

Fattigdom och utveckling i Östtimor

MATS LUNDAHL OCH FREDRIK SJÖHOLM

Mats Lundahl är professor i utvecklings ekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. mats.lundahl@hhs.se

Fredrik Sjöholm är docent i nationalekonomi och verksam vid European Institute of Japanese Studies vid Handelshögskolan i Stockholm. fredrik.sjoholm@hhs.se

Författarna bevakar den makroekonomiska utvecklingen i Östtimor för Sidas räkning.

Östtimor är ett av världens fattigaste länder. Artikeln redovisar hur denna fattigdom yttrar sig och vilka ekonomiska förutsättningar som existerar för att bekämpa den. På senare år har landets intäkter från olje- och gasfyndigheter i Timorsjön ökat så drastiskt att ekonomin inte klarar av att absorbera dem. Därför har en oljefond, efter norsk modell, konstruerats, som gör det möjligt att uppnå balans mellan utgifter och absorptionskapacitet. Artikeln betonar vikten av utbildning och kapacitetsutveckling inom såväl den statliga som den privata sektorn som ett medel att öka absorptionskapaciteten.

Östtimor är världens näst yngsta stat. Landets födelse har varit både utdragen och besvärlig. Efter tjugofem års indonesisk ockupation utmynnade den folkomröstning som hölls 1999, och som indikerade att en förkrossande majoritet av östtimoreserna önskade självständighet, i omfattande mänsklig och materiell förstörelse. Östtimor, som var ett av världens fattigaste länder, förlorade minst en fjärdedel av BNP och produktionsapparaten slogs sönder. Landet har återhämtat sig förhållandevis bra efter 1999, med stöd av utländska biståndsgivare och FNs direkta administration, men det är fortfarande mycket fattigt. Över 40 procent av alla invånare lever i fattigdom (på mindre än 0,55 USD per dag). Följaktligen betonar utvecklingsstrategin fattigdomsbekämpning. Utbildning, hälsovård, jordbruk samt transport och kommunikationer är de prioriterade sektorerna, och fattigdomsrelaterade utgifter svarar för nästan 70 procent av budgeten.

Lyckligtvis verkar det som om stora ökningarna av statsintäkterna på senare tid skulle kunna hjälpa Östtimor att nå sina utvecklingsmål på lång sikt. Den inhemska skattebasen är mycket liten, och ända till slutet av 2004 var Östtimor ett land som var starkt beroende av biståndsfinansiering för att överbrygga gapet mellan budgetutgifter och budgetintäkter. Nu drar emellertid landet nytta av starkt ökade oljeintäkter från Bayu Undanfältet i Timorsjön, och en oljefond har skapats efter norsk modell. Detta kommer att garantera en i princip evig inkomstström som kan spenderas varje år, men bristen på tillräckligt utbildad personal på alla nivåer inom administrationen har gjort att de faktiska utgifterna hittills har legat under de budgeterade.

Denna artikel fokuseras på Östtimors främsta ekonomiska problem: fattigdomen. Vi börjar med en kort presentation av regeringens fattigdomsbekämpningsstrategi innan vi går igenom den information som finns om fattigdomen i landet. Artikeln fortsätter med en genomgång av situa-

tionen i de två mest prioriterade sektorerna, utbildning och hälsa. Därefter kommer den ekonomiska situationen i landet att presenteras och artikeln avslutas med en analys av det finansiella ramverket för fattigdomsbekämpningen.

1. Regeringens utvecklingsstrategi: fattigdomen i centrum

Fattigdomsbekämpning har högsta prioritet på den timoresiska regeringens dagordning. I den nationella utvecklingsplanen från 2002 (Planning Commission 2002) formuleras en utvecklingsstrategi med två övergripande mål: att reducera fattigdomen i alla sektorer och regioner i landet och att främja en tillväxt som är både utjämnande och uthållig och som förbättrar hälsa, utbildning och välfärd för alla. Strategin inbegriper ett stort antal åtgärder, från ökat deltagande av de fattiga i den politiska beslutsprocessen och i den moderna ekonomin, till grundläggande samhällsservice. För att uppfylla målen beträffande fattigdomsminskningen har regeringen formulerat en mycket detaljerad plan för statsutgifterna. En explicit rangordning har gjorts av de olika sektorer som specificeras i budgeten. Viktigast är utbildningen. På andra plats kommer hälsovårdssektorn. Nummer tre är jordbruket och dess binäringar och på fjärde plats hittar vi transport och kommunikationer. De sektorer som på ena eller andra sättet är kopplade till fattigdomsbekämpningen svarar för ungefär två tredjedelar av de totala budgeterade statsutgifterna (Ministry of Planning and Finance 2004d).

Det råder inget tvivel om att den timoresiska regeringen anser att fattigdomen är landets främsta problem. Hela utvecklingsstrategin vilar på den uttalade premissen att fattigdomsreduktion är den primära uppgiften för den ekonomiska och sociala politiken. Utvecklingsplanen specificerar ett antal delmål och utvecklingsindikatorer som ska tjäna som mått på vad som uppnåtts. Graden av konkretion och operationalitet i målen varierar dock kraftigt. I vissa fall kommer det att vara lätt att se vad som har uppnåtts. I andra fall kommer det att bli mycket svårt att få fram den nödvändiga informationen.

