

CHÍNH SÁCH CỦA HOA KỲ ĐỐI VỚI CUỘC KHỦNG HOẢNG TÀI CHÍNH - TIỀN TỆ CHÂU Á 1997-1998

Dương Quang Hiệp

Khoa Lịch sử, Trường Đại học Khoa học, Đại học Huế

Email: hiepkshue@gmail.com

Ngày nhận bài: 16/5/2023; ngày hoàn thành phản biện: 31/5/2023; ngày duyệt đăng: 26/6/2023

TÓM TẮT

Cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á diễn ra nghiêm trọng trong hai năm 1997-1998 đã có những tác động lớn tới nền kinh tế Hoa Kỳ. Thông qua các thiết chế tài chính quốc tế như Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới (WB), Hoa Kỳ đã có những động thái tích cực nhằm cứu trợ và phục hồi thị trường tài chính nói riêng và nền kinh tế các nước bị khủng hoảng nói chung. Tuy nhiên, Hoa Kỳ luôn gắn những lợi ích quốc gia của họ vào các chương trình và điều khoản viện trợ đối với một hay nhiều quốc gia đang lâm vào khủng hoảng. Điều này có thể được tìm thấy trong chính sách và giải pháp mà Hoa Kỳ đã thực thi nhằm đối phó với cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ châu Á trong những năm 1997 - 1998 và sau đó.

Từ khóa: Khủng hoảng, tài chính - tiền tệ, châu Á, Hoa Kỳ, chính sách.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ ở châu Á mở đầu bằng việc Thái Lan phá giá đồng baht vào ngày 02/7/1997 đã làm giảm đáng kể triển vọng tăng trưởng toàn cầu và làm xáo trộn các thị trường tài chính. Trong vòng chưa đầy một năm, châu Á đã chuyển đổi từ khu vực phát triển nhanh nhất thế giới thành khu vực phát triển chậm nhất. Đồng thời, khu vực trước đây được nhiều nhà đầu tư coi là mang lại cơ hội kinh doanh hấp dẫn nhất thì sau cuộc khủng hoảng, với những chính sách “thắt lưng buộc bụng” của các chính phủ ở châu Á tiến hành đã gây ra những hệ lụy không nhỏ đối với môi trường đầu tư mà phải sau nhiều năm mới khắc phục được. Sự sụt giá mạnh của các loại tiền tệ và thị trường chứng khoán của một số nền kinh tế Đông Á kể từ tháng 7/1997 đã ít nhiều gây thiệt hại cho một loạt các lợi ích chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ, bên cạnh những tác động bất lợi dự kiến đối với tăng trưởng kinh tế và thương mại của nước này. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi chỉ đi sâu tìm hiểu khía cạnh tác động của cuộc khủng hoảng đối với nền kinh tế và chính sách đối ngoại của Mỹ;

đồng thời chỉ ra được những chính sách và giải pháp mà Hoa Kỳ đã thực thi để bảo vệ tối đa các lợi ích kinh tế và đối ngoại của Mỹ vốn dĩ gắn bó khá chặt chẽ với các nền kinh tế ở khu vực châu Á-Thái Bình Dương.

2. NỘI DUNG

Cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á¹ bắt đầu bởi hai đợt giảm giá tiền tệ xảy ra từ đầu mùa hè năm 1997. Đợt đầu tiên là sự sụt giảm nghiêm trọng về giá trị

¹ Diễn biến chính cuộc khủng hoảng tài chính ở châu Á:

- Đầu tháng 5/1997: Nhật Bản gợi ý rằng có thể tăng lãi suất để bảo vệ đồng yên. Mối đe dọa không bao giờ thành hiện thực, nhưng nó thay đổi nhận thức của các nhà đầu tư toàn cầu, những người bắt đầu bán các đồng tiền Đông Nam Á và gây ra sự sụt giảm cả về tiền tệ và thị trường chứng khoán trong nước.

- Ngày 2/7/1997: Sau khi sử dụng 33 tỷ USD ngoại hối, Thái Lan công bố một đợt thả nổi có quản lý của đồng baht. Philippines can thiệp để bảo vệ đồng peso của mình.

- Ngày 18/7/1997: IMF phê duyệt gia hạn tín dụng cho Philippines trị giá 1,1 tỷ USD.

- Ngày 24/7/1997: Các đồng tiền châu Á rớt giá thảm hại. Thủ tướng Malaysia Mahathir công kích “những kẻ đầu cơ bất hảo” và sau đó chỉ đích danh nhà đầu tư tài chính George Soros.

- Ngày 13 - 14/8/1997: Đồng rupiah Indonesia chịu áp lực nghiêm trọng. Indonesia bãi bỏ hệ thống quản lý tỷ giá hối đoái của mình thông qua việc sử dụng một biên độ.

- Ngày 20/8/1997: Ban điều hành IMF đã phê duyệt gói hỗ trợ tài chính cho Thái Lan lên đến 2,9 tỷ SDRs (Quyền rút vốn đặc biệt - Special Drawing Rights), tương đương khoảng 4 tỷ USD trong thời gian 34 tháng. Tổng gói hỗ trợ song phương và đa phương dành cho Thái Lan lên tới 17,2 tỷ USD.

- Ngày 28/8/1997: Thị trường chứng khoán châu Á lao dốc: Manila giảm 9,3%, Jakarta 4,5%.

- Ngày 4/9/1997: Đồng peso, ringgit Malaysia và rupiah tiếp tục giảm.

- Ngày 20/9/1997: Thủ tướng Malaysia Mahathir nói với các đại biểu tham dự hội nghị thường niên của IMF/WB tại Hồng Kông rằng giao dịch tiền tệ là trái đạo đức và cần phải dừng lại.

- Ngày 21/9/1997: George Soros nói “Tiến sĩ Mahathir là một mối đe dọa đối với đất nước của ông ấy”.

- Ngày 8/10/1997: Đồng rupiah chạm mức thấp; Indonesia cho biết họ sẽ tìm kiếm sự hỗ trợ của IMF.

- Ngày 14/10/1997: Thái Lan công bố gói tăng cường lĩnh vực tài chính của mình.

