



**BS ritgerð**  
**í hagfræði**

**Ábati þróunaraðstoðar**  
Samanburður á Suður-Kóreu og Nepal

Helga Soffía Guðjónsdóttir

Leiðbeinandi Sigurður Jóhannesson

Hagfræðideild

Júní 2014



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

**Ábati þróunaraðstoðar**  
***Samanburður á Suður-Kóreu og Nepal***

Helga Soffía Guðjónsdóttir

Lokaverkefni til BS-gráðu í hagfræði

Leiðbeinandi: Sigurður Jóhannesson

Hagfræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2014

Ábati þróunaraðstoðar.

Ritgerð þessi er 12 eininga lokaverkefni til BS prófs við Hagfræðideild,  
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands.

© 2014 Helga Soffía Guðjónsdóttir

Ritgerðina má ekki afrita nema með leyfi höfundar.

Prentun: Háskólaprent

Reykjavík, 2014

## Formáli

Ritgerðin *Ábati þróunaraðstoðar – Samanburður á Suður-Kóreu og Nepal* er 12 ECTS eininga lokaverkefni í B.S. námi við Hagfræðideild Háskóla Íslands. Leiðbeinandi verkefnisins var Sigurður Jóhannesson og ég vil þakka honum fyrir góða leiðsögn og gagnlegar ábendingar. Auk þess vil ég þakka Hrafnhildi Guðjónsdóttur, systur minni, fyrir yfirlestur og málfarsráðgjöf.

## Útdráttur

Skoðanir eru skiptar um ágæti þróunaraðstoðar þar sem fyrir liggur að oft fara miklir fjármunir forgörðum vegna mikillar spillingar og annarra vandamála í viðtökuríkjunum. Flest lönd eru þó hlynnt veitingu þróunaraðstoðar og hefur magn opinberrar aðstoðar aukist mikið síðustu ár, sérstaklega eftir tilkomu þúsaldarmarkmiða Sameinuðu þjóðanna sem kynnt voru til sögunnar árið 2000.

Í þessari ritgerð er gerð grein fyrir því í hverju þróunaraðstoð felst, hvaða ábata hún skilar og hvort aðstæður í viðtökuríkinu hafi áhrif á ábata þróunaraðstoðar. Í þessu sambandi er borin saman saga þróunaraðstoðar í Suður-Kóreu og Nepal. Farið er yfir helstu tímabil þar sem þróunaraðstoð spilaði stóran þátt í efnahags- og atvinnulífi þjóðanna og rakið er hvaðan og í hvaða mynd aðstoðin barst. Þá er gerð grein fyrir mati fræðimanna á virkni þróunaraðstoðar í löndunum tveimur auk þess sem rakin er staða efnahags- og atvinnulífs þeirra í dag.

## Efnisyfirlit

Formáli .....	4
Útdráttur .....	5
Efnisyfirlit .....	6
Myndaskrá .....	8
Töfluskrá.....	8
1 Inngangur.....	9
2 Þróunaraðstoð .....	10
2.1 Opnber þróunaraðstoð.....	10
3 Alþjóðastofnanir .....	12
4 Forsendur þróunaraðstoðar .....	14
4.1 Þróunaraðstoð hefur áður skilað árangri .....	14
4.2 Fátæktargildran .....	15
5 Hvert fer þróunaraðstoðin?.....	18
5.1 Þróunaraðstoð veitt með skilyrðum .....	19
5.2 Áhrif spillingar .....	20
6 Saga Suður-Kóreu og þróunaraðstoðar hennar .....	22
6.1 Efnahags- og atvinnulíf eftir síðari heimsstyrjöldina.....	22
6.2 Efnahags- og atvinnulíf eftir kóreustríðið .....	23
6.3 Efnahags- og atvinnulíf undir stjórn Park.....	24
6.3.1 Hagvöxtur í kjölfar efnahagsáætlunar Park .....	26
6.4 Aðstoð, lán og fjárfesting .....	27
6.4.1 Bein erlend fjárfesting.....	29
6.5 Hvaðan og í hvaða mynd aðstoðin barst.....	29
6.5.1 Neyðaraðstoð á árunum 1945 til 1952 .....	30
6.5.2 Aðstoð til enduruppbyggingar á árunum 1953 til 1961.....	31

6.5.3	Þróunaraðstoð á árunum 1962 til 1971.....	31
6.6	Rannsóknir á virkni þróunaraðstoðar.....	32
6.7	Staða efnahags- og atvinnulífs í dag.....	34
7	Saga Nepal og þróunaraðstoðar landsins.....	35
7.1	Opinber þróunaraðstoð í Nepal .....	36
7.2	Hlutverk opinberrar þróunaraðstoðar í Nepal .....	37
7.3	Hagvöxtur og opinber þróunaraðstoð .....	38
7.4	Rannsókn á virkni þróunaraðstoðar í Nepal.....	39
7.5	Núverandi áskoranir .....	40
7.6	Staða opinberrar þróunaraðstoðar í dag .....	41
8	Samanburður á Suður-Kóreu og Nepal.....	43
9	Lokaorð .....	46
	Heimildaskrá .....	48

## Myndaskrá

Mynd 1. Opinber þróunaraðstoð árin 2004 til 2013. ....	11
Mynd 2. Heildar opinber þróunaraðstoð, tvíhliða aðstoð og marghliða aðstoð frá öllum gjafríkjum. ....	12
Mynd 3. Vísitala spillingar árið 2013. ....	21
Mynd 4. Árlegur vöxtur vergrar landsframleiðslu í prósentum árin 1961 til 1971. ....	25
Mynd 5. Verg þjóðarframleiðsla í milljörðum dollara árin 1961 til 1989 á verðlagi hvers árs. ....	26
Mynd 6. Þróunaraðstoð sem hlutfall af vergum þjóðartekjum árin 1961 til 1974. ....	28
Mynd 7. Þegin þróunaraðstoð í milljónum dollara á verðlagi ársins 2011 í Nepal og Suður-Kóreu.....	43
Mynd 8. Verg landsframleiðsla á mann í Suður-Kóreu, Nepal og Íslandi í kaupmáttardollurum ársins 2005.....	44

## Töfluskrá

Tafla 1. Þróunaraðstoð sem prósentu af útgjöldum til þróunar. ....	37
Tafla 2. Vaxtastig heildar vergrar landsframleiðslu og á mann frá 1970 til 2003. ....	38
Tafla 3. Heildaraðstoð, tvíhliða aðstoð og aðstoð í formi styrkja til Nepal frá 1960 til 2002.....	39
Tafla 4. VLF á mann í PPP dollurum í Suður-Kóreu og Nepal sem hlutfall af VLF á mann í PPP dollurum á Íslandi.....	45



## 1 Inngangur

Skoðanir eru skiptar um ágæti þróunaraðstoðar þar sem fyrir liggur að oft fara miklir fjármunir forgörðum vegna mikillar spillingar og annarra vandamála í viðtökuríkjunum. Flest lönd eru þó hlynnt veitingu þróunaraðstoðar og hefur magn opinberrar aðstoðar aukist mikið síðustu ár, sérstaklega eftir tilkomu þúsaldarmarkmiða Sameinuðu þjóðanna sem kynnt voru til sögunnar árið 2000.

Viðfangsefni þessarar ritgerðar er gera grein fyrir því í hverju þróunaraðstoð felst og hvaða ábata hún skilar. Þá verður leitast við að gera grein fyrir því hvort aðstæður í viðtökuríki hafi áhrif á það hvaða ábata aðstoðin skilar. Til að varpa skýrara ljósi á þetta verður borin saman saga þróunaraðstoðar í Suður-Kóreu og Nepal.

Í upphafi ritgerðar verður þróunaraðstoð skilgreind og greint frá því hvað felst í slíkri aðstoð. Verður um það fjallað í öðrum kafla.

Í þriðja til fimmta kafla verður gerð grein fyrir þeim alþjóðastofnunum sem sjá um úthlutun aðstoðarinnar sem og forsendum að baki veitingu hennar. Auk þess verður gerð grein fyrir því hvert aðstoðin fer og hvaða þættir hafa áhrif á þá ákvörðun.

Í sjötta kafla verður saga þróunaraðstoðar í Suður-Kóreu tekin fyrir. Farið verður yfir helstu tímabil þar sem þróunaraðstoð spilaði stóran þátt í efnahags- og atvinnulífi þjóðarinnar auk þess sem rakið verður hvaðan og í hvaða mynd aðstoðin barst. Þá verður leitast við að gera grein fyrir mati fræðimanna á virkni þróunaraðstoðar í landinu auk þess sem rakin verður staða efnahags- og atvinnulífs Suður-Kóreu í dag.

Í sjöunda kafla verður gerð grein fyrir sögu þróunaraðstoðar í Nepal. Þar verður hlutverk opinberrar þróunaraðstoðar rakið og gerð grein fyrir áhrifum hennar á hagvöxt þjóðarinnar. Þá verður greint frá rannsókn á virkni þróunaraðstoðar þar í landi sem og þeim áskorunum sem Nepal stendur frammi fyrir í dag.

Í áttunda kafla verður gerður samanburður á Suður-Kóreu og Nepal hvað varðar stöðu þjóðanna við upphaf þróunaraðstoðar, virkni aðstoðarinnar og stöðu þeirra í dag.

Að lokum verður efni ritgerðarinnar dregið saman í lokaorðum.

## 2 Þróunaraðstoð

Erlendri aðstoð má skipta í tvo flokka. Annars vegar mannúðaraðstoð og hins vegar þróunaraðstoð. Framlög til mannúðaraðstoðar eru yfirleitt veitt til skamms tíma eftir náttúruhamfarir, stríð eða önnur áföll. Þá eru brýnustu nauðsynjar útvegaðar til að aðstoða við uppbyggingu og til að auðvelda íbúum að taka upp fyrri lifnaðarhætti. Margt felst hin vegar í þróunaraðstoð en hana má skilgreina sem tekjutilfærslu frá fólki í einu landi til annars. Markmið þróunaraðstoðar er að auka hagvöxt í viðkomandi þróunarlandi og minnka fátækt til frambúðar (WHO, e.d.).

### 2.1 Opinber þróunaraðstoð

Eftir seinni heimsstyrjöldina kviknaði mikill vilji meðal þjóða í Evrópu til að auka samvinnu sín á milli, einkum á sviði efnahagsmála. Afrakstur þeirrar samstarfsviðleitni var samkomulag margra þjóða í Vestur-Evrópu um stofnun evrópskra samtaka á sviði efnahagsmála árið 1948, OEEC (e. Organisation for European Economic Co-operation) (Stefán Már Stefánsson, 2000). Þá gengu samtökin meðal annars út á að aðstoða við framkvæmd Marshall áætlunarinnar í Evrópu eftir seinni heimsstyrjöldina en voru síðar opnuð fyrir ríki utan Evrópu og tók þá upp núverandi nafn, OECD (e. Organisation for Economic Co-operation and Development), árið 1961 (OECD, e.d.-a). Í dag eru 34 lönd meðlimir OECD og eru markmið þeirra að mynda stefnumál sem ætluð eru til að bæta efnahagslega og félagslega velferð fólks um allan heim (OECD, e.d.-b).

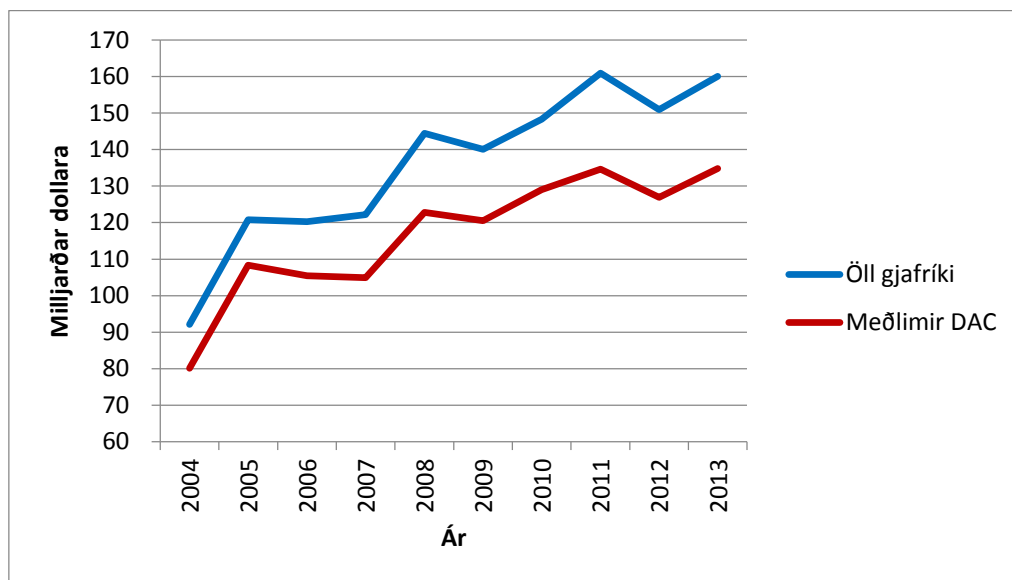
DAC (e. Development Assistance Committee) er þróunaraðstoðarnefnd rekin undir OECD. Af 34 löndum innan OECD eru 29 þeirra meðlimir DAC í dag. DAC er leiðandi alþjóðlegur vettvangur fyrir veitendur tvíhliða aðstoðar sem hefur það að markmiði að efla þróunarsamvinnu og fylgjast með flæði aðstoðar til þróunarlanda. Lönd geta gengið í DAC ef þau uppfylla eftirfarandi skilyrði:

- Hafa tekið upp viðeigandi aðferðir, reglur og form stofnana til þróunarsamvinnu.
- Hafa samþykkt viðmiðin hvað varðar veitingu þróunaraðstoðar (0,20% af VÞF eða yfir 100 milljónir Bandaríkjadollara).
- Hafa komið upp góðu eftirlits og matskerfi (OECD, e.d.-c).

DAC skilgreinir opinbera þróunaraðstoð sem flæði til landa og svæða sem eru á lista DAC yfir þróunarlönd og til marghliða þróunarstofnana sem sjá um dreifingu þróunaraðstoðar. Til að falla undir skilgreininguna sem opinber aðstoð þarf flæðið að hafa það að markmiði að stuðla að þróun og velferð í þróunarlandinu. Flæðið getur meðal annars falist í fjármagni, tæknilegri aðstoð og vöruafhendingu sem ekki þarf að endurgreiða. Lán geta líka talist með ef vextir þeirra eru lægri en markaðsvextir og greiðslutíminn lengri en á almennum viðskiptabankalánum eða ef fjórðungshluti þeirra er í formi styrks. Flæði til einstaklinga sem og hernaðarleg aðstoð falla hins vegar ekki undir opinbera þróunaraðstoð (OECD, 2008).

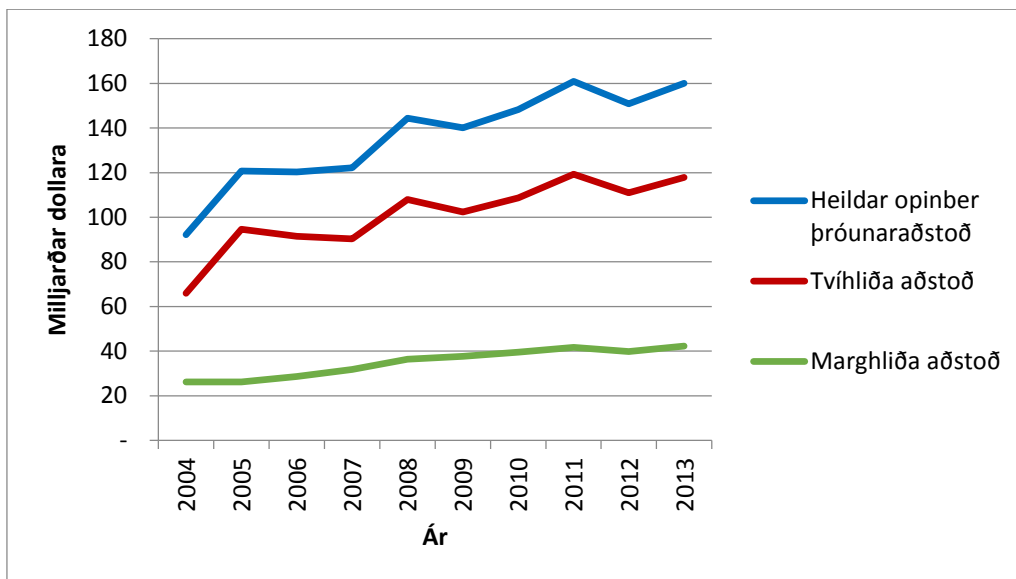
Opinber þróunaraðstoð getur verið í formi tvíhliða (e. bilateral) og marghliða (e. multilateral) aðstoðar. Tvíhliða aðstoð felur í sér að gjafríki veitir fjármagn beint til viðtökuríkis milliliðalaust. Við marghliða aðstoð veitir hins vegar gjafríkið fjárveitinguna til alþjóðlegra samtaka eins og Sameinuðu þjóðanna eða Alþjóðabankans sem sjá svo um dreifingu aðstoðarinnar (Iceida, e.d.).

