العــمل غــير المنظـــم فى الســودان

دراسة للشبكة العربية للمنظمات غير الحكومية للتنمية

إعداد

د. حسن أحمد عبد العاطى
و
د. أشرف عثمان محمد الحسن

الخرطوم
مايو 2016

المحتويات

الموضــوع	الصفحة
قائمة المحتـويات	**ب**
قائمة الجداول و الأشكال	**ج**
1. مدخل	**1**
2. القطاع غير المنظم: تأطير نظري	**3**
2-1 مكونات القطاع	**4**
2-2 أهمية القطاع	**4**
2-3 خصائص القطاع	**5**
2-4 القطاع غير المنظم في افريقيا	**6**
2-5 العوامل وراء تضخم القطاع في افريقيا	**6**
2-6 تطوير وترقية القطاع في افريقيا	**7**
3. السياق العام	**8**
3-1 التركيب الديموغرافي	8
3-2 التنمية البشرية	9
3-3 التعليم	10
3-4 الواقع الإقتصادي	11
3-5 معدلات التشغيل والبطالة	15
4. العمالة في القطاع غير المنظم	**17**
4-1 أسباب تنامي القطاع غير المنظم	19
4-2 عمالة الأطفال	22
4-3 الحماية الإجتماعية للعمالة في القطاع	27
4-4 المبادرات تجاه العمل غير المنظم	31
5. بائعات الشاي بولاية الخرطوم : دراسة حالة	**34**
6. ملاحظات وخلاصات	**36**
6-1 التحديات التى تواجه القطاع	38
6-2 الصراع حول القطاع	39
7. التوصيات	40
المراجع	42
ملحق 1: مؤشرات ديمغرافية و اجتماعية مختارة	45

قائمة الجداول و الأشكال:

الجداول:

الجدول	الصفحة
جد ول 1: مؤشرات التنمية البشرية حسب المنطقة 2008	10
جدول 2: الناتج المحلي الإجمالي 2008-2012	11
جدول 3: قيمة الواردات و الصادرات بملايين الجنيهات السودانية	13
جدول 4: معدلات الفقر في السودان حسب الاقليم	14
جدول 5: توزيع العاملين و من سبق لهم العمل حسب و ضعية العمل (2008)	16
جدول 6: توزيع القوى العاملة حسب المهارات	16
جدول 7: توزيع الأطفال العاملين حسب مجال العمل	24
جدول 8: التأمين الإجتماعي والصحي والإنتساب النقابي %	27

الأشكال

الشكل	الصفحة
شكل 1: انتاج الذهب (طن) 2008 . 2012	12
شكل 2: معدلات التضخم للأعوام 2009 -2012	13
شكل 3: الإنفاق الحكومي 1999-2005	15
شكل 4: توزيع العمالة حسب القطاع والنوع الاجتماعى	17
شكل 5: تغطية التأمين الصحى	30
شكل 6: تغطية التأمين الصحى حسب القطاع %	30

العمل غير المنظم فى السودان

"المشكلة الآن في الحصول على البذور والأدوات" هكذا تقول حواء عيسى الأرملة الخمسينية والأم لستة أطفال، إنها تقضي فترات الصباح تنظف قطعة من الأرض لإعدادها للزراعة، وتمضي فتراتها المسائية تبيع الشاي والقهوة. "انني اجمع ما أربح من مال حتى اشتري البذور وسأبدأ في الزراعة حالما أحصل على ما يكفي لشراء البذور:..... قد يستغرق ذلك وقتاً طويلاً، فثمن البذور مرتفع بالمقارنة مع كوب الشاي الذي تبيعه حواء وزبونها الوحيد اليوم هو كاتب هذه القصة.

اللجنة الدولية للصليب الأحمر، النزوح الداخلي في مواجهة النزاعات المسلحة: مواجهة التحديات، مايو 2010

1. مدخل:

تختصر قصة حواء عيسى التداخل بين الحرب، النزوح، البطالة، الفقر والعمل غير المهيكل في السياق السوداني وتشرح كيف أن الترابط العضوي لهذه العوامل شكل و يشكل الشرط الذي تحول معه العمل غير المهيكل إلى ما يشبه ساحة خلفية تبحث فيها النازحات، كما النازحون، عن عمل. وكيف أن "حواء" وغيرها يواجهون صعوبات كبيرة في البيئة الحضرية ويضطرون في غياب ارض أو بذور لزراعتها إلى التأقلم في سياقات لا تجدي فيها مهاراتهم وخبراتهم السابقة. لقد قادت التحولات الديموغرافية الناتجة عن موجات النزوح إلى إنتاج ظرف اقتصادي اجبر الكثيرات/ الكثيرين على الانخراط في أشكال عمل غير مهيكلة هشة، وفقدن/ فقدوا أسلوب حياتهم التقليدي ليضطروا إلى التأقلم مع أوضاع طارئة لينتج في الحساب الأخير تمدد هائل لاقتصاد حضري غير رسمي. ساهمت الحرب الأهلية مقترنة مع موجات الجفاف التي تأثرت بها مناطق واسعة، خاصة في غرب السودان، في الهجرة الى ولاية الخرطوم التي صارت تضم بحسب تعداد السكان للعام 2008 أكثر من 5 مليون نسمة 35% منهم من المهاجرين من الداخل[1].

