản vay thế chấp của ngân hàng là 2,4 nghìn tỉ EUR, tương đương 230% GDP.

Trong những ngày gần đây, giới kinh tế tài chính thế giới đều đang đổ dồn tất cả sự chú ý vào tình hình kinh tế Italia. Nguy cơ làm mọi người lo lắng nhất là khả năng vỡ nợ của nhà nước Italia. Nếu trước đây nguy cơ của Hy Lạp đã làm chấn động châu Âu, thì ngày nay nguy cơ của Italia có thể có những hệ lụy trầm trọng gấp trăm lần, thậm chí người ta còn nói đến khả năng “phá sản của Hệ thống đồng EUR”. Bởi vì, Hy Lạp là nước có quy mô nền kinh tế bé nhỏ, chỉ chiếm khoảng 2% GDP của Eurozone 17, còn Italia là nước có nền kinh tế thứ ba châu Âu, chỉ sau Đức, Pháp, tổng sản phẩm quốc nội (GDP) chiếm 12% GDP toàn Liên minh Châu Âu, và hiện nay Italia là nước có mức tăng trưởng kinh tế thấp nhất châu Âu. Con số nợ nhà nước năm 2011 là 1.600 tỉ EUR, chiếm khoảng 119% GDP. Năm 2011 nợ

công khoảng 1940 tỉ EUR, đến 12/2012 nợ công lên đến 2014 tỉ EUR chiếm 126% GDP (Báo Nhân dân 16/12/2012). Tình hình khó khăn về kinh tế tài chính của Italia gần đây đã khiến sự cách biệt về giá trị trái phiếu của Italia so với Đức lên đến 250 điểm phần trăm. Và nếu khoảng cách này càng tăng thì thị trường tài chính thế giới càng mất sự tin tưởng vào khả năng thanh toán của Italia. Liên tiếp những ngày đầu tháng 7/2011, thị trường chứng khoán Italia đã chứng kiến cảnh “ế hàng” trái phiếu Italia thê thảm. Cả châu Âu đang gióng lên hồi chuông báo động về nguy cơ vỡ nợ của Italia. Trước tình trạng đó, các chính phủ châu Âu đang cố ra sức nhằm tránh cảnh vỡ nợ cho Italia. Lý do vì kinh tế Italia quá lớn, đầu tư của nước ngoài vào thị trường Italia cũng quá nhiều, nếu Italia vỡ nợ, hệ lụy quá lớn, đổ lên đầu toàn bộ Liên minh Châu Âu. Nhìn từ góc độ này, phải nói rằng đây là may mắn của Italia, vì nếu không có Eurozone thì chắc chắn Italia đã vỡ nợ từ lâu. Lịch sử chứng minh rằng năm 1992, khi chưa có đồng EUR, Italia đã vỡ nợ, và chính phủ Italia phải tuyên bố phá giá đồng Lira⁹.

2.2. Nguyên nhân nợ công ở một số nước châu Âu

Ở các nước nợ công châu Âu, mỗi nước đều có nguyên nhân riêng của nó, nhưng tựu chung lại khủng hoảng nợ công của các nước này xuất phát từ các nguyên nhân chính sau đây:

⁸ Đề tài cấp Bộ *Một số vấn đề chính trị - kinh tế nổi bật của EU giai đoạn 2001-2020* do PGS.TS. Đinh Công Tuấn làm chủ nhiệm.

⁹ Đài RFI ngày 14/7/2011. *Bản tin tham khảo đặc biệt*, TTXVN 19/7/2011.

Thứ nhất: Khả năng quản trị tài chính công yếu kém cùng với những khoản chi tiêu của chính phủ quá lớn, vượt quá khả năng kiểm soát. *Thứ hai:* Có thể xem xét các nguyên nhân thông qua hai công cụ của chính sách tài khóa là việc huy động nguồn thu (thuế, vốn vay) và hiệu quả chi tiêu công. *Thứ ba:* Do chính sách tiền tệ không linh hoạt, duy trì tỉ giá lãi suất quá thấp...

