

CỘNG ĐỒNG KINH TẾ ASEAN: NỘI DUNG VÀ NHỮNG THÁCH THỨC CHỦ YẾU TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG

LÊ PHƯƠNG HÒA*

1. Nội dung và tiến trình hình thành cộng đồng kinh tế ASEAN

Sáng kiến xây dựng Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC), một trong 3 trụ cột của Cộng đồng ASEAN được thông qua tại Cấp cao ASEAN 9 vào tháng 10/2003 tại Bali, Indônêxia. Trong bối cảnh liên kết kinh tế ASEAN được coi là khá lỏng lẻo, AEC là tham vọng chính trị lớn của Hiệp hội nhằm nâng cao khả năng cạnh tranh, tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài... cũng như đối phó với sự gia tăng của quá trình toàn cầu hóa, đặc biệt là sự nổi lên của Trung Quốc và Ấn Độ...

Những nội dung cơ bản của AEC có thể nhận biết được qua Tuyên bố Hiệp ước ASEAN II (Bali Concord II): “Cộng đồng Kinh tế ASEAN là việc hiện thực hóa mục tiêu cuối cùng của hội nhập kinh tế trong “Tầm nhìn ASEAN 2020”, nhằm hình thành một khu vực kinh tế ASEAN ổn định, thịnh vượng và có khả năng cạnh tranh cao, trong đó hàng hóa, dịch vụ, đầu tư sẽ được chu chuyển tự do, và vốn được lưu chuyển tự do hơn, kinh tế phát triển đồng đều, đối nghèo và chênh lệch kinh tế-

xã hội được giảm bớt vào năm 2020...”⁽¹⁾.

Hiến chương ASEAN tiếp tục khẳng định mục tiêu kinh tế của hợp tác ASEAN⁽²⁾ là:

- Xây dựng một thị trường và cơ sở sản xuất thống nhất, ổn định, thịnh vượng, cạnh tranh cao và hội nhập kinh tế; tạo thuận lợi cho thương mại và đầu tư hiệu quả; có sự tự do lưu chuyển hàng hóa, dịch vụ và đầu tư; các doanh nhân, chuyên gia, nhân tài và lao động được di chuyển thuận lợi; và vốn được di chuyển tự do hơn
- Giảm thiểu đói nghèo và thu hẹp khoảng cách phát triển trong ASEAN thông qua hỗ trợ và hợp tác với nhau

Theo đề cương AEC, bốn mục tiêu quan trọng của AEC là

- Một thị trường và cơ sở sản xuất thống nhất
- Một khu vực kinh tế cạnh tranh cao
- Một khu vực kinh tế cạnh tranh bình đẳng.
- Một khu vực hội nhập hoàn toàn vào nền kinh tế toàn cầu

Để thực thực hiện tất cả 4 mục tiêu

* Ths. Lê Phương Hòa, Viện nghiên cứu Đông Nam Á

trên vấn đề cơ bản là ASEAN cần phải xây dựng một thị trường và cơ sở sản xuất thống nhất vì đây chính là nền tảng để ASEAN thành một khu vực kinh tế có khả năng cạnh tranh cao, có sự phát triển bình đẳng và hội nhập với nền kinh tế toàn cầu⁽³⁾. Để hiện thực hóa mục tiêu này, ASEAN đã đề ra 5 nội dung cơ bản cần phải thực hiện với các lộ trình cụ thể được đề ra trong kế hoạch AEC là

- Tự do hóa thương mại hàng hóa
- Tự do hóa một số lĩnh vực dịch vụ
- Tự do hóa đầu tư
- Thu hẹp khoảng cách phát triển bao gồm cả việc xây dựng một hệ thống cơ sở hạ tầng liên ASEAN
- Xây dựng hệ thống thể chế của AEC'

Tự do thương mại hàng hóa của AEC chính là việc hoàn thành khu vực tự do thương mại ASEAN (AFTA). Cho đến nay việc xóa bỏ thuế quan trong AFTA gần như đã được hoàn thành. Tại hội nghị Bộ trưởng kinh tế ASEAN lần thứ 41, các bộ trưởng đã thông báo các cam kết trong hiệp định CEPT đã được thực thi đầy đủ bởi các nước thành viên trong năm 2009 với 99,09% các dòng sản phẩm đã được chuyển vào Danh mục IL, 97,14% số dòng sản phẩm trong danh mục này đạt mức thuế 0-5% giữa các nước thành viên ASEAN. Mức thuế quan giữa các nước thành viên đã loại bỏ 69,95% các dòng sản phẩm trong Danh mục IL với mức thuế trung bình giảm từ 1,95% năm 2008 còn 1,65% năm 2009⁽⁴⁾.

