

Huyền Phan (2022). *Tái cấu trúc chuỗi giá trị toàn cầu sau Đại dịch Covid-19 và một số hàm ý chính sách cho Việt Nam. Đặc san Nghiên cứu Chính sách và Phát triển*, 1(2022), 136-146.

Đặc san Nghiên cứu
Chính sách
và Phát triển

© Học viện
Chính sách
và Phát triển, 2022
© CSR, 2022

Bài báo khoa học

Tái cấu trúc chuỗi giá trị toàn cầu sau đại dịch Covid-19 và một số hàm ý chính sách cho Việt Nam

Phan Thị Thanh Huyền (TS.)

Học viện Chính sách và Phát triển

Tóm tắt. Sự gián đoạn của các chuỗi giá trị toàn cầu (GVC) trong hơn hai năm diễn ra đại dịch Covid-19 đã cho thấy những điểm bất cập trong mô hình sản xuất và kinh doanh quốc tế này. Các biện pháp của chính phủ nhằm hạn chế sự lây lan của dịch bệnh như giãn cách, tạm thời đóng cửa biên giới giữa các quốc gia liên tục kéo dài và khó dự đoán đã làm đứt gãy mối liên kết giữa các công ty đa quốc gia (MNCs) và nhà cung cấp của họ ở các châu lục khác nhau, khiến nhiều chuỗi cung ứng phải cắt giảm hoặc đình trệ hoạt động sản xuất của mình. Những tác động rõ ràng của Covid-19 đang đặt ra nhiều nghi vấn về tính hiệu quả của mô hình GVC, đặt ra yêu cầu tái định hình GVC trong thời gian tới. Bài viết này sẽ tổng hợp các nghiên cứu về ảnh hưởng của Covid-19 trong việc thúc đẩy tái cấu trúc GVC, đồng thời xem xét tác động của xu hướng này đến Việt Nam và rút ra một số hàm ý.

Ngày nhận bài:
15 tháng 12, 2021
Bản sửa lần 1:
25 tháng 12, 2021
Ngày duyệt bài:
30 tháng 12, 2021

Mã số: ĐS130122

Từ khóa: COVID-19, chuỗi giá trị toàn cầu, Việt Nam

Abstract. The disruption of global value chains over the two-and-a-half years of the Covid-19 pandemic has exposed flaws in this international business model. Government measures to limit the spread of the pandemic, such as social distancing and temporary closure of borders between countries, which are continuously prolonged and unpredictable, have broken links between multinational companies (MNCs) and their suppliers located across several continents. As a result, many supply chains have had to cut back or halt their production. The apparent effects of Covid-19 are raising many questions about the effectiveness of the GVC model, promoting the reshaping of GVCs soon. This paper will synthesize research on the impact of Covid-19 on restructuring of GVC, and at the same time, consider the impact of this trend on Vietnam and draw some implications.

Keywords: COVID-19, global value chain, Vietnam

1. Giới thiệu

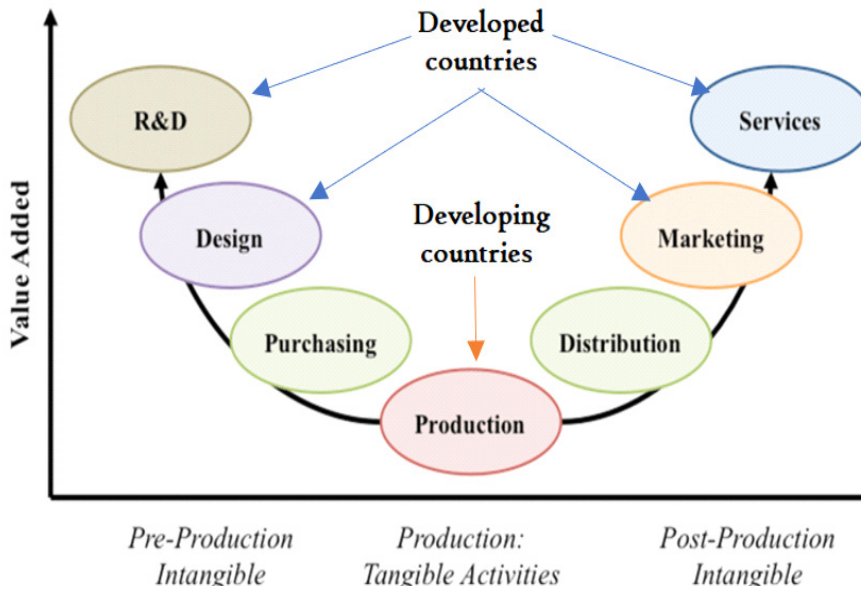
Toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế đã kích hoạt những mô hình sản xuất và kinh doanh quốc tế như chuỗi giá trị toàn cầu (GVC), trong đó các công đoạn sản xuất được chia nhỏ và thực hiện bởi các doanh nghiệp (DN) đến từ nhiều quốc gia khác nhau. Các công ty đa quốc gia (MNCs) là động lực chính thúc đẩy sự phát triển và mở rộng của mô hình GVC nhằm tìm kiếm hiệu quả sản xuất, mở rộng thị trường và quan hệ quốc tế. Cũng nhờ đó, GVC mở ra cơ hội cho các DN ở các nước đang và kém phát triển tham gia vào nền kinh tế toàn cầu mà không cần phải phát triển một sản phẩm hoặc chuỗi sản xuất hoàn chỉnh. Ở thời kỳ đỉnh cao, từ năm 1990 đến trước cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008, thương mại GVC chiếm đến hơn 50% tổng thương mại toàn cầu (WTO, 2020). Ở giai đoạn tiếp theo, từ 2009 đến 2019, thương mại GVC đình trệ chủ yếu do sự phục hồi chậm của các nền kinh tế hậu khủng hoảng, chủ nghĩa bảo hộ và chuyển dịch vai trò của Trung Quốc trong nền kinh tế thế giới.

