

BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM TỪ GÓC NHÌN KHỦNG HOẢNG KINH TẾ CỦA CÁC NƯỚC THUỘC LIÊN MINH CHÂU ÂU

1. Đặt vấn đề

Cuộc khủng hoảng tài chính lan tỏa trên phạm vi toàn cầu do ảnh hưởng của sự sụp đổ ngân hàng Lehman Brothers vào tháng 9- 2008. Các quốc gia rơi vào tình trạng khủng hoảng tài chính, đặc biệt là Mỹ chịu sự tổn thất nặng nề nhất. Suốt hơn bốn 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. Cuộc khủng hoảng tài chính đã kéo theo sự giảm sút về tốc độ tăng trưởng kinh tế bởi sự giải sút về tài chính, tỷ lệ xuất nhập khẩu, thất nghiệp gia tăng đã tạo nên một bức tranh ảm đạm trong khu vực Châu Âu. 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 tiền tệ châu Âu (EMU). Các quy định về tài chính công trong SGP đã được nêu trong Điều 104 Hiệp ước Maastricht: “Các nước thành viên EAIU phải giữ mức thâm hụt ngân sách không vượt quá 3% GDP, nợ công không vượt quá 60% GDP...”. Tình trạng thâm hụt ngân sách và nợ công của Liên minh Châu Âu được cải thiện đôi chút trong những năm đầu thực hiện SGP. 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-15 là 68% GDP. Tuy nhiên, tình trạng thâm hụt ngân sách và nợ công của EU đã lên đến con số báo động trong những năm gần đây. Ví dụ Năm 2009, thâm hụt của EU-27 là 6,9%, năm 2010 là 7,4%, năm 2011 là 8,2%, tiêu biểu là các nước: Hy Lạp - 12,9% GDP năm 2009, năm 2012 là 7,3%; Ailen - 11,4% GDP, Bồ Đào Nha, Pháp - 9,4% GDP; Tây Ban Nha - 11,2% GDP; Anh - 10,9% GDP. Còn tình trạng nợ công bình quân của khu vực đồng tiền chung châu Âu năm 2007 chiếm 66% GDP, năm 2008 là 69,4% GDP, năm 2009 là

78,7% GDP và năm 2011 là 84,7% GDP. Theo đánh giá của tạp chí Business Week(tháng 5- 2010), tỷ lệ nợ công năm 2010 của Ailen là 310% GDP, Hy Lạp 124% GDP, Italia 120,1% GDP, Bồ Đào Nha 84,6% GDP, Đức 84,5% GDP, Pháp 82% GDP, ... Trong khi đó, tỷ 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. Đến năm 2014, các nước châu Âu tuy đã vượt qua khỏi đáy của cuộc khủng hoảng nợ công, nhưng vẫn tiềm ẩn nguy cơ bùng phát trở lại. Xu hướng nợ công châu Âu vẫn tăng.

Rõ ràng, tình trạng tăng trưởng kinh tế thấp, thâm hụt ngân sách và tỷ lệ nợ công quá cao của EU 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 là phải sử dụng các gói cứu trợ khổng lồ để cứu nguy nền kinh tế đất nước. Sau đó là sử dụng rất nhiều 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, nhưng đến nay vẫn chưa giải quyết được. Để luận giải sâu sắc vấn đề nợ công ở châu Âu, chúng tôi tập trung đi sâu giải quyết hai 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, 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 năm nước PAIGS (Bồ Đào Nha, Ailen, Italia, Hy Lạp, Tây Ban Nha) 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, gấp bốn lần giới hạn cho phép của SGP. Mức thâm hụt ngân sách này cùng với nợ công trị giá 236 tỷ euro, chiếm khoảng 115% GDP của Hy Lạp năm 2009, gấp hai 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 báo cáo ngân sách với những con số sai sự thật. Đến tháng 3 năm 2010 tỷ lệ thâm hụt ngân sách của Hy Lạp tăng lên gấp đôi tương đương với 5,3% GDP năm 2006 (vào khoảng 300 tỷ euro). 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 hoảng 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 tỷ euro, vượt ngoài sự dự đoán của các chuyên gia về khả năng thanh khoản của Hy Lạp. Ngoài ra, Chính phủ Hy Lạp tiến hành tăng thuế VAT từ 19% lên 21%, cắt giảm tiền lương, thưởng cho những người làm việc trong các kỳ nghỉ lễ nhằm giảm thâm hụt ngân sách năm 2010 xuống còn 8,7%. Các biện pháp mạnh tay của Chính phủ Hy Lạp đã chiếm được tình cảm của giới đầu tư, nhưng dân chúng và các tổ chức công đoàn lại phản đối mạnh mẽ.