- Từ ngày 20- 23/10/1997: Đồng đô la Hồng Kông bị tấn công đầu cơ; Hồng Kông tích cực bảo vệ tiền tệ của mình. Thị trường chứng khoán Hồng Kông giảm điểm, trong khi Phố Wall và các thị trường chứng khoán khác cũng bị ảnh hưởng nặng nề.

- Từ ngày 28/10/1997: Giá trị của đồng won Hàn Quốc giảm khi các nhà đầu tư bán cổ phiếu.

của đồng baht Thái Lan, đồng ringgit Malaysia, peso Philippines và đồng rupiah Indonesia. Khi các đồng tiền này ổn định, vòng thứ hai bắt đầu với áp lực giảm đối với đồng đô la Đài Loan, đồng won của Hàn Quốc, đồng real Brazil, đô la Singapore và đô la Hồng Kông. Các chính phủ đã chống lại sự yếu kém trong đồng tiền của họ bằng cách bán dự trữ ngoại hối và tăng lãi suất, do đó đã làm chậm tăng trưởng kinh tế và khiến chứng khoán sinh lãi trở nên hấp dẫn hơn so với cổ phiếu. Các cuộc khủng hoảng tiền tệ cũng đã bộc lộ những vấn đề nghiêm trọng trong lĩnh vực tài chính ngân hàng của các nền kinh tế châu Á đang gặp khó khăn. Cuộc khủng hoảng đã có những tác động nghiêm trọng ở cấp độ kinh tế vĩ mô, bao gồm việc giảm mạnh giá trị của tiền tệ, thị trường chứng khoán và giá tài sản khác của một số nước châu Á. Một số nước bị ảnh hưởng nặng nề hơn đã rơi vào tình trạng suy thoái trầm trọng. Indonesia là quốc gia phải gánh chịu những hậu quả nặng nề do cuộc khủng hoảng, tăng trưởng tổng sản phẩm quốc nội (GDP) của nước này giảm từ 4,7% năm 1997 xuống -13,1% năm

- Ngày 5/11/1997: IMF công bố gói bình ổn trị giá khoảng 40 tỷ USD cho Indonesia. Hoa Kỳ cam kết một khoản tín dụng dự phòng trị giá 3 tỷ USD.

- Từ ngày 3 - 24/11/1997: Công ty môi giới Nhật Bản Sanyo Securities, công ty chứng khoán lớn nhất Nhật Bản Yamaichi Securities và Hokkaido Takushoku Bank - 1 trong 10 ngân hàng lớn nhất Nhật Bản sụp đổ.

- Ngày 21/11/1997: Hàn Quốc thông báo rằng họ sẽ tìm kiếm sự hỗ trợ của IMF.

- Ngày 25/11/1997: Tại Hội nghị cấp cao APEC, các nhà lãnh đạo của 18 nền kinh tế châu Á - Thái Bình Dương đã thông qua một khuôn khổ đối phó với các cuộc khủng hoảng tài chính.

- Ngày 3/12/1997: Hàn Quốc và IMF nhất trí về gói hỗ trợ 57 tỷ USD.

- Ngày 5/12/1997: Malaysia áp dụng các cải cách cứng rắn để giảm thâm hụt cán cân thanh toán.

- Ngày 18/12/1997: Người Hàn Quốc bầu lãnh đạo đối lập Kim Dae-jung làm Tổng thống mới.

- Ngày 25/12/1997: IMF và các tổ chức khác cung cấp khoản vay 10 tỷ USD cho Hàn Quốc.

- Ngày 6/1/1998: Indonesia công bố ngân sách mới dường như không đáp ứng các điều kiện thất lưng buộc bụng của IMF. Giá trị của đồng rupiah giảm.

- Ngày 8/1/1998: IMF và Hàn Quốc đồng ý đảo nợ ngắn hạn trong 90 ngày.

- Ngày 12/1/1998: Tập đoàn đầu tư tài chính Peregrine Investments Holdings của Hồng Kông sụp đổ. Nhật Bản tiết lộ rằng các ngân hàng của họ có khoảng 580 tỷ USD các khoản vay khó đòi hoặc có vấn đề.

- Ngày 15/1/1998: IMF và Indonesia ký một thỏa thuận tăng cường cải cách kinh tế.

- Ngày 29/1/1998: Hàn Quốc và 13 ngân hàng quốc tế đồng ý chuyển 24 tỷ USD nợ ngắn hạn, đến hạn vào tháng 3-1998, thành các khoản vay được chính phủ bảo đảm.

- Ngày 31/1/1998: Hàn Quốc ra lệnh đóng cửa 10 trong số 14 ngân hàng thương mại yếu kém.

- Từ ngày 2/2/1998: Thị trường chứng khoán châu Á bắt đầu có dấu hiệu phục hồi. [Nguồn: Dick K.Nanto (1998), "The 1997-98 Asian Financial Crisis", *CRS Report No. 97-1021 E*, p.2]

1998. Cuộc khủng hoảng kinh tế sau đó đã dẫn đến sự sụp đổ của chế độ độc tài kéo dài ba thập niên của Tổng thống Suharto. GDP của Philippines giảm từ 5,2% xuống -0,5% trong cùng kỳ. Tăng trưởng GDP của Malaysia cũng giảm tương tự từ 7,3% năm 1997 xuống -7,4% năm 1998, trong khi của Hàn Quốc giảm từ 6,2% xuống -5,1%¹. Nhiều doanh nghiệp sụp đổ và hậu quả là hàng triệu người rơi xuống dưới mức nghèo khổ trong giai đoạn 1997-1998.