Samkvæmt gögnum frá OECD, sem sjá má á mynd 1, hefur opinber þróunaraðstoð aukist síðustu ár og nam heildar opinber aðstoðin rúmum 160 milljörðum dollara árið 2013. Tæplega 135 milljarðar dollara af þeirri upphæð komu frá aðildarlöndum DAC.



Mynd 1. Opinber þróunaraðstoð árin 2004 til 2013. Heimild: OECD, 2013.

Á mynd 2 má sjá samkvæmt gögnum frá OECD að meirihluti opinberrar þróunaraðstoðar frá árinu 2004 hefur verið í formi tvíhliða aðstoðar. Hlutfall tvíhliða aðstoðar á árunum 2004 til 2013 hefur verið u.þ.b. 75% af allri opinberri þróunaraðstoð.



Mynd 2. Heildar opinber þróunaraðstoð, tvíhliða aðstoð og marghliða aðstoð frá öllum gjafiríkjum.  
Heimild: OECD, 2013.

### 3 Alþjóðastofnanir

Alþjóðastofnanir eru byggðar upp af ríkisstjórnnum aðildaríkja, sem sameiginlega fara með stjórn þeirra og eru aðal uppspretta fjármagns þeirra. Stofnanirnar sjá svo um úthlutun marghliða aðstoðar til þeirra þróunarlanda sem þurfa á henni að halda. Marghliða aðstoð hefur ýmsa kosti umfram tvíhliða aðstoð. Hún er almennt talin ópólitískari sem ætti að hvetja til alþjóðlegrar samvinnu frekar en að viðskiptahagsmunir gjafaríkja komist að. Sameiginlegt fjármagn frá mörgum löndum gerir það að verkum að hægt er að framkvæma stærri verkefni sem eitt land myndi ekki ráða við með tvíhliða aðstoð. Að auki hjálpar hún til við að samræma aðgerðir gjafaríkja og draga þannig úr álagi hvers og eins ríkis (Aid/Watch, 2010). Helstu alþjóðastofnanirnar sem standa að úthlutun marghliða aðstoðar eru Alþjóðabankinn (e. World Bank), Alþjóðagjalddeyrissjóðurinn (e. International Monetary Fund) og Sameinuðu þjóðirnar (e. United Nations). Þessar stofnanir standa allar frammi fyrir mismunandi markmiðum sem stuðla þó öll að bættum lífskjörum í heiminum.

Alþjóðabankinn og Alþjóðagjalddeyrissjóðurinn eru systurstofnanir með sömu aðildarríki sem settar voru á stofn eftir síðari heimsstyrjöldina til að endurskipuleggja

fjármálakerfi heimsins og tryggja heilbrigð viðskipti milli þjóða. Alþjóðbankinn einbeittir sér aðallega að því að veita langtímalán til landa með meðaltekjur og þeirra lágtekjulanda sem þó hafa lánshæfismat en einnig að því að veita vaxtalaus lán (e. credits) og styrki til ríkisstjórna fátækustu landanna (World Bank, 2014). Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn gegnir þremur meginverkefnum en þau eru eftirlit, tæknileg aðstoð og lán á fjármagni til aðildarríkja. Sjóðurinn veitir auk þess lán á hagstæðum kjörum til lágtekjulanda til að hjálpa þeim að þróa hagkerfi sín og minnka fátækt (IMF, e.d.).

Samkvæmt stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna er tilgangur þeirra fjórþættur, þ.e. að viðhalda friði og öryggi í heiminum; að stuðla að vinsamlegum samskiptum milli þjóða; að taka þátt í lausn alþjóðlegra vandamála eins og hungurs, sjúkdóma og mannréttinda; að vera samráðsvettvangur þjóða (Félag Sameinuðu þjóðanna, e.d.-a). Árið 2000 á svokölluðum þúsaldarfundi þeirra voru samþykkt átta þúsaldarmarkmið í þróunarmálum. Þau eru eftirfarandi:

- Eyða fátækt og hungri.
- Tryggja að öll börn njóti grunnskólamenntunar.
- Vinna að jafnrétti kynjanna og styrkja frumkvæðisrétt kvenna.
- Lækka dánartíðni barna.
- Vinna að bættu heilsufari kvenna.
- Berjast gegn alnæmi, malaríu og öðrum sjúkdómum sem ógna mannkyninu.
- Vinna að sjálfbærri þróun.
- Styrkja hnattræna samvinnu um þróun (Félag Sameinuðu þjóðanna, e.d.-b).

Stefnt er að því fyrir árið 2015 að búið verði að ná mælanlegum árangri á þessum markmiðum eins og að tryggja að bæði drengir og stúlkur ljúki grunnskólanámi. Auk þess er stefnt að því að fækka því fólki um helming á tímabilinu 1990 til 2015 sem býr við örbirgð og þjáist af hungri, lækka dánartíðni barna undir fimm ára um tvo þriðju og lækka dánartíðni vegna barnsburðar um þriðja fjórðu á sama tímabili (Félag Sameinuðu þjóðanna, e.d.-b).

## 4 Forsendur þróunaraðstoðar

Forsendur þróunaraðstoðar eru m.a. þær að viðkomandi þróunarland sé fast í svokallaðri fátæktargildru sem það þurfi hjálp með að komast upp úr og að aðstoðin komi til með að ýta undir hagvöxt í því landi. Þróunaraðstoðin er því veitt með það í huga að hún hafi áður skilað árangri og vonast er til þess að hún geri það aftur með því að auka hagvöxt og minnka fátækt í þeim löndum sem þiggja hana.

Margir deila þó um þessar forsendur og telja þær brostnar þar sem oft reynist erfitt að finna jákvætt samband þróunaraðstoðar og hagvaxtar en auk þess hafa margir gagnrýnt kenninguna um fátæktargildruna. Þá hefur verið litið til þess að mörg þróunarlönd virðast ekki sýna miklar framfarir þrátt fyrir að hafa þegið þróunaraðstoð síðustu áratugi.

### 4.1 Þróunaraðstoð hefur áður skilað árangri

Segja má að þróunaraðstoð hafi formlega hafist með Marshall aðstoðinni svokölluðu eftir seinni heimsstyrjöldina. Hún á upptök sín að rekja til ræðu sem þáverandi utanríkisráðherra Bandaríkjanna, George Marshall, hélt við Harvard háskóla þann 5. júní 1947. Þar fjallaði hann um það slæma ástand sem ríkti í evrópska efnahagskerfinu eftir seinni heimsstyrjöldina. Hann benti á að skortur væri á mörgum hráefnum svo útflutningur væri að leggjast niður og að stór hluti íbúa byggi við matarskort og jafnvel hungur. Hann talaði um að honum fyndist ekki aðeins nauðsynlegt heldur rökrétt að Bandaríkin myndu gera allt sem þau mögulega gætu til að hjálpa til við uppbyggingu á heilbrigðu hagkerfi. Án þess væri ekki hægt að ná fram pólitískum stöðugleika og friði í heiminum (Sanford, 1982).

Í apríl árið 1948 var Viðreisnaráætlun Evrópu (e. European Recovery Program) samþykkt með undirritun forseta Bandaríkjanna, Harry S Truman. Áætlunin stóð yfir í um fjögur ár, eða til ársins 1952, og veittu Bandaríkin á þessu tímabili yfir 13,3 milljarða dollara í styrki og ódýr lán til 16 ríkja í Vestur-Evrópu. Fjárhæðin nam um 1,2% af vergri landsframleiðslu Bandaríkjanna á hverju ári. Beinir styrkir voru um 89% af heildarupphæðinni en lán á ívilnandi vöxtum voru um 11%. Þetta tímabil markar eitt hraðasta hagvaxtarskeið í Evrópu fyrr og síðar. Iðnaðarframleiðsla í Vestur-Evrópu jókst um 35% og landbúnaðarframleiðsla náði hærra stigi en það var á fyrir stríð. Verg

landsframleiðsla í Evrópu jókst einnig mikið eða úr 119,6 milljörðum dollara árið 1947 í um 159 milljarða árið 1951 (GMF, e.d.).

Því hefur hins vegar verið haldið fram að miklar framfarir í Vestur-Evrópu á þessum árum séu ekki Marshall áætluninni að þakka og því sé ekki hægt að búast við því að þróunaraðstoð muni leiða til aukins hagvaxtar í þróunarlöndum á þeim grundvelli að slíkt hafi tekist áður.

Bandaríski hagfræðingurinn Doug Bandow telur t.d. að engin sannfærandi rök séu fyrir því að Marshall áætlunin hafi ollið þessum mikla vexti í Evrópu. Sem dæmi nefnir hann að aðstoðin frá Bandaríkjunum hafi aldrei farið yfir 5% af VLF þeirra landa sem þáðu aðstoðina og því hafi aðstoðin verið lítil samanborið við þann vöxt sem varð í löndunum. Þar að auki bendir hann á að efnahagsbati landanna stemmi ekki við þann tíma sem aðstoðin barst. Frakkland, Þýskaland og Ítalía tóku að vaxa fyrir upphaf aðstoðarinnar, á meðan Austurríki og Grikkland uxu mest undir lok hennar. Bretland, sem var stærsti þegi Marshall aðstoðarinnar, var hins vegar með minnsta vöxtinn. Bandow telur að þær stefnubreytingar sem áttu sér stað í Evrópu, s.s. afnám viðskiptabanns í Þýskalandi, hafi skipt mun meira máli heldur en aðstoðin hvað varðar vöxt í löndunum (Bandow, 1997).

Sænski hagfræðingurinn Svenson benti á í einni ritgerð sinni að árangur Marshall áætlunarinnar megi að miklu leyti rekja til landanna sjálfra sem þáðu aðstoðina. Ólíkt flestum öðrum löndum sem hafa þegið þróunaraðstoð síðustu áratugi höfðu lönd Vestur-Evrópu mikla yfirburði í að nota aðstoðina á skilvirkan hátt. Þessi lönd bjuggu yfir miklum fjölda af menntuðu starfsfólki, stjórnendum og frumkvöðlum en einnig góðu laga- og fjármálaumhverfi. Gjafahliðin gæti líka hafa skipt miklu máli. Þiggjendur Marshall aðstoðarinnar þurftu aðeins að takast á við einn gjafa á meðan flest þróunarlönd í dag taka við framlögum frá hinum ýmsu tvíhliða, marghliða og frjálsu félagasamtökum á vegum þróunaraðstoðar (Svenson, 2006).

## **4.2 Fátæktargildran**

Hagfræðingurinn Richard Nelson kom fyrstur fram með stærðfræðilega kenningu um fátæktargildruna árið 1956. Hann sýndi fram á að vanþróuð lönd væru föst í jafnvægi þar sem tekjur á mann, fjárfesting og sparnaður væri lágur. Hann taldi að tekjuaukning á mann myndi leiða til aukinnar fólksfjölgunar sem þannig myndi þrýsta tekjum á mann

aftur niður í fyrra horf. Því væru hagkerfin föst í fátæktargildru sem myndi ekki losna nema hlutfall tekna á mann ykist meira en hlutfall fólksfjölgunar (Nelson, 1956).

Í dag má segja að einn helsti talsmaður þróunaraðstoðar og fátæktargildrunnar sé hagfræðingurinn Jeffrey Sachs. Hann skýrir frá því í bók sinni *The end of poverty* að fátækustu löndin þurfi að nota allt sitt fjármagn, og jafnvel meira, aðeins til þess að lifa af og því gefist ekki svigrúm til þess að spara til framtíðar. Þau hafi því tilhneigingu til að festast í fátæktargildru með lágan eða neikvæðan vöxt þar sem þau eru of fátæk til að mynda sparnað sem er þeim nauðsynlegur til fjárfestingar og hagvaxtar sem þau þurfa til þess að komast upp úr fátæktinni (Sachs, 2005).

Í öðru riti eftir Sachs sem nefnist *Ending Africa's Poverty Trap* skoðar hann, ásamt vinnuhópi Þúsaldarmarkmiða Sameinuðu þjóðanna, hvers vegna Afríka standi enn svo illa þegar kemur að þróun og hagvexti. Hann telur lönd í Afríku sunnan Sahara (e. sub-Saharan Africa) þau líklegustu til að lenda í fátæktargildrunni og nefnir þar fimm ástæður fyrir því:

- Há flutningsgjöld og litlir markaðir.
- Lág framleiðni í landbúnaði.
- Há tíðni sjúkdóma.
- Slæmar stjórn málaaðstæður.
- Hægar tækni framfarir (Sachs o.fl., 2004).

Sachs telur að þó að stefnu- og stjórnarfarsbreytingar yrðu gerðar í löndunum myndi það ekki duga til að koma þeim upp úr gildrunni. Mikil fátækt í Afríku leiðir til lágs sparnaðarhlutfalls, sem leiðir svo af sér lágan eða neikvæðan hagvöxt. Ekki er hægt að bæta upp þennan lága sparnað með innflæði erlends fjármagns í formi beinna erlendra fjárfestinga þar sem mannauður og uppbygging í hagkerfinu eru slæm og aftra slíku innflæði. Sachs telur að í þessari stöðu geti löndin lítið sem ekkert gert sjálf til að koma sér úr fátæktargildrunni og þörf sé á svokölluðum þrýstingsáhrifum (e. big push). Þrýstingsáhrifin voru fyrst kynnt árið 1943 af hagfræðingnum Paul Rosenstein-Rodan en þau fela í sér að stórfelld fjárfesting í öllum geirum lands samtímis komi af stað iðnvæðingu í landinu. Með þessari auknu fjárfestingu í formi opinberrar þróunaraðstoðar gæti Afríka komist yfir þann þröskuld sem aftrar henni frá því að ná sér



upp úr fátæktargildrunni og ná takmarki þúsaldarmarkmiðanna. Ef aðstoðin er ekki nógu mikil eða langlíf mun hún ekki hafa nein áhrif þar sem hröð fólksfjölgun mun hafa of mikið mótvægi (Sachs o.fl., 2004).

Ekki eru þó allir sammála kenningunni um fátæktargildruna og telja lönd ekki vera hjálparvana í þessum aðstæðum þó þau hafi ekki vaxið upp úr fátækt. Kraay og Raddatz, hagfræðingar hjá Alþjóðabankanum, könnuðu helstu forsendurnar sem taldar eru skapa fátæktargildruna, lítinn sparnað og lága framleiðni. Þeir komust að því að þó að sparnaður og framleiðni aukist greinilega með auknu tekjustigi gerist það ekki á þann ólínulega hátt sem þarf til að viðhalda þessu lága stöðuga jafnvægi sem felst í fátæktargildrunni. Að auki bentu þeir á að þó að mikið væri til af fræðilegum módelum sem sýndu fram á tilvist fátæktargildrunnar þá vantaði raunveruleg gögn þeim til stuðnings. Þeir neituðu því ekki að þróunaraðstoð hefði áhrif á hagvöxt en gátu ekki fundið neinar sannanir um tilvist þrýstingsáhrifanna eða fátæktargildrunnar (Kraay og Raddatz, 2007).

Í bók sinni *The White Man's Burden* finnur hagfræðingurinn William Easterly heldur engar sannanir fyrir tilvist fátæktargildrunnar. Hann segir að goðsögnin um fátæktargildruna hafi komið þróunaraðstoð af stað á fimmta áratug síðustu aldar og sé enn ástæða hennar í dag. Hann framkvæmdi rannsókn þar sem hann bar saman hagvöxt 137 landa á árunum 1950-2001. Í henni flokkaði hann löndin í fimm hópa eftir tekjum á mann árið 1950. Hann komst að því að fátækasti fimmtungurinn var með 1,6% meðalhagvöxt á mann á ári næstu fimm áratugi á meðan öll hin löndin voru með 1,7% meðalhagvöxt á mann á ári. Þar með gat hann hafnað þeirri tilgátu að hagvöxtur fátækasta hópsins í heild hafi ekki verið neinn, þó það hafi mögulega gerst í stökum löndum (Easterly, 2006).

Easterly skoðaði einnig nánar úrtakið af fátækustu löndunum með tilliti til þróunaraðstoðar. Hann skipti þeim upp í tvo hópa, þau sem fengu þróunaraðstoð yfir meðallagi og þau sem fengu aðstoð undir meðallagi á tímabilinu 1950-2001. Enginn marktækur munur virtist vera á þessum hópum en þeir viðhéldu báðir sama hagvexti og tekjum á mann með eða án þróunaraðstoðar (Easterly, 2006).

Hann segir þó að það sé möguleiki á að einhver lönd séu í fátæktargildru en vill ekki samþykkja að meðal fátæka landið (e. the average poor country) sé það. Hann nefnir að

aðrar gildir séu mögulega til, s.s. að lönd séu föst þar sem þau eigi erfitt með af afla sér aukinnar kunnáttu. Hann hafnar því ekki tilgátunni um að engar gildir séu til yfir höfuð en hann hafnar þeirri tilgátu sem notuð er sem forsenda þróunaraðstoðar, að lönd komi ekki til með að vaxa úr fátækt án ytri aðstoðar (Easterly, 2006).

## 5 Hvert fer þróunaraðstoðin?

Eins og áður hefur komið fram er hugsunin á bak við veitingu þróunaraðstoðar að auka hagvöxt og minnka fátækt til frambúðar í þeim löndum sem mest þurfa á að halda. Þetta virðist hins vegar ekki alltaf vera raunin þegar úthlutun þróunaraðstoðar er skoðuð nánar.

