الفقر الحضرى

مدينة الأكواخ فى مومباى

مارتين رافايون
Martin Ravallion

أخذ العالم النامى يصبح أكثر حضرنة. وبعض المراقبين يعتبرون ذلك نذيرا غير مرحب به بمشاكل جديدة للفقراء، مثل تكاثر الأحياء العشوائية الفقيرة التى أخذت تنتشر فى المدن المكتظة. ولكن هناك آخرين يعتبرون ذلك قوة لتخفيض أعداد الفقراء، مع التحول التدريجى للاقتصادات من الزراعة إلى نواحى نشاط أكثر جزاء مثل الوظائف عالية الأجور فى قطاعات أخرى.

ما الذى يوحى به هذا الدليل؟ هل يتحول ثقل مشكلة الفقراء الهائلة فى العالم، والتى كانت تاريخيا ظاهرة ريفية، إلى المناطق الحضرية؟ وهل الحضرنة أمر طيب أم سيئ من وجهة نظر محاربة الفقر؟

لقد تحسنت البيانات التى تساعد فى الإجابة عن هذه الأسئلة بدرجة كبيرة، فى خلال السنوات العشرين الماضية، أساسا بفضل جهودالهيئات الإحصائية القومية فى كل أرجاء العالم، وغالبا ما كان ذلك بدعم من مجتمع المانحين ووكالات التنمية الدولية. واليوم، يمكن للمرء أن يجد مسوحا للأسر جيدة التصميم وجيدة التنفيذ، بشكل معقول فى أغلب البلدان النامية. وعلى الرغم من أن كثيرا من مشاكل البيانات مازال بحاجة إلى التغلب عليه، فإن هناك تقدما لا يمكن إنكاره فى معرفتنا بالفقر فى العالم.

وفى البنك الدولى، اعتمدنا على تلك المسوح الخاصة بالأسرة وغيرها من المصادر لخلق مجموعة بيانات تهدف إلى إلقاء ضوء جديد على المدى الذى أصبح به الفقر ظاهرة حضرية فى العالم النامى، وعن الدور الذى لعبته الحضرنة فى تخفيض أعداد الفقراء عموما. وتعتمد هذه المجموعة على أكثر من ٢٠٠ عملية مسح لنحو ٩٠ بلدا تمثل أكثر من ٩٠ فى المائة من السكان فى العالم النامى (رافايون، تشن، وسانجراولا، ٢٠٠٧).

وتظهر النتائج التى وصلنا إليها أن ٧٥ فى المائة من فقراء العالم النامى مازالوا يعيشون فى مناطق ريفية، على الرغم من وجود بعض الاختلافات الإقليمية الملحوظة. إلا أن نسبة الفقراء الذين يعيشون فى المناطق الحضرية تزداد ارتفاعا، وبصورة أسرع من الزيادة فى عموم السكان. ونعتقد، أنه من خلال تسهيل النمو الاقتصادى الشامل، تساعد حضرنة السكان على تخفيض أعداد الفقراء عموما – بيد أن عملية الحضرنة قد أثرت فى الفقر الريفى أكثر من تأثيرها فى الفقر الحضرى.

قياس الفقر الحضرى والريفى

ما هو السبب فى أهمية هذه المجموعة الجديدة من البيانات؟ لأول مرة، تم تقسيم تعداد الفقر الدولى (انظر الإطار) الذى يقوم به البنك إلى مكونين حضرى وريفى، ويأخذ فى الحسبان تكلفة المعيشة الأعلى التى تواجه فقراء الحضر عادة. ويبدو أن أفضل المصادر المتاحة للبيانات عن فروق تكلفة المعيشة التى تواجه الفقراء يتمثل فى عمليات التقييم التى يقوم بها البنك الدولى فى بلدان محددة، والتى نفذت فى أكثر من ١٠٠ بلد نام. وتصف هذه التقارير، التى تعتبر عنصرا رئيسيا فى عمل البنك التحليلى على المستوى القطرى، مدى الفقر وأسبابه فى كل بلد.

