

COVID-19 VÀ CUỘC SUY THOÁI 2020¹

N. Gregory Mankiw

Đại học Harvard

Tháng 08/2020, ấn bản Macroeconomics thứ 11 (2020)

Khi quyển sách này được in vào giữa năm 2020, nền kinh tế Hoa Kỳ (cùng với hầu hết các nền kinh tế khác trên toàn thế giới) đang trải qua sự suy giảm kinh tế (economic downturn) khác thường thể hiện qua 3 dạng thức.

Đặc tính khác thường thứ nhất của cuộc suy giảm 2020 là ở nguyên nhân của chính cuộc suy giảm này. Một loại Virus lạ - Covid-19 – lan tràn trên toàn thế giới. Các trường hợp nhiễm bệnh đầu tiên được báo cáo vào ngày 31 tháng 12 năm 2019, ở vùng Vũ Hán (Wuhan) của Trung Quốc. Ca nhiễm đầu tiên ở Hoa Kỳ được báo cáo vào ngày 21 tháng 01 năm 2020 ở bang Washington. Con virus này được cho là có tính lây nhiễm và tính nguy hiểm đặc biệt nghiêm trọng. Đến ngày 1 tháng 8, virus này đã giết chết hơn 150.000 người ở Hoa Kỳ và hơn 650.000 trên toàn cầu. Để làm chậm bớt sự lây lan của virus, các chuyên gia y tế đã tư vấn mọi người tránh tiếp xúc gần với nhau. Các nhà lãnh đạo, hầu hết là các thống đốc bang, thị trưởng các thành phố, đã ra lệnh đóng cửa các hoạt động kinh tế, bao gồm các rạp chiếu phim, các sự kiện thể thao, các buổi hòa nhạc, các nhà hàng (trừ mua mang về), và các cửa hàng bán lẻ không thiết yếu. Du lịch bằng đường hàng không giảm hơn 95%.

Đặc tính khác thường thứ hai của cuộc suy giảm năm 2020 là ở tốc độ (speed) và độ sâu (depth) khác thường của nó. Từ tháng 2 đến tháng 4 năm 2020, việc làm (employment) giảm từ 61,1% của dân số trưởng thành (adult population) xuống mức 51,3%, đây là mức sụt giảm lớn nhất trong khoảng thời gian hai tháng được ghi nhận. Tỷ lệ thất nghiệp (unemployment rate) vào tháng 4 năm 2020 là 14,7%, mức cao nhất kể từ cuộc Đại Khủng hoảng (Great Depression), khi mà tỷ lệ thất nghiệp cán mức 25% vào năm 1933.

Đặc tính khác thường thứ ba của cuộc suy giảm năm 2020 theo nghĩa nào đó là có chủ đích. Một cuộc suy thoái điển hình (typical recession) thì được xem như một tai nạn. Một số sự kiện bất ngờ làm dịch chuyển tổng cung hay tổng cầu, gây nên tình trạng giảm sản xuất và việc làm. Các nhà hoạch định chính sách rất mong muốn đưa nền kinh tế về lại mức sản xuất

¹ Người dịch tiếng Việt: Châu Văn Thành, Giảng viên Khoa Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế TP. HCM (Email: thanhcv@ueh.edu.vn). Đây là bản lược dịch từ phiên bản gốc “*The Covid-19 Recession of 2020*” của Giáo sư N. Gregory Mankiw. Hoàn thành: 10/2020, dùng cho nghiên cứu và tham khảo.

và việc làm bình thường càng sớm càng tốt. Ngược lại, cuộc suy giảm kinh tế năm 2020 là một cuộc suy thoái theo thiết kế. Để ngăn chặn đại dịch COVID-19, các nhà hoạch định chính sách buộc phải thay đổi hành vi liên quan đến việc làm giảm sản xuất và việc làm. Dĩ nhiên, đại dịch này tự thân nó không phải là có dự định hay mong muốn. Nhưng trước những hiện tượng đã và đang diễn ra, một cuộc suy giảm kinh tế lớn được mang ra so sánh với kết cục tốt nhất mà các nền kinh tế có thể đạt được.