Một câu hỏi đặt ra là cách Hoa Kỳ nên ứng phó với cuộc khủng hoảng kinh tế và tài chính châu Á như thế nào đã trở thành một vấn đề gây chia rẽ lớn đối với Quốc hội, vì sự lãnh đạo của Hoa Kỳ chắc chắn đòi hỏi sự cam kết của một mức đáng kể tiền đóng thuế để theo đuổi các chính sách mà chính những tiền đề của nó phải chịu những quan điểm rất khác nhau. Dù muốn hay không, Hoa Kỳ, với tư cách là nền kinh tế lớn nhất và là kiến trúc sư chính của chế độ tài chính và thương mại quốc tế hiện nay, không thể tránh khỏi kỳ vọng rằng họ sẽ đảm nhận vai trò lãnh đạo, ngay cả khi Nhật Bản và Liên minh châu Âu (EU) được cho là có một đóng góp kinh tế lớn hơn trong kết quả của cuộc khủng hoảng. Mức độ mà Hoa Kỳ nên gánh vác gánh nặng lãnh đạo chính, phương hướng mà Hoa Kỳ nên lãnh đạo, và các quy định chính sách chính xác mà Hoa Kỳ nên ủng hộ, là những vấn đề gây tranh cãi gay gắt trong Quốc hội. Cuộc tranh luận càng trở nên sôi nổi hơn vì các vấn đề liên quan đến sự kết hợp phức tạp của các yếu tố khách quan, các lý thuyết kinh tế cạnh tranh và các cơ sở ý thức hệ không thể quy giản thành các kết quả có thể chứng minh được. Do đó, các nhà hoạch định chính sách và các nhà phân tích có xu hướng thúc đẩy các giải pháp mang màu sắc mạnh mẽ của niềm tin triết học và ý thức hệ cốt lõi của họ².

Cuộc khủng hoảng tài chính này được Chính phủ Hoa Kỳ quan tâm vì một số lý do: Đầu tiên, các nỗ lực giải quyết các vấn đề do IMF dẫn đầu với sự hợp tác của WB và Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) và cam kết tín dụng dự phòng từ Quỹ Bình ổn hối đoái (ESF) của Hoa Kỳ; Thứ hai, thị trường tài chính liên kết với nhau. Những gì diễn ra trên thị trường tài chính châu Á cũng ảnh hưởng đến thị trường Mỹ; Thứ ba, người Mỹ là những nhà đầu tư lớn trong khu vực, cả dưới hình thức công ty con của các công ty Mỹ và đầu tư vào các công cụ tài chính; Thứ tư, tình trạng hỗn loạn tiền tệ ảnh hưởng đến xuất nhập khẩu của Hoa Kỳ cũng như dòng vốn và giá trị của đồng USD Mỹ; thâm hụt thương mại của Hoa Kỳ tăng lên khi các nước này nhập khẩu ít hơn và xuất khẩu nhiều hơn; Thứ năm, cuộc khủng hoảng gây rối loạn kinh tế đang bộc lộ những yếu kém của nhiều tổ chức tài chính ở châu Á; một số đã phá sản. Các vấn đề

¹ Các số liệu được dẫn từ website của IMF tại địa chỉ <https://www.imf.org/en/Countries>.

² Richard P. Cronin (1998), *Asian Financial Crisis: An Analysis of U.S. Foreign Policy Interests and Options*, Congressional Research Service, The Library of Congress, p.32.

kinh tế của các nền kinh tế châu Á đang gặp khó khăn ảnh hưởng xấu đến Hoa Kỳ, Nhật Bản và những nước khác; Thứ sáu, khủng hoảng có thể cản trở tiến trình tự do hóa thương mại và đầu tư trong khuôn khổ Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC). Tuy nhiên, vào thời điểm tháng 7/1997 khi các nước ASEAN mà khởi đầu là Thái Lan rơi vào tình trạng khủng hoảng, mặc dù rất mong đợi sự trợ giúp từ phía Mỹ để vượt qua khó khăn nhưng chính quyền Tổng thống B.Clinton dường như đã lơ đi và chỉ tham gia trợ giúp thông qua IMF. Chỉ sau khi Hàn Quốc, Nhật Bản lần lượt lâm vào khủng hoảng (tháng 11/1997) và có nguy cơ ảnh hưởng xấu đến nền kinh tế thì Mỹ mới có những động thái nhằm khắc phục và giúp đỡ các nước ASEAN thoát ra khỏi khủng hoảng. Chính phủ Hoa Kỳ đưa chiến lược 4 điểm nhằm ổn định tình hình tài chính - tiền tệ ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương: 1. Ủng hộ cải cách kinh tế ở Đông Nam Á và Đông Á; 2. Phối hợp với các tổ chức tài chính quốc tế nhằm ổn định tài chính và khôi phục lòng tin của các nhà đầu tư tài chính, công nghiệp để thu hút vốn phục vụ cho việc phục hồi và tăng trưởng kinh tế; 3. Bảo đảm trên cơ sở song phương, dùng viện trợ tài chính nhân đạo và khi cần thiết, dùng viện trợ tài chính khẩn cấp; 4. Thúc giục Nhật Bản và các cường quốc kinh tế khác có biện pháp tích cực nhằm đạt được sự tăng trưởng toàn cầu¹. Để ngăn chặn thiệt hại kinh tế do khủng hoảng gây ra, các quốc gia bị ảnh hưởng đã đưa ra các biện pháp khắc phục. Bên cạnh đó, từ cuối năm 1997 đến đầu năm 1998, IMF đã cung cấp 36 tỷ USD để hỗ trợ các chương trình cải cách ở ba quốc gia bị thiệt hại nặng nề nhất - Indonesia, Hàn Quốc và Thái Lan. IMF đã hỗ trợ gói tài chính này như một phần của các gói hỗ trợ quốc tế với tổng trị giá gần 100 tỷ USD². Tuy nhiên, ở ba quốc gia này, sự do dự ban đầu của chính quyền trong việc đưa ra các cải cách và thực hiện các biện pháp khác để khôi phục lòng tin đã dẫn đến cuộc khủng hoảng trở nên tồi tệ hơn bằng cách gây ra sự sụt giảm trên thị trường tiền tệ và chứng khoán lớn hơn so với đánh giá hợp lý về các yếu tố cơ bản của nền kinh tế. Sự tăng vọt này trên thị trường tài chính đã làm trầm trọng thêm tình trạng hoảng loạn và gây thêm khó khăn cho cả lĩnh vực doanh nghiệp và tài chính. Đặc biệt, giá trị nội tệ của nợ nước ngoài tăng mạnh.

¹ Lê Khương Thùy (2003), *Chính sách của Hoa Kỳ đối với ASEAN trong và sau Chiến tranh lạnh*, Nxb.Khoa học xã hội, Hà Nội, tr.241.

