

# ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ VIỆN TRỢ NƯỚC NGOÀI Ở CHÂU PHI

*Th.S. Trần Thị Lan Hương\**

**T**rong nhiều thập kỷ qua, châu Phi nhận được một số lượng viện trợ nước ngoài tương đối lớn so với các khu vực khác trên thế giới. Nhưng trên thực tế, các khoản viện trợ này dường như không có tác động liên hoàn với những gì mà các nhà tài trợ mong đợi nhằm thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, đẩy mạnh cải cách cơ cấu kinh tế, tăng thu nhập đầu người, giảm nghèo đói, ngăn chặn xung đột và chiến tranh ở các nước châu Phi. Trên thực tế, châu Phi vẫn là châu lục nghèo đói, dịch bệnh, tăng trưởng kinh tế không ổn định và xung đột chưa chấm dứt. Vậy phải chăng chính phủ các nước châu Phi đã không tận dụng tốt nguồn tài chính ưu đãi này để thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội của họ? Trong thời gian tới, châu Phi cần phải làm gì để tự khẳng định mình với thế giới? Xét trên khía cạnh nghiên cứu viện trợ nước ngoài vào châu Phi, có thể chúng ta sẽ rút ra những kinh nghiệm tham khảo quý báu. Đó cũng là mục đích chính của bài viết này.

## 1. TÌNH HÌNH VIỆN TRỢ NƯỚC NGOÀI VÀO CHÂU PHI

Viện trợ nước ngoài vào châu Phi bắt đầu từ thập kỷ 1960, nhưng tăng mạnh vào thập kỷ 1970 và 1980. Vào năm 1980, tổng viện trợ nước ngoài vào châu Phi là 16,4 tỷ USD, năm 1993 là 19,9 tỷ USD. Mức tăng trưởng của viện trợ nước ngoài vào châu Phi trong giai đoạn 1975-1984 là

3,1% trong đó châu Phi cận Xahara đạt mức tăng rất cao 7,3%. Giai đoạn 1985-1994, viện trợ nước ngoài vào châu Phi chỉ đạt mức tăng trưởng 1,4%. Trong giai đoạn 1995-2001, viện trợ nước ngoài vào châu Phi tiếp tục suy giảm mạnh, đạt mức tăng trưởng tồi tệ -0,4% cho toàn châu Phi và -0,8% cho châu Phi cận Xahara. Vào năm 1995, châu Phi nhận được 17,7 tỷ USD viện trợ, năm 1996 nhận được 16,4 tỷ USD, năm 1997 nhận được 16,0 tỷ USD, 1998 nhận 16,2 tỷ USD, 1999 nhận 14,6 tỷ USD, 2000 nhận 15,3 tỷ USD, 2001 nhận 16,3 tỷ USD (WB, 2004). Từ năm 2002, viện trợ vào châu Phi mới có những tín hiệu phục hồi trở lại ở mức 21,0 tỷ USD năm 2002, 26,3 tỷ USD năm 2003 và xấp xỉ 25 tỷ USD năm 2004 (WB và The Economics 2005).

Trong số 54 nước châu Phi, có 10 nước liên tục nhận được viện trợ nước ngoài lớn nhất kể từ năm 2000 đến nay là Môđambich, Etiôpia, Ai Cập, Tandia, Côt Đivoa, CHDC Côngô, Nam Phi, Dambia, Uganda và Camơrun. Viện trợ nước ngoài chiếm 3,6% GDP của châu Phi. Những nước châu Phi có tổng viện trợ nước ngoài lớn nhất tính trong GDP là Xao Tômê và Prinxi-pê, Ghinê Bitxao, Môđambich, Eritơ, Xêria Lêôn, Ruanda, Môritani, Malaui, Dambia và Cap Ve. Đặc biệt, tại Xao Tômê và Prinxi-pê, viện trợ nước ngoài chiếm tới 73,1% GDP trong giai đoạn 1985-1994 và chiếm 84,9% GDP giai đoạn từ 1995 đến nay. Con số này là quá lớn so với mức trung bình là 5,9% GDP và 3,6% GDP của toàn châu Phi

\* Viện Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông

tương ứng hai giai đoạn trên. 10 nước nhận viện trợ trong GDP lớn nhất châu Phi đều có mức viện trợ/GDP lớn từ 5-28 lần mức trung bình của toàn châu lục.

Trong giai đoạn 1975-1984, viện trợ nước ngoài chiếm 14,4% tổng đầu tư trong nước (GDI) của toàn châu Phi, giai đoạn 1985-1994 chiếm 28,8% và giai đoạn 1995-nay chiếm 17,6%. 10 nước có viện trợ nước ngoài trong GDI lớn nhất châu Phi là Malauy, Xêria Lêôn, Ghinê Bitxao, Xao Tômê, Burundi, Gibuti, Ruanda, Dămbia, Nigiê, Môdămbich, mức viện trợ/GDI của mười nước này lớn gấp 6-26 lần mức viện trợ/GDI của toàn châu lục, trong đó Malauy có mức viện trợ/GDI là 443,9%, Xêria Lêôn 386,4%, Ghinê Bitxao 230,3%, Xao Tômê và Prinxipê 199,7%... Tính trong thu nhập đầu người, viện trợ nước ngoài cho người dân châu Phi là 20 USD/người/năm trong giai đoạn 1975-1984, sau tăng lên đạt 33 USD/người/năm trong giai đoạn 1985-1994, giảm xuống còn 24 USD/người/năm trong giai đoạn 1995 đến nay. Một số nước có viện trợ nước ngoài tính theo đầu người lớn như Xao Tômê và Prinxipê (285 USD/người/năm), Cap Ve (264 USD/người/năm), Xâyxen (200 USD/người/năm), Gibuti (129 USD/người/năm), Môritani (96 USD/người/năm)....