Mô hình hóa việc Đóng cửa nền kinh tế do COVID-19

Chúng ta có thể xem xét sự suy giảm kinh tế (economic downturn) năm 2020 thông qua việc sử dụng mô hình Tổng Cung – Tổng Cầu (AS-AD model). Tuy nhiên, với bản chất bất thường của sự kiện này, những sự dịch chuyển sẽ khác với sự dịch chuyển xảy ra trong suốt một cuộc suy thoái điển hình (a typical recession). Hình 1 mô phỏng các sự kiện của sự suy giảm năm 2020.

Trước tiên hãy xem xét những tác động đến tổng cầu AD. Bắt đầu từ tháng 03/2020, nhiều nơi mà người dân mua hàng hóa, như nhà hàng và các cửa hàng bán lẻ, đã bị đóng cửa theo quyết định của chính phủ. Và để giảm rủi ro lây nhiễm, người dân đã tránh đến các hoạt động kinh doanh dù cho chúng vẫn được duy trì mở cửa hoạt động. Những thay đổi hành vi như vậy làm giảm vòng quay tiền (velocity of money): những đồng tiền duy trì trong ví mọi người và trong tài khoản ngân hàng lâu hơn bởi vì chúng không được dùng để chi mua hàng hóa và dịch vụ. (Từ quý IV/2019 đến quý II/2020, vòng quay M2 giảm 23%). Kết quả là lượng cầu hàng hóa và dịch vụ thấp hơn ứng với mọi mức giá, và đường tổng cầu AD dịch chuyển sang trái.

Tiếp theo, hãy nhìn vào những tác động đến tổng cung AS. Chúng ta cần xem xét đến cả đường tổng cung ngắn hạn (SRAS) và đường tổng cung dài hạn (LRAS). Nhưng hãy bắt đầu với một sự lưu ý cần trọng: Trước những hiện tượng bất thường suốt thời gian đóng cửa, các thuật ngữ “ngắn hạn” (short-run) và “dài hạn” (long-run) là những tên gọi sai trong ngữ cảnh này. Để nhất quán, chúng ta vẫn gọi các đường SRAS và LRAS, nhưng tốt nhất là ít tập trung hơn vào khoảng thời gian (ngắn hạn và dài hạn) mà tập trung nhiều hơn vào hiện tượng kinh tế thể hiện bởi các đường này.

Đường tổng cung ngắn hạn (SRAS) thể hiện những mức giá cả mà tại đó các doanh nghiệp sẵn lòng bán sản phẩm của họ. Đại dịch này đã không có tác động tức thời nào đến các mức giá niêm yết. Do vậy mà đường SRAS duy trì như cũ.

Đường LRAS thể hiện mức sản lượng tự nhiên (natural level of output) – mức sản xuất hàng hóa và dịch vụ khi thất nghiệp (unemployment) ở tỷ lệ tự nhiên (natural rate). Thông thường, tỷ lệ thất nghiệp tự nhiên ổn định, và mức sản lượng tự nhiên tăng trưởng đều đặn theo thời gian tương thích với tăng trưởng dân số (population growth) và tiến bộ công nghệ (technological progress). Suy thoái năm 2020 là một ngoại lệ. Khi khủng hoảng y tế làm cho nhiều hoạt động kinh doanh đóng cửa tạm thời và sa thải lao động, làm cho tỷ lệ thất nghiệp tự nhiên gia tăng mạnh và bất ngờ. Tình trạng mất việc làm xuất phát từ tình hình đóng cửa bắt buộc của nhiều hoạt động kinh doanh này có thể được xem như là một dạng thất nghiệp cơ cấu mới (a new species of structural unemployment). Tiềm năng sản xuất hàng hóa và dịch vụ của nền kinh tế thể hiện qua đường LRAS bị giảm dần, ít nhất là tạm thời. Trong Hình 1, giảm sản lượng tiềm năng được thể hiện bởi sự dịch chuyển của đường LRAS sang trái.

Nền kinh tế chỉ ra trong Hình 1 di chuyển từ điểm A sang điểm B (như nền kinh tế Hoa Kỳ trong năm 2020). Nền kinh tế này trải qua một đợt suy thoái theo nghĩa là sản lượng giảm. Nhưng không giống như diễn biến của một cuộc suy thoái điển hình, không có công suất dư thừa (excess capacity), trước tình hình đóng cửa (shutdown), mức sản lượng tự nhiên của nền kinh tế này cũng giảm theo.