² IMF Staff (1998), "The Asian Crisis: Causes and Cures", *Finance & Development*, June, Volume 35, Number 2, p.19.

Bảng 1. Các gói hỗ trợ tài chính dành cho 3 nước: Thái Lan, Indonesia, Hàn Quốc

Đơn vị: tỷ USD

Quốc gia	Thái Lan	Indonesia	Hàn Quốc
Ngày phê duyệt	20/8/1997	5/10/1997	4/12/1997
Tổng số cam kết	17,2	40	57
IMF	3,9	10,1	21
Hoa Kỳ	Không	3,0	5,0
WB	1,5	4,5	10,0
Ngân hàng Phát triển châu Á	1,2	3,5	4,0
Ngân hàng Nhật Bản	4,0	5,0	10,0
Khác	6,6	26,0	7,0

Nguồn: International Monetary Fund, "Dialogue Database", *Wall Street Journal*, *Financial Times*.

Quốc hội Hoa Kỳ xem xét cuộc khủng hoảng tài chính châu Á trong 3 bối cảnh lập pháp rộng rãi. Đầu tiên là về nguồn tài chính và phạm vi hoạt động của IMF. Điều này bao gồm luật cung cấp cho IMF việc tăng hạn ngạch hoặc đăng ký vốn, Thỏa thuận mới để vay, phân bổ SDRs¹ và sửa đổi Điều khoản Thỏa thuận của IMF. Bối cảnh lập pháp thứ hai là trong tác động của cuộc khủng hoảng đối với nền kinh tế Mỹ và các tổ chức tài chính Mỹ. Các nhà kinh tế dự báo sự sụt giảm tăng trưởng của Mỹ và thâm hụt thương mại của Mỹ tăng lên vì khủng hoảng. Bối cảnh thứ ba là nỗ lực tự do hóa thương mại và đầu tư trên thế giới².

Cuộc khủng hoảng tài chính châu Á đã có những tác động đáng kể đến nền kinh tế Mỹ cả trên phương diện vĩ mô lẫn vi mô. Về kinh tế vĩ mô, nó ảnh hưởng đến tốc độ tăng trưởng của Hoa Kỳ, lãi suất, cán cân thương mại và các biến số liên quan...

¹ Special Drawing Rights - Quyền rút vốn đặc biệt, được IMF đặt ra năm 1969 theo đề nghị của 10 nước trong Câu lạc bộ Paris gồm: Bỉ, Canada, Pháp, Italy, Nhật Bản, Hà Lan, Thụy Điển, Anh, Mỹ, Đức như một dạng tài sản dự trữ quốc tế. Tuy nhiên phải đến năm 1973, khi hệ thống lãi suất cố định Bretton Woods sụp đổ, SDRs mới được IMF định nghĩa lại như một rổ tiền tệ. Về bản chất, SDRs không phải là một loại tiền tệ cụ thể như đồng đô la Mỹ, đồng yên của Nhật hay đồng nhân dân tệ của Trung Quốc,... mà SDRs được biết đến như một dạng tài sản dự trữ của quốc gia thành viên, một đơn vị quy đổi. Với SDRs, quốc gia thành viên có thể bổ sung trực tiếp vào dự trữ ngoại hối nhà nước, cho các quốc gia thành viên khác vay hoặc đổi lấy "ngoại tệ tự do sử dụng" phục vụ nhu cầu dự trữ ngoại hối nhà nước của mình.

² Dick K.Nanto (1998), *Tlđđ*, p.9.

Ở cấp độ kinh tế vi mô, nó ảnh hưởng đến các ngành cụ thể, mỗi ngành theo một cách khác nhau tùy thuộc vào mối quan hệ của chúng với các nền kinh tế châu Á đang gặp khó khăn. Vào thời điểm cuộc khủng hoảng xảy ra, các nhà kinh tế dự báo tốc độ tăng trưởng kinh tế của Hoa Kỳ sẽ chậm lại, 3,8% năm 1997 và giảm xuống còn 2,8% năm 1998¹. Bắt đầu từ cuối tháng 10/1997, cuộc khủng hoảng đã có tác động trên toàn thế giới, vào ngày hôm đó đã gây ra phản ứng lớn ở Phố Wall với chỉ số công nghiệp trung bình Dow Jones giảm 554,26 điểm hay 7,18%, mức giảm điểm lớn nhất trong lịch sử, khiến thị trường chứng khoán phải tạm ngừng giao dịch².

Cơ chế mà nền kinh tế vĩ mô của Hoa Kỳ bị ảnh hưởng là thông qua thương mại và dòng vốn. Giá trị của đồng won Hàn Quốc, rupiah Indonesia, đô la Singapore, baht Thái, peso Philippines, yên Nhật, đô la Đài Loan và các đồng tiền châu Á khác (ngoại trừ đô la Hồng Kông và nhân dân tệ Trung Quốc) giảm giá kết hợp với tốc độ tăng trưởng chậm lại và khó khăn tài chính của các ngân hàng và tập đoàn sản xuất ở các nước này được cho là sẽ làm gia tăng thâm hụt thương mại của Mỹ. Ở các nước châu Á, tác động tức thời của việc thay đổi giá trị đồng tiền và dòng vốn là giảm thâm hụt thương mại, và trong một số trường hợp, tạo ra thặng dư thương mại. Điều này đã xảy ra ở Hàn Quốc. Phần lớn thặng dư thương mại gia tăng đối với châu Á có khả năng đến với Hoa Kỳ.

Cơ chế kinh tế vĩ mô thứ hai mà cuộc khủng hoảng tài chính châu Á ảnh hưởng đến nền kinh tế Mỹ là thông qua các dòng vốn. Khi khủng hoảng lây lan, các ngân hàng và tập đoàn châu Á bắt đầu đối mặt với những khó khăn tài chính nghiêm trọng, một mối lo ngại xuất hiện ở Hoa Kỳ rằng những người châu Á nắm giữ tài sản tài chính của Mỹ, đặc biệt là chứng khoán Kho bạc Hoa Kỳ (United States Treasury Security, hay gọi đơn giản là Treasurys), có thể bị buộc phải rút họ ra khỏi nền kinh tế Hoa Kỳ để tạo ra nhiều tiền mặt cần thiết. Tuy nhiên, điều này đã không xảy ra. Cả nhà đầu tư Mỹ và nhà đầu tư nước ngoài đều rút vốn lưu động (bằng cách bán chứng khoán và không chuyển khoản vay) khỏi các nước châu Á gặp khó khăn và chuyển chúng vào Hoa Kỳ. Điều này đã làm giảm bớt áp lực tăng lãi suất của Mỹ và có khả năng tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế Mỹ.

