

Tổng quan

Ngăn chặn thành công: Đại dịch cho tới nay cơ bản đã được ngăn chặn tại khu vực Đông Á và Thái Bình Dương (ĐA-TBD), chỉ trừ ở In-đô-nê-xia và Phi-líp-pin, tuy vẫn là mối đe dọa ở một số quốc gia khác, gần đây nhất là My-an-ma. Các quốc gia ngăn chặn được dịch bệnh đã sử dụng các biện pháp hạn chế đi lại, kết hợp với các chiến lược dựa trên xét nghiệm và thông tin truyền thông để khuyến khích hành vi phòng ngừa.

Căng thẳng kinh tế: Đại dịch lần này và các nỗ lực ngăn chặn lây lan khiến cho hoạt động kinh tế bị hạn chế đáng kể. Khó khăn trong nước kết hợp với suy giảm trên toàn cầu do đại dịch gây ra ảnh hưởng nặng nề đến các nền kinh tế khu vực ĐA-TBD do sự phụ thuộc vào thương mại và du lịch. Tình hình chung ở các quốc gia phụ thuộc vào hiệu quả ngăn chặn đại dịch và nguy cơ với các cú sốc bên ngoài ở từng quốc gia. Sản lượng suy giảm 1,8% ở Trung Quốc trong nửa đầu của năm còn sản lượng của các quốc gia còn lại trong khu vực giảm bình quân 4,0%. Cú sốc COVID-19 dự kiến sẽ gia tăng số người sống trong cảnh đói nghèo trong khu vực lên 38 triệu người trong năm 2020 – bao gồm 33 triệu người đáng ra đã có thể thoát nghèo và thêm 5 triệu người tái nghèo, tính theo chuẩn nghèo 5,50 USD/ngày (ngang giá sức mua năm 2011).

Cứu trợ: Để ứng phó, chính phủ các quốc gia ĐA-TBD cam kết đến gần 5% GDP bình quân để hỗ trợ các hệ thống y tế công cộng, bình ổn tiêu dùng cho các hộ gia đình và trợ giúp cho các doanh nghiệp tránh phá sản. Nhưng vì các quốc gia trước đó chi tiêu chưa đến 1% của GDP bình quân cho trợ giúp xã hội nên thường gặp khó khăn khi mở rộng quy mô và triển khai hỗ trợ. Tại một số quốc gia, gói hỗ trợ đến thời điểm này mới chỉ đến tay một phần tư số hộ gia đình bị giảm thu nhập và khoảng 10-20% số doanh nghiệp đủ điều kiện. Cứu trợ lực lượng lao động và các doanh nghiệp trong khu vực phi chính thức là khó khăn nhất. Nếu phải tiếp tục hỗ trợ trong điều kiện khủng hoảng kéo dài, hầu hết các quốc gia ĐA-TBD sẽ gặp căng thẳng với nguồn thu còn hạn hẹp.

Viễn cảnh phục hồi không đồng đều: Dịch bệnh được ngăn chặn thành công ở một số quốc gia khiến cho các hoạt động kinh tế được phục hồi, nhưng nền kinh tế khu vực vẫn phụ thuộc nhiều vào phần còn lại của thế giới trong khi nhu cầu trên toàn cầu vẫn đang yếu. Thương mại sẽ được khôi phục ngay sau khi các hoạt động kinh tế trên toàn cầu được khởi động lại, nhưng ngành du lịch khó có thể được khôi phục sớm. Mặc dù dòng vốn ngắn hạn đã quay lại với khu vực, nhưng đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài vẫn bị cản trở do những bất định trên toàn cầu. Chính phủ ở các quốc gia có tiềm lực tài chính còn yếu cũng bị hạn chế về khả năng kích thích kinh tế. Khu vực ĐA-TBD được dự báo chỉ tăng trưởng khoảng 0,9% trong năm 2020. Trong khi Trung Quốc được dự báo tăng trưởng 2% - do duy trì được tỷ lệ lây nhiễm ở mức thấp từ đầu tháng 3, đã ưu tiên phục hồi sản xuất, kết hợp với đẩy mạnh đầu tư công - nhưng các quốc gia còn lại ở khu vực ĐA-TBD được dự báo tăng trưởng bình quân âm 3,5% trong năm 2020. Viễn cảnh của khu vực sẽ trở nên tươi sáng hơn vào năm 2021 với dự báo tăng trưởng ở mức 7,9% tại Trung Quốc và 5,1% tại các quốc gia còn lại ở khu vực ĐA-TBD, căn cứ vào giả định rằng khu vực tiếp tục phục hồi và hoạt động kinh tế sẽ trở lại bình thường ở các nền kinh tế lớn, kết hợp với khả năng có được vắc-xin. Tuy nhiên, sản lượng dự báo ở tất cả các quốc gia trong khu vực vẫn thấp hơn nhiều so với dự báo trước đại dịch trong hai năm tới. Triển vọng trên càng ảm đạm hơn ở một số các quốc gia Thái Bình Dương có nguy cơ cao, với dự báo sản lượng vẫn thấp hơn mức trước khủng hoảng khoảng 10% vào cuối năm 2021.

