

KHỦNG HOẢNG NỢ CÔNG CHÂU ÂU: NGUYÊN NHÂN, BIỆN PHÁP ĐỐI PHÓ CỦA EU VÀ TÁC ĐỘNG*

Ths. Lê Linh Lan

Đỗ Hoàng Linh

Vụ Châu Âu - Bộ Ngoại giao

Khủng hoảng nợ công khu vực đồng EUR diễn ra đúng một thập kỷ sau sự ra đời của đồng tiền chung châu Âu vào ngày 1/1/1999, một sự kiện lịch sử đánh dấu thành tựu to lớn của tiến trình nhất thể hóa châu Âu. Hơn nữa, khủng hoảng diễn ra chưa đầy một năm sau khi Hiệp ước Lisbon có hiệu lực (1/12/2009)¹ với những hy vọng to lớn về những thay đổi thể chế của Hiệp ước sẽ tạo dựng một tiếng nói chung mạnh mẽ hơn và thống nhất hơn của EU trong các vấn đề an ninh và đối ngoại. Bắt đầu tại Hy Lạp từ tháng 5/2010, khủng hoảng nợ Hy Lạp đã trở thành khủng hoảng nợ công khu vực đồng EUR khi lan sang Ailen (11/2010), Bồ Đào Nha (4/2011) và hiện đang có khả năng đe dọa cả những nền kinh tế lớn trong EU như Italia và Tây Ban Nha. Thế giới bắt đầu lo ngại không chỉ về khả năng vỡ nợ của Hy

Lạp, sau đó có thể cả Ailen hay Bồ Đào Nha mà cả sự ổn định và thậm chí số phận của đồng tiền chung châu Âu. Vậy điều gì đã đưa các nước khu vực đồng EUR đến cuộc khủng hoảng trầm trọng nhất trong lịch sử tiến trình nhất thể hóa của EU? Những biện pháp giải cứu của EU liệu có ngăn chặn được sự đổ vỡ và "giải cứu" được đồng EUR? Và cuộc khủng hoảng có tác động như thế nào đối với tiến trình nhất thể hóa châu Âu và tương lai của EU là những câu hỏi mà bài viết cố gắng đưa ra lời giải đáp.

Diễn biến

Tháng 3/2010, tại *Hy Lạp*, nợ công lên đến 113% GDP và thâm hụt ngân sách chiếm 12,7% GDP. Khoản nợ đáo hạn năm 2010 là 57 tỷ EUR (71 tỷ USD) đặt Hy Lạp trước nguy cơ vỡ nợ. Ngày 23/4/2011, Hy Lạp đã buộc phải xin cứu trợ từ EU và IMF để có khả năng chi trả các khoản nợ đến hạn. Ngày 2/5/2010, EU và IMF tuyên bố dành cho Hy Lạp một gói cứu trợ lớn chưa từng có trị giá 110 tỷ EUR trong giai đoạn 2010-2012, trong đó 80 tỷ EUR từ các nước Eurozone,

* Bài viết này phản ánh quan điểm cá nhân của các tác giả

¹ Hiệp ước này là kết quả của nhiều lần sửa đổi, từ Hiệp ước Rome 1957 đến Đạo luật riêng Châu Âu 1986, Hiệp ước Maasricht 1992, Hiệp ước Amsterdam 1997, Hiệp ước Nice 2001 và Dự thảo Hiến pháp 2004.

30 tỷ EUR từ IMF. Để tránh nguy cơ khủng hoảng Hy Lạp lan sang các nền kinh tế có "khuyết tật" tương tự khác ở khu vực, ngày 7/5/2010, lãnh đạo các nước Eurozone đã quyết định thiết lập *Cơ chế Bình ổn Tài chính Châu Âu (EFSM)*, theo đó EU, các nước Eurozone và IMF sẽ phối hợp đảm bảo nguồn tín dụng 750 tỷ EUR cho các nước Eurozone khi cần thiết.²

Tháng 11/2010, *Ailen* là nước thứ hai có nguy cơ vỡ nợ và phải yêu cầu cứu trợ của EU và IMF khi thâm hụt ngân sách 2010 lên tới hơn 30% GDP sau khi phải thanh toán khoản nợ khổng lồ 130 tỷ EUR của các ngân hàng *Ailen*. Ngày 21/11/2010, EU và IMF thông qua gói cứu trợ 85 tỷ EUR cho *Ailen*, thành lập cơ chế cứu trợ khủng hoảng thường trực để thay cho quỹ cứu trợ 750 tỷ EUR sẽ hết hạn năm 2013. Tháng 5/2011, *Bồ Đào Nha* trở thành nước thứ ba trong khu vực đồng EUR rơi vào khủng hoảng và chính phủ *Bồ Đào Nha* buộc phải đề nghị EU cứu trợ tài chính khẩn cấp trị giá 78 tỷ EUR. Sau