ثمة عوامل أخرى ساهمت في إنتاج ذاك الشرط من ضمنها وصفات المؤسسات الدولية بتخفيض الإنفاق العام وانسحاب الدولة عن دعم خدمات الصحة والتعليم وخصخصة ما كان مملوكاً للقطاع العام. فشهد القطاع الصناعي إغلاق العديد من المنشآت التي كانت تستوعب أعداد كبيرة من العمالة . صناعة النسيج مثلاً . تحولوا إلى عاطلين عن العمل ليجدوا أنفسهم بدورهم ضمن العمالة غير المهيكلة[2]. وان كان تراكم العائدات التي ولدها انتاج النفط قد أدي إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي بمعدل سنوي قدره 6%، كانت معدلات الذروة في 2006– 2007، فإن انفصال جنوب السودان في يوليو 2011 سيؤدي إلى خسارة السودان لـ 75% من إنتاجه النفطي وما يقرب من 55% من

[1] اختيار النازحين للخرطوم ملاذاً أسبابه أنها تضم 75% من المنشآت الصناعية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، (2002)، 73% من سوق العمل (البشرى، 1991)، أكثر من 56% من المؤسسات الخدمية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، 2002)، وجود و تركز هيئات العون الإنسانى و المنظمات الطوعية التى يعتمد عليها النازحون، إضافة بالطبع للسلطة السياسية العليا و مراكز اتخاذ القرار

[2] وفقاً لمسح القوى العاملة في السودان للعام 2011 كان معدل البطالة الإجمالي 18.5% للاشخاص 15 سنة فأكثر ، 11.4% للرجال و 37% للنساء، بمعدل اعلى في المناطق الحضرية 22.8% عنه في المناطق الريفية 15.3%

عائداته المالية وحوالي ثلثي عائدات النقد الأجنبي. وفقاً لصندوق النقد الدولي تباطأ ايضاً نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي وصولاً إلى 4.6% في 2012، ومع نسبة عالية من الشباب[1] وزيادة في معدلات الفقر[2] تحول العمل غير المنظم الى فرصة وحيدة أمام هولاء الذين دفعتهم ظروف الحرب والنزوح الى التحول عن أقاليمهم أو أولئك الذين تخلت عنهم الدولة وسلمتهم إلى يد السوق الخفية.

القطاع غير المنظم أو القطاع غير الرسمي أو غير المهيكل أو الإقتصاد غير الرسمي أو ما يسمى بالإقتصاد الرمادي هو ذلك القطاع غير الخاضع لرقابة الدولة ولا يسهم في الضرائب ولا يُشمل في إحصاءات الناتج القومي أو الناتج المحلي الإجمالي. وقد أطلقت عليه عدة مسميات مثل إقتصاد الظل، السوق الأسود و الإقتصاد السري حين يرتبط بأنشطة ذات طبيعة إجرامية. في هذا التقرير سنستخدم مصطلح غير المنظم استناداً على تعريف منظمة العمل الدولية تبادلياً مع مصطلح غير المهيكل في وصف القطاع والعمل.

اعتمد هذا فى المعلومات الإحصائية على نتائج تعداد السكان والمساكن الخامس (2008) و المسح القومي للأسرة (2009)، ومسح القوى العاملة (2011) وتقديرات الجهاز المركزي للإحصاء (12/2011) وتقرير التنمية البشرية في السودان للعام 2012 الصادر عن وزارة الرعاية الإجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تحت عنوان "جغرافيا السلام" إضاقة للدراسات و البحوث العلمية عن النازحين، الفقر و القطاع غير المنظم و تقارير المنظمات الطوعية العاملة مع الفاعلين فى القطاع غير المنظم.