Hagfræðingarnir Alesina og Dollar komust að því með rannsóknum að úthlutun þróunaraðstoðar stjórnaðist mun meira af pólitískum samböndum og öðrum hagsmunum gjafiríkja en efnahagslegum þörfum landanna sem þáðu hana. Þættirnir sem þeir töldu ákvarða flæði aðstoðar að mestu leyti voru nýlenduástæður og pólitísk bandalög. Þó fundu þeir út að mikill munur var á milli gjafiríkja og ástæður sem lágu á baki aðstoðarinnar voru mismunandi. Norðurlöndin virtust t.d. frekar bregðast við réttum hvötum s.s. tekjustigi og stofnanaumhverfi í viðtökuríkjum. Önnur lönd eins og Bandaríkin, Frakkland og Japan, sem eru þrjú af fimm stærstu gjöfum þróunaraðstoðar ásamt Þýskalandi og Bretlandi, virtust hafa aðrar ástæður að baki fjárveitingu sinni. Bandaríkin veittu stóran hluta aðstoðar sinnar til fárra mið-Austurlanda. Frakkland virtist aðeins gefa til fyrirverandi nýlenda sem voru tengd þeim pólitískum böndum án þess að horfa til annarra þátta s.s. fátæktarmarkna og pólitískrar og efnahagslegar stöðu landanna. Þróunaraðstoð frá Japan virtist hafa mikla fylgni við atkvæðakosningu Sameinuðu þjóðanna, þ.e. þau lönd sem kusu í takt við Japan fengu meiri aðstoð (Alesina og Dollar, 2000).

Fleiri hafa komist að svipuðum niðurstöðum um úthlutun þróunaraðstoðar. Frönsku hagfræðingarnir Berthélemi og Tichit skoðuðu úthlutun tvíhliða aðstoðar yfir tvo áratugi frá árinu 1980. Þeir komust einnig að því að nýlenduáhrifin væru sterk en hefðu þó farið minnkandi yfir tímabilið. Viðskiptaáhrif og hagsmunir vegna þeirra urðu aftur á mót

sterkari eftir því sem leið á, einkum hjá minni gjafríkjum, að undanskildu Japan sem virtist leggja mikla áherslu á hagsmuni sína í viðskiptum (Berthélemi og Tichit, 2004).

Hagfræðingurinn Balla og stjórnmálafræðingurinn Reinhardt könnuðu það svo hvort átök hefðu áhrif á úthlutun aðstoðar. Þær vildu meina að fyrri niðurstöður gæfu ekki nógu góða mynd af úthlutun aðstoðar og komust að því að allir gjafar byggðu úthlutun sína án undantekninga á þróunaraðstoð á einhverjum tímavarki á átökum og átakasvæðum í þróunarlöndunum. Flest lönd í Norður-Evrópu og Bandaríkin væru t.d. líklegri til að veita þróunaraðstoð til landa sem búa við átök eða liggja að löndum þar sem átök eiga sér stað. Danmörk, Írland og Japan auki öll við þróunaraðstoð til landa sem sem búa við nálæg átök en dragi úr aðstoð til landa sem búa við átök. Kanada, Frakkland, Spánn, Bretland o.fl. dragi hins vegar úr þróunaraðstoð í báðum tilfellum (Balla og Reinhardt, 2008).

### **5.1 Þróunaraðstoð veitt með skilyrðum**

Tíðkast hefur að tvíhliða þróunaraðstoð sé stundum veitt með ákveðnum skilyrðum um góða hagstjórn og gott hagskipulag, frekar en að afhenda fjármagn eða afurðir skilmálalaust. Margir telja að þannig nýtist aðstoðin betur og skili mestum árangri þar sem fjármunirnir fara ekki forgörðum í óþörf verkefni (Þorvaldur Gylfason, 2004). Þetta verður þó að ef veita á aðstoð með skilyrðum þarf samstarfið að miðast af þörfum viðtökulandsins. Mörg dæmi hafa verið um að þróuð lönd hafi gefið vanþróaðri löndum tæki og tól eða byggt sjúkrahús og verksmiðjur en notað til þess eigin framleiðslu og mannauð. Svo þegar uppbyggingu var lokið höfðu viðtökulöndin hvorki kunnáttu né mannauð til að nýta sér þau (Sighvatur Björgvinsson, 2001). Einnig má nefna dæmi frá tímabili kalda stríðsins en þá höfðu Bandaríkin og Sovétríkin tilhneigingu til að veita þróunaraðstoð með skilyrðum sem stuðluðu að þeirra eigin hagsmunum. Þau veittu aðallega þeim löndum aðstoð sem féllust á að veita þeim pólitískan stuðning og hersetu í landi sínu en minnkuðu á sama tíma aðstoð til andstæðinganna. (Lundborg, 1998).

Hagfræðingurinn Martens flokkar í einni grein sinni skilyrta þróunaraðstoð í tvo flokka, aðfangaskilyrði (e. input conditionality) og afrakstursskilyrði (e. output conditionality). Með aðfangaskilyrðum skuldbindur landið sem þiggur aðstoðina sig til þess að eyða hluta upphæðarinnar í aðföng eða þjónustu frá gjafríkinu. Þannig eignast gjafríkið í raun hlut af verkefninu. Með afrakstursskilyrðum skuldbindur landið sem

þiggur aðstoðina sig hins vegar til að sýna ákveðnar framfarir eða breytingar, t.d. hvað varðar stefnubreytingar eða stofnanaumhverfi. Frá níunda áratug síðustu aldar hefur ekki borið jafn mikið á aðfangaskilyrðunum og afrakstursskilyrðunum, en nýverið hefur stefnan verið tekin lengra í átt frá skilyrðum og í átt til samstarfs við þróunarlöndin og sameiginlegs eignarhalds þeirra á verkefnum (Martens, 2005).

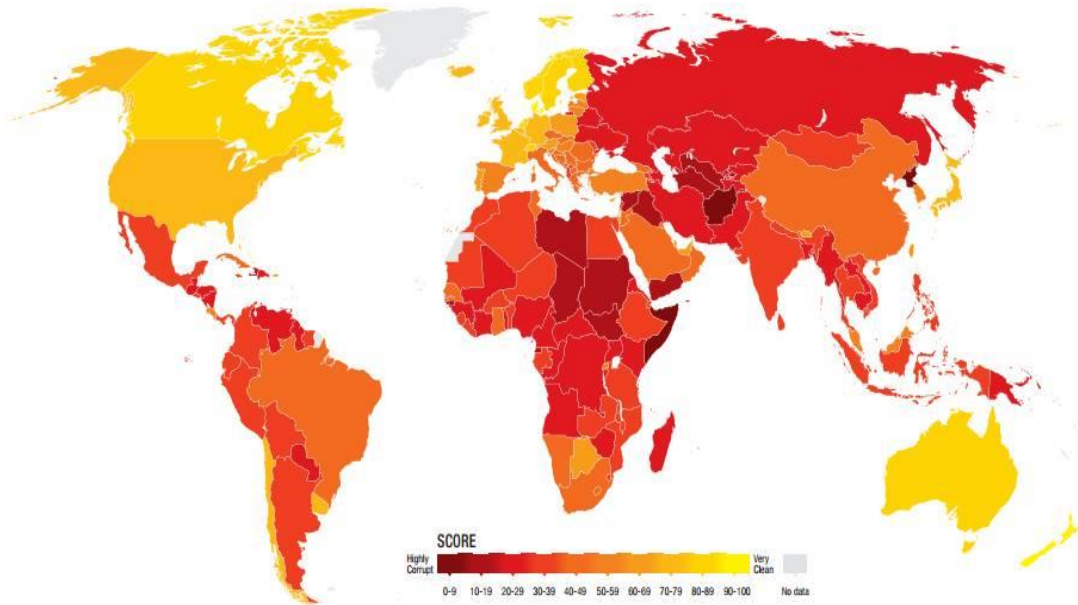
## 5.2 Áhrif spillingar

Eins mikilvægt og það er að þróunaraðstoð sé veitt með það í huga að auka hagvöxt og minnka fátækt til frambúðar, þá er jafn mikilvægt að stjórnvöld í þeim löndum sem þiggja aðstoðina vinni að sömu markmiðum. Það er hins vegar ekki alltaf raunin og hefur mikil spilling í þróunarlöndum oft leitt til þess að stór hluti aðstoðarinnar nái ekki að komast í réttar hendur og skili því ekki þeim árangri sem hún á að gera.

Transparency International eru samtök sem beita sér gegn spillingu á alþjóðavísu. Þau skilgreina spillingu almennt sem misnotkun á valdi til eigin hagsmuna og flokka hana sem víðtæka (e. grand), almenna (e. petty) og pólitíska (e. political) eftir því hversu miklir fjármunir eru í húfi og í hvaða geira spillingin verður til.

- Víðtæk spilling á við um þegar háttsett stjórnvöld raska stefnu eða starfsemi ríkissins til að hagnast sjálfir á kostnað almennings.
- Almenn spilling á við um þegar opinberir starfsmenn misnota vald sitt gagnvart almenningi í leit sinni að vörum eða þjónustu á stöðum, s.s. spítölum, skólum, lögreglu eða öðrum opinberum stofnunum.
- Pólitísk spilling á við þegar ákvörðunartakar í stjórnámálum misnota stöðu sína gagnvart almenningi til að viðhalda eigin valdi, stöðu og auð með því að hafa áhrif á stefnubreytingar, stofnanaumhverfi og úthlutun auðs (Transparency International, e.d.).

Spilling getur haft áhrif á samfélög á marga vegu og kostað þau frelsi, heilsu og peninga. Kostnaður við spillingu hefur áhrif á alla þætti samfélagsins og hægt er að flokka hann sem pólitískan, efnahagslegan, félagslegan og umhverfislegan. Spilling þrífst þar sem eftirlit er lélegt, ákvörðunartaka er ógagnsæ og almenningur hefur lítið vald. Í þessu umhverfi myndast freistnivandi (e. moral hazard) þar sem upplýsingar eru ósamhverfar og spilling getur því auðveldlega átt sér stað (Transparency International, e.d.).



**Mynd 3. Vísitala spillingar árið 2013. Heimild: Transparency International, 2013.**

Á mynd 3 má sjá vísitölu spillingar frá Transparency International árið 2013. Hún nær yfir 177 lönd og mælir spillingu á skalanum 0 til 100. Því lægri sem talan er og liturinn á myndinni rauðari, því meiri er spillingin í viðkomandi landi en 100 merkir enga eða mjög litla spillingu. Ekkert land nær fullkomnu skori og tveir þriðjungshlutar eru með skor undir 50 sem þýðir að spilling er mjög útbreitt alþjóðlegt vandamál. Spillingin er þó mismikil eftir svæðum en er einkar mikil í Afríku og Asíu (Transparency International, 2013).

Hagfræðingarnir Alesina og Weder könnuðu það í einni rannsókn sinni hvort spillt lönd fengju minni þróunaraðstoð heldur en síður spillt lönd. Þau fundu engin tengsl þar á milli en aftur á móti var það algengt að spillt lönd fengju meiri aðstoð heldur en hin, þrátt fyrir vitneskju gjafríkjanna um spillinguna í landinu. Þó var munur á milli úthlutunar gjafríkja og virtist Skandinavía aðallega veita til síður spilltra landa (Alesina og Weder, 2002).

Þrátt fyrir að alþjóðastofnanir haldi því opinberlega fram að þær berjast gegn spillingu í þróunarlöndum, virðist vera jákvæð fylgni á milli spillingar og þróunaraðstoðar. Þetta má þó rekja til þess að spilling er innri stærð sem hefur neikvæð áhrif á framleiðni en ákjósanlegt er að veita þeim löndum aðstoð sem búa við litla framleiðni. Þannig myndast þetta jákvæða samband á milli spillingar og aðstoðar þar sem fátækustu löndin eru oftast þau spilltustu (De La Croix og Delavallade, 2009).

## 6 Saga Suður-Kóreu og þróunaraðstoðar hennar

Frá lokum nítjándu aldar og fram að seinni heimsstyrjöld var Kórea japönsk nýlenda. Eftir ósigur Japana í stríðinu var Kóreu skipt upp í tvö svæði. Sovétríkin tóku þá yfir stjórn á norðurhlutanum á meðan Bandaríkjamenn stjórnðu suðurhlutanum. Þessi skipting átti þó aðeins að vera tímabundin en enn í dag hefur landið ekki sameinast og er skipting landshlutanna nánast sú sama og hún var í upphafi. Árið 1948 drógu Bandaríkin og Sovétríkin sig út úr löndunum í kjölfar þess að lýst var yfir sjálfstæði landshlutanna (Globalis, 2008).

Árið 1950 braust kóreustríðið út eftir að Norður-Kórea gerði innrás inn í Suður-Kóreu. Stríðið stóð yfir árin 1950 til 1953 og er það mikilvægur þáttur í pólitískri og efnahagslegri sögu Suður-Kóreu. Stríðið skildi eftir djúp spor á Kóreuskaganum og í þeim löndum sem tengdust þátttöku þess en það olli gífurlegum skaða á fólki, landi og efnahag. Í stríðinu var Norður-Kórea studd af Sovétríkjunum og Kína á meðan Bandaríkin og flest aðildarlönd Sameinuðu þjóðanna studdu Suður-Kóreu. Á meðan stríðinu stóð þurftu stjórnvöld Suður-Kóreu algjörlega að treysta á erlenda aðstoð bæði hvað varðaði heraðstoð og efnahagsaðstoð en Bandaríkin voru helsta uppspretta fjárhagsstuðnings þeirra. Árið 1961 komst Park Chung Hee stjórnin til valda með uppreisn hersins og ríkti hún allt til ársins 1979. Þrátt fyrir að þessi ríkisstjórn takmarkaði lýðræðisleg mannréttindi náði hún ótrúlegum efnahagslegum árangri á tímabili sínu. Ríkisstjórnin hóf strax miklar breytingar og fékk aðstoð hagfræðinga við að hefja stefnumótandi efnahagsáætlanir. Hleypt var af stokkunum langtíma áætlun um efnahagsþróun sem skipt var upp í fjögur tímabil sem hvert um sig náði yfir fimm ár. Þessi áætlun sneri að hraðri iðnvæðingu sem fyrst og fremst byggði á útflutningi (Rai, 2009).

### 6.1 Efnahags- og atvinnulíf eftir síðari heimsstyrjöldina

Þriggja ára tímabilið frá 1945 til 1948 þegar hluti Kóreu, u.þ.b. Suður Kórea í dag, var undir stjórn Bandaríkjanna, einkenndist af mikilli óvissu og óreiðu. Japan hafði þróað hagkerfi Kóreu sem part af sínu eigin en þegar kom að skiptingu landsins fyrir miðju eftir yfirtöku Bandaríkjanna færðist Suður-Kórea enn fjær sínum venjulegu aðstæðum. Erfið vandamál komu upp við það að reyna að stofna sjálfbært hagkerfi á suðurhluta Kóreuskagans. Mest allur þungaiðnaður var staðsettur í norðurhlutanum sem nú var undir stjórn Sovétríkjanna en einnig voru þar staðsettar efnaverksmiðjur sem sáu um að

framleiða áburð til landbúnaðarstarfa. Léttari iðnaður í suðri hafði auk þess verið háður rafmagni frá landamærum norðurhluta Kóreu og Mansjúríu. Rafmagnsframleiðsla í suðurhlutanum gat aðeins framleitt 9% af heildarþörf landsins. Járnbrautir og annar iðnaður í suðurhlutanum höfðu einnig verið háð tjörukenndum kolum innfluttum frá Mansjúríu og Japan. Það vandamál var einnig til staðar að flestar námur og iðnaður höfðu verið í eign og rekstri Japana, svo fyrstu mánuðina eftir komu Bandaríkjahers til landsins voru um 700 þúsund Japanir, sem búsettir voru í Suður-Kóreu, sendir í burtu. Þá voru nánast allar námur og verksmiðjur eftir án stjórnenda, tæknimanna og rekstraraðila. Þessi staða leiddi til mikils atvinnuleysis og vöruskorts. Fyrstu mánuðina eftir komu Bandaríkjamanna varð einnig mikið innflæði fólks til landsins frá Japan, Kína og norðurhluta Kóreu. Fólksfjöldi í Suður-Kóreu, sem talinn var vera rétt yfir 16 milljónir árið 1945, óx um 21% næsta árið. Þetta leiddi til enn meiri skorts á mat og öðrum nauðsynjavörum auk þess sem verðbólga jókst til muna sem má þó að einhverju leyti rekja til þess að rétt fyrir brottför Japanana höfðu þeir stóraukið peningamagn í Kóreu með nýprentuðum Jenum (Savada og Shaw, 1992).

Árið 1947 voru einungis um helmingur vinnuafslins, sem þá var um 10 milljónir, með launaða vinnu. Verkföll og vinnustöðvanir voru algeng fyrirbæri og mótmæli gegn bandaríska hernum drógu að sér mikinn mannfjölda. Þá var tímabundið rafmagnsleysi algengt og jók það örvæntingu íbúa sem þá voru orðnir tilbúnir að sannfærast af hinum ýmsu pólitísku leiðtogum sem komu fram með nýjar leiðir til að leysa vandamál Kóreu. Í september árið 1947 lögðu Bandaríkin vandamál Kóreu fyrir Sameinuðu þjóðirnar. Á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna var krafa þeirra til sjálfstæðis viðurkennd og undirbúningur gerður að stofnun ríkisstjórnar og afturköllun herafla. Sovétríkin mótmæltu hins vegar tillögu Sameinuðu þjóðanna svo nokkuð ljóst var að sameining myndi ekki nást og stofna þyrfti tvær ríkisstjórnir á Kóreuskaganum. Það varð svo að veruleika í ágúst árið 1948 þegar stofnað var Lýðveldið Kórea sem nær yfir suðurhluta Kóreu (Savada og Shaw, 1992).