Ngày 11-4-2010, Hy Lạp từ chối gói kế hoạch 30 tỷ Euro của Bộ trưởng Tài chính các nước khu vực đồng tiền chung châu Âu, 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. 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 khu vực đồng euro và có thể tác động đến các nước khác đang gặp khó khăn về tài chính như Ailen, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, Italia. Nhưng khó khăn lại nảy sinh do quy định của EU cấm các nước thành viên khu vực đồng euro gánh đỡ nợ cho nước khác. Vì vậy, nội bộ EU đã tranh cãi suốt hai 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 tỷ euro, tương đương 146 tỷ 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 của Hy Lạp kỳ hạn 10 năm thời gian gần đây. Và khoản vay đầu tiên trị giá 14,5 tỷ euro đã được giải ngân vào ngày 18-5-2010. Quỹ chống khủng hoảng trị giá 750 tỷ euro (khoảng 1.000 tỷ USD) cũng được lập. Những điều kiện mà EU và IMF đặt ra

cho Hy Lạp 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 ba 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 21-23%. Ngân sách cho quốc phòng và hệ thống an sinh xã hội đều cắt giảm nhằm giảm mức thâm hụt ngân sách xuống dưới 3% vào năm 2014. Ngoài ra, chính phủ còn đưa ra kế hoạch cải cách chế độ hưu trí, theo đó nâng tuổi nghỉ hưu của người lao động từ 60 lên 65 đối với nam và 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 thành nạn nhân thứ hai của các cuộc khủng hoảng nợ công, buộc phải cầu viện 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 không chế. Để giúp hệ thống ngân hàng, chính phủ đã tài trợ 50 tỷ euro bằng hình thức quốc hữu hóa ngân hàng và chi tiền để tái cấp vốn cho một số ngân hàng trong nước, dẫn đến kết quả tất yếu là mức thâm hụt của các khoản tài chính công tăng lên cao gấp 10 lần mức cho phép, tương đương 32% GDP. Tình trạng nợ xấu của các ngân hàng Ailen ngày càng trong khi nền kinh tế bị khủng hoảng tài chính, thị trường bất động sản bị đóng băng, các khoản nợ vay bất động sản lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán nên 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, đổi lấy trái phiếu chính phủ. Như vậy, có thể thấy Chính phủ Ailen đã biến nợ xấu từ khu vực tư nhân trở thành gánh nặng nợ nần của chính phủ bằng hình thức lấy tiền ngân sách để bù lỗ cho những nợ xấu của các ngân hàng trong đó phần lớn là những khoản nợ mất khả năng thanh toán của thị trường bất động sản. Cuối