2. Fattigdomen i Östtimor

För att få en uppfattning om hur lätt eller svårt det är att utrota, eller åtminstone mildra, fattigdomen i Östtimor är det nödvändigt att veta något om hur den yttrar sig. De följande avsnitten är därför avsedda att ge en översikt över fattigdomssituationen i Östtimor ungefär som den tedde sig vid tiden för nationell självständighet i maj 2002.

Östtimors situation är svår. Landet har den fjärde lägsta BNP per capita i Östasien, obetydligt över Papua Nya Guinea, Laos och Kambodja (UNDP 2003, s xiii). Östtimor betraktas som ett av de fattigaste länderna på jorden.

Såttillvida rankades det som nummer 158 av 177 länder på UNDPs Human Development Index 2002, vilket innebar att det var det lägst rankade landet utanför Afrika söder om Sahara (UNDP 2004, s 142). Under 2001 gjordes en omfattande insats för att kartlägga fattigdomen i Östtimor. Denna insats innehöll tre olika komponenter: en s k sucoundersökning, en hushållsundersökning och en undersökning som byggde på deltagande av de fattiga själva (*Participatory Potential Assessment*).

Sucoundersökningen

Sucoundersökningen (ETTA m fl 2001) genomfördes i alla landets 498 *sucos*.¹ En av de viktigaste upptäckterna var att livsmedelstillgången varierade avsevärt över året, som ett resultat av skördemönstret. Inte mindre än 78 procent av alla *sucos* rapporterade att familjerna inte hade tillräckligt med mat i januari. För december var siffran obetydligt lägre: 70 procent, och såväl februari (44 procent) och november (43 procent) var också besvärliga månader. Majs skördas normalt mellan februari och april och ris från april till oktober, så den kritiska perioden är mellan slutet av risskörden och början av majsskörden.

Det visade sig också att tillgången på grundläggande infrastruktur var synnerligen bristfällig. Endast 20 procent av alla *aldeias* hade elektricitet, jämfört med 29 procent före förstörelsen 1999, inte heller det någon hög siffra. Elektricitet var i genomsnitt tillgänglig 6 dagar per vecka och 13 timmar per dag. Vatten fick i de flesta fall (över 60 procent) hämtas från floder, bäckar eller brunnar och endast 7 procent av alla *sucos* rapporterade att den huvudsakliga dricksvattenkällan var en rörledning till bostaden. Transporter var också ett problem. Inte mindre 80 procent av alla postohuvudstäder nåddes endast till fots från centralorterna i *sucos*.

Sucoundersökningen konstruerade ett utvecklingsindex för att kunna göra jämförelser. Detta index var ett ovägt genomsnitt av ett välståndindex, ett index på samhällsservice och ett tillgänglighetsindex. De siffror man fick fram varierade avsevärt mellan olika geografiska områden. Skillnaden mellan landsbygden och städerna befanns dock vara liten. Den förra rankades högre i termer av förmögenhet medan städerna var mer privilegierade vad gällde tillgänglighet. Risproducerande områden tenderade att klara sig bättre än andra.

Fattigdomen sedd inifrån

Idén bakom den undersökning som byggde på direkt medverkan av de fattiga (UNDP m fl 2002) var att den skulle komplettera de mer traditionella fattigdomsundersökningarna med en uppskattning av de kvalitativa fattigdomsdimensionerna, orsakerna och verkningarna och de potentiella medlen för att reducera fattigdomen, som de fattiga själva uppfattade dem.

¹ Östtimor indelas administrativt i 13 *distritos*, 67 *postos*, 498 *sucos* och 2 336 *aldeias*.

Tabell 1
Aldeias uppfattning
om livskvalitet

Livskvalitetsindikator	Bra	Tillfreds- ställande	Genom- snittlig	Dålig	Totalt
Mat		1	36	11	48
Bostad			20	28	48
Sysselsättning			19	29	48
Inkomst			11	37	48
Hälsostatus och -vård			10	38	48
Utbildning			8	40	48
Transport och kommunikationer			1	47	48
Kläder	1		41	6	48
Underhållning			21	27	48
Religion			27	21	48

Källa: UNDP m fl (2002), s 16.

Undersökningen täckte 48 *aldeias*. I varje *aldeia* utvaldes sex män och sex kvinnor. Syftet var att komma fram till en *samfällid*, inte individuell, uppfattning baserad på konsensus.

Tabell 1 visar hur *aldeias* uppfattade livskvaliteten i termer av tio olika indikatorer. Det framgår klart av tabellen att de allra flesta *aldeias* uppfattade sig själva som fattiga. Kategorin ”bra” användes aldrig, kategorin ”tillfredsställande” endast två gånger, och t o m alternativet ”genomsnittlig” användes oftare än ”dålig” endast i tre fall.