إضافة للخلفية عن القطاع غير المنظم، تعريف و تطوره و خصائصه، يقوم التقرير على اربعة محاور تشمل أولا خلفية عن التركيب الديمغرافي للسكان و يعرض الملامح العامة للاقتصاد السوداني وديناميكيات سوق العمل في السودان من حيث البطالة وحصة العمل غير المنظم فى السوق. و يركز المحور الثاني على الأطر التشريعية والسياسات الحكومية تجاه العمل غير المنظم، فيما يعرض الثالث لمناقشة تدخلات المجتمع المدني في مجال دعم/ مناصرة العمالة غير المهيكلة. و يتعرض المحور الرابع و الأخير لحالة بائعات الشاي في ولاية الخرطوم كحالة دراسية يحلل من خلالها أوضاع المرأة في القطاع غير المنظم و التى أختيرت باعتبار أن مجموعات النساء هن الأكثر استضعافاً وهشاشة، إذ تزيد معدلات البطالة بين الإناث مرتين ونصف عن أقرانهن من الذكور مما يجعلهن أكثر عرضة لأن يؤول الأمر بهن إلى العمل غير المهيكل.

[1] سجل تعداد السكان 2008 ان اكثر من 62% من سكان السودان اقل من 25 سنة

[2] وفقاً للمسح القومي لميزانية الأسرة في السودان لسنة 2009 يعيش حوالي 46.6 % من سكان السودان تحت خط الفقر وهي النسبة التي قد ترتفع الى 62.7 % في المناطق الأكثر فقراً في السودان.

2. القطاع غير المنظم: تأطير نظرى:

الإستخدام الأصلي لمصطلح القطاع غير المنظم ارتبط بالنموذج الإقتصادي الذي طرحه وليم آرثر لويس[1] لوصف العمالة و وسائل تأمين المعيشة في الدول النامية و وصف به العاملين خارج القطاع الصناعي الحديث باعتبارهم فاقدين للأمان الوظيفي و الحماية الإجتماعية مما يوحي بانعدام الخيارات أمامهم، لكن هناك حالات اللجؤ فيها لهذا القطاع يتم بهدف التهرب الضريبي أو لتجنب القوانين و الوائح، خاصةً المتعلقه بأجور و حقوق العاملين و لكنه قانوني في كل عناصره الأخرى.

رغم أن الغالبية ربطت القطاع غير الرسمي بقلة الخيارات أو التوجه الإجرامي (أو اللا قانوني) إلا أن بعض الإقتصاديين مثل الهولندي ساسكيا ساسين[2] يرى أن القطاع غير المنظم "الحديث" هو نتاج و رافعة للرأسمالية المتقدمة و الحاضن لمعظم الأنشطة الحضرية التي يقودها المهنيون المبدعون مثل الفنانين و المهندسين والمصممين و منتجى البرمجيات. المهم أن منظمة العمل الدولية (2002) عرفته بأنه لا يشمل الأنشطة الإقتصادية الإجرامية، أى رغم أن القطاع غير قانوني إلا أنه ينتج منتجات قانونية و هو جزء من إقتصاد السوق ينتج سلع و خدمات للتسويق و الربح. و قد ركز إدجار فيجي (Edgar Feige) على ضرورة التفريق بين غير الرسمي و غير القانوني[3].

في العديد من الدول، خاصة الفقيرة، تدفع عوامل الضرئب الباهظة والتعقيدات البيروقراطية والفساد الإداري تدفع الكثيرين إلي القطاع غير المنظم. أي أن تضخم القطاع ناتج عن فشل الدولة في الوصول إلي المعادلة السليمة لتحديد الرسوم لدخول وطبيعة أنظمة العاملين في هذا القطاع أو تقديم الخدمات لهم بما يتناسب مع مساهمتهم في الاقتصاد ولهذا فإن تعاظم الضغوط الضريبية في القطاع الرسمي يدفع الكثيرين للتوجه للقطاع غير المنظم لتعظيم عائداتهم و تقليل الضغوط عليهم بما في ذلك قوانين و اجراءات التسجيل.

أغلب الباحثين يرون أن عدم النظامية تنبع من إنعدام الحافز للعمل في القطاع المنظم وانعدام الفرص والقدرات والمؤهلات للإنضمام إليه. معظم الباحثين ركزوا علي عامل تجنب الضرائب كدافع أساسي للإنضمام للقطاع غير المنظم[4] أما البنك الدولى فبرجع الظاهرة لغياب المعلومات عن إجراءات التسجيل والخوف من العقوبات المرتبطة

[1] Lewis, William (1955), The Theory of Economic Growth, London, Allen and Unwin

[2] Jonatan Habib Engqvist and Maria Lantz, ed. (2009). Dharavi: documenting informalities. Delhi: Academic Foundation

[3] Feige, Edgar L. (1990). "Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach". World Development Vol. 18, No. 7.

