

KHỦNG HOẢNG KHU VỰC TIỀN TỆ EUR: LỖI CẤU TRÚC, GIẢI PHÁP VÀ NHỮNG KỊCH BẢN TƯƠNG LAI*

Trương Minh Huy Vũ

Đại học Bonn - CHLB Đức

1. Dẫn luận

Năm 1999, khi ra đời, đồng EUR đại diện cho sức mạnh lẫn biểu tượng. Điều này được thể hiện không chỉ bởi kích thước của khu vực tiền tệ, với 17 quốc gia và dân số hơn 328 triệu người, mà còn do tham vọng của cả Liên minh EU muốn trở thành một cực chính trị độc lập trên bình diện toàn cầu. Nhiều nhà quan sát thậm chí còn lạc quan về viễn cảnh một trật tự lưỡng cực với đồng tiền chung EUR đối đầu, cạnh tranh và vượt mặt Mỹ kim xanh¹. Từ năm 2009, một bóng ma đang ám ảnh châu Âu: Bóng ma nợ công và hệ quả của nó lên đồng tiền. Tất cả giới tinh hoa của châu lục, từ ngân hàng, doanh nghiệp, chính khách hay học giả thấp ngà đều quay cuồng trước những diễn biến không ngừng từ Hy Lạp đến Ireland và hai xứ vùng bán đảo Iberia: Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha, chưa kể tình hình xấu đi gần đây của chính phủ Ý. Theo tính toán của Cơ quan thống kê Eurostat, thâm hụt ngân sách của Hy Lạp năm 2011 tăng thêm đến 10,5%

* Một số đoạn ngắn của bài đã được xuất bản dưới dạng bài báo tại một số báo tại Việt Nam.

¹ Bergstein, Fred (1997). *The Dollar and the Euro, Foreign Policy*, Vol. 76, No. 4, 1997, 83-94; Chinn, Menzie and Jeffrey A. Frankel (2008). Why the Euro Will Rival the Dollar, *International Finance* 11:1, 49-73.

tổng sản phẩm quốc nội. Con số thất nghiệp năm nay lên tới 19,5%. Song hành với biến số bất ổn vĩ mô, các tổ chức lượng định tín dụng quốc tế tỏ ra bi quan. Đầu tháng 3, Moody's đã hạ cấp chỉ số tín dụng nợ nước này từ BA1 xuống B1. Sau đó, Standard & Poor's cũng hạ cấp đánh giá tín dụng của Hy Lạp một lần nữa thêm hai bậc từ BB- xuống B². Theo thông báo của Ngân hàng Trung ương Ireland, bốn trung tâm tài chính lớn của nước này cần khoảng 24 tỷ EUR để bù đắp khoản thâm hụt do cho vay mua bất động sản. Tổng cộng, các ngân hàng nước này cần đến 70 tỷ EUR cứu trợ. Thâm hụt ngân sách tại Bồ Đào Nha trong năm qua chiếm đến 8,6% GDP, cao hơn mục tiêu 7,3%³. Còn Ngân hàng Trung ương Tây Ban Nha cho biết nợ công của nước này tăng 6,8% trong năm 2010, lên mức gần 639 tỷ EUR, cao

² Xem: *Sorge um Griechenlands Zukunft*, Tageschau 31/05/2011,

<http://www.tagesschau.de/wirtschaft/chronologiefinanzmarktkrise170.html>; *Anti-Ansteckungsprogramm soll den Euro retten*, Tageschau 12/07/2011, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/italien406.html>; *Moody's stuft Griechenlands Bonität erneut herab*, Tageschau 25/07/2011, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/griechenlandratting102.html>

³ Xem: *Bồ Đào Nha khủng hoảng nợ công*, Tuổi trẻ 02/04/2011, <http://tuoitre.vn/The-gioi/431675/Bo-Dao-Nha-khung-hoang-no-cong.html>

nhất kể từ năm 1999, chiếm 60,1% tổng sản phẩm quốc nội, vượt ngưỡng an toàn 60% GDP mà Hiệp định Ổn định Liên minh Châu Âu (EU) đặt ra⁴. Nước Ý dưới thời lãnh đạo của Thủ tướng Berlusconi, mặc dầu là nền kinh tế đứng thứ ba châu Âu, nhưng tỷ lệ tăng trưởng kém và số nợ công có xu hướng tăng nhanh, gây ra nhiều quan ngại từ giới quan sát⁵.

Trong vòng xoáy của cơn khủng hoảng, tương lai khu vực đồng EUR đang đặt dưới nhiều dấu chấm hỏi lớn. *Thứ nhất*, đâu là lỗi cấu trúc của khu vực EUR đã góp phần dẫn đến tình huống khó khăn hiện nay? *Hai là*, con đường nào để vượt qua khủng hoảng đang được các chính phủ lãnh đạo khối EU mà cụ thể là Đức và Pháp thảo luận? Đặt tình trạng khó khăn của đồng EUR trong bức tranh chung của tình hình kinh tế thế giới, bài viết lập luận rằng kết quả tiêu cực hiện nay của khu vực đồng EUR, ngoài hệ quả trực tiếp do tỷ lệ nợ công cao và khủng hoảng kinh tế toàn cầu, còn nằm ở “lỗi cấu trúc” trong việc hình thành nên khu vực tiền tệ chung, trong đó nhấn mạnh đến sự “lệch pha” giữa tốc độ hợp tác về kinh tế và gắn kết về chính trị và thể chế. Những bước đi kế

tiếp đối với các nước EU đang là sự kết hợp giữa giải pháp ngắn hạn và những kịch bản hình dung tương lai, trong đó nhấn mạnh đến hai xu hướng chính đang được thảo luận. *Thứ nhất* là nhu cầu “thanh lọc” lại khối tiền tệ qua việc phân chia khu vực tiền tệ thành nhiều nhóm khác nhau. *Thứ hai* là nhấn mạnh đến việc tăng cường thêm nhiều yếu tố EU trong quá trình hoạch định chính sách kinh tế với tên gọi “chính phủ (hay cơ chế) quản trị kinh tế chung EU” như một hình dung cho tương lai.