Lưu ý là trong hình này, dịch chuyển của đường AD và dịch chuyển của đường LRAS là có cùng độ lớn. Giả thuyết này hợp lý nếu việc đóng cửa hoạt động kinh doanh suốt đại dịch làm giảm chi tiêu của khách hàng cũng nhiều tương ứng với việc đóng cửa hoạt động kinh doanh làm giảm khả năng đáp ứng sức cầu của khách hàng của họ. Nhưng cũng có khả năng là các dịch chuyển này có thể khác nhau về qui mô, nếu trường hợp này xảy ra thì nền kinh tế sẽ lập tại điểm giao của AD và SRAS.

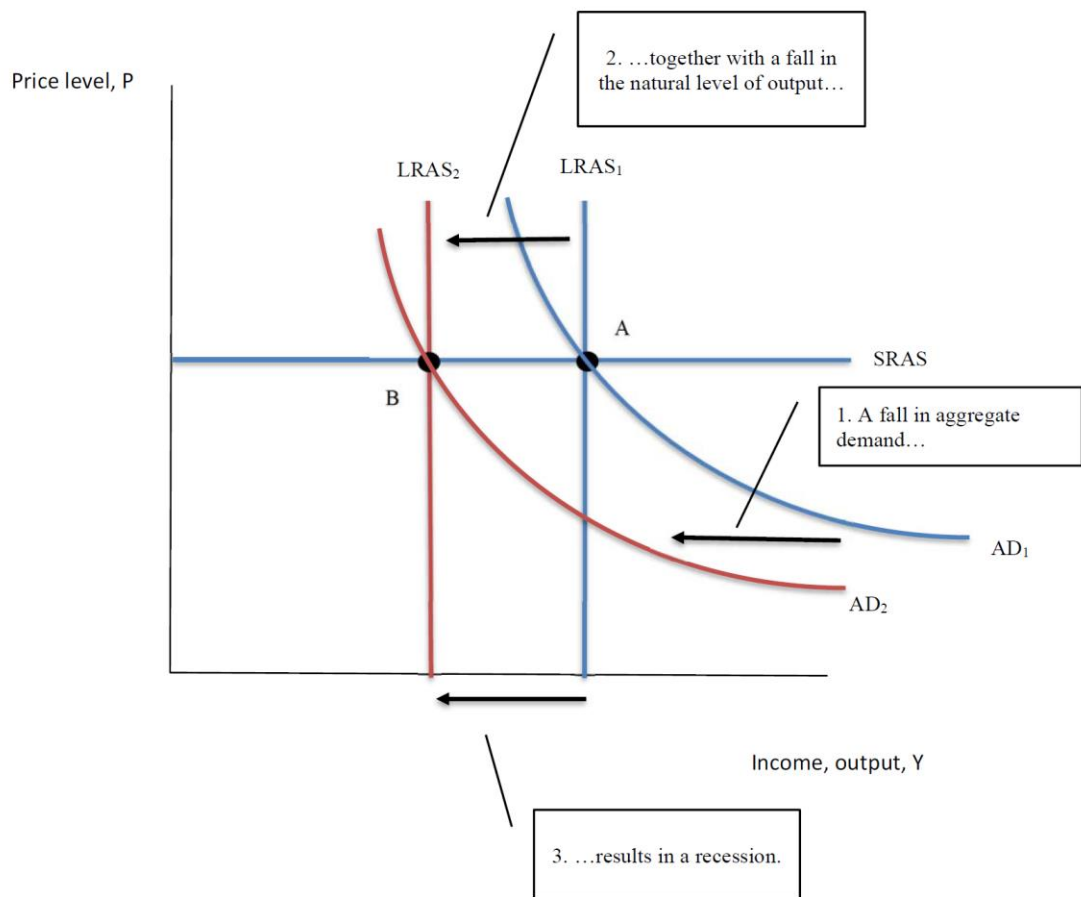


FIGURE 1

The Covid-19 Recession of 2020

When a pandemic strikes and many businesses are temporarily closed, aggregate demand falls because people are staying at home rather than spending at those businesses. Because those businesses cannot produce goods and services, the economy's potential output, as reflected in the LRAS curve, falls as well. The economy moves from point A to point B.