2.2.1. Trong trường hợp của Hy Lạp

Nguồn thu ngân sách bị giảm sút là một nhân tố dẫn tới tình trạng thâm hụt ngân sách và gia tăng nợ công. Cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu nổ ra năm 2008 đã có ảnh hưởng rất lớn đến các ngành công nghiệp chủ chốt của Hy Lạp. Ví dụ, doanh thu từ ngành du lịch và vận tải biển ở Hy Lạp đều giảm sút mạnh, trên 15% năm 2009 và sau đó còn giảm mạnh mẽ hơn rất nhiều làm cho nền kinh tế Hy Lạp lâm vào tình trạng khó khăn, nguồn thu cho ngân sách bị giảm sút nặng nề. Trong khi đó, ở Hy Lạp, việc trốn thuế và hoạt động của nền kinh tế ngầm lại diễn ra rất mạnh mẽ làm giảm nguồn thu ngân sách (theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới (WB), kinh tế ngầm của Hy Lạp chiếm 30% GDP, Nhật Bản khoảng 11,3% GDP, Việt Nam khoảng 15,6% GDP.

Việc tiết kiệm trong nước thấp dẫn tới phải vay nợ nước ngoài cho chi tiêu công cũng là nguyên nhân dẫn đến nợ công cao. Ở Hy Lạp, từ thập kỷ 90 của thế kỷ XX, tỉ lệ tiết kiệm trong nước bình quân chỉ ở mức 11% (Bồ Đào Nha, Italia, Tây Ban Nha là 20%) và con số này liên tục bị sụt giảm. Do

vậy, đầu tư trong nước phụ thuộc khá nhiều vào các dòng vốn từ bên ngoài. Lợi tức trái phiếu liên tục giảm do gia nhập EU (1981) và làn sóng bán tháo trái phiếu từ dân chúng cho thấy Hy Lạp đã để tuột khỏi tay kênh huy động vốn sẵn có buộc chính phủ Hy Lạp phải tăng cường vay nợ tài trợ cho chi tiêu công.

Do sự thiếu minh bạch trong các số liệu thống kê của Chính phủ đã làm mất đi niềm tin của các nhà đầu tư mà Hy Lạp đã tạo dựng với tư cách là thành viên của Eurozone. Hệ quả là làn sóng rút vốn ồ ạt khỏi ngân hàng Hy Lạp, đẩy quốc gia này rơi vào tình trạng khó khăn trong việc huy động vốn trên thị trường vốn quốc tế.

Về hiệu quả chi tiêu công ở Hy Lạp:

- Nguồn thu bị giảm sút, trong khi nước này chi tiêu công cao, đây được coi là nguyên nhân chính dẫn đến thâm hụt ngân sách và nợ công gia tăng. Giai đoạn 2001-2007, mức thu của chính phủ Hy Lạp chỉ tăng 31%/năm, trong khi mức chi tiêu tăng 87% khiến cho thâm hụt ngân sách vượt mức 3% GDP. Bộ máy công quyền cồng kềnh, thiếu hiệu quả là tác nhân chính gây thâm hụt ngân sách. Chi tiêu cho quản lý công trong tổng số chi tiêu công ở Hy Lạp cao hơn rất nhiều so với các thành viên OECD khác, trong đó chất lượng và số lượng dịch vụ lại bị giảm sút. Và lại Hy Lạp là một trong những nước có tỉ lệ tham nhũng cao nhất EU, thiệt hại do tham nhũng mang lại khoảng 8% GDP. Tham nhũng không chỉ gây ra trốn thuế mà còn làm tăng chi tiêu