Cho đến đầu năm 1998, IMF đã thu xếp các gói hỗ trợ cho Thái Lan, Indonesia và Hàn Quốc, đồng thời mở rộng và tăng cường tín dụng cho Philippines để hỗ trợ tỷ giá hối đoái và các chính sách kinh tế khác của nước này. Gói hỗ trợ cho Thái Lan là 17,2 tỷ USD, cho Indonesia khoảng 40 tỷ USD và cho Hàn Quốc là 57 tỷ USD. Hoa Kỳ cam kết 3 tỷ USD cho Indonesia và 5 tỷ USD cho Hàn Quốc từ ESF như một khoản tín

¹ Dick K.Nanto (1998), Tlđđ, p.9.

² David Richardson (1998), "Asian Financial Crisis", *Current Issues Brief*, Department of the Parliamentary Library, No. 23 1997-98, p.1.

dụng dự phòng có thể được khai thác trong trường hợp khẩn cấp. Một điểm đáng lưu ý ở đây là các gói hỗ trợ của IMF gần như tuân theo các yêu cầu của Tu chính án Frank-Sanders (1994) của Hoa Kỳ. Trong số các điều khoản của nó, Tu chính án Frank-Sanders yêu cầu Bộ Tài chính Hoa Kỳ chỉ đạo các Giám đốc điều hành Hoa Kỳ của các tổ chức tài chính quốc tế (chẳng hạn như IMF và WB) sử dụng tiếng nói và lá phiếu của Hoa Kỳ để thúc giục các tổ chức tương ứng thông qua các chính sách khuyến khích các nước đi vay đảm bảo các quyền của người lao động được quốc tế công nhận và đưa các quyền đó vào như một phần không thể thiếu trong đối thoại chính sách và điều kiện của tổ chức với mỗi nước đi vay. Trong lời khai trước Ủy ban Ngân hàng Hạ viện vào tháng 11/1997, Bộ Tài chính Hoa Kỳ chỉ ra rằng họ đã “lên tiếng trong nội bộ WB và IMF, trong việc thúc đẩy các mục đích của Tu chính án Frank-Sanders”¹.

Cục Dự trữ Liên bang Hoa Kỳ (FED) tuyên bố rằng tác động lây lan của sự yếu kém trong một nền kinh tế lan sang các nền kinh tế khác đã gây phiền hà cho nước Mỹ. Nếu một nền kinh tế gặp vấn đề, các nhà đầu tư tìm kiếm các nền kinh tế khác có thể có lỗ hổng tương tự. Kết quả là áp lực lên tỷ giá hối đoái hoặc giảm giá trị cổ phiếu có thể được bảo đảm bởi các nguyên tắc kinh tế cơ bản. Ngay cả Hồng Kông với kho dự trữ ngoại hối dồi dào, tài khoản bên ngoài cân bằng và hệ thống tài chính tương đối vững mạnh cũng không tránh khỏi áp lực như vậy².

Như đã nói ở trên, Quốc hội Hoa Kỳ xem xét cuộc khủng hoảng tài chính châu Á trong 3 bối cảnh lập pháp rộng rãi, trong đó có việc xem xét nguồn tài chính và phạm vi hoạt động của IMF và các tổ chức tài chính quốc tế khác, bao gồm luật cung cấp cho IMF việc tăng hạn ngạch hoặc đăng ký vốn, Thỏa thuận mới để vay, phân bổ SDRs và sửa đổi Điều khoản Thỏa thuận của IMF. Điều quan trọng nhất trong số này là yêu cầu tăng đóng góp vốn của Mỹ cho IMF, nghĩa là tăng cái gọi là “hạn ngạch”. Hạn ngạch cung cấp cho IMF các nguồn tài chính để từ đó mở rộng các khoản vay cho các nước gặp khó khăn về kinh tế. Ngoài việc xác định quy mô vốn của IMF và đóng góp của các thành viên, hạn ngạch cũng xác định quyền biểu quyết của một quốc gia thành viên, khả năng tiếp cận các khoản vay của IMF và tỷ trọng của quốc gia đó trong bất kỳ phân bổ SDRs nào. Do đó, hạn ngạch là yếu tố cơ bản đối với hoạt động của IMF³. Vào ngày 21/9/1997, Ủy ban lâm thời của IMF đã công bố một thỏa thuận tăng hạn ngạch chung của IMF lên 45%. Điều này đã được hoàn thành vào cuối tháng 12/1997 và được thông qua vào ngày 6/2/1998. Tổng hạn ngạch của IMF sẽ tăng từ khoảng 146 tỷ SDRs (khoảng 197 tỷ USD vào ngày 9/4/1998) lên 212 tỷ SDRs (287 tỷ

¹ Dick K.Nanto (1998), Tlđđ, p.7.

² Alan Greenspan (1998), “The current Asia crisis and the dynamics of international finance” tại <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/testimony/1998/19980130.htm>.

³ Dick K.Nanto (1998), Tlđđ, p.18.