Những nhà tài trợ ODA song phương lớn nhất cho châu Phi là Mỹ, Pháp, Anh, Đức, Hà Lan, Italia và Nhật Bản, còn các nhà tài trợ đa phương lớn nhất cho châu Phi là WB, IMF và EU. 10 nhà tài trợ đa phương và song phương trên chiếm tới 74% tổng viện trợ nước ngoài cho châu Phi năm 2002. Ngoài ra, còn có các tổ chức đa phương khác có mặt ở châu Phi là Quỹ Phát triển Châu Phi (ADF), UNDP, UNICEP, Chương trình Lương thực Thế giới. Viện trợ đa phương vào châu Phi bắt đầu có xu hướng giảm kể từ năm 1995 để nhường chỗ cho các nhà tài trợ song

phương. Năm 1995, viện trợ đa phương vào châu Phi là 6,898 tỷ USD, năm 1996 giảm còn 5,790 tỷ USD, năm 1997 là 5,652 tỷ USD và tiếp tục giảm đến năm 2000. Xét theo tỷ lệ, viện trợ đa phương vào châu Phi năm 1980 chiếm tỷ lệ 1:3, năm 1995 chiếm tỷ lệ 1:2,5; 1999-2003 lại quay về chiếm tỷ lệ 1:3.

## 2. ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ CỦA VIỆN TRỢ NƯỚC NGOÀI VÀO CHÂU PHI

### a. Mặt tích cực

Thứ nhất, viện trợ nước ngoài giúp nhiều nước châu Phi ổn định được tình hình kinh tế, xã hội. Những nghiên cứu của WB cho thấy, viện trợ rất quan trọng trong việc ổn định được tình hình trong nước để có thể tiến hành cải cách tại nhiều nước. Cải cách ở Gana bắt đầu lan nhanh vào giữa thập kỷ 1980 và nhận được rất nhiều viện trợ song phương và đa phương. Viện trợ đã giúp cho Gana cân bằng lại cán cân thanh toán và phục hồi kinh tế. Hơn nữa, nó giúp cho việc giảm các chi phí chính trị, tạo tăng trưởng kinh tế nhanh hơn, phục hồi xuất khẩu. Ở Uganda, trong những năm đầu cải cách viện trợ phi tài chính dưới các hình thức hỗ trợ tư vấn, đào tạo, đối thoại chính sách là những yếu tố quyết định. Trong giai đoạn 1987-1992, sự giúp đỡ phi tài chính vẫn rất quan trọng trong việc ổn định hoá tình hình, nhưng nó được kết hợp với các điều kiện trợ giúp tài chính. Tại Tandania, sau cuộc chiến tranh Tandania-Uganda năm 1978-1979 và sau khủng hoảng dầu mỏ lần thứ hai, đất nước này đã phải kêu gọi sự hỗ trợ của IMF và WB về tín dụng, kêu gọi viện trợ của các tổ chức đa phương và có những thay đổi chính sách theo yêu cầu của các tổ chức này (đặc biệt là IMF) theo hướng: giảm thâm hụt ngân sách, giảm trợ cấp sản xuất và tiêu dùng, duy trì lãi suất thực tế hiệu quả, duy trì giá cả sản phẩm nông nghiệp cao hơn, tự do hoá nhập khẩu. Chương trình

Vì Sự sống còn Kinh tế Quốc gia (NESP) năm 1981 và năm 1982 của Tandia chủ yếu là theo yêu cầu của IMF nhằm tạo ra sự ổn định tình hình kinh tế – xã hội, tạo nền móng cho thời kỳ tăng trưởng và phát triển kinh tế tiếp theo.

Thứ hai, viện trợ trong môi trường chính sách tốt sẽ có tác động tích cực đối với tăng trưởng. Theo WB, 1% GDP viện trợ cho các nước đang phát triển sẽ dẫn đến mức tăng trưởng bền vững 0,5% GDP của các nước đó. Một số nước có cơ chế quản lý tốt chỉ nhận được khoản viện trợ tương đối nhỏ nhưng cũng đã có tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh hơn nhiều. Áp dụng vào trường hợp các nước châu Phi có thể thấy, trong số những nước có tỷ lệ viện trợ/GDP và tỷ lệ viện trợ/GDI lớn, một số nước đã có sự phối hợp rất tốt giữa viện trợ và tăng trưởng, điển hình là Uganda, Cap Ve, Gana, Môđambich, Tandia,

Dămbia... Tại Uganda, tăng trưởng kinh tế trung bình năm trong giai đoạn 1985-1994 là 5,1% và trong giai đoạn 1995-2002 là 6,6%, Cap Ve tương ứng là 6,4% và 6,3%, Môđambich là 4,1% và 8,3%, Gana 4,7% và 4,3%. Những nước khác, sự thay đổi chính sách theo hướng ngày càng tốt hơn (chẳng hạn như Tandia thay đổi chính sách theo hướng cơ chế thị trường từ năm 1987; Camorun bắt đầu ổn định kinh tế chính trị và xã hội từ giữa thập kỷ 1990), viện trợ bắt đầu gia tăng đã ít nhiều kéo theo sự tăng trưởng GDP ở mức 2,5% trong giai đoạn 1985-1994 và 4,5% giai đoạn 1995-2002 tại Tandia. Sự tăng trưởng kinh tế của những nước này còn phụ thuộc vào những lý do khác, tuy nhiên sự gia tăng đồng thuận giữa dòng viện trợ nước ngoài và mức tăng GDP cho thấy viện trợ có những tác động tích cực đối với các nước này.