2. Đồng EUR và lỗi cấu trúc

Về cơ bản, đồng EUR là một thành công. Nói như các nhà chính trị, dự án đồng tiền chung không những gánh trên vai tham vọng kinh tế của một thị trường thống nhất, mà cả sứ mệnh chính trị xây dựng một “nền hòa bình vĩnh cửu” cho lục địa già. Sự thật kinh tế ít hoa mỹ hơn: Sự ra đời của EUR là một phản ứng với trật tự tiền tệ-tài chính sau Thế chiến thứ Hai và chính sách bá quyền của đôla Mỹ. Từ những thập niên 1960, do thâm hụt ngân sách vì chiến tranh Việt Nam, các chính phủ Washington thường xuyên phải sử dụng tỷ giá đôla làm đòn bẩy ngân sách. Nhờ vị trí đặc biệt của Mỹ kim trong trật tự kinh tế thế giới, thay vì phải thay đổi chính sách hay cải cách cấu trúc (kèm theo những phí tổn phát sinh) để tái cân bằng ngân sách, Mỹ đẩy gánh nặng này “san sẻ” cùng các đồng minh. Sự biến động tỷ giá đôla làm các chính phủ Tây Âu lâm vào thế

⁴ Xem: *Nợ công Tây Ban Nha cao nhất trong 11 năm*, Thời Báo Kinh Tế Sài Gòn ngày 20/03/2011, <http://www.thesaigontimes.vn/Home/thegioi/ghinhan/50108/No-cong-Tay-Ban-Nha-cao-nhat-trong-11-nam.html>

⁵ Xem: *Worries Rise over Spain and Italy Debt*, The New York Times, 02/08/2011, <http://www.nytimes.com/2011/08/03/business/global/pressure-builds-on-italy-and-spain-over-finances.html?pagewanted=1&ref=silvioberlusconi>

khó, phải miễn cưỡng theo đuổi chính sách Mỹ kim và nhập khẩu luôn lạm phát từ nước này. “USD là tiền tệ của chúng ta, nhưng là vấn đề của bạn” phát biểu của cựu Bộ trưởng Tài chính Mỹ John Connally được xem như biểu tượng cho mối quan hệ tiền tệ-tài chính “ngoài nóng, trong lạnh” của hai bờ Đại Tây Dương⁶

EUR và Khu vực tiền tệ Chung Châu Âu được thành hình nhằm giúp các nước thành viên trung lập hóa ảnh hưởng biến động tỷ giá. Để vượt qua cái bẫy đôla, các quốc gia đồng ý từ bỏ đồng tiền riêng của mình, cùng kiến tạo một “cái neo” tiền tệ ổn định không những về tỷ giá, mà còn về giá trị. Ngay trong tâm điểm của cuộc khủng hoảng, các lập luận ủng hộ thành lập khối đồng tiền EUR quay lại đóng vai trò nền tảng nhấn mạnh nhu cầu tại sao EU, mà đặc biệt là chính phủ của Thủ tướng Đức Angela Merkel, phải giải cứu Hy Lạp và đồng EUR. Khẳng định của dòng ý kiến này dựa trên lập luận chính là gói cứu trợ không nhắm vào một mục tiêu là cứu nền kinh tế Hy Lạp, sâu xa hơn là tương lai đồng EUR, mà trong vị trí nhà xuất khẩu hàng đầu của châu Âu, nước Đức là người hưởng lợi nhiều nhất⁷

⁶ Zimmermann, Hubert (2007). *Money and Power: Markets and Governance in International Monetary Policy*, in: Stefan Schirm, Hg., *Globalization. State of the Art and Perspectives*, Routledge: Milton Park, 92-94.

⁷ Còn một lập luận thứ hai nhấn mạnh đến lợi ích kinh tế trực tiếp của nước Đức: Một Hy Lạp phá sản mang hại hơn lợi nhiều hơn cho kinh tế Đức, vì Đức là một trong những quốc gia xuất khẩu hàng đầu cho chính quyền Athen, mà trong gói nợ của Hy Lạp, các ngân

Một mặt, đối với nền kinh tế Đức có thể giảm chi phí giao dịch do các hoạt động thông qua buôn bán bằng một đồng tiền chung. Các công ty Đức hoạt động trong khu vực châu Âu tránh khỏi những phí tổn và rủi ro về chênh lệch tỷ giá. Điều này áp dụng cho các bên kinh doanh trong khu vực sử dụng đồng EUR, và cho cả các công ty từ quốc gia muốn kinh doanh ở Đức. Lợi thế giảm chi phí giao dịch dẫn đến tiết kiệm giá thành sản phẩm, nâng cao sức cạnh tranh cho nền kinh tế vĩ mô. *Một mặt khác*, đồng EUR tạo điều kiện giảm lãi suất đầu tư. Phải thừa nhận, hiệu ứng này đã được nhiều nhà đầu tư chú ý hơn từ khi nước Đức chuyển qua sử dụng EUR. Đây có thể xem như một loại bảo hiểm vô hình cho các công trái chính phủ. Hơn nữa, khu vực đồng EUR càng lớn thì khả năng trung hoà những yếu tố bên ngoài do biến động tỷ giá, luân chuyển nguồn vốn tư bản hoặc khủng hoảng thanh khoản càng cao⁸ Một số nghiên cứu đã chỉ ra lợi thế của một đồng tiền quốc tế trong việc tham gia thị

