

VỀ CÁC CÔNG TY XUYỀN QUỐC GIA VÀ ẢNH HƯỞNG CỦA CHÚNG ĐỐI VỚI QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

LƯU VĂN QUẢNG^(*)

1. Sự hình thành và phát triển của các công ty xuyên quốc gia

Công ty xuyên quốc gia là những công ty có công ty mẹ đóng trụ sở ở một nước và có các chi nhánh ở nhiều nước khác nhau. Nhờ những tiến bộ vượt bậc của khoa học và công nghệ, quá trình sản xuất và thị trường ngày càng được quốc tế hóa, các công ty xuyên quốc gia đã tham dự vào hầu hết các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội, vượt qua khuôn khổ đường biên giới truyền thống của các quốc gia.

Các công ty đầu tiên phát triển vượt ra khỏi đường biên giới quốc gia để trở thành các công ty xuyên quốc gia chính là các tập đoàn kinh tế khổng lồ ở châu Âu. Hầu hết các công ty này hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, khai khoáng hoặc dầu mỏ. Sau khi phong trào giải phóng dân tộc lan rộng trên phạm vi toàn cầu, các nước đế quốc đã phải trao trả độc lập cho các nước thuộc địa. Tuy nhiên, nhiều công ty xuyên quốc gia vẫn duy trì các chi nhánh của mình ở nước ngoài.

Từ những năm 1960, số lượng các công ty xuyên quốc gia tăng vọt do các

nhà sản xuất công nghiệp lớn đã thiết lập rất nhiều chi nhánh của mình ở nước ngoài. Kể từ những năm 1970 trở đi, hầu hết các công ty xuyên quốc gia trong lĩnh vực công nghiệp, dịch vụ đã mở rộng hoạt động của mình trên phạm vi toàn cầu. Trong số hơn 100 công ty xuyên quốc gia lớn nhất thế giới hiện nay có 50 công ty của châu Âu, 25 công ty của Mỹ, 9 của Nhật Bản. Các nước phát triển khác như Canada, Australia, Thụy Sĩ... sở hữu 12 công ty, trong khi các nền kinh tế đang phát triển chỉ sở hữu 4 (của Hong Kong, Singapore, Malaysia và Hàn Quốc) (UNCTAD, 2005, p.267-269).

Do quá trình toàn cầu hóa, bản chất của các công ty xuyên quốc gia đã có sự thay đổi. Ban đầu, sự phân vai giữa các công ty mẹ và công ty con rất rõ ràng, theo đó, các công ty mẹ đảm nhận phần sản xuất, còn các công ty con chủ yếu đảm nhận vai trò hỗ trợ cho hoạt động của công ty mẹ. Nhưng hiện nay, tình hình đã khác. Các công ty có thể xuất hiện trên phạm vi toàn cầu với các trung

(*) TS., Phó Viện trưởng Viện Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

tâm điều hành được đặt ở các vị trí thuận tiện nhất cho việc đưa ra các quyết định chiến lược. Do quá trình sản xuất được đa dạng hóa, nên các công đoạn của quá trình sản xuất có thể được thực hiện ở nhiều nước khác nhau. Hoạt động marketing có thể quảng bá cho một thương hiệu nào đó trên phạm vi toàn cầu.

Với kinh nghiệm quản lý và cách sử dụng nguồn nhân lực hiệu quả, các công ty xuyên quốc gia có nhiều lợi thế trong việc huy động và sử dụng đội ngũ chuyên gia có chất lượng cao, thu hút các tinh hoa quản lý đến từ khắp nơi trên thế giới. Một công ty của Nhật Bản có thể thuê các chuyên gia đến từ Mỹ, Thụy Điển hay Ấn Độ... làm việc cho mình và ngược lại. Chiến lược chung của các công ty là khuyến khích các nhà quản lý trung thành với công ty, hơn là trung thành với nhà nước nơi mà họ đóng chân.