Đặc biệt, từ cuối 2019 đến nay, ảnh hưởng của đại dịch Covid -19 đã làm đứt gãy và xáo trộn các GVC, bộc lộ rõ hơn những điểm yếu trong mô hình sản xuất và kinh doanh quốc tế thống trị trong nhiều thập kỷ qua. Không chỉ trong sản xuất, nhiều nhu cầu tiêu dùng trong nước vốn được đáp ứng bởi nguồn cung từ nước ngoài cũng bị thiếu hụt nghiêm trọng. Những tác động rõ rệt này đã thu hút sự chú ý của các học giả nghiên cứu

lĩnh vực kinh doanh, làm gia tăng các cuộc tranh luận về “tương lai” của GVC, và thậm chí nổi lên nghi vấn liệu có phải chúng ta đã đi đến giai đoạn cuối của toàn cầu hóa? Bài viết này sẽ tập trung xem xét các nghiên cứu về ảnh hưởng của Covid-19 đến tái cấu trúc GVC, đồng thời phân tích tác động của xu hướng này đến Việt Nam và rút ra một số hàm ý chính sách nhằm hỗ trợ DN trong nước thích nghi với những thay đổi của GVC giai đoạn hậu covid-19.

2. Khái niệm và cấu trúc GVC

Khái niệm “chuỗi giá trị” được hiểu là *“tổng bộ những hoạt động cần thiết để đưa một sản phẩm hay dịch vụ từ khái niệm ban đầu, qua các công đoạn sản xuất khác nhau đến người tiêu dùng cuối cùng, và việc bố trí sau sử dụng”* (Kaplinsky và Morris, 2002, tr.4). Các hoạt động chính trong chuỗi giá trị có thể khác nhau theo ngành, nhưng thường bao gồm: nghiên cứu, thiết kế, cung cấp đầu vào, sản xuất, phân phối, tiếp thị, dịch vụ và tái chế sản phẩm sau khi sử dụng. Các DN tham gia vào các công đoạn chính trong chuỗi sở hữu sản phẩm, đồng thời tạo ra hoặc gia tăng giá trị cho sản phẩm ở công đoạn mà họ phụ trách. Khi các hoạt động này được thực hiện bởi các DN đến từ nhiều quốc gia khác nhau thì nó trở thành chuỗi giá trị toàn cầu (GVC). Như vậy, GVC có thể được định nghĩa là một chuỗi các công đoạn liên quan đến việc sản xuất một sản phẩm hoặc dịch vụ, trong đó có ít nhất hai công đoạn được thực hiện ở hai quốc gia khác nhau.



Hình 1: Đường cong nụ cười thể hiện giá trị gia tăng của các công đoạn sản xuất

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Giá trị được phân bổ không đồng đều trong GVC. Các hoạt động có giá trị tương đối cao ngày càng nằm ở các hoạt động tiền sản xuất (ở thượng nguồn) và hậu sản xuất (ở hạ nguồn). Các hoạt động này đòi hỏi nguồn lực để phát triển, do đó được các công ty lớn hay MNCs ở các quốc gia tiên tiến đảm nhiệm. Ngược lại, hoạt động trung gian như lắp ráp và sản xuất bổ sung giá trị gia tăng thấp cho sản phẩm, chủ yếu được thực hiện bởi các DN quy mô nhỏ ở các quốc gia đang phát triển.

Trong GVC, hàng hóa trung gian và các dịch vụ kèm theo có thể vượt qua biên giới quốc gia nhiều lần trước khi chúng được lắp ráp và bán như một sản phẩm cuối cùng trên thị trường. Dựa trên số lần mà sản phẩm trung gian được xuất khẩu qua biên giới một quốc gia, GVC được phân thành hai loại chuỗi đơn giản hoặc chuỗi phức tạp. Đối với GVC đơn giản, hàng hóa trung gian chỉ đi qua biên giới quốc gia một lần để phục vụ

cho hoạt động sản xuất. Trong khi đó, với các GVC phức tạp, hàng hóa trung gian phải đi qua biên giới quốc gia nhiều lần trước khi biến đổi thành sản phẩm cuối cùng. Các GVC có cấu trúc phức tạp thường thấy ở các ngành sản xuất công nghệ cao như điện tử, ô tô... với hệ thống nhà cung cấp trải dài qua các châu lục.