hàng và đơn vị tài chính của nước này đứng ở vị trí thứ ba. Thống kê cho thấy, 43,2 tỷ trong số 302,6 tỷ đôla nợ của Hy Lạp bắt nguồn từ các ngân hàng của Đức. Từ thông số này, nhiều ý kiến lập luận rằng, gói cứu trợ mang bản chất mang tiền anh nhà nghèo đi cứu anh nhà giàu bởi thật ra nhân dân Hy Lạp về căn bản không hưởng lợi đồng nào. Gói cứu trợ mới sẽ được phân phối lại cho chính phủ Athen nhằm đảo nợ cho các ngân hàng ngoại quốc. Xem: "*Hilfspaket für Griechenland mit Finanztransaktionssteuer verbinden*", Die Linken 01/07/2011 <http://die-linke.de/nc/dielinke/nachrichten/detail/artikel/hilfspaket-et-fuer-griechenland-mit-finanztransaktionssteuer-verbinden/>

⁸ Adam Posen (2011). *Die Vorteile der Vielfalt*, Internationale Politik, Ausgabe März/April 2011.

trường thế giới, đặc biệt trong những thời điểm xảy ra hỗn loạn kinh tế ở tầm mức toàn cầu⁹ Mức độ ổn định của đồng tiền chung được xem như cái neo để duy trì chỉ số tiêu dùng và kiềm chế lạm phát, bắt chấp sự di chuyển ào ạt của các dòng vốn ra vô từ bên ngoài. Cuối cùng, nếu xem mệnh giá của đồng tiền đại diện cho sức mạnh hay vị trí sở hữu của một quốc gia trong trật tự tiền tệ toàn cầu, thì một đồng nội tệ tương trưng cho 17 quốc gia và dân số hơn 328 triệu người là một nguồn lực dồi dào so với các đồng tiền mạnh khác, khi các đại diện châu Âu đối thoại với các đối tác khác ngoài khu vực như Mỹ, Nhật, Trung Quốc trên các bàn tròn thương thuyết quốc tế¹⁰

Xây dựng cái neo để vượt qua cái bẫy đô-la, khu vực EUR tự tạo ra cho mình một cái bẫy khác. Ngày hôm nay, khi nói về khủng hoảng, những Hy Lạp, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha và Ireland là vấn đề. Đa số các nước này đều có tình trạng thâm hụt ngân sách cao, tỷ lệ thất nghiệp báo động, khả năng cạnh tranh kém. Hy Lạp còn bị gán thêm thành tích giả mạo thống kê, tham nhũng, không minh bạch trong chính sách tài khóa. Nhưng lỗi hổng trong nền kinh tế khu vực lớn hơn như thế. Đó là hoài nghi về hiệu năng của việc sử dụng một đồng tiền chung

mà không có một chính sách hay cơ chế quản trị kinh tế thống nhất. Nhiều nghiên cứu đã làm rõ về tính bất hợp lý trên bình diện cấu trúc của khu vực EUR khi cố gắng kết hợp nhiều nền kinh tế chênh lệch về lượng và khác nhau về chất thành một khối¹¹ Đây không chỉ là cuộc khủng hoảng nợ công, thâm hụt ngân sách hay phá sản giữa các ngân hàng, mà trên hết cần đánh giá từ góc nhìn sự thất bại trong việc tạo ra cơ chế đồng bộ giữa các nhóm nước quá cách biệt về trình độ phát triển. Dẫn lời kinh tế gia Yanis Varoufakis khi bình luận về quan điểm của cựu Chủ tịch Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) Dominique Strauss-Kahn: “*Theo góc nhìn của Strauss-Kahn, vấn đề thặng dư của nước Đức cũng nguy hiểm không kém vấn đề thâm hụt của Hy Lạp*”¹² Khó khăn này tiếp tục nhân đôi bởi sự chần chừ (hay bỏ lỡ) của các quốc gia chủ chốt trong việc xúc tiến một liên minh chính trị làm bàn đạp. Tính “chủ quyền” của mỗi quốc gia trong hồ sơ này lại là nguyên tắc được đặt cao hơn tính “châu Âu” trong quá trình ra chính sách, dẫn đến lệch pha trong mắt xích của hệ thống điều hành. Việc thiếu vắng một chính phủ kinh tế trung ương được diễn đạt như “lỗi

⁹ Cohen, Benjamin (2011a). *The Benefits and Costs of an International Currency: Getting the Calculus Right*, forthcoming (University of California, Santa Barbara).

¹⁰ Zimmermann, H. (2007), 93; Cohen, Benjamin (2011a), 4-8.

¹¹ Vermeiren, Mattias (2009). *The end of dollar primacy? The EMU policy framework and the International Role of the Euro*, in: *Studia diplomatica: the Brussels Journal of International Relations*, 62, 1, 118.