USD). Hạn ngạch của Hoa Kỳ sẽ tăng 40%, từ 26,5 tỷ SDRs (35,8 tỷ USD) lên 37,1 tỷ SDRs (50,2 tỷ USD), tăng khoảng 14,4 tỷ USD¹. Hoa Kỳ sẽ giữ quyền phủ quyết đối với các quyết định quan trọng của IMF, bao gồm bất kỳ quyết định nào về việc tăng hạn ngạch, phân bổ SDRs hoặc sửa đổi các Điều khoản Thỏa thuận của IMF. Hoa Kỳ cũng sẽ tiếp tục là cổ đông lớn nhất của IMF, một vị trí giúp nước này có tiếng nói đáng kể trong các quyết định và hoạt động của IMF. Ngoài yêu cầu chấp thuận sự tham gia của Hoa Kỳ trong việc tăng hạn ngạch, Quốc hội sẽ được yêu cầu xem xét lại và phê duyệt “Các thỏa thuận mới về vay” (NAB - New Arrangements to Borrow). NAB là một thỏa thuận về hạn mức tín dụng trung hạn mà IMF có thể vay để bổ sung nguồn lực của mình trong trường hợp xảy ra khủng hoảng tài chính quốc tế. Chúng được đề xuất sau cuộc khủng hoảng đồng peso Mexico năm 1994. Cam kết với NAB từ 25 bên tham gia lên tới 34 tỷ SDR, tăng lên khoảng 46 tỷ USD ở thời điểm năm 1998. Phần của Hoa Kỳ trong NAB tổng cộng là 6.712 SDR (9 tỷ USD), bao gồm 4.250 triệu SDR (5,7 tỷ USD) đã được ủy quyền và phân bổ trước năm 1983 để Hoa Kỳ tham gia vào “Các thỏa thuận chung về vay nợ” (GAB - General Arrangements to Borrow)². Theo Đạo luật Thỏa thuận Bretton Woods, cả việc tăng hạn ngạch của Hoa Kỳ trong IMF và sự tham gia của Hoa Kỳ trong NAB đều phải được Quốc hội Hoa Kỳ cho phép. Ngoài ra, cách xử lý ngân sách hiện tại của Hoa Kỳ yêu cầu cả hai đều phải được phân bổ.

Trong một diễn biến khác, các nước phải gánh chịu khủng hoảng nếu muốn nhận được sự trợ giúp từ IMF thì phải thực hiện theo những điều kiện hết sức ngặt nghèo từ tổ chức này như mở cửa thị trường, cải cách các thể chế tài chính và có những thay đổi mang tính cơ bản cơ cấu kinh tế mà vốn dĩ gây ra những khó khăn đối với các nước vừa mới trải qua khủng hoảng. Để đáp ứng điều kiện của các gói hỗ trợ của IMF, Thái Lan phải cam kết duy trì dự trữ ngoại hối ở mức 23 tỷ USD năm 1997 và 25 tỷ USD năm 1998, giảm thâm hụt tài khoản vãng lai xuống khoảng 5% GDP năm 1997 và 3% GDP năm 1998, đồng thời thể hiện ngân sách thặng dư bằng 1% GDP trong năm tài chính 1998. Đối với Indonesia, IMF đã công bố một gói hỗ trợ vào ngày 05/11/1997 với tổng trị giá 40 tỷ USD, bao gồm: Khoản tín dụng dự phòng của IMF trị giá 7,338 tỷ SDR (khoảng 10,14 tỷ USD) với 2,2 tỷ SDR (khoảng 3,04 tỷ USD) có sẵn ngay lập tức và các khoản giải ngân tiếp theo sau ngày 15/3/1998, với điều kiện là các mục tiêu nhất định đã được đáp ứng; hỗ trợ kỹ thuật và các khoản vay từ WB trị giá 4,5 tỷ USD, hỗ trợ kỹ thuật và khoản vay từ ADB trị giá 3,5 tỷ USD, và 5 tỷ USD từ dự trữ dự phòng của Indonesia. Ngoài ra, một số quốc gia hoặc cơ quan quản lý tiền tệ khác đã cam kết cung cấp dòng tài trợ bổ sung thứ hai “trong trường hợp các tình huống bên ngoài bất lợi không lường trước được tạo ra nhu cầu về các nguồn bổ sung để bổ sung cho dự trữ của Indonesia và các nguồn do IMF cung cấp” (trong đó Nhật Bản là 5,0 tỷ USD,

¹ Dick K.Nanto (1998), Tlđđ, p.18.

² Dick K.Nanto (1998), Tlđđ, p.18-19.

Singapore 5 tỷ USD, Hoa Kỳ 3 tỷ USD và 1 tỷ USD mỗi nước từ Australia, Malaysia, Trung Quốc và Hồng Kông¹. Đổi lại, Indonesia được IMF yêu cầu tái cơ cấu một số ngân hàng, dỡ bỏ độc quyền gần như của chính phủ đối với tất cả các mặt hàng (trừ gạo), cắt giảm trợ cấp nhiên liệu, tăng giá điện, tăng tính minh bạch của chính sách công và quy trình lập ngân sách, đẩy mạnh cổ phần hóa và cải cách doanh nghiệp nhà nước nhưng không bắt buộc phải thay đổi chính sách quốc gia về sản xuất ô tô hoặc chương trình phát triển máy bay. Còn đối với Hàn Quốc, để đổi lấy việc chấp nhận các khoản vay khẩn cấp của IMF, nước này phải đồng ý với một số điều kiện và cải cách nhằm củng cố nền kinh tế của mình. Về mặt kinh tế vĩ mô, các điều kiện bao gồm: giảm thâm hụt tài khoản vãng lai xuống không quá 1% GDP cho năm 1998 và 1999 (khoảng 5 tỷ USD); giới hạn tỷ lệ lạm phát hàng năm ở mức 5% vào năm 1998 và 1999; xây dựng dự trữ quốc tế lên hơn hai tháng nhập khẩu vào cuối năm 1998, và thừa nhận rằng tăng trưởng kinh tế (tính theo GDP) năm 1998 có thể sẽ giảm từ 6% xuống còn khoảng 3%².

Về tái cơ cấu tài chính, IMF yêu cầu tái cơ cấu toàn diện và củng cố hệ thống tài chính của Hàn Quốc để làm cho hệ thống này trở nên lành mạnh, minh bạch và hiệu quả hơn. Tuy nhiên, chính những biện pháp ngặt nghèo đó lại là cơ hội to lớn cho các tập đoàn đa quốc gia của Hoa Kỳ. Sau khi cuộc khủng hoảng tài chính kết thúc, nhiều vụ thôn tính các công ty, tập đoàn ở Đông Nam Á đã diễn ra đến từ các tập đoàn tài chính, công nghiệp khổng lồ của Mỹ: Citi Bank mua hết cổ phần của First Bangkok Bank, General Motors đã mua nốt 40% cổ phần của cổ đông Indonesia trong một công ty hợp doanh với 60% vốn cổ phần của Mỹ³...Thậm chí ở Indonesia, khủng hoảng kinh tế đã dẫn đến khủng hoảng chính trị nghiêm trọng⁴, tạo cơ hội cho Mỹ can thiệp vào công việc nội bộ của nước này.

