

BÁO CÁO CẬP NHẬT TÌNH HÌNH KINH TẾ ĐÔNG Á VÀ THÁI BÌNH DƯƠNG
THÁNG 10/2021

COVID KÉO DÀI: TÓM TẮT



COVID kéo dài: Tóm tắt

Khu vực Đông Á – Thái Bình Dương đang phải gánh chịu tác động nặng nề của đại dịch, trái ngược với một năm trước đó. Trong năm 2020, nhiều quốc gia trong khu vực Đông Á - Thái Bình Dương (ĐÁ-TBD) đã kiểm soát thành công dịch COVID-19 và các hoạt động kinh tế được khôi phục, trong khi các quốc gia công nghiệp phát triển phải vật lộn với dịch bệnh và suy giảm kinh tế. Đến năm 2021, khu vực này lại bị dịch bệnh tấn công trong khi các quốc gia công nghiệp phát triển đang trên lộ trình phục hồi.

Dịch bệnh tàn phá nền kinh tế một cách lâu dài và có khả năng cao sẽ còn ở lại với chúng ta. Trước mắt, đại dịch dai dẳng sẽ khiến căng thẳng về con người và kinh tế kéo dài, trừ khi các cá nhân và doanh nghiệp có thể thích ứng. Trong dài hạn, COVID-19 sẽ làm giảm tăng trưởng và gia tăng bất bình đẳng, trừ khi các vết sẹo được chữa lành và cơ hội được nắm bắt. Hành động chính sách cần phải giúp các tác nhân kinh tế điều chỉnh trong thời gian trước mắt, và đưa ra những lựa chọn có thể giúp ngăn ngừa đà giảm tốc và sự chênh lệch giàu nghèo trong tương lai.

Điều gì đang xảy ra với nền kinh tế?

Sự phục hồi vốn chưa đồng đều của khu vực ĐÁ-TBD nay lại đang gặp phải một trở ngại lớn. Mặc dù Trung Quốc được dự báo tăng trưởng với tốc độ 8,5% đúng như dự kiến, nhưng các quốc gia còn lại trong khu vực có khả năng cao sẽ tăng trưởng chậm hơn – với tốc độ 2,5% thay vì 4,4%. Trong khi sản lượng của Trung Quốc, In-đô-nê-xia và Việt Nam đã vượt mức trước đại dịch, nhưng sản lượng của Cam-pu-chia, Ma-lay-xia và Mông Cổ chỉ có thể phục hồi hoàn toàn và vượt mức trước đại dịch vào năm 2022, còn sản lượng của Miến Điện, Phi-líp-pin, Thái Lan và nhiều Quốc đảo Thái Bình Dương vẫn thấp hơn các mức sản lượng trước đại dịch thậm chí trong năm 2023.

Số lượng việc làm đã giảm và đói nghèo sẽ còn dai dẳng và bất bình đẳng đang gia tăng ở một số góc độ. Tỷ lệ lao động có việc làm trong khu vực giảm bình quân khoảng 2 điểm phần trăm trong giai đoạn 2019-2020. Có đến 18 triệu người sẽ không có khả năng thoát nghèo trong năm 2021 ở các quốc gia đang phát triển thuộc khu vực ĐÁ-TBD vì COVID-19. Mặc dù tất cả các hộ gia đình đều chịu ảnh hưởng, nhưng người nghèo dễ bị mất thu nhập hơn; dễ buộc phải bán tài sản phục vụ sản xuất hơn; dễ rơi vào tình trạng mất an ninh lương thực hơn; và dễ có con em không được tham gia học tập hơn.

Điều gì lý giải cho kết quả kinh tế đó?

