



# Бедность в городах

Тянутся ли малоимущие в большие и малые города? Да, но, возможно, недостаточно быстро

Мартин Равайон

Трущобы в Мумбае.

**С**ТЕПЕНЬ урбанизации в развивающихся странах повышается. Некоторые наблюдатели считают это опасным предвестником новых проблем бедности, таких как расцвет городских трущоб в перенаселенных городах. В то же время другие считают это явление движущей силой сокращения бедности, поскольку оно свидетельствует о постепенном переходе экономики от сельскохозяйственных видов деятельности к более доходным занятиям, таким как более высокооплачиваемая работа в других секторах.

О чем свидетельствуют фактические данные? Смещается ли тяжесть громадной проблемы бедности в мире, которая исторически представляла собой в основном сельское явление, в городские районы? Благоприятна или неблагоприятна урбанизация с точки зрения борьбы с бедностью?

Качество данных, которые могут помочь ответить на эти вопросы, за последние 20 лет существенно улучшилось, в значительной мере благодаря усилиям национальных статистических ведомств различных стран мира, которые часто пользуются поддержкой сообщества доноров и международных организаций, занимающихся вопросами развития. Сегодня существуют достаточно хорошо разработанные и успешно проводимые обследования домашних хозяйств по большинству развивающихся стран. Хотя в данных по-прежнему существует множество недостатков, требующих устранения, произошел неоспоримый прогресс в наших знаниях о бедности в мире.

Во Всемирном банке на основе таких обследований домашних хозяйств и других источников был сформирован массив данных с целью пролить новый свет на то, в какой степени бедность становится городским феноменом в развивающемся мире, а также на роль, которую урбанизация играет в сокращении бедности в целом. Он основан на более чем 200 обследованиях домашних хозяйств примерно по 90 странам, представляющим более 90 процентов населения развивающихся стран (Ravallion, Chen, and Sangraula, 2007).

Полученные выводы показывают, что 75 процентов малоимущих в развивающихся странах по-прежнему живут в сельских районах, хотя существуют некоторые заметные различия по регионам. Но доля малоимущих, живущих в городских районах, увеличивается, причем быстрее, чем население

в целом. По нашему мнению, урбанизация населения, содействуя общему экономическому росту, способствует также сокращению общей численности малоимущих, однако процесс урбанизации сказывается в большей степени на малоимущих в сельской местности, чем на малоимущих в городах.

## Количественное измерение бедности в городах и сельской местности

Почему этот новый массив данных имеет такое большое значение? Впервые используемые Всемирным банком данные о численности малоимущих в мире (см. вставку) были представлены в разбивке на городскую и сельский компоненты и учитывают более высокую стоимость жизни, с которой, как правило, сталкивается беднота в городах. Наилучшим из имеющихся источников данных о различиях в стоимости жизни для малоимущих представляются оценки бедности по конкретным странам, проведенные Всемирным банком по более чем 100 развивающимся странам. Эти доклады, представляющие собой один из центральных элементов аналитической работы Банка на уровне отдельных стран, описывают степень распространения бедности и ее причины в каждой отдельной стране.

В новом массиве данных используется принятая на международном уровне черта бедности в «1 доллар в день» в качестве черты бедности для сельских районов, а затем к распределению потребления или дохода, полученным в рамках обследований, применяются рассчитанные для конкретных стран оценки расхождений между чертами бедности в городах и сельских районах, полученные в ходе проведенных Банком оценок бедности. Например, 1,08 доллара в день по паритету покупательной способности 1993 года представляет в Китае 1,53 юаня на человека, что эквивалентно 2,42 юаня в ценах 1999 года. Это — черта бедности для сельских районов, использованная в обследовании домашних хозяйств Китая 1999 года. Черты бедности, использованные в проведенной Банком оценке бедности в Китае, свидетельствуют о том, что расхождение между городскими и сельскими районами составляет 1,37, то есть черта бедности в городах в 1999 году находилась на уровне 3,32 юаня человека.