Cần phải nhấn mạnh rằng, sự phức tạp trong cấu trúc và các mối liên kết giữa các tác nhân tham gia vào GVC không chỉ bởi phạm vi địa lý rộng lớn của nó, mà còn bởi sự kết nối giữa các ngành sản xuất khác nhau. Trong nhiều trường hợp, sản phẩm của ngành này có thể là nguyên liệu đầu vào cho những ngành khác. Các chuỗi đơn lẻ kết hợp với nhau tạo thành chuỗi giá trị mở rộng, tại đó các nhà cung cấp có thể đồng thời tham gia vào việc tạo ra giá trị trong những chuỗi khác nhau. GVC do đó có nhiều mắt xích hơn, và mối quan hệ giữa các bên tham gia trở nên phức tạp hơn. Nhìn chung,

các công ty dẫn đầu- thường là MNCs sẽ đóng vai trò trung tâm trong việc thiết kế, điều phối và kiểm soát các hoạt động cũng như các tác nhân tham gia trong GVC nhằm đạt được hiệu quả kinh tế tối đa. Lý thuyết về quản trị GVC đã chỉ ra năm mô hình với các cấp độ khác nhau về sự phối hợp giữa các công ty dẫn đầu và các nhà cung cấp của họ, bao gồm: phân cấp, quan hệ, mô-đun, phụ thuộc, thị trường (Gereffi, 2020). Trong đó, hệ thống GVC kiểu phân cấp có mức độ phối hợp cao nhất (liên kết bị ràng buộc bởi quan hệ chủ sở hữu), còn hệ thống thị trường có mức độ liên kết thấp nhất (các nhà cung cấp không bị ràng buộc trong mối quan hệ cố định với khách hàng).

3. Các nghiên cứu về ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 đến cấu trúc GVC

Mặc dù chỉ mới kéo dài hơn hai năm, song đại dịch covid-19 đã nhanh chóng trở thành một trong những sự kiện gây rối đáng kể nhất trong thời hiện đại (Gereffi, 2020). Sự kiện này không chỉ tác động mạnh mẽ đến nền kinh tế quốc gia và thế giới, mà còn bộc lộ rõ tính dễ tổn thương của hệ thống sản xuất và thương mại toàn cầu - điều dường như đã bị bỏ quên trong các tài liệu nghiên cứu về GVC trước đó. Sự gián đoạn trong thương mại, đầu tư và sản xuất của các DN do hậu quả của các biện pháp ngăn ngừa dịch bệnh ở hầu hết các quốc gia trên thế giới đã làm dấy lên cuộc tranh luận về tính hiệu quả của cấu hình GVC, cũng như những rủi ro và thách thức liên quan đến việc gia công quốc tế. Trong đó, có sự đồng thuận nhất định giữa các chuyên gia, nhà phân tích và các tổ chức có thẩm quyền (Fortunato, 2020; UNCTAD, 2020; OECD, 2020), rằng mô hình GVC - vốn là mô hình

mạng lưới sản xuất đặc trưng sâu sắc cho nền kinh tế thế giới trong 40 năm qua và là biểu tượng của toàn cầu hóa, đang có nguy cơ bị phá hủy. Bằng chứng là trong nhiều ngành công nghiệp, GVCs phải đối mặt với tình trạng gián đoạn hậu cần, thiếu phụ tùng và vật liệu, cũng như sự thay đổi đột ngột về nhu cầu của khách hàng. Sự thiếu linh hoạt trong nguồn cung và mức độ phụ thuộc lẫn nhau cao giữa các mắt xích khác nhau của chuỗi giá trị đã khiến các DN đặt câu hỏi về tính bền vững và khả năng tồn tại của các cấu hình GVC hiện có.

Nhìn chung, nhiều nghiên cứu khẳng định, tái định hình GVC là yêu cầu cấp thiết để đảm bảo hoạt động bình thường của các DN trong bối cảnh dịch bệnh tiếp tục diễn biến khó lường (Gereffi, 2020; Barbieri và cộng sự, 2020; Enderwick và Buckley, 2020; Pla-Barber và cộng sự, 2021...). Theo Barbieri và cộng sự (2020), việc tái cấu trúc GVC sẽ được thúc đẩy ở cả cấp độ vi mô bên trong DN, lẫn cấp độ vĩ mô từ phía quốc gia và các tổ chức quốc tế. Ở cấp độ công ty, nhiều DN đã phải trải qua nguy cơ gián đoạn chuỗi cung ứng trong thời kỳ đại dịch và các đợt ngừng hoạt động sau đó do phụ thuộc vào nguồn cung cấp từ nước ngoài. Do đó, họ sẽ phải cân nhắc các phương án quản lý để giảm thiểu rủi ro và bất ổn khi tình hình dịch bệnh kéo dài và các quốc gia vẫn phải thực thi các chính sách nhằm giảm sự lây lan của vi rút. Dữ liệu phỏng vấn các nhà quản lý chuỗi cung ứng hàng đầu của McKinsey (2020) cũng cho thấy *"họ không có ý định quay trở lại nguyên trạng"*. Việc tìm kiếm khả năng phục hồi khuyến khích nhà quản lý đa dạng hóa chuỗi cung ứng theo nhiều cách để duy trì lợi thế quy mô, chi phí

hợp lý và cơ hội đổi mới. Trong khi đó, ở cấp độ vĩ mô, các quốc gia lần đầu tiên ý thức rõ rệt sự phụ thuộc của mình vào nguồn cung nước ngoài trong một số sản phẩm, đặc biệt là các mặt hàng thiết yếu như thiết bị y tế phòng dịch. Điều này đã tăng cường ý chí tự lực, thúc giục các biện pháp để bảo vệ tốt hơn, củng cố, hoặc thậm chí khôi phục nền sản xuất vĩ mô của khu vực hoặc quốc gia (Barbieri và cộng sự, 2020).