Các biện pháp hạn chế nhằm kiểm soát COVID-19 đang ảnh hưởng xấu đến tăng trưởng. Xét nghiệm - truy vết - cách ly, các biện pháp mà các nước trong khu vực đã từng áp dụng thành công, đến nay không còn hiệu quả đối với biến chủng Delta có khả năng lây nhiễm cao. Tiêm vắc-xin, một biện pháp có thể đã giúp giảm tỷ lệ tử vong và lây nhiễm, được triển khai còn chậm. Chính vì vậy, chính phủ các quốc gia buộc phải áp đặt các biện pháp hạn chế nhằm kiểm chế dịch bệnh, nhất là khi phần lớn dân số vẫn có nguy cơ với dịch bệnh. Những quốc gia có độ phủ vắc-xin tăng thêm 10%, thì tốc độ tăng trưởng GDP theo quý ước tính tăng thêm trung bình khoảng một nửa điểm phần trăm.

Các nút thắt trong triển khai tiêm chủng vắc-xin có sự khác biệt giữa các quốc gia trong khu vực.

Nguồn cung vắc-xin được cho là ràng buộc lớn nhất đối với các quốc gia lớn trong khu vực ĐÁ-TBD như Ấn-đô-nê-xia, Phi-líp-pin và Việt Nam. Các quốc gia nhỏ hơn và nghèo hơn như Pa-pua Niu Ghi-nê và Fi-ji, được hưởng lợi từ nguồn vắc-xin tài trợ, nhưng một số quốc gia như Pa-pua Niu Ghi-nê lại bị bó buộc bởi hạ tầng phân phối hạn chế.

Có hai yếu tố đã giảm nhẹ hậu quả của đợt bùng phát dịch hiện nay. Thứ nhất, các hoạt động kinh tế nội địa đến nay đã ít nhạy cảm hơn với lây nhiễm dịch bệnh. Thêm một ca nhiễm trên một ngàn người ước tính đã làm giảm sản lượng công nghiệp bình quân khoảng 5% trong tháng 5/2020 nhưng có tác động không đáng kể trong tháng 6/2021. Thứ hai, môi trường kinh tế đối ngoại sôi động đã giúp duy trì xuất khẩu của các nước trong khu vực. Kim ngạch xuất khẩu hàng hóa của Trung Quốc tăng đến 28% so với quý IV/ 2019 và của các quốc gia ĐÁ-TBD khác tăng 21,5%.

Tuy nhiên, tình hình thương mại hàng hóa đang thay đổi, trong khi xuất khẩu dịch vụ vẫn ẽo uột.

Nhu cầu nhập khẩu toàn cầu đã đạt đỉnh vào quý II/2020 và xuất khẩu của khu vực đang phải đối mặt với cạnh tranh nhiều hơn khi các khu vực khác đang phục hồi. Giá hàng hóa thế giới đã ngừng tăng. Biến chủng Delta đang gây gián đoạn sản xuất ở trong nước và tại các quốc gia cung cấp nguyên liệu đầu vào, dẫn đến thiếu hụt cung và làm tăng thời gian và chi phí vận tải. Du lịch vẫn chưa có dấu hiệu phục hồi.

Khó khăn kinh tế kéo dài đang tạo ra áp lực lớn lên khả năng đưa ra các gói hỗ trợ kinh tế của các chính phủ.

Khi hạn chế về ngân sách bắt đầu tạo áp lực, thì hỗ trợ tài khóa trong khu vực giảm từ mức bình quân 7,7% năm 2020 xuống còn 4,9% trong năm 2021, mặc dù các nền kinh tế vẫn đang vận hành dưới mức tiềm năng. Ngược lại, do chỉ số giá tiêu dùng chỉ tăng dưới chỉ tiêu của ngân hàng trung ương ở hầu hết các quốc gia, nên chính sách tiền tệ vẫn mang tính hỗ trợ, và lãi suất chưa tăng cao như ở một số thị trường mới nổi khác. Mặc dù vốn vay có rủi ro đang gia tăng, nhưng hầu hết các quốc gia không kể Trung Quốc vẫn chưa thắt chặt quy định về khu vực tài chính hoặc rút lại chính sách gia hạn thời hạn trả nợ theo quy định.