Fattigdom sågs som i det närmaste synonymt med avsaknad av infrastruktur, som vägar, skolor, hälsovård och tillgång till vatten, därför att denna avsaknad gjorde det mycket svårare för människorna att överleva. Fattigdomen hade emellertid också en psykologisk sida, eftersom de fattiga uppfattade att de behandlades illa av de privilegierade och av regeringstjänstemännen. Inget stöd var att vänta från de mer välmående skikten i samhället. Tvärtom fanns det en utbredd känsla av att vara exploaterad som härrörde från den utsatthet som hängde samman med fattigdomen. Slutligen ansåg de intervjuade att regeringen såg de fattiga som en börda och inte som en tillgång som kan utvecklas.

Situationen uppfattades emellertid inte som hopplös. Östtimor har utnyttjade naturresurser och det existerar en betydande självhushållsekonomi. Kampen för självständighet under mer än tjugofem år har gjort en hel del för att sammansvetsa och galvanisera ett folk som är villigt att arbeta hårt för att uppfylla sina utvecklingsambitioner. Slutligen har en stark decentraliseringstradition fått det timoresiska folket att snabbt organisera sig på *suco*- och *aldeianivå*. Utveckling kommer emellertid inte att uppnås utan politiskt stöd. Landet behöver en klart formulerad utvecklingsvision, och ansvar måste delegeras till medborgarna.

Hushållsundersökningen

Hushållsundersökningen (*The Timor-Leste Living Standard Measurement Survey*) var en stickprovsundersökning som gjordes bland drygt 9 000 människor i 300 *aldeias* (en procent av befolkningen) (Democratic Republic of Timor-Leste m fl 2003, World Bank 2003). Den grundläggande välfärdsindikator som användes var de totala hushållsutgifterna per capita, under antagandet att konsumtionen fördelades lika mellan hushållsmedlemmarna. De två viktigaste fattigdomsmåtten som användes var: (1) den andel av befolkningen vars konsumtion låg under fattigdomsstrecket och (2) fattigdomsgapet, dvs den genomsnittliga skillnaden mellan de fattigas utgifter och fattigdomsstrecket. Fattigdomsstrecket definierades genom att använda ”standardmetoden för Asien” (World Bank 2003, s 30). Först definierades den nödvändiga miniminäringsstandarden som 2 100 kalorier per person och dag. Därefter konstruerades en ”referensmatkorg”, baserad på matvarorna hos de andra till femte lägsta decilerna av befolkningen, som var tillräckligt stor för att ge 2 100 kalorier om dagen.

För att ta hänsyn till annan konsumtion än livsmedel användes två olika tillvägagångssätt. Det första (det ”lägre” fattigdomsstrecket) använde den andel av utgifterna som inte gick till mat för människor vars totala utgifter precis förslog till att nå upp till det fattigdomsstreck som definierades enbart av en livsmedelskonsumtion på 2 100 kalorier. Argumentet var att detta ger den ”nödvändiga minimiutgiften” för andra varor än livsmedel, eftersom denna summa de facto hade spenderats på annat än mat. Den andra metoden (det ”högre” fattigdomsstrecket) baserades på hushåll vars faktiska livsmedelsutgifter var tillräckliga för att garantera 2 100 kalorier. Till dessa lades de faktiska övriga utgifterna. Detta resulterade i ett övre fattigdomsstreck på 15,44 USD per person och månad och ett lägre på 14,41 USD, med 40 procent av befolkningen under strecket i det förra fallet och 34 procent i det senare. Med den förra definitionen uppgick det genomsnittliga fattigdomsgapet till 11,9 procent, vilket i sin tur innebar att en inkomsttransferring på 1,84 USD per månad och person, eller ungefär 5 procent av BNP, skulle krävas för att öka alla fattigas inkomster till fattigdomsstrecket.

Hushållsundersökningen visade också att fattigdomen inte är jämnt fördelad i Östtimor. Hushållets storlek spelar stor roll. Av en- och tvåpersonshushållen är färre än 10 procent fattiga, medan motsvarande siffror för fempersonshushållen är nästan 40 procent, och när ett hushåll har sex medlemmar är sannolikheten att det är fattigt över 50 procent. Även hushåll med många medlemmar utanför yrkesverksam ålder (under 15 år eller över 64 år) i förhållande till yrkesverksamma (15-64) tenderar att vara fattigare än de som har få sådana medlemmar.

Sambandet mellan utbildning och fattigdom är otvetydigt. Andelen fattiga minskar påtagligt och monotont med antalet skolår. Bland dem som inte har någon utbildning eller enbart förskola ligger den över 47 procent, för dem som har gått igenom hela grundskolan faller siffran till 36,5 procent. De som har lägre sekundärutbildning klarar sig något bättre (32 pro-

cent) och den riktigt stora minskningen kommer efter genomgången högre sekundärutbildning (14 procent) och postgymnasial utbildning (mindre än 6 procent).