Như đã biết, hiệu quả kinh tế vốn là động lực chính thúc đẩy các MNCs mở rộng hoạt động sản xuất kinh doanh ra nước ngoài, từ đó hình thành hệ thống sản xuất quốc tế. Đến nay, nhiều MNCs đã thuê ngoài hầu hết các hoạt động kinh doanh và tập trung vào nhiệm vụ điều phối các hoạt động phân tán trong GVC. Chiến lược kinh doanh ưu tiên hiệu quả và tiết kiệm chi phí đã dẫn đến sự nổi lên của Trung Quốc và các nước Đông Nam Á như những địa điểm sản xuất chính, từ đó, tăng cường sự phụ thuộc của GVC vào các nước này để cung cấp sản phẩm. Khi đại dịch Covid-19 xảy ra, các công ty có chiến lược chuỗi giá trị phụ thuộc vào các nhà cung cấp ở Trung Quốc và các nước Đông Nam Á chính là đối tượng chịu ảnh hưởng rõ rệt nhất (Gölgeci et al. 2020). Bản chất của các GVC khiến chúng tiết kiệm chi phí hóa ra lại trở thành thách thức đối với các nhà quản lý chuỗi khi khủng hoảng bất ngờ xảy ra. Covid-19 đã tạo thêm động lực cho xu hướng đa dạng hóa nguồn cung bằng cách thúc đẩy các công ty quan tâm nhiều hơn đến khả năng phục hồi của chuỗi cung ứng của họ và rủi ro của việc tập trung sản xuất quá nhiều ở quá ít quốc gia.

Mặc dù, chiến lược dự phòng có thể tăng cường sự mạnh mẽ và khả năng phục

hồi của GVC sau đại dịch (O'Neil, 2020), song tăng mức tồn kho đồng thời dẫn đến chi phí cao, giảm hiệu quả kinh tế - đi ngược với mục tiêu của GVC. Do đó, xu hướng rút ngắn GVC được nhấn mạnh như là “tương lai” của GVC (Enderwick và Buckley, 2020; Barbieri và cộng sự, 2020; Shih, 2020...). Pla-Barber và các cộng sự (2021) dự đoán sau đại dịch các điều kiện toàn cầu mới sẽ kích hoạt cấu hình GVC theo hướng mang dấu ấn khu vực hơn, đặc biệt đối với các ngành đòi hỏi khả năng phục hồi và độ tin cậy cao. Nói cách khác, các GVCs sẽ trở nên ngắn hơn, ít phân mảnh và linh hoạt hơn. Nhiều khả năng, các MNCs sẽ đưa các hoạt động sản xuất thuê ngoài từ các nước thứ ba trước đây về nước sở tại của các công ty. Chiến lược này được gọi là “thuê lại” (reshoring). Covid-19 có thể xem là yếu tố kích hoạt, đẩy nhanh các quyết định thuê lại trong GVC, bằng chứng là hàng loạt DN Châu Âu đã quay lại sản xuất ở các nước trong khu vực vì sự đóng cửa bất ngờ của các nhà cung cấp Trung Quốc. Tuy nhiên, nhóm tác giả cũng đánh giá đây chỉ mới là những phản ứng trong ngắn hạn nhằm đối phó với tình hình hiện tại. Việc tập trung toàn bộ chuỗi giá trị vào một quốc gia khó có tính khả thi. Chiến lược thuê lại đòi hỏi phải có sự chuẩn bị về vốn, công nghệ, nhân lực, cũng như sự hợp tác giữa các quốc gia gần gũi cùng khu vực địa lý để đạt được hiệu quả lâu dài cho GVC. Đồng quan điểm, Shih (2020) nhấn mạnh, trong trung và dài hạn, GVC có thể được cấu hình lại để giảm rủi ro bằng cách biến chúng trở nên mang tính khu vực hoặc địa phương hơn, giảm số lượng liên kết và đánh đổi hiệu quả sản xuất để cải thiện an ninh nguồn cung.

Mặt khác, dựa trên kinh nghiệm từ các cuộc khủng hoảng trước đây, Antras (2020); Miroudot (2020), Simola (2021) cho rằng cuộc khủng hoảng hiện tại có thể không dẫn đến tái cơ cấu một cách mạnh mẽ các GVC. Theo Simola (2021), sự sụt giảm thương mại GVC trong đại dịch giống với giai đoạn hậu khủng hoảng tài chính, một phần do cú sốc từ gián đoạn nguồn cung, song nguyên nhân chủ yếu là do sụt giảm mạnh nhu cầu. Về tổng thể, không có dấu hiệu cho thấy xu hướng rõ ràng hướng tới đa dạng hóa địa lý hoặc tập trung hơn trong các chuỗi giá trị ở các ngành khác nhau, song nó có thể khuếch đại các xu hướng khác để định hình GVC trong tương lai. Các xu hướng chính dự kiến sẽ ảnh hưởng đến sự phát triển của GVC bao gồm sự gia tăng của chủ nghĩa bảo hộ, phát triển công nghệ (đặc biệt là tự động hóa và số hóa), các vấn đề môi trường và phát triển bền vững (Antras, 2020; UNCTAD, 2020). Nếu như trước đây, chuyển đổi số chỉ là câu chuyện của các MNCs, thì hiện nay covid-19 đang đẩy nhanh quá trình chuyển đổi kỹ thuật số cho các DN thuộc mọi quy mô và trên tất cả các ngành nghề (ADB, 2021).