cùng, chính phủ do không đủ tiền trả nợ đã phải cầu viện EU và IMF để giải cứu cho hệ thống ngân hàng của nước mình. Ngày 15-12-2010, Quốc hội Ailen đã thông qua gói cứu trợ trị giá 85 tỷ euro (khoảng 115 tỷ USD) của EU và IMF với 82 phiếu thuận và 75 phiếu chống. Theo thỏa thuận hai bên đã ký kết, EU và IMF sẽ chi 35 tỷ euro để hỗ trợ hệ thống ngân hàng đang lao đao của Ailen và chi 50 tỷ euro giúp nước này trang trải các khoản nợ trong ba năm tới. Để đạt được gói cứu trợ này, Ailen phải cam kết giảm chi 15 tỷ euro trong vòng bốn năm nhằm kéo tỷ 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 tỷ euro (khoảng hơn 120 tỷ 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 Bồ Đào Nha rất khó xoay sở, hoặc trì hoãn khi nợ đáo hạn. Dự báo tỷ 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 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 đứng trước nguy cơ phải đối mặt với thách thức kép, cả về kinh tế và chính trị. Tổng thống Bồ Đào Nha đã phải nhanh chóng lập lờ 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 tỷ euro (khoảng 13 tỷ USD) để thanh toán khoản nợ đã tới thời hạn. EU và IMF đang xem xét một gói cứu trợ cho Bồ Đào Nha. Trong 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 tỷ lệ thất nghiệp của Bồ Đào Nha đã tăng đến mức cao kỷ lục 11% và lãi suất vọt lên mức báo động. Rủi ro lớn là các nhà đầu tư sẽ bán tháo các trái phiếu Bồ Đào Nha, làm gia tăng bất ổn trên thị trường tài chính .

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 khổng lồ và những 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 euro nợ dài hạn của Tây Ban Nha sẽ mất 312.000 euro phí bảo lãnh. Do nền kinh tế mất đi sức cạnh tranh và có tỷ 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 tỷ USD, tức lớn hơn gấp 4 lần Hy Lạp, trong đó có 238 tỷ USD với Đức, 220 tỷ USD với Pháp, 114 tỷ USD với Anh,... Tỷ lệ thất nghiệp của Tây Ban Nha lên đến 20% và nền kinh tế gần như yếu nhất khu vực. Các món nợ của các nước Nam Âu thật khổng lồ và chông chéo nhau. Gần đây, kinh tế Tây Ban Nha đang xuất hiện 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 IV-2011, quý I, II và III-2012 rơi vào suy thoái, đạt mức tăng trưởng -0,3%, tỷ lệ thất nghiệp chiếm đến 1/4 số dân (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 tỷ euro, tương đương 230% GDP.

Trong thời gian gần đây, giới kinh tế - tài chính thế giới đều đang đổ dồn sự chú ý vào tình hình kinh tế Italia do khả năng vỡ nợ tăng cao kéo những hệ lụy trầm trọng gấp trăm lần Hy Lạp, thậm chí người ta còn nói đến

khả năng “phá sản của hệ thống đồng euro”. Bởi vì, Hy Lạp là nước có quy mô kinh tế bé nhỏ, chỉ chiếm khoảng 2% GDP của Eurozone-17, còn Italia là nước có nền kinh tế lớn thứ ba châu Âu, chỉ sau Đức, Pháp, tổng sản phẩm quốc nội (GDP) chiếm 12% GDP toàn Liên minh châu Âu, nhưng hiện là nước có mức tăng trưởng kinh tế thấp nhất châu Âu. Con số nợ nhà nước năm 2011 là 1.600 tỷ euro, chiếm khoảng 119% GDP. Năm 2011, nợ công khoảng 1.940 tỷ euro, đến tháng 12-2012 nợ công lên đến 2.014 tỷ euro, chiếm 126% GDP. 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 rớt giá thê thảm, cả châu Âu đang gióng lên hồi chuông báo động về nguy cơ vỡ nợ của Italia. Trước tình trạng đó, chính phủ các nước châu Âu đang ra sức giúp Italia tránh cảnh vỡ nợ. Lý do là vì kinh tế Italia lớn, đầu tư của nước ngoài vào thị trường Italia cũng quá nhiều, nếu Italia vỡ nợ thì hệ lụy quá lớn, sẽ ảnh hưởng đến toàn bộ Liên minh châu Âu bởi năm 1992, khi chưa có đồng euro, Italia đã vỡ nợ và Chính phủ Italia phải tuyên bố phá giá đồng lira.