Bồ Đào Nha, lo ngại tập trung vào Tây Ban Nha, nền kinh tế lớn thứ tư EU, mất xích cuối cùng và quan trọng nhất trong nhóm GIPS. Tỷ lệ nợ công của Tây Ban Nha tuy không cao (thấp hơn mức quy định tại Hiệp ước Bình ổn và Tăng trưởng GSP), nhưng thị trường lo ngại về khả năng nước này sẽ phải chi một khoản tiền khổng lồ để cứu trợ hệ thống ngân hàng, tương tự *Ailen*³ Hơn nữa, Tây Ban Nha tăng trưởng thấp, -0,4% năm 2010 và dự kiến 0,8 % năm 2011, thất nghiệp 20%, cao nhất trong EU và các ngân hàng nước này trong thời gian qua đầu tư nhiều vào các ngân hàng, doanh nghiệp của *Bồ Đào Nha*, nước đã rơi vào khủng hoảng và gây lo ngại về khả năng lây lan sang Tây Ban Nha khi nước này sở hữu 1/3 tổng nợ công của *Bồ Đào Nha* (khoảng 61 tỷ EUR).

Như vậy, hơn một năm sau khi bùng phát, tình hình khủng hoảng nợ công ở châu Âu tiếp tục diễn biến phức tạp. Các chương trình thất lung buộc bụng hà khắc, điều kiện của việc tiếp nhận gói cứu trợ từ EU và IMF, đã ảnh hưởng tiêu cực tới tăng trưởng kinh tế tại Hy Lạp, *Ailen* và *Bồ Đào Nha*, khiến thâm hụt ngân sách và nợ công không giảm mà còn có chiều hướng gia tăng. Ngày 5/7/2011, xếp hạng tín dụng của *Bồ Đào Nha*

² Tháng 5/2010, nhằm cứu trợ Hy Lạp và ngăn chặn khủng hoảng lan rộng, EU đã thiết lập Cơ chế Bình ổn Tài chính Châu Âu với 3 cấu phần: i) Cơ chế Bình ổn Tài chính Châu Âu (EFSM) là khoản tín dụng 60 tỷ EUR được EC huy động trên thị trường tài chính; ii) Quỹ Bình ổn Tài chính Châu Âu (EFSF) là khoản tín dụng 440 tỷ EUR do 16 nước khu vực đồng EUR thỏa thuận hỗ trợ cho các thành viên gặp khó khăn (tuy nhiên vốn thực tế EFSF có thể cho vay chỉ là 220 tỷ EUR); và iii) IMF cam kết đóng góp một khoản tín dụng bằng một nửa tổng số vốn EU có thể huy động (tương đương 250 tỷ EUR), như vậy tổng số tín dụng được đảm bảo cho các nước khu vực đồng EUR khi cần hỗ trợ lên đến 750 tỷ EUR.

³ Tổng số vốn vay ngân hàng của các nhà đầu tư bất động sản Tây Ban Nha ước tính lên tới 323 tỷ EUR (tương đương 31% GDP của Tây Ban Nha), nếu tính cả nợ trong lĩnh vực xây dựng, con số lên tới 42% GDP.

đã bị Moody's hạ xuống 4 bậc từ BAA1 xuống BAA2 với cảnh báo nước này có thể cần gói cứu trợ thứ 2. Standard & Poor's và Fitch Ratings đánh giá Bồ Đào Nha ở mức BBB-, mức thấp nhất trong cấp độ đầu tư. Ngày 13/7, cơ quan đánh giá tín dụng Fitch tiếp tục đánh tụt 3 bậc xếp hạng tín dụng của Hy Lạp từ B+ xuống CCC. Với xếp hạng tín dụng như vậy, Hy Lạp đứng bên bờ vỡ nợ và cần được tiếp tục cứu trợ khẩn cấp. Trong khi đó, cuộc họp các Bộ trưởng Tài chính Eurozone ngày 11/7/2011 đã thất bại chủ yếu do không thỏa thuận được mức độ tham gia của khu vực tư nhân vào gói giải cứu thứ hai cho Hy Lạp, khiến thị trường tiền tệ và chứng khoán chao đảo⁴. Đồng thời, gia tăng lo ngại tình trạng vỡ nợ ở Hy Lạp sẽ tác động đến các nền kinh tế lớn thứ ba và thứ tư của châu Âu là Italia và Tây Ban Nha, đe dọa sự tồn tại của đồng EUR và thậm chí dẫn đến khủng hoảng tài chính toàn cầu. Chỉ số tín nhiệm của Tây Ban Nha bị hạ từ Aa1 xuống Aa2, tín dụng hạng Aa2 của Italia bị đưa vào danh sách cần theo dõi. Chi phí vay nợ của Tây Ban Nha và Italia đã bị đẩy lên mức rất cao, lãi suất trái phiếu chính phủ thời hạn 10

năm của Italia đang ở mức 6,1%, Tây Ban Nha 6,3%. Lo ngại trước diễn biến của khủng hoảng nợ châu Âu, chính quyền Mỹ (cả Ngoại trưởng và Bộ trưởng Tài chính) cũng như IMF đều lên tiếng thúc giục các nước châu Âu hành động kịp thời để ngăn chặn và giải quyết khủng hoảng nợ.