¹² Yanis Varoufakis (2011). *On the Political Economics of Dominique Strauss-Kahn's Political Death*, Monthly Review, 07/07/2011, <http://mrzine.monthlyreview.org/2011/varoufakis170511.html>

cấu trúc” của toàn bộ vấn đề. Không đồng nhất về chính sách tài khóa, ngân sách hay thuế má, mỗi chính phủ có thể lựa chọn giải pháp riêng mà không lường đến kết quả cuối cùng phản ánh lên sức khỏe đồng tiền chung. Ngược lại, một thống nhất chung về tiền tệ cũng hạn chế lựa chọn của mỗi quốc gia trong quá trình đối phó với vấn đề thâm hụt ngân sách. Như Hy Lạp năm 2009, nếu EUR không tồn tại, nước này có thể phá giá nội tệ, thúc đẩy xuất khẩu, cân bằng cán cân thanh toán. Nhưng khi khu vực đồng EUR hình thành, cánh cửa này đóng lại, bởi 16 nước tham gia thống nhất một đơn vị tiền tệ chung. Giải pháp của Hy Lạp chỉ còn là một: tiết kiệm, tiết kiệm và tiết kiệm. Kế hoạch “thắt lưng, buộc bụng” chủ yếu nhằm vào hầu bao ngân sách Nhà nước, bao gồm cả lương hưu, tiền lương, và tăng thuế. Những ảnh hưởng từ “lỗi cấu trúc” này có thể dễ dàng nhận ra trong tâm điểm khủng hoảng khi đặt chính phủ đứng giữa hai làn sóng sức ép bên ngoài và yêu cầu cử tri bên trong. Các quyết định quốc tế ảnh hưởng trực tiếp đến tình hình mỗi quốc gia, chọn một bên là thất sách với bên còn lại. Đối với chính phủ Hy Lạp, tính đến nay biện pháp cắt giảm một mặt nhắm vào điều chỉnh hệ thống an sinh xã hội, giảm lương hưu, công chức, các khoản trợ cấp xã hội, hoãn dự án đầu tư công cộng v.v., mặt khác rao bán tài sản công ở các ngành trọng điểm như bưu điện, bến cảng, điện lực. Sắp tới, nâng thuế và tăng tốc quá trình tư nhân hóa tiếp tục được tính tới, phục

vụ kế hoạch cắt giảm theo điều kiện của EU. Điều này dấy lên nhiều hệ quả, không những hữu hình bằng biểu tình, đình công hay thác người tràn ra đường phố, mà còn có tác động về tình hình kinh tế vĩ mô. Cắt giảm thu nhập đồng nghĩa với giảm tiêu dùng. Mức độ tiêu dùng giảm, dẫn đến tăng trưởng bị ảnh hưởng, kinh tế không thể phục hồi nhanh chóng, với đặc điểm kinh tế Hy Lạp dựa phần lớn vào ngành du lịch, không có ưu thế về xuất khẩu.

3. Giải pháp ngắn hạn

Giải pháp tức thời để đối đầu với cuộc khủng hoảng nợ công bắt đầu từ Hy Lạp, sau đó tới Ireland và Bồ Đào Nha là thông qua việc hình thành một cơ chế giúp các nước ổn định tình hình thâm hụt ngân sách và giải quyết phần nào tình trạng khó khăn do nợ công gây ra. Vào đêm ngày 09/10/2010, Hội nghị các Bộ trưởng Tài chính châu Âu đã thống nhất thành lập một Quỹ Bình ổn khẩn cấp, ngoài các khoản vay song phương, khoản vay khẩn cấp cho Hy Lạp đã được cấp. Hai cơ chế chính là: (i) Cơ chế Ổn định tài chính Châu Âu thuộc Quỹ Cứu trợ EU (European Financial Stabilization Mechanism-EFSM) với khoảng 60 tỷ EUR dành riêng cho các thuộc EU và (ii) Cơ chế Bình ổn tài chính Châu Âu (European Financial Stability Facility-EFSF) chỉ dành riêng cho các nước thuộc khu vực tiền tệ EUR với số tài khoản lên lên 440 tỷ EUR. Nếu tính chung với khoản hợp tác tài trợ từ

IMF (cung cấp gần 250 tỷ EUR) thì số tiền tổng cộng cho việc cứu trợ và cấp cứu các nước lên đến khoảng 750 tỷ EUR. Ngoài lượng tiền thanh khoản tính theo số lượng, chức năng của Quỹ đã được bổ sung thêm tại Hội nghị Thượng đỉnh Châu Âu ngày 21 tháng 7 bao gồm nhiệm vụ cơ bản là mua lại công trái do chính phủ các nước trong khu vực đồng EUR phát hành. Quỹ có thể mua loại công trái này trên thị trường thứ cấp, tham gia hỗ trợ các ngân hàng gặp khó khăn, cấp tín dụng cho các chính phủ bị khốn đốn về thâm hụt tài chính công. Từ góc nhìn kinh tế, sự ra đời của gói cứu trợ là cần thiết và hợp lý trong một thời điểm phải ổn định lại niềm tin của thị trường về khả năng thanh toán của các nước đang lâm vào cảnh nợ nần chồng chất và cả niềm tin về giá trị của đồng EUR. Ở góc nhìn “lỗi cấu trúc” thì đây chỉ là một ít nước đổ vào “đám cháy lớn” mà phóng viên của The Economist ví von như một biện pháp “mua thời gian” của Liên minh EU, và vẫn chưa đi vào vấn đề gai góc thật sự của khu vực tiền tệ chung¹³ Hai điểm được các nhà phân tích lưu ý: Thứ nhất, về những hạn chế của Quỹ Bình ổn khẩn cấp. Mặc dầu có đủ lực về thanh khoản, nhưng cả EFSM và EFSF đều bị nghi ngờ về vai trò và quá trình ra quyết định trong các trường hợp khẩn cấp. Cả hai đủ lớn để cứu Hy Lạp, Bồ Đào Nha hay Ireland, nhưng chưa đủ sức để