2. Ảnh hưởng của các công ty xuyên quốc gia đối với quyền lực nhà nước

a. Các công ty xuyên quốc gia có thể gây áp lực lên chính sách của các nước

Trong quá trình quản lý nền kinh tế, thông thường, khi chính phủ của một nước đưa ra những quy định về tiêu chuẩn an toàn (về môi trường, hay sức khỏe) cho một loại hàng hóa, dịch vụ nào đó, hoặc đưa ra những chính sách kinh tế nói chung, thì những quy định và chính sách này có thể sẽ ảnh hưởng đến hoạt động thương mại của các công ty xuyên quốc gia. Nếu có lợi, các công ty sẽ không phản ứng gì. Trường hợp ngược lại, các chính sách ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của các công ty xuyên quốc gia, thì họ có thể sẽ tiến hành các chiến dịch vận động nhằm

làm thay đổi nội dung chính sách kể trên. Điều này có thể được thực hiện theo những cách sau:

Thứ nhất, các công ty xuyên quốc gia sẽ thông qua chính phủ nước mình gây áp lực đối với chính phủ nước sở tại, buộc họ phải có những thay đổi chính sách theo hướng ít gây thiệt hại nhất cho công ty. Đây là cách tác động phổ biến nhất. Theo cách này, chính phủ của công ty xuyên quốc gia bị thiệt hại thường yêu cầu chính phủ sở tại phải dỡ bỏ các hàng rào thuế quan, vốn được dựng lên để bảo hộ các hàng hóa và dịch vụ do các công ty trong nước cung cấp; hoặc là phải hạ thấp, hoặc thay đổi các tiêu chuẩn và điều kiện đối với các hàng hóa xuất nhập khẩu, tạo điều kiện cho hoạt động của các công ty xuyên quốc gia.

Thứ hai, các công ty xuyên quốc gia có thể đưa vấn đề ra một diễn đàn quốc tế. Họ muốn làm rõ: chính sách mà các nước đang áp dụng có phù hợp với các hiệp định thương mại mà họ đã ký kết hay không. Nếu như các tổ chức quốc tế cho rằng, nước bị kiện vi phạm luật chơi chung, họ có thể áp dụng các biện pháp can thiệp, buộc chính phủ các nước phải thay đổi chính sách.

Thứ ba, các công ty xuyên quốc gia có thể yêu cầu sứ quán của nước mình tại nước sở tại can thiệp về mặt ngoại giao nhằm bảo vệ lợi ích của công ty.

Thứ tư, các công ty xuyên quốc gia sẽ trực tiếp gặp gỡ các cơ quan của chính phủ nước sở tại và đưa ra các kiến nghị.

Ngoài ra, các công ty xuyên quốc gia cũng có thể áp dụng một số phương thức gây áp lực khác, chẳng hạn như thông qua các hiệp hội thương mại. Do vậy, bất kỳ một công ty mẹ được đặt ở quốc

gia nào cũng có thể trở thành một chủ thể quyền lực có ảnh hưởng xuyên quốc gia. Họ không chỉ là đối tượng mà chính phủ mỗi nước cần phải tính đến khi ban hành chính sách, mà còn là các đối tác thường xuyên của các tổ chức quốc tế, khi các công ty tham gia vào các diễn đàn quản trị toàn cầu. Các công ty này cũng thường chủ động liên hệ, vận động hành lang các quan chức chính phủ của các nước, nhằm đem lại những lợi thế cho bản thân trong các hoạt động thương mại.

Như vậy, có thể nói, sự phát triển về số lượng của các công ty xuyên quốc gia, sự mở rộng về phạm vi hoạt động của chúng, cùng với sự đa dạng trong các giao dịch... đã tạo ra những tác động quan trọng về mặt chính trị. Theo một nghĩa nào đó, bản thân mỗi công ty xuyên quốc gia đều có thể là một chủ thể có ảnh hưởng tới các quyền lực truyền thống của nhà nước.

b. Các công ty xuyên quốc gia tìm cách trốn tránh sự kiểm soát tài chính và nghĩa vụ thuế đối với chính phủ các nước

Trong thế giới hiện đại, xu hướng hoạt động xuyên quốc gia của các công ty ngày càng gia tăng. Các biện pháp kiểm soát tiền tệ, cũng như hoạt động ngoại thương của các nước cũng đã giảm đi đáng kể. Hai nhân tố này dẫn tới hệ quả là chính phủ các nước khó có thể kiểm soát được các dòng tài chính lưu chuyển trên phạm vi lãnh thổ quốc gia mà mình quản lý. Trong lĩnh vực tiền tệ, các cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ diễn ra trong thời gian qua cho thấy, dù chính phủ các nước có nguồn lực tài chính khá dồi dào, nhưng họ cũng không đủ sức chống lại sự thao túng thị

trường tài chính của các ngân hàng xuyên quốc gia, cũng như của các nhà đầu cơ khác.