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

Vấn đề nợ công ở các nước Châu Âu đều có những nguyên nhân riêng, nhưng về cơ bản vẫn xuất phát từ sự yếu kém về khả năng quản trị tài chính công dẫn đến sự chi tiêu của chính phủ lớn vượt qua khả năng kiểm soát. Bên cạnh đó việc quản lý và phân bổ các khoản thuế, vốn vay chưa đạt được hiệu quả trong hoạt động chi tiêu công cùng với chính sách tiền tệ không linh hoạt, tỷ giá lãi suất quá thấp đã tạo nên sự đổ vỡ về tài chính.

Có thể xem xét tình trạng đổ vỡ tài chính ở Hy Lạp là một ví dụ điển hình. Tình trạng thâm hụt ngân sách và gia tăng nợ công của Hy Lạp tăng lên là do nguồn thu ngân sách bị giảm sút cùng với sự ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu nổ ra năm 2008 đã kéo theo 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 thời gian sau đó còn giảm mạnh 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 1990, tỷ 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 kéo theo hoạt động đầu tư trong nước phụ thuộc vào các nguồn vốn từ bên ngoài, lợi tức trái phiếu cũng giảm liên tục đi gia nhập EU (1981) và tình trạng 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. Dân chúng mất niềm tin vào Chính phủ Hy Lạp do sự thiếu minh bạch trong các số liệu thống kê dẫn đến tình trạng các nhà đầu tư rút vốn ồ ạt đẩy các ngân hàng Hy Lạp rơi vào tình trạng không thể huy động vốn trên thị trường trong nước cũng như khu vực.

Về hiệu quả chi tiêu công ở Hy Lạp:

Mức chi tiêu công cao trong khi nguồn thu giảm sút là nguyên nhân chính dẫn đến thâm hụt ngân sách và gia tăng nợ công.

- Nguồn thu bị giảm sút, trong khi mức chi tiêu công cao được coi là nguyên nhân chính dẫn đến thâm hụt ngân sách và nợ công gia tăng. Mức chi tiêu của chính phủ Hy Lạp giai đoạn 2001 -2007 là 87% trong khi mức thu vào chỉ đạt 31% năm chủ yếu là do bộ máy công quyền công kênh, thiếu hiệu quả là tác nhân chính gây thâm hụt ngân sách. Có thể thấy rằng, chất lượng và số lượng dịch vụ của Hy Lạp giảm mạnh trong khi 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. Bên cạnh đó, Hy Lạp là một trong những nước được đánh giá là có tỷ lệ tham nhũng cao nhất EU, thiệt hại do tham nhũng gây ra chiếm

khoảng 8% GDP. Tham nhũng không chỉ gây ra trốn thuế mà còn làm tăng chi tiêu chính phủ do duy trì mức lương cao cho công chức và chi đầu tư xây dựng cơ bản thay vì nhằm vào các dự án tạo nhiều việc làm, nâng cao năng suất lao động. Nền kinh tế Hy Lạp yếu kém do ngân sách đầu tư vào những lĩnh vực không tạo ra việc làm và sản phẩm bên cạnh đó đồng Lương cao, đồng euro tăng giá đã kéo theo hệ quả tất yếu là cán cân thương mại thâm hụt triền miên. Năm 2008, do 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, chi tiêu công càng lớn thì 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 số tiền chi trả cho lương hưu khu vực công ở Hy Lạp tăng từ 11,5% GDP (2005) lên đến 24% GDP (2010).

Việc quản lý và sử dụng không hiệu quả các nguồn đầu tư nước ngoài đã dẫn đến khủng hoảng nợ công của Hy Lạp ngày càng trầm trọng. Tuy nhiên, việc thu hút đầu tư nước ngoài của Hy Lạp với lãi suất thấp diễn ra khi Hy Lạp gia nhập Eurozone năm 2001. Trong hơn một thập kỷ đó, Hy Lạp đã bán trái phiếu chính phủ để thu về hàng trăm tỷ đôla nhưng việc chi tiêu và đầu tư không hiệu quả, không lên kế hoạch trả nợ đã đẩy mức nợ công tăng cao vào làm mất khả năng quản lý tài chính cũng như điều hành ngân sách dẫn đến vỡ nợ công.

