

## Tổng luận 12-2018. Các chính sách thúc đẩy chuỗi giá trị toàn cầu



## MỤC LỤC

|                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Lời giới thiệu .....</b>                                                                           | <b>2</b>  |
| <b>1. Tổng quan chuỗi giá trị toàn cầu .....</b>                                                      | <b>5</b>  |
| 1.1. Giới thiệu chung .....                                                                           | 6         |
| 1.2. Các yếu tố thường lệ thúc đẩy việc mở rộng GVCs hơn nữa .....                                    | 9         |
| 1.3. "Một việc bình thường mới": các yếu tố sẽ định hướng lại/cản trở sự<br>tăng trưởng của GVC ..... | 17        |
| <b>2. Chính sách cạnh tranh trong GVC .....</b>                                                       | <b>28</b> |
| 2.1. Chuỗi giá trị toàn cầu với luật cạnh tranh .....                                                 | 29        |
| 2.2. Sự nhất quán (và không) trong luật cạnh tranh toàn cầu .....                                     | 31        |
| 2.3. Sản phẩm "số" .....                                                                              | 32        |
| 2.4. Nắm bắt luật pháp .....                                                                          | 33        |
| 2.5. Phụ thuộc nhà nước .....                                                                         | 35        |
| 2.6. Những khuyến nghị chính .....                                                                    | 35        |
| <b>3. Chính sách thuế trong GVC .....</b>                                                             | <b>37</b> |
| 3.1. Giới thiệu .....                                                                                 | 37        |
| 3.2. Thay đổi mô hình thương mại thế giới .....                                                       | 39        |
| 3.3. Xác định và thu lợi ích từ GVC .....                                                             | 40        |
| 3.4. Nhu cầu cho một cách tiếp cận cân bằng .....                                                     | 42        |
| 3.5. Tính nhất quán, cộng tác, minh bạch và đơn giản .....                                            | 43        |
| 3.6. Các biện pháp thuế thúc đẩy GVC toàn diện hơn .....                                              | 45        |
| <b>Kết luận .....</b>                                                                                 | <b>47</b> |
| <b>Tài liệu tham khảo .....</b>                                                                       | <b>48</b> |

## Lời giới thiệu

Tư duy về chuỗi giá trị thay vì các ngành có thể không khuyến khích các chính sách thương mại dẫn đến tự gây hại cho bản thân. Nỗ lực để bảo vệ ngành công nghiệp trong nước cụ thể có thể phá vỡ các công ty thành công khác trong chuỗi giá trị. Cách tiếp cận này giống như đặt một bức tường ở giữa một nhà máy để giữ công việc ở một bên an toàn; trong khi tổng thể nhà máy trở nên kém cạnh tranh hơn. Ngoài thương mại, có nhiều khu vực chính sách liên quan để đảm bảo hoạt động thông suốt của GVC, tạo môi trường cho phép thu hút FDI quan trọng, phát triển tài năng, cải thiện năng suất dịch vụ, nuôi dưỡng đổi mới sáng tạo, đảm bảo rằng lợi ích được phân phối công bằng hơn và chuẩn bị cho những cú sốc kinh tế vĩ mô.

Loạt chính sách GVC xem xét các GVC thông qua các lăng kính khác nhau, giải thích hiện trạng, đặt ra các câu hỏi liên quan và cung cấp các giải pháp mà chúng tồn tại. Các phân tích chính sách được thực hiện theo 5 vấn đề kết hợp các mục tiêu (tính bền vững môi trường), hoạt động kinh tế (đầu tư và dịch vụ) và các đòn bẩy chính sách (cạnh tranh và thuế). Những phân tích cung cấp một cơ sở chung cho đối thoại dựa trên quan hệ đối tác nhiều bên tiềm năng giải quyết các vấn đề được nêu ra.

### Môi trường

Nghiên cứu xem xét hai câu hỏi phát sinh tại giao điểm bền vững môi trường và GVC. Việc đầu tiên liên quan đến thương mại và các rào cản khác đối với vận hành chức năng trơn tru của chuỗi giá trị hàng hóa và dịch vụ môi trường. Sự phát triển, sản xuất và phân phối những sản phẩm này rất quan trọng cho một tương lai bền vững, ít carbon, nhưng khác biệt về định nghĩa, chủ nghĩa bảo hộ và quy định sự không chắc chắn đặt ra những thách thức. Câu hỏi thứ hai liên quan cách các chủ thể trong chuỗi giá trị có thể được khuyến khích cải thiện kết quả bền vững trong suốt chuỗi giá trị, đặc biệt thông qua các tiêu chuẩn về tính bền vững và các sáng kiến công - tư.

### Đầu tư

Với vai trò quan trọng của MNE, thu hút FDI là chìa khóa mối quan tâm đối với các quốc gia muốn tham gia GVC. Nghiên cứu giải thích tại sao sự gia tăng tỷ

trọng dịch vụ nước ngoài của tổng xuất khẩu, thực hiện các biện pháp tạo thuận lợi thương mại và ký kết các hiệp định thương mại sâu, đặc biệt với các nước láng giềng, có thể có lợi. Nó cũng làm nổi bật một số hạn chế thực tế mà MNE phải đối mặt ở các nước chủ nhà đối với tiếp cận với tiền tệ, cơ sở hạ tầng và thiếu hụt các dịch vụ và tham nhũng. Các công ty địa phương và doanh nghiệp nhỏ cũng gặp khó khăn do tham nhũng, các thủ tục rườm rà và cơ sở hạ tầng nghèo nàn.

### Dịch vụ

Với dữ liệu mới tiết lộ mức độ đóng góp của dịch vụ đối với GVC, đã có sự quan tâm chính sách lớn hơn về những gì thúc đẩy cạnh tranh dịch vụ. Báo cáo theo dõi câu chuyện về vai trò phát triển của các dịch vụ trong nền kinh tế toàn cầu và cách công nghệ mới sẽ tác động đến các mô hình kinh doanh dịch vụ. Nó cũng làm nổi bật các cơ hội cung cấp dịch vụ cho sự tham gia của các DNVVN, phát triển kinh tế, bình đẳng giới và bền vững môi trường.

### Cạnh tranh

Hành vi chống cạnh tranh có thể ảnh hưởng đến sự hoạt động thông suốt của GVC theo nhiều cách khác nhau và ở nhiều giai đoạn khác nhau. Bản chất quốc tế của chuỗi giá trị, hoạt động của các MNE và nền kinh tế kỹ thuật số là mâu thuẫn với luật cạnh tranh được quản lý ở cấp quốc gia. Trong khi thừa nhận rằng luật cạnh tranh có thể là một công cụ yếu để đạt được một số mục đích công hoặc mục tiêu công bằng, Báo cáo vẫn đưa ra các khuyến nghị cụ thể cho việc thiết kế và thực thi luật cạnh tranh trong bối cảnh GVC.

### Thuế

Nghiên cứu nêu bật sự không ăn nhập giữa nền kinh tế toàn cầu hiện đại và một khung thuế quốc tế lạc hậu và cung cấp một số đề xuất về cách thức chính sách thuế có thể thúc đẩy tốt hơn các GVC bền vững và bao trùm. Về mặt lý thuyết, các MNE có khả năng lớn hơn để tránh đánh thuế trên lợi nhuận còn lại của họ trong bối cảnh của GVC, hoặc thậm chí làm giảm lợi nhuận ở nước nguồn trong khi nâng lợi nhuận còn lại do GVC sản xuất (có hoặc không tuân thủ Nguyên tắc chuyển giá của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế, OECD). Tính nhất quán và hợp tác là cần thiết.

Tổng luận "Các chính sách thúc đẩy chuỗi giá trị toàn cầu" được biên soạn nhằm giúp bạn đọc hiểu rõ hơn về vai trò của bản chất của chuỗi giá trị toàn cầu, cũng như các chính sách liên quan đến hoạt động của nó trong nền kinh tế thế giới hiện nay.

Phần này giới thiệu tổng quan về GVC và các đòn bẩy chính sách (thuế và cạnh tranh). Phần tiếp theo (số tiếp theo) sẽ trình bày tiếp về hoạt động kinh tế (đầu tư và dịch vụ) và tính bền vững môi trường của GCV.

Xin trân trọng giới thiệu.

**CỤC THÔNG TIN KHOA HỌC  
VÀ CÔNG NGHỆ QUỐC GIA**

## **Các chữ viết tắt**

|         |                                                                                     |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| BEPS    | Xói mòn cơ sở thu thuế và chuyển lợi nhuận"<br>("base erosion and profit shifting") |
| CNTT-TT | Công nghệ thông tin và truyền thông                                                 |
| DNNN    | Doanh nghiệp nhà nước                                                               |
| DNVVN   | Doanh nghiệp vừa và nhỏ                                                             |
| FDI     | Đầu tư trực tiếp nước ngoài                                                         |
| GVC     | Chuỗi giá trị toàn cầu                                                              |
| KBC     | Vốn tri thức                                                                        |
| LDC     | Các nước kém phát triển                                                             |
| MNE     | Công ty đa quốc gia                                                                 |
| NC&PT   | Nghiên cứu và Phát triển (R&D)                                                      |
| OECD    | Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế                                               |
| UNCTAD  | Hội nghị Liên Hiệp Quốc về Thương mại và Phát triển                                 |
| WTO     | Tổ chức Thương mại Thế giới                                                         |

## 1. Tổng quan chuỗi giá trị toàn cầu

### 1.1. Giới thiệu chung

*Chuỗi giá trị toàn cầu là gì ?*

Chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) là một tính năng quan trọng của bức tranh thương mại và đầu tư trong vài thập kỷ và đã làm thay đổi cách thức các công ty thiết kế, sản xuất và phân phối hàng hóa và dịch vụ. Thương mại trong phạm vi GVC ước tính chiếm tới 60-67% thương mại toàn cầu về khía cạnh giá trị gia tăng. Các dịch vụ như nghiên cứu và thiết kế, kỹ thuật và tiếp thị, dù được thuê ngoài hoặc tự cung cấp, đóng vai trò là những đầu vào quan trọng trong các chuỗi giá trị. Các dịch vụ vận tải, truyền thông và hậu cần đóng vai trò như các liên kết sống còn giữa các địa điểm sản xuất khác nhau trong chuỗi. Ngoài việc hỗ trợ các hàng hóa trong GVC, các dịch vụ cũng phân mảnh để tạo thành các GVC theo cách riêng của chúng.

Những tiến bộ công nghệ là yếu tố thiết yếu cho sự xuất hiện của các GVC và tiếp tục ảnh hưởng đến sự phát triển của chúng. Chi phí vận chuyển giảm, tiến bộ trong công nghệ thông tin và truyền thông (CNTT-TT) và các phát triển như container hóa đã giúp việc điều phối các quy trình sản xuất ở các khoảng cách lớn và việc cung ứng các đầu vào, bộ phận và linh kiện theo yêu cầu trở nên dễ dàng hơn. Điều này đã làm cho các công ty có thể đặt các công đoạn khác nhau của quá trình sản xuất của họ ở các nước khác nhau. Việc hạ thấp các rào cản đối với vận chuyển hàng hóa, dịch vụ, đầu tư và nhân sự thông qua các hiệp định thương mại tự do cũng rất quan trọng.

Các công ty đa quốc gia (MNE) là những nhân tố chủ chốt trong các GVC, hoạt động như các công ty lãnh đạo xuyên biên giới sử dụng các nhà cung cấp độc lập, các công ty con nước ngoài hoặc các đối tác chiến lược. Ngay cả khi quan hệ giữa công ty lãnh đạo và nhà cung cấp không thuộc cùng một quyền sở hữu, thì mức độ phối hợp giữa họ vẫn rất cao. Các công ty lãnh đạo đặt ra các tiêu chuẩn riêng cần được các nhà cung cấp hàng hóa và dịch vụ đáp ứng trong toàn bộ chuỗi giá trị. Những tiêu chuẩn này kiểm soát các vấn đề về kinh tế như thời gian, chất lượng và chi phí đầu vào, nhưng ngày càng quan tâm nhiều hơn đến môi trường và xã hội như khí thải CO<sub>2</sub> và điều kiện làm việc. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN) cũng đóng góp quan trọng cho các GVC với tư cách là nhà cung cấp

### Hộp 1: Khái niệm

Chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) là toàn bộ các hoạt động được thực hiện để đưa sản phẩm hoặc dịch vụ từ khái niệm đến việc sử dụng cuối cùng, được phân phối xuyên qua các biên giới quốc tế.

Cách đo lường thương mại truyền thống tập trung vào các dòng chảy tổng thể của hàng hóa và dịch vụ từ nước này sang nước khác. Tuy nhiên, điều này không thể hiện một bức tranh chính xác về mức độ mà mỗi quốc gia thực sự đóng góp vào việc sản xuất hàng hóa hoặc dịch vụ. Để hiểu rõ hơn về GVC, cần phải chia nhỏ tổng xuất khẩu hoặc nhập khẩu thành các thành phần giá trị gia tăng của chúng. Như ví dụ về Trung Quốc xuất khẩu máy tính xách tay sang Hoa Kỳ. Bao nhiêu giá trị của laptop thành phẩm đến từ các hãng ở Trung Quốc (giá trị gia tăng trong nước)? Những quốc gia nào khác đóng góp đầu vào, chẳng hạn như màn hình hiển thị, chip bộ nhớ và dịch vụ kỹ thuật và mỗi thứ đóng góp bao nhiêu (giá trị gia tăng nước ngoài)? Nếu chỉ nhìn vào giá trị xuất khẩu máy tính xách tay thành phẩm từ Trung Quốc sang Hoa Kỳ sẽ đánh giá quá mức sự đóng góp của Trung Quốc vào quá trình sản xuất.

Source: Foreign Affairs and International Trade Canada, *Canada's State of Trade: Trade and Investment Update - 2011*, 2011, p. 86, adapted from Duke University Global Value Chains Initiative, "Concept & Tools", <https://globalvaluechains.org/concept-tools>

hàng hóa và dịch vụ. Ngoài ra, họ chiếm đa số các công ty ở hầu hết các quốc gia, cung cấp việc làm, tạo ra tăng trưởng và xuất khẩu và giúp giải quyết nghèo đói.

*GVC có thể đóng góp, hoặc cản trở, sự phát triển, tính bền vững và tính toàn diện như thế nào?*

Một số ý tưởng từ lâu về những đóng góp tích cực và tiêu cực của thương mại vẫn tiếp tục phù hợp đối với GVC: chúng cho phép tăng hiệu quả kinh tế thông qua lợi thế so sánh, quy mô và cạnh tranh, nhưng giảm chi phí cho những lao động vượt trội. Tuy nhiên, tác động của thương mại GVC có thể khác nhau ở một số khía cạnh từ thương mại ngoài GVC, cũng như các chiến lược để tối đa hóa lợi ích.

#### Phát triển

Trước khi GVC được phổ biến rộng rãi, quỹ đạo phát triển điển hình bao gồm các quốc gia xây dựng năng lực sản xuất và xuất khẩu trong toàn bộ ngành để sản xuất thành phẩm. Điều này có thể liên quan đến đầu tư lớn trong nghiên cứu và phát triển (NC&PT), bảo vệ ngành công nghiệp trong nước có liên quan từ cạnh tranh nhập khẩu hoặc chọn những công ty hàng đầu quốc gia để hỗ trợ. Đây là cách Nhật

Bản đã trở thành nước đứng đầu thế giới về ô tô và Hàn Quốc phát triển ngành công nghiệp phần cứng CNTT của mình.

Sự ra đời của GVC đã cung cấp một lộ trình thay thế cho công nghiệp hóa và phát triển kinh tế. GVC cho phép các nước đang phát triển chuyên về các nhiệm vụ cụ thể và tham gia vào các mạng lưới sản xuất quốc tế, thay vì phát triển toàn bộ ngành. Việc tham gia vào GVC đã giúp một số nước kết nối với các thị trường mới, hội nhập tốt hơn với nền kinh tế toàn cầu, đa dạng hóa xuất khẩu, cải thiện công nghệ và năng suất và tạo việc làm. Tuy nhiên, nhiều nước đã bị bỏ rơi. Tỷ trọng của các nước chậm phát triển (LDC) trong xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ thương mại thế giới lần lượt là 0,94% và 0,7% trong năm 2016. Các nước ở châu Phi và châu Mỹ Latinh không có lợi thế gần các trung tâm lớn ở Bắc Mỹ, Châu Âu và Đông Á.

Trong mọi trường hợp, việc tham gia GVC một cách đơn giản sẽ không đảm bảo phát triển bền vững. Các công ty ở các nước đang phát triển phải hướng tới nâng cấp vị thế của mình, có nghĩa là chuyển sang các công việc giá trị gia tăng cao hơn để nắm bắt tốt hơn lợi ích của việc tham gia GVC. Mỗi liên kết kéo dài giữa MNE và các chủ thể và nền kinh tế địa phương giúp tăng cường các tác động phát triển.

### Tính bền vững

Toàn cầu hóa đã giúp MNE có được sự cơ động và linh hoạt trong việc sắp xếp các hoạt động quốc tế của họ. Điều này đưa ra cơ hội cân đối giữa luật pháp quốc gia và một cuộc đua khốc liệt khi đề cập các tiêu chuẩn về môi trường và xã hội. Tuy nhiên, các GVC cung cấp một cơ hội để đưa các ngành công nghiệp vào một quỹ đạo bền vững hơn. Bằng cách gây ảnh hưởng đến một số lượng ít MNE, tiến trình hữu hình có thể được thực hiện. Điều này phần lớn là do những chủ thể này đặt ra các tiêu chuẩn mà các nhà cung cấp và đối tác khác nhau của họ phải đáp ứng.