Mặt khác, hiện nay, việc kiểm soát các hoạt động thương mại và tài chính ở mỗi quốc gia, hay giữa các quốc gia với nhau, cũng có sự thay đổi. Khi hàng hóa được vận chuyển từ nước này sang nước khác, đó có thể là hoạt động thương mại giữa nước này với nước kia, nhưng đó cũng có thể là hoạt động thương mại diễn ra trong nội bộ một công ty xuyên quốc gia. Theo ước tính, hoạt động thương mại trong nội bộ các công ty xuyên quốc gia chiếm tới 1/3 tổng lượng giao dịch hàng hóa toàn cầu. Riêng đối với các ngành sản xuất công nghệ cao, tỷ lệ này có thể lên tới 1/2 tổng lượng hàng hoá giao dịch toàn cầu (John Baylis & Steve Smith, 2007, p.362).

Trong các giao dịch nội bộ, để trốn thuế, các công ty có thể tự đặt giá cho các loại hàng hóa và dịch vụ mà mình cung cấp, nhằm giảm thiểu số thuế phải đóng cho chính phủ các nước. Vấn đề này được biết đến với thuật ngữ “chuyển giá”^(*).

Một lý do khác khiến các công ty có động cơ bóp méo giá giao dịch của các hàng hoá và dịch vụ, là tránh sự kiểm soát của chính phủ các nước đối với các khoản lợi nhuận của họ tại nước sở tại, hoặc các dòng vốn lưu chuyển từ nước này sang nước khác. Với cách làm đó, các công ty đã “qua mặt” chính phủ các nước, trốn khoản thuế mà lẽ ra họ phải

(*) Chuyển giá được các công ty xuyên quốc gia sử dụng rất phổ biến, theo đó các công ty sẽ quyết định mức lợi nhuận đối với từng chi nhánh của họ ở nước ngoài. Bằng việc khai tăng giá sản phẩm và giảm mức lợi nhuận ở nước có mức thuế cao và khai mức lợi nhuận cao ở những nước áp dụng mức thuế thấp, các công ty có thể giảm mức thuế phải đóng trên phạm vi toàn cầu.

đóng. Và chính phủ các nước dù biết điều này cũng khó có thể tiến hành những cuộc điều tra mang tính xuyên quốc gia như vậy.

c. Các công ty xuyên quốc gia có thể làm giảm hiệu quả các biện pháp kiểm soát của nhà nước thông qua các hoạt động thương mại và đầu tư

Như đã nói, chính phủ các nước thường rất khó kiểm soát các giao dịch nội bộ của các công ty xuyên quốc gia. Nếu một quốc gia nào đó có sự xung đột với quốc gia khác và họ muốn trừng phạt quốc gia kia bằng cách ra lệnh dừng các hoạt động thương mại song phương, thì chính phủ nước đó cũng không thể đơn phương thực hiện được mục tiêu của mình. Ngay cả “siêu cường” như Mỹ cũng không thể nào triệt để cấm công dân của mình - những người đang làm việc cho các công ty xuyên quốc gia - tới Cu Ba vì mục tiêu kinh doanh trong thời kỳ Chiến tranh Lạnh. Người ta chỉ có thể cấm xuất, hoặc nhập khẩu hàng hóa một cách trực tiếp giữa hai quốc gia. Tuy nhiên, trên thực tế, không có biện pháp nào khả thi để ngăn chặn các hoạt động thương mại gián tiếp từ quốc gia này sang quốc gia khác. Một ví dụ khá điển hình là trường hợp xung đột giữa Anh và Argentina sau cuộc chiến tại đảo Falkland năm 1982. Vì lý do này, các hoạt động thương mại song phương giữa hai nước đã bị đóng băng. Phải đến năm 1990, hai bên mới dỡ bỏ hoàn toàn lệnh cấm vận đối với nhau. Thế nhưng, trong suốt thời gian lệnh cấm vận có hiệu lực, các hoạt động thương mại giữa hai nước, trên thực tế, vẫn không bị gián đoạn. Thay vì các công ty xuyên quốc gia của Anh xuất khẩu hàng hoá của mình trực tiếp tới

Argentina, thì họ lại xuất khẩu sang Brazil, hoặc sang một nước Tây Âu khác, và từ đó, hàng hoá mới được chuyển vào Argentina (John Baylis & Steve Smith, 2007, p.364).