وتستخدم مجموعة البيانات الجديدة الخط الدولى «دولار واحد يوميا» كخط للفقر الريفى ثم تطبق على توزيعات الاستهلاك أو الدخل المستندة على أساس عملية المسح، تقديرات البلدان المعنية للاختلاف بين خطى الفقر الحضرى والريفى الموجودين فى تقديرات البنك. فعلى سبيل المثال، فإن مبلغ ١,٠٨ دولار يوميا وفقا لتكافؤ القوة الشرائية عام ١٩٩٣ يعادل ١,٥٣ يوان للشخص فى الصين، ويعادل ٢,٤٢ يوان بأسعار عام ١٩٩٩، وهذا هو خط الفقر الريفى المستخدم فى

مسح الأسرة للصين عام ١٩٩٩. وخطوط الفقر التى استخدمها البنك فى تقييم الفقر فى الصين تعنى ضمنا وجود فرق بين الريف والحضر يبلغ ١,٣٧، ومن ثم فإن خط الفقر الحضرى لعام ١٩٩٩ هو ٣,٣٢ يوان للشخص الواحد.

ومن خلال تقدير كل شئ من البيانات الأولية، حققنا قدرا من التناسق الداخلى أكبر منه فى معظم العمليات الأخرى لجمع بيانات التوزيع. ولكن بعض مشاكل المقارنات لا يمكن حلها بالطبع. ومثال ذلك، فإن البلدان المختلفة لديها تعاريف مختلفة لكل من «الحضرى» و «الريفى». كما أن المناهج المستخدمة لتحديد خطى الفقر للمناطق الحضرية والريفية تتباين أيضا فيما بين البلدان. وقد تتباين الفروق بين تكلفة المعيشة الحضرية والريفية حسب الدخل، ومن ثم فإن الفرق الوارد فى تقييمات البنك للفقر فى البلدان متوسطة الدخل قد لا يكون هو الصحيح بالنسبة للخط الدولى المستخدم وهو «دولار واحد يوميا»، والذى يقوم على أساس المفاهيم السائدة عن الفقر فى البلدان منخفضة الدخل.

حالة الفقر الحضرى والريفى

هذه البيانات تلقى ضوءا عمليا جديدا على الوجه المتغير للفقر فى العالم النامى، وتصل بنا إلى أربع نتائج رئيسية:

انتشار الفقر المدقع أكبر بصورة ملحوظة فى المناطق الريفية. يزيد خط الفقر فى المناطق الحضرية بنسبة ٣٠ فى المائة فى المتوسط على خط الفقر فى المناطق الريفية. وفى البلدان الأفقر، تتجه نسبة خط الفقر الحضرى إلى خط الفقر الريفى إلى أن تكون أعلى منها فى البلدان متوسطة الدخل. ويجب توقع ذلك لأن البنية الأساسية للنقل وتكامل السوق الداخلية بصفة عامة يتحسنان مع ارتقاء البلدان لسلم الدخل. ومع ذلك، فإنه حتى إذا ما أدخلت فى الاعتبار تكلفة المعيشة الأعلى التى تواجه الفقراء فى المناطق الحضرية، فإن معدل انتشار الفقر الريفى عند «دولار واحد يوميا» والذى بلغ نحو ٣٠ فى المائة أكثر من ضعف معدل الفقر الحضرى (انظر الجدول). وبالمثل، ففى حين كان ٧٠ فى المائة من سكان الريف يعيشون على أقل من دولار واحد يوميا فى عام ٢٠٠٢، فإن النسبة فى المناطق الحضرية كانت أقل من نصف ذلك الرقم. ولا يزال نحو ٧٥ فى المائة من فقراء العالم النامى يعيشون فى هذه المناطق الريفية.

استمرار ارتفاع حصة القطاع الحضرى من الفقراء بمرور الوقت. من بين من يعيشون على ما لا يزيد على دولار واحد يوميا، ارتفعت النسبة الموجودة فى المناطق الحضرية من ١٩ فى المائة إلى ٢٤ فى المائة فيما بين عامى ١٩٩٣ و ٢٠٠٠؛ وفى الفترة نفسها ارتفعت حصة سكان الحضر من إجمالى السكان بصفة عامة من ٣٨ فى المائة إلى ٤٢ فى المائة. ومع كل ذلك، فقد تمر عقود كثيرة قبل أن يعيش أغلب فقراء العالم فى مناطق حضرية.

حضرنة الفقراء أسرع من حضرنة السكان عامة. يعكس هذا أن وتيرة تخفيض أعداد الفقراء فى المناطق الحضرية.

أقل من المتوسط. وفيما بين عامى ١٩٩٣ و ٢٠٠٢ التحق ما يزيد على ٥٠ مليون نسمة بصفوف من يعيشون على أقل من دولار واحد يوميا فى المناطق الحضرية. ومع ذلك، فقد انخفض الرقم الإجمالى للفقراء بنحو ١٠٠ مليون نسمة، بفضل انخفاض يبلغ ١٥٠ مليون نسمة فى أعداد فقراء الريف.