Trong khi một số thương hiệu toàn cầu đã đưa ra quan điểm là họ không thể xác minh chính xác và theo dõi tính bền vững của tất cả các nhà cung cấp của họ, thì người tiêu dùng ở các nền kinh tế tiên tiến đã yêu cầu một sự minh bạch hơn. Các nhà đầu tư cũng đóng vai trò hiệu quả trong việc định hình hành vi của công ty trong lĩnh vực này. Do đó, một số sáng kiến đang cố gắng xác lập tốt hơn các tầng khác nhau của các nhà cung cấp và đo lường tính bền vững tổng thể của sản phẩm và toàn bộ quá trình sản xuất của nó.

## Tính toàn diện (bao trùm)

Thương mại và toàn cầu hóa đã có nhiều đóng góp để nâng cao thu nhập trung bình toàn cầu và giảm sự bất bình đẳng giữa các quốc gia. Ở cấp quốc gia, các kết quả mang tính hỗn hợp hơn. Tỷ lệ chi trả lao động trong GDP là một trong những chỉ số tiềm năng về tính bao trùm trong phân phối thu nhập. Khi chỉ số này giảm, nó chỉ ra rằng tiền lương không tăng theo mức tăng năng suất và công nhân không được hưởng lợi tương ứng từ tăng trưởng kinh tế. Điều này đã xảy ra ở một số nền kinh tế tiên tiến, mặc dù nó có nhiều sắc thái hơn ở các nền kinh tế đang phát triển. Tiến bộ công nghệ, kết hợp với chuyển việc làm ra bên ngoài lãnh thổ thông qua các GVC, đã mang lại nhiều lợi ích nhưng cũng đã dẫn đến thất nghiệp cơ cấu trong một số trường hợp.

Quá trình điều chỉnh cho công nhân bị gián đoạn có thể mất nhiều năm, với những bất lợi tích lũy qua các thế hệ. Những nỗ lực trong nước để cung cấp một mạng lưới an sinh xã hội phụ thuộc vào khả năng của chính phủ để tăng doanh thu thuế. Thật không may, GVC cũng đã làm trầm trọng thêm việc tránh thuế của MNE và cạnh tranh thuế giữa các khu vực pháp lý tìm cách thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI).

Cũng liên quan đến tính bao trùm của GVC là những cơ hội và kết quả mà chúng cung cấp cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN). Các DNVVN là những người tham gia chính trong GVC nhưng gặp khó khăn trong nhập khẩu nguyên liệu đầu vào (chúng có tỷ trọng giá trị gia tăng nước ngoài thấp hơn so với các doanh nghiệp lớn), tiếp cận tài chính thương mại và chuỗi cung ứng, đáp ứng các tiêu chuẩn sản phẩm và quy trình riêng và điều hướng các chương trình chứng nhận bền vững. Trong khi đó, nghiên cứu trong các chuỗi giá trị lựa chọn cho thấy phụ nữ ở các nước đang phát triển có xu hướng tập trung ở các công đoạn cấp thấp hơn và hiếm khi được tham gia quản lý. Khi cố gắng chuyển sang các hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn sẽ gặp những hạn chế trong việc tiếp cận với quyền sử dụng đất, tài chính và thông tin thị trường và trách nhiệm liên quan đến gia đình.

### ***1.2. Các yếu tố thường lệ thúc đẩy tiếp tục mở rộng GVC***

Một số yếu tố đã thúc đẩy sự phát triển của các GVC trong quá khứ vẫn sẽ tiếp tục thúc đẩy sự phân chia quốc tế quá trình sản xuất trong tương lai. Do các yếu tố này, độ dài và độ phức tạp của GVC, có thể tăng thêm mặc dù một số đặc điểm của

GVC (ví dụ: đặc tính khu vực, tập trung công nghiệp) có thể thay đổi theo thời gian tùy thuộc vào tầm quan trọng tương đối của từng yếu tố thúc đẩy.

#### 1.2.1. Thoả thuận đầu tư và thương mại

Các vòng tự do hóa liên tiếp đã dẫn đến những rào cản thương mại và đầu tư giảm dần theo thời gian, đặc biệt đối với hàng hóa (sản xuất). Quy mô cho việc tiếp tục giảm thuế quan có vẻ là khá hạn chế, đặc biệt là trong các nền kinh tế OECD, mặc dù các nước khác vẫn áp dụng mức thuế đáng kể. Nhưng ngoài các rào cản thuế quan, các biện pháp phi thuế quan bao gồm nhiều trở ngại thương mại và quy định, như thủ tục hành chính, quy chuẩn kỹ thuật, tiêu chuẩn an toàn và sức khỏe, những hạn chế định lượng như hạn ngạch và hạn chế xuất khẩu tự nguyện và trợ cấp xuất khẩu. Ngoài ra, các quy định và hạn chế trong nước về đầu tư nước ngoài tác động đến đầu tư quốc tế cũng như thương mại.

Mặc dù việc giảm dần hàng rào phi thuế quan đã góp phần vào thúc đẩy thương mại quốc tế hàng hóa và dịch vụ trong quá khứ, nhưng trong tương lai, việc giảm dần này được kì vọng sẽ đạt tiến bộ vượt bậc. Sự công nhận lẫn nhau giữa các nước về các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, các biện pháp tạo thuận lợi thương mại tốt hơn sẽ có lợi cho việc mở rộng GVC. Điều quan trọng trong phương diện này sẽ là giảm rào cản đối với thương mại dịch vụ vì tầm quan trọng ngày càng tăng của dịch vụ, cũng như trong GVC. OECD đang nghiên cứu về những “Chỉ số hạn chế thương mại dịch vụ”, những chỉ số này thể hiện các rào cản quan trọng đối với thương mại và đầu tư vào các dịch vụ hiện hữu.

Phản ánh sự thất bại của “Vòng đàm phán Doha của WTO”, một sự thay đổi đã được thấy từ các cuộc đàm phán thương mại đa phương đối với các hiệp định song phương, hiệp định khu vực và thậm chí cả hiệp định ngành công nghiệp. Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) báo cáo rằng số lượng các hiệp định thương mại khu vực có hiệu lực - chủ yếu ở cấp độ song phương - đã tăng lên đáng kể kể từ năm 1990 với nhiều thoả thuận hơn trong đàm phán. Ngoài ra, những năm gần đây đã chứng kiến các cuộc đàm phán phát triển về các hiệp định khu vực mới - ví dụ như ASEAN, Đối tác tiến bộ và toàn diện xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Quan hệ đối tác thương mại và đầu tư xuyên Đại Tây Dương (TTIP), Liên minh Thái Bình Dương ở Mỹ Latinh, Quan hệ đối tác kinh tế toàn diện khu vực (RCEP). Nhiều thoả thuận này liên quan đến cái gọi là thoả thuận "sâu sắc" giải quyết các vấn đề vượt ra ngoài khuôn khổ biên giới bao gồm minh bạch, đầu tư, quyền sở hữu

trí tuệ, cạnh tranh, v.v. rất quan trọng đối với hoạt động trơn tru của GVC. Có thể là các thỏa thuận khu vực như vậy, nếu thành công, sẽ tăng cường hơn nữa đặc trưng khu vực của GVC.

Sự gia tăng các hiệp định thương mại đã được phản ánh bằng sự gia tăng các hiệp định đầu tư song phương (Bilateral investments treaties - BIT), các hiệp định đầu tư song phương này điều chỉnh sự tương tác giữa các nhà đầu tư nước ngoài (tư nhân) và chính phủ chủ nhà. Đặc biệt từ những năm 1990, số lượng BIT được thỏa thuận ngày càng tăng, trong đó là hơn 3.000 thỏa thuận đã được ký kết. Trong những năm gần đây, các nền kinh tế mới nổi cũng đang dần dần thương thảo các BIT, phản ánh tầm quan trọng ngày càng tăng của các nhà đầu tư nước ngoài.

Nhưng toàn cầu hóa đang ngày càng đối mặt với những sóng gió trong những năm gần đây, thường được thúc đẩy bởi sự lo lắng của người dân về an ninh việc làm và thu nhập trì trệ. Ví dụ, một số thỏa thuận thương mại khu vực đã đề cập ở trên đã vấp phải sự phản đối ở các quốc gia khác nhau. Chủ nghĩa bảo hộ gần đây cũng được phản ánh trong số lượng ngày càng tăng các biện pháp thương mại mới đã được thực hiện bởi các quốc gia kể từ cuộc khủng hoảng kinh tế trong năm 2008/2009. Báo cáo chung của WTO / OECD / UNCTAD (tháng 11 năm 2016) - đo lường các biện pháp thương mại và đầu tư cho các nước G20, xác định 1671 biện pháp hạn chế thương mại được ra đời từ năm 2008, trong đó chỉ có 408 đã bị loại bỏ vào giữa tháng 10 năm 2016. Một phần đáng kể của các biện pháp này có thể được coi là rào cản nội địa hóa - tức là các biện pháp có lợi cho ngành công nghiệp trong nước về chi phí so với các đối thủ cạnh tranh nước ngoài. Yêu cầu về hàm lượng nội địa của sản phẩm là một ví dụ quy định rằng mức tối thiểu các nguyên liệu, chi tiết, bộ phận, v.v.. được sản xuất tại địa phương - trái với nhập khẩu - đôi khi được yêu cầu khi cho các công ty nước ngoài quyền sản xuất ở một nơi cụ thể. Các biện pháp như vậy là bất lợi cho việc tìm nguồn cung ứng quốc tế và thương mại hàng hóa và dịch vụ trung gian trong phạm vi GVC và việc tăng loại biện pháp này có thể hạn chế tăng trưởng của GVC.

1.2.2. Số hóa và Công nghệ Thông tin và Truyền thông: những công nghệ truyền thông mới

Ngoài tự do hoá thương mại và đầu tư, sự lan truyền của GVC đặc biệt được tạo điều kiện bởi những tiến bộ công nghệ trong lĩnh vực CNTT-TT. Baldwin (2016) đề cập rõ ràng đến cuộc cách mạng CNTT-TT như là bước đột phá công

nghe đằng sau sự phân tán quốc tế của các hoạt động trong GVC. Viễn thông và các phần mềm quản lý thông tin rẻ hơn và tin cậy hơn, các máy tính cá nhân cũng ngày càng mạnh đã giảm đáng kể chi phí tổ chức các hoạt động trên phạm vi rộng của các công ty. Chi phí phối hợp và giao dịch liên quan đến phân đoạn quốc tế (ví dụ: chi phí truyền thông, thông tin và quản trị) giảm nhanh chóng dưới mức lợi thế chi phí dự kiến thông qua chuyên môn, quy mô kinh tế và sự khác biệt về chi phí (lao động); điều này đã thúc đẩy các công ty tổ chức các quy trình sản xuất của họ trên quy mô quốc tế.

Tính sẵn sàng và hiệu suất của các công nghệ truyền thông như là các ứng dụng băng thông rộng được cải thiện, sự lan truyền của điện thoại thông minh, video và hội nghị ảo, ... đã cho phép truyền thông hiệu quả hơn trong các GVC. Internet vạn vật (IoT), được hỗ trợ bởi các cảm biến mạnh mẽ và các sản phẩm 'thông minh', sẽ cung cấp thông tin liên lạc nhanh hơn và rẻ hơn trong tương lai. Ví dụ, công nghệ nhận dạng tần số vô tuyến (RFID) sẽ giúp việc cung cấp thông tin và theo dõi đầu vào trong suốt chuỗi cung ứng trở nên rẻ hơn và dễ dàng hơn. Ngoài ra, dữ liệu lớn được kỳ vọng sẽ thúc đẩy GVC vì nó cho phép thông qua việc sử dụng dữ liệu (bán hàng, hàng tồn kho, thiếu sót,...) để lên kế hoạch sản xuất tốt hơn và thích ứng với những thay đổi trong điều kiện sản xuất và yêu cầu thị trường. Nói chung, các công nghệ truyền thông kỹ thuật số được kỳ vọng sẽ giúp việc vận hành các GVC dài hơn và phức tạp hơn trở nên dễ dàng hơn trong tương lai.

### 1.2.3 Các nhà sản xuất mới (chi phí thấp) trong sản xuất công nghiệp

Các nền kinh tế mới nổi đã trở thành các đối tác quan trọng trong GVC, đặc biệt là trong sản xuất hàng hóa công nghiệp. Nhiều hoạt động trong các ngành công nghiệp sản xuất khác nhau đã được chuyển đến các nền kinh tế mới nổi, ví dụ như: tìm nguồn cung ứng đầu vào từ các nhà sản xuất chi phí thấp, cả trong hay ngoài công ty, giảm chi phí sản xuất. Sự xuất hiện của GVC đã cho phép các nền kinh tế mới nổi hội nhập với nền kinh tế toàn cầu với một tốc độ nhanh hơn trước đây. Các nước có thể chuyên về một hoạt động sản xuất nào đó theo lợi thế so sánh của họ thay vì phát triển toàn bộ chuỗi giá trị.

Việc tham gia vào GVC thường được các chính phủ các nước xem là một con đường nhanh chóng để công nghiệp hóa, và các chiến lược tăng cường sự tham gia trong các GVC là một phần cơ bản của chính sách phát triển kinh tế. Ngoài ra, các quốc gia đã tham gia GVC đang ngày càng tìm cách nâng cấp các hoạt động GVC

của họ. Điều này chắc chắn có nghĩa là phải từ bỏ một số hoạt động, do đó tạo ra cơ hội cho người chơi mới (tức là các nền kinh tế mới nổi khác). Kết quả là, các quốc gia đã nhận được các hoạt động offshoring (chuyển việc làm ra nước ngoài) trong thập kỷ trước (ví dụ: Trung Quốc) gần đây đã chứng kiến một sự phát triển offshoring ở các quốc gia có chi phí thấp mới như Campuchia, Việt Nam, ... Thật vậy, ngoài một số nền kinh tế mới nổi lớn hơn, nhiều quốc gia nhỏ hơn cũng đang phát triển nhanh. Sự tăng trưởng kinh tế của các nền kinh tế này dự kiến sẽ mở rộng GVC hơn nữa, do đó tiếp tục chuyển hướng trung tâm lực hấp dẫn của nền kinh tế thế giới về phía đông và phía nam.

Một điểm chung của những nền kinh tế hoàn toàn mới là lực lượng lao động lớn lao và đang phát triển nhanh chóng, mang lại cho các nước này một lợi thế đặc biệt là trong các ngành công nghiệp và các hoạt động đòi hỏi lao động chuyên sâu. Ngược lại, lực lượng lao động ở các nước phát triển và một số nền kinh tế mới nổi khác dự kiến sẽ trì trệ hoặc thậm chí giảm trong vòng 10 đến 15 năm tới. Do sự gia tăng dân số nhanh hơn ở các nền kinh tế mới nổi ở Nam Á và châu Phi, dự báo rằng có hơn 1 tỷ người trong độ tuổi lao động được bổ sung trong những năm tiếp theo. Vấn đề dân số tiếp tục là thách thức lớn đối với các nhà hoạch định chính sách, tỷ lệ cao những người trong độ tuổi lao động có thể là nhân tố cần thiết thúc đẩy kinh tế dẫn đến tăng trưởng kinh tế mạnh, tăng năng suất và phát triển hội nhập GVC. Một vấn đề đối với các quốc gia này mặc dù thường là thiếu môi trường kinh doanh thuận lợi cho đầu tư và hoạt động kinh tế, với những hạn chế đáng kể trong cơ sở hạ tầng, giáo dục, quản trị, v.v.

Gần đây, có một số lập luận cho rằng phát triển kinh tế thông qua công nghiệp hóa đang phải chịu áp lực ngày càng tăng. Mô hình công nghiệp hóa truyền thống - bắt đầu với việc sản xuất cấp thấp, sản xuất thâm dụng lao động cho phép chuyển đổi nhiều nhân lực từ nông nghiệp sang sản xuất công nghiệp, ngày càng bị xói mòn. Rodrik (2015) đã chứng minh rằng xu hướng phi công nghiệp hóa sớm đang diễn ra ở nhiều nước đang phát triển, những nước này trở thành nền kinh tế dịch vụ mà không có kinh nghiệm công nghiệp hóa.

#### 1.2.4. Nhu cầu ngày càng tăng ở các nền kinh tế mới nổi

Sự hấp dẫn của các nền kinh tế mới nổi trong GVC tuy nhiên không chỉ được xác định bởi điều kiện cung ứng của họ và đặc biệt là điều kiện chi phí. Ngoài chi phí nhân công thấp hơn, các nền kinh tế mới nổi cũng nhanh chóng trở thành thị

trường tiêu dùng quan trọng. Các quốc gia như Trung Quốc và Ấn Độ là những quốc gia đông dân nhất thế giới và tiếp tục có tăng trưởng GDP cao, khiến họ trở thành thị trường ngày càng quan trọng đối với các doanh nghiệp trong nhiều ngành công nghiệp. Tăng trưởng dân số trong những thập kỷ tới sẽ diễn ra gần như hoàn toàn ở các nước kém phát triển, trong khi quy mô dân số ở các nước phát triển sẽ nhìn chung là ổn định, trong đó có một số nước được dự báo sẽ giảm dân số.

