قضايا اقتصادية ٢٦

فقر المناطق الريفية في البلدان النامية

وانعكاساته على السياسة العامة

محمود حسن خان

صندوق النقد الدولي

محمود حسن خان يعمل أستاذا في الاقتصاد بجامعة سيمون فريزر (برنابي، مقاطعة كولومبيا البريطانية، كندا). وقد كان أستاذا زائرا بمعهد صندوق النقد الدولي وقت إعداد الدراسة التي يستند إليها هذا الكتيب.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

فقر المناطق الريفية في البلدان النامية

وانعكاساته على السياسة العامة

محمود حسن خان

صندوق النقد الدولي
واشنطن العاصمة

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

© صندوق النقد الدولي ٢٠٠١

رئيس تحرير السلسلة
جيريمي كليفت
إدارة العلاقات الخارجية بصندوق النقد الدولي

تصميم وتنفيذ الغلاف
مسعود اعتمادي وشون لي
وشعبة البيانيات بالصندوق

ISBN 1-58906-009-1
ISSN 1020-5098
صدر في مارس ٢٠٠١

للحصول على مطبوعات صندوق النقد الدولي،
يرجى الاتصال بالعنوان التالي:
International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C., 20431 , U.S.A.
هاتف: (202) 623-7430 فاكس: (202) 623-7201
بريد إلكتروني :Publications@imf.org
إنترنت: http:/www.imf.org

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

تمهيد

تهدف سلسلة " قضايا اقتصادية" إلى إطلاع الجمهور العريض من القراء غير المتخصصين على جانب من البحوث الاقتصادية التي يصدرها صندوق النقد الدولي حول أهم قضايا الساعة. ويتم في العادة استخلاص المادة العلمية التي تحتويها هذه السلسلة من أوراق العمل الصادرة عن الصندوق، وهي دراسات متخصصة يقوم بإعدادها خبراء الصندوق والعلماء الزائرون، وكذلك من الدراسات البحثية المختلفة المتعلقة بالسياسات.

ويعتمد هذا العدد من سلسلة قضايا اقتصادية على المادة التي تحتويها في الأصل ورقة العمل رقم ٧٨/٠٠ الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان "Rural Poverty in Developing Countries: Issues and Policies". وتتضمن ورقة العمل الأصلية مقتطفات من البحوث المشار إليها في هذه النسخة الموجزة. ويمكن للقراء شراء نسخة من ورقة العمل هذه (بمبلغ ١٠ دولارات) من خدمات النشر والمطبوعات بصندوق النقد الدولي أو تحميلها إلكترونيا من موقع صندوق النقد الدولي على شبكة الإنترنت، وعنوانه www.imf.org. وقد قام بإعداد النص لهذا الكتيب بول غليسون.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

فقر المناطق الريفية في البلدان النامية

يعزى الفقر لأسباب معقدة ومتعددة الأبعاد، حيث تشمل الثقافة والمناخ ونوع الجنس والأسواق والسياسة العامة، ضمن جملة أسباب أخرى. وهناك تنوع كبير أيضا بين مختلف فقراء الريف من حيث المشكلات التي يواجهونها والحلول الممكنة لها. ويبحث هذا الكتيب في كيفية نشوء الفقر في المناطق الريفية وأسباب استمراره، وما هي التدابير المحددة التي يمكن اتخاذها للقضاء عليه أو التخفيف من حدته.

وهناك تسليم عام بأن الاستقرار الاقتصادي واسع النطاق ووجود أسواق قادرة على المنافسة واستثمارات عامة في البنية التحتية المادية والاجتماعية هي متطلبات مهمة لتحقيق النمو الاقتصادي المستمر والتخفيف من حدة الفقر في المناطق الريفية. وعلاوة على ذلك، ونظرا للتباين الكبير في علاقات الفقراء الريفيين بالاقتصاد، ينبغي للسياسات العامة أن تركز على قضايا مثل إتاحة الأراضي الزراعية والائتمان للفقراء وتمكينهم من الاستفادة بالتعليم والرعاية الصحية وخدمات الدعم واكتساب الحقوق الغذائية من خلال برامج محكمة التصميم للأشغال العامة وغير ذلك من آليات نقل الحقوق.