## **6.2 Efnahags- og atvinnulíf eftir kóreustríðið**

Í kóreustríðinu eyðilagðist nánast öll aðstaða til iðnaðarframleiðslu í Suður-Kóreu. Endurbætur hófust strax eftir stríð með hjálp Sameinuðu þjóðanna, aðallega Bandaríkjanna, sem veittu nauðsynlega fjárhagsaðstoð. Seúl, höfuðborg Suður-Kóreu,

treysti algjörlega á erlenda aðstoð bæði til varnaraðgerða en einnig til annarra útgjalda. Þróunaraðstoð var þriðjungur af heildarfjárlögum Suður-Kóreu árið 1954 og fór upp í 58,4% árið 1956 en aftur niður í 38% árið 1960. Fyrsti reikningur Bandaríkjanna fyrir aðstoðinni eftir vopnahlé var um 200 milljónir dollara og náði hámarki árið 1956 með 365 milljónum dollara. Eftir það var aðstoðinni haldið stöðugri í 200 milljónum dollara fram á miðjan sjöunda áratuginn (Savada og Shaw, 1992).

Skortur á hráefnum og þörfin á að hafa stóran her olli mikilli verðbólgu fram til ársins 1958 en þá náðist nokkur stöðugleiki. Ríkisstjórnin lagði mikla áherslu á aukna iðnaðarframleiðslu, einkum á orku- og sementsframleiðslu. Til að minnka þörf á innflutningi var einnig lögð áhersla á innlenda framleiðslu á áburði og stáli. Meðalvöxtur vergrar þjóðarframleiðslu var um 5,5% árin 1954 til 1958 og iðnaðarframleiðsla jókst um tæplega 14% á ári á sama tímabili. Harðari stefnur í ríkis- og peningamálum árið 1958, ásamt því að Sameinuðu þjóðirnar höfðu takmarkað aðstoð sína verulega og Bandaríkin jafnframt dregið úr aðstoð sinni árið 1957, olli skorti á mikilvægum hráefnum sem leiddi aftur til verulegs samdráttar á efnahag (Savada og Shaw, 1992).

### **6.3 Efnahags- og atvinnulíf undir stjórn Park**

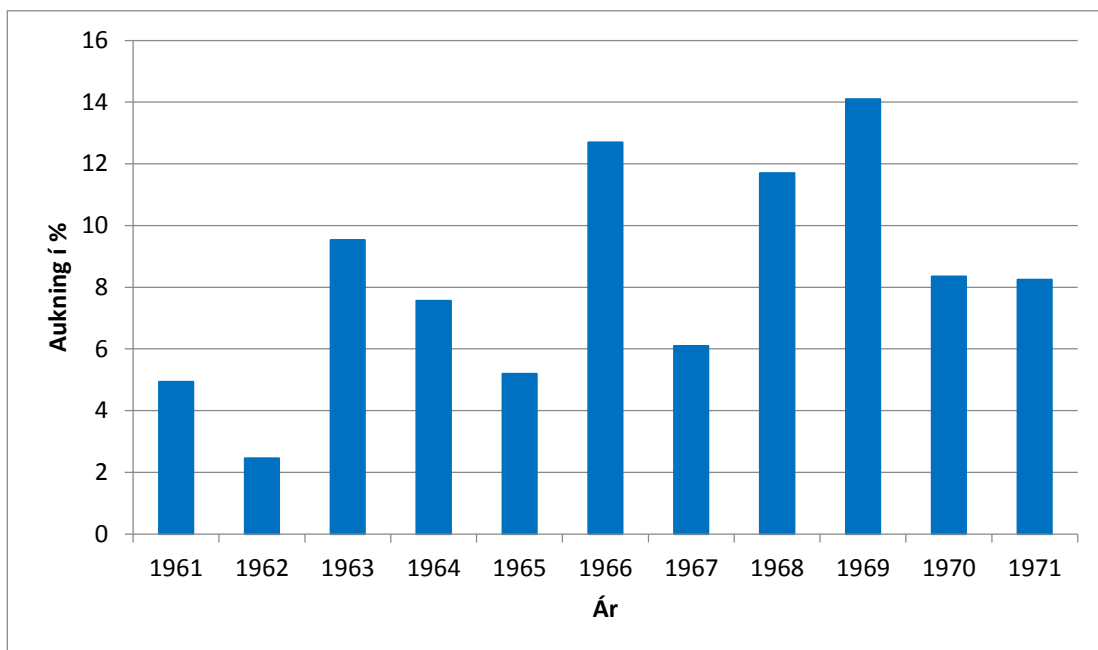
Hagkerfi Suður-Kóreu óx mikið undir stjórn Park sem var við völd frá árinu 1961 til ársins 1979. Herstjórnarnir sem komust til valda í hans tíð, sem höfðu ekki mikla reynslu af pólitík eða ríkistjórn, sneru sér til hagfræðinga og annarra skipuleggjenda um aðstoð. Efnahagslega Skipulagsnefndin (e. The Economic Planning Board) var stofnuð árið 1961 og fyrsta fimm ára áætlunin um mikla iðnvæðingu byggða á útflutningi sett af stað (Savada og Shaw, 1992).

Stefna Park hvatti til frumkvöðlastarfssemi og voru innlendum fyrirtækjum veittir góðir hvatar til útflutnings. Þessir hvatar fólust meðal annars í lágum vöxtum á bankalánum, hagstæðum innflutningi á hráefnum auk skattahagkvæmni. Árin 1961 og 1964 var gengi gjaldmiðilsins fellt og kvótar á innflutningi á hráefnum minnkaðir. Ýtt var undir einkasparnað með hækkun vaxta og sjóðir fengnir að láni erlendis frá. Auk þess var ýtt undir útflutning með beinum niðurgreiðslum, þ.e. allir skattar og takmarkanir á innflutningi rekstrarvara sem nota átti til framleiðslu á vörum til útflutnings voru fjarlægð. Þessar þróunaraðgerðir kröfðust mikils fjármagns sem ekki var til í landinu. Um þetta leyti voru Bandaríkin að draga úr aðstoð sinni, svo að stjórnvöld Park sneru sér að



öðrum löndum. Í kjölfar þess að samskipti við Japan jukust á ný árið 1965 veittu Japanir fé í formi lána og bóta fyrir þann skaða sem Suður-Kórea varð fyrir á nýlendutímanum. Park fór einnig í opinbera heimsókn til Þýskalands árið 1964 og fékk í kjölfarið aukna ríkisaðstoð þaðan. Fjármagn í boði sem og aukið hlutfall útflutnings leiddi til hækkunar á láns hæfismati sem gerði stjórnvöldum kleift að auka lántökur á opnum alþjóðlegum mörkuðum (Savada og Shaw, 1992).

Opinber gögn benda til mikils hagvaxtar á þessu tímabili. Verulegur árangur náðist sérstaklega á tveimur fyrstu fimm ára tímabilunum sem efnahagsáætlunin náði yfir, þ.e. tímabilin 1962 til 1966 og 1967 til 1971 (Savada og Shaw, 1992). Verg landsframleiðsla jókst að meðaltali um tæp 7,5% á fyrra tímabilinu og um tæp 9,7% á því síðara eins og sjá má á mynd 4.



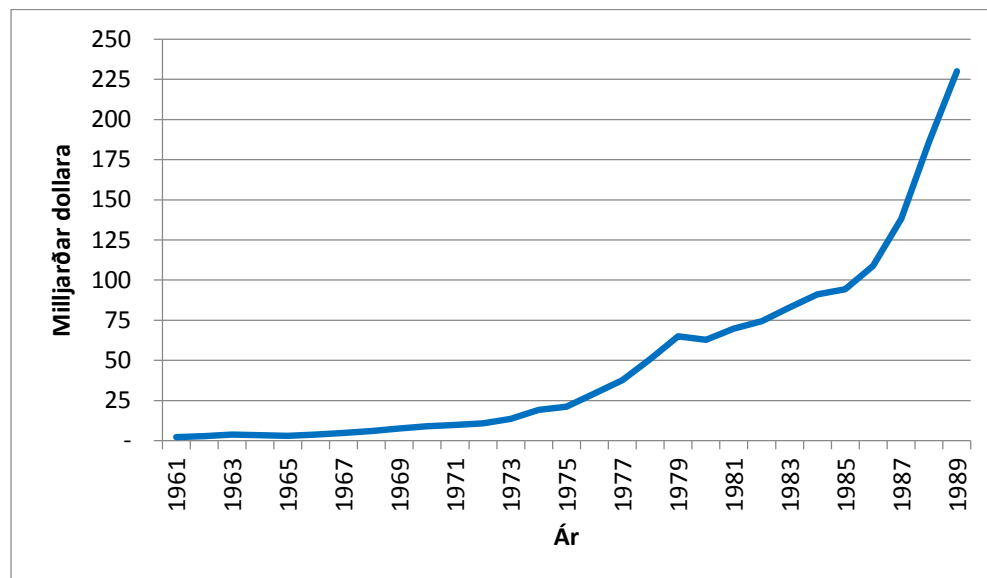
**Mynd 4.** Árlegur vöxtur vergrar landsframleiðslu í prósentum árin 1961 til 1971. *Heimild: Datamarket, 2014a.*

Hröð iðnvæðingin í Suður-Kóreu breytti ekki aðeins landslaginu þar þegar akrar og ræktarlönd urðu að hraðbrautum heldur hafði hún einnig djúpstæð áhrif á félagslega uppbyggingu, gildi og hegðun. Árið 1965 störfuðu um 58,7% landsmanna í landbúnaði og við sjóveiðar en þessi tala fór hratt lækkandi og árið 1970 störfuðu um 50,4% í þessum greinum en aðeins um 38,4% árið 1978. Á sama tíma jókst hlutfall þeirra sem störfuðu við námuvinnslu og framleiðslu úr 10,3% árið 1965 í tæp 40% árið 1978. Aukin lífsgæði og auknir atvinnumöguleikar ýttu undir áhuga landsmanna á menntun. Árið

1960 var einungis þriðjungur barna á aldrinum 12-14 ára í grunnskóla en það hlutfall var komið upp í 74% árið 1975. Á sama tíma fór hlutfall ungmenna á aldrinum 15-17 ára í menntaskóla úr 19,9% árið 1960 í 40,5% árið 1975. Árið 1970 fóru um 9,3% útskrifaðra menntaskólanema í háskóla, en það voru um 30 þúsund nemendur. Átta árum seinna útskrifuðust tæplega 42 þúsund nemendur úr háskóla (Savada og Shaw, 1992).

### 6.3.1 Hagvöxtur í kjölfar efnahagsáætlunar Park

Fyrstu þrjá áratugina eftir að ríkisstjórn Park kom af stað fyrstu fimm ára efnahagsáætluninni árið 1962 var mikill hagvöxtur í Suður-Kóreu og miklar breytingar urðu á efnahagsskipulaginu (Savada og Shaw, 1992). Verg þjóðarframleiðsla Suður-Kóreu jókst að meðaltali meira en 8% á ári eða frá 2,3 milljörðum dollara árið 1962 í um 230 milljarða dollara árið 1989, sbr. mynd 5.



Mynd 5. Verg þjóðarframleiðsla í milljörðum dollara árin 1961 til 1989 á verðlagi hvers árs. Heimild: Datamarket, 2014b.

Á sama tímabili fóru árstekjur á mann úr því að vera 87 dollarar í 4.830 dollara. Iðnaðarframleiðsla fór úr því að vera 14,3% af VÞF árið 1962 í 30,3% árið 1987. Viðskipti á hrávörum (e. commodity trade) fóru úr 480 milljónum dollara árið 1962 í um 127,9 milljarða dollara árið 1990. Þá jókst hlutfall innlends sparnaðar af vergri þjóðarframleiðslu úr 3,3% árið 1962 í 35,8% árið 1989 (Savada og Shaw, 1992).

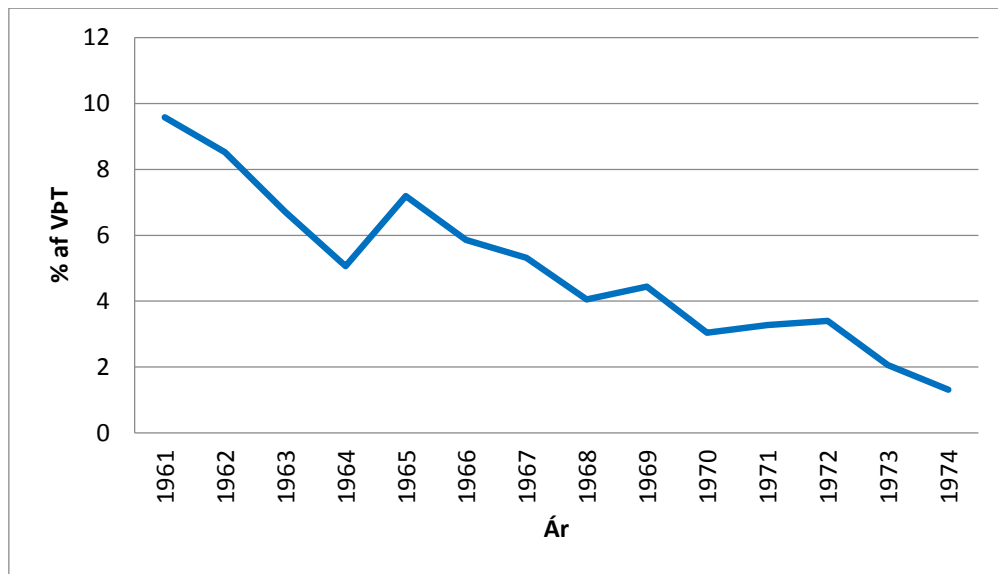
Útflutningur var lykillinn að iðnvæðingu í Suður-Kóreu. Fram til ársins 1986 var innflutningur meiri en útflutningur en þá var þessari stöðu hins vegar snúið við og

Suður-Kórea náði jákvæðum viðskiptajöfnuði upp á 4,2 milljarða dollara. Árið 1988 hafði þessi upphæð síðan náð 11,4 milljörðum dollara. Á sjötta og sjöunda áratug síðustu aldar var mikill hluti viðskiptahallans í Suður Kóreu fjármagnaður með þróunaraðstoð. Það snerist svo við á næstu tveimur áratugum á eftir og var aðstoðinni nánast algjörlega skipt út fyrir lántökur og fjárfestingu á alþjóðlegum fjármálamörkuðum (Savada og Shaw, 1992).

#### **6.4 Aðstoð, lán og fjárfesting**

Erlend efnahagsaðstoð var nauðsynleg svo að Suður-Kórea næði bata eftir kóreustríðið á sjötta áratugnum og hagvexti á þeim sjöunda. Aðstoðin bjargaði stjórnvöldum frá því að þurfa að verja þeim skorna skammti af erlendum gjaldmiðli sem þeir áttu til í matvæli og aðrar nauðsynlegar vörur. Hún leysti einnig Suður-Kóreu undan þeirri byrði sem þungar alþjóðlegar skuldir hefðu haft og gerði stjórnvöldum kleift að úthluta lánsfé í samræmi við áætluð markmið (Savada og Shaw, 1992).

Á árunum 1953 til 1974, áður en erlend efnahagsaðstoð fór dvínandi, fékk Suður-Kórea fjóra milljarða dollara í þróunaraðstoð. Um þrír milljarðar dollara voru veittir Suður-Kóreu fyrir árið 1968 og mynduðu um 60% af allri fjárfestingu þar í landi en þegar áætlanir Park tóku gildi minnkaði þörf á þróunaraðstoð mikið. Á árunum 1966 til 1974 var erlend efnahagsaðstoð að meðaltali um 4,5% af vergum þjóðartekjum og minna en 20% af öllum fjárfestingum. Fyrir árið 1965 voru Bandaríkin stærsta einstaka gjafríkið en þar á eftir komu Japan og aðrir alþjóðlegir gjafar sem gegndu þó sí mikilvægara hlutverki (Savada og Shaw, 1992).



**Mynd 6. Þróunaraðstoð sem hlutfall af vergum þjóðartekjum árin 1961 til 1974. Heimild: Datamarket, 2014c. og OECD, e.d.-d.**

Á mynd 6 má sjá hvernig hlutfall þróunaraðstoðar af vergum þjóðartekjum fór minnkandi frá árinu 1961 þegar fyrsta fimm ára efnahagsáætlun Park hófst. Hlutfallið sem var um 9,5% árið 1961 var komið niður í um 1,3% árið 1974.

Suður-Kórea þáði einnig þróunaraðstoð í öðrum myndum en í peningaformi. Frá árinu 1963 fengu þeir aðallega erlent fjármagn í formi lána á ívilnandi vöxtum. Samkvæmt stjórnvöldum þar í landi voru slík lán á árunum 1964 til 1974 um 6,5% af öllu erlendu lánsfé en önnur gögn benda til mun hærri prósentu og að flest lán stjórnvalda á þessu tímabili hafi borið slíka vexti (Savada og Shaw, 1992).