Chỉ khi nào Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc ra một nghị quyết yêu cầu tất cả các nước áp đặt lệnh trừng phạt đối với một quốc gia, thì khi đó chính phủ các nước mới có thể yêu cầu các công ty xuyên quốc gia chấp hành lệnh trừng phạt. Tuy nhiên, trong tình huống đó, mức độ can thiệp đến đâu lại phụ thuộc vào nhận thức của Hội đồng Bảo an, chứ không phụ thuộc vào chính phủ của từng nước.

Một vấn đề đáng lưu ý khác là các nước ngày càng khó kiểm soát các hoạt động thương mại của các công ty xuyên quốc gia trên đất nước mình, vì các công ty xuyên quốc gia có thể áp dụng các biện pháp để đối phó với các chính sách của chính phủ. Nếu các công ty xuyên quốc gia phản đối chính sách của một chính phủ nào đó, họ có thể đe dọa giảm quy mô sản xuất, hoặc ở mức cao hơn, có thể đóng cửa các cơ sở sản xuất của họ tại nước này và chuyển hướng đầu tư, mở rộng quy mô sản xuất sang một nước khác. Với khả năng tạo ra lượng việc làm lớn (chỉ tính riêng năm 2011, các công ty xuyên quốc gia đã tạo ra 69 triệu việc làm mới trên phạm vi toàn cầu) (UNTAD, 2012, p.23), các nước, đặc biệt là các nước đang phát triển, thường sẽ phải mời gọi các công ty xuyên quốc gia đầu tư vào nước mình. Và các nước thường cố gắng làm hài lòng các công ty xuyên quốc gia. Trong tình thế đó, nước nào áp dụng các tiêu chuẩn về môi trường và độ an toàn thấp, nói chung sẽ tạo ra những lợi thế cạnh tranh, và có

thể có sức hấp dẫn đối với các công ty xuyên quốc gia, đặc biệt là các công ty xuyên quốc gia ít trách nhiệm xã hội.

Như vậy, để thu hút nguồn vốn đầu tư từ các công ty xuyên quốc gia, các nước đang phát triển thường khó có thể đưa ra các tiêu chuẩn cao đối với các hàng hóa và dịch vụ tiêu thụ trên đất nước mình. Tuy nhiên, dù có áp dụng biện pháp kiểm soát gì, thì việc quản lý hoạt động của các công ty xuyên quốc gia cũng rất khó khăn. Trên thực tế, các nước đã phải từ bỏ một phần chủ quyền của mình đối với các thể chế kinh tế này. Hay nói cách khác, quyền lực nhà nước trong một thế giới toàn cầu hóa đã có sự chuyển dịch quan trọng, nhà nước đã phải chia sẻ một phần quyền lực của mình cho các chủ thể quyền lực khác, trong đó có các công ty xuyên quốc gia.

d. Các công ty xuyên quốc gia có thể gây nên sự căng thẳng trong quan hệ giữa các nước

Trong quá trình hoạt động, các công ty xuyên quốc gia cũng có thể tạo ra những căng thẳng trong quan hệ giữa các nước. Thông thường, các công ty xuyên quốc gia phải tuân thủ luật pháp của chính quốc, cũng như luật pháp của nước sở tại. Tại chính quốc, các công ty xuyên quốc gia có thể chịu sự kiểm soát của chính phủ dưới các hình thức như: chính sách thuế, hay luật chống độc quyền^(*); trong khi tại nước sở tại, họ có

thể bị hạn chế về quy mô, lĩnh vực hoạt động, tỷ lệ vốn góp, hay các quy định về kiểm toán. Ví dụ, một công ty xuyên quốc gia có trụ sở chính tại Mỹ và có các chi nhánh ở Anh. Tình huống này xuất hiện ba dòng quyền lực khác nhau chi phối hoạt động của công ty. Công ty mẹ kiểm soát hoạt động của công ty con, Chính phủ Mỹ kiểm soát hoạt động của công ty mẹ, trong khi Chính phủ Anh kiểm soát các công ty con. Mỗi nước có thể áp dụng các chính sách riêng đối với công ty xuyên quốc gia này. Trong điều kiện bình thường, ba dòng quyền lực có thể được kết hợp một cách hài hòa.