ومما يذكر أن خمس سكان العالم تقريبا يرزحون تحت وطأة الفقر – فهم يعيشون على أقل من دولار واحد يوميا. والفقر ليس مجرد حالة من حالات الوجود بل هو عملية تنطوي أيضا على كثير من الأبعاد والتعقيدات. فالفقر يمكن أن يكون مستمرا (مزمنا) أو عارضا، ولكن الفقر العارض، إذا ما اتسم بالحدة، يمكن أن يوقع في شركه أجيالا متتالية. ويعتمد الفقراء كافة أنواع الاستراتيجيات لتخفيف حدة فقرهم والتكيف مع أوضاعه.

ولكي نتفهم الفقر، لا بد لنا من دراسة السياق الاقتصادي والاجتماعي المصاحب، بما في ذلك مؤسسات الدولة والأسواق والمجتمعات المحلية والأسر المعيشية. ذلك أن الفوارق في مستويات الفقر تتأثر بنوع الجنس والأصل العرقي والعمر والمكان (المناطق الريفية مقابل المناطق الحضرية) ومصدر الدخل. ففي الأسر المعيشية، يعاني الأطفال

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

والنساء في الغالب أكثر مما يعاني الرجال. أما في المجتمعات المحلية فتعاني الأقليات العرقية أو الدينية أكثر من جماعات الأغلبية، كما يعاني الفقراء في المناطق الريفية أكثر من نظرائهم في المناطق الحضرية. ومن ناحية أخرى، يعاني العاملون بالأجر غير المالكين للأراضي في المناطق الريفية أكثر مما يعاني صغار ملاك الأراضي أو مستأجريها. وتعكس هذه الاختلافات فيما بين الفقراء تفاعلات معقدة للغاية بين مختلف الثقافات والأسواق والسياسات العامة.

ويمثل فقر الريف حوالي ٦٣٪ من الفقر على مستوى العالم، ويصل إلى نسبة ٩٠٪ في بلدان مثل بنغلاديش وبين ٦٥٪ و ٩٠٪ في إفريقيا جنوب الصحراء (وتستثنى من هذا النمط عدة بلدان في أمريكا اللاتينية حيث يتركز الفقر في المناطق الحضرية). وفي معظم بلدان العالم تقريبا، يواجه فقراء الريف ظروفا أسوأ بكثير من التي يواجهها الفقراء في المناطق الحضرية – من حيث الاستهلاك الشخصي وإتاحة التعليم والرعاية الصحية ومياه الشرب والمرافق الصحية والإسكان والنقل والاتصالات. ولقد أسهمت مستويات الفقر التي لا تحيد عن الارتفاع في المناطق الريفية – سواء كانت مصحوبة بنمو اقتصادي عام أم لا – في سرعة النمو السكاني والنزوح إلى المناطق الحضرية. والواقع أن جانبا كبيرا من الفقر المشاهد في الحضر يرجع منشؤه إلى محاولات الفقراء الريفيين الإفلات من الفقر بالانتقال إلى المدن. وتسهم السياسات الحكومية المشوهة، كالمعاملة الجائرة للقطاع الزراعي وإهمال البنية التحتية (المادية والاجتماعية) في الريف، إسهاما كبيرا في فقر الريف والحضر على حد سواء.

وقد ركزت الدراسات المتخصصة تركيزا مكثفا في الآونة الأخيرة على بحث الصلات بين الفقر والنمو الاقتصادي وتوزيع الدخل. وتشير هذه الدراسات إلى إمكانية التخفيف من حدة الفقر المدقع إذا ما توفر شرطان على الأقل:

- يجب أن يتحقق النمو الاقتصادي – أو أن يرتفع متوسط الدخل – على أساس مستمر؛
- يجب أن يتسم النمو الاقتصادي بالحياد في توزيع الدخل أو الحد من تفاوت الدخول.

وبصفة عامة، لا يمكن التخفيف من حدة الفقر بغير تحقيق النمو الاقتصادي، بل إن بقاء جزء كبير من السكان تحت وطأة الفقر المستمر يمكن أن يحد من احتمالات النمو الاقتصادي. كذلك فإن التوزيع الأولي للدخل (والثروة) يمكن أن يؤثر إلى حد كبير على آفاق النمو في المستقبل وتخفيف حدة الفقر المستشري على نطاق واسع. وتشير دلائل كثيرة إلى أن عدم التكافؤ الملحوظ في توزيع الدخل لا يولد نموا اقتصاديا ولا يؤدي إلى تخفيف حدة الفقر. وقد ثبت بالتجربة أن البلدان إذا أنشأت هياكل حافزة واستثمارات

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

متكاملة لضمان زيادة الدخول من خلال تحسين مستويات الصحة والتعليم، فسوف يستفيد الفقراء استفادة مضاعفة بفضل زيادة الاستهلاك الجاري وارتفاع الدخول في المستقبل.