4. Thảo luận về ảnh hưởng của xu hướng tái cấu trúc GVC và một số hàm ý chính sách cho Việt Nam

4.1. Ảnh hưởng của xu hướng tái cấu trúc GVC đến Việt Nam

Dựa trên các nghiên cứu đã tổng hợp ở phần 3, có thể rút ra xu hướng quan trọng của GVC trong giai đoạn tới là tái cấu trúc chuỗi giá trị theo hướng: rút ngắn, linh hoạt và bền vững hơn. Như đã biết, mô hình GVC vốn dựa trên chiến lược JIT được tối ưu hóa để duy trì chi phí thấp và giảm hàng tồn kho. Song việc duy trì mức tồn kho thấp

trong khi phạm vi địa lý rộng lớn và phụ thuộc vào một số nhà cung cấp nước ngoài lại khiến GVC trở nên mỏng manh và dễ gãy. Nhằm đảm bảo cân bằng giữa tính hiệu quả và độ tin cậy, chiến lược đa dạng hóa nguồn cung, hướng đến xây dựng các mối quan hệ hợp tác lâu dài ở cấp khu vực là cần thiết. Song song với đó, tự động hóa và số hóa sẽ tăng cường tính linh hoạt cho GVC. Và cuối cùng, với nhận thức ngày càng cao của khách hàng cũng như xã hội về các vấn đề môi trường và sức khỏe, các GVC sẽ phải hướng đến mục tiêu bền vững cao hơn, điều này tác động đến cách thức lựa chọn đối tác trong chuỗi. Tất cả các xu hướng này sẽ tái định hình GVC và gây ra những ảnh hưởng khác nhau đến Việt Nam tùy theo từng lĩnh vực và thời điểm.

Trước khi phân tích các ảnh hưởng này, cần phải nhìn nhận được tác động của đại dịch covid-19 đến vai trò của Việt Nam trong GVC. Cho đến nay, đầu tư trực tiếp nước ngoài và sự hiện diện của hàng loạt MNCs đã tạo cơ hội cho Việt Nam trở thành một trung tâm lắp ráp cuối cùng sử dụng đầu vào trung gian có nguồn gốc nước ngoài. Số liệu xuất nhập khẩu của tổng cục thống kê (2020) cho thấy không có sự sụt giảm trong thương mại GVC do đại dịch ở Việt Nam. Kim ngạch xuất khẩu hàng hóa năm 2020 ước tính đạt 281,5 tỷ USD, tăng 6,5% so với năm 2019. Các mặt hàng đóng góp lớn nhất vào kim ngạch và tăng trưởng của xuất khẩu vẫn là điện thoại và linh kiện, điện tử, máy tính (chiếm tới gần 34% tổng kim ngạch xuất khẩu). Kim ngạch nhập khẩu năm 2020 đạt 262,4 tỷ USD, tăng 3,6% so với năm 2019. Các mặt hàng phục vụ sản xuất, xuất khẩu, gồm máy móc thiết

bị, nguyên nhiên vật liệu chiếm đến 93,6% trong tổng kim ngạch nhập khẩu (Tổng cục thống kê, 2021). Như vậy, trong suốt hai năm diễn ra đại dịch, bất chấp sự gián đoạn trong nguồn cung và sự chia cách với thị trường cuối, cùng các khó khăn trong hệ thống logistics, các DN Việt Nam vẫn đang hoạt động tích cực dưới vai trò là nhà sản xuất, gia công và lắp ráp các sản phẩm cuối trong GVC.

Các lĩnh vực điện tử, dệt may, da giày là những ngành có tỷ lệ tham gia cao vào GVC. Mặc dù, đối với ngành đòi hỏi tính chính xác và độ tin cậy cao như máy móc và thiết bị, điện tử và ô tô sự chuyển dịch theo hướng khu vực hóa sẽ mạnh mẽ hơn. Song thay đổi sâu sắc các GVC phức tạp thường rất khó khăn và tốn kém vì cấu trúc GVC liên quan đến nhiều mối quan hệ và liên kết tương đối cố định. Ngược lại, các ngành mà chi phí và tính kinh tế theo quy mô là các yếu tố cạnh tranh chính như dệt may và da giày, cấu hình toàn cầu vẫn là cách thức tổ chức hiệu quả nhất. Các nhà sản xuất phương Tây sẽ không dễ dàng tìm kiếm đối tác mới với mức chi phí thấp trong khu vực của họ. Một số ngành trong đó các đầu vào chính bị ràng buộc về vị trí (ví dụ, các ngành dựa vào các đầu vào là tài nguyên thiên nhiên được khai thác, chẳng hạn như khai mỏ, nông nghiệp và năng lượng) cũng có khả năng không bị ảnh hưởng bởi xu hướng khu vực hóa (Pla-Barber và các cộng sự, 2021). Các lập luận này củng cố niềm tin rằng trong ngắn hạn xu hướng tái cấu trúc GVC theo hướng khu vực hóa sẽ không thực sự gây ra tác động lớn đến các DN Việt Nam, ít nhất trong những lĩnh vực mà chúng ta đang tham gia chủ yếu trong các GVC.