وهناك اختلافات إقليمية ملحوظة. وحدثت أسرع حضرنة للفقر فى أمريكا اللاتينية حيث يعيش أغلب الفقراء الآن فى المناطق الحضرية (انظر الشكل ١). وعلى النقيض من ذلك فإن أقل من ١٠ فى المائة من فقراء شرق آسيا يعيشون فى مناطق حضرية، ويرجع ذلك إلى أن الفقر المدقع فى الصين يوجد بشكل مسيطر فى الريف. وهناك أيضا بعض الاستثناءات الإقليمية للنمط العام لحضرنة الفقر، إذ توجد فعلا علامات على «ترييف» الفقر فى الصين وفى أوربا الشرقية ووسط آسيا.

ويعنى هذا الدليل الجديد ضمنا أن ١٣٠ مليون نسمة إضافية كانوا يعيشون على أقل من ١ دولار يوميا فى عام ٢٠٠٠. وقد وجدنا أيضا أن وتيرة تخفيض الفقر على مر الزمن، كانت أبطأ نوعا ما عن معدلات العمل السابقة. وقد نبعت هذه الاختلافات من ارتفاع تكلفة المعيشة وبطء خطى تخفيض الفقر فى المناطق الحضرية.

الحضرنة بصفة عامة عامل إيجابى فى التخفيض الشامل لأعداد الفقراء. لا سبيل إلى إنكار أن مشاكل حضرية جديدة تبزغ فى البلدان الفقيرة وسريعة الحضرنة. ومع ذلك، فإن تجارب البلدان تتسق بصفة عامة مع وجهة النظر القائلة بأن حصة متزايدة من السكان الذين يعيشون فى مناطق حضرية يلعبون دورا إيجابيا فى تخفيض أعداد الفقراء الشامل – والاستثناء الإقليمى الوحيد هو أفريقيا جنوب الصحراء. ويكشف تجميع البلدان والتواريخ عن انخفاض فى معدلات الفقر الشامل

الوجه المتغير للفقر

الفقر فى المناطق الريفية أعلى بشكل ملحوظ عنه فى المناطق الحضرية حتى على الرغم من ارتفاع تكلفة المعيشة بالنسبة لفقراء الحضر.

	أعداد الفقراء (مليون نسمة)			النسبة المئوية لسكان العالم النامى تحت كل خط فقر			النسبة المئوية لفقراء الحضر ٪
	حضر	ريف	مجموع	حضر	ريف	مجموع	
١ دولار يوميا ١٩٩٣	٢٣٦	١,٠٣٦	١,٢٧٢	١٣,٥	٣٦,٦	٢٧,٨	١٨,٥
٢٠٠٢	٢٨٣	٨٨٣	١,١٦٥	١٢,٨	٢٩,٣	٢٢,٣	٢٤,٢
٢ دولار يوميا ١٩٩٣	٦٨٣	٢,٢١٥	٢,٨٩٨	٣٩,١	٧٨,٢	٦٣,٣	٢٣,٦
٢٠٠٢	٧٤٦	٢,٠٩٧	٢,٨٤٣	٣٣,٧	٦٩,٧	٥٤,٤	٢٦,٢

المصدر: رافايون، تشن، وسانجراولا (٢٠٠٧)

الاستمرار فى تتبع مسار الفقر

يضع البنك الدولى مقاييسة للفقر فى العالم النامى بأسره وفى أقاليمه الرئيسية على أساس خطين دوليين للفقر هما نحو دولار واحد، ودولارين يوميا (وعلى نحو أكثر تحديدا ٣٢,٧٤ دولار شهريا و ٦٥,٤٨ دولار شهريا) على أساس تكافؤ القوة الشرائية فى ١٩٩٣. وخط الدولار الواحد يوميا هو تعريف متحفظ عمدا للفقر من حيث أنه يستند إلى خطوط الفقر المعتادة فى البلدان منخفضة الدخل. ومن الطبيعى أن تنزع البلدان الأغنى إلى الأخذ بخطوط أعلى للفقر. ولا يمكن للمرء أن يجادل بشكل معقول فى أن أعداد الفقراء فى العالم تصبح أقل، عندما يتم العدد على أساس معايير لما يعنيه الفقراء فى البلدان الأكثر فقرا.

أما خط الدولارين يوميا فهو أكثر انطباقا على البلدان متوسطة الدخل. ولكن الممارسة الجيدة، تقضى بالنظر إلى الخطين أو حقا إلى نطاق أعرض من الخطوط فى بلد بعينه.