أما نمط النمو الاقتصادي واستقراره فيؤديان دورا مهما في هذا الصدد أيضا. فالنمو التقليدي كثيف الاستخدام لرأس المال والذي يقوم على إحلال الواردات ويتسم بالانحياز للحضر – نتيجة للسياسات الحكومية المتعلقة بالتسعير والتجارة والإنفاق العام – لم يكن عاملا مساعدا بشكل عام على تخفيف حدة الفقر. ومن ناحية أخرى، نجد أن النمو الزراعي – الذي يتسم بانخفاض درجة التركز في ملكية الأراضي واستخدام تكنولوجيات كثيفة العمالة – كان في معظم الأحيان معينا على تخفيف حدة الفقر. وأخيرا، فإن الانخفاضات الحادة في مستوى النمو الاقتصادي – من جراء الصدمات وعمليات التصحيح الاقتصادي – من شأنها زيادة انتشار الفقر. فنسبة انتشار الفقر قد لا تتحسن حتى بعد استئناف النمو إذا أسفرت الأزمة عن زيادة درجة التفاوت.

من هم فقراء الريف؟

يعتمد الفقراء في الريف اعتمادا كبيرا على الزراعة وصيد الأسماك والحراجة وما يتصل بها من خدمات وصناعات صغيرة. ولكي نتفهم كيفية تأثير الفقر على هؤلاء الأفراد والأسر المعيشية ونحدد الخيارات الممكنة على صعيد السياسات لتخفيف حدة الفقر، فإننا نحتاج أولا إلى معرفة من هم فقراء الريف.

إن فقراء الريف لا يمثلون مجموعة متجانسة. ومن السبل الفعالة للتمييز بين فقراء الريف تصنيفهم حسب مدى توفر الأراضي الزراعية لهم. *فالمزارعون* تتوفر لهم الأراضي الزراعية باعتبارهم من صغار الملاك أو من المستأجرين، أما غير *المزارعين* فهم غير المالكين للأراضي والعمال غير المهرة. ومع ذلك فهناك تداخل وظيفي بين هاتين المجموعتين يعكس الاستراتيجيات التي يلجأ إليها الفقراء لتخفيف حدة الفقر في ضوء التغيرات التي تطرأ على الاقتصاد والمجتمع.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

والمزارعون الذين يمثلون معظم فقراء الريف في البلدان النامية يشتغلون بشكل مباشر في إنتاج المحاصيل والماشية وإدارتها. ولما كانت هذه الأسر المعيشية لا تستطيع العيش على إنتاج مساحات الأرض الصغيرة التي تملكها أو تستأجرها، فهي تعمل لدى الآخرين في الأنشطة الزراعية وغير الزراعية داخل القرى التي تقيم فيها وخارجها. ويهاجر بعض أفراد هذه الأسر إلى المراكز والمدن إما على أساس دوري أو طويل الأجل. ويخضع صغار ملاك الأراضي ومستأجريها لضغوط متزايدة في العديد من البلدان تدفعهم إلى الخروج من القطاع الزراعي برمته. ووراء عملية "هجر الفلاحة" هذه تكمن قوى السوق والسياسات المؤثرة على حيازة الأراضي والقيم الإيجارية والأسعار والائتمان ومستلزمات الإنتاج والاستثمارات العامة في البنية التحتية الاجتماعية والمادية.

أما **غير المزارعين** فلعلهم أكثر فقراء الريف فقرا. وتتزايد أعداد هؤلاء بمعدل سريع بسبب الزيادة الطبيعية في عدد السكان وفي عملية هجر الفلاحة، وهم يعتمدون على الطلب الموسمي على الأيدي العاملة في النشاط الزراعي وفي الصناعات والخدمات الصغيرة في القطاع الريفي غير الرسمي. ويخضع عمال الريف من غير ملاك الأراضي لتقلبات الطلب على الأيدي العاملة ومعدلات الأجور وأسعار الغذاء. وهم يجدون صعوبة أكبر مما يجد صغار ملاك الأرضي ومستأجريها في الاستفادة من البنية التحتية والخدمات العامة. وعلاوة على ذلك، وعلى عكس الفقراء في المناطق الحضرية، فهم غالبا ما يستبعدون من شبكات الأمان الاجتماعي التي يوفرها القطاع العام (مثل حصص التموين الغذائي).