Ngoài tăng trưởng dân số, sự thịnh vượng chung đang gia tăng ở các nền kinh tế mới nổi sẽ dẫn đến việc thay đổi các mô hình nhu cầu tiêu dùng quốc tế. Khi mà phần lớn quốc gia đã phát triển phải đối mặt với sự tăng trưởng nhu cầu chậm hơn do vấn đề lão hóa, ngày càng có nhiều người tiêu dùng phát đạt tập trung ở các thành phố phát triển nhanh ở các nền kinh tế mới nổi cung cấp một thị trường mới tăng trưởng quan trọng cho các công ty. Do thu nhập tăng ở các nền kinh tế mới nổi, tiêu thụ các sản phẩm tiêu dùng cơ bản dự kiến sẽ tăng đáng kể ở các nước này. Nhưng khi đó, sở thích thay đổi với thu nhập, chi tiêu tùy ý vào quần áo, các sản phẩm công nghệ cao như điện tử, du lịch và giải trí, và cả những dịch vụ tài chính cũng sẽ tăng. Trong các loại sản phẩm này, chi tiêu cho các sản phẩm có thương hiệu và hàng hóa cao cấp sẽ chiếm một thị phần ngày càng tăng.

Những thay đổi về dân số và thu nhập sẽ tạo ra một tầng lớp trung lưu toàn cầu mới nổi lên, đặc biệt là ở Trung Quốc và Ấn Độ. Cho đến nay, nhu cầu tiêu dùng toàn cầu vẫn tập trung vào các nền kinh tế OECD (giàu). Tầng lớp trung lưu ngày nay ở châu Âu và Bắc Mỹ chiếm hơn một nửa toàn cầu, nhưng họ chiếm gần hai phần ba tổng chi tiêu của tầng lớp trung lưu của thế giới. Tầng lớp trung lưu ngày càng tăng trên toàn thế giới có thể lên tới 3,2 tỷ người vào năm 2020 và đến 4,9 tỷ người năm 2030 và gần 85% tăng trưởng này được dự kiến sẽ đến từ châu Á. Khoảng hai phần ba số người thuộc tầng lớp trung lưu này dự kiến sẽ ở châu Á. Và trong khi châu Á (trừ Nhật Bản) chỉ chiếm 10% chi tiêu trung lưu toàn cầu vào năm 2000, nhưng có thể đạt 40% vào năm 2040 và gần 60% trong dài hạn.

Sự tăng trưởng của tầng lớp trung lưu ở các nền kinh tế mới nổi được coi là yếu tố quan trọng đằng sau sự tăng trưởng (hiện tại và tương lai) của các GVC. Ngày càng có nhiều người tiêu dùng khá giả dự kiến sẽ tăng thương mại GVC từ các nền kinh tế phát triển sang các nước mới nổi này. Tuy nhiên, câu hỏi đặt ra là ở mức độ nào mà nhu cầu ngày càng tăng về thương mại GVC sẽ được đáp ứng thông qua nhập khẩu (các sản phẩm cuối cùng cũng như trung gian). Trong khi các nhà

sản xuất ở các nền kinh tế OECD sẽ được hưởng lợi từ các thị trường đang phát triển này, dự đoán rằng địa phương - có thể là thị trường trong nước hoặc nội vùng - sản xuất sẽ tăng tầm quan trọng, đặc biệt khi tính đến khả năng phát triển của các nước này. Các nền kinh tế mới nổi như Trung Quốc đã chứng kiến một dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài lớn vào thời điểm ban đầu để khai thác lợi thế về chi phí địa phương, nhưng các nhánh của MNE ngày càng sản xuất dành cho thị trường địa phương. Như vậy, tác động trong tương lai của tầng lớp trung lưu lên tầm quan trọng và độ dài của GVC không hề đơn giản; một kết quả có thể thực sự là (các phần quốc tế) các GVC ở những nước này phát triển không nhanh bằng sản xuất trong nước. Ngoài ra, dân số già ở các nền kinh tế phát triển cũng có thể được dự kiến sẽ có tác dụng giảm chẵn khi mở rộng thêm GVC.

#### 1.2.5. Phát triển dịch vụ

Các dịch vụ đã thay đổi đáng kể theo thời gian; thay vì là hệ quả của ngành sản xuất, ngành công nghiệp dịch vụ ngày nay là một trong những ngành năng động nhất trong nền kinh tế OECD. Đổi mới công nghệ kết hợp với mô hình kinh doanh mới đã thay đổi sâu sắc bản chất của cung cấp dịch vụ và cấu trúc cho một số loại dịch vụ nhất định. “Hiện đại” - thường chứa nhiều tri thức chuyên sâu - nhiều dịch vụ như thông tin và truyền thông, tài chính và bảo hiểm đã ghi nhận mức tăng trưởng năng suất lao động cao trong 10 năm qua. Tiến bộ công nghệ, đặc biệt trong CNTT-TT, bãi bỏ quy định của các ngành dịch vụ đã đóng cửa trước đây và nỗ lực đa phương để tự do hóa thương mại dịch vụ, đã cho phép các công ty dịch vụ thâm nhập thị trường mới bên ngoài phạm vi cũ của họ.

Ngày nay, đầu vào các dịch vụ “hiện đại” đóng vai trò ngày quan trọng cả trong việc phối hợp các hoạt động chuỗi giá trị. Logistics, dịch vụ truyền thông, dịch vụ kinh doanh, ... cho phép hoạt động của GVC trở nên hiệu quả khi những dịch vụ này cho phép chuyển hàng hóa, dữ liệu, công nghệ, và (quản lý) biết làm thế nào vượt qua biên giới, và phối hợp các hoạt động phân tán một cách nhanh chóng và trơn tru. Về cơ bản, mạng lưới giao thông và truyền thông là sự gắn kết của GVC và việc cung cấp dịch vụ cho các mạng này trực tiếp có lợi cho hoạt động sản xuất. Ví dụ, việc triển khai tổ chức sản xuất kịp thời GVC đòi hỏi phải có các dịch vụ vận chuyển và hậu cần hiệu quả và đáng tin cậy, và còn là thử nghiệm kỹ thuật, tư vấn pháp lý, hỗ trợ CNTT-TT và nhiều dịch vụ kinh doanh khác.

Nhưng các dịch vụ không chỉ tạo điều kiện cho việc tìm kiếm nguồn cung ứng hàng hóa quốc tế; ngoài ra, các dịch vụ ngày càng trở thành một nguồn tạo giá trị lớn cho các công ty. Các dịch vụ cho phép phân biệt sản phẩm và tăng thêm giá trị cho các sản phẩm được sản xuất. Sự tiến bộ nhanh chóng của các dịch vụ là động lực đằng sau việc bảo vệ các ngành công nghiệp sản xuất, với các gói dịch vụ và hàng hóa được cung cấp như là 'giải pháp' cho khách hàng. Hơn nữa, những năm gần đây chứng kiến sự xuất hiện của các dịch vụ thuần túy GVC, ví dụ trong các dịch vụ du lịch và kinh doanh. Khi các dịch vụ ngày càng được số hoá, các danh mục dịch vụ nhất định có thể trở nên ngày càng phân tán và nằm ở các quốc gia khác nhau.

Tăng hiệu quả và khả năng cung cấp dịch vụ quốc tế rộng hơn dự kiến sẽ thúc đẩy hơn nữa GVC trên các ngành khác nhau bao gồm cả dịch vụ và sản xuất. Sự chú ý ngày càng tăng đối với các lĩnh vực này từ các nhà hoạch định chính sách cũng ở các nền kinh tế mới nổi sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho sự tăng trưởng của GVC; việc bãi bỏ các rào cản dịch vụ (thương mại) được ủng hộ là một bước quan trọng trong sự tham gia của các nước trong GVC. Trong khi các trở ngại đối với thương mại hàng hóa là (tương đối) dễ dàng đo đếm, thì trở ngại đối với thương mại dịch vụ phức tạp hơn và khó đo lường hơn. Thuế quan nói chung là nhỏ hơn hoặc không tồn tại đối với thương mại dịch vụ, nhưng phạm vi các rào cản tiềm năng đối với thương mại dịch vụ là rộng hơn thương mại hàng hóa.

#### 1.2.6. Vai trò của các doanh nghiệp đa quốc gia (MNE)

Đầu tư quốc tế là công cụ trong gia tăng GVC khi MNE có hoạt động chuyển công việc ra nước ngoài (offshoring) từ nhiều thập kỷ để tìm kiếm các yếu tố vị trí tốt hơn (các MNE theo chiều dọc) và / hoặc thị trường mới (các MNE theo chiều ngang). Việc tự do hóa đầu tư dần dần đã cho phép các MNE ngày càng có thể tổ chức và phân tán các quy trình sản xuất của họ trên quy mô toàn cầu thực sự. Tiến bộ công nghệ trong CNTT-TT trong các công nghệ truyền thông cụ thể đã cho phép MNE chuyển giao vốn kiến thức (KBC) và kiến thức độc quyền - quy trình sản xuất, NC&PT, thiết kế, tên thương hiệu,... cho các chi nhánh của họ ở nước ngoài và phối hợp hoạt động xuyên biên giới.

Giao dịch nội bộ giữa MNE và các chi nhánh của họ chiếm tỷ trọng lớn trong thương mại quốc tế về hàng hóa và dịch vụ. Một phần ngày càng tăng của thương mại nội bộ như vậy liên quan đến xuất khẩu và nhập khẩu của các chi nhánh nước

ngoài sản xuất (một phần) sản phẩm dành cho các thị trường khác. Ngoài việc thành lập các chi nhánh ở nước ngoài, MNE cũng đã thiết lập các thỏa thuận hợp đồng với các nhà sản xuất địa phương ở các quốc gia khác nhau. UNCTAD (2011) đã lập luận rằng các hình thức phi vốn chủ sở hữu như sản xuất hợp đồng, gia công dịch vụ, hợp đồng nông nghiệp, nhượng quyền thương mại, cấp phép và hợp đồng quản lý đã tăng lên rất quan trọng, đặc biệt là ở các nền kinh tế đang phát triển.

Các nước OECD vẫn chiếm tỷ trọng lớn nhất trong hoạt động MNE trong nền kinh tế toàn cầu, cả trong hoạt động là chủ nhà (đầu tư vào các nước OECD), cũng như hoạt động mang tính quốc gia (đầu tư ra nước ngoài của OECD). Nhưng các nền kinh tế mới nổi như các nước BRIICS<sup>1</sup> đã thu hút một số lượng lớn các khoản đầu tư nước ngoài trong những thập kỷ qua. Gần đây, các MNE với trụ sở tại các nền kinh tế mới nổi cũng đã bắt đầu mở rộng hoạt động quốc tế của họ và xu hướng này dự kiến sẽ trở nên nổi bật hơn trong tương lai. McKinsey Global Institute (2016) ước tính rằng gần một nửa các công ty lớn nhất thế giới vào năm 2025 sẽ có trụ sở tại các thị trường mới nổi. Tương tự, các thị phần của các nền kinh tế mới nổi ở Fortune Global 500 sẽ tăng lên 45% vào năm 2025, tăng từ 5% năm 2000.

Có một niềm tin chung rằng MNE sẽ trở nên quan trọng hơn theo thời gian, và điều đó sẽ tiếp tục hỗ trợ sự tăng trưởng của GVC trên khắp các quốc gia. Năng lực kém của một số lượng lớn các MNE cũng như sự tăng trưởng chậm chạp trong FDI trong những năm gần đây, tuy nhiên, được giải thích bởi sự rút lui của một số công ty toàn cầu. Các hoạt động của MNE dường như đã trì trệ phần nào trong những năm gần đây, nhưng chưa rõ liệu điều này có đủ để nói về sự thay đổi cơ cấu trong nền kinh tế toàn cầu hay không.

### ***1.3. "Một việc bình thường mới": các yếu tố sẽ định hướng lại/cản trở sự tăng trưởng của GVC***

Một số yếu tố mới nổi ngày càng thách thức việc tổ chức sản xuất trong các GVC dài và phức tạp, và có thể định hình sự tiến hóa của các GVC theo các cách khác nhau trong tương lai. Một số "gamechangers" (người thay đổi cuộc chơi này) có thể khuyến khích (một số) công ty di dời các hoạt động trở lại về quốc gia của họ. Việc reshoring (đưa việc trở lại quốc gia quê nhà) có thể được coi là một phần của "Một việc bình thường mới" cho GVC và nền kinh tế toàn cầu. Các công ty

---

<sup>1</sup> Braxin, Nga, Ấn Độ, Indônêxia, Trung Quốc và Nam Phi

đang ngày càng thay đổi chiến lược tìm nguồn cung ứng của họ, ví dụ bằng cách bản địa hoá sản xuất của họ, tức là đưa sản xuất đến gần thị trường hơn. Kết quả là, việc tái cân bằng GVC có thể rất xa vời với địa hình của các GVC trở nên đa dạng hơn và phân tán hơn trong 10-15 năm tới. Ngoài các trung tâm toàn cầu trong GVC, sản xuất có thể ngày càng tập trung ở các trung tâm khu vực / địa phương gần hơn với thị trường cuối, cả ở các nền kinh tế phát triển và mới nổi.

### 1.3.1. Thay đổi các điều kiện chi phí ở các nền kinh tế mới nổi

Kể từ khi các công ty có hoạt động offshoring đến các nước mới có chi phí thấp trong những năm 1990 và đầu những năm 2000, chi phí sản xuất đã tăng đáng kể ở một số nền kinh tế mới nổi. Ví dụ, sự thành công về kinh tế của các nền kinh tế mới nổi đã tăng thu nhập và tiền lương. Ví dụ, Trung Quốc (đặc biệt là khu vực bờ Đông Trung Quốc) đã thấy mức lương trung bình tăng 15-20% mỗi năm. Lương trung bình theo giờ ở các nền kinh tế mới nổi được ước tính là khoảng 2% lương trung bình của Hoa Kỳ vào năm 2000, nhưng đã tăng lên nhanh chóng lên 9% vào năm 2015. Các dự báo gần đây từ Công ty tư vấn PwC đến năm 2030 khẳng định xu hướng này với chi phí tiền lương ở một số nền kinh tế mới nổi tăng nhanh và hội tụ - mặc dù vẫn còn thấp hơn đáng kể - ở các nền kinh tế phát triển.

Sự hội tụ tiền lương này được cho là nhanh chóng làm xói mòn lợi thế chi phí của một số nền kinh tế mới nổi trong các hoạt động thâm dụng lao động trong GVC, với một số người cho rằng việc đưa việc làm trở lại nước gốc (reshoring) sẽ tăng tầm quan trọng trong tương lai trong khi GVC sẽ trở nên ít mở rộng hơn. Tuy nhiên, một số năng lực cần phải được cải thiện. Thứ nhất, mức tăng lương thường được bù đắp bằng cách tăng năng suất, nghĩa là chi phí lao động đơn vị (tức là chi phí tiền lương trên một đơn vị sản phẩm) tăng ít hơn nhiều. Thứ hai, tiền lương tăng dẫn đến thu nhập ngày càng tăng và nhu cầu được dự kiến sẽ có tác động tích cực đến GVC. Thứ ba, nếu các nước trải qua một sự mất mát (nhất định) các hoạt động kinh tế vì chi phí gia tăng trong nước, các hoạt động này không nhất thiết phải di dời trở về các nền kinh tế phát triển. Khi đó - và điều này thường đi cùng với việc tự động hóa ngày càng tăng của các hoạt động này, do đó dẫn đến tác động tương đối thấp hơn, độ dài và độ phức tạp của GVC thực sự sẽ giảm. Nhưng những hoạt động (lao động chuyên sâu) này thường kết thúc ở các nền kinh tế mới nổi khác với điều kiện chi phí thấp, điều này thực sự sẽ làm tăng độ dài và độ phức tạp của GVC.

Thật vậy, các công ty tìm kiếm lao động chi phí thấp có thể tìm cách đầu tư vào các nước và khu vực có chi phí thấp khác (ví dụ như ở miền Trung hoặc Tây Trung Quốc). Sự ảm dụ của đàn ngỗng bay thường được sử dụng để mô tả quá trình nâng cấp và phát triển công nghiệp ở châu Á. Một nền kinh tế (ví dụ như Nhật Bản), giống như con ngỗng đầu đàn hình thành hình chữ V, dẫn các nền kinh tế khác (ví dụ Hàn Quốc) hướng tới công nghiệp hóa, truyền lại các công nghệ cũ cho những nước theo sau, khi những nước dẫn đầu này chuyển sang công nghệ mới hơn. Quá trình này dường như vẫn đang xảy ra, với các nước như Bangladesh, Campuchia và Việt Nam đã tiếp nhận ngành dệt may từ Trung Quốc, vì chi phí tiền lương ở những nước này chỉ là một phần nhỏ so với chi phí tiền lương ở Trung Quốc. Xu hướng này được củng cố khi các chính phủ ở các nước này háo hức bắt đầu / tăng sự tham gia của họ vào GVC và cung cấp các ưu đãi.

### 1.3.2. Các chi phí ẩn / phụ của phân đoạn quốc tế

Trong khi quá trình CNTT-TT đã làm giảm đáng kể các rào cản của sản xuất bị phân đoạn quốc tế, các GVC phải đối mặt với các công ty có những bất lợi mới. Các công ty ngày càng đánh giá cao rằng chi phí của việc theo dõi, giao tiếp và phối hợp giữa các chi nhánh và trụ sở ở xa có thể lớn hơn dự kiến ban đầu. Các vấn đề về quản lý, hậu cần và vận hành thường dẫn đến chi phí 'ẩn' đáng kể (tức là chi phí không được tính đến trong quyết định chuyển ra nước ngoài), và trong một số trường hợp sẽ làm cho hoạt động offshoring giảm hiệu quả / không sinh lời. Ngoài ra, do độ dài và độ phức tạp của GVC, một số vốn lưu động đã bị trói buộc trong các cổ phiếu, và hàng tồn kho bị mắc kẹt trong các luồng vận tải chậm.

Ngoài việc thất vọng về tiết kiệm chi phí, một số công ty đã gặp phải các vấn đề nghiêm trọng với chất lượng sản phẩm sản xuất ở bên ngoài (offshored). Chất lượng sản phẩm kém thường đòi hỏi các hoạt động sản xuất mới và thu hồi các sản phẩm thiếu hụt, do đó làm tăng tổng chi phí của offshoring.