Nhìn lại có thể thấy nợ công ở Ailen cũng có những nguyên nhân tương tự như vỡ bong bóng bất động sản, khủng hoảng hệ thống ngân hàng như đã phân tích ở trên vào đúng thời điểm bị ảnh hưởng mạnh của khủng hoảng tài chính toàn cầu đã kéo hệ thống nợ công của Chính Phủ Ailen đi vào tình trạng mất kiểm soát.

Đối với trường hợp Bồ Đào Nha có một chút khác biệt so với Ailen và Hy Lạp. Tình trạng nợ công ở Bồ Đào Nha do nợ tư nhân và nợ nước ngoài gia tăng trong khi tình hình tài chính công yếu kém từ trước khi khủng hoảng tài chính toàn cầu xảy ra.

Nền kinh tế của Bồ Đào Nha vào giai đoạn 2000-2008 chỉ đạt mức trung 1.3% so với với 4-5% của Hy Lạp, Ailen, đây là một nền kinh tế có sức cạnh tranh kém nhất trong khu vực đồng Euro, nhưng lại phải chi trả phúc lợi cho người dân tương đương những nước Châu Âu có mức tăng trưởng cao. Chính vì vậy, khủng hoảng tài chính công ở Bồ Đào Nha xảy ra là một tất yếu do sự bất ổn về tài chính cùng với tỷ lệ tăng trưởng kinh tế chỉ đạt 1%/năm trong suốt đầu những năm đầu của thế kỷ XXI và cán cân thanh toán thâm hụt kéo dài.

Thực tế, hiện nay của Bồ Đào Nha 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 sở hay trì hoãn khi đáo nợ.

Tóm lại, như phân tích ở trên nguyên nhân dẫn đến tình trạng nợ công ở các nước Châu Âu đều xuất phát từ bên trong và bên ngoài của chính phủ các nước, nhưng đều xuất phát từ việc 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, kinh doanh chênh lệch lãi suất và các nhà điều hành ngân hàng đã giữ tổng lượng kỳ phiếu 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 ngân hàng gặp khó khăn, kéo theo mối tương quan nguy hiểm giữa rủi ro chính phủ và rủi ro ngân hàng. Ngoài ra còn do các nhà đầu cơ trong khu vực đồng euro đã mua các khoản nợ công ở các quốc gia ngoài khu vực đồng euro với tỷ lệ lãi suất ngang với khoản nợ của Đức đã làm mất đi những khoản bảo hiểm rủi ro thông thường, thâm hụt công quá mức gắn với tiềm lực tăng trưởng kém.

3. Các giải pháp khắc phục

Để khắc phục tình trạng khủng hoảng tài chính của các nước trong liên minh Châu Âu cần có sự đoàn kết và thống nhất hành động của các nước thành viên, đặc biệt là khu vực đồng tiền chung Eurozone-17 cùng với sự lãnh đạo của 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 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 mâu thuẫn, xung đột trong giải quyết khủng hoảng nợ, rơi vào chủ nghĩa biệt lập chỉ vì lợi ích quốc gia mà quên đi lợi ích cộng đồng.

Bên cạnh đó cần xác định mục tiêu ngắn hạn của các nước trong EU-27 và Eurozone-17, đặc biệt các nước nợ công như Bồ Đào Nha, Ailen, Italia, Hy Lạp, Tây Ban Nha cần tuân thủ nghiêm ngặt hàng loạt “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, giảm 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,...

Việc tăng cường vai trò của nhà nước trong kiểm tra, kiểm soát, giám sát chặt chẽ 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 là rất cần thiết cùng với kế hoạch 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. Ngoài ra, cần 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 và kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa giải pháp khắc khổ với thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Quá trình cải tổ, tái cấu trúc mạnh mẽ hệ thống tài chính - ngân hàng phải được thực hiện nghiêm ngặt theo Hiệp ước tăng trưởng và ổn định, siết chặt, tuân thủ Hiệp ước kỷ luật ngân sách, bảo đảm mức thâm hụt ngân sách dưới 3% GDP và nợ công dưới 60% GDP.

