

VIỆN TRỢ NƯỚC NGOÀI Ở CHÂU PHI: THỰC TRẠNG VÀ XU HƯỚNG

*Th.S. Trần Thị Lan Hương**

So với các khu vực khác trên thế giới, châu Phi được đánh giá là nơi tiếp nhận nguồn viện trợ nước ngoài tương đối lớn kể từ thập kỷ 1970. Mặc dù trong thập kỷ 1990, viện trợ nước ngoài vào châu Phi có xu hướng giảm vì nhiều lý do, nhưng sự lệ thuộc của nhiều nước châu Phi vào viện trợ ngày càng lớn. Đây là điều rất nguy hiểm đối với một châu lục đang thiếu vốn trầm trọng như châu Phi. Bài viết sau đây sẽ tập trung vào phân tích thực trạng và xu hướng của dòng viện trợ nước ngoài vào châu Phi kể từ năm 1970 đến nay.

1. Động thái của dòng viện trợ

Viện trợ nước ngoài bắt đầu xuất hiện kể từ sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, với mục tiêu là thúc đẩy tăng trưởng dài hạn và giảm nghèo ở những nước đang phát triển, đồng thời tăng cường lợi ích chiến lược và chính trị của các nước tài trợ. Tại châu Phi, viện trợ nước ngoài được chia thành 3 giai đoạn chính: 1975-1984, 1985-1994 và từ 1995-đến nay. Ở mỗi giai đoạn khác nhau, tính chất và khối lượng viện trợ cho các nước châu Phi có sự khác nhau. Trong *giai đoạn 1975-1984* (được đánh giá là giai đoạn tiền cải cách kinh tế của nhiều nước châu Phi), viện trợ nước ngoài vào châu Phi cận Xahara đạt mức tăng trưởng cao nhất 7,3%/năm (bảng 1). Viện trợ trong giai đoạn này tăng trưởng nhanh nhất kể từ trước tới nay bởi vì đây

là thời kỳ các nền kinh tế phát triển trên thế giới có những tiến bộ kinh tế và thặng dư ngoại tệ lớn, đồng thời cũng là do hàng loạt các nước châu Phi đã giành được độc lập và bắt tay vào cải cách kinh tế. Môđambich có mức tăng trưởng viện trợ lớn nhất châu Phi trong giai đoạn này là 42%/năm, tiếp theo là Uganda 20,2%/năm, Dămbia 10,4%/năm, Tandia 8,6%/năm. Trước giai đoạn này, tại Uganda, viện trợ chiếm một lượng rất nhỏ do đất nước này theo đuổi phương thức phát triển kinh tế XHCN, quản lý kinh tế vĩ mô kém. Sau sự sụp đổ của Idi Amin năm 1979, viện trợ mới chính thức đổ vào Uganda. Còn tại Tandia - trung tâm của các cuộc thảo luận về sự phát triển kể từ thập kỷ 1960 - đất nước này cũng theo đuổi chiến lược phát triển theo hướng XHCN. Viện trợ chủ yếu vào Tandia là ODA, bao gồm cả trợ cấp tài chính và hợp tác kỹ thuật. Giành được độc lập năm 1961, Tandia là một trong những nước tiếp nhận viện trợ lớn nhất ở châu Phi cận Xahara về số tuyệt đối (bảng 1). Tại Gana, viện trợ ở mức thấp trong thập kỷ 1970 do sự quản lý kinh tế trong nước kém hiệu quả. Sau cuộc bầu cử chính phủ dân chủ vào tháng 9 năm 1979, viện trợ vào Gana có xu hướng tăng nhanh do chính phủ nước này quản lý và cải cách kinh tế tốt hơn. Tình hình ở nhiều nước châu Phi khác cũng có những đặc trưng tương tự. Nhìn chung, thế giới đánh giá đây là thời kỳ hoàng kim về tốc độ tăng trưởng viện trợ vào châu Phi.

* Viện Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông

Bảng 1: 10 nước tiếp nhận viện trợ nước ngoài lớn nhất vào châu Phi, giai đoạn 1980-2002

Nước	Triệu USD						Tăng trưởng trung bình năm		
	1980	1993	1995	2000	2001	2002	75-84	85-94	95 - MR*
Môđambich	249	1114	877	864	933	1937	42,0	9,9	4,5
Etiôpia	326	1040	738	680	1116	1252	5,5	2,5	4,0
Ai Cập	2511	2399	1749	1322	1257	1251	-8,0	2,8	-7,6
Tandania	1016	888	701	978	1271	1164	8,6	0,4	6,2
Côt Đivoa	288	661	933	343	170	1012	0,0	18,7	-12,4
CHDC Côngô	626	163	149	180	263	766	2,8	-11,1	12,9
Nam Phi	-	273	345	481	428	616	-	-	8,1
Dămbia	492	812	1663	776	349	612	10,4	5,4	-6,6
Uganda	182	586	691	802	793	603	20,2	10,5	0,4
Camôrun	384	474	344	371	404	600	2,1	9,2	1,0
Châu Phi cận Xahara	11858	16434	15293	13126	14012	18401	7,3	1,4	-0,4
Bắc Phi	4542	3480	2453	2184	2367	2678	-5,2	1,5	-2,7
Toàn châu Phi	16400	19914	17746	15309	16378	21078	3,1	1,5	-0,8

Nguồn: African Development Indicators, the World Bank 2004.