Sysselsättningsgraden är också betydelsefull. Medlemmar av familjer där överhuvudet har ett arbete drabbas av fattigdom i mindre utsträckning än där detta inte är fallet. Av de sysselsatta var individer från hushåll där överhuvudet enbart arbetade i jordbruket betydligt fattigare (48 procent) än då överhuvudet hade ett avlönat arbete (19 procent) eller var företagare (17 procent). Det är värt att notera att den vanligaste sysselsättningskategorin är enbart jordbruk. Nästan 70 procent av alla timoreser lever i familjer med få eller inga möjligheter alls att förstärka jordbruksinkomsterna med andra inkomster.

Dessa resultat understryker betydelsen av jordbrukstillgångar. När det inte existerar några arbeten utanför jordbruket blir inkomsten i mycket hög grad en funktion av vilka och hur många tillgångar man äger. Det är så gott som självklart att jorden är den viktigaste tillgången för jordbrukshushållen, dvs för tre fjärdedelar av den timoresiska befolkningen. Jordägandet är utbrett. Sex av sju människor lever i hushåll med tillgång till jord och det hävdas att 95 procent av denna jord ägs av hushållen. Jordbruken är i genomsnitt mycket små, med en medianareal per person på enbart 0,22 hektar. Endast 5 procent har tillgång till mer än ett hektar. Så gott som all jordbruksmark (95 procent) brukas, endast en femtedel är bevattnad och mindre än 40 procent av arealen är slättland. Bland jordbrukarfamiljer är fattigdomen negativt korrelerad med jordbrukets storlek.

Den näst viktigaste hushållstillgången i Östtimor är boskap. De flesta hushåll i landet håller husdjur, nio av tio på landsbygden och sju av tio i städerna, men boskapens värde i de senare hushållen är endast ungefär hälften av värdet i de förra. På landsbygden är boskapsägande ett tecken på välstånd. Människor utan boskap har en större sannolikhet att vara fattiga (53 procent) än de som har boskap (43 procent). I städerna råder det omvända förhållandet. Vägen ut ur fattigdomen är den som leder in i lönearbete eller affärsverksamhet.

Fattigdomen är i det stora hela ett landsbygdsfenomen i Östtimor. Medan mindre än 25 procent av alla stadshushåll är fattiga är motsvarande siffra för landsbygden över 44 procent, och sex av sju fattiga bor på landsbygden.

Hushållsundersökningen producerade också några mått på inkomstskillnader. De fattigaste 40 procenten av befolkningen svarade för endast 18 procent av totalutgifterna, i genomsnitt 15,49 USD per månad och person, just ovanför fattigdomsstrecket, medan utgiftsandelen för de rikaste 40 procenten uppgick till ungefär två tredjedelar, eller en månatlig per capita-siffra på 18,22 USD i genomsnitt. Ginikoefficienten för landet som helhet var 0,37, något högre i städerna och strax över 0,34 på landsbygden. De västra delarna av landet uppvisade signifikant lägre inkomstskillnader än resten, med 0,31, mot 0,39 i de centrala delarna och 0,35 i de östra.

Materialet uppvisade inga systematiska fattigdomsskillnader mellan

män och kvinnor. Man måste dock hålla i minnet att detta resultat baseras på antagandet att konsumtionen är likformigt fördelad inom hushållet.

För att sammanfatta, så pekar alla tillgängliga data på att Östtimor är ett mycket fattigt land, bland de fattigaste både i Östasien och i världen som helhet. Fyra av tio människor lever under fattigdomsstrecket. Tillgången på livsmedel varierar över året. November-februari är den besvärligaste perioden. Timoreserna upplever sig själva som fattiga, framför allt därför att de inte har tillgång till en effektiv, utvecklingsfrämjande infrastruktur. Fattigdomen delas inte lika av alla i befolkningen. Stora familjer har det i regel besvärligare än små. De som har lite eller ingen utbildning far mer illa än de som har gått längre i skolan och landsbygdsdistrikt tenderar att ha det sämre än städerna. Östra delen av landet har det något bättre än de centrala och västra delarna. Ginikoefficienten, under 0,4, tyder på moderata inkomstskillnader.

3. Utbildning, hälso- och sjukvård

Endast 60 procent av befolkningen i Östtimor är läskunnig, en mycket låg siffra i jämförelse med andra länder i regionen (World Bank 2004, s xvii, UNESCO 2005). De yngre generationerna är dock bättre utbildade än de äldre. Icke desto mindre är andelen barn som går i grundskolan (75 procent) fortfarande lägre än på de allra flesta håll i Sydostasien (World Bank 2004, tabell 2.1; UNESCO 2005). Endast 30 procent går i gymnasiet och högre utbildning är få förunnat. De aktuella siffrorna på antalet universitetsstudenter är bristfälliga, men Jones (2001, s 258) rapporterar att endast ca 0,4 procent av männen och 0,2 procent av kvinnorna hade genomgått högre utbildning 1995.

En viktig anledning till att relativt få barn går i skolan tycks vara föräldrarnas brist på förståelse för nyttan med skolgång. Världsbanken (World Bank 2004, s xix) rapporterar att 32 procent av de fattiga familjerna och 26 procent av de rikaste familjerna inte visade något intresse för att låta sina barn få någon utbildning.