Việc xây dựng Quỹ bình ổn châu Âu (EFSE) và Cơ chế bình ổn châu Âu (EFSM). Phát hành trái phiếu châu Âu (Eurobond) và kế hoạch thực hiện tốt

chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ là rất cần thiết trong giai đoạn này. Bên cạnh đó, cần 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 “Chính phủ kinh tế” của EU với chức năng đưa ra chính sách tài khóa chung.

Ngoài ra, khu vực đồng tiền chung Euro cần có một kế hoạch dài hạn để 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 dần dần thay thế cho cơ chế đồng thuận.

4. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Thứ nhất, cần phải tái cấu trúc lại nền kinh tế đặc biệt là tái cấu trúc ở tất cả các khâu như đào tạo, quản lý, kinh tế, tài chính, ngân hàng, bảo đảm sự công khai hóa, minh bạch hóa, tái cấu trúc đầu tư công, tái cấu trúc các doanh nghiệp nhà nước... nhằm hạn chế những khuyết điểm mang tính hệ thống trong quản lý kinh tế của EU nói chung và của từng nước thành viên nói riêng. Bên cạnh đó cần phải có 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 khác sâu sắc.

Thứ hai, 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 các công cụ thực thi, kiểm soát rõ ràng. Hậu quả là việc chi 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 khống 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 bị thua lỗ. Đối với 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 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, giải thể sớm những doanh nghiệp nhà nước lớn làm ăn không hiệu quả, tránh để 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.

Thứ ba, cần tránh tình trạng vay nợ nước ngoài phục vụ hoạt động chi tiêu công ở mức cao như 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 đặc biệt trong hoàn cảnh tăng trưởng kinh tế thấp như trường hợp Hy Lạp, Bồ Đào Nha.

Thứ tư, 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 (theo số liệu của Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia, nợ 2008: 36,2% GDP, 2009: 41,9% GDP, 2010: 56,7% GDP và 2011: 58,7% GDP) và Các chỉ tiêu về nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia năm 2015 được tính trên cơ sở GDP năm 2015 do Tổng cục Thống kê công bố là 61%. Nợ công tăng nhanh trong bối cảnh ngân sách của Việt Nam luôn bị thâm hụt, buộc chính phủ phải vay 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 họ đã giải thích nguyên nhân khiến tỷ lệ nợ công ngày càng tăng lên do trong những năm qua, tỷ lệ đầu tư của Việt Nam tăng trung bình từ 40-42% GDP, trong đó khu vực công chiếm 45%. Tỷ 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, mà ở Việt Nam, nợ của doanh nghiệp nhà nước 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 khủng hoảng nợ công Hy Lạp, Ailen, Bồ Đào Nha, Italia, Tây Ban Nha nghiêm trọng 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, tình hình đó đang lan sang hệ thống ngân hàng, khiến ngân hàng các nước châu Âu bị hạ mức tín nhiệm, và đây cũng là bài học cảnh báo cho Việt Nam.

Theo các chuyên gia kinh tế, vấn đề nợ công ở Việt Nam có các nguyên nhân dẫn đến rủi ro nợ công như nguồn thu thuế, phí cao, tỷ giá và lãi suất ngân hàng, các điểm xếp hạng tín dụng và hệ quả của chính sách kinh tế dài hạn, những bất ổn của nền kinh tế và thị trường tài chính trong ngắn hạn. Chính vì vậy, Việt Nam cần có những giải pháp thực hiện kỷ luật nghiêm ngặt chính sách tài khóa: giảm thâm hụt ngân sách xuống 3%, ưu tiên kiểm soát chi, tạo điều kiện giảm thu, thu hẹp khu vực doanh nghiệp nhà nước, kế hoạch ổn định kinh tế vĩ mô để giảm rủi ro, đồng thời nâng cao chất lượng đầu tư công, thu hẹp đối tượng đầu tư công và đẩy mạnh sản xuất, tăng năng suất của nền kinh tế nhằm hạn chế nợ công.

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 quá mức cho phép đối với an sinh xã hội, 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 Ailen, Bồ Đào Nha, Hy Lạp).



TTBD ĐBDC