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

Giai đoạn 1985-1994 được đánh giá là thời kỳ bắt đầu cải cách ở hàng loạt nước châu Phi. Trong giai đoạn này, viện trợ vào các nước châu Phi bắt đầu có sự suy giảm, đạt mức tăng trưởng 1,4% toàn châu Phi và 1,5% cho châu Phi cận Xahara. Đây là thời kỳ có nhiều dấu hiệu thặng trừm trong việc tiếp nhận viện trợ nước ngoài của các nước đang phát triển nói chung, châu Phi nói riêng. Đầu thập kỷ 1980, các nước châu Phi đều nhận được các khoản viện trợ rất lớn để phục vụ các chương trình cải cách chính sách kinh tế mới. Gana và Uganda là hai nước cải cách thành công nhất ở châu Phi cận Xahara trong thời kỳ này, được các nước tài trợ chú ý nhiều hơn cả. Các chương trình cải cách của hai nước này là tương đối giống nhau. Gana bắt đầu chương trình cải cách kinh tế năm 1982-1983 và Uganda bắt đầu cải cách sau Gana 4 năm, vào năm

1986-1987. Các chương trình cải cách của hai nước này đều theo cơ chế thị trường và họ đã nhận được rất nhiều viện trợ, cả song phương và đa phương. Các chương trình cải cách của Uganda được đánh giá là thành công nhất. Giai đoạn 1987-1996, GDP tăng 6,4% và lạm phát giảm từ 100% năm 1987 xuống mức 1 con số. Chính phủ đã thực hiện cải cách kinh tế theo hướng thị trường và phi kiểm soát nền kinh tế vào năm 1986, tạo nên một hệ thống chính trị dân chủ và mở rộng cải cách quyền sở hữu kinh tế. Viện trợ tăng nhanh vào một số nước tính đến cuối thập kỷ 1980 bởi các nhà tài trợ tập trung khuyến khích cải cách kinh tế của các nước đang phát triển, tạo ra tăng trưởng kinh tế cao (GDP tăng nhanh, lạm phát được kiềm chế, tạo thặng dư ngân sách, mở cửa thương mại), chất lượng thể chế tốt (sức mạnh của hệ thống pháp quyền, chất lượng của bộ máy hành

chính, kìm chế tham nhũng...). Tuy nhiên, viện trợ vào châu Phi bắt đầu cắt giảm từ 1991 do những thay đổi mới về cục diện thế giới sau chiến tranh lạnh làm cho nhiều nước tài trợ rơi vào tình trạng khó khăn kinh tế.

Từ năm 1995 đến năm 2001, viện trợ nước ngoài vào châu Phi tiếp tục suy giảm mạnh, xuống mức -0,4% cho toàn châu Phi và -0,8% cho châu Phi cận Sahara. 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). Nhưng từ năm 2002, viện trợ vào châu Phi bắt đầu 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). Lý do khiến viện trợ vào châu Phi tiếp tục suy giảm tính đến cuối thập kỷ 1990 là:

+) Những nước tài trợ chủ yếu như Mỹ, EU tiếp tục cắt giảm viện trợ ra nước ngoài. Năm 1997, viện trợ ra nước ngoài của Mỹ chỉ chiếm 0,08% GNP so với 0,25% của năm 1991; Thụy Điển và các nước OECD khác có truyền thống là những nước hào phóng cũng chỉ dành 0,22% GNP của mình cho viện trợ vào năm 1997 so với mức xấp xỉ 1% GNP vào năm 1991;

+) Nhiều nước đang phát triển khác, đặc biệt là Đông Á, đã tiến hành thành công cải cách kinh tế khiến dòng viện trợ nước ngoài xa lánh hơn đối với châu Phi đang ngày càng nghèo khó, tụt hậu.

+) Tính chất của dòng tài chính nước ngoài đã thay đổi. Các nước phát triển có xu hướng sử dụng nguồn vốn của mình dưới hình thức vốn đầu tư (trực tiếp và gián tiếp) hơn là viện trợ nước ngoài; khiến các nước châu Phi mất đi sự hỗ trợ to lớn của chính phủ các nước tài trợ.