Chính phủ, nhằm duy trì mức lương cao cho công chức và thực hiện các dự án có vốn đầu tư lớn (Công trình Olympic 2004) thay vì nhằm vào các dự án tạo nhiều việc làm và nâng cao năng suất lao động. Mức lương cao không chỉ tạo ra gánh nặng ngân sách mà còn làm cho tính cạnh tranh của nền kinh tế Hy Lạp yếu đi. Lương cao, đồng Euro tăng giá làm cho sức cạnh tranh của hàng hóa Hy Lạp yếu kém và hệ quả tất yếu là cán cân thương mại thâm hụt triền miên. Năm 2008, do bị tác động của khủng hoảng tài chính toàn cầu, nguồn thu giảm mạnh, trong khi phải tăng cường chi tiêu công để kích thích kinh tế, những khoản chi tiêu công kích thích kinh tế càng lớn càng làm trầm trọng thêm khủng hoảng nợ công. Sự hào phóng trong hệ thống lương hưu và an sinh xã hội, cùng với sự già hóa dân số làm cho gánh nặng chi tiêu công ngày càng tăng. Ước tính tổng tiền chi trả cho lương hưu khu vực công ở Hy Lạp tăng từ 11,5% GDP (2005) lên đến 24% GDP (2050).

- Sự tiếp cận dễ dãi các nguồn vốn đầu tư nước ngoài trong khi việc sử dụng nguồn vốn lại thiếu hiệu quả càng khiến cho khủng hoảng nợ công ở Hy Lạp ngày càng thêm trầm trọng. Việc gia nhập Eurozone năm 2001 là cơ hội lớn để Hy Lạp nâng cao hình ảnh trong con mắt các nhà đầu tư, do đó họ dễ dàng thu hút vốn đầu tư nước ngoài với mức lãi suất thấp. Trong hơn 1 thập kỷ qua, Hy Lạp đã bán trái phiếu chính phủ để thu về hàng trăm tỉ đôla. Số tiền này đã chi vào việc đăng cai thể vận hội Olympic 2004, khiến

cho việc xây dựng tràn lan, thiếu hiệu quả kinh tế mà không quan tâm đến kế hoạch trả nợ làm cho mức nợ công tăng cao¹⁰.

2.2.2. Nợ công ở Ailen lại cũng có những nguyên nhân đặc thù:

- Võ bong bóng bất động sản;
- Khủng hoảng hệ thống ngân hàng;
- Do tác động của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu.

2.2.3. Trường hợp của Bồ Đào Nha

Bồ Đào Nha là nước có ngân sách công không tốt, nợ tư nhân gia tăng trước khi xảy ra khủng hoảng tài chính toàn cầu. Nợ công nước này có sự kết hợp giữa tình hình tài chính công yếu kém với những khoản nợ tư nhân nợ nước ngoài lớn.

Bồ Đào Nha là nền kinh tế có sức cạnh tranh yếu nhất trong Khu vực Đồng EUR, không như Ailen và Hy Lạp, tăng trưởng của Bồ Đào Nha chỉ đạt mức trung bình 1,3% (giai đoạn 2000 – 2008) so với 4-5% của Hy Lạp, Ailen. Nhưng Bồ Đào Nha lại phải chi trả phúc lợi cho người dân tương đương với mức của các nước châu Âu giàu có, có mức tăng trưởng cao. Các nguyên nhân chính nợ công ở Bồ Đào Nha còn là:

- Do bất ổn về tài chính.
- Do tỉ lệ tăng trưởng kinh tế thấp (dưới 1%/năm suốt thập kỷ đầu thế kỷ XXI);

¹⁰ Trần Thị Thanh Huyền: *Từ khủng hoảng nợ công Hy Lạp nhìn lại chính sách tài khóa của Việt Nam*. Kỷ yếu hội thảo quốc tế về chính sách tiền tệ..., NXB Giao thông vận tải, Hà Nội, 18/11/2011, tr. 372.

- Do ngân sách và cân cân thanh toán bị thâm hụt triền miên.