¹ Dick K.Nanto (1998), *Tlđđ*, p.6.

² Dick K.Nanto (1998), *Tlđđ*, p.7.

³ Lê Khương Thùy (2003), *Chính sách của Hoa Kỳ đối với ASEAN trong và sau Chiến tranh lạnh*, Sđđ, tr.242.

⁴ Sau các cuộc biểu tình lớn và tình trạng thị trường hỗn loạn trên khắp đất nước vì sợ đồng tiền tiếp tục giảm giá, Tổng thống Suharto đã ký một thỏa thuận cho vay mới với IMF vào ngày 15/1/1998, liên quan đến việc loại bỏ độc quyền và trợ cấp nhà nước để cắt giảm chi tiêu và nợ nước ngoài. Nhưng việc tổng thống từ chối thực hiện một số yêu cầu đã khiến IMF phải giữ lại một số khoản viện trợ. Sau các cuộc bạo loạn vì không mua được lương thực tiếp tục trên khắp đất nước, một thỏa thuận thứ ba đã đạt được vào tháng 4, với việc IMF cho phép chính phủ cung cấp trợ cấp lương thực và nhiên liệu để đổi lấy sự nhượng bộ của Suharto trong việc đóng cửa nhiều ngân hàng mất khả năng thanh toán. Nhưng tình trạng hỗn loạn dân sự, cũng như giá lương thực và năng lượng tăng vọt, cuối cùng lại là yếu tố then chốt buộc Suharto phải từ bỏ quyền lực sau 32 năm cầm quyền [Alan Beattie (2008), "Suharto and the crisis of Asian crony

Xét về lợi ích an ninh, cuộc khủng hoảng tài chính ở châu Á không thực sự gây ra các mối đe dọa trực tiếp đối với lợi ích an ninh của Hoa Kỳ, nhưng các mối đe dọa gián tiếp có thể là đáng kể nếu các quốc gia bị ảnh hưởng trải qua tình trạng bất ổn chính trị nội bộ gây mất ổn định. Trong bài diễn văn Thông điệp Liên bang ngày 27/01/1998, Tổng thống B.Clinton đã khẳng định mối liên hệ chặt chẽ giữa sự ổn định ở châu Á và các lợi ích an ninh của Hoa Kỳ. Theo một ấn phẩm của Đại học Quốc phòng, hơn một nửa hàng hóa thế giới bằng hàng hải đều đi qua eo biển Malacca, Sunda hoặc Lombok và qua quần đảo Trường Sa ở Biển Đông, bao gồm hơn một nửa số siêu tàu chở dầu trên thế giới¹. Một sự đổ vỡ chính trị hoặc đấu tranh quyền lực vũ trang ở Indonesia có thể nhấn chìm Singapore và các quốc gia khác trong khu vực trong làn sóng người tị nạn, khuyến khích những người ly khai trong khu vực, hoặc đánh thức lại yêu sách của những người đòi ly khai trên đảo Borneo, Sabah và Sarawak. Về mặt lý thuyết, một cuộc xung đột nội bộ của Indonesia có thể làm gián đoạn quá trình tự do đi lại của các tàu thương mại và tàu Hải quân Hoa Kỳ qua các eo biển quan trọng với giao thương quốc tế là Sunda và Lombok, đồng thời gây nguy hiểm cho sự an toàn của hàng nghìn người Mỹ xa xứ và hàng tỷ USD đầu tư của người Mỹ². Việc gián đoạn sản xuất dầu ở Indonesia có thể có thể làm xáo trộn thị trường dầu mỏ toàn cầu.

Quan điểm và cách thực thi chính sách không can thiệp lúc cuộc khủng hoảng mới bắt đầu và trợ giúp các nước châu Á thông qua IMF khi cuộc khủng hoảng trầm trọng của Mỹ cũng đã thể hiện một sự thiếu cam kết và làm dấy lên những nghi ngại của một số đồng minh Mỹ trong khu vực. Minh chứng rõ nét nhất là Thái Lan - đồng minh lâu đời và thân cận của Mỹ ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Thái Lan là quốc gia phải gánh chịu những thiệt hại nặng nề nhất do cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ gây ra. Vào ngày 02/7/1997, Thái Lan đã phá giá đồng tiền của mình so với đồng USD Mỹ. Diễn biến này kéo theo nhiều tháng áp lực đầu cơ đã làm cạn kiệt đáng kể nguồn dự trữ ngoại hối chính thức của Thái Lan, đánh dấu sự khởi đầu của một cuộc khủng hoảng tài chính sâu rộng trên phần lớn khu vực Đông Á. Trong những tháng tiếp theo, thị trường tiền tệ, vốn chủ sở hữu và bất động sản của Thái Lan suy yếu hơn nữa khi những khó khăn của nó phát triển thành một cuộc khủng hoảng cán cân thanh toán và ngân hàng kép. Malaysia, Philippines, Indonesia, Hàn Quốc, Nhật Bản và Hồng Kông cũng nhanh chóng rơi vào vòng xoáy khủng hoảng. Để đối phó với cuộc khủng hoảng lan rộng, cộng đồng quốc tế đã huy động các khoản vay lớn với tổng trị giá 118 tỷ USD cho Thái Lan, Indonesia và Hàn Quốc, đồng thời thực hiện các hành

capitalism, January 1998" tại <https://www.ft.com/content/f503fa82-5159-11dd-b751-000077b07651>].

¹ John H. Noer (1996), "Southeast Asian Chokepoints: Keeping Sea Lines of Communication Open", *Strategic Forum*, No. 98, December, Institute of National Strategic Studies, Table 1, p.3.

² Richard P. Cronin (1998), *Tlđđ*, p.24.