Hình 1 Covid-19 và Suy thoái năm 2020

Khi trận đại dịch tấn công và nhiều hoạt động kinh doanh bị đóng cửa tạm thời, tổng cầu giảm vì người dân phải ở trong nhà thay vì chi tiêu vào các hoạt động kinh doanh. Do các hoạt động kinh doanh không thể sản xuất ra hàng hóa và dịch vụ, sản lượng tiềm năng của nền kinh tế (như thể hiện qua đường LRAS) giảm theo. Nền kinh tế này di chuyển từ điểm A qua B.

Phản ứng chính sách

Một khi mức độ suy giảm kinh tế trở nên rõ ràng, các nhà hoạch định chính sách đã phản ứng nhanh chóng nhằm ngăn chặn tình trạng tàn khốc của những tác động của chúng. Vào ngày 27 tháng 03 năm 2020, đạo luật Cứu trợ, Giải cứu và An ninh Kinh tế về Covid-19 (the Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act) đã được ký thông qua thành luật. Cùng với các đạo luật khác được ban hành vào cùng thời gian đó, đã cho phép kết hợp khoản tăng chi tiêu và giảm thuế khoảng 2000 tỷ đô la, tương đương 10% GDP, và là phản ứng tài khóa lớn nhất đối với một cuộc suy thoái trong lịch sử. Đạo luật CARES đôi khi còn được gọi là dự luật kích thích kinh tế, nhưng mục tiêu của nó không thực sự là để kích thích nền kinh tế và chấm dứt cuộc suy thoái này. Các nhà hoạch định chính sách hiểu rằng suy thoái là không thể tránh khỏi trước trận đại dịch này. Mục tiêu của họ là nhằm giảm bớt những khó khăn mọi người sẽ phải gánh chịu suốt thời kỳ đại dịch diễn ra và ngăn sự suy giảm để lại những tổn thương lâu dài đối với nền kinh tế sau khi trận đại dịch này đi qua.

Phần lớn của phản ứng chính sách lần này có thể được gọi là bảo hiểm xã hội hay giải cứu thiên tai (social insurance or disaster relief). Tất cả các hộ gia đình, ngoại trừ những hộ có thu nhập cao, đều được giảm và hoàn lại thuế (tax rebates) 1200 đô la mỗi người lớn và 500 đô la mỗi trẻ em. Điều kiện nhận bảo hiểm thất nghiệp (unemployment insurance) được mở rộng, và khoản trợ cấp (benefits) được tăng tạm thời 600 đô la mỗi tuần. Các hoạt động kinh doanh nhỏ đã được cung cấp các khoản vay (loans) thì giờ đây được xóa nợ, và do đó đã được chuyển thành các khoản trợ cấp (grants), nếu họ không sa thải bất kỳ lao động nào trong hai tháng tới.

Để ngăn chặn tổn thương lâu dài do cuộc suy thoái gây ra, Đạo luật CARES đã có nhiều điều khoản nhằm thúc đẩy hoạt động kinh doanh liên tục. Đây là một phần động lực cho các khoản vay sẽ được bỏ qua đối với các hoạt động kinh doanh nhỏ. Người lao động không chỉ tiếp tục được nhận lương mà họ tiếp tục duy trì liên hệ với những chủ thuê mướn, vì vậy mà hoạt động kinh doanh bình thường có thể nhanh chóng quay trở lại khi cuộc khủng hoảng qua đi. Đạo luật CARES còn cung cấp các khoản tiền nhằm bảo đảm Cục Dự trữ Liên bang (Fed) cho vay đến các hoạt động kinh doanh lớn hơn, các bang và các thành phố lớn. Do vậy mà nó đã mở rộng vai trò của người cho vay cứu cánh cuối cùng đối với Fed. Đạo luật CARES cũng gia tăng thẩm quyền của Bộ trưởng Tài chính (Treasury Secretary) để thực hiện các khoản cho vay và bảo đảm cho vay đến các hoạt động kinh doanh, các bang và các thành phố đáp ứng đủ điều kiện vay.