Um miðjan sjöunda áratuginn varð mikill vöxtur í efnahag Suður-Kóreu svo að Bandaríkin ákvaðu að draga úr aðstoð sinni. Frá því seint á sjöunda áratugnum fram á miðjan níunda var þróun fjármögnuð með erlendum lánnum, með tvo þriðjuhluta þeirra frá viðskiptabönkum og lánnum birgja (e. suppliers' credits). Heildar erlendar skuldir jukust mikið og voru komnar upp í 46,7 milljarða dollara árið 1985. Jákvæður viðskiptajöfnuður seint á níunda ártugnum leiddi til þess að verulega dró úr erlendum skuldum, þ.e. þær lækkuðu úr 35,6 milljörðum dollara árið 1987 í um 23 milljarða dollara árið 1991. Bandaríkin enduðu aðstoð sína snemma á áttunda áratugnum en frá þeim tíma þurfti Suður-Kórea að mæta þörfum sínum fyrir fjárfestingu á alþjóðlegum samkeppnismarkaði og í auknum mæli frá innlendum markaði. Stjórnvöld og einkaaðilar í iðnaði fengu fjármagn frá viðskiptabönkum, Alþjóðabankanum og öðrum erlendum

stofnunum. Um miðjan níunda áratuginn var heildar erlend fjárfesting í Suður-Kóreu vel yfir 1 milljarð dollara (Savada og Shaw, 1992).

Einn mest áberandi efnahagslegur árangur á níunda áratugnum var viðsnúningur Suður-Kóreu á neikvæðum viðskiptajöfnuði í jákvæðan. Þessi árangur skýrist að miklu leyti af mikilli eftirspurn erlendis frá eftir vörum frá Suður-Kóreu og lækkun útgjalda á olíu til innflutnings. Frá því snemma á sjöunda ártugnum hefur innflutningur breyst mikið. Innflutningur á neysluvörum hefur minnkað en innflutningur á vörum til iðnaðar og framleiðslu aukist til muna. Hlutfall innfluttra neysluvara af heildar innflutningi var 24,1% árið 1962 en 9,8% árið 1986 vegna aukinnar innlendrar framleiðslu (Savada og Shaw, 1992).

#### **6.4.1 Bein erlend fjárfesting**

Bein erlend fjárfesting í Suður-Kóreu á árunum 1962 til 1986 nam rúmum 3,6 milljörðum dollara. Japan stóð þar fyrir um 52,2% af þessari upphæð og Bandaríkin um 29,6%. Fram til ársins 1967 fjárfesti Suður-Kórea nánast ekkert erlendis en frá þeim tíma varð hægur vöxtur í erlendum fjárfestingum vegna þróunar á útflutnings mörkuðum landsins. Á níunda áratugnum jukust fjárfestingar erlendis og árið 1987 nam erlend fjárfesting landsins um 1,2 milljörðum dollara. Um 48% þeirrar upphæðar var notuð til að fjárfesta í þróuðum löndum og 52% í þróunarlöndum (Savada og Shaw, 1992).

Marga kosti er hægt að tengja við beinar erlendar fjárfestingar en þær eru meðal annars taldar auka hagvöxt og hafa jákvæð áhrif á þróun og efnahag í móttökulandinu. Með fjárfestingunni kemur þekking og fjármagn inn í landið sem getur aukið framleiðslugetu fyrirtækja til muna. Þá eykur innstreymi fjármagnsins innlandan sparnað og fjárfestingu sem skilar sér svo aftur í auknum hagvexti án þess að auka skuldabyrði viðkomandi lands (Deutsche Bundesbank, 2003).

#### **6.5 Hvaðan og í hvaða mynd aðstoðin barst**

Suður-Kórea naut góðs af mikilli þróunaraðstoð, fyrst og fremst frá Bandaríkjunum en einnig frá Japan. Á árum aðstoðarinnar buðu Bandaríkjamenn Suður-Kóreu um 60 milljarða dollara í styrki og lán en til samanburðar yfir sama tímabil var heildaraðstoð frá Bandaríkjunum til allra landa í Afríku samtals um 68,9 milljarðar dollara. Stjórnvöld í Suður-Kóreu eru talin hafa nýtt aðstoðina vel og verið óhrædd við að mótmæla

Bandaríkjamönnum þegar þau voru ósammála um þróunarstefnu eða í hvað aðstoðinni skyldi varið (Tran, 2011).

Þróunaraðstoð til Suður-Kóreu eftir seinni heimsstyrjöldina má flokka í þrjú tímabil; Neyðaraðstoð (e. relief aid) á árunum 1945 til 1952, aðstoð til enduruppbyggingar (e. reconstruction aid) á árunum 1953 til 1961 og þróunaraðstoð (e. development aid) á árunum 1962 til 1971 (Chung, 2007).

### **6.5.1 Neyðaraðstoð á árunum 1945 til 1952**

Fyrsti hluti aðstoðarinnar var veittur til að hjálpa Suður-Kóreu með uppbyggingu á slæmu efnahagsástandi eftir síðari heimsstyrjöldina. Bandaríkin hófu að veita þróunaraðstoð aðallega í neyðartilgangi þegar þeir settust að í landinu eftir heimsstyrjöldina til að afvopna japanskan herafla í landinu. Heildaraðstoðin til Suður-Kóreu á árunum 1945 til 1952 er metin á um 852 milljónir dollara en það er að meðaltali um 105 milljónir dollara á ári eða um 5,5 dollarar hvern íbúa. Aðstoðin var að mestu leyti veitt í formi matargjafa, fatnaðar og annarra nauðsynjavara en einnig hráefna. Þessi aðstoð var öll í formi styrkja og kom hún að mestu frá Bandaríkjunum. Aðeins lítill hluti aðstoðarinnar kom frá öðrum löndum, s.s. Japan, Vestur-Þýskalandi og Svíþjóð, í gegnum Sameinuðu þjóðirnar á árunum 1951 til 1955 (Chung, 2007).

Erfitt er að meta umfang efnahagsaðstoðarinnar en mikill hluti þessara framlaga voru notuð í neyðaraðstoð. Stefnan breyttist þó lítillega úr neyðaraðstoð yfir í þróunaraðstoð á árunum fyrir kóreustríðið, þ.e. meiri aðstoð var veitt í aukna innlenda framleiðslu, til að minnka innflutning, auka útflutning og útrýma þörf fyrir frekari ytri aðstoð. Á þeim tíma sem kóreustríðið braust út hafði Suður-Kórea strax sýnt miklar efnahagslegar framfarir. Landbúnaðarframleiðsla jókst um 11% á árunum 1949 til 1950 og varð 20% meiri en hún hafði verið fyrir seinni heimstyrjöldina. Iðnaðarframleiðsla jókst einnig um 50% þó það væri ekki nema um 10% af heildarframleiðslu Suður-Kóreu. Miklar og hraðar framfarir á þessu tímabili voru taldar stafa fyrst og fremst af aukinni fjárfestingu í litlum iðnaðarfyrirtækjum og aukinni notkun áburðar í landbúnaði, sem hvort tveggja var fjármagnað með aðstoð frá Bandaríkjunum. Þessar efnahagslegu framfarir sem náðust fyrir árið 1950 voru þó eyðilagðar í Kóreustríðinu og einkenndist landið af efnahagslegri eyðileggingu og óreiðu undir lok stríðsins árið 1953 (Chung, 2007).

### **6.5.2 Aðstoð til enduruppbyggingar á árunum 1953 til 1961**

Eftir mikla eyðileggingu í Kóreustríðinu var þörf á neyðaraðstoð og aðstoð til uppbyggingar. Eftir vopnahléið árið 1953 var sett af stað umfangsmikil efnahagsaðstoð sem nam í upphafi 194,2 milljónum dollara og náði hámarki í 383 milljónum dollara árið 1957. Heildaraðstoðin til Suður-Kóreu á árunum 1953 til 1963 nam tæpum 2,3 milljörðum dollara. Að meðaltali nam aðstoðin um 253,6 milljónum dollara árlega, eða um 11 dollurum á mann, en það var tvöföld sú upphæð sem veitt var á tímabilinu á undan. Á þessu níu ára tímabili var erlend efnahagsaðstoð að meðaltali jöfn um 15,3% af vergri landsframleiðslu, 72,5% af innflutningi, 76% af viðskiptahalla, um 70% af halla á ríkissjóði og nam hærrí upphæð en allur innlendur sparnaður. Um 99% af aðstoðinni sem Suður-Kórea fékk á þessu tímabili kom frá Bandaríkjunum en sú aðstoð var um 10% af heildaraðstoðinni sem Bandaríkin veittu á þessu tímabili til allra landa samanlagt. Áhersla var lögð á innflutning hrávöru til landbúnaðar og nam það um þremur fjórðu af allri aðstoð á árunum 1953 til 1960. Á þessu tímabili var mest öll aðstoðin veitt í formi styrkja, þó var aðstoð í formi lána lítillega kynnt árið 1958. Árið 1960 var svo þróunaraðstoð aðallega veitt í formi lána. Þróunaraðstoð í formi langtíma lána tekin á árunum 1958 til 1961 námu tæpum tveimur milljörðum dollara. Skilyrðin á lánunum voru þó ekki ströng og voru um 80% þeirra endurgreiðanleg í innlendri mynt (Chung, 2007).

### **6.5.3 Þróunaraðstoð á árunum 1962 til 1971**

Þróunaraðstoð til Suður-Kóreu dróst saman úr um 232,3 milljónum dollara árið 1962 í um 51,2 milljónir dollara árið 1971, en þá lauk styrktaraðstoð frá Bandaríkjunum. Þróunaraðstoð lækkaði svo niður í 5,1 milljón dollara árið 1972 og var komin undir eina milljón dollara árið 1982. Á árunum 1968 til 1971 var árleg þróunaraðstoð lækkuð í um 86,7 milljónir dollara að meðaltali. Á þessu fjögurra ára tímabili nam erlend aðstoð aðeins um 1,3% af vergri landsframleiðslu, 4,9% af innflutningi, 7,6% af viðskiptahalla og aðeins um 8,4% af innlendum sparnaði (Chung, 2007).

Á þessu tímabili varð mikil breyting í því hvert aðstoðinni var beint innan hagkerfisins. Erlend aðstoð í formi innflutnings á neysluvörum var skorin niður og innlend framleiðsla byggð upp og gerð sjálfbær. Til að auka framleiðslugetu sína og aðstöðu til framleiðslu þurftu innlendir framleiðendur á betri mörkuðum og fjárfestingu að halda. Því færðist

aðstoðin yfir í að fjármagna innflutning á hráefnum og vörum á millistigi til framleiðslu og tryggja þannig aðföng á hagstæðu verði. Formbreyting á þróunaraðstoð átti sér einnig stað frá árinu 1962 en þá var aðstoðin aðallega veitt í formi lána en ekki styrkja. Árið 1965 var um þriðjungur af aðstoðinni frá Bandaríkjunum veitt í lánaformi en strax snemma á áttunda áratugnum var nánast öll aðstoð sem Suður-Kórea þáði í formi lána. Lánaskilmálarnir urðu þó einnig strangari en eftir árið 1967 þurfti að endurgreiða nánast öll lán í dollurum en ekki í innlendri mynt eins og fyrstu lánin leyfðu. Auk þess hækkuðu vextir á þessum lánum úr 0,75% í 3% (Chung, 2007).

## 6.6 Rannsóknir á virkni þróunaraðstoðar

Flestar rannsóknir sem framkvæmdar hafa verið á virkni þróunaraðstoðar í Suður-Kóreu hafa gefið svipaða niðurstöðu en almennt er talið að hún hafi gegnt mikilvægu hlutverki eftir seinni heimsstyrjöldina og kóreustríðið. Eftir að stöðugleika var náð eftir stríðin hafi það svo verið nýting stjórnvalda á aðstoðinni sem og sterkur mannauður sem ýtti undir áframhaldandi vöxt frekar en upphæðir aðstoðarinnar sjálfrar.

Í rannsókn eftir Kevin Gray, sem birt var af Háskóla Sameinuðu þjóðanna, voru könnuð tengsl þróunaraðstoðar við efnahagslega þróun í Suður-Kóreu og fleiri löndum. Hann komst að þeirri niðurstöðu að aðstoð Bandaríkjamanna, bæði efnahagsleg og í formi herafla, hafi án efa gegnt lykilhlutverki í því að ná stöðugleika í Suður-Kóreu eftir stríðin tvö, seinni heimsstyrjöldina og kóreustríðið, en auk þess lagt grundvöll að iðnvæðingu og efnahagsþróun landsins. Aðlögun landsins á sjöunda áratugnum í átt að iðnvæddari ríkjum hvað varðar aukið framboð af mannauði og tækni útskýri svo frekar þessa hröðu þróun í átt að iðnvæðingu. Þróunaraðstoðin skilaði hins vegar ekki jafn miklum árangri í öðrum löndum sem hann kannaði. Hann skoðaði því meðal annars hvernig ólík pólitísk staða og nýlendusaga landanna hefði áhrif á getu þeirra til að nýta aðstoðina á hagkvæman hátt og komst að því að þessir þættir spila einnig stórt hlutverk. Árangurssaga Suður-Kóreu hefur oft verið notuð sem dæmi þegar talað er um virkni og mikilvægi þróunaraðstoðar. Hann telur þó að reynsla af þróunaraðstoð í Suður-Kóreu hafi takmarkað notagildi í öðrum þróunarlöndum, meðal annars vegna þess að staða landsins var tiltölulega sterk eftir nýlendutímam þar sem Japanir höfðu byggt upp hagkerfi í Kóreu sem svipaði til þeirra eigin (Gray, 2013).



Í ritinu *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea* sem fjallar um efnahags- og félagslega væðingu í Suður-Kóreu árin 1945 til 1975, var því haldið fram að innflæði aðstoðar í miklu magni fyrir kóreustríðið, og á meðan á því stóð, hafi verið nauðsynlegt landinu svo það gæti viðhaldið sjálfstæði. Þar sem aðstoðin á þessu tímabili var þó aðallega í formi nauðsynjavara og lítill hluti hafi farið í fjárfestingu, hafi aðstoðin ýtt undir ósjálfbærni hagkerfisins og því haft lítið varanlegt gildi. Því var enn fremur haldið fram að áframhaldandi aðstoð í miklu magni áratuginn eftir stríðið hafi verið mikilvæg svo landið viðhéldi vexti í tekjum á mann, eða um 1,5% að meðaltali á ári, en án aðstoðar var talið að enginn vöxtur hefði verið í tekjum á mann á þessu tímabili. Án þessa vaxtar hefðu efnahagsleg skilyrði þjóðarinnar haldist lág, pólitísk staða landsins versnað og grundvöllurinn fyrir miklum vexti síðar meir verið horfinn. Var því gert ráð fyrir því að aðstoðin hafi gegnt lykilhlutverki frá miðjum fimmta áratugnum fram á miðjan sjöunda (Mason, 1980).

Eftir miðjan sjöunda áratuginn varð mikill vöxtur í Suður-Kóreu og er talið að þróunaraðstoð á þeim tíma hafi mögulega aukið þennan vöxt um 1% og því verði hún að teljast tiltölulega léttvæg. Sú staðreynd að aðstoðin á árunum á undan var nánast eingöngu veitt í formi styrkja frekar en lána, gerði landinu kleift að reiða sig frekar á erlend lán frá viðskiptabönkum í Japan og Bandaríkjunum frekar en aðstoð á þessu tímabili. Þessi lán sem og lán frá birgjum eru talin hafa ýtt frekar undir hraðan vöxt í iðnaði og útflutningi og voru fljótlega orðin mikilvægari en aðstoðin. Í heildina hafi því erlend efnahagsaðstoð verið mikilvægur þáttur en þó haft lítil áhrif á þennan mikla og öra vöxt í Suður-Kóreu þar sem vöxturinn hafi einkum stafað af innlendum þáttum og hagstæðu alþjóðlegu umhverfi (Mason, 1980).