Tác động bất lợi đến tăng trưởng bao trùm: COVID-19 sẽ để lại tác động lâu dài đến mục tiêu tăng trưởng bao trùm trong dài hạn do ảnh hưởng đến đầu tư, nguồn nhân lực và năng suất. Nợ công và nợ tư nhân, kết hợp với bất định tăng lên và bảng cân đối ngành ngân hàng xấu đi, có thể gây hạn chế cho đầu tư công và đầu tư tư nhân, đồng thời gây rủi ro về ổn định kinh tế. Bệnh tật, mất an ninh lương thực, mất việc làm, đóng cửa trường học làm suy yếu nguồn nhân lực và mất thu nhập sẽ ảnh hưởng cả đời. Doanh nghiệp bị đóng cửa và quan hệ doanh nghiệp - người lao động bị gián đoạn có thể gây ảnh hưởng đến năng suất do tổn thất về tài sản vô hình có giá trị. Gián đoạn thương mại và các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) có thể ảnh hưởng đến năng suất do phân bổ nguồn lực giữa các ngành nghề và doanh nghiệp trở nên kém hiệu quả hơn, đồng thời làm chậm đà lan tỏa công nghệ. Nếu không có các biện pháp khắc phục, những hệ quả nêu trên của đại dịch có thể khiến tăng trưởng của khu vực giảm 1 điểm phần trăm mỗi năm trong thập kỷ tới. Người nghèo sẽ càng trở nên yếu thế hơn do khó tiếp cận bệnh viện, trường học, việc làm và tài chính hơn. Tác động bất lợi đến tăng trưởng và phân phối có thể phần nào được xử lý qua việc đẩy nhanh lan tỏa công nghệ vì lý do COVID-19, qua đó cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ thiết yếu cho người nghèo.

Quan điểm chính sách tổng hợp: Phương án chính sách nhằm ngăn chặn bệnh dịch và cứu trợ ngày nay tốt nhất nên căn cứ vào mức độ ảnh hưởng của chúng đến triển vọng khôi phục và tăng trưởng vào ngày mai. Lựa chọn chính sách ở một lĩnh vực, chẳng hạn y tế, cũng sẽ tác động đến mục tiêu ở các lĩnh vực khác, như kinh tế. Chính phủ phải đối mặt với các phương án đánh đổi đầy khó khăn. Chi tiêu mạnh tay cho cứu trợ hoặc kích thích tiêu dùng có thể khiến cho những chính phủ đang có dư nợ cao không còn dư địa để đầu tư cho hạ tầng để hỗ trợ tăng trưởng. Cách thức chính phủ phân chia gánh nặng nợ công cho các cá nhân và các thể hệ - thông qua thuế gián thu, thuế thu nhập và lợi nhuận, lạm phát và áp chế tài chính - cũng ảnh hưởng đến cả tăng trưởng và phân phối. Cuộc khủng hoảng lần này đã cho chúng ta thấy rằng quan điểm đa chiều sẽ giúp chính phủ các quốc gia ĐA-TBD đưa ra quyết định lựa chọn ngày nay và làm mềm hóa những điều phải đánh đổi vào ngày mai trong bảy nội dung chính dưới đây:

- **Tăng cường năng lực để ngăn chặn khôn ngoan** - bao gồm xét nghiệm, truy vết và cách ly - là cách để kiểm chế bệnh dịch bùng phát dựa trên những biện pháp có mục tiêu và ít gây gián đoạn hoạt động kinh tế hơn. Chẳng hạn, phân tích ban đầu cho thấy việc xét nghiệm rộng rãi mở bao gồm cả những người không có triệu chứng sẽ làm giảm số ca lây nhiễm 10% mỗi tháng. Đồng thời, hợp tác quốc tế để khuyến khích phát triển vắc-xin cũng như chuẩn bị để phân phối vắc-xin công bằng và hiệu quả cũng là cách để góp phần đảm bảo ổn định xã hội và hỗ trợ khôi phục kinh tế.
- **Khởi xướng cải cách tài khóa** để chi tiêu nhiều hơn cho cứu trợ mà không phải hi sinh đầu tư công. Hạn chế về ngân sách càng trở nên khó khăn hơn do tỷ lệ huy động thu ở các quốc gia ĐA-TBD trừ Trung Quốc đặc biệt thấp - bình quân chỉ đạt 18% GDP, so với 25% ở các nền kinh tế đang phát triển khác và 36% ở các nền kinh tế phát triển. Và do phụ thuộc nhiều vào thuế gián thu, chiếm đến hơn 50% số thu của chính phủ ở một số nước, tình trạng thất thu càng trở nên nghiêm trọng hơn khi gặp khủng hoảng khiến cho tiêu dùng giảm mạnh. Bội chi ngân sách lớn ở các quốc gia ĐA-TBD theo dự báo sẽ làm cho nợ chính phủ tăng bình quân thêm 7 điểm phần trăm GDP trong năm 2020. Nợ khu vực tư nhân ở mức cao và đang tăng lên cũng làm tăng rủi ro gián tiếp cho tài chính của chính phủ. Mở rộng cơ sở tính thuế cho các sắc thuế thu nhập và lợi nhuận mang tính lũy tiến nhiều hơn và giảm chi tiêu lãng phí nhằm trợ cấp năng

lượng mang tính lũy thoái, nhiều khi lên đến hơn 2% GDP, có thể là cách để đảm bảo phục hồi bền vững và bao trùm.