Lạc quan hơn nữa, trong dài hạn, sự chuyển dịch của GVC sẽ tạo ra cơ hội cho một số nền kinh tế mới nổi như Việt Nam. Như đã biết, trong hai thập kỷ qua, Trung Quốc được xem là công xưởng sản xuất của thế giới, tiếp nhận đầu vào từ các đối tác khác nhau và lắp ráp chúng để xuất khẩu. Nhưng hiện nay Trung Quốc đã dần sản xuất toàn bộ sản phẩm để xuất khẩu, thay vì chỉ tham gia vào công đoạn gia công trong GVC như trước. Chủ nghĩa bảo hộ gia tăng và những xung đột thương mại dai dẳng giữa Mỹ và Trung Quốc đã khiến các MNCs phải đánh giá lại dấu chân sản xuất và tìm nguồn cung ứng toàn cầu của họ. Thêm vào đó, trải nghiệm Covid-19 càng khiến các DN nhận thức rõ hơn nguy cơ của việc phụ thuộc quá nhiều vào các nhà cung cấp Trung Quốc. Các nhà sản xuất lớn có nhiều lý do để đẩy nhanh thực hiện chiến lược “Trung quốc +1” nhằm tăng tính đa dạng và khả năng phục hồi cho chuỗi cung ứng của họ. Năm nền kinh tế lớn ASEAN - Indonesia, Malaysia, Philippines, Thái Lan và Việt Nam được xem như những trung tâm sản xuất thay thế hấp dẫn cho các nhà đầu tư quốc tế. Ngoài ưu thế về chi phí, Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP) dự kiến sẽ thúc đẩy đáng kể dòng chảy của hàng hóa thành phẩm, nguyên liệu đầu vào và đầu tư giữa Đông Nam Á với các đối tác thương mại như Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc và Úc. Điều này sẽ tạo ra khả năng tiếp cận nhiều hơn với các thị trường lớn nhất và phát triển nhất của Châu Á, giảm chi phí nhập khẩu đầu vào sản xuất và giúp các MNCs dễ dàng chuyển dịch chuỗi giá trị, tận dụng các lợi thế và kỹ năng khác nhau trong khu vực. Với tỷ trọng kim ngạch xuất nhập khẩu cao, Các DN hoạt động lĩnh vực

như ô tô, sản phẩm thực phẩm và điện tử ở Việt Nam là những đối tượng có khả năng hưởng lợi nhiều nhất từ xu hướng khu vực hóa GVC.

Rõ ràng, các trải nghiệm làm việc dưới điều kiện dịch bệnh đã yêu cầu các DN sử dụng công nghệ nhiều hơn để thực hiện các công việc khác nhau trong GVC. Điều này góp phần đẩy nhanh chuyển đổi số trong DN nói riêng và trong toàn bộ GVC nói chung. Tuy nhiên, yêu cầu về việc cải thiện tính linh hoạt và bền vững trong cấu trúc GVC thông qua các nền tảng kỹ thuật số cũng đang tạo áp lực lên DN cả về tài chính lẫn nhân lực. Trước đại dịch, những tiến bộ công nghệ mới nhất của cuộc cách mạng công nghệ 4.0 gồm rô bốt, điện toán đám mây, internet vạn vật và trí tuệ nhân tạo đã làm thay đổi đáng kể cách thức kiểm soát chi phí và lập kế hoạch vận hành chuỗi cung ứng của MNCs ở các quốc gia tiên tiến. Đến khủng hoảng covid-19, quá trình chuyển đổi số bắt đầu được đẩy nhanh sang các quốc gia đang phát triển như ASEAN. Để thích ứng với quy định an toàn phòng dịch và các biện pháp giãn cách xã hội, nhiều DN bắt buộc phải ứng dụng công nghệ để triển khai và mở rộng các mô hình làm việc từ xa và hạn chế các rủi ro liên quan đến lao động. Những thay đổi đột ngột do số hóa và tự động hóa đang thúc đẩy các thành viên ASEAN, bao gồm cả Việt Nam, chuyển từ nền sản xuất tương đối thâm dụng lao động và giá trị gia tăng thấp sang sản xuất sản phẩm có giá trị cao hơn. Tuy nhiên, quy mô nhỏ lẻ là yếu tố cản trở các DN Việt Nam hội nhập sâu hơn vào các GVC công nghệ cao. Căn cứ vào số liệu của Tổng cục Thống kê (2020) về số lượng, quy mô vốn và lao động của DN, có

thể thấy hơn 98% DN đang hoạt động ở Việt Nam có quy mô nhỏ và siêu nhỏ. Hầu hết các DN nhỏ đều gặp các vấn đề chung như thiếu hụt vốn và lao động trình độ cao, dẫn đến hạn chế trong khả năng đổi mới và ứng dụng công nghệ.

Đặc biệt, quá trình chuyển đổi số đòi hỏi cao hơn đối với nguồn nhân lực của DN nói riêng và toàn quốc gia nói chung. Thay vì lao động phổ thông trình độ thấp như trước, chúng ta cần sử dụng nhiều hơn đội ngũ lao động có kiến thức và kỹ năng. Trong khi đó, thực tế hiện nay ở Việt Nam, số lượng lao động đã qua đào tạo chỉ bằng 1/3 Hàn Quốc, Đài Loan, Singapore. Chất lượng lao động Việt Nam và chỉ số năng lực cạnh tranh nhân tài cũng ở thứ hạng thấp, Việt Nam chỉ xếp thứ 5 trong khu vực sau Singapore, Malaysia, Thái Lan, Philippines và xếp thứ 82/109 nước khảo sát (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2020). Đây là một trong những thách thức lớn đối với Việt Nam để đảm bảo năng lực cạnh tranh và thu hút nhà đầu tư nước ngoài so với các quốc gia trong khu vực.