gánh vác các quân bài domino tiếp theo như Tây Ban Nha hay Ý¹⁴ Thứ hai, quan trọng hơn, là số tiền ghi trên tài khoản phụ thuộc rất nhiều vào các nước cấp viện trợ. Một là vào ưu tiên, hai là vào tốc độ quyết định của các chính phủ giữ vai trò lãnh đạo. Quá trình giải cứu này chưa chắc sẽ diễn ra thuận lợi và kịp thời nếu chính phủ các quốc gia không tạo được đồng thuận từ trong quốc nội. Những quyết định “giải cứu” gần đây từ chính phủ Đức hay Pháp chẳng hạn đã tốn rất nhiều thời gian tranh cãi để được thông qua, và gây ra nhiều phản ứng trái ngược nhau. Kế hoạch giải cứu là một nghĩa vụ vì không chỉ nhắm vào một mục tiêu là giúp nền kinh tế Hy Lạp vượt qua khó khăn, mà sâu xa hơn là tương lai đồng EUR. Nói theo những người ủng hộ, đồng EUR là một phần quan trọng của những gì đã được xây dựng ở châu Âu trong những thập kỷ gần đây. Việc đồng EUR thất bại sẽ đe dọa các dự án thống nhất khác. Tinh thần liên đới trong EU và đảm bảo ổn định cho đồng tiền chung là cần thiết. Đó là lý do cho những giải pháp tung tiền cứu trợ. Nhưng dùng tiền của mình để “chữa cháy cho nhà hàng xóm” cũng phải đảm bảo trách nhiệm của chính phủ trong việc sử dụng tiền đóng thuế của người dân. Không thể ném tiền qua cửa sổ, nếu không biết chính xác số tiền đó được làm gì, chi tiêu cho những mục đích nào và liệu có giải quyết được vấn đề trên tổng thể hay không

¹³ Dẫn theo: Cohen, Benjamin (2011b). *Paradise lost? The euro after the crisis, forthcoming* (University of California, Santa Barbara), p.10.

¹⁴ Cohen, Benjamin (2011b), bài đã dẫn.

hay một cuộc khủng hoảng tương tự có thể lặp lại trong tương lai. Vì vậy, giải trình kế hoạch chi tiêu kèm theo những “ràng buộc cứng” về chi tiêu là nhiệm vụ các nước nhận viện trợ phải làm. Nói theo những người phản đối, EU không chỉ là một khối kinh tế mà còn là một khối chính trị và pháp quyền, trong đó không chỉ mỗi thành viên phải chịu trách nhiệm với bản thân mà còn phải song hành với các cơ chế quản lý đồng bộ. Góc nhìn này chỉ ra một thực tế là cần một giải pháp dài hơi hơn trong cách xử lý vấn đề. Khi một bộ phận bị đau, tiêu phẫu là cần thiết, nhưng nếu nó chỉ là mắt xích nhỏ của một khối u, cái cần là một đại phẫu thuật. Một cuộc khủng hoảng thể chế, vì thế, cần một giải pháp mang tính thể chế.

4. Những kịch bản tương lai

Từ góc nhìn dài hạn, cuộc khủng hoảng khu vực tiền tệ EUR làm sống lại cuộc tranh luận về đồng EUR và dẫn tới nhiều kết luận. Những người nghi ngờ EUR có dịp khẳng định lại quan điểm: Khu vực EUR không phải là một khu vực tiền tệ tối ưu và yêu cầu một sự phân chia ranh giới. Phiên bản cứng của đề nghị này kêu gọi các nước đang bị vấn đề nợ công và thâm hụt ngân sách chấp nhận kịch bản phá sản, sau đó rời khỏi liên minh tiền tệ để tự giải quyết vấn đề ngân sách. Hoặc nếu điều đó không xảy ra, nước Đức, một trong những chính phủ “đứng mũi chịu sào” các gói giải cứu, cần suy nghĩ đến việc quay về đồng D-Mark, rời bỏ khu vực

đồng tiền chung¹⁵ Đề nghị này gặp nhiều ý kiến chống đối, trên hết dựa vào hai lý do. Từ *góc nhìn kinh tế*, sự quay trở lại đồng tiền quốc gia bị đánh giá sẽ tạo rủi ro kinh tế cao. Kịch bản vỡ nợ được thay thế bằng kịch bản “chuyển tiền” trong vòng một sáng, một tối. Giả sử Hy Lạp từ bỏ khối EUR, lựa chọn lại đồng nội tệ cũ Drachma, thì sau khi đổi tiền, xu hướng công dân nước này, trước những dấu hiệu bất ổn kinh tế vĩ mô của nước mình, quay lại đồng EUR như “hầm trú ẩn” an toàn là một kịch bản được dự báo trước. Sự chuyển đổi đồng loạt trong thời gian ngắn ví như làn sóng khổng lồ phá vỡ thêm bức tường chống bão vốn đã mỏng manh, có thể thấy qua sự sụp đổ đồng loạt của các ngân hàng¹⁶ Từ *góc nhìn chính trị*, khả năng loại một nước nào đó ra khỏi Liên minh chưa có tiền lệ trong lịch sử, và cũng rất nhạy cảm với kế hoạch thống nhất. EU ra đời không phải để trừ, mà cộng. Tiêu chí của nó là kết hợp những quốc gia dựa vào tự nguyện và đồng thuận trên sự khác biệt. Phiên bản mềm hòa dịu hơn, bày tỏ sự lo lắng về sự khác biệt quá lớn giữa các nền kinh tế, và yêu cầu một