Проведение всех оценок на основе первичных данных позволило нам добиться более высокой внутренней согласованности, чем в большинстве других компиляций данных о распределении. Однако, безусловно, некоторые из проблем несопоставимости данных преодолеть не удалось. Например, в различных странах используются разные определения того, что считается «городским» и «сельским». Методы построения черты бедности для городских и сельских районов также различаются по странам. А расхождения в стоимости жизни между городскими и сельскими районами могут быть различными для разных уровней доходов, поэтому такие расхождения, представленные в оценках бедности Всемирного банка для стран со средними доходами, могут быть неверны для использованной здесь черты бедности в размере одного доллара в день, принятой на международном уровне и основанной на определениях бедности, характерных для стран с низкими доходами.

### Ситуация с бедностью в городах и сельских районах

Эти данные дают новое эмпирическое представление о меняющемся характере бедности в развивающихся странах, позволяя сделать четыре основных вывода.

**Абсолютная бедность распространена заметно шире в сельских районах.** Черта бедности в городах в среднем приблизительно на 30 процентов выше, чем в сельских районах. В более бедных странах отношение городской черты бедности к черте бедности для сельских районов, как правило, выше, чем в странах со средними доходами. Это вполне естественно, поскольку по мере повышения уровня доходов в стране обычно происходит совершенствование транспортной инфраструктуры и повышается степень интеграции внутреннего рынка. Однако даже учитывая более высокую стоимость жизни, с которой сталкиваются малоимущие в городах, доля малоимущих в сельской местности (используя черту бедности в один доллар в день) в 2002 году составляла приблизительно 30 процентов, что более чем в два раза больше, чем доля малоимущих в городском населении (см. таблицу). Аналогичным образом, в то время как в 2002 году 70 процентов сельского населения жило менее чем на 2 доллара в день, соответствующая

### Меняющийся характер бедности

Бедность в сельских районах распространена заметно шире, чем в городах, даже несмотря на то, что малоимущие в городах сталкиваются с более высокой стоимостью жизни.

	Число малоимущих (млн)		Доля населения развивающихся стран, живущего ниже каждой из черт бедности			Доля городской бедности (проценты)	
	Сельские		Сельские				
	Города	районы	Всего	Города	районы		Всего
<b>\$1 в день 1993</b>	236	1036	1272	13,5	36,6	27,8	18,5
<b>2002</b>	283	883	1165	12,8	29,3	22,3	24,2
<b>\$2 в день 1993</b>	683	2215	2898	39,1	78,2	63,3	23,6
<b>2002</b>	746	2097	2843	33,7	69,7	54,4	26,2

Источник: Ravallion, Chen, and Sangraula (2007).

щая доля в городах составляла менее половины этой цифры. Приблизительно 75 процентов малоимущих в развивающихся странах по-прежнему проживает в сельских районах.

**Доля малоимущих, приходящаяся на городской сектор, с течением времени увеличивается.** За период с 1993 по 2002 год среди малоимущих, живущих не более чем на один доллар в день, доля городских жителей увеличилась с 19 до 24 процентов. За тот же период доля городского населения в целом возросла с 38 до 42 процентов. Однако пройдет еще много десятилетий, прежде чем большинство малоимущих в развивающихся странах будет жить в городах.

**Урбанизация малоимущих идет быстрее, чем населения в целом.** Этот факт является следствием более медленных, чем в среднем, темпов сокращения бедности в городах. За период с 1993 по 2002 год количество людей, живущих в городах менее чем на один доллар в день, увеличилось еще на 50 млн человек. В то же время совокупная численность малоимущих сократилась приблизительно на 100 млн человек благодаря уменьшению числа малоимущих в сельских районах на 150 млн человек.

Существуют заметные различия между регионами. Быстрее всего урбанизация малоимущих происходила в Латинской Америке, где большинство малоимущих в настоящее время проживает в городах (см. рис. 1). А в Восточной Азии, наоборот,

в городах живет менее 10 процентов малоимущих, главным образом ввиду того, что абсолютная бедность в Китае в подавляющем большинстве является сельской. Отмечаются также региональные исключения из общей тенденции к урбанизации бедности; действительно, в Китае, а также в Восточной Европе и Центральной Азии наблюдается смещение бедности из городов в сельские районы.

Эти новые данные говорят о том, что к числу лиц, живших в 2000 году менее чем на один доллар в день, было отнесено дополнительно 130 млн человек. Установлено также, что темпы сокращения общей численности малоимущих с течением времени были несколько более низкими, чем считалось ранее. Эти расхождения в оценках являются следствием более высокой стоимости жизни и более низких темпов снижения бедности в городах.