**Bảng 1: 10 nước có tổng viện trợ nước ngoài lớn nhất trong tổng đầu tư trong nước (GDI) (%)**

Nước	1975-1984	1985-1994	1995- MR*
Malauy	49,5	125,6	443,9
Xêria Lêôn	43,0	181,7	386,4
Ghinê Bitxao	158,2	169,6	230,3
Xao Tômê	115,6	313,1	199,7
Burundi	89,3	150,6	177,4
Gibuti	-	-	167,9
Ruanda	85,9	172,5	158,3
Dămbia	34,1	159,4	134,7
Nigiê	84,2	183,9	130,6
Môđambich	99,7	286,2	113,1
<b>Châu Phi cận Xahara</b>	<b>22,2</b>	<b>50,7</b>	<b>26,1</b>
<b>Bắc Phi</b>	<b>9,4</b>	<b>11,2</b>	<b>6,4</b>
<b>Toàn châu Phi</b>	<b>14,4</b>	<b>28,8</b>	<b>17,6</b>

Nguồn: African Development Indicators, the World Bank 2004

Ghi chú: \* MR: số liệu mới nhất hiện nay

Thứ ba, viện trợ giúp các nước châu Phi thoát khỏi đói nghèo nhờ những đóng góp tích cực như hỗ trợ ý tưởng, đào tạo, cung cấp tài chính để phát triển các dịch vụ xã

hội. Viện trợ của các dự án cụ thể sẽ có tác dụng cung cấp các dịch vụ một cách hiệu quả. Hầu hết viện trợ được phân bổ trong các dự án như đường xá, cung cấp nước,

giáo dục, y tế... Thực tế phát triển của các nước châu Phi cho thấy một hệ quả tất yếu giữa viện trợ và tăng trưởng kinh tế, từ đó xoá đói giảm nghèo. Hỗ trợ về tài chính ở những nước có cơ chế quản lý tốt sẽ giúp tăng trưởng kinh tế nhanh hơn, do đó sẽ làm giảm tình trạng nghèo khổ và đạt được các chỉ tiêu xã hội khác. Theo đánh giá của WB, nếu ở một nước có cơ chế quản lý tốt thì 1% GDP viện trợ sẽ làm giảm 1% tỷ lệ nghèo khổ và 1% tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh. Tuy nhiên, trong môi trường cơ chế quản lý yếu kém, viện trợ sẽ có tác động ít hơn nhiều. Tăng 10 tỷ USD viện trợ mỗi năm sẽ cứu được 25 triệu người thoát khỏi nghèo khổ ở những nước có môi trường chính sách tốt. Ngược lại, ở những nước có môi trường chính sách tồi, nếu tăng 10 tỷ USD viện trợ cho tất cả các lĩnh vực cũng chỉ cứu được 7 triệu người thoát khỏi nạn đói. Trong giai đoạn 1990-2004, tỷ lệ tử vong ở hầu hết các nước châu Phi đã giảm, nhưng mức độ giảm rất khác nhau giữa các nước. Tại Uganda trong thập kỷ 1990, GDP đã tăng trưởng 6%/năm, thu nhập đầu người tăng bình quân 3,3% năm, tỷ lệ người nghèo đã giảm từ 56% năm 1992 xuống 35% vào năm 2000, tỷ lệ trẻ em suy dinh dưỡng giảm từ 51% xuống 40% và tỷ lệ người lây nhiễm HIV giảm từ 30% xuống 8,3% trong giai đoạn 1992 - 2000. Tại Môđambich trong thập kỷ 1990, GDP đạt tốc độ tăng trưởng gần 6%/năm, dòng FDI tăng mạnh, đạt khoảng 200 triệu USD/năm tính đến cuối thập kỷ khiến nạn thiếu đói được xoá bỏ và tỷ lệ tử vong của trẻ em giảm mạnh khoảng 70% hoặc hơn. Tại Môritani, tỷ lệ nhập học của học sinh tiểu học đạt 90% trong thập kỷ 1990 và hầu hết các chỉ số xã hội khác được cải thiện trong một vài năm gần đây. Tại Buôckina Phaxô, tỷ lệ tiêm vắc xin chống lao phổi cho trẻ em đạt 84% vào năm 2001, vượt chỉ tiêu 80% đã

đề ra. Tất cả đều nhờ chính phủ các nước đã sử dụng hiệu quả những khoản tiền viện trợ của nước ngoài để phát triển các chương trình phúc lợi xã hội và y tế, giáo dục công cộng.