Các nhà kinh tế nhìn chung hoan nghênh các động thái chính sách này, nhưng các nhà phê bình đã chỉ ra các sai sót tiềm ẩn của luật pháp. Đối với nhiều người, khoản bảo hiểm thất nghiệp gia tăng được trả nhiều hơn công việc của họ nhận được, khiến họ không muốn quay lại làm việc. Không đủ tiền giành cho các hoạt động kinh doanh nhỏ, dẫn đến sự tranh giành vị trí đầu tiên trong danh sách có được các khoản tiền có hạn này. Và một số doanh nghiệp đã không thực sự cần tiền đã tận hưởng những khoản từ trên trời rơi xuống (windfalls) phi lý từ các khoản cho vay được xóa nợ này (forgivable loans). (Một số công ty nhận các khoản cho vay được tha thứ đã trải qua dư luận xấu, kết quả là sau cùng khiến họ trả lại số tiền này. Chuỗi nhà hàng Shake Shack and Sweetgreen là một ví dụ, mỗi nhà hàng đã trả lại 10 triệu đô la). Những người chỉ trích cũng lo lắng rằng sự tùy nghi được giao cho Bộ trưởng Bộ Tài chính có thể dẫn đến tình trạng chủ nghĩa tư bản thân hữu (crony capitalism), theo đó tín dụng được thực hiện mở rộng dựa trên ảnh hưởng hay quan hệ chính trị hơn là dựa trên các nền tảng cơ bản về kinh tế. Cuối cùng, những nhà phê bình nghĩ rằng đạo luật này nên cung cấp nhiều sự giải cứu hơn cho các chính quyền bang và địa phương. Bởi vì các chính quyền này thường chịu các quy tắc yêu cầu ngân sách cân bằng (a balanced budget), giảm doanh thu thuế do suy giảm kinh tế có thể buộc họ phải cắt giảm các dịch vụ công quan trọng trừ phi chính quyền liên bang nhảy vào giúp đỡ.

Đạo luật CARES đã làm gia tăng đáng kể thâm hụt ngân sách của chính quyền liên bang, vốn dĩ đã rất lớn trước khi đạo luật này được thông qua. Theo Văn phòng Ngân sách Quốc hội (Congressional Budget Office), thâm hụt ngân sách năm 2020 sẽ vào khoảng 3,7 nghìn tỷ đô la, khoảng 18% GDP, trở thành khoản mất cân bằng tài khóa lớn nhất kể từ sau Thế chiến II. Nợ chính phủ (Government debt) theo tỷ phần GDP được dự phóng chạm mức cao nhất trong lịch sử. Như chúng ta thảo luận ở Chương 18, hầu hết các nhà kinh tế tin tưởng rằng sẽ thích hợp nếu để chính phủ đi vay suốt các cuộc khủng hoảng, như là chiến tranh hay suy thoái. Nhưng nợ cao dù sao cũng sẽ để lại di sản rắc rối tiềm tàng cho các thế hệ tiếp theo.

Con đường phía trước

Quyền sách này đang được in ấn vào giữa thời kỳ suy giảm kinh tế năm 2020, và độ dài của cuộc suy giảm và tốc độ hồi phục vẫn còn là các câu hỏi bỏ ngõ.

Một người lạc quan có thể cho rằng hầu hết việc làm mất đi suốt thời kỳ suy giảm năm 2020 chỉ là việc sa thải tạm thời, vì vậy mọi người có thể nhanh chóng trở lại làm việc một khi có được sự an toàn để thực hiện điều đó. Một người bi quan có thể cho rằng những người mất việc tạm thời có thể trở thành mất việc lâu dài nếu như đại dịch kéo dài và nhiều doanh

nghiệp bị loại ra khỏi hoạt động kinh doanh. Khi bạn đọc vấn đề này, bạn có lẽ sẽ biết được quan điểm nào thật sự xảy ra.

Cuối cùng thì các câu trả lời sẽ cần nhiều hơn từ lĩnh vực vi sinh học (microbiology) hơn là kinh tế vĩ mô (macroeconomics). Mọi người có thể không kỳ vọng sẽ quay lại hoạt động kinh tế bình thường cho đến khi đại dịch này được ngăn chặn, có lẽ với việc xét nghiệm tốt hơn đối với con virus này hay phát triển được vaccine.