Như vậy, ASEAN dường như không còn gặp khó khăn gì trong tiến trình cắt giảm thuế quan đối với hàng hóa. Tuy nhiên, để thực hiện Tự do thương mại hàng hóa của AEC thì trong những năm

tới ASEAN cần phải tập trung vào việc xóa bỏ các hàng rào phi thuế quan. Đây là vấn đề hiện đang gặp nhiều khó khăn do chính phủ các nước đều cố trì hoãn nhằm bảo hộ cho sản xuất trong nước. Vấn đề này liên quan nhiều đến những nỗ lực cải cách thể chế của cả bản thân ASEAN và điều kiện phát triển cơ sở hạ tầng cả phần cứng cũng như phần mềm của các nước thành viên.

Ngoài ra nhằm đáp ứng nhu cầu hội nhập của ASEAN vào năm 2015, kỳ họp lần thứ 21 của Hội đồng AFTA đã quyết định tăng cường Hiệp định CEPT-AFTA và chuyển đổi thành hiệp định thương mại hàng hóa ASEAN (TIG). Tại kỳ họp AEM 40 năm 2008 các bộ trưởng kinh tế đã nhất trí với sẽ ký kết Hiệp định thương mại hàng hóa ASEAN (ATIGA), ATIGA là sự kết hợp của các sáng kiến về hội nhập và tự do hóa thương mại hàng hóa của ASEAN. Nó bao gồm hàng loạt các yếu tố chính nhằm tăng cường và đảm bảo tính minh bạch và khả thi của khuôn khổ thể chế ASEAN và tăng cường tính hệ thống trên cơ sở các nguyên tắc của AFTA, đây sẽ là một phần quan trọng của cộng đồng kinh doanh ASEAN⁽⁵⁾.

Nội dung tự do hóa một số lĩnh vực dịch vụ của AEC chính là việc hoàn thành hiệp định khung của ASEAN về thương mại dịch vụ (AFAS). Mục tiêu của AFAS là tự do hóa dịch vụ sâu và rộng hơn các cam kết trong khuôn khổ GATS nhằm tiến tới một khu vực tự do thương mại dịch vụ. Tính đến 2009, ASEAN đã thực hiện được 5 vòng đàm phán về thương mại dịch vụ (1996-1998; 1999-2001; 2002-2004; 2005-2006; 2007-2009). Với vòng đàm phán gần đây nhất, Gói cam kết thư 7 đã được ký vào tháng 2 năm 2009. Tại cuộc họp các bộ

trưởng kinh tế ASEAN lần thứ 41, các bộ trưởng đều nhấn mạnh sự cần thiết phải tiếp tục thực hiện những cam kết của các nước thành viên ASEAN cả về chiều rộng lẫn chiều sâu trong lĩnh vực dịch vụ để có thể đáp ứng được thời hạn hội nhập của thương mại dịch vụ theo lộ trình đã đề ra trong Kế hoạch AEC. Bốn vòng đàm phán trước đã đạt được sáu gói thỏa thuận về quy chế đối xử tối huệ quốc đối với 55 tiểu lĩnh vực dịch vụ. Ngoài ra ASEAN còn có thêm 2 gói cam kết về dịch vụ tài chính và 2 gói cam kết khác về vận chuyển hàng không. Gói cam kết thứ 7 mở cửa thêm 10 tiểu lĩnh vực khác trong đó có bốn ngành dịch vụ thuộc diện ưu tiên mở cửa nhanh là e-ASEAN, y tế, du lịch và logistics.

Một nội dung khác của AFAS là các thỏa thuận công nhận lẫn nhau (MRA) trong lĩnh vực dịch vụ. ASEAN đã đạt được MRA trong lĩnh vực dịch vụ cơ khí năm 2005, dịch vụ y tá năm 2006; dịch vụ kiến trúc và khuôn khổ MRA về dịch vụ điều tra tháng 11/2007. Trong những năm qua, các bộ trưởng kinh tế ASEAN cùng các bộ phận chức năng liên quan đã rất nhiệt tình trong tiến trình đàm phán để đạt được MRA trong các lĩnh vực thuộc thương mại dịch vụ.

Hiện nay, các bộ trưởng kinh tế ASEAN cũng đã nhất trí sẽ tiếp tục vòng đàm phán tiếp theo về giá trị gia tăng để làm tăng giá trị đối với hội nhập của khu vực dịch vụ và thúc đẩy hơn nữa thương mại dịch vụ nội khối và dòng đầu tư. Trong 10 năm qua FDI của ASEAN trong lĩnh vực dịch vụ đã tăng trung bình 10% mỗi năm, đạt 29,8 tỷ USD năm 2008⁽⁶⁾.