Các công ty cũng phải trải qua những tác động bất lợi đối với các hoạt động sáng tạo, đặc biệt là nơi mà việc phân bổ giữa các hoạt động sản xuất và sáng tạo là rất quan trọng (ví dụ: trong các ngành kỹ thuật). Trong những ngành công nghiệp này, tốc độ đổi mới chậm hơn đã được báo cáo như là sản xuất trong các lĩnh vực dễ bị tổn thương tới offshoring đã bị tách khỏi NC&PT, và các hoạt động sáng tạo (phần lớn ở các nước quê nhà). Do các hiệu ứng phản hồi đôi khi quan trọng giữa cả

hai hoạt động trong chuỗi giá trị, đổi mới và thay đổi sản phẩm thường dễ quản lý hơn trong chuỗi cung ứng rút ngắn.

Một lời giải có thể là - và một số công ty đã thực sự thực hiện lộ trình này - cho các hoạt động đổi mới offshore. Tuy nhiên, việc bảo vệ sở hữu trí tuệ ở các nền kinh tế mới nổi thường không ở cùng mức như ở quê nhà, do đó trực tiếp để lộ kiến thức sở hữu của các công ty và mô hình kinh doanh dựa trên KBC. Rủi ro là sau đó các nhà cung cấp địa phương có thể dễ dàng trở thành đối thủ cạnh tranh nếu họ có được những hiểu biết sâu sắc về quy trình sản xuất, như một số trường hợp - mặc dù phần lớn là những câu chuyện mang tính giai thoại – đã được chỉ ra. Các hệ thống pháp lý kém phát triển về quyền sở hữu trí tuệ, và đặc biệt là thực thi yếu kém, đã khiến các công ty xem xét lại chiến lược offshoring của họ trong GVC, bao gồm chuyển các hoạt động về gần nhà hơn.

1.3.3 Tìm kiếm khả năng phục hồi: cân bằng đa dạng hóa rủi ro và hiệu quả chi phí

GVC thường trở nên phức tạp và mở rộng đến mức một sự cố trong một phần của chuỗi - rất cục bộ - có thể nhanh chóng có tác động bất lợi toàn cầu trong cả chuỗi. Rõ ràng rằng các công ty không phải luôn luôn có một cái nhìn tổng quan đầy đủ về chiều dài và chiều sâu của GVC của họ. Trong việc tổ chức GVC của họ, các công ty có truyền thống tập trung chủ yếu vào việc giảm chi phí bằng cách áp dụng các nguyên tắc như tìm nguồn cung ứng đơn lẻ, sản xuất đúng lúc và hàng tồn kho nhỏ. Một hệ thống có ít sự ứ ứ, tăng hiệu quả khi hệ thống hoạt động trơn tru nhưng nhanh chóng lan truyền những cú sốc khi chúng phát sinh. Một sự cố của một giai đoạn sản xuất sau đó sẽ nhanh chóng lan truyền qua toàn bộ chuỗi, và có thể dẫn đến sự gián đoạn hoàn toàn của chuỗi cung ứng.

Càng có nhiều công ty đã trải rộng hoạt động của họ trên toàn cầu, họ càng trở nên dễ bị tổn thương hơn từ các sự kiện bất ngờ. Hậu quả của một số thảm họa thiên nhiên trong thời gian gần đây (ví dụ trận động đất ở Nhật Bản, lũ lụt Thái Lan, núi lửa phun trào ở Iceland) đã cho thấy chi phí tiềm năng cho các công ty và quốc gia khi GVC bị phá vỡ. Các công ty ngày càng cố gắng bảo vệ các hoạt động GVC của họ khỏi nhiều rủi ro liên quan tới gián đoạn GVC, bao gồm khủng bố, bất ổn địa chính trị và ổn định, rủi ro chính trị, các vấn đề an ninh mạng, đại dịch, v.v.

Khi cố gắng tăng khả năng phục hồi của GVC, các công ty ngày càng cố gắng cân bằng hiệu quả chi phí và đa dạng hóa và quản lý rủi ro. Trong một thế giới toàn

cầu được đặc trưng bởi sự không chắc chắn, các công ty ngày càng cố gắng bổ sung "just-in-time" (đúng lúc) với chiến lược "just-in-case" (đúng chỗ) bằng cách điều chỉnh chuỗi cung ứng để cho phép họ chịu được nhiều cú sốc. Ví dụ, để đa dạng hóa các rủi ro vốn có trong chuỗi cung ứng của họ, các công ty ngày càng xem xét các GVC thay thế cho cùng một sản phẩm, do đó bổ sung thêm một số dư thừa trong chuỗi cung ứng của họ. Để tăng thêm khả năng phục hồi của chuỗi cung ứng, các công ty cũng lựa chọn GVC ngắn hơn và đưa sản xuất đến gần thị trường hơn (bao gồm cả reshoring).

#### 1.3.4. Số hóa và CNTT-TT: công nghệ thông tin mới

Các công nghệ kỹ thuật số mới đang thay đổi hoàn toàn triển vọng của các ngành sản xuất và dịch vụ bằng cách thay đổi cách thức các công ty tổ chức các quy trình sản xuất của họ và các mô hình kinh doanh mà họ áp dụng. Việc ngày càng phổ biến các công nghệ này - khi chi phí sử dụng các công nghệ này giảm mạnh - và đặc biệt là sự kết hợp của các công nghệ / ứng dụng khác nhau được kỳ vọng sẽ dẫn đến một cuộc cách mạng kỹ thuật số. Ba công nghệ có thể được coi là nền tảng cho việc số hóa sản xuất: (1) Internet vạn vật (IoT) - cho phép kết nối các máy móc, hàng tồn kho và hàng hóa; (2) dữ liệu lớn và phần mềm nhúng cho phép phân tích khối lượng lớn dữ liệu số được tạo ra bởi các đối tượng này; và (3) điện toán đám mây cung cấp khả năng tính toán ở khắp nơi.

Trong khi công nghệ truyền thông sẽ tiếp tục thúc đẩy sự phát triển của GVC, công nghệ thông tin có thể có tác động ngược lại và có thể thu hẹp GCV. Robotics, tự động hóa, sản xuất vi tính hóa, trí thông minh nhân tạo, ... tất cả có thể làm giảm lợi thế sản xuất trong các nền kinh tế mới có chi phí lao động thấp, do đó làm giảm tiến trình phân đoạn quốc tế về sản xuất. Các robot đã được sử dụng rộng rãi trên các ngành công nghiệp sản xuất, những robot này khá phù hợp cho các hoạt động lặp đi lặp lại và các môi trường được xác định chính xác. Mặc dù robot có thể mang các cảm biến, hầu hết các chuyển động của chúng đều được lên kế hoạch và lập trình trước. Ngoài ra, việc thiết lập một nhà máy robot thường mất hàng tháng, có khi phải cả năm. Ví dụ, việc sản xuất các thiết bị điện tử tiêu dùng vẫn thường được thực hiện bằng tay, vì vòng đời của điện tử tiêu dùng và thời gian ra thị trường ngắn ngủi, một nhà máy robot sẽ không kịp để sản xuất sản phẩm đúng thời điểm sản phẩm phải có mặt trên thị trường.

Do việc sử dụng trí thông minh nhân tạo ngày càng tăng với việc tự học dựa trên dữ liệu mà những công nghệ này nhận được và thu thập thông qua các cảm biến, máy móc ngày càng trở nên linh hoạt hơn. Robot tự động có thể làm những công việc thủ công ngày càng phức tạp hơn, và tự động điều chỉnh các hoạt động của chúng cho phù hợp với các điều kiện thay đổi. Việc ngày càng tăng sự phát triển số hóa dự kiến sẽ ngày càng cho phép sản xuất với chi phí thấp và chất lượng cao hơn ở các nền kinh tế phát triển, do đó khuyến khích reshoring và không ủng hộ offshoring cho các quốc gia phát triển này. Việc sử dụng ngày càng tăng các công nghệ thông tin sẽ làm cho chi phí (lao động) ít quan trọng hơn đối với lợi thế cạnh tranh trong một số ngành công nghiệp sản xuất. Do tự động hóa gia tăng quy trình sản xuất và việc sử dụng robot ngày càng tăng, chi phí nhân công sẽ chiếm tỷ trọng nhỏ hơn trong tổng chi phí. GVC ngắn hơn cũng sẽ giúp tiết kiệm trực tiếp chi phí vận chuyển và thương mại, trong khi các công ty cũng có thể giảm nguy cơ sản phẩm chất lượng thấp.

Một số nhà máy hiện đại, chẳng hạn như nhà máy cạo râu Philips ở Drachten ở Hà Lan, gần như hoàn toàn là robot. Nhà máy đặc biệt này chỉ sử dụng số lao động bằng một phần mười lực lượng lao động làm việc tại nhà máy của Philips ở Trung Quốc, 2 nhà máy này cho ra đời cùng một sản phẩm máy cạo râu. Gần đây hơn vào năm 2016, Adidas đã mở một nhà máy sản xuất giày hoàn toàn tự động sử dụng công nghệ 3D và robot ở Đức để cá thể hóa sản phẩm của họ và phản ứng nhanh hơn với nhu cầu của người tiêu dùng bằng cách đưa sản xuất đến gần khách hàng hơn và tăng tốc giao hàng. Số lượng người làm trong cơ sở sản xuất mới này chỉ là một phần nhỏ so với số lượng người làm ở các nền kinh tế mới nổi trong dây chuyền sản xuất đồ thể thao tương tự.

Khi các công nghệ kỹ thuật số mới được kỳ vọng ngày càng cho phép vị trí sinh lợi của các hoạt động sản xuất ở các nền kinh tế phát triển, các nước này coi sản xuất kỹ thuật số là nguồn năng lực cạnh tranh mới trong việc khôi phục vị trí của họ trong các ngành sản xuất (ví dụ Industrie 4.0 ở Đức). Nhưng cũng có những nền kinh tế mới nổi như Trung Quốc, Indonesia và Thái Lan đang đầu tư mạnh vào các công nghệ số này. Foxconn, công ty sản xuất hợp đồng điện tử đa quốc gia của Đài Loan, nổi tiếng về lắp ráp các sản phẩm của Apple, đang xem xét triển khai hơn 1 triệu robot cho việc kinh doanh của công ty trong những năm tới. Chính phủ Trung Quốc đã thúc đẩy việc sử dụng robot ngày càng tăng của các công ty để bù đắp cho chi phí tiền lương tăng lên. Thách thức lớn dường như đặc biệt đối với các

nước có thu nhập thấp muốn gia tăng sự tham gia của họ vào GVC vì họ sẽ phải tìm các hoạt động mà máy móc không thể làm rẻ hơn con người.

#### *1.3.5. Từ sản xuất hàng loạt đến tùy biến hàng loạt*

Một số người cho rằng đang có sự chuyển dịch từ sản xuất hàng loạt sang việc tùy biến hàng loạt với nền kinh tế để ngày càng chuyển từ các thị trường đại chúng sang hàng triệu thị trường thích hợp. Thay vì ra mắt định kỳ của một số lượng hạn chế các sản phẩm, việc bán liên tục các sản phẩm đa dạng vô tận sẽ ngày càng được người tiêu dùng tìm kiếm nhiều hơn. Riêng đối với các sản phẩm thời trang và tùy chỉnh, các công ty cần phản ứng nhanh chóng để thay đổi nhu cầu và đôi khi có thể cung cấp sản phẩm mới ngay lập tức.

Việc tổ chức sản xuất trong các GVC dài và phức tạp tuy nhiên đã hạn chế đáng kể sự linh hoạt và nhanh nhạy của các công ty để đáp ứng với những thay đổi trong nhu cầu (của người tiêu dùng). Ngoài ra, các nhà sản xuất sản xuất hiện nay chủ yếu là các sản phẩm tiêu chuẩn hóa và hàng hóa hóa, nhưng các nền kinh tế quy mô không dễ dàng cho phép các thông số kỹ thuật sản phẩm khác nhau. Các công ty ngày càng nhận thức được rằng sự đứt kết nối giữa cung và cầu này có chi phí lớn; các công ty thành công nhất trong lĩnh vực sản phẩm tiêu dùng là những công ty có khả năng phản ứng nhanh với các tín hiệu thị trường.

Thời gian giao hàng ngắn và nhanh chóng có mặt trên thị trường là rất quan trọng để đáp ứng nhanh chóng với những thay đổi về sở thích của khách hàng. Để làm được những điều trên, các công ty đã thử nghiệm với các mô hình kinh doanh mới kết hợp các thay đổi về công nghệ và tổ chức. Một số công ty đã ngày càng sử dụng nhiều dịch vụ để điều chỉnh sản phẩm cho những người tiêu dùng khác nhau. Các công nghệ kỹ thuật số như sản xuất đắp dần và in 3D (Hộp 1), robot tự động, dữ liệu lớn, .... sẽ ngày càng cho phép các sản phẩm tùy chỉnh được sản xuất với chi phí của một sản phẩm được tiêu chuẩn hóa (một số thậm chí còn đi xa như 'sản xuất theo yêu cầu'). Ngoài ra các công nghệ khác như vật liệu mới, công nghệ nano và công nghệ sinh học sẽ làm tăng khả năng cho các sản phẩm được cá nhân hóa hơn.

Bằng cách giảm chi phí sản xuất các lô hàng nhỏ, việc sản xuất gần hơn với người tiêu dùng sẽ trở nên khả thi hơn về mặt kinh tế. Việc tái cấu trúc các chuỗi cung ứng với nhiều trung tâm sản xuất được bản địa hóa hơn và sự sao chép ở mức độ nào đó giữa các trung tâm cơ sở sản xuất khác nhau sẽ làm tăng khả năng đáp

ứng khi nhu cầu biến động. Bằng cách đưa các trung tâm sản xuất đến gần hơn với thị trường đích cuối, các công ty muốn lấy lại sự linh hoạt trong những cuộc tranh đấu.

### Hộp 1. In 3D và GVC

Sản xuất đắp dần và in 3D có thể đóng vai trò dẫn đầu trong việc tùy biến hàng loạt trong tương lai. Tuy nhiên, có rất nhiều thảo luận – cũng có nhầm lẫn - về tác động của in 3D trong quá trình sản xuất, với “những người tin tưởng” chỉ vào tính cách mạng của công nghệ này, và ‘những người hoài nghi’ đề cập đến các ứng dụng thương mại còn hạn chế. In 3D có khả năng biến đổi kiến trúc của GVC và triển vọng của toàn bộ quá trình sản xuất, nhưng rất khó dự đoán khung thời gian khi mà in 3D có thể trở thành công nghệ thay đổi cuộc chơi, nếu có điều này xảy ra.

Các lô hàng máy in 3D trên toàn thế giới trong năm 2015 được ước tính gần 250.000 chiếc. Dự báo thị trường tương lai cho in 3D là rất khác nhau, với Gartner (2015) dự kiến tăng gấp đôi giữa năm 2016 và 2019 để đạt giá trị 5,6 tỷ USD. JP Morgan dự báo tăng trưởng lên 7 tỷ USD vào năm 2020, thấp hơn nhiều so với ước tính của Morgan Stanley là 22 tỷ USD. Về tác động lên các ngành khác trên toàn cầu, McKinsey (2014) ước tính con số này vượt quá 550 tỷ USD vào năm 2025.

Yếu tố lớn nhất thúc đẩy và hạn chế sự mở rộng của công nghệ này là chi phí chuyển từ phương pháp sản xuất hàng loạt sang in 3D. Nó nhanh chóng thâm nhập vào các ngành công nghiệp có chi phí cao, khối lượng thấp như hàng không vũ trụ, y tế và nha khoa, quốc phòng, giáo dục và ngày càng nhiều ngành công nghiệp ô tô. Nhưng dự kiến việc in 3D sẽ thâm nhập chậm hơn vào các ngành công nghiệp vừa và có chi phí vừa phải, còn lại là các ngành công nghiệp có chi phí thấp, khối lượng lớn sẽ không chuyển sang in 3D trong nhiều thập kỷ. Laplume et al. (2016) cho rằng các ngành công nghiệp có khả năng áp dụng công nghệ in 3D là sản xuất các sản phẩm nhỏ nhưng tùy biến, được làm từ một loại vật liệu duy nhất và không cần nhiều bộ phận tương tác, đặc trưng bởi các nền kinh tế có quy mô nhỏ và tự động hóa thấp.

Ngoài những sự khác biệt của ngành công nghiệp, việc sử dụng in 3D thay đổi đáng kể dọc theo chuỗi giá trị, với hầu hết in 3D tập trung vào các hoạt động thượng nguồn như tạo mẫu, phát triển sản phẩm và NC&PT. Ước tính chỉ ra rằng chỉ có 15% kết quả đầu ra của in 3D là liên quan đến hàng hóa (phần cuối cùng nhưng đặc biệt là phần trung gian) với phần lớn là các mô hình, công cụ và nguyên mẫu.

Trong việc mô tả tác động tiềm năng của in 3D trên GVC, Rehnberg và Ponte (2016) phân biệt giữa hai kịch bản trong tương lai. Một kịch bản dự đoán rằng hoạt động in 3D đóng vai trò bổ sung cho sản xuất truyền thống, đặc biệt được sử dụng để tạo mẫu, sản xuất dụng cụ máy chuyên dụng, vv Kịch bản này dường như mô tả tình hình hiện tại trong một số ngành. Các công ty áp dụng in 3D để nén chu kỳ thiết kế và phát triển của các sản phẩm mới; bản thân các sản phẩm này được sản xuất thông qua các phương pháp sản xuất ‘truyền thống’. Kịch bản này có thể dẫn đến sự sâu sắc hơn nữa của cái gọi là đường cong nụ cười (smile curve - Trong lý thuyết quản lý kinh doanh, đường cong nụ cười là mô tả đồ họa về cách giá trị gia tăng thay đổi theo các giai đoạn khác nhau của việc đưa sản phẩm ra thị trường trong ngành công nghiệp sản xuất có liên quan đến CNTT), với lợi thế cạnh tranh cho các công ty có quyền truy cập kịp thời vào trí tuệ của khách hàng (dữ liệu lớn) và có thể đáp ứng nhanh chóng sự thay đổi về nhu cầu của khách hàng.