Í rannsóknarskýrslu frá árinu 1997 sem gefin var út af Congressional Budget Office í Bandaríkjunum, var fjallað um virkni aðstoðarinnar sem veitt var til Suður-Kóreu eftir miðjan sjöunda áratuginn og á þeim áttunda, en á þessu tímabili fór aðstoðin minnkandi og var aðallega veitt í formi lána. Í skýrslunni er bent á að sumir gagnrýnendur þróunaraðstoðar telji vöxt ekki hafa byrjað í miklum mæli í Suður-Kóreu fyrr en undir lok aðstoðarinnar og þeir noti það meðal annars sem rök gegn veitingu aðstoðar. Höfundar skýrslunnar telja að aðstoðin á þessu tímabili hafa verið landinu mikilvæg en þó á annan hátt en fyrri aðstoð hafði verið. Með þessari aðstoð hafi fjárfestingamöguleikar aukist í

landinu sem löðuðu að erlent fjármagn, á meðan fyrri aðstoð hafði stuðlað að enduruppbyggingu og veitingu nauðsynjavara. Þó var bent á að með yfirtöku ríkisstjórnar Park á sjöunda áratugnum hafi orðið miklar breytingar á uppbyggingu stjórnarfars í landinu og að ríkisstjórnin hafi nýtt aðstoðina sem barst á skilvirkari hátt en fyrri stjórnir með aukningu á fjárfestingu í iðnaði til útflutnings. Þessar jákvæðu umbreytingar í landinu sem og mikil bæting í mannauði hefðu líklegast leitt til hagvaxtar næsta áratuginn óháð upphæðum þróunaraðstoðar sem landið þáði. Vöxturinn hefði þó ef til vill verið hægari án aðstoðar vegna færri fjárfestingarmöguleika í landinu auk þess sem Suður-Kórea hefði annars þurft að afla fjármagns á alþjóðlegum mörkuðum og því þurft hærri ríkistekjur til að borga af þeim skuldum. Samkvæmt skýrslunni er þetta tímabil í Suður-Kóreu talið vera gott sýnidæmi um það hvaða árangri þróunarland geti náð með skilvirkri nýtingu á aðstoð, upptöku bættra stjórnarháttanna sem og auknu mennta- og tæknistigi í landinu (Congressional Budget Office, 1997).

## **6.7 Staða efnahags- og atvinnulífs í dag**

Ótrúlegur hagvöxtur hefur einkennt Suður-Kóreu síðastliðin 30 ár en ríkið er nú meðal stærstu efnahagskerfa í Asíu. Eftir kóreustríðið var efnahagur landsins í mjög slæmu ástandi, með lífsskjör sambærileg fátækustu löndum Afríku og árlegar þjóðartekjur á mann um 67 dollara. Þessar miklu framfarir eru taldar hafa náðst með því að sameina markaðsbúskap og ríkisafskipti, ásamt því að flytja inn hrávörur sem notaðar voru í framleiðslu til útflutnings en þróunaraðstoð fór að miklu leyti í þessa umbreytingu. Í dag er Suður-Kórea eitt af fremstu skipasmíðalöndum heims sem og leiðandi í fiskveiði. Auk þess er landið frammarlega þegar kemur að framleiðslu á ýmsum hráolíuvörum sem og bílaframleiðslu. Þrátt fyrir þessa velgengi hefur spilling í landinu verið mikið vandamál og hafa tveir af fyrrum forsetum landsins verið ákærðir og dæmdir fyrir fjárhagslega misnotkun á meðan þeirra valdatíð stóð á árunum 1980 til 1993. Enn er sambandið við Norður-Kóreu mjög stírt og hefur utanríkisstefna Suður-Kóreu mótast af því. Eftirlit á landamærum ríkjanna tveggja er gífurlegt þar sem Suður-Kóreumenn óttast það að verða aftur fyrir árás. Fyrrverandi forseti Suður-Kóreu, Kim Dea Jung, gerði þó tilraun til að bæta sambandið með því að koma af stað svokallaðri „sólskinsstefnu“ árið 1998, sem þó hefur verið mjög umdeild. Hún felur í sér að Suður-Kórea veitir nágrönnum sínum í Norður-Kóreu efnahags- og mannúðaraðstoð án skilyrða en undanfarið hefur stærsti

hluti hennar verið nýttur í umfangsmikið endurvopnunarverkefni. Margir bandarískir hermenn eru enn á landamærasvæðinu og gegna því Bandaríkin enn veigamiklu hlutverki í Suður-Kóreu (Globalis, 2008).

Síðustu 25 ár hefur Suður-Kórea svo orðið sífellt mikilvægari þegar kemur að alþjóðlegri þróunaraðstoð. Árið 1987, eftir tvo áratugi af stöðugum hagvexti, varð Suður-Kórea viðurkenndur gjafi opinberrar þróunaraðstoðar og veitti um 25 milljónir dollara í aðstoð. Framlöggin urðu sífellt stærri næstu 20 árin og uxu allt frá 30-79% á milli ára. Árið 2009 nam framlag opinberrar þróunaraðstoðar 816 milljónum dollara en taka skal til athugunar að framlög til Norður-Kóreu teljast ekki með til opinberrar aðstoðar en þá væru tölurnar mun hærrí. Árið 2010 varð Suður-Kórea meðlimur DAC landanna en Suður-Kórea er eina landið sem hefur farið frá því að vera þegi opinberrar þróunaraðstoðar í að verða veitandi hennar og DAC meðlimur. Við inngöngu í DAC hét Suður-Kórea því að veita 0,25% af vergum þjóðartekjum sínum í opinbera þróunaraðstoð fyrir árið 2015 en árið 2012 hafði helmingi þess markmiðs verið náð (Roehrig, 2013).

## **7 Saga Nepal og þróunaraðstoðar landsins**

Nepal er staðsett í Suður-Asíu og er innilokað af landamærum Indlands og Kína, en bæði löndin hafa haft mikil áhrif á Nepal í gegnum árin. Þó landið hafi aldrei verið hernumið stjórnðu bæði Indland og Bretland utanríkismálum þess í langan tíma. Í Nepal hefur verið löng hefð fyrir valdamiklum konungum, einvöldum og spilltum stjórnmalá mönnum. Það auðveldaði maóískum skæruliðum að afla stuðnings meðal fátækra bænda á landsbyggðinni þar sem afstaða þeirra var á móti einræði og lénsskipulagi. Árið 1996 komu þeir af stað „Stríði fólksins“ og öfluðu margra fylgismanna en þessi stríðsrekstur kostaði um 13 þúsund manns lífið næstu árin. Stjórnmaláástand í Nepal er mjög óstöðugt í dag og hefur það mikil áhrif á íbúa landsins. Ferðapjónusta hefur aukist undanfarin ár og er orðin mikilvæg tekjulind fyrir landið en verulega dregur úr henni þegar óstöðugleiki ríkir (Globalis, 2009a).

Nepal er eitt fátækasta land í heimi og það fátækasta af Suður-Asíu löndunum en Sameinuðu þjóðirnar skilgreina Nepal sem eitt af vanþróuðustu löndum heims. Áætlað

er að um 40% íbúa landsins séu vannærðir en stór hluti íbúanna búa við sjálfsþurftarbúskap. Landbúnaður er mjög mikilvægur og er ein helsta uppspretta tekna í landinu en hann framfleytir um 80% landsmanna og er talinn vera um 40% af vergri landsframleiðslu. Iðnaður í landinu er vanþróaður og nær einna helst til framleiðslu teppa og textíls til útflutnings. Útflutningur á vörum og þjónustu er þó einungis talinn vera um 10% af vergri landsframleiðslu á meðan innflutningur er um 37%. Heildaríbúafjöldi landsins í dag er um 30 milljónir og eru um 24,8% þeirra taldir búa við algera fátækt og um 30,9% þeirra taldir búa undir fátæktarmörkum (Globalis, 2009b).

Nepal hefur verið háð þróunaraðstoð í langan tíma, en frá því snemma á sjötta áratugnum hefur nánast öll uppbygging verið fjármögnuð með þróunaraðstoð. Landfræðileg staðsetning Nepal, landslagið og útbreidd fátækt í samband við mikla fólksfjölgun hefur gert landið háð þróunaraðstoð í yfir hálfa öld. Meðalaðstoð sem hlutfall af vergri landsframleiðslu jókst frá um 2% á sjöunda áratugnum í næstum 10% á tíunda áratugnum (Bhattarai, 2009).

## 7.1 Opinber þróunaraðstoð í Nepal

Eftir lok seinni heimsstyrjaldarinnar stofnaði Nepal til diplómáttískrar samvinnu við Bandaríkin og Indland árið 1947. Frá því að Nepal opnaði landamæri sín að nútíma heiminum árið 1951 hefur þróunaraðstoð gegnt lykilhlutverki í fjármögnun efnahagslegrar þróunar landsins. Bandaríkin urðu fyrsti tvíhliða gjafi aðstoðar í janúar það sama ár. Þetta samkomulag var upphafið að trausti og gagnkvæmri virðingu á milli þjóðanna en opnaði einnig dyrnar fyrir aðstoð frá öðrum þjóðum. Nepal varð formlega þegi þróunaraðstoðar þegar það birti sína fyrstu fimm ára efnahagsáætlun sem náði yfir árin 1956 til 1961. Frá þeim tíma hóf þróunaraðstoð að flæða inn í landið bæði í formi tvíhliða og marghliða aðstoðar. Landfræðileg staðsetning Nepal á milli stórveldanna Kína og Indlands og vinsamleg samskipti Nepal við þessi lönd sem og öllur önnur hjálpaði mikið til við að auka magn aðstoðarinnar frá árinu 1956. Verulegur hluti þeirra útgjalda í Nepal sem fóru í þróun, eða um 55% að meðaltali á ári, hefur verið fjármagnaður með þróunaraðstoð. Fram á miðjan sjöunda áratuginn treysti Nepal aðallega á þróunaraðstoð í formi styrkja fyrir öll þróunarverkefni sín. Á sjöunda áratugnum jókst flæði þróunaraðstoðar frá Bandaríkjunum, Sovétríkjunum, Indlandi og Kína, en vegna mikilla breytinga á pólitísku ástandi í Nepal þegar líða tók á áratuginn fór aðstoðin aftur

minnkandi undir lok hans. Marghliða aðstoð fór að berast á áttunda áratugnum og undir lok þess níunda var stór hluti þróunaraðstoðarinnar í formi ívilnandi lána frá Alþjóðabankanum og Asíska þróunarbankanum. Árið 1976 stofnaði Alþjóðabankinn verkefni sem beitti sér fyrir aðstoð til Nepal (e. Nepal aid group). Frá því seint á áttunda áratugnum fékk Nepal mestalla sína aðstoð frá þessu verkefni en að baki því stóðu 14 lönd og 8 alþjóðastofnanir. Verkefnið hélt áfram að vera stærsti veitandi þróunaraðstoðar til Nepal út níunda áratuginn en árið 1987 hóf Suður-Kórea einnig að veita landinu þróunaraðstoð. Með endurreisn lýðræðis í Nepal árið 1990 var talið að fleiri lönd myndu vera tilbúin til að veita Nepal opinbera þróunaraðstoð en aðstoðin jókst hins vegar lítið. Upphæðirnar jukust lítillega en vaxtarprósentan var ekki mikil. Í dag kemur um 58% af þróunaraðstoð frá marghliða gjöfum, 36% kemur í formi tvíhliða aðstoðar frá löndum innan OECD og afgangurinn kemur frá öðrum tvíhliða gjöfum (Gautam, 2013).

## 7.2 Hlutverk opinberrar þróunaraðstoðar í Nepal

Þróunaraðstoð spilar stórt hlutverk í efnahags- og félagslegri þróun Nepal en hún stendur fyrir um 26% af heildarfjárlögum þjóðarinnar og um 60% af þróunarverkefnum. Þróunaraðstoðin í Nepal er aðallega notuð til þess að bæta menntun, staðbundna þróun, heilsu, vegagerð, orku, landbúnað, drykkjarvatn, frið og uppbyggingu. Einnig eru ýmsar efnahags- og fjárhagslegar umbætur fjármagnaðar að miklu leyti með tvíhliða og marghliða aðstoð. Í gegnum tíðina hafa skipulagðar þróunaráætlanir í Nepal verið fjármagnaðar að miklu leyti með opinberri þróunaraðstoð (Chaulagain, 2012).

Tafla 1. Þróunaraðstoð sem prósentu af útgjöldum til þróunar. Heimild: World Bank, e.d.-a.

Tímabil	Ár	%
Fyrsta áætlun	1956-60	100,0
Engin áætlun	1961	81,9
Önnur áætlun	1962-64	77,8
Þriðja áætlun	1965-69	56,1
fjórða áætlun	1970-74	45,1
Fimmta áætlun	1975-79	48,0
Sjötta áætlun	1980-84	47,9
Sjöunda áætlun	1985-90	70,6
Áttunda áætlun	1992-97	57,7

Eins og sjá má í töflu 1 var fyrsta áætlunin alfarið fjármögnuð með þróunaraðstoð og um 78% af áætlun tvö. Hlutfallið fór svo lækkandi fram á miðjan níunda áratuginn en jókst þá aftur í rúm 70% með sjöundu áætluninni, auk þess sem hlutfall þróunaraðstoðar af vergum þjóðartekjum jókst þá úr 8% í tæp 13%. Samkvæmt deild þróunaraðstoðar innan fjármálaráðuneytisins í Nepal stendur þróunaraðstoð fyrir um 70% af öllum fjármagnsútgjöldum landins í dag (Chaulagain, 2012).

### 7.3 Hagvöxtur og opinber þróunaraðstoð

Lítill eða enginn hagvöxtur var í Nepal fyrr en snemma á níunda áratugnum. Eftir miðjan áratuginn jókst hagvöxtur að meðaltali um rúm 4% á ári og náði svo hámarki í rúmum 5% snemma á tíunda áratugnum eins og sjá má í töflu 2. Frá árinu 2000 fór hagvöxtur þó aftur lækkandi sökum ofbeldis og pólitísks óstöðugleika í landinu. Rannsakendur halda því fram að ástæður þess að þróunarframfarir í Nepal síðustu fimm áratugi hafi ekki náð að bæta lífskjör í landinu, með því að minnka fátækt og ójöfnuð milli dreifbýlis og þéttbýlis, sé vegna uppbyggingar stjórnarfrars í landinu. Það hafi hreinlega ekki verið vilji til þess að draga úr fátækt og ójöfnuði (Bhattarai, 2009).

Tafla 2. Vaxtastig heildar vergrar landsframleiðslu og á mann frá 1970 til 2003. Heimild: Bhattarai, 2009.

Tímabil	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-00	2000-03
Meðalvöxtur							
VLF á ári	1,96	2,22	3,77	4,79	5,13	4,57	3,31
Meðalvöxtur							
VLF á mann á ári	-0,05	0,14	1,57	2,45	2,66	2,09	0,99

Til að kanna mikilvægi þróunaraðstoðar í hagkerfi er algengast að skoða hlutfall þróunaraðstoðar af landsframleiðslu. Eins og sjá má í töflu 3 jókst þróunaraðstoð sem hlutfall af landsframleiðslu mikið þar til undir lok níunda áratugarins. Á sjöunda áratugnum var þróunaraðstoð aðeins 1,95% af vergri landsframleiðslu. Hún jókst svo í 4,34% á þeim áttunda og var komin upp í 10,39% á þeim níunda. Innflæði þróunaraðstoðar náði hámarki árið 1990 þegar hún náði 15% af VLF (Bhattarai, 2009). Nánast öll aðstoðin í upphafi var veitt sem tvíhliða aðstoð, þ.e. beint frá ríkisstjórnnum annara landa, eða um 96,83% hennar. Í dag er þó meirihluti aðstoðar veitt í gegnum alþjóðleg samtök í formi marghliða aðstoðar. Þá var nánast öll aðstoðin afhent í formi styrkja í upphafi, eða um 99,79% á sjöunda áratugnum. Þetta hlutfall hefur einnig farið

lækkandi síðustu ár og í dag er um 70% opinberrar aðstoðar veitt í formi lána (World Bank, e.d.-a).

**Tafla 3. Heildaraðstoð, tvíhliða aðstoð og aðstoð í formi styrkja til Nepal frá 1960 til 2002. Heimild: Bhattarai, 2009.**

Tímabil	Heildaraðstoð	Tvíhliða aðstoð	Styrktaraðstoð
	% af VLF	% af heildaraðstoð	% af heildaraðstoð
1960-1969	1,95	96,83	99,79
1970-1979	4,34	66,31	72,52
1980-1989	10,39	54,22	64,17
1990-2002	9,76	62,88	70,22
Allt tímabilið:			
1960-2002	6,62	69,99	76,85

#### 7.4 Rannsókn á virkni þróunaraðstoðar í Nepal

Rannsókn var framkvæmd til að kanna virkni þróunaraðstoðar í Nepal á árunum 1983 til 2002. Sérstaklega var skoðað langtímasamband milli aðstoðar og vergrar landsframleiðslu á mann. Niðurstaðan gaf til kynna að þróunaraðstoð hafi haft jákvæð áhrif á verga landsframleiðslu á mann til langs tíma litið, en virkni aðstoðarinnar jókst ef til staðar var gott stefnumótandi umhverfi (e. good policy environment). Hins vegar ef litið var á þróunaraðstoð til skammtíma fundust neikvæð áhrif þróunaraðstoðar á verga landsframleiðslu á mann. Þá benti rannsóknin einnig til aukinnar virkni þróunaraðstoðar ef breytunni um læsi íbúa var bætt við. Þetta var talið benda til þess að virkni aðstoðarinnar velti á félagslegri hæfni íbúa Nepal til að nota aðstoðina (Bhattarai, 2009).

Geta Nepal til að nýta sér aðstoð á skilvirkan hátt virðist þó vera lítil á marga vegu. Þjóðina skortir færni, stofnanaumhverfi í landinu er veikt og verkefni fjármögnuð með þróunaraðstoð lúta ströngum regluverkum. Þá veldur það einnig vandkvæðum að ríkisstjórnin er oft of lengi að koma þróunaraðstoð til góðra nota. Það veldur því að hún getur ekki sannfært veitendur aðstoðarinnar um að fjármagn hafi verið nýtt á skilvirkan hátt, sem aftur leiðir til þess að veitendur aðstoðar halda að sér höndum við áframhaldandi veitingu fjármagns. Þetta getur leitt til þess úthlutun aðstoðar dragist tímabundið saman og hefur þannig hamlandi áhrif á greiðslugetu nepalskra stjórnvalda (Bhattarai, 2009).