De barn som trots allt går i skolan möter en mycket bristfällig verksamhet med små förutsättningar för ett effektivt lärande. Antalet elever per lärare (62 i grundskolan) är mer än dubbelt så högt som i något annat land i regionen och mer än fem gånger så högt som i Indonesien (UNESCO 2005). Många lärare lämnade Östtimor 1999 och dessa har ännu inte kunnat ersättas fullt ut med nyutbildade inhemska lärare. Skolan brottas även med sådana problem som bristfälliga skolböcker, dåligt utbildade lärare och alltför korta skoldagar (World Bank 2004, s 26-31).

Regeringen har beslutat att portugisiska ska användas som undervisningsspråk på alla nivåer trots att endast fem procent av befolkningen talar portugisiska. Beslutet, som verkar grunda sig på elitens egen utbildning och den politiska ledningens långa exil i lusofona länder (Scott 2001), har mötts av starka protester. Reformen kommer att bli svår att implementera

och den har redan krävt omfattande assistans från Portugal.

Hälsosituationen i Östtimor är värre än på andra håll i Sydostasien. Den förväntade livslängden är endast 49 år, att jämföras med 67 i Indonesien och ett genomsnitt för utvecklingsländer på 65 år. Barnadödligheten är högre än i de flesta andra länder i regionen (UNDP 2004).

Befolkningen lider av ungefär samma sjukdomar och farsoter som under den portugisiska kolonialtiden. Malaria är endemisk och på sina håll resistent mot klorokin. Antalet insjuknande personer i malaria har tredubblats sedan 1999. Tuberkulos är vanligt förekommande. Motståndskraften mot sjukdomar är ofta nersatt på grund av undernäring, i synnerhet bland barn (UNICEF 2003, tabell 8.1).

Ett annat problem är den extremt höga fertiliteten. De timoresiska kvinnorna föder i genomsnitt 7,8 barn – en av de absolut högsta fertilitetsnivåerna i världen – vilket innebär att befolkningen fördubblas på 17 år. Endast var tionde kvinna använder preventivmedel vilket också befaras få till följd att en aidsepidemi kommer att drabba landet inom en snar framtid (Ministry of Health m fl 2004, s 6-7).

Det är svårt att nå ut med sjukvård till landsbygden och endast 10 procent av befolkningen uppges söka vård vid sjukdom (Democratic Republic of Timor-Leste m fl 2003, s xi). Orsakerna är å ena sidan dålig infrastruktur, å andra sidan bristande förståelse hos stora befolkningsgrupper för betydelsen av modern vård (Ministry of Health m fl 2004, s 2). Regeringens politik är att tillhandahålla grundläggande sjuk- och hälsovård på lokal nivå medan den mer avancerade sjukvården koncentreras till landets fyra större sjukhus. Betydande framsteg har åstadkommit och hälsoministeriet anses av många bedömare vara det mest effektiva ministeriet i Östtimor. En betydande sjukvård bedrivs också i kyrklig och annan privat eller kooperativ regi.

4. Fattigdomsbekämpningens ekonomiska sida

För att framgångsrikt bekämpa fattigdomen krävs ekonomisk tillväxt. Även om länder i vissa fall kan bekämpa fattigdom utan ekonomisk tillväxt, tenderar resultaten att bli enbart temporära. Ekonomisk tillväxt leder till ökat välstånd genom att öka privata inkomster och genom att möjliggöra offentligt finansierade program för fattigdomsbekämpning. Enbart tillväxt ger emellertid inte nödvändigtvis utveckling, utan tillväxten måste kompletteras med en strategi som garanterar att ökade resurser kommer den fattiga befolkningen till del.

Med tanke på den kraftiga tillbakagången av ekonomin under slutet av 1990-talet är det föga förvånande att BNP växte relativt snabbt när väl återuppbyggnadsarbetet påbörjades. Under de två första åren med internationell assistans, 2000-01, växte ekonomin med i genomsnitt 15 procent per år i reala termer. Under självständighetsåret 2002 minskade tillväxttakten till cirka 2 procent och året därpå minskade BNP med hela 6,2 procent, framförallt som en följd av att FN drog tillbaka trupper och utländska experter

från Östtimor, men också därför att landet drabbades av översvämningar. Bättre väderförhållanden under 2004 resulterade återigen i en positiv, men blygsam, tillväxt på 1,8 procent (International Monetary Fund 2005, s 31).

Fluktuationerna i Östtimors tillväxt under senare år visar på landets beroende av utländska experter och deras efterfrågan på lokala varor och tjänster. När experterna tas hem minskar tillväxten. Detta är naturligtvis en källa till oro, för en tillväxt på 2–3 procent räcker inte för att lyfta befolkningen ur fattigdomen, eftersom den rekordhöga fertiliteten leder till en snabbt ökande befolkning.

För ökad tillväxt krävs att produktiviteten ökar inom jordbruket och att en modern privat sektor skapas. Majoriteten av befolkningen är helt beroende av jordbruket för sin utkomst, men jordbruksproduktionen är i dag låg, främst som en följd av dålig tillgång till modernt utsäde, konstbevattning och bekämpningsmedel (UNDP 2003, s 48). Bristen på marknader gör att bönderna har små incitament att genom investeringar i modern teknologi öka produktionen utöver vad som behövs för att föda den egna familjen. För att öka försäljningen av jordbruksvaror i städer och större byar krävs omfattande infrastruktursatsningar.