Sơ bộ có thể thấy khủng hoảng tiếp tục lan rộng vì những lý do sau:

Thứ nhất, Thị trường tài chính hoài nghi khả năng và cam kết cứu trợ của EU. Nội bộ EU mâu thuẫn sâu sắc về các giải pháp đối với khủng hoảng nợ nên các biện pháp đưa ra chậm trễ và không triệt để. Quỹ Ổn định Tài chính Châu Âu có số vốn hạn chế (chỉ một nửa số vốn 440 tỷ EUR mà các nước EU cam kết đóng góp có thể cho vay trên thực tế⁵) và điều kiện cho vay quá khắt khe (cả Hy Lạp và Ailen đều đang đấu tranh để giảm lãi suất các khoản vay từ quỹ cứu trợ này). Đức với vai trò lãnh đạo EU luôn tỏ ra dè dặt trong việc tăng vốn cho Quỹ cũng như tiến tới thiết lập một quỹ cứu trợ thường trực vì lo ngại dư luận trong nước.

Thứ hai, Triển vọng kinh tế khu vực trong năm 2011 không mấy sáng sủa, khả năng các nước EU sớm cân đối tài chính công là rất khó khăn. Theo dự báo của IMF, tăng trưởng kinh tế của EU tiếp tục ở mức thấp trong năm 2011 và 2012 (1,7% so với

⁴ Trong phiên giao dịch ngày 11/7, đồng EUR đã rớt giá mạnh so với đồng USD, khi 1 EUR chỉ đổi được 1,4058 USD, giảm 1,45% giá trị so với đồng USD. Việc đồng EUR mất giá kéo theo sự sụt giảm mạnh trên các thị trường chứng khoán EU. Tổng giá trị cổ phiếu giao dịch trên thị trường Frankfurt đã giảm 1,94%, tại thị trường Paris giảm 2,18%, tại Milan giảm 3,18%, tại Brussels giảm 2,29% và tại Madrid giảm 2,78%.

⁵ Một nửa vốn cam kết phải được thế chấp để đảm bảo mức tín nhiệm AAA của Quỹ.

hơn 2% của Mỹ). Đặc biệt, trong ngắn hạn, kinh tế những nước đang cần cứu trợ chưa có dấu hiệu phục hồi do tác động kép của các biện pháp thắt lưng buộc bụng cũng như bất ổn định chính trị, xã hội. Cụ thể, dự báo năm 2011, GDP Hy Lạp tiếp tục giảm -3% (-4% năm 2010), Ailen 0,8% (-1% năm 2010), Bồ Đào Nha -1% (1,25% năm 2010).

Thứ ba, tình hình bất ổn tại Bắc Phi và Trung Đông, thảm họa động đất, sóng thần ở Nhật Bản tác động tiêu cực đến giá năng lượng thậm chí có thể dẫn đến khủng hoảng năng lượng, đe dọa xu hướng phục hồi của kinh tế thế giới nói chung và của EU nói riêng. Bên cạnh đó, tình hình nợ công trầm trọng ở Mỹ, nền kinh tế lớn nhất thế giới, đang dần trở thành nguy cơ hiện hữu, đe dọa sự phục hồi kinh tế toàn cầu.

Nguồn gốc khủng hoảng: những yếu tố bên trong và bên ngoài

Sự lây lan của khủng hoảng nợ Hy Lạp thành khủng hoảng nợ công châu Âu, bất chấp những nỗ lực ban đầu của EU và IMF, bộc lộ thực tế là các nước EU chẩn đoán chưa đúng căn bệnh của Hy Lạp và chính vì vậy các biện pháp ứng phó chưa phát huy tác dụng, nếu không nói là đã thất bại. Vậy bản chất của khủng hoảng là gì?