[4] M. and Young, 1995, Aoayza and Rigolini, 2006, Azuma and Grossman 2008

بعدم إعلان الدخل[1]، أما روش[2] فيرى أن تضخم القطاع غير المنظم ناتج عن تقييد الحد الأدني للأجور في القطاع الرسمي.

2-1 مكونات القطاع:

القطاع غير المنظم يشمل مجموعة واسعة من أنشطة سوق العمل و يضم مجموعتين ذوات طبيعة مختلفة. من ناحية ينشأ القطاع غير المنظم كآلية تكيف سلوكية للأفراد والأسر مع البيئة الاقتصادية التي تضيق فيها فرص إدرار الدخل و تشمل آليات التكيف العمالة المؤقتة، العمل بدون أجر (الزراعة) و العمل بأكثر من وظيفة. ومن الناحية الأخري ينشأ القطاع أيضاً كمنتج عقلانى و منطقى لأصحاب الأعمال الراغبين في التهرب من قوانين الدولة ولوائحها و إجراءاتها. و هنا مصادر الدخل غير الرسمي (أو غير المشروعة) تشمل التهرب الضريبي، عدم تطبيق قوانين العمل، عدم تسجيل العمل و التهرب من قوانين الدولة الأخرى. و تشمل هذه المجموعة أيضا العمليات السرية مثل الجريمة والفساد التي لا توجد لها سجلات رسمية.

2-2 أهمية القطاع:

يقوم القطاع غير المنظم بدور هام ومثير للجدل في نفس الوقت، فهو (أ) يوفر فرص عمل ويقلل البطالة رغم أنها في معظم الأحيان وظائف قليلة الدخل ولا تتمتع بالأمان الوظيفي، (ب) يقوي و يشجع روح ريادة الأعمال ولكن علي حساب استحقاقات الدولة القانونية، خاصة الضرائب و قوانين العمل، و (ج) يساعد في التخفيف من الفقر رغم أن وظائفه متدنية الدخول ولا توفر الأمان الوظيفي.

و تتراوح نسبه مشاركة القطاع غير المنظم في الاقتصاد منر4-6% في الدول المتقدمة و يشمل 50-75% من الأعمال غير الزراعية في الدول النامية و الفقيرة. فى نيجريا 98% من العمالة و 99% من الأعمال الصغيرة داخل القطاع غير المنتظم. وفي العادة يتوسع النشاط فيه مع الأزمات الاقتصادية و في مراحل التحول الاقتصادى وفي معظم الأحيان يرتبط بارتفاع معدلات الفقر.

2-3 خصائص القطاع:

[1] World Bank, 2009
[2] Rauch, 1991

حين ظهر مفهوم القطاع غير المنظم أول مرة في تقرير منظمة العمل الدولية (1972) عن كينيا، عرف التقرير "عدم النظامية" بأنها القيام بأنشطة تتميز بالآتي:

1. سهولة الدخول
2. الاعتماد علي الموارد المحلية
3. ملكية الأسرة
4. صغر حجم العمل
5. الاعتماد علي العمالة المكثفة و البساطة التكنلوجية
6. المهارات المكتسبة خارج القطاع الرسمي، و
7. عدم الخضوع للتنظيم و لتنافس السوق.

منذ ذلك الحين ظهرت عدة تعريفات للقطاع غير المنظم من منظمة العمل الدولية نفسها، ففي عام 1999 اقترح مؤتمر المنظمة تقسيم القوي العاملة في القطاع غير الرسمي إلي ثلاث فئات: (أ) مالك ومخدم للأعمال الصغيرة التي توظف قليل من الأفراد مدفوعي الأجر، (ب) العاملون لحسابهم الخاص: شخص واحد يقوم بالعمل لنفسه و ربما بمساعدة عاملين بلا أجر، في الغالب من أفراد الأسرة، أو متدربين، و (ج) عمال معتمدين علي صاحب عمل (بأجر أو بدون أجر) و يشمل ذلك أفراد الأسر والمتدربين والعمال المتعاقدين والعاملين بالأنشطة المنزلية[1]، (لكن يصعب القياس بسبب تداخل المجموعات)

منظمة "التمويل للمنظمات غير الحكومية"[2] تصف القطاع بأنه:

1. سهل الدخول
2. لا توجد فيه قوانين أو إتفاقات مكتوبة
3. يقوم على التفاهم الشفاهي
4. لا يوجد به أجر ثابت أو ساعات عمل محددة و في الغالب يعتمد على الدخول اليومية
5. معظم الأنشطة صغيرة الحجم
6. متنوع قى حجم رأس المال و التكنولوجيا المستخدمة و مستوى العائدات
7. في الغالب البيئة مزدحمة و غير صحية