Det räcker emellertid inte med enbart förbättringar inom jordbrukssektorn om man vill lyfta Östtimor upp ur fattigdomen. Den främsta anledningen är att arbetskraften ökar med ungefär 20 000 personer per år (International Monetary Fund 2005, s 13) och denna ökning kan inte jordbrukssektorn absorbera om produktivitet och inkomster samtidigt ska öka. En uthållig fattigdomsbekämpning kräver därför en modern privat sektor. En sådan sektor lyser nästan helt med sin frånvaro i dagens Östtimor, med undantag för enstaka serviceinrättningar i huvudstaden Dili.

Att utveckla en modern privat sektor är svårt – av flera anledningar. Det finns exempelvis mycket lite samlad erfarenhet av sådan verksamhet i dagens Östtimor. Den sköttes under den indonesiska ockupationen av personer från andra delar av öriket (främst etniska kineser) och flertalet lämnade landet under 1999. De försök som gjorts att locka tillbaka dessa personer till Östtimor verkar inte ha varit speciellt framgångsrika och frågan är dessutom politiskt känslig (Smith 2004).

Vidare är lönerna förvånansvärt höga i Östtimor, ungefär dubbelt så höga som på många andra platser i Sydostasien där utbildningsnivå och produktivitet dessutom tenderar att vara högre (UNDP 2003, s 54-55). En anledning till de höga lönerna är närvaron av utländska experter vars efterfrågan på varor och tjänster driver upp såväl löner som priser. Som en följd av denna utveckling är det svårt för inhemska producenter att konkurrera med importerade varor.

Slutligen hämmar illa fungerande institutioner den privata sektorn. Lagar och regler för investeringar, konkurser, betalningsrutiner och försäkringar saknas eller är otillräckliga (International Monetary Fund 2004). Ännu besvärligare är om möjligt att faktiskt implementera de lagar som finns, framförallt beroende på att rättsväsendet är i mycket dåligt skick.

Regeringen är medveten om de stora bristerna och planerar en rad institutionella reformer.

Som vi redan har konstaterat består Östtimors ekonomi framförallt av traditionellt självhushållsjordbruk, medan den moderna sektorn begränsas till offentliga myndigheter och en mindre privat servicesektor. Det är därför föga förvånande att den registrerade exporten uppgår till mindre än 10 miljoner USD (2004), motsvarande cirka 9 procent av BNP. Det är dock troligt att de officiella siffrorna underskattar den verkliga exporten eftersom det förekommer en omfattande gränshandel med Indonesien som inte registreras. Högkvalitativt kaffe som säljs till framförallt USA och Indonesien är den viktigaste exportvaran (Ministry of Planning and Finance 2004a).

5. Fattigdomsbekämpningens finansiering

Statsbudgeten har stärkts oväntat mycket det senaste året. Statsintäkterna ökade från cirka 15 procent av BNP 2001 till cirka 31 procent 2003 och 56 procent 2004 (International Monetary Fund 2005, s 31). Dessa intäkter kan delas in i olje- och gasintäkter samt övriga (inhemska) intäkter, främst skatter och avgifter. Skatternas och avgifternas andel av BNP fördubblades mellan 2002 och 2004. Ökningen beror på ökad administrativ effektivitet snarare än på ökad ekonomisk aktivitet och det finns goda möjligheter till ytterligare effektivitetsförbättringar genom utbildning av offentliganställda tjänstemän. Det är därför oroväckande att allt fler utländska rådgivare och experter tas hem från Östtimor. En minskad utländsk närvaro minskar även skatteintäkterna från servicesektorn, och detta kan vara svårt att motverka med ökade skatteintäkter från andra skattebaser. Den övervägande delen av de ökade offentliga intäkterna kommer emellertid från gas- och oljeintäkter: en ökning från cirka 12 procent av BNP 2003/04 till nästan 38 procent 2004/05 (International Monetary Fund 2005, s 32). Utvinningen i Bayu Undanfältet, som tog sin början i februari 2004, har ökat snabbare än beräknat, och kommer att generera betydande mängder olja och gas under de närmaste tjugo åren (Ministry of Planning and Finance 2004b).

De starkt ökade offentliga intäkterna kommer att leda till stora budgetöverskott under den närmaste framtiden, trots stora investeringsbehov inom infrastruktur, sjukvård och utbildning. Det finns inte längre någon finansiell begränsning för de offentliga utgifterna i Östtimor. Samtidigt kvarstår emellertid andra problem. Implementeringen av budgeten ligger ständigt efter tidtabellen (Democratic Republic of Timor-Leste m fl 2003). Den viktigaste anledningen är bristen på administrativ kapacitet. Så gott som all kvalificerad administrativ personal lämnade Östtimor i samband med oroligheterna 1999 och återvändande exiltimoreser har inte klarat av att fylla alla luckor. Dessutom ställs naturligtvis helt andra administrativa krav på en självständig nation än på en provins i utkanten av den indonesiska övärlden. Resultatet har blivit att utländska experter i praktiken mer eller mindre har övertagit det operativa ansvaret för ett flertal ministerier.