Nội dung tự do hóa đầu tư của AEC chính là việc hoàn thành khu vực đầu tư

ASEAN (AIA) với mục tiêu là đưa ASEAN trở thành khu vực đầu tư thông thoáng và minh bạch để thu hút hơn nữa vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Việc hoàn thành AIA sẽ giúp tạo ra một cơ sở sản xuất thống nhất trong ASEAN bằng cách cho phép: Luồng vốn đầu tư trực tiếp, công nghệ và lao động có tay nghề di chuyển tự do; Các nhà đầu tư có thể khai thác được lợi thế của các nước thành viên ASEAN để tối đa hóa hiệu quả sản xuất kinh doanh và giảm chi phí; Tạo ra các cơ hội cho các nhà đầu tư sử dụng các chiến lược kinh doanh toàn khu vực và thiết lập một mạng lưới hoạt động trong khu vực.

AIA có ba nội dung chính là: Chương trình hợp tác và tạo thuận lợi cho đầu tư; Chương trình xúc tiến và quảng bá cho đầu tư; và Chương trình tự do hóa đầu tư.

Nhằm thực hiện Chương trình hợp tác và tạo thuận lợi cho đầu tư, ASEAN đã tiến hành xuất bản các ấn phẩm hàng năm về AIA, thống kê FDI, báo cáo đầu tư ASEAN, sách hướng dẫn đầu tư ASEAN, bản đồ đầu tư ASEAN... những hoạt động này nhằm cung cấp thông tin cho các nhà đầu tư về một khu vực đầu tư ASEAN vừa để quảng bá hình ảnh của ASEAN. Tuy nhiên đến nay kết quả của chương trình này vẫn chưa thực sự nhiều và mang lại hiệu quả cao đối với việc thu hút đầu tư và tạo thuận lợi cho đầu tư

Chương trình xúc tiến và quảng bá đầu tư ASEAN đã tiến hành tổ chức các cuộc hội thảo và hội nghị khu vực về đầu tư, các sự kiện xúc tiến đầu tư ở các nước thành viên, các phái đoàn xúc tiến đầu tư chung để quảng bá bên trong và bên ngoài khu vực, các cuộc tham vấn giữa các Phòng thương mại công nghiệp với các nhà đầu

tư, đối thoại giữa Hội đồng AIA với các nhà đầu tư...

Để thực hiện chương trình tự do hóa đầu tư đến nay ASEAN đã cam kết mở cửa 5 lĩnh vực đầu tư là chế tạo, nông nghiệp, đánh bắt cá, lâm sản, mỏ và dịch vụ phụ trợ cho các lĩnh vực này vào năm 2010 đối với ASEAN - 6 và 2015 đối với ASEAN - 4. Bắt đầu từ 2004 ASEAN đã đẩy mạnh rà soát danh mục các ngành và biện pháp nhạy cảm để mở cửa hoặc chuyển sang danh mục đầu tư tạm thời. Kể từ khi có sự mở cửa đối với các lĩnh vực, dòng vốn đầu tư đối với những lĩnh vực được mở cửa tăng lên rõ rệt. Chẳng hạn đối với lĩnh vực chế tạo, FDI vào ASEAN - 6 đã từ 25,4 tỷ USD năm 2005 lên 32,3 tỷ USD năm 2006; FDI vào lĩnh vực tài chính - tín dụng tăng từ 4,4 tỷ USD năm 2005 lên 12,4 tỷ USD năm 2006⁽⁷⁾. Tuy vậy, đến nay trong AIA ngoài 5 lĩnh vực này thì chưa có sự mở rộng nào đối với các lĩnh vực khác.

Nhằm tiến tới AEC vào năm 2015, tại kỳ họp lần thứ 10 Hội đồng AIA tháng 8 năm 2007 đã quyết định sửa đổi hiệp định khung AIA và kết hợp với hiệp định khuyến khích và bảo hộ đầu tư ASEAN để chuyển thành Hiệp định đầu tư toàn diện ASEAN (ACIA), Hiệp định này được thông qua tại kỳ họp các bộ trưởng kinh tế ASEAN lần thứ 40 năm 2009.

- Các quy định cụ thể về tự do hóa và bảo hộ đầu tư toàn diện

- Có các thời hạn rõ ràng đối với tự do hóa đầu tư phù hợp với việc thực hiện AEC.