2. Vị trí của viện trợ nước ngoài ở châu Phi

- Tính trong GDP, viện trợ nước ngoài chiếm tỷ lệ lớn ở nhiều nước châu Phi. Những nước châu Phi có tổng viện trợ nước ngoài lớn nhất tính trong GDP là Xao Tômê và Prinxipê, Ghinê Bitxao, Môđambich, Êritoria, Xêria Lêôn, Ruanda, Môritani, Malaui, Dambia và Cap Ve. Đặc biệt, tại Xao Tômê và Prinxipê, 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 5,9% GDP và 3,6% GDP của toàn châu Phi 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.

- Tính trong tổng vốn đầu tư trong nước (GDI), viện trợ nước ngoài có vị trí quan trọng hơn nhiều. Trong giai đoạn 1975-1984, viện trợ nước ngoài chiếm 14,4% GDI của toàn châu Phi, giai đoạn 1985-1994 chiếm 28,8% và giai đoạn từ 1995 đến nay chiếm 17,6%. Tại nhiều nước, viện trợ nước ngoài lớn gấp nhiều lần tổng vốn đầu tư trong nước, như Malaui, Xêria Lêôn, Ghinê Bitxao, Xao Tômê, Burundi, Gibuti, Ruanda, Dambia, Nigiê, Môđambich. 10 nước có viện trợ nước ngoài trong GDI lớn nhất châu Phi đều có mức viện trợ/GDI lớn gấp 6-26 lần mức viện trợ/GDI của toàn châu lục, trong đó Malaui 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.

Bảng 2: 10 nước có viện trợ nước ngoài tính theo đầu người lớn nhất châu Phi (USD/người/năm)

Nước	1975-1984	1985-1994	1995- MR*
Xao Tômê và Prinxipê	72	317	285
Cap Ve	144	298	264
Xâysen	242	324	200
Gibuti	206	251	129
Môritani	111	115	96
Namibia	0	58	91
Dămbia	35	77	80
Ghinê Bitxao	63	105	75
Cộng hòa Côngô	46	58	60
Ruanda	26	49	57
Châu Phi cận Xahara	18	33	25
Bắc Phi	31	35	21
Toàn châu Phi	20	33	24

Nguồn: African Development Indicators, the World Bank 2004

Ghi chú: * MR: số liệu mới nhất hiện 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), Xâysen (200 USD/người/năm), Gibuti (129 USD/người/năm), Môritani (96 USD/người/năm)... Tuy nhiên, theo số liệu của WB, ODA trên đầu người cho người dân châu Phi (chủ yếu là từ các nước EU, Nhật Bản, Mỹ, Canada, Ôxtrâyli và Niu Dilân) là thấp hơn rất nhiều so với số tiền trợ cấp tính theo đầu súc vật (bò, dê, lợn...) ở Thụy Điển (1560,2 USD/súc vật/năm), Nhật Bản (1296,9 USD/súc vật/năm), Mỹ (151,6 USD/năm)... Điều này là một sự bất công rất lớn, đòi hỏi cộng đồng quốc tế phải có những biện pháp trợ giúp hiệu quả hơn nữa cho người dân châu Phi.

- Tính trong cơ cấu ngành, viện trợ nước ngoài thường giành phần lớn để hỗ trợ cho những lĩnh vực ưu tiên nhất định. Trong giai đoạn 1975-2000, cơ cấu nguồn viện trợ ODA của thế giới giành cho châu Phi đang thay đổi, trong đó số tiền viện trợ giành cho cứu đói (trợ giúp khẩn cấp) và cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội, giải quyết các hoạt động liên quan đến nợ... có chiều hướng tăng lên. Song những khoản trợ cấp dành

cho phát triển các ngành sản xuất và cơ sở hạ tầng kinh tế thì ngày càng giảm đi. Theo số liệu của FAO năm 2003, trong số 29 nước châu Phi cần trợ cấp lương thực khẩn cấp năm 2003, có 10 nước là do lâm vào nội chiến, 5 nước phải giải quyết vấn đề tị nạn và hồi hương, 1 nước mất ổn định kinh tế, 2 nước do khô hạn và thay đổi thời tiết và 11 nước vì những lý do khác. Trong tổng số 3,7 tỷ USD mà WB cho châu Phi vay năm 2003, có tới 22% dành cho phát triển nguồn nhân lực, 15% dành cho bảo trợ xã hội và quản lý rủi ro, 11% dành cho phát triển xã hội, giới tính và chống tình trạng loại trừ xã hội, 10% dành cho phát triển nông thôn... Số tiền cho vay giành cho quản lý kinh tế, cải cách luật pháp, phát triển thương mại và hợp tác chỉ chiếm 1% mỗi loại... Điều đó cũng cho thấy, cộng đồng quốc tế đang nỗ lực giành những khoản viện trợ lớn cho châu Phi để giảm nghèo đói.