Ở kịch bản còn lại, một viễn cảnh lạc quan và dài hạn hơn dự đoán in 3D thay thế sản xuất truyền thống bằng các sản phẩm được in 3D toàn bộ hoặc phần lớn. Rõ ràng là trong kịch bản này, tác động đến tương lai GVC và sản xuất toàn cầu có thể được dự kiến sẽ lớn hơn nhiều. Đầu tiên, in 3D sẽ cho phép việc sản xuất các sản phẩm ngay tại thị trường cuối, thay vì phải dựa vào việc sản xuất và lắp ráp bên ngoài. Thứ hai, GVC sẽ bị nén và co lại, khi mà đầu vào trung gian / thành phần trung gian bị tách ra khỏi GVC (bị thay thế bởi mực in). Thứ ba, in 3D cũng sẽ làm giảm nhu cầu về hàng tồn kho, kho bãi, phân phối, trung tâm bán lẻ và đóng gói. Thứ tư, khi hàng trung gian sẽ được thay thế bằng các tệp CAD, in 3D sẽ làm thay đổi đặc điểm thương mại trong phạm vi GVC. Thay vì việc chuyển giao hàng hóa và dịch vụ vật chất xuyên biên giới, thương mại sẽ ngày càng bao gồm việc chuyển giao dữ liệu phi vật chất quốc tế (thiết kế, bản thiết kế, phần mềm, vv).

### *1.3.6. Yêu cầu xanh và bền vững*

Việc mở rộng liên tục GVC và những dòng vận chuyển liên quan của các sản phẩm trung gian và cuối cùng đã dẫn đến các tác động môi trường lớn như phát thải, phát sinh chất thải, ... Ví dụ, ước tính từ Diễn đàn Vận tải Quốc tế (ITF, 2016a) cho thấy vận tải hàng hóa liên quan đến thương mại quốc tế - như một dấu hiệu thô của các luồng vận tải (quốc tế) trong phạm vi GVC - hiện chiếm khoảng 30% tổng lượng phát thải CO<sub>2</sub> liên quan đến vận chuyển do đốt nhiên liệu và hơn 7% lượng phát thải toàn cầu. Lượng khí thải carbon của thương mại toàn cầu đang tăng (và được dự báo sẽ tăng thêm theo thời gian) do GVC dài hơn và phức tạp hơn với dòng nguyên liệu đi từ một đầu của thế giới sang đầu bên kia. Những yêu cầu sản xuất mới và sở thích của người tiêu dùng đã dẫn đến dòng vận chuyển bổ sung, ví dụ thông qua các lô hàng nhỏ hơn nhưng thường xuyên hơn và nhu cầu vận chuyển nhanh, năng lượng cao như vận tải hàng không tăng lên.

Sự bền vững về môi trường dự kiến sẽ ngày càng trở thành một vấn đề cho các công ty trong việc tổ chức sản xuất và tổ chức GVC của họ trong tương lai. Với nhu cầu về một số tài nguyên thiên nhiên vượt xa nguồn cung sẵn có và trong tương lai, tình trạng thiếu hụt tài nguyên thiên nhiên được dự đoán sẽ xuất hiện ở nhiều khu vực trên thế giới. Để giải quyết biến đổi khí hậu, áp lực ngày càng tăng (lên các công ty) có thể được dự kiến sẽ giảm sử dụng tài nguyên, tiêu thụ năng lượng và phát sinh chất thải. Các quy định của chính phủ thông qua các giới hạn phát thải và / hoặc thuế cacbon có thể có tác động lớn, trong số những chi phí khác về chi phí vận tải và hậu cần (Hộp 2).

Ngoài ra, kỳ vọng của người tiêu dùng và nhu cầu tiêu dùng đối với các sản phẩm bền vững đang dần tăng lên; sự phổ biến ngày càng tăng của thực phẩm “tự trồng” có lẽ là ví dụ rõ ràng nhất của việc này. Động lực cho sự bền vững môi trường ngày càng được phản ánh trong các chiến lược trách nhiệm xã hội của các công ty. Do đó, và không phân biệt môi trường pháp lý, một số công ty đang ngày càng cố gắng làm "xanh" chuỗi giá trị của họ bằng cách hợp lý hoá đầu vào tài nguyên vào chuỗi giá trị và kiểm soát các đầu ra ảnh hưởng đến môi trường tự nhiên. Điều này bao gồm nâng cao hiệu quả và năng lực tái tạo về tài nguyên nước, năng lượng, vật liệu, xây dựng, đất đai và các công cụ ở phía đầu vào. Ở phía đầu ra, trọng tâm là giảm thiểu lãng phí và ô nhiễm thông qua sản xuất sạch hơn, kiểm soát ô nhiễm, sản xuất vòng khép kín và sinh thái công nghiệp. Công nghệ xanh

đang được hưởng lợi từ những tiến bộ trong công nghệ nano, sinh học và công nghệ thông tin, những công nghệ này là một phần quan trọng của giải pháp.

## **Hộp 2. Điều gì với chi phí vận chuyển?**

Trong quá khứ, việc giảm chi phí vận chuyển kết hợp với cải cách pháp lý trong lĩnh vực giao thông và cơ sở hạ tầng quan trọng đã giúp các công ty phân bổ quá trình sản xuất của họ vượt qua nhiều biên giới. Bằng chứng thực nghiệm cho thấy chi phí vận chuyển đã giảm, đặc biệt đối với vận chuyển hàng không do những tiến bộ trong công nghệ (ví dụ như động cơ phản lực), nhưng các bằng chứng dường như không rõ ràng đối với vận tải biển (Hummels, 2007). Trên thực tế, chi phí vận chuyển còn giảm nhiều hơn so với số liệu thống kê, vì chi phí thương mại thường được thể hiện dưới dạng các đơn vị dựa trên trọng lượng. Do đó, chi phí thương mại không phải lúc nào cũng phản ánh mức tăng về thời gian và chất lượng của các phương thức vận tải khác nhau theo thời gian. Ngoài ra, thành phần của hàng hóa giao dịch đã thay đổi đáng kể trong những thập kỷ qua: hiện nay, nhiều hàng hóa tuy nhẹ nhưng lại có giá trị, và chi phí vận chuyển có thể giảm tương đối so với giá trị của hàng hóa vận chuyển.

Do có nhiều sự không chắc chắn nên không rõ chi phí vận chuyển sẽ thay đổi như thế nào trong tương lai, tương ứng như vậy, các quan điểm khác nhau sẽ xuất hiện. Một số người cho rằng giá nhiên liệu đang trở nên đắt hơn bao giờ hết, đặc biệt là giá dầu thô, sẽ buộc các công ty phải thay đổi đáng kể chiến lược tìm nguồn cung ứng của họ. Thay vì tìm nguồn cung ứng đầu vào và các hoạt động gia công phần mềm ở những nơi rẻ nhất, các công ty sẽ thích định vị các hoạt động sản xuất gần hơn với thị trường cuối để giảm chi phí vận chuyển. Giá dầu và khí đốt tuy nhiên đã giảm mạnh kể từ năm 2014 - do sự phát triển của dầu đá phiến, nhưng giá dầu và khí đốt lại cho thấy xu hướng tăng trong những năm gần đây.

Ước tính cho thấy chi phí vận chuyển chỉ chiếm một phần ba tổng chi phí thương mại, với giá dầu thô lần lượt chiếm chưa đến một phần năm chi phí vận chuyển. Như vậy, tác động của việc tăng giá dầu lên chi phí vận chuyển nhìn chung sẽ khá hạn chế. Hơn nữa, dự kiến rằng việc dư thừa khả năng vận tải biển - hàng hải chiếm khoảng 80% khối lượng vận tải hàng hóa quốc tế - sẽ giữ chi phí vận chuyển hàng hóa thấp trong những năm tới. Nghiên cứu của OECD đã ghi nhận rằng thị trường tàu biển toàn cầu đã tích lũy được nguồn cung tàu biển dư thừa ở mức lớn trong những năm gần đây. Người ta ước tính rằng mức độ cung vượt cầu hiện tại tương ứng với khoảng 307 triệu gt, tương ứng gần một phần tư của toàn đội tàu biển trên thế giới trong năm 2015. Nhu cầu về những con tàu biển lớn từ bây giờ cho đến năm 2035 chỉ được dự kiến bằng năm 2011, năm đỉnh cao bùng nổ về nhu cầu tàu biển.

Cơ sở hạ tầng cũng đang phát triển cho các phương thức vận tải quốc tế khác. Chẳng hạn, cước vận tải hàng không sẽ được hưởng lợi từ việc xây dựng các sân bay mới và sự xuất hiện của các hãng mới, đặc biệt ở các nền kinh tế mới nổi, được kỳ vọng sẽ làm tăng khả năng cạnh tranh về giá trong việc cung cấp dịch vụ vận tải. Ngoài ra, các cải tiến về hiệu quả năng lượng được dự kiến là làm cho vận tải quốc tế hiệu quả hơn và hạn chế khả năng tăng chi phí vận chuyển. Nhìn chung, có thể giả thuyết rằng xu hướng tăng trong chi phí vận chuyển trong 10-15 năm tới, nếu có, sẽ khá hạn chế.

Nguồn: OECD STI Shipbuilding Unit

Nhưng rộng hơn và có liên quan trực tiếp hơn đối với GVC, các công ty đã bắt đầu suy nghĩ lại cách họ lấy nguồn cung ứng trong GVC trong tương lai. Nói chung, giảm bớt việc tìm nguồn cung ứng bên ngoài, trong khi đồng thời tìm nhiều nguồn cung ứng gần nhà hơn có thể trở nên quan trọng hơn, vì điều này sẽ dẫn đến lưu lượng và chi phí vận chuyển nhỏ hơn. Ngoài ra, các chiến lược cho một nền kinh tế khép kín sẽ ngày càng được áp dụng để tăng việc tái sử dụng, tái sản xuất và tái chế các sản phẩm. Các công ty ngày càng áp dụng thiết kế tái sử dụng lên sản phẩm của họ (Cradle-to-cradle design), thiết kế này giúp việc tái sử dụng hoặc tái chế từng bộ phận và từng phần được lên kế hoạch ngay trong giai đoạn đầu thiết kế sản phẩm. Rõ ràng là tất cả các chiến lược này sẽ tác động đến độ dài và mức độ phức tạp của GVC.

## **2. Chính sách cạnh tranh trong GVC**

Năm 1990, có dưới 20 khu vực thẩm quyền pháp lý áp dụng luật cạnh tranh. Con số này hiện nay là hơn 100. Từ góc độ lịch sử, “toàn cầu hóa” của luật và chính sách cạnh tranh này đã đạt được thành công lớn, cả về tốc độ và tính hoàn chỉnh của nó. Thành công này rất đáng kể bởi vì nó nhấn mạnh vào những khiếm khuyết và mâu thuẫn của hệ thống, cũng như những thách thức đối với hoạt động liên tục của nó. Điều này không ngụ ý rằng hệ thống thực thi pháp luật cạnh tranh toàn cầu hiện tại là một vấn đề, chỉ đơn thuần là nó có thể được cải thiện.

Luật cạnh tranh phần lớn vẫn nằm trong danh sách “cần làm” cho các hiệp định thương mại toàn cầu từ những năm 1940. Gần đây nhất, nhóm công tác của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) được thành lập năm 1997 chỉ kết thúc mà không thành công tại Cancun vào năm 2003, một phần vì sự phản đối từ các nước đang phát triển lớn.

Tích cực hơn, việc thành lập Mạng lưới Cạnh tranh Quốc tế (ICN) năm 2001 đã thúc đẩy sự hội tụ và hợp tác, nhưng thành công của nó trong việc tập hợp các cơ quan có lẽ đã thực hiện một số động lực từ các biện pháp tạo ra các quy tắc cạnh tranh quốc tế thực sự. Có những thỏa thuận khu vực, đặc biệt là Liên minh châu Âu, nhưng không có quy tắc toàn cầu. Về nguyên tắc, các quy tắc như vậy sẽ dễ thống nhất hơn vì các nền kinh tế lớn mới nổi đã áp dụng các luật cạnh tranh, nhưng bầu không khí chính trị để ra quyết định quốc tế rõ ràng đã xấu đi. Trong tương lai gần,

chúng ta phải thực hiện, và cải tiến, sự chấp vá hiện tại của các quyền pháp lý cạnh tranh.

Hầu hết các luật cạnh tranh tập trung vào phúc lợi của người tiêu dùng, mặc dù khác nhau về mức độ mà chúng tuyên bố rõ ràng (một số ít quan tâm nhiều hơn đến lợi ích của người sản xuất). Nhiều tranh luận đã diễn ra về cách các cơ quan cạnh tranh nên làm việc; ví dụ, bảo vệ quá trình cạnh tranh hay kết quả của nó, cấm hành vi cụ thể hay đánh giá tác động của nó. Tuy nhiên, những bất đồng này không được che khuất một nguyên tắc được chấp nhận chung, "bảo vệ sự cạnh tranh, chứ không phải đối thủ cạnh tranh". Luật cạnh tranh ở hầu hết các khu vực pháp lý không ngăn cản các công ty hiệu quả cạnh tranh với các đối thủ của họ và tăng trưởng. Ngược lại, sự quan tâm của các doanh nghiệp nhỏ tìm kiếm sự bảo hộ từ cạnh tranh bởi các đối thủ lớn hơn thường sẽ nhận được rất ít sự hỗ trợ từ các cơ quan cạnh tranh.

### ***2.1. Chuỗi giá trị toàn cầu với luật cạnh tranh***

Chuỗi giá trị toàn cầu có thể gặp phải hành vi chống cạnh tranh theo nhiều cách:

- Một cartel xuất hiện ở bất kỳ cấp nào của GVC có thể tăng giá ở cuối nguồn (chuỗi);
- Gây tranh cãi hơn, một cartel mua có thể làm giảm giá giả tạo ở thượng nguồn (chuỗi);
- Một công ty chi phối trong phạm vi GVC có thể lạm dụng vị thế thị trường của mình để loại trừ đối thủ cạnh tranh (bao gồm cả những người tham gia cố gắng mở rộng hoạt động của họ từ các cấp khác của GVC);
- Một công ty chi phối có thể tìm cách lạm dụng vị trí thị trường của mình để mở rộng sự thống trị của nó ở thượng nguồn (đầu chuỗi) hoặc hạ nguồn (cuối chuỗi), ví dụ, từ chối giao dịch với các công ty khác ngoài các chi nhánh của nó;
- Việc sáp nhập ngang (giữa hai công ty cùng cấp trong GVC) có thể tạo ra quyền lực thị trường;
- Việc sáp nhập theo chiều dọc (giữa hai công ty ở các cấp khác nhau của GVC) có thể tạo cơ hội hoặc động cơ để lạm dụng vị trí thống trị.

Do GVC vượt qua các biên giới, những khoảng cách giữa việc thực thi quốc gia (hoặc ở khu vực) có thể là một vấn đề. Chúng thường liên quan đến việc phân bổ giá trị gia tăng, giữa các chủ thể tham gia khác nhau trong chuỗi hoặc bởi "nâng cấp" sự tham gia của các nước vào GVC; chuyển sang các công đoạn giá trị gia tăng cao hơn trong chuỗi sản xuất.

Luật cạnh tranh, nếu được áp dụng có hiệu quả trên phạm vi quốc tế, có thể giúp đạt được những mục tiêu này. Nó sẽ duy trì sự cạnh tranh trong và giữa các GVC và sẽ giúp loại bỏ các rào cản nhập cảnh, cho phép công ty nâng cấp trong chuỗi, miễn là các công ty nâng cấp có khả năng cạnh tranh với các công ty hiện hữu trong công đoạn mà họ đang tìm cách tham gia.

Tuy nhiên, luật cạnh tranh sẽ không cung cấp cho họ bất kỳ sự trợ giúp đặc biệt nào khi làm như vậy. Nó hiếm khi liên quan trực tiếp đến các câu hỏi phân phối, đặc biệt là giữa các nhà sản xuất khác nhau. Ví dụ, một luật cạnh tranh toàn cầu giả định được mô hình hóa trên EU có thể không được sử dụng để ngăn chặn các công ty chế biến thực phẩm lớn ép các nhà cung cấp thượng nguồn thông qua việc áp dụng quyền thương lượng, trừ khi làm như vậy họ loại trừ các đối thủ cạnh tranh khỏi thị trường.

Luật cạnh tranh quốc gia hiện tại không ưu tiên đặc biệt các công ty nhỏ hơn vì những lý do chính đáng. Tối đa hóa hiệu quả trong sản xuất tạo ra phạm vi cho tất cả để trở nên tốt hơn, vì vậy về nguyên tắc chính phủ quốc gia nên sử dụng chính sách cạnh tranh cho mục tiêu cuối cùng này và các chính sách khác để phân phối lợi nhuận. Bỏ qua điều này, chính sách cạnh tranh sẽ là một công cụ thô thiển và không hiệu quả để theo đuổi các mục tiêu phân phối. Trên quy mô toàn cầu, những lập luận chỉ theo đuổi hiệu quả này có vẻ yếu thế hơn. Các nhà sản xuất yếu bị chèn ép bởi một công ty hạ nguồn lớn hơn không có khả năng được đền bù từ những lợi ích mà người tiêu dùng nào nhận được. Hơn nữa, các chính phủ, một cách dễ hiểu, thường coi trọng lợi ích của nhà sản xuất của nước họ hơn là của người tiêu dùng ở một quốc gia khác.