وتعتبر معاناة **المرأة الريفية** أشد بكثير في أغلب الأحيان من معاناة الرجل الريفي. ويعتبر هذا الفقر والوضع الاجتماعي المتدني في معظم المجتمعات من العوامل الأساسية التي تسهم في انتشار الفقر المزمن. وهناك أدلة قوية من بلدان متعددة توضح أن التركيز على احتياجات المرأة وتمكينها هو أحد مفاتيح التنمية البشرية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

ما الذي يملكه الفقراء؟

لكي نفهم كيفية نشوء الفقر في المناطق الريفية وآثاره على المجموعات المختلفة، فنحن بحاجة إلى التعرف على الأصول التي يملكها الفقراء أو التي يتاح لهم الاستفادة منها والصلات التي تربطهم بالاقتصاد. وتتأثر الظروف الاقتصادية التي يواجهها فقراء الريف بما في حوزتهم من أصول متنوعة (وعائداتها) على مستوى الأسرة المعيشية والمجتمع المحلي والمجتمع المحلي الأعلى. وتشتمل *الأصول المادية* للفقراء على رأس المال الطبيعي (حقوق الملكية الفردية والمشتركة للأراضي والمراعي والغابات والمياه)، والآلات والأدوات والإنشاءات، والمتوفر من الحيوانات الأليفة والغذاء والأصول المالية (مجوهرات وتأمين ومدخرات وائتمان متاح) .

أما *أصولهم البشرية* فهي مجموعات العمالة في الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية، وهي تضم العمال من الجنسين بمختلف أعمارهم ومهاراتهم ومستوياتهم الصحية. وتتمثل *أصولهم من البنية التحتية* في وسائل النقل والمواصلات العامة والخاصة والمتاح لهم من المدارس والمراكز الصحية والمخازن ومياه الشرب والمرافق الصحية. وتشمل *أصولهم المؤسسية* ما يكفله لهم القانون من حقوق وحريات ومدى مشاركتهم في صنع القرار داخل الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية وكذلك على مستوى المجتمع المحلي الأعلى. وتنظم أوضاع أول فئتين من الأصول بصفة أساسية من خلال الشبكات الرسمية وغير الرسمية التي تنشأ بين الأفراد والمجتمعات المحلية. وتمثل عدم كفاية الأصول وانخفاض وتقلب العائدات المتحققة منها قيودا شديدة على أغلب سكان الريف، لا سيما المرأة وأفراد الأسر المعيشية غير المالكة للأراضي.

وتنعكس الفوارق بين فقراء الريف بدرجه أوضح في علاقاتهم بالاقتصاد، الأمر الذي يحدد كيفية استخدامهم للأصول ومشاركتهم في الإنتاج. ويشتغل جميع فقراء الريف في إنتاج السلع والخدمات التجارية وغير التجارية. فالعمال الحرفيون وغير المهرة يقدمون عددا كبيرا من الخدمات غير التجارية وبعض المنتجات غير التجارية (كالأغذية الأساسية) التي ينتجها أيضا صغار المزارعين. غير أن المزارعين فقط هم الذين تتوفر لديهم قطع أرض صغيرة من خلال التملك أو الاستئجار (مقابل المشاركة في المحصول). وهم أيضا المجموعة الوحيدة من الفقراء التي تمتلك أو تستأجر رأس المال المادي كالأدوات والمعدات والآلات. ويمتلك الحرفيون وصغار المزارعين مقادير محدودة فحسب من رأس المال المادي، ولا يتوفر لهم سوى قدر محدود من الأصول المالية التي يحصلون عليه في الغالب من خلال وكلاء أو مؤسسات غير رسمية، باستثناء المستأجرين الذين يمكنهم الحصول على الائتمان الرسمي عن طريق أصحاب الأراضي. وغالبا ما

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

يكون رأس المال المقترض مكلفا ويستخدم لأغراض الاستهلاك في الأوقات العصيبة أو لشراء المستلزمات والمعدات المطلوبة للزراعة. وتستخدم عمالة الأسر المعيشية داخل الأسرة – في الأعمال التي يؤديها أفراد الأسرة دون مقابل – ولتقاضي الأجور التي تدفع للعمال غير المالكين للأراضي وغير المهرة المشتغلين في الأنشطة الزراعية وغير الزراعية.