*Thứ tư, viện trợ phi tài chính góp phần tạo ra năng lực thể chế và sự phối hợp chính sách tốt hơn, giúp các nước châu Phi tìm được con đường phát triển kinh tế hiệu quả nhất.* Viện trợ phi tài chính thường dưới hình thức trợ giúp kỹ thuật lập chính sách, kỹ thuật xây dựng thể chế, tư vấn chính sách cho chính phủ, đào tạo nhân lực... Các quan chức chính phủ Gana nhận được sự trợ giúp phi tài chính rất lớn từ các nhà tài trợ thuộc chương trình "Đánh giá năng lực quốc gia" năm 1996 cho rằng trợ giúp phi tài chính dưới hình thức tư vấn cho Gana trong hai thập kỷ 1970 và 1980 là rất lớn. Tuy nhiên, trước thập kỷ 1990 năng lực của Gana trong việc tiếp nhận các hoạt động trợ giúp phi tài chính trong hầu hết các ngành của nền kinh tế không hiệu quả. Những nỗ lực tái xây dựng năng lực đã tỏ ra không thành công. Trợ giúp phi tài chính của cộng đồng quốc tế tại Gana trước thập kỷ 1990 gặp những khó khăn như: thiếu sự phối hợp giữa các nhà tài trợ, dẫn đến những nỗ lực trợ giúp không hiệu quả. Sự phối hợp cấp quốc gia và Chương trình đánh giá (NATCAP) của UNDP đã một phần hỗ trợ cho việc cải tiến hiệu quả chính sách phát triển kinh tế, nhưng chương trình NATCAP gặp khó khăn do nhận được rất ít sự giúp đỡ của các nhà tài trợ khác. Không có một cơ chế phối hợp viện trợ chính thức nào ở Gana. Khi Gana bị khủng hoảng kinh tế vĩ mô vào đầu thập kỷ 1990, các tổ chức quốc tế đã có những cuộc đối thoại chính sách với các tầng lớp quan chức của nước này để tìm ra phương thức giải quyết khủng hoảng và đã thu được những thành công nhất định. Vài năm sau đó, Uganda đã

tìm ra được một chính sách phát triển mới nhờ có việc nghiên cứu sự giúp đỡ kỹ thuật của các tổ chức tài trợ từ trường hợp Gana. Sự học hỏi kinh nghiệm của các nước đi trước trong việc tiếp nhận viện trợ phi tài chính là cần thiết để các nước tìm ra chính sách phát triển cho riêng mình, đó là thành công được đánh giá là điển hình nhất châu Phi của Uganda. Ngoài việc tiếp nhận trợ giúp phi tài chính hiệu quả dưới hình thức tư vấn, học hỏi kinh nghiệm, Uganda cũng nhận được sự viện trợ hàng hóa rất lớn từ Mỹ, Đan Mạch, Nhật Bản và Chương trình Lương thực Thế giới, ước tính là 99 triệu USD kể từ năm 1987. Trước năm 1992, sự quản lý viện trợ hàng hóa ở Uganda rất yếu kém nhưng sau đó được giao cho Bộ tài chính và Bộ kế hoạch kinh tế kiểm soát đã tạo ra được cơ chế tiếp nhận viện trợ hàng hoá hiệu quả cho Uganda.

### ***b. Mặt hạn chế***

*Một là, viện trợ nước ngoài không đem lại những tác động tích cực đối với tăng trưởng kinh tế của nhiều nước.* Những diễn biến về tăng trưởng kinh tế khác nhau ở các nước châu Phi thường được quy về nguyên nhân thiếu tích lũy vốn cho đầu tư. Thực ra, viện trợ nước ngoài có tác dụng giúp các nước nghèo châu Phi khắc phục được tình trạng thiếu hụt về vốn để nhập khẩu máy móc thiết bị, đầu tư cơ bản, tạo động cơ cho tăng trưởng kinh tế. Theo lý thuyết, viện trợ sẽ có tác dụng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bởi đã giải quyết được sự thiếu hụt về vốn. Tuy nhiên, thực tế châu Phi cho thấy ở những nước có mô hình quản lý tồi thì viện trợ hầu như không có tác dụng gì đối với tăng trưởng kinh tế. Trong khi ở một số nước như Gana, Uganda, viện trợ tăng đồng nghĩa với tăng trưởng GDP tăng và cải cách kinh tế được tiến hành nhịp nhàng

cùng viện trợ, thì ở Dambia, viện trợ đồng nghĩa với việc trì hoãn cải cách. Các chính sách của Dambia trước kia đã tồi, trong giai đoạn 1970-1993 lại càng tồi hơn. Trong giai đoạn 1966-1969 và 1990-1993 Dambia đã nhận được 18 khoản tín dụng điều chỉnh cơ cấu trong khi các chính sách của các nước này ngày càng tồi hơn. Cho dù vậy, số lượng viện trợ mà nước này nhận được đã tăng không ngừng, chiếm 11% GDP vào đầu những năm 1990. Chính phủ Dambia đã không có định hướng cải cách, không được bầu cử dân chủ trong một thời gian khá dài, do vậy không thể tạo ra được cơ chế quản lý tốt để nâng cao hiệu quả của các nguồn viện trợ.

Cameroon bước vào thập niên 1980 với tốc độ tăng trưởng kinh tế 10% năm và bước ra khỏi thập kỷ này với tốc độ là -10%. Điều này phần nào do kết quả của các cú sốc bên ngoài và những biến động của các chính sách kinh tế tồi của chính phủ. Chính phủ đã không điều chỉnh kịp thời với môi trường quốc tế đầy biến động, để cho thâm hụt ngân sách lên tới mức 12% năm 1988. Sự mất cân đối ngân sách buộc chính phủ phải thực hiện cải cách cơ cấu, điều chỉnh chi tiêu, nhưng tình hình không thể khá hơn. Do không có những cải cách đủ mạnh, nên các nhà tài trợ cũng không thể làm gì hơn cho Cameroon mặc dù nguồn tài trợ vào nước này tương đối lớn.