[1] http//inweb90.worldbank.org/eca/eca.ncf

[2] Based on Funds For NGOs, Specific Characteristics of the formal economy and informal economy, Dec. 2009, Fundsforngos.org

8. ضعف معرفة العاملين بالحقوق و مشروعات الحماية الاجتماعية و العاملون في القطاع عادةً يفشلون في العمل معاً كاتحاد لمواجهة مشاكلهم و لا يرون ضرورة لتأمين أنفسهم

أما العامل فى القطاع فتحدد صفاته بأنه ليس لديه عقد مع المستخدم، ليس له ظروف عمل ثابتة، أجره غير منتظم وغير متساوي، ليس لديه مجال للتعبير عن مظالمه، ليس لديه ساعات عدد محددة، ليس لديه غطاء من أي نوع حماية اجتماعية، و أن معلوماته ضعيفة عن كيفية حماية نفسه إقتصادياً وإجتماعياً

بشكل عام هناك شبه اجماع بأن سلبيات العمل في القطاع تشمل عدم الحماية فى حال عدم دفع الأجور، العمل الإضافي الإلزامي أو طول ساعات العمل، الفصل والإيقاف دون إعلان مسبق، عدم توفر عناصر الأمن والسلامة في بيئة العمل، عدم توفر الفوائد الاجتماعية مثل معاش التعاقد أو التأمين في حالة المرض أو العجز، و يؤم القطاع النساء و المهاجرون والمجموعات المهمشة الأخري و الذين يفتقرون إلي الفرص الأخري ولا تتوفر لهم خيارات إلا الأعمال قليلة العائد في القطاع غير المنظم.

2-4 القطاع غير المنظم في افريقيا:

جاء فى تقرير بنك التنمية الافريقي (مارس 2012) أن العديد من الدول الأفريقية شهدت نموا كبيراً في الآونة الأخيرة ولكن لم يفضي ذلك إلى خلق وظائف لائقة فظلت معدلات البطالة مرتفعة خاصة وسط الشباب، ولم يعار الاهتمام الكافي للقطاع غير الرسمي و مساهمته في التحول الاقتصادي وتوفير فرص العمل، رغم أن القطاع غير المنظم يسهم بحوالي 55% من الناتج المحلي القومي لدول افريقيا جنوب الصحراء و حوالي 80% من القوي العاملة، و 9 من كل 10 اسواق ريفية وحضرية تشتمل علي وظائف غير رسمية معظم شاغليها من النساء والشباب. وتضخم القطاع ناتج عن الفرص التي يوفرها للمجموعات الهشة و رغم توفير القطاع للدخل للعديد من الأسر لكنه لا يوفر أمان كامل في الدخل أو الوظيفة أو الحماية الاجتماعية وهذا ربما يفسر تداخله مع الفقر بحيث عندما تقل معدلات الفقر يقل معه عدد العاملين في القطاع غير المنظم والعكس صحيح.

2-5 العوامل وراء تضخم القطاع غير المنظم في أفريقيا:

علي حد قول بنك التنمية الأفريقي فإن الدول متوسطة الدخل تتميز بقطاع غير رسمي صغير ولكن بها معدلات بطالة أعلي من الدول الأفقر. وأن سبب استثمار اصحاب العمل من خلال القنوات غير الرسمية هو سعى لتقليل التكاليف المرتبطة بالأجور وفوائد التقاعد والفوائد الاجتماعية الأخري

بشكل عام وبعيدا عن موضوع الفقر و الأوضاع الاجتماعية فإن نموء القطاع يرتبط بنوع من البيئة التى تتميز بالضعف في ثلاث مجالات مؤسسية: الضرائب، اللوائح والقوانين وحقوق الملكية الفردية. و العوامل الثلاث تشكل عائقا أساسيا للتحول من القطاع غير الرسمي للقطاع الرسمي المنظم. بالإضافة لعوامل صعوبة الحصول على التمويل وضعف المهارات والتدريب و فوق كل ذلك فإن القطاع في معظم الدول الأفريقية ليس ضمن الأجندة التنموية للدول أو أجندة شركائهم الممولين أو المانحين.

2-6 تطوير وترقية القطاع فى افريقيا[1]

إن تنظيم القطاع والاعتراف بدورة كنشاط مربح قد يسهم في التنمية الاقتصادية وذلك قد يؤدي أيضاً لرفع قدرات العاملين بالقطاع لتغطية احتياجاتهم الأساسية من خلال زيادة الدخول وتقوية وضعيتهم القانونية. و يمكن أن يتم هذا من خلال توعية الحكومات وزيادة فرص الحصول علي التمويل وتوفير المعلومات للعاملين بالقطاع.