## 7.5 Núverandi áskoranir

Lítill áreiðanleiki og takmarkað aðgengi að orku hefur mikil áhrif á vöxt í Nepal. Ein af stærstu áskorunum sem Nepal stendur frammi fyrir í dag er hvernig hægt sé að auka aðgengi að rafmagni á hagkvæman hátt. Nepal stendur þó frammi fyrir að vera með eina stærstu ónýttu vatnsauðlind í heiminum en áætlað er að hægt væri að nýta allt að 83 þúsund MW af vatnsafli þaðan. Nágrannalöndin Kína og Indland, sem eru meðal mest vaxandi hagkerfa heims, ásælast mögulega raforku Nepal (World Bank, e.d.-b).

Síðustu ár hefur bein erlend fjárfesting í Nepal aðeins verið að meðaltali um 0,1% af vergri landsframleiðslu. Það hlutfall er talið mjög lágt borið saman við önnur lágtekjulönd sem búa yfir beinni erlendri fjárfestingu að meðaltali um 1,9% af vergri landsframleiðslu. Margir þættir eru taldir hamla erlendri fjárfestingu í Nepal en fjárfestingar þar eru bundnar ströngu regluverki og lagamma. Þá hafa lélegir stjórnarhættir og pólitísk óvissa, áhrif sem og veikleikar innan bankageirans sem búa yfir litlum gjaldeyrisskiptamarkaði, auk þess sem lítið er stutt við innviði landsins og takmarkað af verkefnum til að fjárfesta í, sérstaklega í framleiðslugeiranum. Menntunarstig í landinu er mjög lágt en aðeins um 24% nemenda sem klára grunnskóla skrá sig í áframhaldandi nám, auk þess sem vannæring er stórt vandamál og talið er að um 47% barna undir fimm ára aldri séu undir vannærð eða undir kjörþyngd. Þá stendur Nepal frammi fyrir því að vera sérstaklega berskjaldað fyrir loftslagsbreytingum, sem eru taldar auka mikið líkur á öfgum eins og þurrkum og flóðum, en landið er að auki í ellefta sæti yfir þau lönd í heiminum sem eru hvað berskjölduðust fyrir jarðskjálftum. Vegasamgöngur eru af mjög skornum skammti í Nepal og eru 15 af 75 svæðum ekki tengd með vegum (World Bank, e.d.-b).

Talið er að langvarandi pólitísk umskipti og óvissa hafi skyggt á efnahagsleg vandamál. Því hefur ófullnægjandi athygli verið beint að endurbótum sem gætu aukið fjárfestingu, bætt loftslagsmál, örvað hagvöxt og skapað störf innan einkageirans. Með aðstoð Alþjóðabankans og annarra alþjóðlegra stofnana síðustu ár hefur þó náðst mælanlegur árangur í þessum efnum. Sem dæmi má nefna þá hefur hlutfall fátækra íbúa sem lifa á minna en 1,25 dollurum á dag dregist saman úr 53,1% árið 2004 í 24,8% árið 2011. Skráning í grunnskóla hefur einnig aukist og dregið hefur verulega úr barnadauða. Þá er talið að hagvöxtur komi til með að halda áfram að aukast þrátt fyrir



pólítíska óvissu hafa stjórnvöld náð að halda skynsamlegri stefnu í ríkisfjármálum. Gjaldeyrisvarasjóður náði sögulegu hámarki árið 2011 þegar hann náði yfir átta mánuði af innfluttum vörum og þjónustu og viðskiptabankar bjuggu yfir fullnægjandi lausafjárstöðu. Ör vöxtur útgjalda hefur einnig verið studdur af mikilli tekjuaukningu en einnig af þróunaraðstoð og innlendum lántökum (World Bank, e.d.-b).

Þrátt fyrir framfarir á vissum sviðum er útlitið ekki bjart á öðrum. Vöxtur vergrar landsframleiðslu dróst t.d. saman úr 6,1% árið 2008 í 4,6% árið 2010 auk þess sem hlutfall þeirra sem bjuggu við atvinnuleysi að fullu eða að hluta til jókst úr 42% árið 2004 í 46% árið 2008. Gögn um verga landsframleiðslu eftir atvinnugreinum skilar heldur ekki góðum niðurstöðum en samkvæmt nýlegum niðurstöðum er skiptingin um 32,8% landbúnaður, 14,4% iðnaður og 52,8% þjónusta. Hlutfall vinnuafis í sömu greinum er hinsvegar 75% í landbúnaði, 7% í iðnaði og 18% í þjónustu. Að lokum setja Sameinuðu þjóðirnar Nepal í sæti 157 af 187 samkvæmt þróunarvísitölu (e. human development index) sinni. Þetta bendir til þess að erfiðlega hafi gengið að virkja fengnar auðlindir eins og þróunaraðstoð og að aðferðir stjórnvalda við nýtingu þeirra reynist ekki vel. Það virðist sem fjármálaráðuneytinu, þinginu og öðrum stjórnarmeðlimum sé annaðhvort sama eða sé ókunnugt um þessa þróun (Chaulagain, 2012).

## **7.6 Staða opinberrar þróunaraðstoðar í dag**

Heildar þróunaraðstoð til Nepal árið 2010 var um 40,6 dollarar á mann sem samsvarar um 7,5% af vergri landsframleiðslu á mann. Þetta er hins vegar tiltölulega lág tala ef miðað er við önnur lönd sem standa svipað samkvæmt þróunarvísitölu Sameinuðu þjóðanna. Sama ár fékk Senegal um 84 dollara á mann eða 10,5% af vergri landsframleiðslu á mann, Úganda um 55 dollara á mann eða 14% af vergri landsframleiðslu á mann og Tansanía um 67 dollara á mann eða 14,8% af vergri landsframleiðslu á mann. Árið 2010 fékk Nepal um 57% aðstoðarinnar í styrktarformi, 24,3% í formi lána og um 18,5% í formi tæknaaðstoðar. Af heildaraðstoðinni voru um 55% notuð til almannahagsmuna, annaðhvort í stjórnsýslu eða framkvæmd í öllum héruðum landsins. Hinsvegar var afgangurinn, eða 45% aðstoðarinnar, miðaður að tilteknum svæðum eða hverfum (Gautam, 2013).

Frá og með mars mánuði árið 2014 er Alþjóðabankinn með tuttugu virk verkefni í Nepal sem búa yfir hreinum skuldbindingum uppá 1,5 milljarð dollara. Þessum

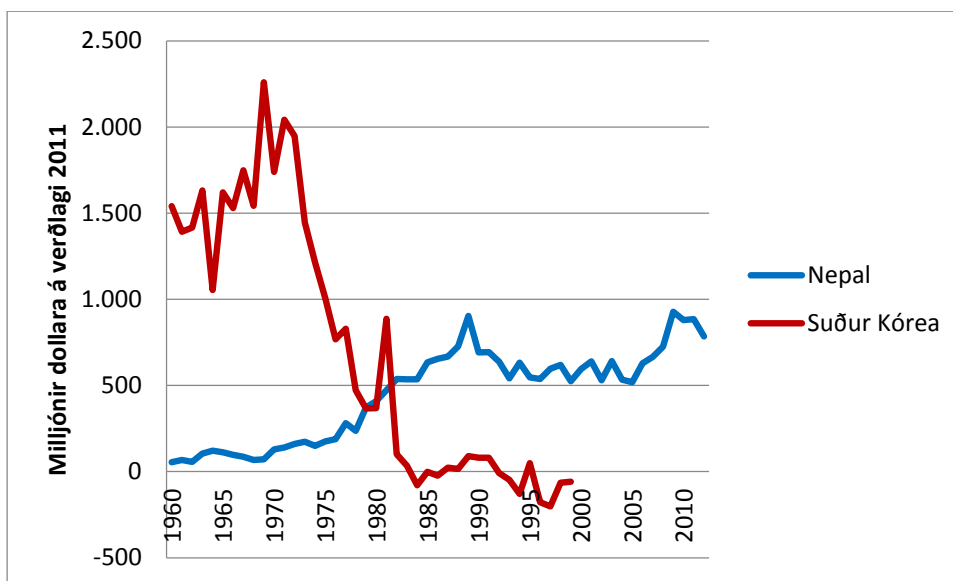
verkefnum er ætlað til að bæta menntun, lífskjör og öryggi í landinu sem og vinna að uppbyggingu, orkunotkun, bætingu vegakerfis, heilsu, landbúnaði, dreifingu vatns og styrkingu innviða í landinu (World Bank, e.d.-c).

Heildarfjárhæð opinberrar þróunaraðstoðar í Nepal er sífellt að aukast. Þrátt fyrir slíka aukningu og að Nepal sé búið að þiggja opinbera þróunaraðstoð í yfir 60 ár er það eina landið í Suður-Asíu sem ekki hefur sýnt miklar framfarir hvað varðar rekstrar- og þjóðhagslega mælikvarða. Erfiðleikar á öflun búnaðar og verktaka, órói innan stjórnsýslu og stjórnunarvandamál virðast vera helstu hindranir þess að verkefnum á vegum þróunaraðstoðar sé lokið á áætluðum tímum (Gautam, 2013).

Rannsóknir sýna að bæði veitendur þróunaraðstoðar og stjórnvöld í landinu eru jafn ábyrg fyrir lélegri frammistöðu þróunaraðstoðar í Nepal. Til að tryggja skilvirkni aðstoðarinnar ættu veitendur hennar að útrýma ónauðsynlegum skilyrðum til ríkisstjórna viðtökulands og halda sínum eigin hagsmunum utan við aðstoðina. Stjórnvöld í Nepal ættu að sama skapi að bæta ábyrgð sína, gagnsæi, stjórnun og pólitískan stöðugleika. Það virðist einnig vera misræmi á forgangsröðun ríkisstjórnar Nepal og veitenda aðstoðarinnar. Þetta misræmi skapar vandamál sem geta valdið því að atvinnugreinar innan landsins, sem eru í þörf fyrir aðstoð, fá ekki þá aðstoð sem þær þurfa á að halda. Því ættu veitendur aðstoðarinnar að framkvæma greiningu á forgangsröðun þar sem skoðuð er tæknipörf sem og pólitísk, efnahagsleg og félagsleg þörf áður en aðstoð er ráðstafað. Pólitískur óstöðugleiki, mikil spilling og óáreiðanleiki og ógagnsæi stjórnvalda er eitthvað sem yfirvöld í Nepal ættu að einbeita sér að vinna úr þar sem þessi atriði reynast helstu hindranir þess að þróunaraðstoð skili árangri (Chaulagain, 2012).

## 8 Samanburður á Suður-Kóreu og Nepal

Suður-Kórea og Nepal eru ólík lönd sem búa yfir ólíkum eiginleikum en eiga það þó sameiginlegt að hafa þegið mikla þróunaraðstoð í gegnum tíðina. Bæði löndin hófu að þiggja þróunaraðstoð eftir lok seinni heimsstyrjaldarinnar en á meðan Nepal þiggur enn háar upphæðir opinberrar aðstoðar, lauk allri aðstoð til Suður-Kóreu á áttunda áratugnum og gerðist landið sjálft veitandi aðstoðar á þeim níunda.

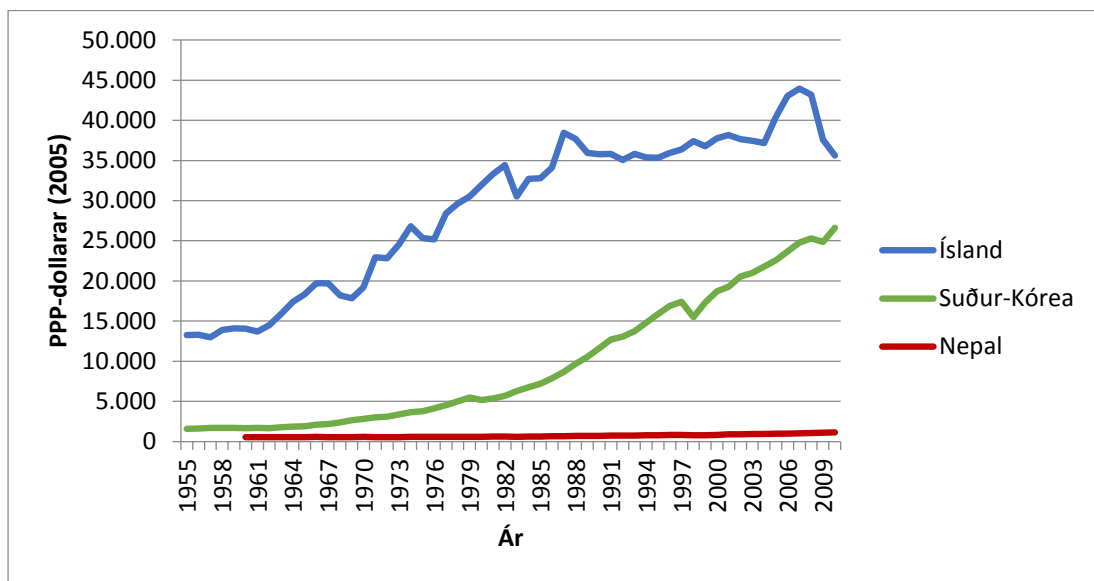


Mynd 7. Þegin þróunaraðstoð í milljónum dollara á verðlagi ársins 2011 í Nepal og Suður-Kóreu.  
Heimild: Datamarket, 2014d.

Á mynd 7 má sjá heildar þróunaraðstoð til Suður-Kóreu og Nepal frá árinu 1960 í milljónum dollara á verðlagi ársins 2011. Eins og sjá má eru upphæðirnar sem Suður-Kórea þáði eftir stríð gríðarlega háar í samanburði við þær upphæðir sem Nepal hefur þegið. Mætti því velta fyrir sér út frá kenningunni um fátæktargildruna og þrýstingsáhrifin hvort Nepal sé fast í fátækt sem það kemst ekki upp úr og þurfi á enn meiri innspýtingu fjármagns að halda í alla geira landsins samtímis. Aftur á móti hefur það líka sýnt sig að Nepal virðist ekki nýta aðstoðina á jafn hagkvæman hátt og Suður-Kóreu tókst að gera með efnahagsáætlunum sínum. Í Suður-Kóreu fór aðstoðin að miklu leyti í það að ýta undir innlenda framleiðslu og útflutning og náði landið þannig að snúa neikvæðum viðskiptajöfnuði í jákvæðan og auka hagvöxt í landinu. Mikilvægi landbúnaðar minnkaði fljótt og á sama tíma jukust umsvif framleiðslu og iðnaðar í landinu mikið. Enn í dag gegnir landbúnaður stóru hlutverki í Nepal ásamt þjónustu en iðnaður er mjög lítill og innflutningur því langt umfram útflutning. Þar að auki er erfitt

að treysta á tekjur frá þjónustu tengdri ferðaþjónustu þar sem mikill óstöðugleiki ríkir í landinu. Mismuninn á nýtingu aðstoðarinnar í löndunum má þó eflaust líka tengja við félagslega stöðu í löndunum. Enn í dag er aðeins um 60% landsmanna í Nepal læsir og einungis um 24% barna klára grunnskóla.

Skoða má verga landsframleiðslu á mann umreiknaða í svokölluðum kaupmáttardollurum (e. purchasing power parities) en þá er tekið mið af verðlagi/kaupmætti í hverju landi fyrir sig í útreikningunum.



**Mynd 8. Verg landsframleiðsla á mann í Suður-Kóreu, Nepal og Íslandi í kaupmáttardollurum ársins 2005. Heimild: Datamarket, 2014e.**

Á mynd 8 má sjá verga landsframleiðslu á mann í Nepal og Suður-Kóreu á árunum 1955 til 2010, í kaupmáttardollurum ársins 2005, borna saman við verga landsframleiðslu á Íslandi í sömu mælieiningu. Eins og sjá má hefur verið mikill vöxtur í Suður-Kóreu en verg landsframleiðsla þar á mann samkvæmt þessari mælieiningu hefur farið úr 1.602 dollurum árið 1955 í 26.609 dollara árið 2010. Nepal á hins vegar á enn langt í land og hefur verg landsframleiðsla á mann þar í landi í þessari mælieiningu einungis aukist úr 534 dollurum árið 1960 í 1.145 dollara árið 2010.

Tafla 4. VLF á mann í PPP dollurum í Suður-Kóreu og Nepal sem hlutfall af VLF á mann í PPP dollurum á Íslandi. Heimild: *Datamarket, e.d.-e.*

Tímabil	Suður-Kórea % af Íslandi	Nepal % af Íslandi
1955-59	12,37%	-
1960-64	11,49%	3,58%
1965-69	12,00%	2,99%
1970-74	13,73%	2,44%
1975-79	16,53%	2,13%
1980-84	17,99%	1,87%
1985-89	24,58%	1,89%
1990-94	37,10%	2,11%
1995-99	45,64%	2,21%
2000-04	53,86%	2,42%
2005-09	58,21%	2,49%
2010	74,72%	3,22%

Í töflu 4 má sjá fimm ára meðaltal af vergri landsframleiðslu á mann í kaupmáttardollurum ársins 2005 fyrir Suður-Kóreu og Nepal sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á mann í sömu mælieiningu á Íslandi. Þá sést betur hversu mikill munurinn er á framförum í löndunum tveimur.