- Các lợi ích cũng được dành cho các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào ASEAN

- Duy trì các ưu đãi trong AIA

- Tạo ra một môi trường đầu tư cạnh

tranh, minh bạch, tự do và thuận lợi hơn

Tuy nhiên khi bước sang 2009 với những ảnh hưởng nặng nề của cuộc khủng hoảng thế giới bắt đầu từ 2008, FDI vào ASEAN có dấu hiệu suy giảm từ mức cao 69,5 tỷ USD năm 2007 còn 60,2 tỷ USD năm 2008. Tuy vậy nếu so với những khu vực xung quanh thì sự sụt giảm dòng FDI vào ASEAN cũng không nhiều nếu không muốn nói là vẫn khá ổn định. Dấu hiệu này cộng với những dấu hiệu phục hồi kinh tế chung vào cuối 2009 cho thấy những hy vọng của sự quay lại dòng vốn FDI vào ASEAN trong những năm sắp tới.

ASEAN cũng đã đưa ra nhiều biện pháp cụ thể nhằm thu hút đầu tư như tăng cường đối thoại với khu vực tư nhân và đưa tới một danh mục khuyến khích đầu tư chung cho toàn ASEAN.

Việc thực hiện AFAS và AIA được hỗ trợ bởi 2 biện pháp khác là dòng vốn tự do di chuyển hơn và tự do di chuyển lao động có tay nghề. Tuy nhiên đến nay ASEAN vẫn chưa đưa ra được lộ trình và các chỉ số cũng như kế hoạch cụ thể cho 2 nhóm biện pháp này.

Một biện pháp nữa nhằm đẩy nhanh quá trình hội nhập là ASEAN đề ra chương trình hội nhập nhanh với 12 lĩnh vực ưu tiên (Sản phẩm gỗ, ô tô, cao su, dệt may, giày dép, sản phẩm nông ngư nghiệp, điện tử, dịch vụ ICT, y tế, hàng không, du lịch và dịch vụ hậu cần). Theo Hiệp định khung về hội nhập các ngành ưu tiên thì các nước thành viên cam kết loại bỏ thuế quan trong 12 lĩnh vực ưu tiên hội nhập sớm hơn so với cam kết theo Chương trình CEPT-AFTA

Nội dung thu hẹp khoảng cách phát triển và xây dựng một hệ thống cơ sở hạ

tăng liên ASEAN chính và việc thực hiện sáng kiến hội nhập ASEAN (IAI). IAI bao gồm các chương trình và dự án nhằm giúp đỡ ASEAN - 4 thu hẹp khoảng cách phát triển với ASEAN - 6 và đẩy nhanh tiến trình hội nhập khu vực. IAI trước tiên được hiện thực hóa thông qua kế hoạch thực hiện IAI lần thứ nhất (2002-2008) nhằm giúp ASEAN - 4 phát triển 7 lĩnh vực ưu tiên là cơ sở hạ tầng (chủ yếu là hệ thống đường giao thông và mạng lưới điện), nguồn nhân lực, công nghệ thông tin và viễn thông (cơ sở hạ tầng phần mềm), hội nhập kinh tế khu vực, du lịch, xóa đói giảm nghèo và cải thiện chất lượng cuộc sống và các dự án phát triển tổng hợp.

Bên cạnh kế hoạch IAI, ASEAN còn đưa ra hệ thống ưu đãi hội nhập ASEAN (AISP) và lộ trình hội nhập ASEAN (RAI) dành cho các nước ASEAN - 4. Trong đó AISP là việc các nước ASEAN - 6 tự nguyện giảm thuế đơn phương đối với ASEAN - 4 được thi hành từ tháng 1/2002. Còn RAI là chương trình nhằm xác định lộ trình hội nhập riêng cho ASEAN - 4 trong lĩnh vực kinh tế cụ thể như thương mại, đầu tư, tài chính, giao thông vận tải.... Trong đó ASEAN - 4 sẽ được hưởng các thời hạn ưu đãi và nhận được các hỗ trợ nhằm đẩy nhanh quá trình hội nhập để nhanh chóng hành thành nên một liên kết kinh tế thống nhất ASEAN.

Đặc biệt, nhằm giúp các nước và những khu vực địa lý kém phát triển hơn giảm nghèo và đẩy nhanh quá trình hội nhập, ASEAN đã lập ra các tam giác tăng trưởng kinh tế và hỗ trợ những chương trình phát triển tiểu vùng như Chiến lược hợp tác kinh tế Ba dòng sông Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong (ACMESC), Khu vực tăng trưởng kinh tế Đông ASEAN (BIMP -

EAGA) và tiểu vùng song Mekong mở rộng.