För att lösa problemet med hur olje- och gasintäkterna ska spenderas har regeringen bildat en oljefond enligt norsk modell, som kommer att investera intäkterna utomlands i säkra tillgångar. Grundtanken är att de intäkter som genereras under de närmaste 20-30 åren ska spenderas i syfte att möjliggöra en långsiktigt hållbar utveckling (Ministry of Planning and Finance 2004c). För att försäkra sig om rättvisa mellan olika generationer bygger fonden på ett "evigt" inkomstbegrepp. Realvärdet av oljefonden ska vara konstant på lång sikt. Endast fondens permanenta avkastning på nuvarande och beräknade framtida intäkter kommer att spenderas.

Prognosen för olje- och gasintäkterna är att de kommer att öka fram till 2011 för att sedan minska och till slut upphöra någon gång i mitten av 2020-talet. Stor osäkerhet föreligger dock vad gäller både volymer och framtida oljepriser, och detta försvårar arbetet med oljefonden (Cotton 2005, s 188-90). Den exakta storleken på oljetillgångarna är mycket osäker, till viss del beroende på att territorialvattengränsen mellan Östtimor och Australien fortfarande är under förhandling. Slutligen tenderar oljepriserna att fluktuer kraftigt över tiden vilket får stor effekt på de förväntade inkomsterna. Vid ett oljepris som blir fem dollar lägre än vad som förväntas i prognosen faller exempelvis intäkterna från 3,7 miljarder dollar till 2 miljarder, medan intäkterna ökar till fem miljarder om oljepriset i stället ökar med 5 dollar (Ministry of Planning and Finance 2004c, s 7).

Vilket scenario som än visar sig vara det korrekta är dock oljeintäkterna så stora att de lätt kan ställa till med diverse problem. En av de största farhågorna är att stora intäkter kommer att leda till "holländska sjukan" (Corden and Neary 1982). I länder med egna valutor tar sig en sådan effekt två möjliga uttryck. För det första kommer valutans att apprecieras när utländsk valuta flyter in som en följd av olje- och gasutvinningen. För det andra kommer den inhemska prisnivån att stiga och det blir svårt att exportera andra varor än, i det timoresiska fallet, olja och gas. Eftersom Östtimor inte har en egen valuta bortfaller den första effekten, men den andra består. Ett ökat inflöde av valuta till Östtimor kan komma att öka penningmängden och den inhemska efterfrågan och därigenom också priset på varor som inte går i internationell handel. Priset på handelsvaror bestäms på världsmarknaden och kommer därför inte att förändras. Resurser kommer då att föras över från den internationellt konkurrensutsatta sektorn till den inhemska skyddade sektorn. I Östtimors fall blir det snarast fråga om ett scenario där nya företag får svårt att attrahera resurser och etablera sig i konkurrensutsatta sektorer. Det föreligger därför en risk för att oljeinkomster utgör ett hinder såväl för Östtimors försök att utveckla en modern exportindustri som för den redan existerande exporten av kaffe.

För att undvika denna typ av problem kommer, som tidigare nämnts, alla intäkter från olja och gas samt avkastningen på fondens investeringar att investeras utomlands i tillgångar med låg risk. Olje- och gasfyndigheterna kommer därigenom att omvandlas till finansiella tillgångar. Medlen i fonden kommer att användas sparsamt för att undvika en överstimulering

av ekonomin. På längre sikt beräknas de årliga utgifterna ligga på en konstant nivå. Stora förväntade fluktuationer i oljeintäkterna gör det viktigt att kombinera regelmässighet i systemet med finansiell disciplin.

6. Slutsatser

All tillgänglig statistik visar att Östtimor är ett av de allra fattigaste länderna i Asien och världen. Fyra av tio personer lever under fattigdomsstrecket. Utbildningsgraden är låg och utbildningssektorn har ett antal problem. Samtidigt kommer Östtimor att få stora intäkter från olje- och gasfälten i Timorsjön framöver. Mellan dessa båda fakta råder en betydande spänning, som aktualiserar den principiella frågan om vad ett fattigt land som saknar absorptionskapacitet kan göra när det ställs inför ett stort och oförutsett kapitalinflöde och därmed sammanhängande risk för "holländska sjukan". Östtimor har löst det omedelbara problemet genom att skjuta absorptionen på framtiden. En oljefond har satts upp som gör det möjligt att kontrollera att inte mer investeras än vad som är förenligt med ekonomins utvecklingsgrad.