¹⁵ Lập luận chính của trường phái này được tóm tắt trong Heribert Dieter (2011). *Belohnung für Fehlverhalten*, Internationale Politik, Ausgabe März/April 2011; xem thêm các ý kiến của Frank Schäffler trong *Kauder: Keine Gewissensfrage*, FAZ.Net 10/09/2011 <http://www.faz.net/artikel/C30638/debatte-ueber-euro-rettungsschirm-kauder-keine-gewissensfrage-30684170.html>; *Die Euro-Rettung-Schrecken ohne Ende?*, Unter den Linden, Phoenix 12/09/2011, <http://www.phoenix.de/content/400626>

¹⁶ Henrik, Enderlein (2010). *Die Euro-Krise: Auslöser, Antworten, Ausblick*, Aus Politik und Zeitgeschichte, 43/2010.

thống nhất với hai vùng riêng biệt. Hai khu vực tiền tệ nên được hình thành tương ứng trên sức mạnh thực của các nền kinh tế. Đồng tiền Tây Âu với Đức, Pháp làm tâm điểm và đồng tiền Nam Âu với các nước có nền kinh tế yếu hơn và đang chịu thâm hụt về ngân sách¹⁷. Mặc dù nhận được một số tán đồng ban đầu, giải pháp phân chia vùng không thoát khỏi cái bóng của nguy cơ phá giá hay bị nâng giá đồng tiền giữa hai khối dẫn đến khả năng mâu thuẫn thương mại như đã xảy ra trong quá khứ giữa D-Mark, Peseta hay đồng Lira. Gần đây nhất, một số dấu hiệu từ phía quốc gia đầu tàu trong quá trình giải cứu đồng EUR là CHLB Đức cho thấy, nếu cần thiết để ổn định đồng EUR, vấn đề để Hy Lạp phá sản, cũng như trục xuất nước này ra khỏi khối tiền tệ chung không nên là một điều cấm kỵ. Bộ trưởng Kinh tế Đức Philip Rösler phát biểu trên tuần báo Thời gian (Die Zeit) nêu ý kiến rằng, phải áp đặt những cơ chế trừng phạt đối với các nước không tôn trọng những cam kết về ngân sách và đi tìm giải pháp vượt qua khủng hoảng trong khu vực đồng tiền EUR cần tính đến nhiều kịch bản khác nhau, trong đó có cả việc Hy Lạp từ bỏ khối sử dụng đồng tiền chung EUR¹⁸. Quan điểm này cũng được một đồng nghiệp của ông, Bộ trưởng Tài chính Đức Wolfgang Schäuble đề cập trước

đó trong một cuộc phỏng vấn khác với tờ Tầm gương (Der Spiegel)¹⁹

Một tiếp cận khác nhìn vấn đề từ lối cấu trúc. Cho đến nay cuộc tranh luận đang dừng ở điểm xây dựng “Liên minh chuyển đổi” theo hình thức lấy tiền của nước mạnh để san sẻ cho các quốc gia yếu hơn, hay là phát hành chung một công trái phiếu cho cả Khu vực đồng tiền Chung (Eurobond) với hy vọng sức mạnh của các đầu tàu kinh tế như Đức hay Pháp sẽ đóng vai trò cái neo bình ổn cho nền kinh tế chung toàn khu vực. Giải pháp này đã bị một số ý kiến phản đối và cho là một con đường nguy hiểm không chỉ cho đồng EUR mà còn cho cả quá trình hội nhập của Liên minh Châu Âu. Một tác giả từ Viện Nghiên cứu Chính trị và Khoa học Đức (SWP) đưa ra lập luận rằng, sự hình thành của một liên minh như vậy sẽ không khuyến khích động lực kinh tế của toàn Khối, mà ngược lại sẽ nâng tâm lý ỷ lại từ các nước không có một chính sách tài khóa nghiêm minh, khi biết rằng đã có người chống lưng nếu nước mình gặp khó khăn về ngân sách. Thông thường, trái phiếu quốc gia được định giá dựa vào mức độ khả tính và sự ổn định của nền kinh tế. Các nước có sức khỏe nền kinh tế tốt sẽ trả lãi suất thấp, nước gặp vấn đề về ngân sách, nợ công hay năng lực cạnh tranh kém hơn sẽ chịu một lãi suất cao hơn

¹⁷ Henrik, Enderlein (2010), bài đã dẫn.

¹⁸ Xem: Rösler beharrt auf "offenem Umgang" mit Griechenland-Insolvenz, Die Zeit 13/09/2011. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-09/roesler-merkel-griechenland>

¹⁹ Xem: Schäuble bereitet sich auf Griechenland-Pleite vor, Der Spiegel 10/09/2011. http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,785545_00.html