Tuy nhiên, ASEAN cũng khẳng định rằng mỗi nước ASEAN - 4 trước hết phải tự nỗ lực để thu hẹp khoảng cách phát triển còn sự giúp đỡ của ASEAN chỉ mang tính chất bổ sung⁽⁹⁾. Do tình trạng khan hiếm nguồn vốn, bên cạnh việc sử dụng Quỹ phát triển ASEAN và các nguồn vốn chính phủ, ASEAN sẽ phải huy động nguồn vốn của khu vực tư nhân để triển khai các chương trình phát triển. Đồng thời các dự án phát triển này cần được chọn lọc, tập trung vào những dự án ưu tiên và phải là những dự án đáp ứng được nhu cầu của ASEAN - 4. Năm 2009, tại Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN + 3, Các nước đối tác đã khẳng định sẽ sớm triển khai các cam kết hỗ trợ ASEAN, trong đó đáng chú ý là Trung Quốc sẽ lập Quỹ đầu tư 10 tỉ USD và cấp 15 tỉ USD tín dụng thương mại (trong đó có 6,7 tỉ vay ưu đãi); Nhật Bản cam kết 20 tỉ USD cho các biện pháp bảo lãnh thương mại về phát triển hạ tầng ở Châu Á, và Hàn Quốc cấp 5 triệu USD trong các năm 2008-2012 hỗ trợ thực hiện Sáng kiến Liên kết ASEAN (IAI). Đây là một nguồn lực quan trọng cho ASEAN để thực hiện những tham vọng và ý tưởng hội nhập của mình.

Về vấn đề thể chế của AEC được ghi trong Hiến chương ASEAN và kế hoạch chiến lược của AEC, trong đó Hiến chương ASEAN là nền tảng pháp lý quan trọng để biến ASEAN từ hiệp hội sang cộng đồng.

Hiến chương ASEAN ban hành cơ chế ra quyết định hiệu quả hơn trong vấn đề kinh tế bằng cách cho phép áp dụng công thức hội nhập linh hoạt "ASEAN-X" bên cạnh công thức 2+X. Mặc dù công thức 2+X đã đáp ứng được yêu cầu của một số

nước ASEAN muốn vượt trước song nó chỉ phản ánh một quá trình hội nhập đi từ số ít. Công thức 10-X cho phép những nước ASEAN có đủ điều kiện mở cửa kinh tế với nhau mà không phải dành đối xử ưu đãi cho những nước chưa tham gia. Việc ASEAN đồng ý áp dụng công thức 10-X cho thấy quyết tâm hội nhập kinh tế toàn khối, phản ánh quá trình hội nhập đi từ số nhiều và một khả năng là những nước chậm trễ sẽ bị đặt ra bên lề của quá trình đó⁽⁸⁾.

Tuy vậy, việc xây dựng thể chế của ASEAN nói chung và AEC nói riêng vẫn bị chi phối bởi các vấn đề chính trị. Thể chế của AEC sẽ vẫn còn lỏng lẻo nếu ASEAN tiếp tục áp dụng hai nguyên tắc là đồng thuận và không can thiệp vào nội bộ của nhau. Và nếu thế thì ASEAN sẽ vẫn chưa có một cơ quan giải quyết tranh chấp có đủ thẩm quyền bắt buộc đối với các nước thành viên. Và chắc chắn ASEAN sẽ chưa có được một cơ quan có đủ quyền lực tối cao có khả năng ra các quyết định độc lập, và do vậy vấn đề thể chế của AEC nói riêng cũng như của AC nói chung còn đang là điểm bỏ ngõ, ASEAN sẽ còn nhiều khoảng trống để hội nhập trong thời gian tới.

2. Những thách thức chủ yếu trong tiến trình xây dựng AEC

Để có được cái nhìn toàn diện hơn về những khó khăn và thách thức mà ASEAN phải đối mặt trong quá trình xây dựng AEC thì trước hết phải đi từ bản chất cũng như mục tiêu mà AEC muốn hướng tới.