động khác để ổn định tình hình tài chính ở các quốc gia bị ảnh hưởng nặng nề nhất¹. Hỗ trợ tài chính chủ yếu đến từ IMF, WB, ADB và các chính phủ ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương, châu Âu và Hoa Kỳ. Chiến lược cơ bản là giúp các nước gặp khủng hoảng xây dựng lại vùng đệm dự trữ chính thức và dành thời gian cho việc điều chỉnh chính sách nhằm khôi phục lòng tin và ổn định nền kinh tế, đồng thời giảm thiểu sự gián đoạn lâu dài trong quan hệ giữa các nước đi vay với các chủ nợ bên ngoài. Các quốc gia bị khủng hoảng, đặc biệt là Thái Lan mặc dù rất mong đợi sự trợ giúp từ phía Mỹ để vượt qua khó khăn nhưng chính quyền Tổng thống B.Clinton dường như đã lờ đi và chỉ tham gia trợ giúp thông qua IMF. Một số chính khách Thái Lan đã thất vọng việc Hoa Kỳ đã không có những động thái rõ ràng để hỗ trợ Thái Lan sau cuộc khủng hoảng tàn khốc và dấy lên những nghi ngại về quan hệ đồng minh thân cận Mỹ - Thái. Sau cuộc khủng hoảng, chính phủ của Thủ tướng Chuan Leekpai đã cố gắng giảm thiểu sự phụ thuộc vào an ninh bằng cách giảm cam kết liên minh với Mỹ và đầu tư vào các chiến lược thay thế để cải thiện khả năng phòng thủ của Thái Lan.

3. KẾT LUẬN

Như vậy có thể thấy, cuộc khủng hoảng tài chính nghiêm trọng diễn ra trong hai năm 1997 - 1998 ở khu vực châu Á, trong đó có nhiều quốc gia Đông Nam Á đã có những tác động tới nền kinh tế Hoa Kỳ. Thông qua IMF và một vài tổ chức tài chính quốc tế khác mà Mỹ luôn là quốc gia có đóng góp lớn nhất, Hoa Kỳ đã có những động thái tích cực nhằm cứu trợ và phục hồi thị trường tài chính nói riêng và nền kinh tế các nước bị khủng hoảng nói chung. Tuy nhiên, do có vai trò rất lớn trong các định chế tài chính quốc tế này nên Mỹ luôn gắn những lợi ích quốc gia vào các chương trình và điều khoản viện trợ đối với một hay nhiều quốc gia đang lâm vào khủng hoảng. Điều khoản đảm bảo các quyền của người lao động được quốc tế công nhận và đưa các quyền đó vào như một phần không thể thiếu trong đối thoại chính sách của tổ chức với mỗi nước đi vay và quyết định vấn đề tăng giảm hạn ngạch trong IMF đã cho thấy rõ điều đó. Nói cách khác, Hoa Kỳ xem tất cả các tổ chức, trong đó có IMF và WB, như công cụ của chính sách đối ngoại được sử dụng cho mục đích và mục tiêu cụ thể của mình; đồng thời đạt được mục tiêu tự do hóa thương mại có lợi cho Mỹ, đưa nền kinh tế khu vực ASEAN nói riêng và châu Á - Thái Bình Dương nói chung vào sự kiểm soát của Mỹ.

¹ FED (2013), *Asian Financial Crisis* tại <https://www.federalreservehistory.org/essays/asian-financial-crisis>.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Alan Beattie (2008), "Suharto and the crisis of Asian crony capitalism, January 1998" tại <https://www.ft.com/content/f503fa82-5159-11dd-b751-000077b0765>.
- [2]. Richard P. Cronin (1998), *Asian Financial Crisis: An Analysis of U.S.Foreign Policy Interests and Options*, Congressional Research Service, The Library of Congress.
- [3]. FED (2013), *Asian Financial Crisis* tại <https://www.federalreservehistory.org/essays/asian-financial-crisis>.
- [4]. Alan Greenspan (1998), "The current Asia crisis and the dynamics of international finance" tại <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/testimony/1998/19980130.htm>.
- [5]. IMF Staff (1998), "The Asian Crisis: Causes and Cures", *Finance & Development*, June, Volume 35, Number 2.
- [6]. Dick K.Nanto (1998), "The 1997-98 Asian Financial Crisis", *CRS Report* No. 97-1021 E.
- [7]. John H. Noer (1996), "Southeast Asian Chokepoints: Keeping Sea Lines of Communication Open", *Strategic Forum*, No. 98, December, Institute of National Strategic Studies, Table 1.
- [8]. David Richardson (1998), "Asian Financial Crisis", *Current Issues Brief*, Department of the Parliamentary Library, No. 23 1997-98.
- [9]. Lê Khương Thùy (2003), *Chính sách của Hoa Kỳ đối với ASEAN trong và sau Chiến tranh lạnh*, Nxb.Khoa học xã hội, Hà Nội.

THE UNITED STATES' POLICY TO THE MONETARY AND FINANCIAL CRISIS IN ASIA FROM 1997 TO 1998

Duong Quang Hiep

University of Sciences, Hue University

Email: hiepkshue@gmail.com

ABSTRACT

The Asian financial and monetary crisis that took place seriously in 1997 - 1998 had strong impacts on the US economy. Through international financial institutions such as the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (WB), the United States has taken active steps to rescue and restore the financial market in Asian countries. However, the United States has always attached its national interests to the programs and provisions of aid to one or more countries in crisis. This can be found in the policies and solutions that the United States implemented in response to the Asian financial crisis in the years 1997 - 1998 and after.

Keywords: Crisic, fiscal and monetary, Asia, the United States, policy.



Duong Quang Hiep sinh ngày 28/3/1978 tại Thừa Thiên Huế. Ông nhận bằng cử nhân năm 2000 tại Trường Đại học Khoa học, Đại học Huế và bằng thạc sĩ năm 2005 tại Trường Đại học Sư phạm, Đại học Huế. Năm 2016, ông nhận bằng tiến sĩ tại Trường Đại học Khoa học, Đại học Huế. Hiện ông đang công tác tại Khoa Lịch sử, Trường Đại học Khoa học, Đại học Huế.

Lĩnh vực nghiên cứu: Lịch sử quan hệ quốc tế của Việt Nam hiện đại, Lịch sử và chính sách đối ngoại Mỹ, Lịch sử, văn hóa Mỹ Latinh...