Rất đáng lo lắng là 70% các khoản nợ của Bồ Đào Nha là nợ nước ngoài, điều này đồng nghĩa với việc quốc gia này khó có thể xoay xở hay trì hoãn khi đáo nợ.

Tóm lại: Nợ công châu Âu do rất nhiều nguyên nhân từ bên ngoài và bên trong tạo ra. Ngoài những nguyên nhân đã trình bày ở trên, còn có nhiều nguyên nhân khác đã đóng góp vào việc làm gia tăng khủng hoảng nợ công châu Âu, bao gồm: Chính phủ các nước thành viên không có phản ứng trước sự giảm lãi suất ở mỗi quốc gia sau khi gia nhập Eurozone, do sự điều chỉnh của các ngân hàng châu Âu, cụ thể là mối tương quan giữa rủi ro chính phủ và rủi ro ngân hàng. Các ngân hàng Eurozone giữ tổng lượng trái phiếu lớn, họ đã kinh doanh chênh lệch lãi suất và các nhà điều hành ngân hàng đã giữ tổng lượng kỳ phiếu của mình quá lớn nhằm nắm giữ tài sản có giá trị xác định và ít rủi ro, nhưng do xảy ra khủng hoảng nợ công dẫn đến hàng loạt các ngân hàng gặp khó khăn, làm cho mối tương quan nguy hiểm giữa rủi ro chính phủ và rủi ro ngân hàng. Ngoài ra còn do các nhà đầu cơ nợ công trong Khu vực Đồng Euro. Các nhà đầu cơ và ngân hàng đã mua các khoản nợ công ở các quốc gia ngoài Khu vực Đồng Euro với tỉ lệ lãi suất ngang với khoản nợ của Đức. Điều này dẫn đến hậu quả làm mất đi những khoản bảo hiểm rủi ro thông thường, dẫn đến thâm hụt công quá mức với tăng trưởng tiềm lực kém.

3. Các giải pháp khắc phục

3.1. Trước hết, cần có sự đoàn kết, thống nhất trong hành động của các nước thành viên trong EU 27 nói chung, đặc biệt của Khu vực Đồng tiền chung (Eurozone 17) nói riêng, của lãnh đạo Hội đồng Châu Âu, Ủy ban Châu Âu, Nghị viện Châu Âu,... các cơ quan của nhà nước siêu quốc gia hiện nay; Nhất là của các nước đầu tàu như Đức, Pháp, Anh, những nước có nền kinh tế mạnh (Đức, Pháp, Anh, Hà Lan, Bỉ, các nước Bắc Âu) và các nước đã và đang rơi vào khủng hoảng nợ công (Hy Lạp, Ailen, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, Italia).

Các nước cần có niềm tin hướng vào những kế hoạch và hành động chung trong tương lai. Đặc biệt, tránh những mâu thuẫn xung đột trong việc giải quyết khủng hoảng nợ, rơi vào chủ nghĩa biệt lập chỉ vì lợi ích quốc gia mà quên đi lợi ích của cộng đồng.

3.2. *Về ngắn hạn:* Các nước trong EU 27 và Eurozon 17, đặc biệt các nước nợ công PIIGS (Bồ Đào Nha, Ireland, Italia, Hy Lạp, Tây Ban Nha) cần tuân thủ nghiêm ngặt hàng loạt các "chính sách khắc khổ" như: cắt giảm chi tiêu công, tăng thuế, cắt giảm chi cho an sinh xã hội, siết chặt chi tiêu cho quốc phòng, giáo dục, y tế, đầu tư công cộng, giảm lương, thưởng, giám biên chế, tăng giờ làm việc, tăng độ tuổi nghỉ hưu, thậm chí phải tư nhân hóa, bán một số tài sản trong khu vực công cộng, tăng giá cước giao thông...