Xét về mặt bản chất, sự hình thành AEC là quyết tâm chính trị của các nhà

lãnh đạo ASEAN trước sức ép từ sự phát triển và hội nhập kinh tế toàn cầu cũng như quá trình tranh dành ảnh hưởng của các nước lớn hơn là sự phát triển tự nhiên của quá trình hợp tác và hội nhập kinh tế quốc tế. Một mặt AEC hình thành là do hợp tác và hội nhập kinh tế ASEAN đã trải qua một quá trình đủ dài với những chương trình hợp tác riêng rẽ, nay cần có một chương trình tổng thể và toàn diện hơn đảm bảo cho sự hợp tác kinh tế chung của khu vực. Mặt khác, ASEAN chịu nhiều sự tác động và chi phối từ bên ngoài như từ những chương trình hợp tác của các khu vực, tốc độ hội nhập kinh tế toàn cầu... và đặc biệt là sự tranh dành ảnh hưởng của các nước lớn. Với việc hình thành AEC một mặt giúp cho ASEAN có được một vị thế lớn hơn và làm tăng sức cạnh tranh trên sân chơi quốc tế, điều mà nếu mỗi nước ASEAN riêng rẽ thì khó lòng có được, từ đó vị thế "mặc cả" của ASEAN sẽ cao hơn trong các cuộc thương thảo. Mặt khác với AEC sẽ giúp cho sự hợp tác kinh tế trong nội khối của ASEAN sẽ chặt chẽ hơn, giải bớt tình trạng ly tâm dẫn đến nguy cơ xé rào và tan rã của ASEAN để hòa tan vào nền kinh tế toàn cầu mà trong đó các nước nhỏ sẽ chịu sự thống trị của các nước lớn.

Nếu nhìn từ bản chất của AEC thì rõ ràng mục tiêu duy trì sự tồn tại của hợp tác kinh tế hay chính là sự tồn tại của khối mới là mục tiêu cơ bản, còn mục tiêu tăng cường khối lượng thương mại và đầu tư nội khối hay gia tăng thương mại và đầu tư với bên ngoài chỉ là mục tiêu thứ hai.

Nếu bản chất của việc hình thành AEC là như vậy thì khó khăn đầu tiên mà ASEAN phải đối mặt trong quá trình hình thành AEC là sự quyết tâm của các

nhà lãnh đạo ASEAN trong việc hình thành nên AEC do mỗi nước đều có những toan tính riêng về mặt lợi ích, các nước tham gia ASEAN đều nhằm mục tiêu thu lợi lớn nhất cho đất nước của mình mặc dù tất cả đều thấy rõ ràng rằng việc hợp tác và hội nhập sâu hơn sẽ mang lại lợi ích to lớn cho mỗi nước trong dài hạn.

Hơn nữa ở ASEAN tồn tại nhiều chế độ chính trị-xã hội khác nhau. Những quan hệ về chính trị có thể thúc đẩy, song cũng có thể làm xấu đi quan hệ về kinh tế. Các nước thành viên ASEAN đều có những tính toán chiến lược riêng không giống nhau. Mặc dù nhấn mạnh tầm quan trọng của hội nhập khu vực, nhưng các nước này đều đặt lợi ích quốc gia lên hàng đầu và luôn cố gắng duy trì, phát triển quan hệ với các đối tác lớn ở bên ngoài.

Từ những ý chí chính trị đó khiến cho năng lực thực hiện các cam kết của các nước thành viên không cao. Mặc dù các kế hoạch và chương trình của ASEAN nhiều và đầy tham vọng, nhưng khả năng thực hiện chung của ASEAN thì lại kém. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến sự yếu kém này:

Một là, các kế hoạch và chương trình của ASEAN chưa được hiện thực hóa thành các biện pháp và bước đi cụ thể. Các nước thành viên có thể nhất trí với nhau về ý tưởng và thảo luận được với nhau để đưa ra một kế hoạch chung. Song, khi bàn tiếp đến các biện pháp và các bước thực hiện, thì họ lại thường không thể đạt được một sự đồng thuận chung cao nhất. Để sự thiếu đồng thuận này khỏi kim chân các thành viên hăng hái, các phương thức 10-X và 2+X đã được đề ra. Tuy nhiên, chúng lại đưa đến nguy cơ phân nhóm ASEAN,

và vì thế càng dẫn tới sự thiếu đồng thuận. Thêm vào đó, nhiều khía cạnh của một thị trường thống nhất vẫn chưa được đưa vào kế hoạch thực hiện, chẳng hạn như vấn đề mua sắm chính phủ, khuyến khích xuất khẩu, chính sách cạnh tranh và hài hòa hóa các chính sách tỷ giá, tài chính và tiền tệ.