khi rao bán công phiếu ra thị trường thế giới. Trái phiếu EU cho toàn khối tiền tệ chung sẽ trung hòa sự khác biệt về mức độ khả tính của từng quốc gia, và tạo ra một lãi suất thống nhất. Một mặt, điều này thể hiện tinh thần liên đới giữa các nước mạnh và nước yếu (hơn), nếu đã chấp nhận liên kết thành một khối thống nhất về kinh tế. Mặt khác, yếu tố này từ góc nhìn chi trích sẽ thúc đẩy xu hướng “ý thể làm liều” (moral hazard): Thay vì phải chấp hành kỷ luật ngân sách nghiêm chỉnh, các nước có thể viện vào “cái neo” chung của trái phiếu EU để tiếp tục chi tiêu vô tội vạ, phục vụ cho mục đích, lợi ích riêng của quốc gia. Thật ra, EU từ lâu cũng có những chương trình hỗ trợ các khu vực kinh tế yếu và kém cạnh tranh hơn, nhưng đây là những chương trình tài chính đầu tư vào cơ sở vật chất, đường xá, giáo dục v.v. Những yếu tố đó đóng góp vào phát triển nội lực chứ không phải đổ tiền vào để thu hồi nợ xấu của của mỗi quốc gia. Vì thế, xây dựng một liên minh chuyển đổi nợ công hay trái phiếu chung (dẫn ý kiến các nhóm chi trích) chỉ là một khoản đầu tư sai lệch, vừa gây tổn tiền, vừa không giải quyết được vấn đề khủng hoảng nợ công hiện nay, và cũng không góp phần vào việc cân bằng mức độ phát triển đồng đều cho toàn Khối²⁰

Một kiến nghị khác cũng phân tích từ góc nhìn lỗi cấu trúc nhấn mạnh rằng, một chính sách chung về kinh tế cho châu Âu cần

được “đặt lên bàn nghị sự”, mà đích đến cuối cùng là hình thành một chính phủ kinh tế Liên Âu, hoặc ít nhất là một cơ chế kinh tế quản trị châu Âu chung (European Economic Governance). Đề nghị này mới đây lại được đề cập tới trong cuộc gặp thượng đỉnh giữa hai chính phủ Pháp – Đức vào giữa tháng 8 tại Paris. Lãnh đạo hai nước đã đưa ra trước nhất ba chủ trương: *Thứ nhất*: Tăng cường quản lý khu vực đồng EUR bằng việc quy định nghĩa vụ tái lập cân bằng ngân sách được ghi trong Hiến pháp của 17 thành viên khối EUR; *Thứ hai*: Ủng hộ việc đánh thuế vào các giao dịch tài chính để tăng nguồn thu ngân sách; *Thứ ba*: Thành lập một định chế quản lý hay một chính phủ quản lý kinh tế, đứng đầu là một chủ tịch có nhiệm kỳ hai năm rưỡi và định chế này họp ít nhất hai lần mỗi năm²¹. Có ý kiến phản bác cho rằng chính phủ to tát quá, một cơ chế quản trị chung (governance) sẽ gần với thực tế. Nhưng dù cho chính phủ hay cơ chế chung, đề nghị này hướng tới một bước hội nhập sâu rộng, gắn chặt hơn các nước lại với nhau, một giải pháp mà trong thời điểm dầu sôi lửa bỏng hiện nay gây nhiều tranh cãi. *Trên hết*, việc này đòi hỏi các nước thành viên tiếp tục giao nộp thêm nhiều quyền trong địa hạt quản lý kinh tế, đồng nghĩa với việc khuôn khổ chính sách của từng quốc gia phải “EU hóa” hơn theo một chuẩn chung.

²¹ Xem: *Franco-German call for “true euro economic governance”*, BBC News 16/08/2011, <http://www.bbc.co.uk/news/business-14549358>

²⁰ Heribert Dieter (2011), bài đã dẫn.

Thứ hai, giải pháp “thêm nhiều EU” tuy được giới chính trị gia ủng hộ nhưng vẫn chưa đạt đồng thuận giữa các nước lãnh đạo. Chính phủ Berlin hình dung đây phải là cơ chế mang tính liên kết các phạm vi chính sách kinh tế (chính sách tài khóa, văn hóa ổn định, điều khiển chính sách tỷ giá v.v.), sao cho vai trò chính là tạo ra khuôn khổ nhất định, xây dựng luật và động lực cho các thành viên hoạt động. Ngược lại, lãnh đạo diện Élysée đặt yêu cầu cơ chế quản trị chung phải là một thể chế chính trị, không những chỉ mang nhiệm vụ điều phối, mà còn đảm bảo trách nhiệm can thiệp vào những lỗ hổng của thị trường chung. Nói một cách nôm na, anh không chỉ là trọng tài, mà còn là một diễn viên thực thụ²². Hai quan điểm này thể hiện sự khác biệt về hình dung mô thức tổ chức kinh tế giữa hai nước láng giềng. Cuối cùng, thiết lập mô hình một “siêu chính phủ” đặt lại vấn đề “trách nhiệm và quyền hạn” các thiết chế quản trị. Chính phủ quốc gia do người dân mỗi nước bầu lên, nhưng quyền lợi của họ lại được đại diện qua một cơ chế chỉ định có những địa điểm khác nhau trên khắp bản đồ châu lục. Một “siêu chính phủ” sẽ hoạt động theo nguyên tắc như thế nào để đảm bảo tính đại diện và dân chủ cho quần chúng số đông? Tìm được tính chính đáng từ ủy nhiệm của cử tri cho một thiết chế được giao quyền lãnh đạo, nhưng không

đảm bảo chịu trách nhiệm là câu hỏi không dễ trả lời²³.