Đối với nhiều nước khác tiếp nhận dòng viện trợ nước ngoài/GDP và viện trợ nước ngoài/GDI lớn như Ghinê Bitxao, Xêria Lêôn, Burundi..., tăng trưởng kinh tế lại có chiều hướng suy giảm do sự phối hợp không hiệu quả giữa viện trợ và phát triển kinh tế. Tăng trưởng GDP của Ghinê Bitxao giai đoạn 1985-1994 là 3,8%, 1995-2002 là -1,1%, của Xêria Lêôn tương ứng là -1,7% và -2,7%, của Burundi là 2,7% và -0,4%.

**Bảng 2: Mối liên hệ giữa viện trợ và tăng trưởng kinh tế của 10 nước có tổng viện trợ nước ngoài lớn nhất trong GDP (%)**

Nước	Viện trợ/GDP			Tốc độ tăng trưởng GDP*		
	1975-1984	1985-1994	1995-MR*	1975-1984	1985-1994	1995-MR*
Xao Tôme và Prince	15,9	73,1	87,9	-	1,7	2,5
Ghinê Bitxao	37,3	53,6	40,7	2,1	3,8	-1,1
Môđambich	5,8	40,0	32,6	-	4,1	8,3
Êritơ	-	21,9	26,5	-	-	1,8
Xêria Lêôn	5,0	15,4	25,3	2,5	-1,7	-2,7
Ruanda	12,5	21,3	24,2	6,8	-2,7	10,8
Môritani	27,8	24,5	24,0	1,6	2,6	4,2
Malauy	11,1	25,2	23,0	3,2	2,2	3,5
Dămbia	6,3	20,4	21,9	0,2	0,9	2,5
Capve	47,2	36,5	20,3	10,0	6,4	6,3
<b>Châu Phi cận Xahara</b>	<b>4,3</b>	<b>8,3</b>	<b>4,8</b>	<b>2,3</b>	<b>1,7</b>	<b>3,2</b>
<b>Bắc Phi</b>	<b>3,1</b>	<b>2,8</b>	<b>1,5</b>	<b>6,0</b>	<b>2,8</b>	<b>4,1</b>
<b>Toàn châu Phi</b>	<b>3,7</b>	<b>5,9</b>	<b>3,6</b>	<b>3,3</b>	<b>2,0</b>	<b>3,5</b>

*Nguồn: African Development Indicators, the World Bank 2004*

Hai là, viện trợ nước ngoài không đem lại sự cải thiện đời sống và dịch bệnh cho nhiều nước châu Phi. Trong cơ cấu của nguồn viện trợ, viện trợ dùng cho trợ giúp khẩn cấp (cứu đói, dịch bệnh sau chiến tranh...) và dịch vụ xã hội có xu hướng tăng lên. Trong giai đoạn 1975-1980, viện trợ phát triển chính thức (ODA) dành cho trợ giúp khẩn cấp chiếm 1% tổng ODA cho châu Phi, giai đoạn 1995-2000 đã tăng lên là 6%. Tương tự, ODA cho lĩnh vực dịch vụ xã hội (y tế,

sức khỏe, giáo dục...) tăng từ 11% lên 37%. Mặc dù viện trợ vào châu Phi với mục đích quan trọng là xoá đói giảm nghèo, nhưng hiện nay đây vẫn là khu vực nghèo nhất thế giới. Năm 2004 châu Phi có 689 triệu người nghèo trong đó có 314 triệu người xét vào diện cực nghèo (so với 164 triệu người năm 1981). Trong số 48 nước nghèo nhất thế giới hiện nay, có 35 nước thuộc về châu Phi và châu lục này cũng có 24/32 nước có chỉ số HDI thấp nhất thế giới.

**Bảng 3: Cơ cấu ODA cho châu Phi (1975-2000) (%)**

Lĩnh vực trợ cấp ODA	1975-1980	1995-2000
Hoạt động liên quan đến nợ	7	14
Đa ngành	3	3
Trợ giúp khẩn cấp	1	6
Cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội	11	37
Các ngành sản xuất	17	11
Cơ sở hạ tầng và dịch vụ kinh tế	23	15
Hỗ trợ chương trình	38	12

*Nguồn: OECD, 2002.*

Viện trợ tính theo đầu người của châu Phi trung bình hiện nay là 24 USD/người/năm, nước cao nhất là 285

USD/người/năm. Dù viện trợ trên đầu người của châu Phi hiện nay có xu hướng gia tăng so với thập kỷ 1970 và 1980,

nhưng so với 30 năm trước đây, thu nhập bình quân đầu người của châu Phi đã giảm đi rất nhiều. Thu nhập bình quân đầu người hiện nay của châu Phi là 490 USD, trong đó có 1/2 dân số sống ở mức 0,65 USD/ngày/người, thấp hơn cả tiêu chuẩn đánh giá nghèo đói của thế giới là ở mức thu nhập 1USD/người/ngày. Khoảng 200 triệu trong tổng số 800 triệu người dân châu Phi đang bị thiếu ăn do sản lượng lương thực tại 31 quốc gia giảm, 35% trong số 115 triệu trẻ em không được đến trường, 80% dân số nghèo sống ở các vùng nông thôn. Tại nhiều nước có khối lượng viện trợ nước ngoài lớn như Lêxôthô, Malaui, Môđambich, Xoa Dilen, Dămbia, có tới 14,4 triệu người đang có nguy cơ chết đói, cộng thêm với 400.000 người khác ở Namibia và gần 2 triệu người ở Angôla, chủ yếu là do hậu quả của các cuộc nội chiến. Chương trình Lương thực Thế giới của Liên hợp quốc (WFP) đã cảnh báo từ năm 2002 khu vực miền Nam châu Phi cần khoảng 507 triệu USD để viện trợ cho các nước trên, nhưng trong năm 2002 mới chỉ có 286 triệu USD được trợ cấp. Tại Dimbabuê, năm 2003 có tới 6,8 triệu trong tổng số 11 triệu người dân đang có nguy cơ bị đói, trong khi đất nước này chỉ nhận được 56% số viện trợ cần thiết, tại một số khu vực nông thôn người dân không có gì để ăn ngoài quả dại và rễ cây. Những ảnh hưởng nặng nề của hạn hán và nạn dịch AIDS đã đẩy gần 1/3 trong số 10 triệu dân vào nguy cơ bị đói. Tổng thống Levy Mwanawasa không chấp nhận viện trợ lương thực bằng loại thóc bị biến đổi gen, khiến tình hình nghiêm trọng tới mức "báo động". Hàng trăm tấn thóc như vậy bị cất trong kho không được phân phối, dẫn đến những cuộc bạo động xã hội nhằm cướp phá các kho thóc này. Còn tại Malaui, 3,3 triệu người tức 30% dân số đang cần lương thực cứu trợ. Số lương thực bị thiếu khoảng 240.000 tấn. Lêxôthô