Hai là, thiếu sự lãnh đạo quá trình thực hiện. Hệ thống tổ chức của ASEAN gồm những cơ cấu có sự tham gia của mỗi nước thành viên mang tính chất đại diện cho quốc gia hơn là đại diện cho cả ASEAN. ASEAN không có một cơ chế điều hành độc lập có thẩm quyền điều phối chung cũng như thúc đẩy các nước thành viên thực hiện những cam kết hội nhập khu vực. Tổng thư ký ASEAN và Ban thư ký ASEAN được trao ít chức năng. Các cơ chế Hội nghị Ngoại trưởng, Hội nghị Bộ trưởng Kinh tế và Hội nghị Bộ trưởng Tài chính ASEAN cũng như các hội nghị của các quan chức chuyên môn cao cấp (cấp thứ trưởng và vụ trưởng) hoạt động chưa hiệu quả. Chúng mới chỉ dừng lại ở hình thức tham vấn chứ chưa phải là những cơ quan chức năng hay ban công tác thực thụ. Do đó, công việc của những cơ quan này cũng chỉ dừng lại ở mức "bàn bạc" là chính, chứ không phải triển khai. Thêm vào đó, nhiều đoàn đại biểu của các nước thành viên được chính phủ nước mình đồng ý cho hiện diện ở hội nghị, nhưng lại không được cho quyền quyết định. Điều này cũng góp phần làm cho việc triển khai thực hiện các biện pháp thúc đẩy liên kết và hội nhập kinh tế của ASEAN trở nên chậm chạp hơn. Ngoài ra, việc Áp dụng một cách tuyệt đối phương cách ASEAN (đồng thuận, không can thiệp, tự nguyện) trong liên kết kinh tế có thể cản trở sự

linh hoạt cũng như hiệu quả của ASEAN trong các hành động và chương trình cụ thể, nhất là trong việc giám sát các nước thành viên thực hiện cam kết.

Ba là, thiếu nguồn tài chính để thực hiện các kế hoạch, chương trình hợp tác và phát triển. Ví dụ, trong giai đoạn một (3 năm đầu tiên) thực hiện Kế hoạch Hành động Hà Nội, đã có 198 dự án được triển khai cần đến số tiền lên đến 36,7 triệu USD. Song, do không đủ tiền, ASEAN đã phải trông cậy vào sự tài trợ từ bên ngoài, trong đó các nước đối thoại giúp 24,6 triệu USD (khoảng 67%) và các tổ chức quốc tế giúp 2,7 triệu USD (khoảng 7%). Đã có khoảng 22 dự án lớn bị chậm do phải chờ nguồn tài chính. Kế hoạch IAI cũng là một ví dụ khác.

Bốn là, nhận thức không đầy đủ khi xây dựng các dự án triển khai. Có sự chông chéo giữa các dự án và chương trình thực hiện. Một số dự án mới được đề ra mà không xem xét đến những dự án đã triển khai, nên kết quả là các dự án phải được điều chỉnh dẫn đến việc mất rất nhiều thời gian. Có nhiều dự án và chương trình thực hiện cần nhiều thời gian hơn so với dự tính. Nguyên nhân là sự thiếu thông tin đã dẫn tới các nhận thức sai lệch khi xây dựng các dự án.

Khó khăn lớn thứ hai của quá trình hình thành AEC chính là sự chênh lệch về khoảng cách phát triển giữa các nước. Điều này đã được các nhà lãnh đạo ASEAN nhắc đến rất nhiều trong các kỳ họp thượng đỉnh và đã vạch ra rất nhiều biện pháp để giải quyết, tuy nhiên đây là vấn đề không dễ để có thể một sớm một chiều thực hiện. Chương trình hành động Viên Chấn nhấn mạnh rằng chênh lệch

khoảng cách phát triển là cản trở lớn nhất trong quá trình hình thành AEC. Tương lai của AEC tùy thuộc vào mức độ và khả năng hội nhập của mỗi nước thành viên ASEAN, song ở ASEAN tồn tại 2 nấc thang của sự phát triển.

ASEAN - 6 là những nền kinh tế có sự phát triển cao hơn, có khả năng cạnh tranh cao hơn, có cơ chế thị trường mạnh hơn do đó sẵn sàng hội nhập hơn. Trong khi đó ASEAN - 4 là những nước đi sau, không chỉ có trình độ phát triển thấp hơn mà khả năng hội nhập cũng kém hơn, và hơn nữa đó là những nước có lợi thế so sánh kém hơn trong quá trình hội nhập.

Có quan điểm cho rằng chính sự chênh lệch phát triển giữa hai nhóm nước là tiền đề, động lực tốt cho hợp tác và liên kết kinh tế vì cơ cấu ngành kinh tế mang tính bổ sung, góp phần mở rộng không gian thị trường của ASEAN và hơn thế, đặt ra sức ép để các nước kém phát triển luôn nỗ lực cải cách. Tuy nhiên, trên thực tế, không thể phủ nhận được rằng sự chênh lệch trong trình độ phát triển giữa hai nhóm thành viên cũ và mới của ASEAN đang là rào cản lớn cho quá trình liên kết kinh tế ASEAN và là nguy cơ đối với sự ổn định của khối. Thách thức đối với an ninh kinh tế của khối ASEAN chính là vấn đề các lợi ích của quá trình tự do hóa và liên kết kinh tế khu vực không được phân phối công bằng giữa các nước cũng như các vùng và mọi người dân trong một nước.