وتخضع كل مجموعات الفقراء في الريف لمخاطر جسيمة من جراء التغيرات في المناخ والأوضاع الصحية والأسواق والاستثمار والسياسة العامة. وقد تؤدي التقلبات المصاحبة في أسعار أصولهم ومنتجاتهم وكمياتها إلى تعميق الفقر الذي يعانونه أو إتاحة الفرصة أمامهم للإفلات منه، وهو ما يرجع في الأساس إلى أن فقراء الريف لديهم قدرة محدودة للغاية على امتصاص الصدمات المالية المفاجئة. وعلاوة على ذلك، فالأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية يمكن أن تسفر عن زيادات حادة في مستويات الفقر وتجعل إفلات الفقراء منه أكثر صعوبة.

كيفية نشوء الفقر في الريف

تتسبب عدة خصائص في اقتصادات البلدان ومجتمعاتها، فضلا عن بعض التأثيرات الخارجية، في نشوء الفقر واستدامته:

- عدم الاستقرار السياسي والصراعات الأهلية؛
- التمييز النظمي على أساس نوع الجنس أو الأصل العرقي أو الدين أو الفئة الاجتماعية؛
- حقوق الملكية غير المحددة بوضوح أو الإنفاذ غير المنصف للحقوق في الأراضي الزراعية والموارد الطبيعية الأخرى؛
- التركز الشديد لملكية الأراضي وعدم التجانس في ترتيبات الاستئجار؛

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

- رجال السياسة الفاسدون والأجهزة العامة البيروقراطية الساعية للتربح؛
- السياسات الاقتصادية التي تتسم بالتمييز ضد فقراء الريف أو التي تستبعدهم من عملية التنمية وتعمل على تعميق آثار العمليات الأخرى المنشئة للفقر؛
- الأسر الكبيرة والمتنامية بسرعة التي ترتفع فيها نسب الإعالة؛
- النقائص التي تشوب الأسواق نتيجة لشدة تركز الأراضي وغيرها من الأصول وعن السياسات العامة التشويهية؛
- الصدمات الخارجية الناجمة عن تغير الأحوال الطبيعة (كالتغيرات المناخية على سبيل المثال) وظروف الاقتصاد الدولي.

ومن شأن مظاهر التحيز في السياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية أن تسهم في نشوء فقر الريف، وذلك بحرمان الفقراء الريفيين من مزايا التنمية وتعميق آثار العمليات الأخرى المنشئة للفقر. وتشمل مظاهر التحيز في السياسات بما يتعارض عموما مع صالح الفقراء الريفيين ما يلي:

- التحيز للحضر في الاستثمارات العامة الموجهة للبنية التحتية وتوفير شبكات الأمان الاجتماعي؛
- الضرائب الضمنية على المنتجات الزراعية من خلال ما يسمى بأسعار الدعم والمغالاة في سعر الصرف؛
- الضرائب المباشرة على الصادرات الزراعية ودعم الاستيراد؛
- الدعم الممنوح للتكنولوجيات كثيفة الاستخدام لرأس المال؛
- تفضيل محاصيل التصدير على المحاصيل الغذائية؛
- التحيز لصالح كبار ملاك الأراضي والمنتجين التجاريين فيما يتعلق بحقوق تملك الأراضي واستئجارها، وخدمات الإرشاد الزراعي التي تقدمها الدولة، وإمكانية الحصول على الائتمان (المدعم).

وقد يكون لهذه السياسات آثار قصيرة الأجل وطويلة الأجل على فقراء الريف. وتزداد حدة هذه الآثار على وجه الخصوص في سياق برامج التصحيح الهيكلي التي يضطلع بها العديد من البلدان النامية لاستعادة الاستقرار الاقتصادي الكلي وتعزيز قدرة الاقتصاد على زيادة الإنتاج وتوظيف العمالة والدخل.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

سياسات الحد من الفقر في المناطق الريفية

لكي يتسنى تصميم السياسات على نحو فعال يسمح بتحسين أحوال الفقراء في الريف، ينبغي التركيز على أربع مجموعات رئيسية:

- **صغار ملاك الأراضي** الذين يزرعون أراضيهم؛
- **مستأجرو الأراضي غير المالكين** الذين يزرعون أراضي الغير؛
- **العمال غير المالكين للأراضي** الذين يعتمدون على العمل المتقطع أو طويل الأجل في القطاعات الزراعية وغير الزراعية؛
- **المرأة** التي قد تدخل أيضا ضمن أي من المجموعات الثلاث السابقة.