Do đó, luật cạnh tranh, khi được áp dụng trên phạm vi quốc tế, được gợi ý nên xem xét nhiều hơn đến những vấn đề phân phối hoặc xã hội so với các khung quốc gia hiện hữu.

## ***2.2. Sự nhất quán (và không) trong luật cạnh tranh toàn cầu***

"Hệ thống" cạnh tranh quốc tế có nhiều cách tiếp cận khác nhau, trên nền tảng chung của nó. Có những khác biệt quan trọng về thủ tục, đặc biệt là giữa các thẩm quyền pháp lý, trong đó có trường hợp do các cơ quan cạnh tranh quyết định và những trường hợp mà họ phải chuyển sang tòa án hoặc trọng tài. Bản chất của các luật ít khác nhau, nhưng việc giải thích các luật đó thường khác nhiều hơn:

- Việc thực thi chống lại cartel là nhất quán nhất. Ở hầu hết các quốc gia, công ty này có nguy cơ bị phạt tiền, mặc dù ở một số quốc gia (chủ yếu là người nói tiếng Anh) các cá nhân có thể phải đối mặt với các cáo buộc hình sự.

- Ngược lại, việc lạm dụng sự ưu thế áp đảo (gây tổn hại cho cạnh tranh được thực hiện bởi một công ty thống lĩnh thị trường) có lẽ là khu vực luật cạnh tranh được thực thi ít nhất quán nhất trên toàn cầu. EU và các quốc gia thành viên sẵn sàng hành động chống lại các hình thức ứng xử mà các cơ quan Hoa Kỳ có xu hướng coi là bình thường. Hầu hết các thẩm quyền pháp lý mới hơn đều ngả theo EU. Thường có sự bất đồng giữa các chuyên gia cạnh tranh về cách đánh giá hành vi nào nên được coi là cạnh tranh lành mạnh và chống cạnh tranh.

- Các luật sáp nhập rất giống nhau về bản chất ở hầu hết các khu vực pháp lý, mặc dù các doanh nghiệp đa quốc gia lớn đang sáp nhập cần tiến hành cẩn thận vì thời gian và quy trình khác nhau. Tuy nhiên, những khoảng trống và chồng chéo có thể phát sinh khi nhiều cơ quan điều tra một vụ sáp nhập toàn cầu,

Kết quả là, các ngành công nghiệp được tổ chức theo GVC sẽ phải đối mặt với những khoảng trống hoặc chồng chéo trong việc thi hành luật cạnh tranh. Các nhóm khu vực như EU có các quy tắc phức tạp để đảm bảo rằng các vấn đề chỉ được điều tra ở một cấp độ, nhưng trên toàn cầu không có hệ thống như vậy.

Tuy nhiên, có một nguyên tắc giúp thực hiện điều này: Luật cạnh tranh được áp dụng ở nơi nó có các tác động của nó, chứ không phải là nơi các doanh nghiệp được điều tra đặt trụ sở. Phản ánh điều này, việc sáp nhập toàn cầu có thể được điều tra bởi tất cả các quốc gia trong đó doanh số bán hàng được thực hiện bởi một trong hai công ty sáp nhập và rất có thể sẽ được điều tra nghiêm túc ở bất kỳ quốc gia nào mà cả hai đều bán hàng. Tương tự, các cartel có tác động ở nhiều quốc gia thường sẽ được điều tra nhiều lần, có thể dẫn đến các khiếu nại về thiệt hại trong một số khu vực pháp lý.

Phương pháp "dựa trên tác động" có những khoảng trống tiềm ẩn. Hai công ty quyết định phân chia lãnh thổ của một quốc gia thường sẽ phá vỡ luật cartel của quốc gia đó. Tuy nhiên, sự phân chia khu vực của hai hay nhiều quốc gia có thể khó truy tố hơn, vì văn bản pháp luật có thể không phải lúc nào cũng ghi nhận sự phân định trên toàn bộ một nước như là một thỏa thuận "chia sẻ thị trường".

Tuy nhiên, phổ biến hơn là những khoảng trống phát sinh do những ràng buộc thực tế. Một cơ quan cạnh tranh điều tra một cartel bị nghi ngờ giữa hai công ty xuất khẩu vào lãnh thổ của mình có thể không có khả năng thu thập thông tin từ họ cần thiết để đưa vụ việc ra xử lý. Cơ quan cạnh tranh ở nước xuất xứ có thể cung cấp hỗ trợ, nhưng hiếm khi có nghĩa vụ phải làm như vậy. Một cuộc khảo sát chung của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) và Mạng Cạnh tranh Quốc tế (ICN) năm 2012 cho thấy một nửa số cơ quan ứng phó chưa bao giờ hợp tác với một đối tác nước ngoài để tạo điều kiện cho xử lý vụ kiện (và nó có khả năng là phần lớn các cơ quan không trả lời sẽ không có kinh nghiệm hợp tác như vậy).

### ***2.3. Sản phẩm "số"***

Nhu cầu về tính nhất quán gây áp lực đặc biệt áp dụng cho các sản phẩm kỹ thuật số, vốn không có dấu vết địa lý nhất định. Đa số các sản phẩm kỹ thuật số đều có (hay cần phải) quy mô toàn cầu. Việc áp dụng luật cạnh tranh quốc gia hoặc khu vực đối với một số sản phẩm này thường rất không tự nhiên, mặc dù khả thi. Chẳng hạn như các biện pháp khắc phục quyền sở hữu trí tuệ có thể vượt quá phạm vi tiếp cận nếu áp dụng ở cấp độ toàn cầu, nhưng không hiệu quả ở cấp quốc gia, vì vậy can thiệp giới hạn về mặt địa lý trong thị trường kỹ thuật số có thể ít ý nghĩa.

Nếu một tòa án quyết định rằng một thuật toán hoạt động chống cạnh tranh, nó (a) thực thi quyết định đó chỉ tại địa phương, có lẽ với ít ảnh hưởng, (b) tìm cách thực thi quyết định của mình trên toàn cầu, trong trường hợp đó, tiêu chuẩn nghiêm ngặt nhất sẽ chiếm ưu thế (và trong thực tế các quốc gia lớn nhất sẽ quyết định những gì được phép ở khắp mọi nơi) hoặc (c) tìm cách né tránh tình huống khó xử này bằng cách ngăn chặn thương mại kỹ thuật số xuyên biên giới?

Điều này đặc biệt quan trọng trong lĩnh vực kỹ thuật số bởi vì có tranh luận lớn trong thế giới cạnh tranh về cách xử lý các doanh nghiệp kỹ thuật số. Hầu hết đều đồng ý rằng chỉ nên áp dụng các luật và nguyên tắc tương tự cho các doanh nghiệp kỹ thuật số như các doanh nghiệp kinh doanh gạch và vữa truyền thống,

nhưng một số đặc điểm của những doanh nghiệp đó phơi bày một số khác biệt lớn về cách làm.

Thị trường kỹ thuật số thường phụ thuộc vào sự đổi mới nhanh chóng và nhiều trong số họ thể hiện “hiệu ứng kết nối mạng” trong đó một nền tảng đã thành công hấp dẫn hơn đối với người dùng mới và do đó có lợi thế. Do đó, thị trường kỹ thuật số có thể thay đổi nhanh chóng và có thể “đầu tư” vào sự thống trị bởi một công ty hoặc tiêu chuẩn duy nhất. Cả hai sự phát triển như vậy vốn khó dự đoán, vì vậy các nhà thực thi cạnh tranh cần phải giảm các giả định phòng ngừa.

Một số người (chủ yếu ở Mỹ, nhưng không phải tất cả) có thể nói “chúng ta không biết tương lai sẽ thế nào, vì vậy chúng ta nên thận trọng và để yên (không can thiệp) cho những thị trường này”. Những người khác (nhiều trong số họ ở EU) có thể nói “chúng ta không biết tương lai sẽ thế nào, vì vậy chúng ta nên thận trọng và hành động để bảo toàn sự cạnh tranh ở những thị trường này khi còn có thể”.

Thị trường kỹ thuật số nảy sinh các vấn đề hoàn toàn mới cho các nhà thực thi cạnh tranh. Tuy nhiên, họ phải làm rõ sự khác nhau giữa các cách tiếp cận thực thi, trong một thế giới kinh doanh toàn cầu hóa, có thể dẫn đến việc hoạch định chính sách không mạch lạc.

#### ***2.4. Năm bắt luật pháp***

Tất cả những vấn đề về khoảng trống và chồng chéo luôn tồn tại ngay cả khi cơ quan cạnh tranh trong mỗi khu vực pháp lý hành xử “đúng đắn”. Chúng sẽ trở nên tồi tệ hơn nếu bị gắn với lợi ích chính trị. Các nhà sản xuất thường sẽ có động lực mạnh mẽ sử dụng các cơ quan cạnh tranh để tác động đến các thị trường mà họ hoạt động, đặc biệt là GVC, nơi họ có thể viện dẫn do lợi ích quốc gia. Các công ty có ảnh hưởng có thể tìm cách lạm dụng luật cạnh tranh để mang lại lợi thế hơn đối thủ của họ, có thể hoạt động như một hình thức bảo hộ ẩn khi một công ty “trong nước” sử dụng cho đối thủ cạnh tranh nước ngoài.

Một số nhà bình luận đã chỉ ra Trung Quốc, cả việc các cơ quan cạnh tranh tập trung nỗ lực của họ và các biện pháp khắc phục dường như có tác dụng thúc đẩy lợi ích của các nhà sản xuất trong nước. Tuy nhiên, tất cả các khu vực pháp lý lớn hơn có các quyết định đã được đặt dấu hỏi theo cách này và các khu vực pháp lý nhỏ hơn thường phải đối mặt với những áp lực mạnh hơn.

Ngay cả sự nghi ngờ về thiên vị pháp lý cũng có thể gây hại. Ví dụ, điều tra của EU về các công ty công nghệ có nguồn gốc Hoa Kỳ thường xuyên bị các chính trị gia Mỹ từ chối vì bị thúc đẩy bởi lợi ích thương mại của các đối thủ EU. Chính sách cạnh tranh không phù hợp với hành vi “chiến lược” hoặc trả đũa của chính phủ, nhưng càng có nhiều trường hợp xuất hiện để thu hút lợi ích của nhà sản xuất từ một quốc gia chống lại quyền lợi người tiêu dùng từ một quốc gia khác.

Vậy chính sách cạnh tranh tốt có thể mang lại điều tốt và chính sách cạnh tranh xấu có thể làm tổn hại, nhưng liệu nó có thể làm nhiều hơn? Luật cạnh tranh và chính sách có ủng hộ người nghèo và hỗ trợ các vấn đề xã hội hay môi trường?

Các chính sách chống làm méo mó cạnh tranh thường sẽ thúc đẩy bình đẳng kinh tế, mặc dù không trực tiếp hoặc luôn như vậy. Các cổ đông thường giàu có hơn người tiêu dùng, vì vậy các cơ quan cạnh tranh có thể hành động như Robin Hood khi can thiệp. Cải cách các quy định ủng hộ cạnh tranh cũng có thể hữu ích; các quy định kém hoặc ảnh hưởng không đúng cách thường có thể dẫn đến bảo vệ lợi nhuận độc quyền.

Tuy nhiên, trường hợp hệ thống quốc tế ủng hộ người nghèo nhiều hơn và có lẽ sẵn sàng hành động chống lại các công ty lớn hơn so với hầu hết các hệ thống trong nước (có lẽ để thúc đẩy các mục tiêu xã hội hay môi trường)? Thực phẩm và các chuỗi cung ứng nông nghiệp khác được xem là bị chi phối bởi các chuỗi bán lẻ hùng hậu hoặc các công ty đa quốc gia chế biến thực phẩm, gây thiệt hại cho các nhà sản xuất thượng nguồn, đặc biệt là các nông dân nhỏ. Một số nhà bình luận cho rằng những nông dân như vậy nên được miễn những cam đoan liên kết, cho phép họ có thể hành động chung để tăng giá và đảm bảo tỷ lệ cao hơn trong giá thuê GVC.

Đây là những mục tiêu rất hợp lý. Tuy nhiên, ngay cả khi nó hấp dẫn trong lý thuyết ủng hộ người nghèo, để đối trọng sức mạnh của chủ thể lớn trong chuỗi sản xuất thực phẩm, nhưng trong thực tế có vẻ như khả năng sẽ đi theo một cách khác. Các thiên hướng trong việc ra quyết định có khuynh hướng có lợi cho kẻ mạnh, chứ không phải kẻ yếu.

Thực tế, trong mọi trường hợp, bất kỳ khuôn khổ quốc tế có thể dự đoán trước nào chắc chắn sẽ dựa trên nền tảng chung hiện tại, chứ không phải là một mô hình mới.

## ***2.5. Phụ thuộc nhà nước***

Những méo mó lớn nhất đối với sự cạnh tranh thường đến từ hành động của nhà nước, thông qua các doanh nghiệp nhà nước (DNNN), các quy định hoặc mua sắm chính phủ. Vai trò của nhà nước trong thương mại quốc tế ngày càng tăng, không phải ở bất kỳ quốc gia nào, nhưng vì các nước có sự tham gia của nhà nước lớn hơn đang trở nên nổi bật hơn trong nền kinh tế thế giới và thương mại.

Về nguyên tắc, luật cạnh tranh có cách tiếp cận đơn giản đối với quyền sở hữu nhà nước, cụ thể là DNNN phải tuân theo luật như bất kỳ công ty nào khác. Ủy ban cạnh tranh của Ấn Độ đã ghi nhận một lưu ý táo bạo vào năm 2013 khi tìm thấy một DNNN (Coal India) đã lạm dụng vị trí của nó, sau một khiếu nại từ một công ty khu vực công khác.

Tuy nhiên, các cơ quan cạnh tranh không được lựa chọn sẽ không ngăn cản chính phủ hạn chế cạnh tranh ở một số khu vực (ví dụ như bán vũ khí), vì vậy các thẩm quyền pháp lý công nhận, theo những cách khác nhau, một số khái niệm về "Hành động của Nhà nước" để loại trừ các chính sách như vậy tránh khỏi sự giám sát.

Với sự phức tạp này, việc đạt được “tính trung lập cạnh tranh” giữa các lĩnh vực công và tư trên toàn cầu là một quá trình hơn là một mục tiêu, và bao gồm nhiều lĩnh vực chính sách khác nhau (không chỉ là luật cạnh tranh). Tuy nhiên, nên tăng cường nhận thức rằng các chính sách cần phải nhận ra môi trường khác nhau được tạo ra bởi GVC. Cũng như các chính phủ cần phải nhận ra rằng các chính sách thương mại trả đũa các công ty “nước ngoài” có thể phản tác dụng nếu các công ty này là một phần của GVC với các công ty trong nước, như “yêu cầu hàm lượng trong nước”, trong mua sắm chẳng hạn, sẽ vô nghĩa trong thế giới mà các sản phẩm không dễ phân loại là trong nước hay nước ngoài. Quốc tế hóa doanh nghiệp tạo ra một logic mạnh mẽ cho việc quốc tế hóa chính sách đối với kinh doanh, nhưng logic không phải lúc nào cũng có tác dụng. Điều mỉa mai là các chính sách kinh tế dân tộc đang gia tăng tại một thời điểm khi chúng ít biểu hiện hơn bao giờ hết.

## ***2.6. Những khuyến nghị chính***

Các khuyến nghị để toàn cầu hóa chính sách cạnh tranh trong bối cảnh hiện tại nhất thiết phải khiêm tốn. Tuy nhiên, những điều sau đây đáng để theo đuổi và kinh doanh có thể đóng một vai trò quan trọng:

- Các chế độ cạnh tranh hiện tại cần phải tiếp tục tham gia nhiều hơn để đối phó hiệu quả với GVC. Điều này có thể yêu cầu những thay đổi pháp lý (để hỗ trợ chia sẻ thông tin) trong một số trường hợp, cũng như cải tiến liên tục trong các hoạt động hợp tác hàng ngày.

- Việc thực thi khu vực và song phương có thể được tăng cường thông qua, ví dụ, việc ra quyết định chung giữa các khu vực pháp lý giống nhau. Điều quan trọng là thiết lập các quy tắc rõ ràng về cách thức các trường hợp sẽ được giao cho các cơ quan có trách nhiệm chồng chéo, đặc biệt là trong các thỏa thuận khu vực.

- Điều thiết yếu và không thể tránh khỏi là các khu vực pháp lý khác nhau giữ lại sự khác biệt trong cách áp dụng luật cạnh tranh của họ. Sự khác biệt như vậy cần phải được tôn trọng, nhưng chúng cần được làm rõ ràng và minh bạch, hội tụ nhiều hơn có thể có trên cơ quan pháp luật chính.

- Cần có một tiêu chuẩn chung cao hơn về quy trình. Những nghi ngờ về việc ra quyết định thiên vị có thể gây căng thẳng chính trị và gây tổn hại cho nhà đầu tư, vì vậy ngay cả cơ quan không thiên vị nhất cũng cần minh bạch về lý luận và phân tích của nó.

- Tương tự, việc bảo vệ các cơ quan cạnh tranh khỏi sự can thiệp chính trị quan trọng hơn bao giờ hết; các doanh nghiệp toàn cầu và các bên liên quan khác cần lên tiếng.