và Xoa Dilen - nơi khoảng 1/3 dân số đang có nguy cơ bị đói – cũng đang cần khoảng 36.000 tấn và 20.000 tấn viện trợ lương thực khẩn cấp. Rõ ràng, viện trợ vào châu Phi tuy lớn nhưng chưa đủ để các nước này có thể tiến hành các chương trình cải cách kinh tế và xoá đói giảm nghèo.

*Ba là, viện trợ nước ngoài trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng kinh tế không hiệu quả do năng lực thể chế và môi trường chính sách yếu kém.* Trong ngành đường bộ của châu Phi, viện trợ là ví dụ điển hình của việc tiền không đem lại tác dụng trong môi trường thể chế và chính sách kém. Gần 1/3 tổng số tiền đầu tư 150 tỷ USD của châu Phi phần lớn là chi cho ngành đường bộ đã bị lãng phí do các nước không có chính sách bảo dưỡng tốt sau khi xây dựng đường bộ. Trong thập kỷ 1990, khoảng 50% số đường bộ của châu Phi có xử lý bề mặt và khoảng 70% đường bộ không được xử lý bề mặt (đường đất) của châu Phi trong điều kiện trung bình hoặc kém. Tình trạng yếu kém giao thông đang gây trở ngại nghiêm trọng đến việc đi lại, giao thương, nâng chi phí sản xuất kinh doanh lên cao, giảm mạnh giá trị của các chính sách cải cách.

Những nhược điểm về chính sách và thể chế đã không cho phép các chính phủ sử dụng tốt nguồn viện trợ dồi dào để nâng cấp, sửa chữa và xây mới hệ thống đường xá của đất nước họ. Một số nước đã lập ra "Quỹ đường bộ" để thu hút ODA từ nước ngoài nhưng hiệu quả mang lại vẫn không rõ ràng. Hệ thống cơ sở hạ tầng của châu Phi hiện nay bị đánh giá là kém phát triển nhất thế giới. Theo thống kê của WB, năm 1997 toàn châu Phi (trừ Nam Phi) chỉ có 171 nghìn km đường bộ. Năm 1992, khoảng 17% đường ở các nước phía Nam Xa-ha-ra được nâng cấp, nhưng năm 1998 con số này giảm xuống còn 12%. Hiện nay 85% đường ở vùng nông thôn châu Phi

trong điều kiện tồi tàn và không thể đi lại trong mùa mưa. Ở Ethiôpi, khoảng 70% dân số không được sử dụng đường tốt và ở nhiều nước đường chỉ tập trung ở khu vực thành thị hoặc các cảng biển, tuyến đường nối các nước trong khu vực còn rất ít. Cơ sở hạ tầng nghèo nàn khiến chi phí vận chuyển hàng hoá ở châu Phi cao nhất thế giới, do đó hàng hoá châu lục này khó cạnh tranh với hàng hoá ở các khu vực khác. WB đánh giá nếu giảm được 10% chi phí hàng hoá có thể tăng 25% kim ngạch ngoại thương của châu Phi. Theo ước tính, mỗi năm châu Phi cần chi phí từ 18 đến 25 tỷ USD cho nâng cấp và xây dựng cơ sở hạ tầng, trong khi hiện nay con số này mới chỉ là 5 tỷ USD. Trong khi đó, chi phí xây dựng cao nhất là ở các khu vực vùng xa, vùng sâu. Ở một số nước, để cho 90% dân số được sử dụng 20 km đường tốt để có thể giao thông thông suốt ngay cả trong mùa mưa phải chi phí tới 4 tỷ USD, tương đương 75% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) hằng năm. Con số này quả là lớn so với tổng viện trợ nước ngoài/GDP hiện nay vào châu Phi nói chung và vào ngành đường bộ nói riêng.