Chênh lệch phát triển kinh tế gây ra tình trạng bất đối xứng trong quá trình liên kết kinh tế khu vực, thể hiện trong quản lý kinh tế vĩ mô, trong chính sách tiền tệ, tỷ giá, điều tiết dòng vốn đầu tư, dẫn tới nguy cơ gây bất ổn kinh tế vĩ mô

và sai lầm chính sách do điều kiện đặc thù của mỗi nền kinh tế thành viên. CLMV thiếu hụt năng lực và thể chế để có thể bắt kịp tốc độ liên kết kinh tế của ASEAN-6. Khoảng cách phát triển kinh tế làm cho CLMV thua thiệt trong việc nắm bắt cơ hội và lợi ích của quá trình liên kết kinh tế Asean cũng như toàn cầu hóa kinh tế thế giới. Hơn nữa, CLMV càng thiếu nguồn lực để đối phó với mặt trái của quá trình liên kết ASEAN cũng như của làn sóng toàn cầu hóa. Do đó, việc tiếp cận chênh lệch phát triển và thu hẹp chênh lệch phát triển được coi là nội dung cốt lõi, xuyên suốt và đi trước một bước trong tăng cường liên kết ASEAN và gia tăng khả năng đảm bảo an ninh phát triển cho các thành viên CLMV.

Không chỉ những chênh lệch trong trình độ phát triển giữa hai nhóm nước thành viên cũ và mới mà ngay cả những chênh lệch phát triển trong mỗi nước thành viên cũng có khả năng gây mất ổn định khu vực, trong đó nghèo đói và bất bình đẳng quá mức là nhân tố có thể gây ra căng thẳng và bất ổn ở nhiều phương tại một số thành viên ASEAN. Sự chênh lệch này không chỉ về phương diện kinh tế mà còn về điều kiện phát triển kinh tế xã hội, môi trường. Điều này tạo nên những rào cản lớn trong quá trình hội nhập và phát triển của khu vực.

Những phân tích ở trên cho thấy, hướng tới AEC vào năm 2015 là mục tiêu đầy chính trị mang tính kinh tế của ASEAN. Nếu nhìn vào tiến trình hội nhập đến hết 2009, nghĩa là còn 6 năm nữa để hình thành AEC thì AEC có lẽ sẽ mới chỉ dừng lại ở một mô hình hợp tác kinh tế theo kiểu AFT + chứ chưa đạt được sự liên kết cao hơn. Và do vậy, việc xây dựng một

cộng đồng kinh tế ASEAN thực sự vẫn là con đường dài phía trước, và bài toán tiếp theo là sau 2015, AEC sẽ có vị trí như thế nào trong một cộng đồng kinh tế Đông Á và xa hơn là cộng đồng kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương đang manh nha hình thành. Điều này sẽ còn phải có nhiều nghiên cứu trong tương lai, tuy nhiên tại thời điểm hiện tại có thể khẳng định còn phải đối mặt với rất nhiều khó khăn nhưng AEC sẽ hoàn thành kế hoạch của mình vào 2015 đúng theo lộ trình đã được đề ra trong Kế hoạch AEC./.

CHÚ THÍCH

1. www.aseansec.org. ASEAN(2006): Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II).
2. Hiến chương ASEAN, chương 1, Điều 1, mục 5, 6.
3. Xem thêm, Nguyễn Hồng Sơn, Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC) Nội dung và lộ trình, Nhà xuất bản khoa học xã hội, HN 2009.
4. <http://www.aseansec.org/JMS-41st-AEM.pdf>. Joint Media Statement of the 41st, ASEAN Economic Ministers' (AEM) Meeting, Bangkok, 13-14 August 2009.
5. <http://www.aseansec.org/22738.htm>, Joint Media Statement of the Fortieth ASEAN Economic Ministers' (AEM) Meeting, Singapore, 25-26 August 2008.
6. <http://www.aseansec.org/JMS-41st-AEM.pdf>. Joint Media Statement of the 41st, ASEAN Economic Ministers' (AEM) Meeting, Bangkok, 13-14 August 2009.
7. <http://www.aseansec.org/20834.htm>. tenth ASEAN investment Area (AIA) Council meeting, Joint media Statement, 23 August 2007.
8. Kế Hoạch hành động Viên Chăn, trang 20
9. Nguyễn Hồng Sơn, Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC) Nội dung và lộ trình, Nhà xuất bản khoa học xã hội, HN 2009.