وسوف تستفيد كل هذه المجموعات من الإدارة السليمة للاقتصاد الكلي التي تعمل على كبح التضخم وتحافظ على الأسعار غير المدعمة، لأنها تسهل تحقيق النمو الاقتصادي المستمر من خلال الاستثمارات الخاصة والأسواق التنافسية. ومن نافلة القول أن القوانين الجائرة أو ضعف إنفاذ القوانين السارية، واستبعاد الفقراء من عملية صنع القرار، واستشراء الفساد في القطاع العام، ليست أقل ضررا على الأحوال المعيشية للفقراء منها على النمو الاقتصادي ككل في البلد المعني.

ومن أهم السبل الكفيلة بتخفيف حدة الفقر في الريف تحقيق النمو الزراعي من خلال تطبيق التكنولوجيات الحديثة. غير أن مدى تأثير هذه الجهود على فقراء الريف يتوقف على الظروف المبدئية وهياكل المؤسسات ذات الصلة والحوافز المقدمة. وتشير الأبحاث المتوفرة إلى أن الركود الزراعي قد أضر بفقراء الريف في إفريقيا جنوب الصحراء، حيث تسبب في نقص الأغذية وارتفاع الأسعار مما حد من قدرتهم على شراء الطعام والعثور على فرص العمل. وعلى العكس من ذلك، أثبتت تجربة "الثورة الخضراء" أن التقدم الزراعي السريع كان له أكبر الأثر في الحد من فقر الريف في أجزاء من جنوب آسيا. وقد توصل الباحثون إلى أنه كلما ازدادت غلة المحاصيل قل عدد الفقراء وتناقصت حدة الفقر في المناطق الريفية. غير أن هذه الآثار لا تكون قوية ما لم تتوفر الشروط التالية:

- ألا تكون أسواق الأراضي ورأس المال مشوهة بفعل التركز الشديد في ملكية الموارد الطبيعة (الأراضي الزراعية)، بما في ذلك عقود الإيجار الجائرة والتقييد الذي تتسم به أسواق رأس المال (نظرا لمحدودية فرص الحصول على التمويل)؛
- ألا تكون السياسة العامة للتسعير والضرائب وسعر الصرف جائرة على الزراعة ومشجعة لإزاحة العمالة منها أو داعمة لها ماليا؛

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

- أن يكون مستوى الاستثمار العام في التعليم الأساسي والرعاية الصحية مرتفعا ومستخدما بكفاءة، نظرا لأن معرفة الزارع بالقراءة والكتابة وحسن حالته الصحية يؤثران إلى حد كبير على إنتاجية المزارع؛
- أن يكون دعم القطاع العام للبحوث الزراعية قويا والتحسينات المترتبة عليه متاحة لصغار المزارعين؛
- أن تتوفر الصيانة الكافية لرأس المال المادي، كشبكات الري والطرق؛
- أن تكون شبكات الأمان والمساعدات الاجتماعية متوفرة لمن يعانون الفقر الشديد، لا سيما العمال من غير مالكي الأراضي (المشتغلين بأعمال مؤقتة) والمرأة الريفية، في شكل برامج للأشغال العامة وتمويل بقروض صغيرة ودعم على الأغذية؛
- أن يشارك فقراء الريف مشاركة مباشرة في تحديد البرامج وتصميمها وتنفيذها لضمان الاستخدام الفعال للموارد والتوزيع المتكافئ للمزايا.

ونظرا لأن فقراء الريف يمثلون مجموعة متنوعة، فنحن بحاجة إلى فهم كيفية تأثرهم بالتغيرات والسياسات الاقتصادية الكلية. وهناك ثلاث طرق رئيسية تؤثر من خلالها السياسات على فقراء الريف، وهي *الأسواق* و*البنية التحتية* (بما فيها الخدمات العامة) و*التحويلات*.

فالأسواق التي يشارك فيها فقراء الريف هي أسواق المنتجات ومستلزمات الإنتاج (العمالة وغير العمالة) والتمويل (من المصادر الرسمية وغير الرسمية). وهناك عدة خصائص مهمة تتسم بها هذه الأسواق ويمكن أن تؤثر على الأوضاع في المناطق الريفية.

والبنية التحتية التي تؤثر مباشرة على إنتاجية القطاع الريفي ونوعية حياة فقراء الريف تتألف من البنية التحتية الاقتصادية (كالنقل والاتصالات وخدمات الإرشاد الزراعي والري) والاجتماعية (كالتعليم والرعاية الصحية والمياه والمرافق الصحية). ولما كانت معظم عناصر البنية التحتية في أي بلد تتوفر عن طريق التمويل العام، فإن مستوى الإنفاق وفعالية التكلفة ونوعية الخدمات وإتاحة البنية التحتية والخدمات العامة للفقراء لها آثار مهمة على رأس المال البشري والإنتاجية في المناطق الريفية.