Trong giai đoạn 2001-2004, cơ cấu của nguồn viện trợ giành cho châu Phi là như sau: 40% ODA giành cho phát triển cơ sở hạ tầng xã hội và các ngành dịch vụ (sức khỏe và dân số, giáo dục, nước, chính phủ và xã hội, việc làm, nhà ở...), 21% giành

cho cơ sở hạ tầng kinh tế và dịch vụ (vận tải, năng lượng, viễn thông, ngân hàng, kinh doanh), 13% cho sản xuất (công nghiệp, nông nghiệp, thương mại, du lịch), số tiền viện trợ còn lại là phục vụ cho các chương trình khác. Ví dụ điển hình của sự thay đổi viện trợ theo ngành là như sau: Tại Tanzania, trong thập kỷ 1960-1970, hầu hết viện trợ được tập trung vào ngành nông nghiệp và vận tải. Trong nửa cuối thập kỷ 1970, viện trợ chuyển sang công nghiệp và năng lượng. Vận tải trở thành ngành tiếp nhận viện trợ quan trọng nhất vào cuối thập kỷ 1980 và đầu thập kỷ 1990. Trong thập kỷ 1990, viện trợ phân bố theo thứ tự quan trọng thấp dần như sau: vận tải và viễn thông (chiếm 50% viện trợ), nông nghiệp, phát triển nguồn nhân lực, y tế, phát triển vùng, năng lượng.

3. Viện trợ đa phương và viện trợ song phương

a. Viện trợ đa phương

Viện trợ nước ngoài chia thành hai loại: song phương và đa phương. Viện trợ đa phương là do các nước giàu đóng góp và do các tổ chức quốc tế như Hiệp hội phát triển quốc tế (IDA) của WB, IMF, EU... quản lý. 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 song phương là do các cơ quan chính phủ tài trợ (chẳng hạn như Cơ quan phát triển quốc tế của Mỹ, Quỹ hợp tác kinh tế hải ngoại của Nhật Bản)... quản lý.

Viện trợ đa phương bắt đầu tăng mạnh vào cuối thập kỷ 1970, chiếm dưới 10%, phát triển mạnh nhất vào giữa thập kỷ 1980 vì WB và IMF hỗ trợ các nước châu Phi cải cách kinh tế và giảm nợ. Chẳng hạn tại Ghana, trong hai năm 1983-1984, viện trợ đa phương tăng gấp đôi trong tổng viện trợ, bằng 79,1%, đến năm 1996 là 85%. Tại Uganda, IDA chiếm 20% tổng viện trợ đa phương. Viện trợ đa phương của ba tổ

chức IDA, IMF, EU chiếm 65-75% tổng tài chính đa phương của Uganda.

Viện trợ đa phương bắt đầu có xu hướng giảm từ năm 1995, 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 vào 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 so với viện trợ song phương.

Viện trợ đa phương ở mỗi nước có những chiều hướng khác nhau. Tại Uganda, nguồn viện trợ đa phương đóng vai trò nổi bật trong vài năm đầu cải cách với tỷ lệ 3:1, sau đó giảm dần giành cho viện trợ song phương theo tỷ lệ 1:1. Viện trợ song phương chủ yếu là viện trợ tài chính (gấp 2,5 lần so với viện trợ tài chính của các tổ chức viện trợ đa phương). Sự tăng viện trợ tài chính trong giai đoạn này chủ yếu là do 2 nhân tố: số lượng các nhà tài trợ song phương tăng lên mạnh, phần lớn là các nhà tài trợ Bắc Âu và do quyết định năm 1992 của chính phủ về những vấn đề liên quan đến kiểm soát nợ. Viện trợ đa phương vào Uganda phần lớn là hỗ trợ và cho vay theo chính sách ủng hộ cải cách. Viện trợ đa phương thường kết hợp chặt chẽ với chương trình cải cách kinh tế, ví dụ như Chương trình tín dụng điều chỉnh cơ cấu của WB (SAC lần I và lần II) ở Uganda.