**Урбанизация в целом является позитивным фактором в общем сокращении бедности.** Никто не отрицает, что в бедных странах с высокими

### Мониторинг бедности

В основе показателей численности малоимущих Всемирного банка для развивающегося мира в целом и его основных регионов лежат две принятых на международном уровне черты бедности: примерно один доллар и два доллара в день (или, более точно, 32,74 доллара и 65,48 доллара в месяц) по паритету покупательной способности 1993 года. Черта бедности в один доллар в день представляет собой намеренно консервативное определение бедности, поскольку она ориентирована на черту бедности, характерную для стран с низкими доходами. В более богатых странах, естественно, черта бедности обычно выше. Невозможно рациональным образом аргументировать точку зрения о том, что в мире окажется меньше малоимущих, если подсчет основан на нормах того, что считается бедностью в беднейших странах. Черта в два доллара в день более характерна для стран со средними доходами. Однако надлежащая практика заключается в том, чтобы рассматривать число малоимущих, используя обе эти черты бедности, либо даже более широкий их спектр для каждой отдельно взятой страны.

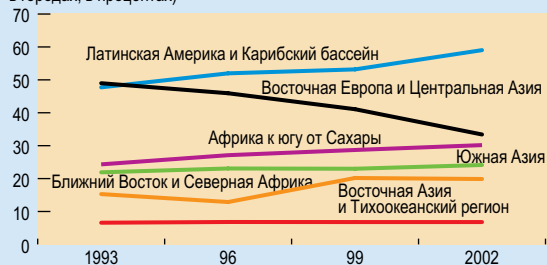
При проведении расчетов ставится цель добиться согласованности данных между странами: предполагается, что международная черта бедности будет иметь одно и то же реальное значение в различных странах и в различные периоды времени. Международная черта бедности переводится в национальные валюты с использованием основанных на паритете покупательной способности обменных курсов Всемирного банка для потребления в 1993 году, а затем корректируется по времени с использованием лучшего из имеющихся индекса потребительских цен для каждой страны. Затем полученные черты бедности, выраженные в количестве денег в национальной валюте, накладываются на имеющиеся репрезентативные на национальном уровне данные обследований домашних хозяйств о потреблении домашних хозяйств или о доходах на душу населения, что позволяет определить число людей, живущих ниже черты бедности в один доллар и два доллара, в каждой стране.

Рисунок 1

## Большие различия между регионами

Почти 60 процентов малоимущих в Латинской Америке живет в городах, что значительно больше, чем в других регионах.

(Доля малоимущих по критерию «1 доллар в день», проживающих в городах, в процентах)



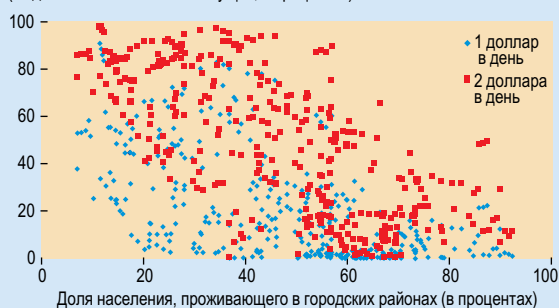
Источник: Ravallion, Chen, and Sangraula (2007).

Рисунок 2

## Благотворная сила

Развивающиеся страны с более высокой степенью урбанизации, как правило, имеют более низкие показатели бедности.

(Индекс численности малоимущих, в процентах)



Источник: Ravallion, Chen, and Sangraula (2007).

Примечание. Индекс численности малоимущих представляет собой процент населения, относящегося к домашним хозяйствам с уровнем потребления (или дохода) ниже установленной черты бедности.

темпами урбанизации возникают новые проблемы в городах. Однако опыт различных стран, как правило, согласуется с той точкой зрения, что рост доли населения, проживающего в городах, играет положительную роль в общем сокращении бедности, и единственным регионом, представляющим собой исключение из этого правила, является Африка к югу от Сахары. Совместное рассмотрение данных по различным странам и периодам показывает, что при более высокой доле городского населения наблюдаются более низкие коэффициенты *совокупной* (городской плюс сельской) бедности (см. рис. 2). Кроме того, более высокие темпы повышения доли городского населения, как правило, сопровождаются более быстрыми темпами общего снижения бедности.