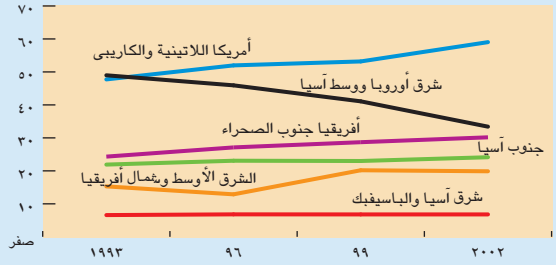
وتهدف الحسابات إلى تحقيق الاتساق فيما بين البلدان: فالخط الدولى للفقر يقصد به أن تكون له نفس القيمة الحقيقية فى مختلف البلدان وطوال الوقت. ويتم تحويل الخط الدولى للفقر إلى العملات المحلية باستخدام أسعار الصرف للبنك الدولى على أساس تكافؤ القوة الشرائية للاستهلاك فى عام ١٩٩٣، وبعدئذ يتم تحديثها عبر الزمن، باستخدام أفضل رقم قياسى متوافر لسعر المستهلك لكل بلد. وتطبق خطوط الفقر المعبر عنها بالعملة المحلية، على البيانات المتاحة على المستوى القومى والتى تمثل أرقام عمليات منح الأسرة بالنسبة لنصيب الفرد من الاستهلاك العائلى أو الدخل لتحديد عدد الأشخاص الذين يقعون تحت خطى الفقر (دولار ودولارين يوميا) فى كل بلد.

الشكل ١

اختلافات اقليمية كبيرة

٦٠ فى المائة تقريبا من فقراء أمريكا اللاتينية يقطنون فى مناطق حضرية، بما يزيد كثيرا على أية مناطق أخرى.

(الحصة من الفقراء على «دولار واحد يوميا» الذين يعيشون فى المناطق الحضرية (نسبة مئوية)



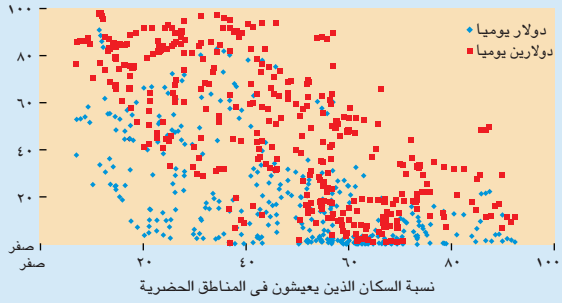
المصدر: رافايون، تشن وسانجراولا (٢٠٠٧).

الشكل ٢

قوة إلى الخير

ينزع مزيد من البلدان النامية المتحضرة، إلى أن تضم فيها معدلات أقل للفقر

(مؤشر أعداد الفقراء نسبة مئوية)



المصدر: رفايون، تشن، سانجراولا (٢٠٠٧).

ملحوظة: مؤشر أعداد الفقراء: هو نسبة مئوية من السكان الذين يعيشون فى أسرات يقل استهلاكها (أو دخلها) عن خط الفقر المحدد.

(الحضرى زائد الريفى) فى الحصص العليا لسكان الحضر. (انظر شكل ٢). وفضلا عن هذا، تنزع المعدلات المرتفعة للزيادة فى سكان الحضر للارتباط بالمعدلات الأكثر انحدارا لتخفيض أعداد الفقراء الشامل.

لماذا يحدث هذا؟ من ناحية المبدأ، فإن نمو سكان الحضر يمكن أن يساعد فى تخفيض أعداد الفقر الشامل بطريقتين. الأولى أن الحضرنة قد تأتى مع متوسط أعلى للدخل، وهو ما يؤدى إلى تخفيض أعداد الفقراء حتى لو لم يتغير توزيع الدخول بالنسبة للمتوسط. والثانية، أنه قد يستدعى تحسين توزيع الدخل حتى إذا لم يكن هناك سوى نمو اقتصادى طفيف أو لم يكن هناك نمو. وتبين الأدلة أن العامل الأول كان أقوى كثيرا من الثانى؛ بعبارة أخرى أن حضرنة السكان وتخفيض أعداد الفقراء يرتبطان أساسا من خلال النمو الاقتصادى.