Trong thập kỷ 1970, viện trợ vào Tanzania hầu hết là viện trợ song phương. Viện trợ đa phương chỉ chiếm 10% tổng viện trợ vào Tanzania trong thời kỳ này. Từ đầu thập kỷ 1980, viện trợ đa phương tăng dần, chiếm 40% năm 1988. Bình quân, viện trợ đa phương tăng từ dưới 5% trong giai đoạn 1970-1975 lên 85% trong giai đoạn 1987-1996. Các nhà viện trợ đa phương chủ yếu là IMF, WB, EU, UNDP, IDA...

b. Viện trợ song phương

Viện trợ song phương vào châu Phi chủ yếu là từ các nhà tài trợ như Mỹ, Pháp, Anh, Đức, Hà Lan, Italia, Nhật Bản... Số liệu của OECD cho thấy, viện trợ song phương của Mỹ chiếm tới 14% tổng viện trợ của 10 nhà tài trợ lớn nhất châu Phi. Pháp đứng vị trí thứ hai với tỷ lệ 12%, tiếp theo là Anh (8%), Đức (5%). Tuy nhiên, Italia đứng vị trí hàng đầu về tỷ lệ viện trợ cho châu Phi nhiều nhất trong tổng tài trợ nước ngoài của mình với con số 81%, Pháp 56%, Hà Lan 37%. Nhật Bản tuy những năm gần đây có tăng tài trợ cho châu Phi, nhưng mới chỉ chiếm 3% tổng số tiền viện trợ của 10 nhà tài trợ lớn nhất

châu Phi và mới chiếm 10% quỹ viện trợ ra nước ngoài của Nhật Bản.

Trong số các nước châu Phi, các nước cải cách theo cơ chế thị trường thường nhận được viện trợ đa phương nhiều hơn. Các chương trình cải cách ở Gana và Uganda nhận tới 70% viện trợ đa phương. Viện trợ song phương có tăng trong những năm gần đây song nhỏ hơn. Điều này trái ngược với các nước theo hướng phát triển kinh tế XHCN, nơi có nguồn viện trợ song phương thường lớn hơn viện trợ đa phương rất nhiều (như Tanzania, Etiôpia, Mali...). Những nước cải cách hỗn hợp (như Kênia, Dambia, Côt Đivoa...) thường nhận được viện trợ đa phương và song phương ngang bằng nhau.

Bảng 3: 10 nhà tài trợ ODA lớn nhất cho châu Phi, năm 2002

Nước	Giá trị viện trợ cho châu Phi (triệu USD)	% trong tổng số 10 nhà tài trợ chính	% trong tổng tài trợ ra nước ngoài của các nước tài trợ
Mỹ	3189	14	25
EC	2750	12	29
IDA (WB)	2617	12	48
Pháp	2603	12	56
Anh	1048	8	29
Đức	1009	5	28
Hà Lan	956	4	37
Italia	811	4	81
IMF	769	3	81
Nhật Bản	700	3	10
Khác	5844	26	31
Tổng	22.296	100	32

Nguồn: OECD 2003

Viện trợ song phương vào Gana là vì các lý do chính trị, chiến lược nhân văn và thương mại. Viện trợ song phương bắt nguồn từ các nhà tài trợ có tính truyền thống và tập trung ở các ngành và các hình thức mà các nhà tài trợ đó ưu đãi. Trong thập kỷ 1970, các nhà viện trợ quan trọng nhất ở Gana là Anh, Mỹ, Canada. Đầu thập kỷ 1980, Mỹ giảm xuống vị trí thứ hai, Nhật Bản vươn lên hàng đầu, tiếp theo là Canada, Đan Mạch, Pháp, Đức, Hà Lan, Tây Ban Nha, Anh. Lý do Nhật Bản tăng viện trợ cho Gana là do đất nước này

đạt được những tiến bộ trong khu vực châu Phi về cải cách kinh tế và dân chủ hóa. Nhật Bản tập trung viện trợ cho cơ sở hạ tầng (tàu thuyền đánh cá, đường cao tốc, cầu, hệ thống nước nông thôn, điện) và viện trợ lương thực. Mỹ viện trợ cho Gana chủ yếu là vì mục đích cải thiện dân chủ và cải cách kinh tế. Sau chiến tranh lạnh, Mỹ là nhà viện trợ song phương quan trọng cho Gana và châu Phi. Viện trợ của Mỹ là nhằm giảm xung đột khu vực và một số vấn đề liên quan đến cạnh tranh như ổn định tỷ giá, kim chế lạm phát...

Tại Uganda, viện trợ song phương bắt đầu tăng mạnh vào năm 1988, tăng gấp đôi vào năm 1987, đạt 83 triệu USD. Viện trợ này liên quan đến vấn đề thành lập chính phủ mới vào năm 1986 và thay đổi chính sách kinh tế giữa năm 1987. Viện trợ song phương chủ yếu dưới hình thức viện trợ tài chính, chiếm 85% tổng viện trợ trong giai đoạn 1980-1996. Trong thập kỷ 1990, viện trợ tài chính chiếm tới 89% tổng viện trợ song phương, còn lại là viện trợ phi tài chính. Viện trợ song phương tăng cả về quy mô, số tuyệt đối và số tương đối. Có 21 nước viện trợ chính cho Uganda kể từ năm 1986, gồm Anh, Mỹ, Đức, Italia, Đan Mạch, Thụy Điển, Hà Lan, Nhật Bản.