Detta löser emellertid inte problemet med hur absorptionskapaciteten ska ökas. Absorptionskapacitet är i grund och botten en fråga om ekonomisk utveckling. Östtimors ekonomi har vuxit de senaste åren men till övervägande delen som en följd av återuppbyggnadsarbetet efter 1999 års förstörelse. De strukturella problemen kvarstår och ekonomin utgörs nästan uteslutande av självhushållsjordbruk. Denna situation kommer att bestå under den närmaste framtiden. Problemet har i långa stycken höna-och-ägg-karaktär. En åtgärd som emellertid kan bidra till att bryta den onda cirkeln är ökad utbildning. Läskunnigheten är nu endast 60 procent och andelen barn som går i grundskolan är lägre än på andra håll i Sydostasien. Förbättringar kan skönjas sedan självständigheten men införandet av portugisiska som undervisningsspråk har skapat ett nytt problem. Att lära barn läsa och skriva på ett språk som inte är deras modersmål är varken ägnat att påskynda utvecklingen av en modern sektor i ekonomin eller ökningen av absorptionskapaciteten.

Utvecklingsproblematiken i Östtimor har gått från en situation med brist på resurser till en situation med bristande förmåga att använda resurser. Kompetens är en bristvara och ett flertal myndighetsfunktioner är helt beroende av utländsk expertis. Det är besvärligt att implementera budgeten. Viktiga offentliga satsningar riskerar att försenas betydligt och att i värsta fall inte ens komma till stånd. Fortsätter hemtagningen av utländska experter kommer dessa problem att förvärras över tiden. De närmaste åren kommer att bli kritiska för Östtimors utveckling. Den optimala reformsekvensen torde inbegripa en långsammare utfasning av det utländska tekniska biståndet än vad som nu är fallet. Massutbildning tar tid, realistiskt sett minst en generation, och det går inte att låta ekonomin stå stilla under tiden. Östtimor är i grunden en självhushållsekonomi, och utan draghjälp

av en modern, diversifierad sektor lär det inte gå att varaktigt öka per capita inkomsten och reducera fattigdomen.

REFERENSER

- Corden, W M och J P Neary (1982), "Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy", *Economic Journal*, vol 92, s 825-848.
- Cotton, J (2005), "East Timor in 2004: It Is All about the Oil", *Asian Survey*, vol 45, s 186-190.
- Democratic Republic of Timor-Leste, Ministry of Planning and Finance, Planning and External Assistance Management Division, Asian Development Bank, Japan International Cooperation Agency, United Nations Development Programme, United Nations Children's Fund, United Nations Mission of Support in East Timor and the World Bank (2003), *Timor-Leste. Poverty in a New Nation: Analysis for Action*, Dili.
- ETTA (East Timor Transitional Administration), Asian Development Bank, World Bank and United Nations Development Programme (2001), *The 2001 Survey of Sucos. Initial Analysis and Implications for Poverty Reduction*, Dili.
- International Monetary Fund (2004), *Timor-Leste, Assessment of Economic Developments and Policy Issues*, IMF Staff Visit, oktober 2004.
- International Monetary Fund (2005), *Democratic Republic of Timor-Leste: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMC Country Report 05/250.
- Jones, G W (2001), "Social Policies in East Timor: Education and Health", i Hill, H och J M Saldanha (red), *East Timor: Development Challenges for the World's Newest Nation*, Institute for Southeast Asian Studies, Singapore.
- Ministry of Health and National Statistics Office Timor-Leste, ACIL Australia, University of Newcastle and Australian National University (2004), *Timor-Leste 2003 Demographic and Health Survey, Key Findings*, Ministry of Health, Dili.
- Ministry of Planning and Finance (2004a), *Exports by Country of Destination*, Dili.
- Ministry of Planning and Finance (2004b), *Fiscal Overview: Briefing to Development Partners*, Dili.
- Ministry of Planning and Finance (2004c), *Establishing a Petroleum Fund for Timor-Leste*, Public Consultation Discussion Paper, Dili.
- Ministry of Planning and Finance (2004d), *The Democratic Republic of Timor-Leste Combined Sources Budget 2004-2005*, Dili.
- Planning Commission (2002), *East Timor National Development Plan*, Dili.
- Scott, C (2001), *East Timor: Transition to Statehood*, CIIR, London.
- Smith, A L (2004), "Timor Leste: Strong Government, Weak State", *Southeast Asian Affairs 2004*, ISEAS, Singapore.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2003), *Poverty in a New Nation: Analysis for Action*, Dili.
- UNDP (2004), *Human Development Report 2004: Cultural Liberties in Today's Diverse World*, Oxford University Press, Oxford.
- UNDP (United Nations Development Programme), Asian Development Bank, East Timor Transitional Administration/ East Timor Public Administration, World Bank (2002), *Poverty Assessment Project. Facilitating Community Development. The Participatory Potential Assessment (PPA) Component*, UNDP, Dili.
- UNICEF (United Nations Children's Fund) (2003), *Multiple Indicator Cluster Survey (MICS-2002)*, Dili.
- UNESCO (2005), *Statistical Tables*, www.unesco.org/statistics.
- World Bank (2003), *Timor-Leste Poverty Assessment. Poverty in a New Nation: Analysis for Action (In Two Volumes). Volume II: Technical Report*, Report 25662-TP, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2004), *Timor-Leste. Education Since Independence: From Reconstruction to Sustainable Improvement*, Report 29784-TP, World Bank, Washington DC.
- World Bank (2005), *World Development Indicators 2005*, World Bank, Washington DC.