Auk þess má bera saman löndin á lífskjaralista Sameinuðu þjóðanna en hann tekur mið af lífslíkum, menntun, VLF á hvern íbúa og ójöfnuði. Þar má sjá að Suður-Kórea er sett í 12. sæti en þar á eftir kemur Ísland í 13. sæti. Nepal er svo mun neðar eða í sæti 157 af 187 mögulegum (Globalis, 2012).

Þrátt fyrir að töluverður árangur hafi náðst í félags- og efnahagslegri þróun í Nepal síðustu ár virðist landið verða meira og meira háð þróunaraðstoð. Landið á í erfiðleikum með að viðhalda hagvexti og hefur aðstoðin fyllt upp í það gap sem vantar til að viðhalda vextinum. Þróunaraðstoð er þó ætlað að ýta undir þróun í landinu og ætti því þjóðin að greina hvar og hvernig henni hefur orðið á í efnahagslegri þróun sinni. Þær áskoranir sem standa í vegi fyrir því að landið geti nýtt aðstoðina á árangursríkan hátt snúa að víðtækum breytingum á aðgerðum stjórnvalda (Foreign aid in Nepal, 2013).

## 9 Lokaorð

Hér að framan hefur verið leitast við að gera grein fyrir því í hverju þróunaraðstoð felst, hvaða ábata hún skili og hvort aðstæður í viðtökuríkinu hafi áhrif á ábata þróunaraðstoðar.

Segja má að þróunaraðstoð hafi formlega hafist með Marshall aðstoðinni svokölluðu eftir seinni heimsstyrjöldina. Síðustu áratugi hefur framkvæmd þróunarstoðar breyst mikið og umfang hennar aukist til muna, einkum eftir tilkomu þúsaldarmarkmiða Sameinuðu þjóðanna árið 2000. Forsendur þróunaraðstoðar eru meðal annars þær að viðkomandi þróunarland sé fast í svokallaðri fátæktargildru og að aðstoðin komi til með að ýta undir hagvöxt. Margir deila þó um þessar forsendur og telja þær brostnar þar sem oft reynist erfitt að finna jákvætt samband milli þróunaraðstoðar og hagvaxtar auk þess sem margir hafa gagnrýnt kenninguna um fátæktargildruna.

Rannsóknir benda til þess að úthlutun þróunaraðstoðar stjórnist ekki alltaf af því hvar neyðin sé stærst, heldur eru aðrir þættir oft ráðandi, s.s. pólitísk bandalög, nýlenduástæður og aðrir hagsmunir gjafiríkja. Þá er einnig ljóst að oft fara miklir fjármunir forgörðum vegna mikillar spillingar og annarra vandamála í viðtökuríkjunum. Því hefur tíðkast að tvíhliða þróunaraðstoð sé stundum veitt með ákveðnum skilyrðum um góða hagstjórn og gott hagskipulag, fremur en að afhenda fjármagn eða afurðir skilmálalaust en með því telja margir að aðstoðin nýtist betur og skili mestum árangri.

Hér að framan var rakin saga þróunaraðstoðar í Suður-Kóreu og Nepal. Skoðaðar voru rannsóknir á virkni þróunaraðstoðar í hvoru landi fyrir sig til þess að varpa skýrara ljósi á það hvort aðstæður í viðtökuríki hafi áhrif á það hvaða ábata þróunaraðstoð skilar. Flestar rannsóknir sem framkvæmdar hafa verið á virkni þróunaraðstoðar í Suður-Kóreu hafa gefið svipaða niðurstöðu. Almennt er talið að hún hafi gegnt mikilvægu hlutverki eftir seinni heimsstyrjöldina og kóreustríðið en eftir að stöðugleika var náð eftir stríðin hafi það svo verið nýting stjórnvalda á aðstoðinni, sem og sterkur mannauður, sem ýtti undir áframhaldandi hagvöxt í landinu frekar en upphæðir aðstoðarinnar sjálfrar. Þá hafi einnig skipt sköpum að samhliða viðtöku aðstoðarinnar urðu miklar breytingar á stjórnarháttum landsins þar sem mikil áhersla var lögð á fjárfestingu í iðnaði til útflutnings. Niðurstaða rannsókna á virkni þróunaraðstoðar í Nepal gefa hins vegar til kynna að geta nepalskra stjórnvalda til að nýta aðstoðina á

skilvirkan hátt virðist vera mun minni en í tilviki Suður-Kóreu. Þjóðina skortir færni, stofnanaumhverfi í landinu er veikt og verkefni fjármögnuð með þróunaraðstoð lúta ströngum regluverkum. Þá veldur það einnig vandkvæðum að ríkisstjórnin er oft of lengi að koma þróunaraðstoð til góðra nota.

Af framangreindu má draga þá ályktun að aðstæður í viðtökuríki hafi mikið um það að segja hvort þróunaraðstoð skili raunverulegum árangri. Bæði löndin hófu að þiggja þróunaraðstoð eftir lok seinni heimsstyrjaldarinnar en á meðan Nepal þiggur enn háar upphæðir opinberrar aðstoðar, lauk allri aðstoð til Suður-Kóreu á áttunda áratugnum og landið gerðist sjálft veitandi aðstoðar á þeim níunda. Í dag er staða landanna því gjörólík en samkvæmt lífskjaralista Sameinuðu þjóðanna er Suður-Kórea í 12. sæti en Nepal í sæti 157 af 187 löndum.

Ekki er til nein ein lausn á því hvernig hægt er að nýta þróunaraðstoð með skilvirkum hætti. Það er þó ljóst að pólitískur stöðugleiki, aukið menntunarstig, tækniframfarir og markvissar áætlanir um nýtingu aðstoðarinnar skipta miklu máli og er til þess fallið að ýta undir virkni þróunaraðstoðarinnar og þar með skila aukningu á hagvexti til lengri tíma.

## Heimildaskrá

- Aid/Watch. (2010, nóvember). *What is multilateral aid?*. Sótt 16. mars 2014 af <http://aidwatch.org.au/where-is-your-aid-money-going/multilateral-aid/what-is-multilateral-aid>.
- Alesina, A. og Dollar, D. (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*, 5(1), 33-63.
- Alesina, A. og Weder, B. (2002). Do corrupt governments receive less foreign aid? *American Economic Review*, 92(4), 1126-1137.
- Balla, E. og Reinhardt, G. Y. (2008). Giving and Receiving Foreign Aid: Does Conflict Count? *World Development*, 36(12), 2566-2585.
- Bandow, Doug. (1997). A Look Behind The Marshall Plan Mythology. *Investor's Business Daily*. Sótt 6. apríl 2014 af <http://www.cato.org/publications/commentary/look-behind-marshall-plan-mythology>.
- Berthélemy, J. C. og Tichit, A. (2004). Bilateral donors' aid allocation decisions: a three dimensional panel analysis. *International Review of Economics & Finance*, 13(3), 253-274.
- Bhattarai, B. P. (2009). Foreign Aid and Growth in Nepal: An Empirical Analysis. *The Journal of Developing Areas*, 42(2), 283-302.
- Chaulagain, Y. P. (2012, ágúst). *Official Development Assistance in Nepal: A Development Perspective*. Sótt 19. apríl 2014 af <http://www.e-ir.info/2012/08/28/official-development-assistance-in-nepal-a-development-perspective/>.
- Chung, Yong-lob. (2007). *South Korea in the Fast Lane: Economic Development and Capital Formation*. New York: Oxford University Press.
- Congress Budget Office. (1997, september). *The role of foreign aid in development: South Korea and the Philippines*. Sótt 5. maí 2014 af [http://community.eldis.org/.59ed3723/USCBO\\_Role%20of%20Foreign%20Aid%20in%20Development%20South%20Korea%20and%20the%20Philippines\\_1997.pdf](http://community.eldis.org/.59ed3723/USCBO_Role%20of%20Foreign%20Aid%20in%20Development%20South%20Korea%20and%20the%20Philippines_1997.pdf).
- Datamarket. (2014a). *GDP growth (annual %) [1961-1971]* [stöplarit]. Sótt 23. apríl 2014 af <http://datamarket.com/data/set/12nt/gdp-growth-annual#!ds=12nt!dy3=3x&display=line>.
- Datamarket. (2014b). *Ratio of GNP to GDP for Republic of Korea [1961-1989]* [línurit]. Sótt 30. apríl 2014 af <http://datamarket.com/data/set/3z13/ratio-of-gnp-to-gdp-for-republic-of-korea#!ds=3z13&display=line&s=-2jb&e=5cs>.



- Datamarket. (2014c). *Gross National Income for Republic of Korea [1960-2011]* [línurit]. Sótt 23. apríl 2014 af <http://datamarket.com/data/set/3iyw/gross-national-income-for-republic-of-korea#!ds=3iyw&display=line>.
- Datamarket. (2014d). *Net official development assistance received (constant 2011 US\$) [1960-2012]*[línurit]. Sótt 30. apríl 2014 af <http://datamarket.com/data/set/1712/net-official-development-assistance-received-constant-2011-us#!ds=1712!id8=30.3r&display=line>.
- Datamarket. (2014e). *Purchasing Power Parity Converted GDP Per Capita (Chain Series) for Republic of Korea, Nepal and Iceland [1955-2010]*[línurit]. Sótt 10. maí 2014 af <http://datamarket.com/data/set/3zgy/purchasing-power-parity-converted-gdp-per-capita-chain-series-for-nepal#!ds=4037/3zgy/3zk8&display=line&s=-487>.
- De La Croix, D. og Delavallade, C. (2009). *Why Corrupt Governments May Receive More Foreign Aid*. Sótt 13. apríl 2014 af [http://www.ecore.be/DPs/dp\\_1257330950.pdf](http://www.ecore.be/DPs/dp_1257330950.pdf).
- Deutsche Bundesbank. (2003, febrúar). *The role of FDI in emerging market economies compared to other forms of financing: Past developments and implications for financial stability*. Frankfurt: International Relationship Department.
- Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden: Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York: Penguin Group.
- Félag Sameinuðu þjóðanna. (e.d. -a). *Um Sameinuðu þjóðirnar*. Sótt 29. mars 2014 af <http://un.is/index.php/um-sameinudu-thjodirnar/skipulag-samtakanna>.
- Félag Sameinuðu þjóðanna. (e.d. -b). *2015 markmiðin*. Sótt 29. mars 2014 af <http://2015.is/?c=webpage&id=23&lid=22&pid=0&option=links>.
- Foreign aid in Nepal. (2013, júlí). *Does It Work? Foreign Aid*. Sótt 30. apríl 2014 af <http://portal.mof.gov.np/news/does-it-work-foreign-aid>.
- Gautam, N. (2013, maí). *Trends of Official Development Assistance (ODA) in Nepal*. Sótt 19. apríl 2014 af [http://www.academia.edu/3618359/Trends\\_of\\_Official\\_Development\\_Assistance\\_ODA\\_in\\_Nepal](http://www.academia.edu/3618359/Trends_of_Official_Development_Assistance_ODA_in_Nepal).
- Globalis. (2008, mars). *Suður-Kórea*. Sótt 17. apríl 2014 af <http://globalis.is/Loend/Sudur-Korea>.
- Globalis. (2009a). *Nepal: Staðreyndir*. Sótt 18. apríl 2014 af <http://www.globalis.is/Loend/Nepal>.
- Globalis. (2009b). *Nepal: Tölfræði*. Sótt 18. apríl 2014 af [http://www.globalis.is/Loend/Nepal/\(show\)/indicators](http://www.globalis.is/Loend/Nepal/(show)/indicators).
- Globalis. (2012). *HDI – Lífskjaralisti Sameinuðu þjóðanna*. Sótt 19. apríl 2014 af <http://www.globalis.is/Toelfraedi/HDI-Lifskjaralisti-STH>.

- GMF. (e.d.). *The Marshall Plan*. Sótt 6. apríl 2014 af <http://www.gmfus.org/gmf-at-forty/marshall-plan/>.
- Gray, K. (2013, september). *Aid and development in Taiwan, South Korea, and South Vietnam*. Sótt 17. apríl 2014 af <file:///C:/Users/USER/Downloads/WP2013-085.pdf>.
- Iceida. (e.d.). *Orðskýringar*. Sótt 15. mars 2014 af <http://www.iceida.is/ordskyringar>.
- IMF. (e.d.). *Our work*. Sótt 16. mars 2014 af <http://www.imf.org/external/about/ourwork.htm>.
- Kraay, A. og Raddatz, C. (2007). Poverty traps, aid, and growth. *Journal of Development Economics*, 82(2), 315-347.
- Lundborg, P. (1998). Foreign Aid and International Support as a Gift Exchange. *Economics & Politics*, 10(2), 127-141.
- Martens, B. (2005). Why Do Aid Agencies Exist. *Development Policy Review*, 23(6), 643-663.
- Mason, E. S. (ritstjóri). (1980). *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*. Bandaríkin: Harvard University Asia Center.
- Nelson, Richard R. (1956). The Theory of the Low-Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies. *The American Economic Review*, 46(5), 894-908. Sótt 6. apríl 2014 af [http://www4.fe.uc.pt/mapsd/richardnelson\\_povertytraps\\_1956.pdf](http://www4.fe.uc.pt/mapsd/richardnelson_povertytraps_1956.pdf).
- OECD. (2008, nóvember). *Is it ODA?*. Sótt 16. mars 2014 af <http://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>.
- OECD. (2013). *Total flows by donor*. Sótt 16. mars 2014 af <http://stats.oecd.org/>.
- OECD. (e.d.-a). *Organisation for European Economic Co-operation*. Sótt 15. mars 2014 af <http://www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm>.
- OECD. (e.d.-b). *About the OECD*. Sótt 15. mars 2014 af <http://www.oecd.org/about/>.
- OECD. (e.d.-c). *DAC Global Relations*. Sótt 16. mars 2014 af <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/joiningthedevelopmentassistancecommitteedac.htm>.
- OECD. (e.d.-d). *Net official development assistance (ODA): Development aid [1960-2013]* [línurit]. Sótt 23. apríl 2014 af <http://www.oecd.org/statistics/>.
- Rai, R. K. (2009). *Foreign Direct Investment and Economic Growth in South Korea and Policy Lessons for Nepal*. Óbirt MA-ritgerð: Viðskiptaháskólinn í Middlesex, London.

- Roehrig, T. (2013, 24. október). South Korean Foreign Aid: Contributing to International Security. *Strategist*. Sótt 14. apríl 2014 af [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/23533/south\\_korean\\_foreign\\_aid.html](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/23533/south_korean_foreign_aid.html).
- Sachs, Jeffrey D. (2005). *The end of poverty: Economic possibilities for our time*. New York: Penguin Group.
- Sachs, McArthur, Schmidt-Traub, Kruk, Bahadur, Faye o.fl. (2004). Ending Africa's Poverty Trap. *Brookings Papers on Economic Activity*, 35(1), 117-240.
- Sanford, W.F. (1982, júní). *The Marshall Plan: Origins and Implementation*. Bandaríkin: Department of State Bureau of Public Affairs.
- Savada, A. M. og Shaw, W. (1992). *South Korea: a country study*. Bandaríkin: Federal Research Division of the Library of Congress.
- Sighvatur Björgvinsson. (2001). *Þróunaraðstoð Íslendinga*. Sótt 6. apríl 2014 af <http://www.samorka.is/doc/1096>.
- Stefán Már Stefánsson. (2000). *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.
- Svensson, Jakob. (2006). The institutional economics of foreign aid. *Swedish Economic Policy Review*, 13, 115-137. Sótt 6. apríl 2014 af <http://www.regeringskansliet.se/content/1/c6/09/54/23/bdb42601.pdf>.
- Tran, M. (2011, 28. nóvember). South Korea: a model of development? *The Guardian*. Sótt 14. apríl 2014 af <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2011/nov/28/south-korea-development-model>.
- Transparency International. (2013). *What we do*. Sótt 13. apríl 2014 af <http://www.transparency.org/cpi2013/results>.
- Transparency International. (e.d.). *Our Organisation*. Sótt 13. apríl 2014 af [http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs\\_on\\_corruption/2/](http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/).
- WHO. (e.d.). *Development Cooperation*. Sótt 15. mars 2014 af <http://www.who.int/trade/glossary/story016/en/>.
- World Bank. (2014). *What we do*. Sótt 16. mars 2014 af <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>.
- World Bank. (e.d.-a). *World Development Report*. Sótt 21. apríl 2014 af <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2764.pdf>.
- World Bank. (e.d.-b). *Nepal Overview*. Sótt 20. apríl 2014 af <http://www.worldbank.org/en/country/nepal/overview>.

World Bank. (e.d.-c). *Nepal Projects & Programs*. Sótt 20. apríl 2014 af <http://www.worldbank.org/en/country/nepal/projects>.

Þorvaldur Gylfason. (2004, apríl). Menntun gegn fátækt. *Þróunarmál*. Sótt 6. apríl 2014 af [http://www.iceida.is/media/utgefid-efni/Menntun\\_fyrir\\_alla.pdf](http://www.iceida.is/media/utgefid-efni/Menntun_fyrir_alla.pdf).