وهناك عدد من القوى الاقتصادية التى يبدو أنها تدعم الرابطة بين الحضرنة وتخفيض أعداد الفقراء فمن ناحية، يوفر النمو الاقتصادى الحضرى فرصا جديدة لمن يهاجرون من المناطق الريفية، وبعضهم يتمكن من الهروب من دائرة الفقر فى هذه العملية. ومن ناحية أخرى، يمكن أن تكون هناك آثار مهمة غير مباشرة للحضرنة على مستويات المعيشة بالنسبة للباقين فى المناطق الريفية. وتنبع الآثار الإيجابية من حقيقة أن من ينتقلون إلى المناطق الحضرية غالبا ما يرسلون تحويلات إلى المناطق الريفية وتصبح أعداد الأشخاص الباقين فى المناطق الريفية أقل عند المنافسة على فرص العمل المتاحة (وهو الأهم). وقد تكون هناك آثار سلبية أيضا، مثلا عند حدوث هجرات ضخمة تؤدى إلى تدهور طويل الأجل فى البنية الأساسية المادية والبشرية للمجتمعات الريفية.

ويبدو أن الآثار الإيجابية غير المباشرة، من خلال ارتفاع مستوى المعيشة الريفية، أكثر أهمية عما كان يعتقد بصفة عامة. وفى الواقع، فإن الأدلة توحى بأن حضرنة السكان قد فعلت الكثير لتخفيض الفقر الريفى (١ دولار يوميا) أكثر مما فعلته لتخفيض الفقر الحضرى. وتتجه مقاييس الفقر الريفى إلى الانخفاض بسرعة أكبر فى البلدان التى ترتفع فيها معدلات حضرنة السكان. ويبدو أن للحضرنة آثار مركبة على سكان الحضر، حيث أن القاطنين الجدد فى الحضر ينزعون عادة إلى أن يكونوا أكثر فقرا من سكان الحضر السابقين. ومن الطبيعى، أن يؤدى هذا إلى إبطاء خطى تخفيض أعداد الفقراء فى الحضر، حتى على الرغم من تناقص الفقر فى المناطق الريفية وبالنسبة للسكان بصفة عامة.

ماذا يعنيه هذا بالنسبة للسياسة؟

نظرا لأن الحجم الأكبر من الفقر فى العالم النامى مازال فى المناطق الريفية، فإن السياسات الخاصة بتشجيع التنمية الزراعية والريفية ستستمر فى لعب دور حاسم (world Bank, 2007). إلا أن نتائج البحوث هذه تشير أيضا إلى الأهمية المحتملة للسياسات الحضرية فى تخفيض الفقر فى الريف. وتتوقف وتيرة الحضرنة، والمكاسب التى تدرها على الفقراء، خاصة فقراء الريف جزئيا على الإجراءات التى تتخذها الحكومات الحضرية، مثل توفير الخدمات والحماية القانونية. وتحسين النقل، وتقوية نظم استخدام الأراضى وتسجيل ملكية الأراضى.

بيد أن الحكومات الحضرية تكون مسئولة عادة أمام الدوائر الحضرية وحدها. فحكومة المدينة، لو تركت شأنها، ربما تكرس موارد جد قليلة لإجراءات تدر مزايا غير مباشرة تفيض على ظهيرها. إلا أن كثيرا من السياسات الحضرية (فيما يتعلق بتنظيمات استخدام الأراضى، والإسكان، وتوفير الخدمات) يحتمل أن تؤثر على وتيرة الحضرنة. وهنا تثار مسألة ما إذا كانت هذه السياسات مثلى من الناحية الاجتماعية، مع إدخال المكاسب الخارجية للحضرنة التى تحصل عليها المناطق الريفية. فى الحسبان. وفى الواقع فإن بعض المقيمين المستقرين فى الحضر قد يتوقعون أن يصبحوا أسوأ حالا نتيجة للسياسات التى تجتذب مهاجرى الريف. وهكذا لا يصبح مستغربا أن السياسات الحضرية السابقة غالبا ما كانت تتجاهل المهاجرين بل وكانت تحملهم أعباء تكاليف إضافية (سواء أكانت مالية أم غير مالية).

ما هو الحد الأدنى؟ نعم إن الفقراء ينجذبون إلى المدن والبلدان، إلا أن سرعة تخفيض الفقر ربما تتطلب سرعة أكبر للحضرنة، وليس أبطأ – وسيحتاج واضعو سياسات للتنمية تيسير العملية – ولا تعويقها. ■

مارتن رافايون يعمل مديرا لفريق بحوث التنمية. البنك الدولى.

المراجع:

Ravallion, Martin, Shaohua Chen, and Prem Sangraula, 2007, "New Evidence on the Urbanization of Global Poverty," Policy Research Working Paper No. 4199 (Washington: World Bank); http://econ.worldbank.org/docsearch

World Bank, 2007, World Development Report 2008: Agriculture for Development *(New York: Oxford University Press for the World Bank).*