Diễn ra ngay sau khủng hoảng tài chính – kinh tế toàn cầu 2008, người ta đã "đổ tội" khủng hoảng tài chính toàn cầu là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến khủng hoảng nợ công châu Âu, hay nói một cách khác, nợ công

châu Âu là "biên chứng" của khủng hoảng tài chính 2008. Trên thực tế, khủng hoảng tài chính 2008 chỉ là chất xúc tác, có tác động kích hoạt và làm trầm trọng những yếu kém nội tại của các nền kinh tế kém cạnh tranh khu vực ngoại vi đồng EUR, dẫn đến khủng hoảng nợ công ở những nước này. Tác động của khủng hoảng tài chính thế giới đối với những nền kinh tế khu vực ngoại vi châu Âu diễn ra qua hai con đường chủ yếu: *Một là*, việc triển khai các gói kích cầu nhằm thúc đẩy tăng trưởng và cứu trợ hệ thống ngân hàng đã đẩy thâm hụt ngân sách lên mức cao kỷ lục và tỷ lệ nợ công vượt khả năng chi trả. *Hai là*, suy thoái kinh tế, tỷ lệ thất nghiệp cao làm nguồn thu ngân sách giảm đồng thời chi tiêu chính phủ tăng mạnh (phúc lợi xã hội, trợ cấp thất nghiệp...) đã làm trầm trọng thêm tình trạng thâm hụt ngân sách. Tính chung cả 27 nước thành viên EU, thâm hụt ngân sách trong giai đoạn 2007-2010 tăng từ 0,8% lên 7,2% GDP; tỷ lệ công nợ tăng từ 58,8% lên 79,6% GDP. Một số nước, đặc biệt là nhóm các nước Hy Lạp, Ailen, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha (GIPS) đứng trước nguy cơ vỡ nợ⁶

Nguồn gốc của khủng hoảng xuất phát chủ yếu từ những yếu tố bên trong, hay nói

⁶ Trong 2 năm 2008-2009, tình trạng ngân sách của Ailen và Tây Ban Nha chuyển từ thặng dư sang thâm hụt ở mức kỷ lục (lần lượt là 14,3% và 11,2% GDP), mức thâm hụt của Bồ Đào Nha cũng tăng từ 2,6% lên 9,4% GDP. Tỷ lệ nợ công của các nước này cũng gia tăng: Ailen tăng từ 25% lên 64%; Tây Ban Nha từ 36,2% lên 53,2%; Bồ Đào Nha từ 63,3% lên 76,8%.

một cách khác, từ những yếu kém nội tại của những nền kinh tế kém cạnh tranh cùng với những vấn đề có tính chất cơ cấu của liên minh kinh tế tiền tệ châu Âu. *Một là*, những nền kinh tế lâm vào khủng hoảng là những mắt xích yếu trong khu vực đồng EUR, điển hình là Hy Lạp với chi tiêu công phung phí và không hiệu quả, thiếu kỷ luật tài khóa, tình trạng trốn thuế và số liệu thống kê không đáng tin cậy... dẫn đến thâm hụt ngân sách nặng nợ công vượt mức quy định tại Hiệp ước về Ổn định và Tăng trưởng.⁷ Theo OECD, chi tiêu công của Hy Lạp cao hơn bất kỳ quốc gia nào trong OECD, lên tới 50% GDP trong năm 2009.⁸ Chế độ lương hưu hào phóng nhất châu Âu cùng với cơ cấu dân số già nhanh chóng của Hy Lạp tạo áp lực lớn lên chi tiêu chính phủ.⁹ Đồng thời, hiện tượng trốn thuế tràn lan và "kinh tế ngầm" chiếm tới 25-30% GDP của Hy Lạp ảnh hưởng nghiêm trọng đến nguồn thu của ngân sách. Tác động cộng hưởng là trong khoảng thời gian từ 2001, khi Hy Lạp gia nhập khu vực đồng EUR, đến năm 2008, thâm hụt ngân sách của Hy Lạp là 5% năm so với mức trung bình khu vực đồng EUR là 2%, thâm hụt tài khoản vãng lai 9% so với mức trung

bình 1% của khu vực.¹⁰ Đã từng được coi là con hổ Celtic nhờ có sự phát triển mạnh mẽ của công nghiệp dịch vụ tài chính và bất động sản, Ailen đã trở thành nước đầu tiên trong khu vực đồng EUR rơi vào suy thoái chính bởi sự phụ thuộc quá lớn vào hai ngành công nghiệp này. Trong 2009, kinh tế Ailen giảm tới 10% GDP. Khác với Hy Lạp, vấn đề nợ của Ailen là do nhà nước phải chi một số tiền khổng lồ để giải cứu các ngân hàng Ailen. Nước khủng hoảng thứ ba là Bồ Đào Nha ẩn chứa những triệu chứng của cả Hy Lạp và Ailen với thâm hụt ngân sách nặng nề và hệ thống ngân hàng yếu kém.