Tuy nhiên, nếu chính sách của Mỹ gây ảnh hưởng đến các hoạt động toàn cầu của công ty xuyên quốc gia, có thể xuất hiện sự xung đột về mặt quyền lực. Lúc này các công ty con tuân theo hệ thống chính sách của Anh hay hệ thống chính sách của Mỹ - được áp đặt cho công ty mẹ? Cách thức giải quyết vấn đề này có thể gây ra những hệ quả chính trị. Chẳng hạn, vào những năm 1979-1980, khi xảy ra cuộc khủng hoảng con tin ở Iran, Chính phủ Mỹ quyết định áp đặt lệnh trừng phạt đối với nước này. Vào năm 1995, Chính phủ Mỹ đã buộc Công ty Dầu lửa Conoco của Mỹ phải huỷ bỏ hợp đồng khai thác dầu tại Iran. Ngay sau đó, công ty Royal Dutch Shell của Hà Lan và Total của Pháp đã nhảy vào thay thế. Mỹ đe dọa sẽ trừng phạt các công ty xuyên quốc gia châu Âu vì hành động này. Và đây là nguyên nhân gây ra những căng thẳng trong quan hệ giữa Mỹ và Liên minh châu Âu. Tuy nhiên, đây chỉ là lệnh cấm vận đơn phương của Mỹ, chứ không phải của Liên Hợp Quốc (Hoàng Khắc Nam, 2008, tr.162).

^(*) Hầu hết các nước phát triển áp dụng luật chống độc quyền nhằm ngăn chặn sự lũng đoạn thị trường của các công ty xuyên quốc gia. Chẳng hạn, cuối những năm 1990, Bộ Tư pháp Mỹ đã đưa công ty Microsoft ra toà vì vi phạm luật chống độc quyền đối với sản phẩm phần mềm Windows. Hoặc, Nhật Bản còn đưa ra quy định về mức lương tối thiểu mà các công ty xuyên quốc gia của họ phải trả cho người lao động ở nước ngoài.

3. Vấn đề tái lập các biện pháp kiểm soát hoạt động của các công ty xuyên quốc gia trên phạm vi toàn cầu

Nhìn chung, các công ty xuyên quốc gia đều có nhu cầu mở rộng sản xuất và thị trường, tối đa hóa lợi nhuận, nhưng vẫn cố gắng tuân thủ chính sách của nước sở tại. Giữa các công ty xuyên quốc gia và chính phủ các nước có thể xảy ra bất đồng khi chính phủ áp dụng các chính sách điều tiết, hoặc tăng cường các biện pháp kiểm soát hoạt động của các công ty, trong khi các công ty xuyên quốc gia lại tìm cách giảm số thuế phải đóng cho chính phủ nước sở tại.

Cùng với quá trình tự do hóa thương mại, việc bãi bỏ các hàng rào kỹ thuật nhằm kiểm soát nền kinh tế ở mỗi nước đã trở thành một hiện tượng mang tính toàn cầu. Mặc dù vậy, hiện nay nhiều nước lại đang tìm cách tái lập các biện pháp kiểm soát của mình đối với các công ty xuyên quốc gia nhằm chống lại các hành vi vô trách nhiệm của họ đối với môi trường sống nói chung, và đối với sức khỏe của con người nói riêng. Việc áp dụng trở lại các biện pháp kiểm soát này dường như cũng lại là một hiện tượng mang tính toàn cầu.

Trong thế giới hiện đại, hầu như tất cả các công ty xuyên quốc gia lớn, với sự tham gia ngày càng sâu rộng vào các hoạt động thương mại quốc tế, đã trở thành các chủ thể quyền lực xuyên quốc gia quan trọng. Bằng khả năng của

mình, các công ty xuyên quốc gia có thể vô hiệu hóa hàng rào kiểm soát do các quốc gia dựng lên; đồng thời, bản thân họ cũng có thể tạo ra sự căng thẳng trong quan hệ giữa quốc gia này với quốc gia khác. Thông qua các hoạt động của mình, các công ty xuyên quốc gia có thể làm giảm đi tính hiệu lực của các biện pháp can thiệp của nhà nước trong quá trình quản lý xã hội □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. John Baylis & Steve Smith (2007), *The globalization of world politics - An introduction to international relations*, Oxford University Press.
2. Geoffrey Stern (2000), *The structure of international society - An Introduction to the Study of International Relation*, Bookcraft (Bath) Ltd.
3. UNCTAD (2005), *World Investment Report*, United Nation Publication.
4. UNTAD (2012), *World Investment Report - Towards a new generation of investment policies*, United Nation Publication.
5. Hoàng Khắc Nam (2008), “Công ty xuyên quốc gia - chủ thể quan hệ quốc tế”, *Tạp chí Khoa học*, Đại học Quốc gia Hà Nội, số 24.
6. Rechard Higgott (2010), *International Political institutions*, Handbook of political science, Oxford University Press.