Rủi ro kinh tế trong ngắn hạn

COVID-19 có thể sẽ ảnh hưởng thậm chí còn nặng nề hơn nữa đến tất cả các quốc gia trong khu vực, như cảnh tượng tan hoang sau thảm họa sóng thần.

Sự thiếu hụt vắc-xin kéo dài và xét nghiệm hạn chế có thể dẫn đến các đợt lây nhiễm thường xuyên, có thể do những chủng vi-rút mới đang gây quan ngại, trong khi hệ thống y tế các quốc gia vẫn chưa được chuẩn bị để ứng phó với tình trạng COVID bị kéo dài.

Áp lực lạm phát từ bên ngoài đáng lo ngại hơn là lạm phát trong khu vực.

Áp lực lạm phát trong nước chỉ ở mức thấp, ngoại trừ tại Mông Cổ và Phi-líp-pin do kỳ vọng lạm phát được neo giữ tốt. Nhưng quá trình phục hồi nhanh hơn và lạm phát ở các quốc gia công nghiệp phát triển có thể khiến lãi suất ở đó tăng lên và buộc các quốc gia ĐÁ-TBD đi sau phải thắt chặt tài chính quá sớm.

Rủi ro tài chính vĩ mô đang gia tăng, và cần phải thận trọng. Tất cả các quốc gia trong khu vực đều có các ngân hàng đảm bảo an toàn vốn, nhưng các biện pháp gia hạn thời hạn trả nợ theo quy định có thể che

đi những rủi ro trong khu vực tài chính. Từ tháng 6 đến tháng 8/2020, gần một nửa các doanh nghiệp ở Việt Nam và trên 70% doanh nghiệp ở Mông Cổ đã có nợ đọng và dự kiến sẽ có nợ đọng trong 6 tháng tới. Nợ tích tụ ở các doanh nghiệp và hộ gia đình, và nợ xấu ở các ngân hàng đang làm gia tăng rủi ro bất ổn tài chính.

Các chính sách phục hồi

Kiểm chế COVID-19

Tăng cường tiêm vắc-xin có thể giúp ích cho quá trình chuyển tiếp của khu vực ĐÁ-TBD sang giai đoạn tương đối lành tính mà COVID-19 trở thành “bệnh dịch được kiểm soát”. Các quốc gia có tỷ lệ tiêm vắc-xin cao như Pháp, Đức, Ít-xa-ren và Anh Quốc đã giảm được số ca bệnh nặng và tử vong. Mặc dù tỷ lệ bao phủ vắc-xin hiện còn chưa đồng đều, nhưng một số nền kinh tế khu vực ĐÁ-TBD về nguyên tắc có thể đạt tỷ lệ bao phủ vắc-xin ở mức 60% trong vòng 9 tháng tới - nếu giải quyết được các nút thắt trong phân phối và tâm lý e ngại tiêm vắc-xin.

Tuy nhiên, các quốc gia ĐÁ-TBD vẫn phải duy trì xét nghiệm, tăng cường năng lực của hệ thống y tế và mở rộng sản xuất vắc-xin trong khu vực. Trước hết, các biện pháp y tế công cộng như xét nghiệm cần được sử dụng để kiểm chế dịch lây lan - như cách Sing-ga-po, Ma-lay-xia và Việt Nam đang làm. Nếu không, các biến chủng mới có thể làm tăng số ca lây nhiễm và tiếp theo là tử vong. Thứ hai, vì miễn dịch cộng đồng thông qua tiêm chủng chưa chắc đã khả thi, nên ưu tiên đặt ra là phải tăng cường năng lực hệ thống y tế để xử lý COVID tồn tại lâu dài. Thứ ba, sản xuất vắc-xin trong khu vực phải mở rộng để ứng phó với nhu cầu cao kéo dài và nguồn cung toàn cầu không ổn định.