Hai là, Liên minh tiền tệ này được tạo lập giữa những nền kinh tế mạnh, năng suất lao động cao và trọng cung, hướng về xuất khẩu, kỷ luật tài khóa như Đức, Hà Lan, Áo... với những nền kinh tế kém sức cạnh tranh như Hy Lạp, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha và thậm chí cả Italia. Mức lãi suất chung do Ngân hàng Trung ương Châu Âu (ECB) quy định là quá thấp với các nước Nam Âu (vốn có lạm phát cao và tăng trưởng nhanh), nguồn tín dụng rẻ đã dẫn đến tình trạng tăng trưởng nóng tại các nước này. Tỷ lệ vay nợ tăng cao, đầu tư dàn trải, kém hiệu quả đã dẫn đến bong bóng tài chính bắt

⁷ Hiệp ước Ổn định và Tăng trưởng năm 1997 quy định thâm hụt ngân sách không quá 3% GDP và nợ không quá 60% GDP

⁸ *OECD Economic Survey: Greece*, OECD, 5/2009.

⁹ Để được hưởng chế độ lương hưu đầy đủ, người Hy Lạp chỉ phải đóng góp 35 năm lao động so với 40 năm của các nước châu Âu khác.

¹⁰ IMF, *World Economic Outlook*, 10/2009 và European Commission. http://ec.europa.eu/economy_finance/public_finances_emu_en.htm.

động sản (Ailen và Tây Ban Nha), thâm hụt ngân sách do thiếu kỷ luật tài khóa và nợ công vượt mức quy định tại Hiệp ước về Ổn định và Tăng trưởng (diễn hình là trường hợp Hy Lạp). Khủng hoảng tài chính toàn cầu (2008-2009) đã làm gián đoạn nguồn cung tín dụng rẻ khiến các nước này rơi vào suy thoái nặng nề, thất nghiệp tăng nhanh. Bong bóng tài chính – bất động sản vỡ, đe dọa hệ thống ngân hàng, buộc chính phủ phải bảo lãnh những khoản nợ xấu gây mất cân đối tài chính công nghiêm trọng.

Ba là, chính sách tiền tệ chung không đi cùng chính sách tài khóa chung, đồng thời không có cơ chế giám sát siêu quốc gia để điều chỉnh chính sách tài khóa quốc gia. Tình trạng mất cân bằng kinh tế vĩ mô kéo dài ở một số mắt xích yếu kém của khu vực đồng tiền chung không được xử lý thích đáng do không áp dụng nghiêm khắc chế tài đối với các nước vi phạm. Mặc dù đã quy định mức phạt 0,5% GDP đối với những nước thành viên vi phạm mức thâm hụt ngân sách 3% GDP và nợ 60% GDP, EU chưa bao giờ áp dụng chế tài này đối với những nước vi phạm, kể cả trường hợp nghiêm trọng như Hy Lạp.¹¹

Chính sách và biện pháp ứng phó của EU

Sau thời gian đầu lúng túng và chậm trễ trong việc giải cứu Hy Lạp chủ yếu do mâu thuẫn nội bộ, EU đã có những biện pháp trước mắt và lâu dài một mặt để giải cứu các nước bị khủng hoảng, mặt khác để ngăn chặn khủng hoảng lan rộng và hướng tới giải quyết những yếu kém nội tại của Liên minh Kinh tế Tiền tệ Châu Âu. Các nước EU đã đồng loạt áp dụng các biện pháp thắt lưng buộc bụng quyết liệt cả đơn phương và đa phương.

Các nước bị khủng hoảng và được cứu trợ (Hy Lạp, Ailen, Bồ Đào Nha) đã buộc phải áp dụng những biện pháp mạnh mẽ nhằm đáp ứng những điều kiện do EU và IMF áp đặt như cắt giảm chi tiêu công, xoá bỏ các khoản trợ cấp, tinh giản bộ máy công quyền và thay đổi chế độ hưu chí (tăng tuổi hưu, giảm lương hưu). Hy Lạp đã phải áp dụng những biện pháp thắt lưng buộc bụng khắc nghiệt bao gồm việc cắt giảm lương và trợ cấp hưu trí, tăng thuế, đẩy mạnh nỗ lực tư nhân hóa... Ailen thông qua gói thắt lưng buộc bụng trị giá 15 tỷ EUR, bao gồm kế hoạch giảm nợ công, tăng thuế doanh thu từ 21% lên 23%, giảm tối thiểu lương hưu, thành lập cơ quan giải quyết nợ xấu ngân hàng. Bồ Đào Nha thi hành một loạt các biện pháp như cắt giảm phúc lợi xã hội, chi phí quân sự, tăng thuế thu nhập cá nhân lên 45%, đánh thuế 20% đối với thu nhập tài chính,

¹¹ Rebecca M. Nelson, *Greece's Debt Crisis: Overview, Policy Responses, and Implications*, Congressional Research Service, 27/4/2010.

tăng thuế VAT từ 20 lên 23%, giảm 5-10% lương công chức, ngừng một số công trình hạ tầng lớn...