أما **التحويلات**، سواء كانت خاصة أو عامة، فهي تتيح نوعا من التأمين ضد الصدمات الاقتصادية المتوقعة والمفاجئة. ويعتمد معظم فقراء الريف على التحويلات الخاصة بين

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الأسر المعيشية والأسر الممتدة ومجموعات الأقارب الأخرى. أما التحويلات العامة فيمكن أن تكون في شكل إعادة توزيع لأصول مثل الأراضي، وتوظيف للعمالة في مشاريع الأشغال العامة، ودعم موجه لمستلزمات الإنتاج وبعض المنتجات الاستهلاكية. وتعتبر هذه التحويلات تكملة للتحويلات الخاصة أو بديلا لها، حسب الأداة المختارة للسياسة وكيفية استخدامها. غير أن هذه القنوات – الأسواق والبنية التحتية والتحويلات – لا تؤثر تأثيرا متساويا على جميع الفقراء في الريف نظرا لوجود اختلاف كبير فيما بين هذه المجموعات من حيث العلاقات التي تربطها بالاقتصاد.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

أهم عناصر السياسة اللازمة للحد من فقر الريف

إذا فما هي العناصر الأساسية التي يلزم توافرها عند تصميم سياسة تستهدف الحد من فقر الريف؟

هناك تسليم عام بأن الأسواق التنافسية والاستقرار الاقتصادي الكلي والاستثمارات العامة في البنية التحتية المادية والاجتماعية هي متطلبات مهمة لتحقيق النمو الاقتصادي المستمر والتخفيف من حدة الفقر. وفضلا عن ذلك فإن أول المتطلبات اللازمة لأي استراتيجية تستهدف الحد من فقر الريف هو توفر البيئة المواتية والموارد اللازمة للعاملين في شبكة الإنتاج والتوزيع الزراعي بالقطاع الريفي.

ومن عناصر السياسة الأخرى التي يمكن أخذها في الحسبان عند وضع الاستراتيجيات الوطنية للحد من فقر الريف – والتي تشترك فيها الحكومة والقطاع الخاص (الهادف للربح) والمجتمع المدني – ما يلي:

- **جمع المعلومات**: يواجه فقراء الريف مشكلات عديدة مختلفة، كما أنهم لا يمثلون مجموعة متجانسة. وبالتالي يتعين بذل جهود متواصلة لجمع المعلومات عن المشكلات المحددة التي يواجهونها، حتى يمكن التصدي لها على النحو الملائم.

- **التركيز على بناء الأصول**: ينبغي للحكومات أن تضع تقييما لأهم احتياجات الفقراء من الأصول لمعاونتهم في زيادة الكسب المحقق منها. وقد تكون هذه الأصول أرضا زراعية أو موارد أخرى، أو قدرة على الحصول على الائتمان، أو تحسينات في مستوى الرعاية الصحية والتعليم. ويعتبر الاعتماد على العمل الخالص دون التركيز على بناء الأصول الأخرى أهم سبب من أسباب استمرار الفقر.

- **الحق في الحصول على ما يكفي من الأراضي والمياه**: من الإجراءات ذات الأهمية الحاسمة في إنجاح جهود الحد من فقر الريف وضع برنامج للإصلاح الزراعي واسع النطاق – بما في ذلك تمليك الأراضي وإعادة توزيعها واستخدام عقود إيجار منصفة ويمكن إنفاذها. ومن شأن هذا الإجراء أن يحول ملاك الأراضي ومستأجريها الصغار (الهامشيين) إلى منتجين أكثر كفاءة وأن يؤدي إلى رفع مستوياتهم المعيشية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

- **الرعاية الصحية الأساسية ومعرفة القراءة والكتابة**: يحتاج فقراء الريف إلى بناء رأسمالهم البشري وتقويته حتى يتسنى لهم الخروج من دائرة الفقر والإسهام بدرجة أكبر في الاقتصاد والمجتمع. وتعد الرعاية الصحية الأساسية (التحصين ضد الأمراض وتوفير المياه النقية وتنظيم الأسرة) والتعليم (محو الأمية والالتحاق بالمدارس والتدريب الفني) – وخاصة للنساء والأطفال – بمثابة أحجار بناء ضرورية يتعين إتاحتها بتكلفة معقولة.