5. Thay lời kết

Những tín hiệu từ EU cũng như cách các nước lãnh đạo Liên minh Châu Âu quyết tâm đồng hành cùng các nước đang trong tình trạng khó khăn về nợ công gửi đi thông điệp mạnh mẽ về lời hứa kiến tạo lại khu vực tiền tệ châu Âu mạnh và ổn định. Giải cứu không mang ý nghĩa xuất tiền, mà còn kèm theo chính sách ràng buộc, một kiểu khuôn mẫu Đức điển hình như quy định trong Hiến pháp nước Đức, cam kết đảm bảo thâm hụt ngân sách không vượt 3% một năm. Với vai trò lãnh đạo của mình, chính phủ Berlin trong vị thế cường quốc có trách nhiệm với cộng đồng châu Âu thể hiện ý muốn tiếp tục phổ quát mô hình quản lý kinh tế của mình như một hình mẫu cho các nước khác. “Văn hóa ổn định” (Stabilitätskultur) như một từ khóa trong kỷ luật ngân sách, là bí quyết quan trọng đảm bảo sức khỏe và mức độ ổn định cho nền kinh tế quốc gia. Ngược lại, với nước Đức và đặc biệt với chính phủ của Thủ tướng Merkel, gói giải cứu cũng có thể là một tin xấu. Nó cho thấy Berlin và cỗ máy kinh tế mạnh nhất châu Âu dường như đang rơi vào tình trạng “sập khoá” (lock-in), một khái niệm trong kinh tế học nhằm ám chỉ việc gắn quá sâu vào một quá trình hay một phương tiện nào đó, mà khi muốn chuyển đổi sẽ phải chấp nhận một phí tổn rất cao.

²² Pascal Kauffmann / Henrik Uterwedde (2010). *Verlorene Konvergenz? Deutschland, Frankreich und die Euro-Krise*, Aus Politik und Zeitgeschichte (43/2010).

²³ Gerd, Strohmeier: *Die EU zwischen Legitimität und Effektivität*, Aus Politik und Zeitgeschichte, (APuZ 10/2007).

“Sập khoá” ở ngữ cảnh này có thể hiểu như việc hình thành rất nhanh một liên minh tiền tệ mà thiếu vắng một liên minh chính trị chống lưng, dẫn đến việc các phí tổn để sửa sai ngày càng đắt. Song song với việc đó, vì đóng vai trò đầu máy cho cả khu vực, thái độ dè dặt không dứt khoát của Berlin có thể tạo ra hiệu ứng tiêu cực không lường trước. Sự chần chừ trong gói cứu trợ đầu tiên cho Hy Lạp năm 2010 đã phải trả giá với sự thất bại của đảng cầm quyền Dân chủ Thiên Chúa giáo (CDU) tại bầu cử Nghị viện tại một trong những tiểu bang quan trọng nhất của Đức là Nordrhein-Westfalen và bị chỉ trích mạnh mẽ từ Cộng đồng Châu Âu. Ngược lại, việc chính phủ khư khư ôm lấy kế hoạch “giải cứu” bằng mọi giá tạo cảm giác rằng tiền thuế của người dân đang bị tiêu trong vòng xoáy không điểm dừng. Bắt buộc phải chạy theo kế hoạch “định mệnh chung” cho toàn hệ thống với các hệ quả nhiều tiêu cực nếu các nước tuyên bố phá sản, đồng EUR cáo chung và kế hoạch thống nhất tan vỡ, các chính trị gia từ Brussels, Paris đến Berlin đang phải đấu tranh tư tưởng giữa kỳ vọng tương lai và hiện thực trước mắt thông qua sự không hài lòng ngày càng lớn của người dân. Ngay cả ở những nước ủng hộ dự án “châu Âu một khối” nhiều nhất, cử tri bắt đầu quay lưng nếu phí tổn của cuộc giải cứu cứ tiếp tục tăng, cũng như chưa có một đảm bảo nhất định rằng vấn đề sẽ được giải quyết một cách rốt ráo. Đây có thể là một trong những lý do thiết yếu thúc đẩy xu hướng xét lại vai trò, ý nghĩa cũng như mục đích hướng

tới của chính sách ủng hộ việc giải cứu, trong đó không có một giải pháp hay ý tưởng nào được xem là “vùng cấm” ngay cả đến việc phải tiến hành phân chia ranh giới. “Thanh lọc” lại khu vực tiền tệ sẽ ảnh hưởng thế nào đến cơ chế “hội nhập” toàn Khối, chưa ai có thể tiên đoán được. Nhưng các dấu hiệu để mở khả năng “phá sản” của nền kinh tế Hy Lạp hay “trục xuất” các nước gặp vấn đề ngân sách ra khỏi Khu vực tiền tệ Chung cho thấy có một dòng tư tưởng khác trong hàng ngũ chính trị gia nước Đức nói riêng và châu Âu nói chung, đồng ý đón nhận kịch bản xấu nhất có thể xảy ra. Kịch bản này dẫn đến hệ quả ra sao, ảnh hưởng đến quốc gia hay các nhóm lợi ích trong nước như thế nào mới là vấn đề sẽ được cân nhắc kỹ, nhất là khi các cuộc bầu cử quốc gia quan trọng sắp đến gần. Liên minh của Thủ tướng Angela Merkel với đảng Tự Do (FDP) sẽ tái tranh cử năm 2013, trong khi Tổng thống Pháp Nicolas Sarkozy đang nỗ lực vực dậy uy tín cho đảng cầm quyền UMP, chuẩn bị chạy đua cho chiếc ghế Tổng thống nhiệm kỳ tiếp theo năm sau 2012. Chông “sập khoá” đồng nghĩa với việc thay thế mô hình hội nhập cũ bằng một thiết chế mới hiệu năng hơn, gắn yếu tố kinh tế song song với cơ chế quản lý chính trị, đồng thời xây dựng những công cụ chế tài hiệu quả để hạn chế thấp nhất khả năng xảy ra những kịch bản tương tự. Câu trả lời này đối với giới chính khách EU chắc ai cũng hiểu, quan trọng là lúc nào và ra sao để cái giá phải đánh đổi là tối ưu.