Những nền kinh tế lớn khác trong EU như Đức, Pháp, Anh, Italia... cũng đồng loạt áp dụng các biện pháp được xem là hà khắc nhất kể từ Chiến tranh thế giới thứ Hai nhằm giải quyết thâm hụt ngân sách, đưa về mức dưới 3% GDP theo quy định của EU, thông qua cắt giảm chi tiêu công kể cả chi tiêu cho giáo dục (Đức giảm chi tiêu 80 tỷ trong 3 năm, Anh 95 tỷ trong vòng 4 năm, Pháp 45 tỷ trong 3 năm tới, tăng tuổi nghỉ hưu, tăng thuế, cắt giảm phúc lợi xã hội...).

Ở cấp độ khu vực, sau nhiều tranh cãi, các nước EU đã phần nào vượt qua được những mâu thuẫn và bất đồng sâu sắc trong nội bộ, thống nhất được các biện pháp ứng phó khẩn cấp và lâu dài tại một loạt các hội nghị thượng đỉnh vừa qua. Cụ thể:

Thiết lập Cơ chế Bình ổn Châu Âu (ESM). EU nhất trí thông qua quyết định sửa đổi hạn chế Hiệp ước Lisbon, tạo cơ sở pháp lý cho việc thiết lập Quỹ Cứu trợ Thường trực gọi là Cơ chế Bình ổn Châu Âu, thay thế EFSM và Phương tiện Bình ổn Tài chính Châu Âu EFSF từ năm 2013. Tổng số vốn của ESM sẽ là 750 tỷ EUR (900 tỷ USD) với khả năng cho vay thực tế là 500 tỷ EUR. Nhằm nâng cao hiệu quả của EFSF và ESM, Hội nghị Thượng đỉnh bất thường Khu vực

đồng EUR (21/7/2011) đã nhất trí tăng tính linh hoạt trong cơ chế sử dụng những quỹ này thông qua: (i) Cho vay phòng ngừa; (ii) Tái cấp vốn cho các thiết chế tài chính qua các khoản vay cho chính phủ; (iii) Can thiệp vào thị trường thứ cấp trong những trường hợp thị trường tài chính bất ổn để tránh khả năng lây lan.

Thông qua "Hiệp ước Euro cộng" (Euro Plus Pact)¹² với các biện pháp nhằm tăng cường phối hợp chính sách, tính cạnh tranh và hướng tới gia tăng hội nhập các nền kinh tế EU với 4 mục tiêu: (i) *Nâng cao năng lực cạnh tranh* thông qua điều chỉnh lương trên cơ sở năng suất lao động; cải thiện hệ thống giáo dục, đầu tư vào nghiên cứu và cơ sở hạ tầng; cải thiện môi trường kinh doanh... (ii) *Tạo việc làm* thông qua cải cách thị trường lao động theo hướng tăng tính linh hoạt và tăng tỷ lệ tham gia của lực lượng lao động, đào tạo lâu dài, giảm thuế lao động. (iii) *Nâng cao sự bền vững tài chính công* thông qua cải cách hệ thống lương hưu và trợ cấp xã hội; luật hóa các cam kết về kỷ luật tài chính tại từng nước một cách phù hợp; (iv) *Củng cố ổn định tài chính* thông qua kiểm tra định kỳ hoạt động

¹² Ngoài các nước sử dụng đồng EUR, Hiệp ước mở cho tất cả các nước EU khác tham gia (vì thế có tên là Hiệp ước EUR cộng). Trong nhóm này, hiện đã có Bungari, Đan Mạch, Litva, Látvia, Ba Lan, Rumania tham gia. Bốn nước không tham gia gồm Anh, Séc, Hungary, Thụy Điển.

của các ngân hàng, giám sát chặt chẽ mức vay nợ của ngân hàng, các hộ gia đình và các doanh nghiệp không hoạt động trong lĩnh vực tài chính.

Triển khai cơ chế phối hợp chính sách tài khóa thông qua giám sát ngân sách quốc gia, tăng cường giám sát và chế tài đảm bảo kỷ luật tài khóa. Bắt đầu từ năm 2011, kế hoạch chi tiêu và định hướng chính sách kinh tế của các nước thành viên trong năm tới sẽ phải dựa trên đánh giá tổng thể về tình hình kinh tế EU và phải được EC rà soát trước khi trình Quốc hội các nước này thông qua. Các nước vi phạm các chỉ tiêu về thâm hụt ngân sách và nợ công sẽ phải nộp phạt hoặc bị cắt các khoản trợ cấp từ các Quỹ Phát triển Vùng, Quỹ Trợ cấp Nông nghiệp của EU. Cơ chế trừng phạt sẽ được tự động áp dụng khi vi phạm xảy ra, trừ khi bị đa số các nước thành viên phủ quyết (trước đây, lệnh trừng phạt chỉ được áp dụng khi đa số các nước EU đồng ý).