- Trong một thế giới GVC, khái niệm về một "cartel xuất khẩu" được miễn trừ càng ít ý nghĩa hơn. Những nước phát triển cao với những quy định như vậy đã bãi bỏ chúng.

- Sử dụng GVC để theo đuổi các mục tiêu xã hội có thể tương thích với luật cạnh tranh. Các chuyên gia cạnh tranh cần phải liên kết với các tổ chức phi chính phủ và những người khác tham gia vào công việc này để đảm bảo rằng các thỏa thuận nhằm thúc đẩy các mục tiêu xã hội không vi phạm pháp luật. Luật cạnh tranh cũng có thể giúp các tổ chức phi chính phủ và những người khác quan tâm đến hành vi của các công ty chi phối có thể xem xét khiếu nại đối với các cơ quan cạnh tranh.

- Tính trung lập cạnh tranh giữa khu vực công và tư là quan trọng, nhưng có rất nhiều các phương pháp tiếp cận khác nhau trên toàn thế giới, vì vậy cần phải thay đổi. Các cơ quan cạnh tranh trong các nền kinh tế mới nổi đang giúp thay đổi thái độ và cần được hỗ trợ.

### 3. Chính sách thuế trong GVC

#### 3.1. Giới thiệu

Thương mại, đầu tư xuyên biên giới và chuỗi giá trị toàn cầu là những động cơ tăng trưởng trong nền kinh tế toàn cầu. Các chính phủ trên khắp thế giới đều thừa nhận điều này và đã mở rộng mạng lưới các hiệp định đầu tư song phương và các hiệp định thương mại song phương và đẩy mạnh các hiệp định thương mại tự do khu vực, vì họ tin rằng điều này có hiệu quả trong việc loại bỏ các rào cản đối với các hoạt động xuyên biên giới. Các nước cũng đang mở rộng mạng lưới hiệp ước thuế và xác định các rào cản thuế tiềm năng đối với thương mại và đầu tư xuyên biên giới và phát triển GVC, cho dù các rào cản này dưới dạng các quy định hay tiêu chuẩn xã hội hay thuế. Đồng thời, các chính phủ cũng chủ động ngăn chặn hành vi trốn thuế, trong khi tiếp tục tham gia cạnh tranh thuế để thu hút các yếu tố tạo thu nhập, đầu tư và việc làm. Chính phủ có trách nhiệm đặt ra "luật chơi" trong thương mại, thuế và đầu tư, mà doanh nghiệp phải tuân theo nếu chúng ta đạt được một sân chơi bình đẳng.

Thế giới thuế quan quốc tế đã liên tục biến động trong thập kỷ qua. Nếu trước đây từng có một ranh giới giữa luật thuế quốc tế và chính sách thương mại quốc tế, thì ranh giới như vậy chắc chắn đã mờ nhạt kể từ khi cải cách thuế năm 2017 tại Hoa Kỳ và trong cuộc tranh luận đang diễn ra tại Liên minh châu Âu về tình trạng trốn thuế, viện trợ và số hóa. Các yêu cầu của Quốc hội Hoa Kỳ về công tác tránh thuế hợp pháp của các công ty đa quốc gia Mỹ đã chứng minh khá công khai trong năm 2012 về việc các công ty đa quốc gia tổ chức các GVC của họ như thế nào để tránh thuế còn lại của Mỹ và giảm thiểu thuế doanh nghiệp của họ trên toàn thế giới, với các bằng chứng khác được đưa ra trong các yêu cầu tương tự tại Vương quốc Anh. "Cuộc đua xuống đáy" này đã được mở ra trong nhiều năm và rõ rệt vào cuối những năm 1990 khi một số nước trên thế giới tiếp tục giảm gánh nặng thuế của công ty để thu hút vốn nước ngoài.

Đây không chỉ là vấn đề đối với doanh thu thuế và quản lý thuế, vì nền tảng thuế đã bị xói mòn qua thời gian. Các cuộc tranh luận như vậy là mối lo ngại về lợi thế thương mại không công bằng mà các công ty đa quốc gia đạt được thông qua kế hoạch né tránh thuế (aggressive tax planning) không chỉ đánh bại hệ thống thuế của Hoa Kỳ mà còn khai thác những điểm yếu của tiêu chuẩn quốc tế mà Châu Âu và Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) chấp nhận. Trong năm 2010, OECD

đã ban hành một chương mới về Hướng dẫn chuyển giá nội bộ, nhằm “tái cơ cấu doanh nghiệp”, tập trung vào các GVC được tích hợp cao và được điều hành bởi MNE. Tuy nhiên, G20 nhận thức được điều này và những nỗ lực khác là không đủ để giải quyết vấn đề thuế (và thương mại) đã trở nên rất công khai nhờ các yêu cầu của quốc hội Mỹ và Anh. Tuy nhiên, thay vì nhắm mục tiêu các chính sách quốc gia cạnh tranh và không thống nhất, G20 và OECD tập trung vào các cải cách lập pháp hoặc quy phạm nhằm hạn chế kế hoạch lẩn tránh thuế của các công ty đa quốc gia.

Như vậy, dưới sự chỉ định của G20, OECD đã giải quyết cạnh tranh thuế và cuộc đua xuống đáy của các nước một cách gián tiếp - bằng cách chống lại các kế hoạch lẩn tránh thuế toàn cầu được các công ty đa quốc gia sử dụng, được gọi là "xói mòn cơ sở thu thuế và chuyển lợi nhuận" (“base erosion and profit shifting”), hay BEPS. Việc mô tả các chương trình như vậy và chỉ ra “hành động” nhằm kiềm chế lạm dụng không chỉ là đối tượng của báo cáo OECD 2013 cho G20 mà còn là nội dung của một dự án OECD / G20 khổng lồ bắt đầu vào năm 2013 để cho ra “sản phẩm cuối cùng” vào năm 2015 - và xa hơn nữa. Việc tạo ra, tăng cường và chuẩn hóa các quy tắc “chống lạm dụng” trong một số lĩnh vực thuế quốc tế, bao gồm việc cải cách các hiệp định thuế, là cốt lõi của dự án BEPS, được cộng đồng thuế quốc tế tranh luận sâu sắc trong vài năm qua.

Tuy nhiên, động thái quan hệ quốc tế của cải cách lạm dụng chống thuế này là một sự cân bằng tốt đẹp và vẫn thường bị đánh giá thấp giữa hợp tác thuế và cạnh tranh thuế khốc liệt. Tất cả các nước tham gia thực sự quan tâm đến việc hợp tác để bảo vệ cơ sở thuế của họ. Tuy nhiên, các nước đã có lập trường hợp tác như vậy trong khi tìm cách tăng sự hấp dẫn tương đối của họ về vốn và khả năng cạnh tranh. Điều này có thể đạt được thông qua việc áp dụng rộng rãi các tiêu chuẩn chống lạm dụng dựa trên sự đồng thuận mới và các ưu đãi "không gây hại" được dự án BEPS đề cập. Nó không chỉ là sự phân bổ của cơ sở thuế doanh nghiệp mà còn, và có lẽ quan trọng nhất, việc phân bổ các liên kết có giá trị trong GVC (và sự phát triển tương ứng của vốn nhân lực cho GVC), làm nền tảng cho cuộc tranh luận thuế toàn cầu.

Trước khi những vấn đề được BEPS khắc phục, cải cách thuế của Hoa Kỳ nhằm nhắc nhở thế giới nói chung và các nước đang phát triển nói riêng rằng tất cả các quốc gia đều tham gia cạnh tranh thuế và quan tâm đến việc thu hút GVC được kiểm soát bởi MNE. Theo đó, trọng tâm ở đây là thiết kế các chính sách thuế quốc

tế hợp lý phù hợp với mục đích và có thể làm cho GVC bền vững hơn và toàn diện hơn. BEPS chứng minh rằng việc thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài liên quan đến GVC thông qua cạnh tranh thuế có hại là không bền vững. Trong khi đó, chính sách đầu tư, thuế và giáo dục chặt chẽ không chỉ giúp GVC bền vững hơn theo thời gian mà còn có thể giúp tạo ra sự bao trùm lớn hơn các GVC của các nước đang phát triển và các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Hơn nữa, chính sách thuế bền vững, với tinh thần hợp tác và minh bạch xuất hiện từ dự án BEPS, tạo thuận lợi cho việc tham gia vào GVC của tất cả các quốc gia (đang phát triển, đang nổi lên hoặc phát triển). Điều này bao gồm cả những nước ít khoan dung đối với vốn nước ngoài và liên kết GVC trong chính sách thuế và thương mại quốc tế của họ (ví dụ: Brazil), từ đó dẫn đến lợi ích trong phúc lợi toàn cầu.

### ***3.2. Thay đổi mô hình thương mại thế giới***

Ít người cho rằng thương mại và đầu tư xuyên biên giới là động cơ cho tăng trưởng. Trong ba thập niên đến năm 2008, thương mại thế giới đã tăng gấp đôi tốc độ GDP thế giới. Nhưng kể từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, tốc độ tăng trưởng trong thương mại và GDP đã chững lại và đã có sự suy giảm đáng kể cả trong thương mại và đầu tư xuyên biên giới, ít nhất là đến cuối năm 2016.

Ngoài sự suy giảm trong tăng trưởng thương mại, còn có những thay đổi trong mô hình thương mại. Nổi bật nhất là:

- Sự thay đổi từ thương mại hàng hóa sang thương mại dịch vụ: Giờ đây, 70% thương mại trong khu vực OECD hiện thuộc lĩnh vực dịch vụ và các nước BRICS (Brazil, Nga, Ấn Độ, Trung Quốc và Nam Phi) chuyển sang lĩnh vực này đang ngày càng tăng.

- Tầm quan trọng ngày càng tăng của những chủ thể: Trong năm 2014, gần 50% thương mại thế giới là giữa 34 nước OECD, nhưng dự báo gần đây của OECD cho thấy đến năm 2060, tỷ lệ này sẽ giảm 25% và giao thương giữa các nước OECD và các nước ngoài OECD, hiện chỉ dưới 40%, sẽ tăng lên 42%. Thương mại Nam - Nam sẽ thống trị các mô hình thương mại, và đến năm 2060, Ấn Độ và Trung Quốc gộp lại sẽ chiếm 23% kim ngạch xuất khẩu của thế giới (hiện nay con số này là 14%).

- Mô hình thương mại tiếp tục chuyển sang các nền kinh tế mới nổi, và thương mại dịch vụ sẽ tiếp tục tăng trưởng nhanh chóng.

- Việc tham gia vào GVC đòi hỏi phải có thương mại mở và tích hợp hàng hóa, dịch vụ và công nghệ và vẫn không đồng đều giữa các quốc gia.

### ***3.3. Xác định và thu lợi ích từ GVC***

Trong hai thập kỷ qua, GVC đã kích thích tăng trưởng kinh tế ở nhiều nơi trên thế giới. Thu nhập từ các dòng thương mại GVC toàn cầu đã tăng gấp đôi từ năm 1995 đến năm 2009, đặc biệt tăng gấp sáu lần đối với Trung Quốc, năm lần ở Ấn Độ và ba lần ở Brazil.

FDI hiệu quả là nguồn năng lượng của GVC không chỉ tăng cường sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các nền kinh tế phát triển mà còn có sự tham gia của các nước không thuộc OECD - đặc biệt là từ châu Á - trong các MNE có mức phức tạp cao. Sự phụ thuộc lẫn nhau này được minh họa bằng 30% -60% xuất khẩu từ các nền kinh tế G20 được tạo thành từ đầu vào nhập khẩu hoặc được sử dụng bởi các đối tác thương mại làm đầu vào. Hơn nữa, dữ liệu từ Bộ Thương mại Mỹ cho thấy “trong năm 2014, thương mại giữa các bên liên quan chiếm 42,3% (1,667,3 tỷ USD) tổng giá trị thương mại hàng hóa (3,937,4 tỷ USD)... khoảng 50,9% (1,178,7 tỷ USD) trong nhập khẩu tiêu dùng (2,314.0 tỷ USD) và khoảng 30,1% (488,5 tỷ đô la) tổng kim ngạch xuất khẩu (1,623,4 tỷ đô la)”.

Các GVC thường được điều hành và kiểm soát bởi MNE có trụ sở tại các nước phát triển (nhiều nhất là Hoa Kỳ và đang gia tăng ở Trung Quốc) và đã đặt châu Á vào tâm điểm của thương mại quốc tế về hàng hóa và dịch vụ. Đồng thời, các doanh nghiệp trong nước cũng có sự đóng góp đáng kể, với mức tăng từ 40% -50% giá trị xuất khẩu gia tăng.

Sự cân bằng tinh tế phải được duy trì giữa lợi ích với các nước đang phát triển và thị trường mới nổi từ việc kết nối với các nền kinh tế phát triển của thế giới thông qua các MNE và GVC của họ, và lợi ích cho các nền kinh tế phát triển từ việc tiếp cận thị trường lao động và người tiêu dùng ở các nền kinh tế đang phát triển và mới nổi.

Phúc lợi phát sinh từ việc tăng cường thương mại là một trong những lợi ích có được từ sự tham gia ngày càng tăng của tất cả các nước trong GVC. Ủy ban Kỹ thuật Thương mại (PTC) của Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO) nêu bật cơ hội mà các GVC cung cấp cho các nước đang phát triển và các DNVVN như sau:

*"Việc phân mảnh sản xuất đã tạo ra những cơ hội mới cho các nền kinh tế đang phát triển và cho các DNVTN tiếp cận thị trường toàn cầu với vai trò là các nhà cung cấp linh kiện hoặc dịch vụ, mà không phải xây dựng toàn bộ chuỗi giá trị của sản phẩm và ... các DNVTN thường đóng vai trò là nhà thầu phụ cung cấp đầu vào trung gian. Thương mại điện tử có vai trò quan trọng trong việc mở rộng GVC và tích hợp các DNVTN vào GVC. Đồng thời, GVC đặt nhu cầu mới về các doanh nghiệp, đặc biệt liên quan đến nhu cầu phối hợp chặt chẽ và liên kết hiệu quả giữa các công đoạn sản xuất và giữa các quốc gia. "*

Các GVC do MNE kiểm soát là phương tiện để thực hiện các quyết định “mua hay làm” quan trọng trong các công ty. Thực tế là MNE không chỉ là chuỗi giá trị phân mảnh khi thuê ngoài và / hoặc chuyển cho các bên thứ ba cung cấp hàng hóa và dịch vụ bên ngoài mà còn trong liên kết và kết nối các pháp nhân riêng biệt được kiểm soát thường xuyên trên toàn quốc, đặt ra những thách thức lớn cho thiết kế chính sách thuế. Do đó, cần phải thiết kế chính sách thuế, hải quan, đầu tư và thương mại chặt chẽ, xem xét các thách thức nhưng không đánh mất lợi ích từ việc thúc đẩy tăng trưởng toàn diện thông qua GVC. Việc triển khai quá mức của dự án BEPS, hoặc “vượt ra ngoài nguyên tắc thuận mua vừa bán” trong bối cảnh đánh thuế GVC do MNE kiểm soát, có thể tạo ra sự không chắc chắn về thuế và làm giảm tăng trưởng và FDI, đặc biệt ở các nước kém phát triển và nền kinh tế mới nổi.

Các hoạt động của MNE đã thay đổi đáng kể do việc loại bỏ các hàng rào phi thuế quan đối với thương mại, sự phát triển của CNTT-TT và sự mở rộng hoạt động của họ tại các thị trường mới nổi, chẳng hạn như Trung Quốc và Ấn Độ. Tuy nhiên, tăng trưởng thông qua GVC chưa được bao trùm do khung thuế quan quốc tế được hình thành từ thế kỷ trước và không tính đến các thực tế hiện tại, chẳng hạn như bản chất di động của vốn.

Ngoài các rào cản thương mại thấp hơn, tiến bộ công nghệ và tiếp cận thị trường mới, một yếu tố bổ sung khác đã thay đổi cách thức hoạt động của MNE. Nhiều thập kỷ phát triển nguồn vốn con người đã kích thích sự tăng trưởng của vốn tri thức (KBC) là một sự thúc đẩy to lớn của GVC. Các doanh nghiệp và nền kinh tế đang ngày càng đầu tư nhiều hơn vào KBC để tăng lợi nhuận từ việc tham gia GVC và nâng cấp lên các phân đoạn sản xuất có giá trị gia tăng cao hơn trong chuỗi giá trị. Môi trường này được đặc trưng bởi sự tương xứng thông tin lớn hơn và sự di

chuyển của các lao động tri thức kết nối mạng tạo điều kiện thuận lợi cho dòng chảy tri thức.

Chuỗi cung ứng bị phân mảnh dựa vào con người và kỹ năng nhưng chủ yếu là về sản xuất và phân phối, trong khi chuỗi giá trị phân mảnh chỉ có thể hoạt động thông qua các chức năng con người tinh vi, thông qua vốn nhân lực. Chuỗi cung ứng ở đây được sử dụng để nhấn mạnh các phân đoạn sản xuất và phân phối, trong khi khái niệm chuỗi giá trị cũng bao gồm “các hoạt động khác như thiết kế và xây dựng thương hiệu làm tăng giá trị cho sản phẩm chứ không nhất thiết phản ánh sự chuyển dịch vật lý”

Ngoài các biện pháp thuế, có những cân nhắc chính sách thương mại mới nảy sinh bởi tầm quan trọng ngày càng tăng của các mạng lưới sản xuất quốc tế. Hoạt động thông suốt của chuỗi cung ứng đòi hỏi việc quản lý hải quan và hậu cần nhanh chóng, đáng tin cậy và hiệu quả khi hàng hóa vượt qua biên giới nhiều lần dưới dạng đầu vào, các linh kiện và thành phần và hàng hóa cuối cùng ở các phân đoạn khác nhau của chuỗi giá trị. Do đó, các biện pháp tạo thuận lợi thương mại, bao gồm “Một Cửa, tách bạch khỏi quyết định cuối cùng, phán quyết trước, các thủ tục xử lý xuất / nhập”, trở nên rất quan trọng. Do vai trò quan trọng của KBC, việc tạo điều kiện cho sự di chuyển của người lao động tri thức cũng mang lại lợi ích.