Hỗ trợ tài chính vĩ mô

Hành động trong nước và quốc tế có thể giúp chính phủ các quốc gia nới rộng hỗ trợ tài khóa mà không ảnh hưởng xấu đến ổn định tài khóa. Ở trong nước, (tái) ban hành quy tắc tài khóa – như tại In-đô-nê-xia và Ma-lay-xia – như một cam kết sẽ hạn chế bội chi và nợ trong tương lai; và ban hành các văn bản pháp luật cam kết cải cách sâu hơn về cả thu và chi. Trên phạm vi quốc tế, phối hợp các gói kích thích tài khóa và hợp tác về thuế để cho phép huy động thu nội địa khi phải đối mặt với dòng vốn có khả năng dịch chuyển nhanh chóng.

Nhiều quốc gia ĐÁ-TBD có thể sử dụng dư địa chính sách tiền tệ để hỗ trợ cho nền kinh tế, nhưng phải cảnh giác với rủi ro thắt chặt tài chính toàn cầu đột ngột. Tăng cường tính độc lập và độ tin cậy của ngân hàng trung ương là cách giúp neo giữ kỳ vọng lạm phát. Cơ chế tỷ giá linh hoạt hơn cho phép theo đuổi chính sách tiền tệ độc lập hơn và giảm nhẹ áp lực lên dự trữ, chẳng hạn như ở CHDCND Lào và Miến Điện.

Việc tiếp tục tạo điều kiện tiếp cận tín dụng dễ dàng hơn phải đi kèm với phòng trừ bất ổn tài chính tiềm tàng. Các biện pháp gia hạn thời hạn trả nợ hiện nay đang song hành với kỷ lục về tích tụ nợ ở khu vực tư nhân ở nhiều quốc gia như Trung Quốc, Ma-lay-xia, Thái Lan và Việt Nam. Các biện pháp này cần

đần được gỡ bỏ một cách hệ thống và minh bạch, như một số quốc gia đã bắt đầu thực hiện. Các quốc gia trong khu vực cần tăng cường khung xử lý tình trạng mất khả năng thanh toán để tạo thuận lợi cho việc tái cơ cấu và giải quyết nợ của doanh nghiệp.

Hội nhập quốc tế có lợi

Chính sách mở cửa thương mại có nhiều khả năng có thể hỗ trợ khôi phục kinh tế toàn cầu.

Các chính sách dịch chuyển hoạt động sản xuất về nước của các quốc gia công nghiệp hiện đại có thể “chuyển chuỗi giá trị về nhà” nhưng có thể sẽ làm giảm thu nhập thực tế 3% so với kịch bản cơ sở vào năm 2030 ở khu vực ĐÁ-TBD, trong đó quốc gia phụ thuộc vào thương mại như Việt Nam sẽ bị ảnh hưởng nặng nề nhất. “Nếu bị vả má bên phải thì hãy giơ cả má bên trái”, tự do hóa và tạo thuận lợi thương mại có thể làm thu nhập thực tế tăng ròn ở hầu hết các quốc gia, bao gồm cả ở khu vực ĐÁ-TBD, và đóng góp tích cực cho quá trình phục hồi.

Cải cách chính sách thu hút FDI cũng có thể đẩy mạnh tăng trưởng.

Cải cách chính sách đầu tư gần đây ở In-đô-nê-xia ước tính có thể làm tốc độ tăng trưởng GDP tăng đến 0,2 điểm phần trăm. Trung Quốc, Ma-lay-xia, Thái Lan và Việt Nam có thể tiếp tục cải cách các cơ chế, chính sách đầu tư trong các ngành dịch vụ.

Hợp tác song phương và khu vực có thể tạo thuận lợi về di chuyển lao động cho khách du lịch và lao động thời vụ.

Các quốc đảo ở Thái Bình Dương có thể thiết lập “hộ chiếu vắc-xin” số, được công nhận chung, cũng như chứng nhận kết quả xét nghiệm đáng tin cậy với một số quốc gia quan trọng, là nguồn khách du lịch chính và điểm đến của đa số lao động thời vụ.