1. رفع وعي السلطات: ضرورة اعتراف متخذي القرار وراسمي السياسات بدور القطاع في الاقتصاد وعدم حصر مفهومه في ربطه فقط بالنشاط الاجرامى أو غير القانونى أو التهرب الضريبي. و من الضرورة وضع استراتيجيات و سياسات لتحويل القطاع إلي قطاع منظم و لتحقيق ذلك لابد من توفر إطار تنظيمي وقانوني فعال، نظام حكم راشد، تقديم خدمات حكومية أفضل، تسهيل الوصول للتمويل، توفير التكنلوجيا والبنية التحتية، و تحسين بيئة إدارة الأعمال (Business): إضافة إلى التزام الداعمين و المانحين بدعم عملية تحويل القطاع إلى القطاع المنظم من خلال تطوير نظام الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع ودعم الأعمال الصغيرة و المتوسطة و التي تشكل غالبية الأعمال في إفريقيا. كما يجب أيضاً أن يستوعب صانعوالسياسات التنوع الكبير داخل القطاع في نوع و حجم الأنشطة و بالتالي تحديد اللوائح و الإجراءات لكل نوع.

2. تحسين فرص الحصول على التمويل: بما أن ضعف رأس المال هو أكبر عامل في تطوير القطاع غير الرسمي فإن تسهيل قنوات الحصول على التمويل من خلال التمويل الأصغر مثلاً قد يشجع أفراد القطاع و أصحاب الأعمال للتوجه للقطاع الرسمي و هذا بدوره يتطلب رفع الوعي وسط المصارف التجارية التقليدية عن إمكانيات القطاع.

3. تحسين فرص الحصول على المعلومات: بسبب تجاهل القطاع لم تتوفر لمتخذي القرار المعلومات عنه فتغيب أنشطته عن الإحصاءات الرسمية و لهذا لا تحسب أو تحلل مساهمته في الإقتصاد. و تشمل المعلومات المطلوبة خصائص الفاعلين فى القطاع و حجم الضرائب، الأثر على العمالة، ظروف العمل و إنتاجية أعمال القطاع المختلفة[2].

[1] Neube, 2013, Recognizing Africa's Informal Sector, African Development Bank

[2] نفس المصدر السابق

بشكل عام يمكن القول:

- أن الفصل بين القطاعبن المنظم و غير المنظم ليس منطقياً يحم أن مساهمة القطاع غير المنظم في رفع دخل الفقراء ترفع قدرتهم الشرائية للحصول على المنتجات الصناعية
- أن تركيز معظم الدول لجعل القطاع رسمياً يتمحور حول زيادة الضرائب فيه (السودان) مما يهزم الفكرة و يبعد العاملين في القطاع أكثر عن القطاع المنظم
- أن جعل القطاع رسمياً قد يفقده خاصية المرونة
- القطاع بعيد من أجندة التنمية ليس فقط عند الحكومات و لكن حتى بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني.

3. السياق العـام:

3-1 التركيب الديمغرافى:

وفقاً لتعداد 2008 يبلغ عدد سكان السودان 30,9 مليون نسمة بزيادة قدرها 21% عن تعداد 1992 و ثلاث أضعاف العدد في 1956 عند الاستقلال حين بلغ العدد الكلى 10,3 مليون نسمة. وعلى أساس معدل نمو سنوي 2,8% يقدر الجهاز المركزي للإحصاء أن العدد سيصل إلى نحو 42 مليون نسمة في 2018 تاريخ إجراء التعداد التالى.

خلال الفترة 1956-2008 حدثت تغيرات ديمغرافية كبيرة ليس فقط على مستوى العدد بل ايضاً على مستوى أنماط العيش المختلفة بين حضر و ريف و رحل و فى وسائل كسب العيش و المهن. فازداد من يعيشون فى مناطق حضرية من 8% غام 1956 إلى 33,2% في 2008 بسبب زيادة معدلات الهجرة من الريف الى المدينة و في المقابل تناقصت نسبة سكان الريف من 78% إلي 60% في نفس الفترة و انخفضت نسبة الرحل من حوالي 13% إلى 7,1% في نفس الفترة و بمعدل 40% عن أعدادهم فى 1983.