Bốn là, viện trợ nước ngoài phần lớn vào châu Phi vẫn chủ yếu phục vụ mục tiêu giảm nợ nần. Trong cơ cấu vốn ODA vào châu Phi giai đoạn 1975-1980, có tới 7% dùng để trả nợ, và trong giai đoạn 1995-2000 số vốn ODA dùng để trả nợ đã tăng lên là 14%. Đây là một điều nguy hiểm, bởi nó tiếp tục đẩy các nước châu Phi vào tình trạng thiếu vốn nghiêm trọng để cải cách kinh tế và cho thấy mức độ phụ thuộc ngày càng cao vào vốn ODA để trả nợ. Trên thực tế, ODA có rất ít tác động đến tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo ở nhiều nước châu Phi. Mặc dù với những khoản viện trợ rất lớn nhưng châu Phi vẫn tăng trưởng chậm chạp, nghèo đói và dịch bệnh vẫn lan rộng, do vậy không thể giúp các nước thoát khỏi nghèo khổ và

nợ nần như hiện nay. Trong số 40 nước đang lâm vào khủng hoảng nợ nặng nề nhất hiện nay, có 35 nước thuộc về châu Phi. Nợ nước ngoài chiếm tới 60,7% GDP của châu Phi và trong vài thập kỷ qua viện trợ nước ngoài hầu hết là để chi trả các khoản nợ nước ngoài. Tính đến nay, 48 nước châu Phi cận Xahara mỗi năm phải chi 13,5 tỷ USD để trả nợ cho các nước giàu, tương đương với số tiền cần thiết để chi tiêu cho y tế và giáo dục, phòng chống AIDS và thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững. Các nước như Tandia, Dambia, Môdambich đã phải chi 40% thu nhập xuất khẩu để trả nợ nước ngoài và trên 30% doanh thu của chính phủ các nước châu Phi cận Xahara là để trả nợ. Trong khi đó, chi tiêu cho giáo dục và y tế chỉ chiếm phần nhỏ so với số tiền phải trả nợ nước ngoài. Tại Môdambich, chi tiêu hàng năm để trả nợ nước ngoài là 4,75 USD/người, trong khi chi tiêu cho y tế và giáo dục cộng lại mới là 5,04 USD/người. Trung bình 30% số tiền viện trợ mới cho châu Phi cận Xahara hiện nay dùng để trả những khoản nợ cũ, chủ yếu là nợ WB và IMF. Tại Dambia, 40% số tiền viện trợ mới dùng để thanh toán nợ thay vì thực hiện mục tiêu xoá đói nghèo cho hơn 80% dân số của đất nước đang sống trong nạn nghèo khổ. Ở nhiều nước châu Phi, số tiền dùng để trả nợ hàng năm lớn hơn 100% doanh thu của chính phủ và thu nhập xuất khẩu. Tổng nợ của Tandia lớn hơn 700% doanh thu của chính phủ. Với số tiền nợ khổng lồ như thế, chính phủ các nước châu Phi hoàn toàn không có khả năng chi trả, do vậy viện trợ nước ngoài để trả nợ là điều không thể tránh khỏi ở nhiều nước.

### 3. BÀI HỌC KINH NGHIỆM

Thực trạng và những tác động hai chiều của viện trợ nước ngoài đối với châu Phi như phân tích ở phần trên đã mang lại nhiều kinh nghiệm quý báu cho các nước



đang phát triển đang tiếp nhận viện trợ nước ngoài, cụ thể là:

- *Viện trợ chỉ có thể phát huy tốt những tác dụng của nó trong môi trường chính trị và xã hội ổn định.* Kinh nghiệm của các nước châu Phi cho thấy, các chương trình cải cách chính sách kinh tế là sự sống còn đem lại thành công cho các nước. Cải cách chính sách thường được tiến hành trong một giai đoạn khá dài, nó đòi hỏi phải có sự ổn định chính trị, kinh tế vĩ mô. Sự ổn định chính trị và kinh tế ở Uganda, Gana, Tandia... đã làm tăng gấp bội lợi ích của các nhà tài trợ cho các chương trình cải cách và chính sự phát triển của các chương trình cải cách đã mở ra những cơ hội cung cấp viện trợ hơn nữa cho các nước này. Song song với điều đó, viện trợ cũng giúp các nước tiếp nhận thực hiện các mục tiêu kinh tế và chính trị một cách thuận lợi. Viện trợ cũng rất quan trọng để củng cố cải cách vì nó tránh được những cú sốc kinh tế, tạo ra những tác động mang tính thuyết phục về kinh tế và xã hội. Ở những nước luôn gặp bất ổn định chính trị và xã hội như Côngô, Burundi, Gibuti, Xiêra Lêôn, viện trợ nước ngoài tuy có tăng mạnh nhưng những tác động mang lại thường không đáng kể hoặc ngược chiều. Rõ ràng nguồn viện trợ lớn đã không thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở nhiều nước châu Phi và chỉ góp phần rất nhỏ vào việc giảm nghèo.

- *Thể chế chính trị và cơ chế quản lý viện trợ tốt sẽ phát huy tác động tích cực của dòng vốn viện trợ ở những nước tiếp nhận.* Kinh nghiệm của Uganda đã chứng minh rằng, sự kết hợp giữa cải cách kinh tế và cải cách thể chế đã phát huy tốt nhất những tác dụng vốn có của viện trợ nước ngoài, khiến nguồn vốn này phục vụ hiệu quả các mục tiêu tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo. Uganda đã tạo được năng lực thể chế mạnh bằng cách tăng cường sức

mạnh của hiến pháp, củng cố quyền sở hữu, tạo điều kiện thuận lợi để giải quyết các tranh chấp kinh doanh, duy trì lợi ích của ngành tư nhân, cải cách và hình thành các tổ chức tài chính. Từ năm 1987, một số thể chế và tổ chức ở Uganda đã tăng cường đối thoại chính sách như Nghị viện, Hiệp hội các nhà chế tạo, Hiệp hội ngành tư nhân, Liên đoàn thương mại quốc gia, Hiệp hội nông dân, các tổ chức phi chính phủ (NGOs), các cơ quan báo chí truyền thông, các nhà khoa học... Sự phối hợp chặt chẽ của các thể chế, tổ chức trên trong việc thảo luận các chính sách cải cách trong tương lai, trong đó Nghị viện là người chủ trì các cuộc đối thoại chính sách đó đem lại một cơ chế dân chủ ở Uganda, do vậy đã nhận được rất nhiều sự hỗ trợ tài chính từ bên ngoài.