3.3. Tăng cường vai trò của Nhà nước trong việc kiểm tra, kiểm soát, giám sát chặt chẽ trong các hoạt động kinh tế của doanh nghiệp, trong chi tiêu, hoạt động của khu vực công, đặc biệt trong hoạt động của hệ thống tài chính – ngân hàng đất nước. Tái cấu trúc nền kinh tế, đặc biệt ở khu vực doanh nghiệp, thu hẹp khu vực nợ công, tăng cường sự cạnh tranh trong kinh tế. Thúc đẩy sản xuất, đẩy mạnh xuất khẩu, dùng ngoại thương thúc đẩy, phục hồi tăng trưởng kinh tế, dần dần giải quyết việc làm, khuyến khích và đẩy mạnh hoạt động thương mại nội khối EU. Kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa giải pháp khắc khổ và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

3.4. Cải tổ, tái cấu trúc mạnh mẽ hệ thống tài chính ngân hàng, thực hiện nghiêm ngặt Hiệp ước “Tăng trưởng và Ổn định”, xiết chặt, tuân thủ Hiệp ước “Kỷ luật ngân sách”, đảm bảo mức thâm hụt ngân sách dưới 3% GDP và nợ công dưới 60% GDP.

3.5. Xây dựng Quỹ Bình ổn Châu Âu (EFSE) và Cơ chế Bình ổn Châu Âu (EFSM). Phát hành trái phiếu châu Âu (Eurobond), thực hiện tốt chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ. Nâng cao vai trò lãnh đạo của Ngân hàng Trung ương Châu Âu (ECB) trong việc xây dựng Liên minh Ngân hàng Châu Âu nhằm kiểm tra, giám sát hoạt động của hơn 6.000 ngân hàng châu Âu, thực hiện vai trò của “Chính phủ kinh tế” của EU với chức năng đưa ra chính sách tài khóa chung.

3.6. Về dài hạn: Cần sửa đổi lại Hiệp ước Châu Âu nhằm xây dựng Nhà nước Liên

bang vững chắc, cải cách các thể chế siêu quốc gia, nâng cao vai trò của các thể chế chính trị liên bang như Ủy ban Châu Âu, Hội đồng Châu Âu, Nghị viện Châu Âu, Ngân hàng Trung ương Châu Âu, Tòa án Châu Âu, Tòa Kiểm toán Châu Âu... đề cao tính pháp lý, thể chế, thực hiện cơ chế bỏ phiếu quá bán thay thế dần dần cho cơ chế đồng thuận.

4. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Bằng việc tích cực đề ra và áp dụng các biện pháp trước mắt và lâu dài, ở cấp quốc gia và khu vực, những biện pháp chung và riêng... các nước EU nói chung, đặc biệt là nhóm PIIGS, đã phần nào đương đầu trước mắt được với cuộc khủng hoảng nợ công nghiêm trọng hiện nay. Từ cuộc khủng hoảng nợ công ở một số nước EU hiện nay, có thể đưa ra một vài bài học kinh nghiệm như sau:

4.1. Do các nguyên nhân khác nhau, cuộc khủng hoảng nợ công đã bộc lộ *những khuyết điểm mang tính hệ thống trong quản lý kinh tế của EU* nói chung, của từng nước thành viên nói riêng, mà trước hết là thiếu một cơ quan quản lý tài chính và điều phối kinh tế ở cấp độ Liên minh, cho dù các nền kinh tế thành viên đã hội nhập khá sâu sắc. Điều đó đòi hỏi EU phải tái cấu trúc nền kinh tế của mình, đặc biệt tái cấu trúc ở tất cả các khâu như: đào tạo, quản lý, kinh tế, tài chính, ngân hàng đảm bảo sự công khai hóa, minh bạch hóa, tái cấu trúc đầu tư công, tái cấu trúc các doanh nghiệp nhà nước...