Tandania đã tiếp nhận hơn 50 nguồn viện trợ song phương. Các nước Bắc Âu là những nhà tài trợ chủ yếu cho đất nước này (chủ yếu là Thụy Điển, Phần Lan, Đan Mạch, Na Uy), chiếm trên 30% tổng nguồn viện trợ vào Tandania trong giai đoạn 1970-1996. Tiếp theo là Đức, Hà Lan (chiếm 20%), Canada, Mỹ, Anh mỗi nước chiếm khoảng 6%. Từ cuối thập kỷ 1980 đến nay, Italia và Nhật Bản là những nhà tài trợ mới cho Tandania.

c. Sự phối hợp viện trợ cho châu Phi

Cơ chế phối hợp viện trợ chủ yếu cho châu Phi gồm: +) Các hội nghị của Nhóm tư vấn của Ngân hàng Thế giới (Consultative Group - CG) và các hội nghị của các nhà tài trợ đa phương do các bộ trưởng của các nước hoặc của Ngân hàng Thế giới tiến hành; +) Chương trình đặc biệt về việc hỗ trợ cho châu Phi (Special Program of Assistance for Africa - SPA) và +) Câu lạc bộ Paris (Paris Club) nhằm giảm nợ cho các nước đang nặng nợ.

Sự phối hợp viện trợ được tiến hành mạnh mẽ ở nhiều nước trong thập kỷ 1990. Chính phủ các nước châu Phi đóng vai trò tích cực hơn (như ở Gana, Uganda) và sự phối hợp với các nhà tài trợ địa phương cũng ngày càng được nhấn mạnh. Các cuộc họp của CG được tiến hành nhiều

lần, kéo theo sự tham gia của cả tổng thống các nước, các quan chức địa phương, các tổ chức phi chính phủ (NGOs), quân chúng và các phương tiện truyền thông.

Tandania là một bằng chứng của sự thay đổi mối quan hệ giữa các nhà tài trợ và nước tiếp nhận. Các nhà tài trợ và chính phủ đã ký kết một danh sách các việc cần làm vào năm 1997, trong đó thống kê các lĩnh vực như thành lập Ban quản lý các hoạt động kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, các nhà tài trợ vẫn sẽ kiểm soát ở mức độ cao các khoản tiền của mình để đảm bảo các khoản tiền đó đến được các lĩnh vực ưu tiên mà họ đã đặt ra.

Ở Gana, Nhóm tư vấn (CG) của WB họp lần đầu tiên vào năm 1983 đã giúp đất nước này huy động được nguồn ngoại tệ lớn. Tại cuộc họp ở Viên (Áo) năm 1986, CG đã đưa ra Chương trình hành động Mitigate về chi phí xã hội cho sự điều chỉnh (PAMSCAD) nhằm giúp Gana quản lý hiệu quả hơn các nguồn tài trợ. Chương trình này đã thu hút được sự phối hợp tài chính từ các nhà tài trợ khác. WB đang phối hợp viện trợ trong các chương trình đầu tư theo ngành như đường xá, giáo dục, y tế. Liên hợp quốc cũng có sự phối hợp viện trợ với WB theo chương trình lập kế hoạch và thực hiện các chương trình viện trợ cho Gana.

Sự phối hợp viện trợ ở Uganda được tiến hành mạnh mẽ trong thập kỷ 1990. Hiện nay, tất cả sự phối hợp đều nằm trong tay Ủy ban liên lạc viện trợ của Bộ Tài chính kế hoạch và phát triển kinh tế (MFPED). Trước kia, có 5 đơn vị phối hợp của các bộ khác nhau, do vậy sự phối hợp viện trợ rất lỏng lẻo. Hơn nữa, năm 1995 Nghị viện Uganda đã thông qua Luật Vay nợ nước ngoài, trong đó giao trách nhiệm chủ yếu cho Bộ Tài chính. Điều này đã giúp củng cố nền tảng cho những nỗ lực phối hợp viện trợ của chính phủ. Quỹ hành động vì nghèo đói (PAF) cũng là một kênh giúp các nhà tài trợ hỗ trợ vốn hiệu quả hơn cho Uganda. Tất cả các dự án của chính phủ đều được phê chuẩn tại Ủy ban

phát triển. Quỹ MFPED sau đó sẽ xác định các nhà tài trợ tiềm năng cho các dự án được phê chuẩn. Sự phối hợp ngành thường được quản lý theo các bộ với các nhà tài trợ, trong đó Bộ Tài chính đóng vai trò tích cực. Nhóm tư vấn do WB làm chủ tọa thường làm việc 12-15 tháng, thảo luận về các chương trình cải cách, nguồn tài chính cần thiết cho các chủ đề: giảm nghèo, lĩnh vực xã hội, nợ, tham nhũng. Tháng 12 năm 1998, CG họp lần đầu tiên ở Kampala kéo theo 16 nhà tài trợ song phương và 18 nhà tài trợ đa phương tham gia.