Cuối cùng, chuyển dịch GVC theo hướng bền vững hơn sẽ ảnh hưởng đến cách thức quản lý và điều phối của DN dẫn đầu với các đối tác của họ trong chuỗi giá trị. Các chỉ trích về dấu chân môi trường do hoạt động sản xuất và vận chuyển của GVC khiến các nhà quản lý ngày càng đặt ra yêu cầu nghiêm ngặt đối tác của họ phải đạt được các chứng nhận Tiêu chuẩn Bền vững Tự nguyện (VSS). VSS được xem như một công cụ để quản lý, xây dựng uy tín thương hiệu và thúc đẩy khả năng cạnh tranh. Thậm chí, một số điều khoản về môi trường và lao động đang được đưa vào trong các hiệp

định thương mại tự do, khiến cho các chứng nhận này không còn là lựa chọn chủ quan của DN nữa. Ở Việt Nam, mặc dù phát triển bền vững không còn là một khái niệm mới, song số lượng các DN theo đuổi chiến lược kinh doanh đặt mục tiêu giảm thiểu tác động đến môi trường và đóng góp tích cực cho xã hội còn khiêm tốn. Đặc biệt, tình trạng các lô hàng xuất khẩu bị trả về do không đạt yêu cầu về còn nhiều, chiếm đa số là lĩnh vực nông lâm thủy sản. Nếu không cải thiện tình hình, các DN Việt Nam sẽ đánh mất cơ hội mở rộng sự tham gia của mình vào GVC trong thời gian tới.

4.2. Một số hàm ý chính sách

Cho đến nay, nhiều chính sách khác nhau đã được đưa ra trên toàn thế giới sau khi bùng phát Covid-19, chủ yếu hướng tới ba lĩnh vực can thiệp: i) đảm bảo hoạt động liên tục của các doanh nghiệp sản xuất; ii) vận động sản xuất hướng tới các nguồn cung cấp thiết yếu; iii) hỗ trợ tăng trưởng sản xuất sau khủng hoảng (Barbieri và cộng sự, 2020). Tuy nhiên, những ảnh hưởng của Covid-19 rất khác nhau ở các nền kinh tế nhập khẩu so với xuất khẩu, giữa các quốc gia công nghiệp tiên tiến so với các quốc gia đang phát triển, và giữa MNCs với các DN địa phương trong vai trò nhà cung cấp ở quốc gia sở tại. Do đó, các chiến lược và chính sách ứng phó cũng sẽ có sự khác biệt lớn giữa các DN và quốc gia. Đối với các DN và nhà hoạch định chính sách ở các quốc gia đang phát triển như Việt Nam, việc nắm bắt được những thay đổi trong nhận thức và tư duy chiến lược của các công ty dẫn đầu trong GVC là bước quan trọng đầu tiên để có những điều chỉnh phù hợp. Về cơ bản,

các chính sách của Việt Nam trong giai đoạn tới nên tập trung vào việc hỗ trợ DN trong nước phục hồi và chuyển đổi sang mô hình hoạt động tối ưu hơn, để tránh những rủi ro do khủng hoảng và phát triển đáp ứng các yêu cầu mới của tái định hình GVC.

Trước hết, chính sách hỗ trợ phục hồi của Chính phủ cần hướng đến đa dạng hóa nguồn cung và giải quyết các khó khăn trong khâu hậu cần. Một trong hai thách thức lớn nhất mà các DN Việt Nam gặp phải trong giai đoạn covid1-19 là sự gián đoạn nguồn cung đầu vào sản xuất do phụ thuộc quá nhiều vào các nhà cung cấp Trung Quốc, đặc biệt trong các ngành xuất khẩu chủ lực. Khó khăn thứ hai đến từ khâu hậu cần, chi phí logistics tăng gấp nhiều lần, sản phẩm không đến được với thị trường gây thiệt hại lớn cho DN. Tìm kiếm và hợp tác với các đối tác ASEAN, xây dựng phương án tiêu thụ hàng hóa không chỉ có ý nghĩa trong ngắn hạn để đối phó với đại dịch mà còn để chuẩn bị cho những cú sốc khủng hoảng GVC khác trong tương lai.

Thứ hai, chính sách hỗ trợ chuyển đổi cần ưu tiên thúc đẩy DN trong nước ứng dụng công nghệ vào các hoạt động sản xuất kinh doanh. Đầu tư cải thiện cơ sở hạ tầng kỹ thuật số và kết nối để có thể cung cấp các dịch vụ di động và băng thông rộng giá cả phải chăng nhằm giúp DN giảm gánh nặng tài chính. Các nhà hoạch định chính sách cũng cần giải quyết các trở ngại để nâng cao trình độ học vấn, vì chuyển đổi số phụ thuộc nhiều vào con người hơn là vốn vật chất. Chẳng hạn, Chính phủ có thể cung cấp quyền truy cập vào các khóa học trực tuyến nhằm tăng cường kỹ năng đọc và phân tích dữ liệu kỹ thuật số cho lao động.

Lưu ý thêm rằng, ngoài các lợi ích kinh tế, chuyển đổi số cũng mang lại rủi ro và thách thức mới liên quan đến các vấn đề an ninh mạng, quyền riêng tư và bảo mật dữ liệu. Điều này đòi hỏi Chính phủ phải xây dựng hệ thống hành lang pháp lý thông minh, mạnh mẽ và minh bạch để ngăn chặn các hoạt động bất hợp pháp và tăng cường an ninh mạng. Bên cạnh đó, sự phối hợp chặt chẽ với các quốc gia khác là cần thiết để thiết lập các quy định quản lý hoạt động của các DN kinh doanh nền tảng kỹ thuật số, hướng đến mục tiêu giảm rào cản gia nhập thị trường và khuyến khích cạnh tranh bình đẳng đồng thời tránh được các lỗ hổng trong chia sẻ dữ liệu, đánh thuế và nguồn tài chính.