Thông qua gói cứu trợ thứ hai cho Hy Lạp trị giá 109 tỷ EUR (157 tỷ USD) với sự hỗ trợ của IMF và sự tham gia "tình nguyện" của khu vực tư nhân. Điều kiện của gói cứu trợ thứ hai "ưu đãi" hơn so với trước: lãi suất thấp hơn (3.5% so với mức 4,5% hiện nay), kỳ hạn thanh toán được gia hạn từ 7,5 năm đến ít nhất là 15 năm và tối đa là 30 năm với 10 năm ân hạn. Chương trình mới sẽ sử dụng

Quỹ Cứu trợ Tạm thời (EFSF) để giải ngân đợt tới cho Hy Lạp. Trên cơ sở tự nguyện và thông qua các biện pháp khác nhau, khu vực tư nhân sẽ đóng góp khoảng 37 tỷ EUR cho gói cứu trợ Hy Lạp¹³ EU khẳng định sẽ cung cấp nguồn lực cần thiết để bổ sung vốn cho các ngân hàng Hy Lạp nếu cần thiết. EU khẳng định sự tham gia của khu vực tư nhân vào gói cứu trợ Hy Lạp là một trường hợp "hết sức đặc biệt" và "độc nhất".

Tác động đối với tiến trình nhất thể hóa châu Âu

Khủng hoảng nợ công tại EU, gồm các nền kinh tế phát triển, bộc lộ không chỉ những khiếm khuyết của Liên minh Tiền tệ Châu Âu, mà cả yếu kém của mô hình kinh tế châu Âu. Chỉ tiêu nhiều cho phúc lợi xã hội cùng với các hình thức trợ cấp, trong khi năng suất lao động thấp và cấu trúc dân số già, đã tạo gánh nặng lên nền tài chính công và dẫn tới khủng hoảng. Đối phó với khủng hoảng cũng là cơ hội để châu Âu cải tổ mô hình kinh tế tư bản phúc lợi, tăng sức cạnh tranh¹⁴

¹³ Ngoài ra, chương trình mua lại nợ trị giá 12,6 tỷ EUR sẽ nâng tổng mức hỗ trợ của khu vực tư nhân lên đến 50 tỷ EUR. Dự kiến, tổng mức đóng góp của khu vực tư nhân giai đoạn 2011 – 2019 sẽ khoảng 106 tỷ EUR.

¹⁴ Điều kiện đối với các nước được EU và IMF cứu trợ là phải cắt giảm chi tiêu công, xoá bỏ các khoản trợ cấp, thanh giản bộ máy công quyền và chế độ hưu chí (tăng tuổi hưu, giảm lương hưu).

Chính vì vậy, khủng hoảng đã góp phần đẩy nhanh tiến trình nhất thể hóa châu Âu nhờ những nỗ lực khắc phục khiếm khuyết cơ bản của thể chế tiền tệ EU, đặt nền móng cho sự phối hợp chính sách kinh tế chặt chẽ hơn của EU. Lần đầu tiên, EU đã vượt qua được chia rẽ nội bộ (đặc biệt giữa Pháp và Đức¹⁵), thống nhất được một gói giải pháp mang tính toàn diện, tổng thể, lâu dài, bao gồm nhiều biện pháp kinh tế, tài chính, cải cách thể chế cả ở cấp độ quốc gia và khu vực để đối phó với khủng hoảng. Các nước đã buộc phải trao quyền nhiều hơn cho các thể chế chung của EU, kể cả trong lĩnh vực hết sức quan trọng là ngân sách, theo đó ngân sách quốc gia phải được điều chỉnh theo định hướng chung của EU và phải được thẩm định bởi EC trước khi Quốc hội nước đó thông qua. Thậm chí, các nước thành viên phải chịu chế tài nếu vi phạm các quy định chung của Khối.

Quyết định thông qua gói cứu trợ thứ hai cho Hy Lạp cùng với những điều chỉnh đối với Quỹ Ổn định Tài chính Châu Âu là một bước tiến quan trọng trong tiến trình nhất thể hóa châu Âu hướng tới tăng cường sự phối hợp chính sách kinh tế và tài chính

của các nước EU. Một lần nữa, quyết định này cũng phản ánh sự thỏa hiệp giữa các thành viên chủ chốt của EU, đặc biệt là giữa Đức và Pháp, vốn bất đồng sâu sắc về sự tham gia của khu vực tư nhân. Đức muốn các ngân hàng tư nhân tham gia ngay lập tức và có đóng góp "dáng kẻ" cho gói cứu trợ Hy Lạp, trong khi Pháp đề xuất các ngân hàng tư nhân mua trái phiếu Hy Lạp trên cơ sở "tự nguyện". Tổng thống Pháp Sarkozy đánh giá gói cứu trợ thứ hai cho Hy Lạp và những điều chỉnh đối với cơ chế hoạt động của Quỹ EFSF và ESM có ý nghĩa lịch sử, tạo tiền đề cho việc xây dựng một "Quỹ Tiền tệ Châu Âu" trong tương lai.