التحول في أنماط المعيشة و الارتفاع فى نسبة الحضر منذ الاستقلال و حتى أواخر السبعينات من القرن الماضى ارتبط بنمط التنمية غير المتوازن و تركز المشروعات و الخدمات فى الوسط النيلى من البلاد. يشير تعداد السكان 2008 إلى أن حجم الهجرة في ازدياد مضطرد منذ العام 1973 حين بلغ عدد المهاجرين 0.7 مليون مهاجر ثم ارتفع العدد عام 1983 الى 1.3 مليون ثم ظل العدد في تنامي واضح حتى بلغ 3.7 مليون في 2008[1].

[1] راجع حسن أحمد عبد العاطي ، (محرر)، سكان السودان و تحديات المستقبل، المجلس القومي للسكان، الخرطوم، 2013 ، ص 113

مع بداية الثمانينيات تسارعت حركة السكان و أخذت شكل موجات نزوح واسعة خاصة بعد موجات جفاف الساحل و المجاعة (1983–1984) التى أدت إلى انهيار نظام الإنتاج التقليدي بغرب وشرق اليلاد ثم كان اندلاع الحروب الأهلية بدءاً بجنوب السودان و امتدادها إلى و جبال النوبة و النيل الأزرق و اخيراً إندلاع النزاع في دارفور و بحلول العام 2004 بلغ العدد الكلى للنازحين 5,5 مليون (أى أكثر من 20% من العدد الكلى للسكان)، حسب تقديرات الأمم المتحدة و لجنة اللاجئين الأمريكية[1]. معظم هؤلاء المهاجرين و النازحين استقروا في الغالب على أطراف المدن و امتهنوا أنشطة اقتصادية لا تتطلب مهارات عالية بعد أن فقدوا نمط حياتهم الريفي و لم يعوضوه بنمط حياة حضري في المدينة مما أسهم فى ترييف العديد من المدن، بما فى ذلك ولاية الخرطوم التى استقطبت وحدها حوالي 49% منهم، مما جعلها تضم حوالى 13.5% من سكان السودان[2].

3-2 التنمية البشرية:

صنف تقرير برنامج الأمم المتحدة 2011 الإنساني السودان في المركز 169 من أصل 187 دولة غطاها التقرير ،حل السودان في المركز الأخير في الدول العربية"المركز 26" خلف اليمن و جيبوتي التي جاءت 154 و 165 علي التوالي و بتأخر 14% عند معدل التنمية البشرية في دول أفريقيا جنوب الصحراء[3]. فيما ركزت الحكومة السودانية على مسار الإصلاحات الإقتصادية و أعادة الهيكلة لم يخصص سوى القليل من الموارد لخطط التنمية الواسعة و حتى هذه الموارد لم يخصص منها ما يكفي للتنمية البشرية[4].

تظهر الإحصاءات تبايناً واسعاً في التنمية البشرية على مستوى أقاليم السودان و ولاياته فهناك فوارق كبيرة بين الأقاليم و الولايات على صعيد أعلى وأدنى مستويات التنمية البشرية ، من الإحصاءات نجد أن إقليم الخرطوم يستأثر بأعلى مستويات مؤشر التنمية البشرية مقارنة بكل الأقاليم الأخرى و أن إقليم دارفور تميز بمستوى منخفض من التنمية البشرية ونجد التباين أيضا بين المناطق الحضرية و الريفية داخل كل اقليم مما أسهم يشكل مباشر في زيادة معدلات

---

[1] Global IDP Project, 2004 p 55, US Committee for Refugees (USCR), 1999, World Refugee Survey, Washington, D.C

[2] حسب تقرير منظمة العمل الدولية معظم هؤلاء النازحين و المهاجرين هم بالأساس من العمال ذوي المهارات المتدنية وترتبط مهاراتهم بالأنشطة الريفية مثل الزراعة والرعي و عند الانتقال إلى المناطق الحضرية فإنهم يميلون إلى إقامة "منشآت الكفاف" مثل الانتاج المنزلي غيرالرسمي. و تشمل الأنشطة بيع والأغذية والمشروبات في الشوارع والنقل (الكاروهات)،غسيل السيارات، وغيرها. و من أمثلة الأعمال التي تتطلب المزيد من المهارات الحياكة، وقص الشعر، للنساء الحناء و صناعة و بيع العطور التقليدية، البخور، و النساء المهاجرات يمثلن القطاع الأكبر من» الفقراء النشطين اقتصادياً وقد يكون الوضع مختلفًا في المجتمعات الريفية حيث تتسم معظم الأنشطة غير المنظمة بأنها أنشطة منزلية . و لا يقتصر التحدي للمهاجرين فقط على اكتساب المهارات الكافية للتكيف مع الطابع الحضري، ولكن أيضًا فى الوصول إلى نُظُم الضمان الاجتماعي غير الرسمي الذي كانت تقدمه أسرهم في المناطق الريفية. راجع : منظمة العمل الدولية، خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان، ص 69 - 70

[3] أنظر ملحق 1 لبعض المؤشرات الديمغرافية و الاجتماعية

[4] بدأت الحكومة منذ العام 1989 برنامج إعادة الهيكلة و بدلأ التنفيذ في فبراير 1992 شملت عناصر هذا البرنامج الأساسية تحرير الواردات و أسعار صرف العملات الأجنبية و التقشف المالي و خصخصة المؤسسات العامة.