4. Xu hướng mới của dòng viện trợ nước ngoài vào châu Phi

Để châu Phi có thể thực hiện tốt các mục tiêu tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo theo đúng tiến độ của Các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDGs) mà Liên hợp quốc đã đề ra, viện trợ nước ngoài vào châu Phi cần tiếp tục gia tăng cả về khối lượng lẫn hình thức, đồng thời phải tiếp tục giảm nợ cho châu Phi và cải thiện tình hình xuất khẩu của châu lục này. Sau sự sụt giảm vào thập kỷ 1990, viện trợ nước ngoài vào châu Phi bắt đầu có xu hướng gia tăng trong 3 năm gần đây mặc dù nợ nần của châu lục này cũng đang tiếp tục tăng lên. Trước tình hình ngày càng tụt hậu của châu Phi so với thế giới bên ngoài và trước những nỗ lực cải thiện tình hình kinh tế, chính trị, xã hội của nhiều nước châu Phi, thế giới đã có cách nhìn thân thiện và hợp tác hơn với châu lục này. Trong Hội nghị các quan chức chính phủ của WB và IMF về việc chuyển dịch các nguồn lực cho các nước đang phát triển, tổ chức ngày 17/4/2005, các nhà tài trợ đã cho rằng, cần phải tăng gấp đôi vốn ODA cho châu Phi, từ 25 tỷ USD hiện nay lên 50 tỷ USD trong 5 năm tới, đồng thời phải xoá 100% nợ cho những nước châu Phi nặng nợ và yêu cầu khẩn cấp các nước giàu xoá bỏ trợ cấp nông nghiệp tại nước mình và xoá bỏ rào cản thương mại cho các nước nghèo châu Phi.

Những cam kết sẽ gia tăng viện trợ cho châu Phi trong thời gian tới được nhiều

nhà tài trợ lớn trên thế giới hưởng ứng. Vào ngày 27/6/2002, các nhà lãnh đạo G-8 đã thực hiện Kế hoạch hành động châu Phi. Kế hoạch này nhằm tăng cường mối quan hệ hợp tác của các nước G-8 với châu Phi theo đúng nguyên tắc của chương trình Đối tác mới vì sự phát triển Châu Phi (NEPAD). Tại hội nghị G-8 tại Evian (Pháp) năm 2003, các nước G-8 đã bàn trở lại Kế hoạch hành động Châu Phi, với mục đích tăng cường viện trợ hơn nữa cho châu Phi trong các chiến dịch phòng chống dịch bệnh, ủng hộ Quỹ hỗ trợ toàn cầu phòng chống HIV/AIDS, lao phổi và sốt rét, giảm trợ cấp nông nghiệp, tăng năng lực ngăn ngừa nạn đói, tăng tính trong sáng của các giao dịch kinh tế liên quan đến nguồn tài nguyên... Trong kết luận của các Bộ trưởng Tài chính khối G-8 về sự phát triển, tổ chức tại Luân Đôn ngày 10-11/6/2005, nhóm G-8 cam kết sẽ tăng hiệu quả viện trợ, mức độ viện trợ và giảm nợ cho châu Phi đến năm 2015. Hầu hết các nước EU đã thống nhất nâng mức viện trợ ODA/GNP cho châu Phi lên ít nhất 0,7% vào năm 2015, gấp đôi mức ODA/GNP của EU trong giai đoạn hiện nay. Anh và Pháp công bố nâng mức viện trợ ODA/GNP cho châu Phi lên 0,7% vào năm 2012-2013, Đức và Italia cam kết sẽ đạt 0,51% vào năm 2010 và 0,7% vào năm 2015.

Mỹ là nhà tài trợ lớn nhất châu Phi cũng đang dự kiến tăng viện trợ cho châu lục này kể từ năm 2000. Trong kế hoạch viện trợ cho châu Phi giai đoạn 2000-2005, Mỹ đã cam kết tăng 56% viện trợ tính theo số lượng. Chính phủ Mỹ đã công bố Sáng kiến mới giúp đỡ sự phát triển của lục địa Đen vào năm 2005, hứa sẽ tăng viện trợ cho châu Phi trong 5 năm tiếp theo. Ngoài ra, Kế hoạch khẩn cấp của Tổng thống Bush trợ cấp cho nạn dịch AIDS (PEPFAR) hứa sẽ cung cấp 15 tỷ USD trong 5 năm tới để hỗ trợ Sáng kiến AIDS cho 15 nước, trong đó có 12 nước châu Phi, được đánh giá là một kế hoạch tốt. Kế hoạch Trợ cấp lương thực khẩn cấp của Mỹ đã đặt mục tiêu tăng 184% trợ cấp

lượng thực trong năm 2005 so với năm 2000 cho châu Phi.