Thứ ba, cần có các chính sách tăng cường năng lực DN đáp ứng tiêu chí bền vững trong các GVC mà họ tham gia. Tập trung hỗ trợ tài chính trước hết cho các ngành hàng có đóng góp lớn vào xuất khẩu như dệt may, da giày, thủy sản, để DN có thể chuyển đổi sản xuất theo hướng bền vững nhanh hơn. Ngoài ra, Chính phủ có thể đóng vai trò kết nối, cung cấp những thông tin cần thiết cũng như dịch vụ tư vấn lộ trình cụ thể để DN đạt được các chứng nhận quốc tế về VSS.

5. Kết luận

Như vậy, bất chấp sự tăng trưởng chậm lại của GVC và những thách thức mà nó phải đối mặt do đại dịch Covid-19, thương mại GVC dự kiến vẫn mang lại nhiều cơ hội tăng năng suất cho các DN ở các quốc gia đang phát triển hơn thương mại hàng hóa và dịch vụ cuối cùng (WTO, 2020). Điều này được lý giải bởi khi một công ty nước ngoài và một nhà cung cấp địa phương là một phần

của cùng một GVC, họ cần phải tương tác và phối hợp để đảm bảo các chức năng của chuỗi diễn ra suôn sẻ. Do đó, tham gia vào GVC, ngoài cơ hội tiếp cận thị trường thế giới, gia tăng lợi nhuận, các DN ở các quốc gia đang và kém phát triển còn có thể nâng cao năng lực cạnh tranh và tiếp thu những kiến thức khoa học kỹ thuật từ các công ty dẫn đầu chuỗi. Vì thế, nhiệm vụ đặt ra cho các nhà hoạch định chính sách là hỗ trợ DN thích nghi với những xu hướng và yêu cầu mới của tái cấu trúc GVC trong bối cảnh hậu Covid-19. Các chính sách ban hành nên tập trung hỗ trợ phục hồi và chuyển đổi cho DN thích ứng với các điều kiện làm việc mới trong GVC cũng như chuẩn bị đối phó với các khủng hoảng khác trong tương lai. Cụ thể, chính sách thúc đẩy chuyển đổi số, cải thiện hành lang pháp lý, đào tạo nguồn nhân lực theo hướng gia tăng hàm lượng tri thức.... là cần thiết để đảm bảo các DN trong nước có thể chuyển đổi và tiếp tục là một phần trong GVCs mà họ đã và đang tham gia.

Tài liệu tham khảo

1. ADB (2021). Asian Economic Integration Report 2021: Making Digital Platforms Work for Asia and the Pacific, Asian Development Bank report, ISBN 978-92-9262-715-7, Feb. 2021
2. Antras, P. (2020). De-Globalisation? Global value chains in the post-COVID-19 age, CEPR Discussion Paper 15462, November 2020.
3. Barbieri, P., et al. (2020). What can we learn about reshoring after COVID-19? Operations Management Research, 133, 131-136.
4. Gereffi, G. (2020). What does the COVID-19 pandemic teach us about global value chains? The case of medical supplies. Journal of International Business Policy, 3(3), 287-301.
5. Gölgeci, I., et al. (2020). The rising tensions between efficiency and resilience in global value

- chains in the post-COVID-19 world. *Transnational Corporations Journal*, 27(2), 127-141.
6. Enderwick, P., Buckley, P. J. (2020). Rising regionalization: Will the post-COVID-19 world see a retreat from globalization? *Transnational Corporations Journal*, 27.
7. McKinsey (2020). Resetting supply chains for the next normal.
8. Miroudot, S. (2020). Reshaping the policy debate on the implications of COVID-19 for global supply chains. *Journal of International Business Policy*, 3(4), 430-442.
9. Pla-Barber, J., et al. (2021). Governance of global value chains after the Covid-19 pandemic: A new wave of regionalization? Volume: 24 issue: 3, pages 204-213.
10. Simola, H. (2021). The impact of Covid-19 on global value chains. BOFIT Policy Brief 2/2021.
11. Tổng cục Thống kê (2020). Niên giám thống kê 2020, ISBN 9786047518739
12. WTO (2020). World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains, doi: 10.1596/978-1-4648-1457-0
13. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020). Một vài đặc điểm của thị trường lao động Việt Nam. Địa chỉ: <http://ncif.gov.vn/Pages/NewsDetail.aspx?newid=22378>. Truy cập: 16 tháng 12 năm 2021
14. Fortunato, P. (2020). How COVID-19 is changing global value chains. Available at: <https://unctad.org/news/how-covid-19-changing-global-value-chains>. Accessed on December 16, 2021
15. OECD (2020). COVID-19 and global value chains: Policy options to build more resilient production networks. Available at: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-global-value-chains-policy-options-to-build-more-resilient-production-networks-04934ef4/>. Accessed on December 16, 2021
16. O'Neil, S. K. (2020). How to pandemic-proof globalization: Redundancy, not re-shoring, is the key to supply-chain security. *Foreign Affairs*, April 1. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-04-01/how-pandemic-proof-globalization>. Accessed on December 16, 2021
17. Shih, W. (2020). Is it time to rethink globalized supply chains? *MIT Sloan Management Review*. Available at: <https://sloanreview.mit.edu/article/is-it-time-to-rethink-globalized-supply-chains/>. Accessed on December 16, 2021
18. UNCTAD (2020). World investment report: International production beyond the pandemic. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf. Accessed on December 16, 2021