Trái lại, kinh nghiệm ở những nước như Kênia, Tandia cho thấy những cải cách chính sách là cần thiết (mặc dù không đủ) đối với việc phát huy hiệu quả của viện trợ. Nhưng sự tồn tại của những chương trình cải cách chính sách ở các nước này lại thực hiện trong các điều kiện thể chế yếu kém hoặc chưa đủ (Kênia đi theo phương thức cải cách hỗn hợp, đôi lúc từ bỏ cải cách, cải cách cơ chế dân chủ, doanh nghiệp nhà nước, cơ chế thị trường... còn tỏ ra lúng túng, khó khăn; Tandia chuyển sang cơ chế kinh tế thị trường từ năm 1986 nhưng sự phát triển thể chế còn chưa đủ mạnh...). Các nhà tài trợ đã phải bỏ nhiều công sức và tiền bạc để theo đuổi mục tiêu dân chủ hoá ở các nước tiếp nhận viện trợ vì họ cho rằng dân chủ hoá chính trị và kinh tế cần phải được tiến hành song song. Môi trường chính sách ở những nước này đã có những cải thiện nhất định, nhưng nó không phải là bằng chứng cho thấy viện trợ có tác động tốt hơn đối với tăng trưởng kinh tế so với giai đoạn đầu cải cách.

- Viện trợ phi tài chính (hay còn gọi là viện trợ bằng ý tưởng) đôi khi có những tác động tốt hơn là viện trợ tài chính (hay còn gọi là viện trợ bằng tiền), bởi nó giúp các nước tiếp nhận viện trợ nhận thức được những yếu kém về mặt thể chế và chính sách của mình, đúc rút được kinh nghiệm và tìm được phương thức phát triển hiệu quả hơn. Dòng vốn viện trợ khổng lồ vào châu Phi và những tác động trái ngược trong thời gian qua tạo ra cảm giác viện trợ bằng tiền mặt không đem lại hiệu quả đáng mong đợi, gây ra sự lãng phí rất lớn và có rất ít tác động lâu dài. Viện trợ phi tài chính như đào tạo quan chức chính phủ, tư vấn chính sách, tư vấn và giám sát dự án, đào tạo lao động... có thể là con đường ít tốn kém nhất và hiệu quả mang lại bền vững nhất. Cải cách kinh tế ở nhiều nước châu Phi thường bao gồm cả sự phục hồi cơ sở hạ tầng cơ bản, cân bằng cán cân thanh toán, cả hai điều này cần tiền mặt hơn là cần trí tuệ. Thực tế cho thấy, sự trợ giúp tài chính của các nhà tài trợ là rất cần thiết, nhưng tình hình ở Gana và Uganda cũng cho thấy những cuộc đối thoại chính sách kinh tế vĩ mô đem lại lợi ích nhiều hơn cho các nhà cải cách. Hơn nữa, nó lại là bài học quý báu cho các nước đi sau. Vào giữa thập kỷ 1980 trở lại đây, WB đã tiến hành các cuộc đối thoại chính sách với nhiều nước châu Phi mà không hề có những hỗ trợ nào về mặt tài chính. Sự đối thoại chính sách này đã thực sự giúp nhiều chính phủ châu Phi nhận thức được hệ thống chính sách cơ bản để ổn định tình hình trong nước và cải cách ở mỗi quốc gia khác nhau và mỗi giai đoạn phát triển khác nhau, các hình thức viện trợ cũng nên khác nhau. Thực trạng phát triển ở châu Phi hiện nay cho thấy, trong giai đoạn đầu cải cách, viện trợ bằng tiền có thể là quan trọng để ổn định tình hình, nhưng ở giai đoạn tiếp theo, viện trợ bằng ý tưởng quan trọng hơn để các nước

tìm ra được đường đi phù hợp cho riêng mình. Khi nền kinh tế đã bắt đầu có sự tăng trưởng, cần phải có sự phối kết hợp giữa viện trợ tài chính và viện trợ phi tài chính, có như vậy các nước châu Phi mới bổ sung được nguồn vốn khan hiếm trong nước và thực hiện các chính sách đã lựa chọn một cách hiệu quả nhất.

### Tài liệu tham khảo

1. *Africa Pushes for Better Aid Quality*; Africa Recovery, 1/2004, Vol 17.
2. *Aid to Africa: so much to do, so little done*, University of Chicago Press, 1999.
3. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, New York: Oxford University Press, 1998.
4. Hiroshi Watanabe, *Development Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries*, [www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/).
5. *Japan Expenditure on Bilateral Assistance to Africa*, The Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2005.
6. *Japan's Policy for African Development Koizumi's Message to Africa in the Context of the G8 Summit*, The Ministry of Foreign Affairs of Japan, 6/6/2005.
7. Jim Lobe, *Bush Exaggerates Increase in US Aid to Africa*, Common Dreams News Center, 15/11/2005
8. The World Bank 1999, *Aid and Economy Reforms: Study on the 10 African Countries*, [www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)
9. The World Bank, *African Development Indicators*, 2004.
10. Thông tấn xã Việt Nam, *Tài liệu tham khảo đặc biệt*, *Tin kinh tế hàng ngày*, 2004-2005.