4.2. Liên minh Châu Âu không có nhiều quyền lực trong việc hoạch định chính sách kinh tế của các nước thành viên. Hiệp ước Tăng trưởng và Ổn định (SGP) được ký kết để kiểm soát thâm hụt ngân sách và nợ công, nhưng EU lại thiếu đi các công cụ thực thi, kiểm tra, kiểm soát rõ ràng. Hậu quả là việc chỉ tiêu quá mức và mất khả năng cạnh tranh ở Hy Lạp đã không bị phát hiện trong nhiều năm. Còn Ailen, cuộc khủng hoảng nợ công bắt nguồn từ việc Chính phủ chậm trễ không chế những hoạt động cho vay vô trách nhiệm của một số ngân hàng. Khi nền kinh tế tăng trưởng nóng và bong bóng bất động sản phình to, Chính phủ chỉ còn cách bao cấp các ngân hàng khi họ bị thua lỗ. Còn Bồ Đào Nha thì nợ nước ngoài quá lớn, vượt khỏi tầm kiểm soát của Chính phủ. Như vậy, không chỉ có ngân hàng mà đối với bất kỳ doanh nghiệp nào, dù là lớn hay nhỏ, *Nhà nước cũng phải giám sát chặt chẽ và can thiệp kịp thời trước khi nó bị đổ vỡ*, để tránh hậu quả khôn lường. Để cứu vãn tăng trưởng kinh tế trước sự đổ vỡ của các doanh nghiệp, *Nhà nước phải ra tay cứu trợ họ với mục tiêu cứu một ngành công nghiệp hay một nền kinh tế khỏi suy thoái, bảo vệ việc làm cho người dân*. Nhưng càng chi tiền cứu các ngân hàng thì bội chi ngân sách sẽ càng lớn, niềm tin của nhà đầu tư nước ngoài vào trái phiếu chính phủ và đồng nội tệ sẽ càng thấp. Bài học rút ra là *cần có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ đối với hệ thống tài chính và các doanh nghiệp lớn trong nền kinh tế. Phải giảm thiểu các khoản vay kém chất lượng, phải giải thể sớm những doanh nghiệp nhà*

nước lớn làm ăn không hiệu quả, tránh đến khi doanh nghiệp lớn đó bị đổ vỡ thì nhà nước phải đứng ra bảo lãnh, cứu trợ, sẽ khiến cho thâm hụt ngân sách và nợ công nhà nước lớn, tạo nên khủng hoảng nợ như trường hợp Ailen.

4.3. *Cần tránh tiết kiệm trong nước thấp, vay nợ nước ngoài để chi tiêu công cao, đặc biệt trong hoàn cảnh tăng trưởng kinh tế thấp, nhưng chi cho tiêu dùng cao, chi cho hệ thống an sinh xã hội quá lớn, không phù hợp với khả năng kinh tế đất nước như trường hợp Hy Lạp, Bồ Đào Nha.*

4.4. Đối với Việt Nam, theo các số liệu do Cục Quản lý Nợ và Tài chính đối ngoại (Bộ Tài chính) công bố vào đầu tháng 7/2011, nợ công của Việt Nam bao gồm các khoản vay trong nước và nước ngoài năm 2010 là 56,7% GDP, dự kiến năm 2011 là 58,7% GDP, vẫn trong ngưỡng an toàn, kiểm soát được. Nhưng nhìn lại những năm qua, nợ công ngày càng gia tăng một cách đáng ngại: khoảng 25% năm 2007 đến 58,7% năm 2011, trung bình tăng 5% mỗi năm (số liệu của Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia: nợ 2008: 36,2% GDP, 2009: 41,9%, 2010: 56,7% và 2011: 58,7% GDP). Nợ công tăng nhanh trong bối cảnh ngân sách của Việt Nam luôn bị thâm hụt, buộc Chính phủ phải vay nợ thêm, cho nên nợ nần sẽ chồng chất, lãi mẹ đẻ lãi con. Việt Nam hiện nay được xếp vào nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình, cho nên điều kiện vay nợ nước ngoài sẽ khó khăn hơn, tức là Chính phủ sẽ phải vay nợ với lãi suất cao hơn, không được hưởng