Rủi ro kinh tế trong dài hạn

COVID-19 đe dọa gây ra tác động kép dẫn đến bần cùng chưa từng có trong thời gian gần đây ở ĐÁ-TBD: tăng trưởng chậm và bất bình đẳng gia tăng.

Kết quả có thể là tình trạng thiếu hụt tuyệt đối ở quy mô chưa từng thấy ở khu vực trong hai thập niên qua. Tỷ lệ nghèo ở In-đô-nê-xia và Phi-líp-pin dự kiến tăng thêm khoảng 2,0 điểm phần trăm vào năm 2023 nếu tiến trình phục hồi không đi kèm với những chính sách làm giảm bất bình đẳng.

Vết sẹo của đại dịch có khả năng cao sẽ ảnh hưởng xấu đến tăng trưởng kinh tế.

Doanh nghiệp ở In-đô-nê-xia, Mông Cổ và Phi-líp-pin bị tổn thất bình quân 40% doanh số hàng tháng và phải cắt giảm việc làm. Sự suy sụp của các doanh nghiệp lẻ ra vẫn sống khỏe mạnh dẫn đến tổn thất những tài sản vô hình có giá trị, chẳng hạn như mối quan hệ với nhà cung cấp và khách hàng, cũng như bí quyết kinh doanh. Các doanh nghiệp sống sót phải trì hoãn các hoạt động đầu tư đem lại hiệu quả. Thất nghiệp có thể xói mòn vốn nhân lực và ảnh hưởng xấu đến thu nhập trong tương lai. Những tác động tiêu cực đến tăng trưởng nêu trên có thể còn lớn hơn lợi ích đem lại của quá trình huỷ diệt mang tính sáng tạo (*creative destruction*) do khủng hoảng gây ra.

Bất bình đẳng gia tăng giữa các doanh nghiệp có thể làm tăng bất bình đẳng giữa người lao động.

Các doanh nghiệp lớn: doanh số chỉ giảm khoảng 15% trong mùa đông năm 2020 so với cùng kỳ năm trước,

trong khi doanh số hàng tháng của các doanh nghiệp siêu nhỏ giảm đến 48%; có nhiều khả năng có thể áp dụng công nghệ tiên tiến hơn; và có nhiều khả năng có thể nhận được hỗ trợ của chính phủ hơn. Người lao động ở các doanh nghiệp đang thu hẹp sản xuất kinh doanh sẽ phải chịu thiệt thòi do không thể dễ dàng di chuyển giữa các doanh nghiệp và địa bàn, và số phận của người nghèo được gắn chặt với hoạt động kinh doanh hộ gia đình quy mô siêu nhỏ.

Bất bình đẳng gia tăng giữa các hộ gia đình hiện nay có thể làm xấu đi tình trạng bất bình đẳng trong tương lai. Cú sốc thu nhập cho người nghèo sẽ để lại những hậu quả bất lợi lâu dài. Việc buộc phải bán tài sản sản xuất và tăng nợ có thể ảnh hưởng xấu đến thu nhập trong dài hạn hơn. Mất an ninh lương thực làm gia tăng rủi ro bị suy dinh dưỡng thấp còi, từ đó cản trở sự phát triển của trẻ và thu nhập của chúng khi trưởng thành. Ít được tham gia học trực tuyến có thể khiến học sinh đang đi học hiện nay bị giảm thu nhập trong tương lai trung bình khoảng 5,5% mỗi năm.