Trong số những nhà tài trợ mới cho châu Phi, đáng chú ý nhất là Nhật Bản. Trong cơ cấu vốn ODA của Nhật Bản ra thế giới năm 2001, khu vực châu Á chiếm 56,6%, châu Phi 14,6%, châu Mỹ Latinh 9,9%, châu Âu 1,6%, Thái Bình Dương 1,4%, Trung Đông 0,6% và các khu vực khác 15,3%. Viện trợ tài chính chiếm tới 61,9% viện trợ của Nhật Bản vào châu Phi. Kể từ năm 1993 cho đến nay, Nhật Bản đã cung cấp trên 10 tỷ USD vốn ODA song phương cho châu Phi, trong 3 năm tới (2005-2008) Nhật Bản cam kết sẽ tăng gấp đôi viện trợ cho châu lục này. Nhật Bản cũng đề ra Sáng kiến "Sức khoẻ và sự phát triển", với mục tiêu trong 5 năm 2005-2010 sẽ trợ giúp 5 tỷ USD cho người dân các nước kém phát triển (trong đó phần lớn là người dân châu Phi) cải thiện điều kiện sức khoẻ. Nhật Bản tiếp tục tăng 500 triệu USD để trong những năm tiếp theo cho Quỹ toàn cầu phòng chống AIDS, lao phổi và sốt rét, trong đó châu Phi được hưởng 10 triệu USD để phòng chống sốt rét cho trẻ em. Tháng 3/2005, Nhật Bản đã trợ giúp 60 triệu USD cho 14 nước Tây Phi, Xu Đăng và Xômalì để ổn định tình hình chính trị và xã hội. Theo Hiệp ước hoà bình toàn vẹn giữa chính phủ Xu Đăng và Đảng Tự do nhân dân Xu Đăng, tháng 4/2005 Nhật Bản thông báo sẽ cung cấp trọn gói 100 triệu USD cho hai đảng phái này để lập lại hoà bình hoàn toàn cho Xu Đăng. Ngoài ra, Nhật Bản cũng sẽ tăng cường viện trợ các hoạt động khai thác mỏ ở các nước phụ thuộc nhiều vào tài nguyên như Xu Đăng, Angôla, Côngô theo Chính sách mới về mỏ được chính phủ Nhật Bản thông báo từ tháng 12 năm 2004. Hưởng ứng Cách mạng Xanh ở châu Phi và phát triển nông nghiệp, Nhật Bản cam kết sẽ tăng cường liên kết và hỗ trợ phát triển nông nghiệp, nông thôn, đường xá, thị trường nông nghiệp, công nghiệp địa phương, đô thị hoá... cho nhiều nước châu Phi trong giai đoạn tới.

Như vậy, những nỗ lực của cộng đồng quốc tế và các nhà tài trợ trong việc gia tăng viện trợ cho châu Phi trong thời gian tới đang mở ra cho châu Phi một tương lai sáng hơn trong việc tiếp nhận dòng vốn tài trợ từ bên ngoài phục vụ các mục tiêu chính sách của họ. Tuy nhiên, để đạt được những mục tiêu chủ yếu của dòng viện trợ là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và xoá bỏ đói nghèo cho châu Phi, khối lượng viện trợ 50 tỷ USD trong 5 năm tới là quá nhỏ bé so với những gì châu Phi đang cần. Hiện nay, châu lục này đang phải vật lộn rất khó khăn với nạn đói nghèo, dịch bệnh lan rộng, bất ổn định chính trị xã hội còn xảy ra ở nhiều nơi và tăng trưởng kinh tế còn trì trệ, lạc hậu ở nhiều nước. Tăng mạnh hơn nữa viện trợ nước ngoài so với dự kiến đặt ra hiện nay, đồng thời phải tìm kiếm những phương thức phân bổ viện trợ hợp lý và hiệu quả hơn cho từng nước là nhiệm vụ mà cả thế giới và các nhà tài trợ cần phải hướng tới mới có thể đưa châu Phi thoát khỏi tụt hậu và hội nhập hiệu quả với nền kinh tế toàn cầu.

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. *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.
5. The World Bank 1999, *Aid and Economy Reforms: Study on the 10 African Countries*, www.worldbank.org/
6. The World Bank, *African Development Indicators*, 2004.
7. Thông tấn xã Việt Nam, *Tài liệu tham khảo đặc biệt, Tin kinh tế hàng ngày*, 2004-2005.