lãi suất ưu đãi như trước đây. Nhiều chuyên gia đã khuyến cáo Việt Nam về nguy cơ nợ công vượt tầm kiểm soát, đặc biệt đã giải thích nguyên nhân khiến tỉ lệ nợ công ngày càng tăng lên do tỉ lệ đầu tư của Việt Nam trong những năm qua, trung bình từ 40% - 42% GDP, trong đó khu vực công chiếm 45%. Tỉ lệ đầu tư lớn tăng liên tục nhiều năm trong khi ngân sách luôn ở tình trạng “báo động đỏ” (trên 5% GDP) khiến Chính phủ phải đi vay nợ. Ở Việt Nam, nợ công chỉ là nợ Chính phủ, trong khi theo thông lệ quốc tế, nợ công phải bao gồm nợ của doanh nghiệp nhà nước (DNNN), mà ở Việt Nam, nợ của DNNN có quy mô xấp xỉ với nợ Chính phủ, vì vậy con số 58,7% nợ Chính phủ chưa phản ánh hết con số nợ công ở Việt Nam. Vì vậy trong bối cảnh Hy Lạp, Ai-len, Bồ Đào Nha, Italia, Tây Ban Nha đang bị khủng hoảng nợ công nghiêm trọng, đó là lời cảnh báo đối với nợ công ở Việt Nam. Các nước châu Âu đang bị hạ mức tín nhiệm về nợ của Chính phủ, nó đang lan sang hệ thống ngân hàng, ngân hàng các nước châu Âu đang bị hạ mức tín nhiệm, vì vậy đây cũng là bài học cảnh báo cho Việt Nam. Theo TS. Nguyễn Đức Thành về vấn đề nợ công ở Việt Nam, trước hết có những nguyên nhân cho rủi ro nợ công sau đây:

- Rủi ro do nguồn thu cao (thuế, phí);
- Rủi ro do tỉ giá;
- Rủi ro do lãi suất;
- Rủi ro do điểm xếp hạng tín dụng;

• Rủi ro do hệ quả của chính sách kinh tế dài hạn, những bất ổn về nền kinh tế và thị trường tài chính trong ngắn hạn.

Và vì vậy, Việt Nam cần thực hiện một số giải pháp nhằm hạn chế nợ công sau đây:

1. Thực hiện kỷ luật nghiêm ngặt chính sách tài khóa: giảm thâm hụt ngân sách xuống 3%.
2. Ưu tiên kiểm soát chi, tạo điều kiện giảm thu.
3. Thu hẹp khu vực doanh nghiệp nhà nước.
4. Ổn định kinh tế vĩ mô để giảm rủi ro.
5. Nâng cao chất lượng đầu tư công, thu hẹp đối tượng đầu tư công.
6. Đẩy mạnh sản xuất, tăng năng suất của nền kinh tế.

Và từ kinh nghiệm nợ công ở châu Âu, có thể rút ra các bài học cho Việt Nam:

Thứ nhất, quản lý kinh tế hiệu quả, thu hẹp khu vực công, tăng thu giảm chi, đặc biệt giảm chi tiêu cho an sinh xã hội quá mức cho phép, minh bạch hóa, đẩy mạnh sản xuất, thúc đẩy xuất khẩu, nâng cao tăng trưởng kinh tế (bài học từ Hy Lạp).

Thứ hai, Chính phủ không biến nợ xấu của doanh nghiệp, của ngân hàng thành nợ Chính phủ, cải cách mạnh mẽ hệ thống ngân hàng - tài chính, kiểm soát chặt chẽ nợ công, nợ Chính phủ, nợ địa phương, nợ doanh nghiệp, nợ do Chính phủ bảo lãnh (bài học từ Ai-len, Bồ Đào Nha, Hy Lạp).