Chính sách tài khóa từ trước đến nay chưa đóng vai trò quan trọng trong phân phối lại thu nhập ở khu vực ĐÁ-TBD, nhưng chính sách đảm bảo xã hội đã bước vào để thay thế. Hệ thống thuế trực thu và trợ cấp trực tiếp tại các quốc gia Đông Á đang phát triển không làm xấu đi, nhưng cũng không giảm bớt tình trạng bất bình đẳng, ngoại trừ tại Mông Cổ. Trong năm 2020, hỗ trợ bằng tiền được mở rộng đã giúp bảo vệ hàng triệu người dân tránh khỏi những tác động kinh tế tồi tệ nhất của đại dịch trong năm 2020, nhưng có lẽ không đủ đáp ứng nhu cầu trong năm 2021 ở Miến Điện, Phi-líp-pin và Đông Ti-mo.

Các chính sách hỗ trợ tăng trưởng công bằng

Hỗ trợ doanh nghiệp

COVID-19 đang để lại vết sẹo, nhưng cũng tạo ra cơ hội. Cơ hội chủ yếu xuất hiện từ việc lan tỏa công nghệ nhanh chóng, và quá trình này có thể thúc đẩy năng suất, cải thiện về học tập và chuyển đổi thể chế nhà nước. Tuy nhiên, để làm chủ công nghệ thì phải cải cách chính sách.

Những hỗ trợ chính sách cho các doanh nghiệp cần phải bảo vệ tài sản vô hình có giá trị mà không cản trở quá trình “hủy diệt mang tính sáng tạo”. Hỗ trợ những doanh nghiệp đang hoạt động hiệu quả phải không làm sao nhãng việc khuyến khích các doanh nghiệp đổi mới sáng tạo mới gia nhập thị trường thông qua cải cách môi trường kinh doanh. Cải cách các ngành dịch vụ vẫn đang được bảo hộ, mà mọi doanh nghiệp đều phải phụ thuộc vào như tài chính, truyền thông, giao thông và hàng loạt các dịch vụ kinh doanh khác, cũng có thể giúp ích.

Chính sách cần hỗ trợ để công nghệ được lan tỏa rộng rãi hơn. Việc trang bị cho doanh nghiệp những kỹ năng để áp dụng công nghệ trong sản xuất kinh doanh cần được bổ sung bằng những chính sách mở cửa và cạnh tranh để tạo động lực cho doanh nghiệp khai thác những công nghệ đó. Mặc dù cơ sở hạ tầng số cho các công nghệ cơ bản thường có sẵn, nhưng khả năng truy cập bằng thông rộng cần được mở rộng để tạo thuận lợi cho việc sử dụng những công nghệ tiên tiến hơn.

Đảm bảo an sinh

Tạo dựng các hệ thống an sinh xã hội thích ứng. Đặc trưng của chính sách an sinh xã hội trong khu vực vẫn là hạn chế lớn về phạm vi bao phủ. Hạn chế này có thể được xử lý bằng cách mở rộng đối tượng đủ điều kiện được nhận hỗ trợ dựa trên nhu cầu tới những người nghèo chưa được hỗ trợ, tăng phạm vi bao phủ của bảo hiểm xã hội và bằng cách chuyển từ lựa chọn đối tượng mục tiêu tĩnh theo cách truyền thống sang các phương pháp lựa chọn đối tượng mục tiêu linh hoạt hơn, có khả năng nắm bắt được những đối tượng bị ảnh hưởng bất lợi bởi các cú sốc.

Cải cách giáo dục có thể giúp triển khai công nghệ mới để tạo điều kiện xây dựng vốn con người một cách công bằng hơn. Nhiều quốc gia trong khu vực đã phải đối mặt với khủng hoảng về học tập và có chỉ số Nghèo về Học tập (*Learning Poverty*) ở mức cao trước khi có COVID. Trường học cần được mở cửa trở lại một cách an toàn, với những hỗ trợ khắc phục hậu quả được điều chỉnh cho phù hợp với từng em học sinh hơn để bù đắp thời gian học tập bị mất. Để xây dựng vốn con người nhằm đáp ứng nhu cầu của tương lai, cải cách về đào tạo giáo viên, chương trình học và tư liệu giảng dạy sẽ cần được bổ sung cho hoạt động đầu tư vào công nghệ giáo dục “*EdTech*”.