- Chính phủ các quốc gia ĐA-TBD cần tiếp tục **duy trì uy tín cẩn trọng về tài chính** khó có được khi phải đối mặt với nhu cầu vay nợ tăng lên. Mặc dù chính phủ các quốc gia ĐA-TBD chủ yếu bù đắp bội chi bằng các nguồn vay trong nước, một số cũng đang thúc ép ngân hàng trung ương phải mua trái phiếu chính phủ. Nếu quá một ngưỡng nào đó, các biện pháp như vậy có thể làm suy giảm sự độc lập của ngân hàng trung ương và khả năng kiểm soát lạm phát, có vai trò hết sức quan trọng để ổn định kinh tế vĩ mô trong khu vực. Quá phụ thuộc vào hệ thống ngân hàng làm kênh dẫn cho các hoạt động hỗ trợ cũng gây rủi ro. Số liệu có được cho thấy hệ thống ngân hàng ở khu vực ĐA-TBD có tỷ lệ an toàn vốn tốt, nhưng nợ xấu đã tăng lên do các biện pháp an toàn và các quy tắc hạch toán được nới lỏng. Mặc dù những chính sách như vậy có thể cần thiết ở thời điểm hiện nay, nhưng cam kết đáng tin cậy về tăng cường minh bạch và sớm khôi phục kỷ cương tài chính mới là hướng đi để giảm rủi ro bất ổn.
- Chính sách đảm bảo xã hội có ba vai trò: giảm tác động trực tiếp của khủng hoảng; giúp đỡ người lao động tái hòa nhập khi quốc gia phục hồi; và ngăn ngừa hao tổn nguyên khí vốn nhân lực của quốc gia. **Mở rộng chính sách đảm bảo xã hội** cho toàn bộ người nghèo hiện tại và mới nghèo, kết hợp với đầu tư hạ tầng dịch vụ là cách để đảm bảo hỗ trợ đến tay được người nghèo khi họ cần. Ma-lay-xia nhờ có hệ thống định danh quốc gia, phạm vi phủ sóng điện thoại di động rộng khắp và chính sách tài chính toàn diện đã hoàn thành được nhiệm vụ hỗ trợ tiền mặt quy mô lớn với tỷ lệ thực hiện đạt 99%, tiếp cận được trên 10 triệu người thụ hưởng. Ngược lại, nhiều quốc đảo Thái Bình Dương có hệ thống đảm bảo xã hội kém phát triển, cần xác định phạm vi đối tượng linh hoạt để thích ứng và mở rộng nhằm ứng phó các cú sốc lớn.
- **Xây dựng các chiến lược trường học thông minh** nhằm bảo vệ cho học sinh, giáo viên, cán bộ nhân viên nhà trường và gia đình của họ - thông qua các quy trình vệ sinh, các biện pháp giãn cách xã hội, tái nhập học - là biện pháp để tránh tổn thất dài hạn về vốn nhân lực, đặc biệt cho người nghèo. Trường học bị đóng cửa do COVID-19 dẫn đến tổn thất 0,7 năm đi học được điều chỉnh ở các quốc gia ĐA-TBD. Vì vậy, học sinh trong khu vực sẽ phải đối mặt với mức giảm bình quân 4% thu nhập dự kiến mỗi năm làm việc trong cuộc đời của các em.
- **Hỗ trợ cho các doanh nghiệp** cần thực hiện theo hướng ngăn ngừa phá sản và mất việc làm mà không làm ảnh hưởng đến hiệu quả tái phân bổ lao động và nguồn lực giữa các doanh nghiệp và ngành nghề. Hầu hết chính phủ các quốc gia ĐA-TBD đều hỗ trợ cho các doanh nghiệp, nhưng khả năng tiếp cận không đồng đều, khi chỉ có 10-20% doanh nghiệp ở các quốc gia khảo sát cho biết họ được hỗ trợ. Hỗ trợ cần dựa trên tiêu chí khách quan và minh bạch, không chỉ dựa trên kết quả trước đó và mức độ ảnh hưởng hiện nay, mà còn dựa trên khả năng phát triển trong tương lai của doanh nghiệp. Để tránh phải hỗ trợ kéo dài bất hợp lý, chính phủ có thể cam kết giảm dần hỗ trợ bằng cách gắn chương trình hỗ trợ với các chỉ số kinh tế vĩ mô có thể quan sát nhằm thể hiện tốc độ hồi phục. Hiện có nhiều doanh nghiệp vi mô và doanh nghiệp ở khu vực kinh tế phi chính thức. Họ hoạt động bên ngoài hệ thống thuế và tài chính nên rất khó tiếp cận và tốt nhất nên được hỗ trợ qua can thiệp bằng chính sách đảm bảo xã hội.
- Cuộc khủng hoảng lần này sẽ càng đẩy nhanh bốn xu hướng hiện hành về thương mại: khôi phục sớm ở khu vực ĐA-TBD sẽ đẩy mạnh quá trình *khu vực hóa*, tâm lý tránh quá phụ thuộc

vào các chuỗi cung ứng đang khuyến khích các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) *dịch chuyển* ra khỏi Trung Quốc; công nghệ số đang đẩy mạnh *dịch vụ hóa*, và khát khao được tự chủ càng đẩy mạnh *chủ nghĩa bảo hộ* ở một số lĩnh vực thậm chí khi các quốc gia đang tự do hóa ở một số lĩnh vực khác. Các quốc gia ĐA-TBD cần **tăng cường chiều sâu cải cách thương mại**, đặc biệt là các ngành dịch vụ còn được bảo hộ nhiều - như tài chính, vận tải, truyền thông - nhằm tăng năng suất doanh nghiệp, giảm áp lực bảo hộ các ngành khác, trang bị để người dân tận dụng các cơ hội của thời đại công nghệ số đang được đẩy mạnh do đại dịch. Chỉ riêng Trung Quốc có thể tăng thêm 0,5% vào GDP của quốc gia và khu vực qua việc mở rộng áp dụng ưu tiên trong thỏa thuận song phương với Hoa Kỳ cho tất cả các nước, đồng thời khởi xướng một chương trình cải cách trong nước sâu hơn và mở cửa thị trường.