Thứ hai, khi giao dịch xảy ra thông qua GVC, có yêu cầu cao trong việc theo đuổi các cuộc đàm phán thương mại ở cấp đa phương trái ngược với song phương. Điều này là do khi các quy trình sản xuất bị phân mảnh, các nước bị ảnh hưởng bởi các rào cản và chính sách được thiết lập, không chỉ bởi các đối tác thương mại trực tiếp mà còn bởi các nước thứ ba ở các phân đoạn khác của chuỗi giá trị. Các nước cần hướng tới loại bỏ các rào cản phi thuế quan đối với thương mại xuyên biên giới và cải thiện thảo luận trong WTO và các cuộc đàm phán thương mại khu vực về tự do hóa thương mại.

### ***3.4. Nhu cầu cho một cách tiếp cận cân bằng***

Một số vấn đề kỹ thuật về thuế đầy thách thức phát sinh trong bối cảnh GVC do MNE kiểm soát và triển khai vốn nhân lực trong các doanh nghiệp. Chúng bao gồm từ các định nghĩa cơ bản về phạm vi chủ quan của các điều ước thuế và sự hiểu biết về “doanh nghiệp” theo luật hiệp ước cho đến việc giải thích các quy định về cơ sở thường trú và định giá chuyển giao. MNE rất có năng lực tránh thuế trên lợi

nhuận còn lại của họ trong bối cảnh của GVC, hoặc thậm chí làm giảm lợi nhuận của các quốc gia nguồn trong khi làm tăng lợi nhuận còn lại do GVC sản xuất.

Bằng cách tập trung hoàn toàn vào khả năng tránh hoặc lạm dụng thuế, về lý thuyết, có thể được tạo điều kiện trong bối cảnh các GVC được kiểm soát bởi MNE, các quốc gia có thể xây dựng các hàng rào thuế đối với thương mại quốc tế và đầu tư quốc tế. Các biện pháp chống BEPS có hiệu quả có thể trở thành biện pháp chống FDI và chống thương mại. Cần lưu ý những rủi ro của việc thực hiện quá mức các biện pháp chống BEPS, đặc biệt là trong bối cảnh các nước đang phát triển

“Một số cạm bẫy tiềm năng có thể xuất hiện... sau BEPS liên quan đến nguy cơ áp dụng quá mức và đơn phương thực hiện những gì có thể được hiểu là biện pháp chống BEPS, đặc biệt trong lĩnh vực chuyển giá và quyền hưởng hiệp định thuế. Việc thực thi vô ý các lý thuyết chống trốn thuế hoặc chống lạm dụng có thể làm quá tải cơ quan thuế... và gây ra một làn sóng kiện tụng với triển vọng không chắc chắn. Đây có thể là một công việc mạo hiểm cho các cơ quan thuế. ‘Vượt ra ngoài nguyên tắc thuận mua vừa bán’ và tìm cách đơn phương áp dụng các kết quả phân loại một cách máy móc thông qua việc giải thích ngôn ngữ hoặc chính sách chống BEPS là một mối nguy hiểm có thể làm tổn thương nền kinh tế ...”

Việc chấp nhận hành động đơn phương như vậy sẽ không chỉ có kết quả thu không chắc chắn (do tính chất phức tạp của các vấn đề thực tế và pháp lý sẽ bị đe dọa) mà còn là các kiện tụng trong lĩnh vực chuyển giá sẽ gây bất lợi cho hoạt động của GVC, không phụ thuộc vào kết quả của vụ kiện kéo dài sẽ xảy ra ... Điều này có thể gây ra sự méo mó thông qua phân tách hoặc phân mảnh của chuỗi giá trị đồ, có khả năng làm giảm FDI và chuyển giao vốn tri thức ...

### ***3.5. Tính nhất quán, cộng tác, minh bạch và đơn giản***

Các phương tiện chính của chính sách thuế quốc tế khuyến nghị thúc đẩy tăng trưởng GVC là sự thống nhất nâng cao các quy tắc về thuế, diễn giải và các tiêu chuẩn thực thi trên khắp các nước. Điều này làm tăng sự chắc chắn về thuế, thúc đẩy đầu tư và tăng trưởng. Cũng như sự tăng cường hợp tác giữa các quốc gia và MNE, có thể làm giảm sự phức tạp vốn có của các vấn đề chuyển giao giá nội bộ và tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của GVC trên toàn thế giới, với phân bổ lợi nhuận hợp lý khi giá trị được tạo và phù hợp với Hướng dẫn chuyển giao giá nội bộ của OECD.

MNE và cơ quan thuế có thể hợp tác đa phương và bao gồm các phân tích GVC phổ biến trong “thỏa thuận sớm chuyển giá nội bộ” song phương hoặc đa phương, từ đó làm giảm sự không chắc chắn đối với tất cả các bên. Cơ quan thuế luôn có thể cộng tác trên các nỗ lực giám sát, tuân thủ hợp tác (bao gồm các quy trình đảm bảo tuân thủ như chương trình Quy trình đảm bảo tuân thủ của Hoa Kỳ) và tiến hành kiểm tra đồng thời và kiểm tra chung.

Trên thực tế, một trong những kết quả quan trọng nhất của toàn bộ dự án BEPS dường như là nâng cao sự minh bạch của người nộp thuế và mức bình thường mới cho việc trao đổi thông tin phát sinh từ Hành động BEPS 13 trong bối cảnh Diễn đàn Toàn cầu về Minh bạch và Trao đổi Thông tin cho mục đích thuế quan (“Diễn đàn toàn cầu”).

“Động lực mới đối với hợp tác quốc tế đạt được thông qua Diễn đàn toàn cầu, kết tinh trong việc 96 quốc gia gia nhập Công ước đa phương về trao đổi thông tin tự động (MCAEOI), là một thành tích đáng ghi nhận... một kết quả ấn tượng tương tự là vào tháng 1 năm 2016, không dưới 31 quốc gia gia nhập cho CbA MCAA [Thỏa thuận về thẩm quyền đa quốc gia về trao đổi các báo cáo quốc gia], cho phép trao đổi tự động các báo cáo CbC, theo Hành động 13 của Dự án BEPS. Tính minh bạch chưa từng có liên quan đến dấu vết của các MNE lớn và GVC của họ, thông qua việc trao đổi các báo cáo CbC (không chỉ theo luật pháp trong nước mà còn theo MCB CbC), là một trong những kết quả chính của Dự án BEPS.”

Môi trường minh bạch thuế chưa từng có này sẽ làm tăng tính chắc chắn và tạo thuận lợi cho hoạt động và mở rộng GVCs có lợi cho các phương pháp liên quan đến việc thực thi thuế không chính đáng và kiện tụng kéo dài.

Điều quan trọng cần lưu ý là FDI ít nhạy cảm với ưu đãi thuế hơn tính chắc chắn. Tuy nhiên, phân tích độ nhạy cảm có hai hướng, vì nó phụ thuộc vào các loại FDI liên quan đến “các nhóm đồng đẳng”. Tức là, FDI tìm kiếm thị trường hoặc tìm kiếm tài sản không nhạy cảm với thuế như FDI tìm kiếm hiệu quả, và thậm chí FDI tìm kiếm hiệu quả cũng xem xét các nhóm đồng đẳng. Quyết định vị trí đối với FDI tìm kiếm hiệu quả do MNE kiểm soát sẽ là các quốc gia theo nhóm theo khoảng cách địa lý và / hoặc nguồn cung lao động, năng suất và cơ sở hạ tầng. Các quốc gia so sánh (về các tính năng phi thuế) cạnh tranh về thuế; và FDI có xu hướng nhạy cảm hơn với tính chắc chắn của thuế, so với ưu đãi thuế.

Theo đó, khuôn khổ thể chế rộng hơn của mỗi quốc gia trước sự chắc chắn về thuế, trong khi các công cụ quốc gia hoặc quốc tế được yêu cầu để hỗ trợ các quy định của pháp luật. Một mạng lưới hiệp ước thuế rộng hơn với các cơ chế giải quyết tranh chấp hiệu quả được đề cập. Các nước đang phát triển có hiệp định thuế có cơ chế giải quyết tranh chấp hiệu quả (như thủ tục đồng thuận, hay MAP, với trọng tài bắt buộc và ràng buộc, học hỏi từ khung và hệ thống thương mại và đầu tư) là hấp dẫn hơn đối với FDI và GVC so với những cơ chế giảm thuế hoặc thông qua các hiệp định thuế hoặc luật pháp trong nước. Các cơ quan thuế định hướng dịch vụ và các chương trình “tuân thủ hợp tác” cũng gia tăng niềm tin và khuôn khổ thể chế, và một quá trình chứng nhận của “cơ quan hợp tác” và “người nộp thuế tuân thủ” có thể là động lực cho minh bạch và hợp tác tốt hơn.

Ngoài ra, không chỉ các nước đang phát triển mà còn các DNVVN sẽ được hưởng lợi từ các quy tắc chuyển giá đơn giản hơn. Các hệ thống thuế quốc gia có thể phát triển "các cảng an toàn" (safe harbour) chuyển giá nội bộ tuân thủ "nguyên tắc thuận mua vừa bán" được OECD và Liên Hiệp Quốc chấp nhận và không gây tổn hại đến Nguyên tắc chuyển giá nội bộ của OECD. Các hệ thống quốc gia như vậy sẽ vận hành các quy tắc thay thế (và tùy chọn) không chỉ đơn giản mà còn “đủ an toàn” cho ngân khố quốc gia. Với các tiêu chuẩn hợp tác và minh bạch tăng cường và sự sẵn có của trao đổi thông tin tự động, cùng với việc sử dụng các công nghệ đa phương tiện, tin cậy (ví dụ: công nghệ sổ kế toán phân tán: blockchain), các nước đang phát triển hiện nay có thể quản lý và đánh giá rủi ro chuyển giá, trong khi vận hành hệ thống "cảng an toàn" đơn giản hơn.

### ***3.6. Các biện pháp thuế thúc đẩy GVC toàn diện hơn***

Có nhiều biện pháp thuế mà các chính phủ có thể thực hiện để khuyến khích GVC bao trùm (về sự tham gia của các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các nước đang phát triển) và bền vững. Hộp 3 xác định một số hành động chính thúc đẩy GVC toàn diện..

### **Hộp 3 : Các biện pháp thuế nào có thể thúc đẩy GVC bền vững và bao trùm?**

- Mở rộng mạng các hiệp ước thuế ở các vùng (ví dụ: Châu Phi) và các quốc gia (ví dụ: Braxin) có số lượng thỏa thuận hạn chế, đồng thời đảm bảo rằng các điều ước đó có các quy định chống lạm dụng và cơ chế giải quyết tranh chấp hiệu quả.

- Xây dựng các quy tắc thuế rõ ràng để xác định giá trị phát sinh trong GVC và đạt được sự nhất quán trong việc áp dụng chúng. Sử dụng các quy tắc đa phương và APA (thỏa thuận trước về phương pháp xác định giá tính thuế) liên quan đến các quốc gia chính trong GVC.

- Thực hiện kiểm toán và kiểm soát đa quốc gia bao gồm cả các nước phát triển và đang phát triển trong một chuỗi giá trị cụ thể, kèm theo việc giám sát đa phương các APA đa quốc gia.

- Tránh sử dụng các ưu đãi thuế tùy tiện và khai thác các khu kinh tế đặc biệt, cũng như ưu đãi đầu vào bồi dưỡng nguồn nhân lực, có thể kích hoạt huy động nguồn lực mạch lạc để tăng sự tham gia của GVC. Các chương trình nghiên cứu, phát triển và đổi mới sáng tạo (RD&I), cũng như tín dụng thuế giáo dục hoặc đào tạo (duy trì quan hệ đối tác công-tư trong giáo dục và đào tạo kỹ thuật) có thể được sử dụng để tạo điều kiện phát triển GVC, dựa trên kinh nghiệm ở châu Á nhưng đồng thời tránh để chúng mở ra những con đường mới để trốn thuế.

- Sử dụng các công nghệ mới, đặc biệt là sổ cái phân tán hoặc công nghệ blockchain, để giảm thiểu các hàng rào phi thuế quan và cải thiện việc áp dụng các hiệp định hải quan và thuế quan khi hàng hóa và dịch vụ di chuyển giữa các quốc gia trong GVC. WCO có thể đóng một vai trò quan trọng ở đây.

- Đảm bảo áp dụng các nguyên tắc VAT OECD nhất quán hơn; điều chỉnh các tiêu chuẩn cụ thể giải quyết GVC tích hợp cao, và miễn thuế và hoàn thuế GTGT liên quan đến xuất khẩu.

- Phát triển các quy tắc chuyển giá nội bộ đơn giản để sử dụng tùy chọn cho SME và các nước đang phát triển tham gia vào các GVC phức tạp. Đây có thể là hình thức của các bên an toàn hoặc phương pháp tiếp cận công thức dựa trên giao dịch, được đóng khung theo tiêu chuẩn thuận mua vừa bán.

- Khám phá tùy chọn của các chương trình tuân thủ hợp tác vì chúng có thể áp dụng cho GVC và cho người nộp thuế tuân thủ minh bạch; xem xét các cuộc điều tra người đóng thuế là các công cụ để chứng thực chất lượng dịch vụ của các cơ quan thuế (điều này sẽ nâng cao độ tin cậy về thể chế và thu hút FDI).

- Khám phá việc sử dụng các thỏa thuận tuân thủ hợp tác đa phương phù hợp với nhu cầu của các DNNVV và các nước kém phát triển (LDC).

- Sử dụng các kỹ thuật giao tiếp mới có thể cung cấp thông tin về các quy tắc thuế khác nhau có thể áp dụng cho từng phần của GVC và điều này sẽ tạo thuận lợi cho việc bao trùm một số DNVVN và LDC.

- Phát triển các cổng dễ tiếp cận có thể hỗ trợ các DNVVN đang tham gia GVC để tuân thủ các quy tắc về thuế của các quốc gia mà họ hoạt động.

- Đưa ra các cơ chế giải quyết tranh chấp hiệu quả hơn để giải quyết các tranh chấp thuế xuyên biên giới chắc chắn phát sinh trong GVC. Xây dựng quy trình hòa giải thuế bao gồm tất cả các quốc gia chính trong GVC. Tiến tới các thủ tục giải quyết tranh chấp dựa trên hiệp ước bắt buộc, chẳng hạn như trọng tài MAP.

## Kết luận

Sự tăng trưởng nhanh chóng của chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) là một động lực quan trọng của toàn cầu hóa trong những thập kỷ qua. Khi các công ty dễ dàng chuyển hoạt động ra ngoài xa lãnh thổ hơn, các dây chuyền sản xuất đã trở nên bị phân mảnh quốc tế với các đầu vào có nguồn gốc từ các quốc gia khác nhau và sản phẩm ngày càng mang tính "chế tạo tại thế giới". Sau khi tăng trưởng bùng nổ trong những năm đầu thập niên 2000, GVC đã dần dần trở thành xương sống của nền kinh tế toàn cầu và thay đổi đáng kể hoạt động của nó. Sản xuất toàn cầu ngày nay trải rộng trên số lượng ngày càng tăng các công ty, các ngành công nghiệp và các quốc gia và một số nền kinh tế mới nổi đã trở thành cường quốc kinh tế nhờ GVC. Dòng chảy lớn của hàng hóa, dịch vụ, vốn, con người và công nghệ di chuyển qua biên giới trong các mạng lưới sản xuất quốc tế này đã dẫn đến sự liên kết ngày càng tăng giữa các quốc gia.

Kể từ khi xuất hiện vào những năm 1980, GVC đã trở nên dài hơn và phức tạp hơn. Các công đoạn sản xuất số lượng hàng hóa ngày càng tăng - thêm nhiều sản phẩm truyền thống như hàng dệt may cũng như các sản phẩm chuyên sâu về công nghệ hơn, ví dụ: điện tử - và ngày càng nhiều dịch vụ được trải rộng trên nhiều địa điểm. Điều này đến lượt nó đã dẫn đến tăng trưởng thương mại và vận chuyển theo thời gian. Tổ chức sản xuất trong các GVC dài và phức tạp để tận dụng các yếu tố vị trí tối ưu cho các công đoạn cụ thể của sản xuất trên toàn cầu đã cho thấy lợi thế của nó đối với các công ty về năng suất, hiệu quả, quy mô nền kinh tế, v.v..

Loạt chính sách GVC đã nêu bật một số câu hỏi chính cần được kiểm tra sâu hơn trong ngữ cảnh các chuỗi giá trị cụ thể, khu vực hoặc sáng kiến công tư. Một chủ đề thống nhất ở đây là sự cần thiết phải kết hợp - có thể là một trong số các công cụ chính sách khác nhau, khu vực pháp lý khác nhau hoặc sáng kiến công và tư.

**Trung tâm Thông tin và Thống kê KH&CN**

## **Tài liệu tham khảo**

1. OECD. The future of global value chains: business as usual or “a new normal”? 2017
2. World Economic Forum. Global Value Chain. Policy Series. Taxation report. 2018
3. World Economic Forum. Global Value Chain. Policy Series Competition report 2018
4. World Economic Forum. Global Value Chain Policy Series Introduction report 2018
5. World Economic Forum. Global Value Chain. Policy Series. Investment report 2018
6. World Economic Forum. Global Value Chain. Policy Series. Services report 2018