Почему так происходит? В принципе, рост городского населения может способствовать сокращению бедности по двум направлениям. Во-первых, урбанизация может сопровождаться повышением среднего дохода, что ведет к сокращению бедности, даже если распределение доходов относительно этого среднего не меняется. Во-вторых, она может сопровождаться улучшением распределения даже при нулевом или нулевом экономическом росте. Данные свидетельствуют о том, что первый фактор играл значительно более значимую роль, чем второй; иными словами, связь урбанизации населения и сокращения бедности обусловлена главным образом экономическим ростом.

В основе связи между урбанизацией и сокращением бедности, очевидно, лежит целый ряд экономических сил. С одной стороны, экономический рост в городах часто создает новые возможности для лиц, мигрирующих из сельских

районов, и в результате этого процесса часть из них вырываются из бедности. С другой стороны, урбанизация может оказывать сильное косвенное влияние на уровень жизни тех, кто остается жить в сельской местности. Положительное влияние обусловлено тем фактом, что лица, переезжающие в города, часто посылают денежные переводы в сельские районы и (что важно) тем, что в сельской местности остается меньше людей, конкурирующих за имеющиеся рабочие места. Могут также иметь место и негативные эффекты, например, когда крупный отток населения ведет к долгосрочному ухудшению физической и кадровой инфраструктуры сельских общин.

Представляется, что положительные косвенные эффекты, проявляющиеся через повышение уровня жизни на селе, являются более значимыми, чем обычно считается. В самом деле, данные свидетельствуют о том, что урбанизация населения в большей степени способствовала сокращению сельской бедности, определяемой критерием один доллар в день, чем уменьшению бедности в городах. Показатели сельской бедности, как правило, сокращаются быстрее в странах с более высокими темпами урбанизации населения. Урбанизация, очевидно, оказывает структурное влияние на городское население, проявляющееся в том, что новые жители городов, как правило, беднее тех, кто уже живет в городах. Естественно, это снижает темпы сокращения городской бедности, хотя при этом уменьшается бедность в сельских районах и среди населения в целом.

## Выводы для экономической политики

Учитывая, что подавляющее большинство малоимущих в развивающемся мире по-прежнему сосредоточено в сельских районах, ключевую роль и далее будут играть меры политики по содействию развитию сельского хозяйства и сельских районов (World Bank, 2007a). Но результаты проведенного исследования указывают также на потенциальную значимость городской политики для сокращения бедности в сельских районах. Темпы урбанизации и выгоды, которые она приносит малоимущим, в том числе в сельских районах, отчасти зависят от действий городских органов управления, в частности, от предоставления услуг и правовой защиты, совершенствования транспорта и укрепления нормативной базы землепользования и регистрации прав собственности на землю.

Однако городские власти обычно отвечают только перед своими городскими избирателями. Городской муниципалитет сам по себе, вероятно, будет выделять слишком мало ресурсов на мероприятия, которые бы оказывали побочные положительные эффекты на его сельские тылы. Однако многие меры городской политики (в отношении нормативной базы землепользования и жилищного хозяйства и предоставления услуг), как правило, оказывают влияние на темпы урбанизации. В этом случае возникает вопрос о том, являются ли эти меры политики оптимальными в социальном плане, принимая во внимание внешнее влияние урбанизации на сельские районы. В самом деле, некоторые сегодняшние жители городов могут пострадать в результате мер политики, которые привлекают в города мигрантов из сельских районов. Поэтому неудивительно, что в прошлом меры городской политики часто не принимали во внимание потребности мигрантов и даже возлагали на них бремя дополнительных издержек (как денежного, так и неденежного характера).

Какой можно сделать вывод? Да, малоимущие тянутся в города, но для более быстрого сокращения бедности, вероятно, потребуются более быстрые темпы урбанизации, а не более медленные, и директивным органам, занимающимся вопросами политики в области развития, следует облегчать этот процесс, а не препятствовать ему. ■

Мартин Равайон — директор Группы исследований в области развития Всемирного банка в Аппарате старшего вице-президента по вопросам экономики развития.