Như vậy, mặc dù bị chỉ trích là luôn "chậm trễ" và "nửa vời" những biện pháp ứng phó của EU vừa qua cũng đã thể hiện ý chí chính trị mạnh mẽ của các nước châu Âu nhằm giải cứu đồng EUR và tiến trình nhất thể hóa châu Âu, vượt qua những trở ngại to lớn, đặc biệt là mâu thuẫn nội bộ sâu sắc giữa các nước thành viên. Những bước đi này có ý nghĩa hết sức quan trọng, được coi là "sự đột phá trong tiến trình xây dựng chính phủ kinh tế ở châu Âu", là kết quả của sự "mặc cả lớn" trong nội bộ EU, đặc biệt là giữa Đức và Pháp.¹⁶ Trên thực tế, những

¹⁵ Đức chủ trương việc cứu trợ của các nước giàu phải đi cùng với các biện pháp tăng cường kỷ luật tài khóa và nâng cao sức cạnh tranh của những nước cần cứu trợ. Pháp chủ trương liên kết chặt chẽ chính sách kinh tế khu vực đồng EUR, kể cả chính sách lao động, thuế.

¹⁶ Sự thỏa hiệp này cũng cho thấy sự thắng thế quan điểm của Đức, nước chủ trương việc cứu trợ của các nước giàu phải đi cùng với các biện pháp tăng cường kỷ luật tài khóa và nâng cao sức cạnh tranh của những nước cần cứu trợ. Pháp chủ trương liên kết chặt chẽ

biện pháp đối phó với khủng hoảng nợ công đã đặt nền móng cho sự phối hợp chính sách kinh tế chặt chẽ hơn của EU.

Tóm lại, EU đã bước đầu chứng tỏ khả năng ứng phó với khủng hoảng, tuy nhiên, diễn biến khủng hoảng cho thấy một thực tế là những biện pháp đó vẫn chưa đủ để giải cứu các nền kinh tế khủng hoảng, chưa nói đến ngăn chặn nguy cơ và cứu trợ các nền kinh tế lớn hơn trong trường hợp khủng hoảng lan rộng. Trong bối cảnh tình hình kinh tế khó khăn đồng hành với bất ổn chính trị, xã hội ở nhiều nước, khủng hoảng nợ châu Âu có khả năng tiếp tục diễn biến phức tạp. Mặc dù các nước EU, kể cả những nền kinh tế mạnh trong khu vực, đều thấy sự cần thiết và cấp bách phải giải cứu các nền kinh tế bị khủng hoảng và cứu Liên minh Kinh tế Tiền tệ Châu Âu, giữa các nước EU, đặc biệt là giữa các nền kinh tế chủ chốt như Đức và Pháp, vẫn tồn tại mâu thuẫn sâu sắc về chính sách và biện pháp ứng phó do khác biệt về lợi ích quốc gia và những tính toán chính trị nội bộ. Vì vậy, EU khó có thể sớm nhất trí về ý tưởng "trái phiếu châu Âu" hay một Liên minh Tài khóa Châu Âu. Tuy nhiên, lịch sử tiến trình nhất thể hóa châu Âu cho thấy khả năng bật dậy của châu Âu sau mỗi cuộc khủng hoảng là rất lớn. Cho dù

chưa vượt qua được khủng hoảng nợ công, những biện pháp đối phó với khủng hoảng góp phần thúc đẩy tiến trình nhất thể hóa châu Âu, một tiến trình với những khúc quanh nhưng đã trở thành không thể đảo ngược./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. IMF, *World Economic Outlook*, 10/2009 và European Commission http://ec.europa.eu/economy_finance/public_finances_emu_en.htm
2. *OECD Economic Survey: Greece*, OECD, 5/2009.
3. Rebecca M. Nelson, *Greece's Debt Crisis: Overview, Policy Responses, and Implications*, Congressional Research Service, 27/4/2010.
4. Henry Farrell and John Quiggin, *How to save the EUR and the EU*, Foreign Affairs, May/June 2011.
5. George Friedman, *Global Economic Downturn: A Crisis of Political Economy*, STRATFOR, 9/8/2011.
6. Kurt Hubner, *Does the Euro still Have a Future?*, EU Center Policy Brief, 5/2011.