- **المشاركة المحلية**: يمكن تمويل البنية التحتية والخدمات المرتبطة بالصحة والتعليم وصيانتها على أفضل وجه ممكن إذا ما شاركت المجموعات المستهدفة في صنع قرارات التصميم والتنفيذ والمراقبة والمساءلة.

- **توفير البنية التحتية**: لن يستطيع فقراء الريف تحقيق الاستفادة المثلى من مواردهم، بما فيها رأس المال البشري، إذا كانت بعض الأجزاء الأساسية في بنية البلاد التحتية (من ري ونقل ومواصلات) والخدمات الداعمة (البحوث والإرشاد الزراعي) غير ملائمة من الناحية الكمية أو الكيفية. ويمكن تمويل البنية التحتية والخدمات المادية والاجتماعية وصيانتها على الوجه الأمثل – أي جعلها مردودة التكلفة ومعقولة الجودة – إذا شاركت المجموعات المستهدفة في تصميمها وتنفيذها ومراقبتها، مع ضمان مساءلة الموظفين الحكوميين المسؤولين عنها.

- **الائتمان الموجه**: كثيرا ما تكون مصادر الائتمان الرسمية وغير الرسمية إما باهظة التكلفة أو غير متاحة لفقراء الريف. ولهذا فإن برامج الائتمان العامة الموجهة، لا سيما المدعمة منها، تفيد غير الفقراء أكثر بكثير مما تفيد الفقراء. فالفقراء يسعون إلى الحصول على ائتمان يقترن بشروط مقبولة ويتوفر في وقت الحاجة إليه. وجدير بالذكر أن تجربة برامج الائتمان على مستوى المجتمع المحلي التي تكفل المشاركة النشطة من جانب الفقراء في اتخاذ قرارات الإقراض الخاضعة لمساءلة النظراء قد أثبتت نجاحها مؤخرا في الوصول إلى المجموعات المستهدفة بتكلفة معقولة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

- **الأشغال العامة**: تعتمد نسبة كبيرة ومتزايدة من فقراء الريف على العمل بالأجر لأنهم لا يملكون أصولا بخلاف عملهم الخالص أو يملكون أصولا قليلة جدا لا تتعدى قطع أرض محدودة وبضع حيوانات أليفة. ويمكن أن تكون برامج الأشغال العامة المرنة خير معين لغير مالكي الأراضي أو من يملكون منها مساحات لا تذكر في تمهيد التقلبات التي تطرأ على استهلاك أسرهم وتجنب حالات الفقر العارض. ومن شأن هذه البرامج أن تؤدي أيضا إلى تعزيز القوة التفاوضية لدى الفقراء في المناطق الريفية إذا ما استخدمت على أساس مستمر.

- **برامج التغذية اللامركزية**: غالبا ما يصاب بعض فقراء الريف بنقص التغذية، سواء منهم الأفراد أو الأسر المعيشية. ولذلك فهم يحتاجون إلى أشكال مختلفة من الدعم حسب الظروف التي يمر بها كل منهم. وقد تتضمن أشكال الدعم هذه برامج التغذية التكميلية، والمساعدات الغذائية التي تقدم عن طريق المدارس، وعيادات الرعاية الصحية، ومراكز المجتمع المحلي، والتحويلات النقدية. ويبدو أن البرامج اللامركزية والموجهة هي أكثر الأساليب فعالية في هذا الخصوص.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

سلسلة قضايا اقتصادية

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zuliu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbas¸ıog˘lu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues.* Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell'Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade.* Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.
20. *Job Creation: Why Some Countries Do Better.* Pietro Garibaldi and Paolo Mauro. 2000.
21. *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF.* Thomas Wolf and Emine Gürgen. 2000.
22. *The Challenge of Predicting Economic Crises.* Andrew Berg and Catherine Pattillo. 2000.
23. *Promoting Growth in Sub-Saharan Africa: Learning What Works.* Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis, and Dhaneshwar Ghura. 2000.
24. *Full Dollarization: The Pros and Cons.* Andrew Berg and Eduardo Borensztein. 2000.
25. *Controlling Pollution Using Taxes and Tradable Permits.* John Norregaard and Valérie Reppelin-Hill. 2000.
26. *Rural Poverty in Developing Countries: Implications for Public Policy.* Mahmood Hasan Khan. 2001.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

Rural Poverty in
Developing Countries
Implications for Public Policy (Arabic)