الهجرة من الريف للمدن، مضعفةً الطاقة الإنتاجية في الأرياف لتعمق من الفقر الريفي و لزيادة الفقر الحضري قبل أن تتحول حالة اللاتوازن هذه في الأخير إلى سبب إضافى من أسباب النزاعات في السودان .

جدول 1: مؤشرات التنمية البشرية حسب المنطقة 2008

الإقليم	معدل محو أمية الكبار	معدل التسجيل لتعليم الأساس	معدل التسجيل للتعليم الثانوي	معدل الحياة المتوقع عند الميلاد	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	معدل مؤشر طول عمر الفرد	مؤشر الدخل	مؤشر التنمية البشرية
الشمالى	76.0	67.2	38.2	61.5	2628	0.608	0.546	0.612
الشرقى	74.0	56.5	33.2	57.1	1748	0.535	0.478	0.552
الخرطوم	85.6	89.3	73.3	65.9	3508	0.682	0.594	0.706
الأوسط	70.0	74.9	63.7	60.5	2428	0.592	0.533	0.607
كردفان	63.0	60.3	39.4	58.5	2028	0.558	0.503	0.549
دارفور	44.0	65.5	44.7	56.3	1588	0.522	0.462	0.487

المصدر : التقرير الوطني للتنمية البشرية في السودان 2012

3-3 التعليم:

بناء على إحصاء 2008 معدل معرفة القراءة و الكتابة لسكان السودان ممن تجاوزوا الست سنوات 57.2%، للذكور 63.3% و 51% للإناث. كذلك سُجلت فروق كبيرة عن المناطق الريفية والحضرية، فالمعدل كان أعلى في المناطق الحضرية (86.9%) مقارنة بالريف (62.5%) و بين الجنسين تتسع الفجوة حيث أن للإناث في الخرطوم مثلا فرصة لتعلم القراءة والكتابة أكبر بنسبة 4 أضعاف مقارنة بالنساء في دارفور و شرق السودان.

و رغم أن إلتحاق الأطفال بالمدارس في جميع القطاعات قد اتسع منذ عام 2000 إلا أن عدد الذين لم يذهبوا للمدرسة مطلقاً مرتفع جداً إذ أن واحد من كل ستة من السكان الذين تتراوح اعمارهم بين 10- 17 سنة والبالغ عددهم اكثر من 6 ملايين لم يذهبوا مطلقاً إلى المدرسة و تمثل الفتيات 62% من هؤلاء و أن 84% منهم من المناطق الريفية. كذلك ظل التسرب من التعليم الأساسي مرتفع و يقدر بنحو 7% لكل فصل دراسي ويساهم الخلل في التعليم و الخدمات الإجتماعية الأخرى بشكل كبير في زيادة تدفق الهجرة من الريف إلى الحضر حيث يميل تاركوا الدراسة في وقت مبكر إلى للعمل فى المناطق الحضرية في القطاع غير المهيكل.

ربط تقرير التنمية البشرية الوطني (2012) بين النزاعات والفقر و تراجع فرص التعليم واللامساواة في الفرص على أساس أن التعليم بالنسبة للأسر الفقيرة في مناطق النزاعات غالباً ما يعني خسارة في الممتلكات و الدخل و مع قلة الموارد قد لا يكون هناك خيار سوى سحب الاطفال من المدرسة، و في حال الفتيات يضاف لتأثير الفقر المخاوف الأمنية الأسرية من العنف الجنسي كمبرر للإبقاء على الفتيات خارج المدرسة.

3-4 الواقع الإقتصادي:

سيطر علي النمو الإقتصادي خلال العقد 1999-2010 تراكم لعائدات كبيرة ولدها و حافظ على إستمراريتها إنتاج النفط. نمى النشاط الإقتصادي الذي يقاس بالناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الفترة ذاتها بمعدل سنوي قدره 6%، ليرتفع الناتج القومي الإجمالي من 15 بليون دولار في 1999 إلى 53 بليون دولار في 2008 مع تحقيق معدلات ذروة في العام 2007 بمعدل نمو بلغ 15% .

جدول 2: الناتج المحلي الإجمالي 2008 - 2012

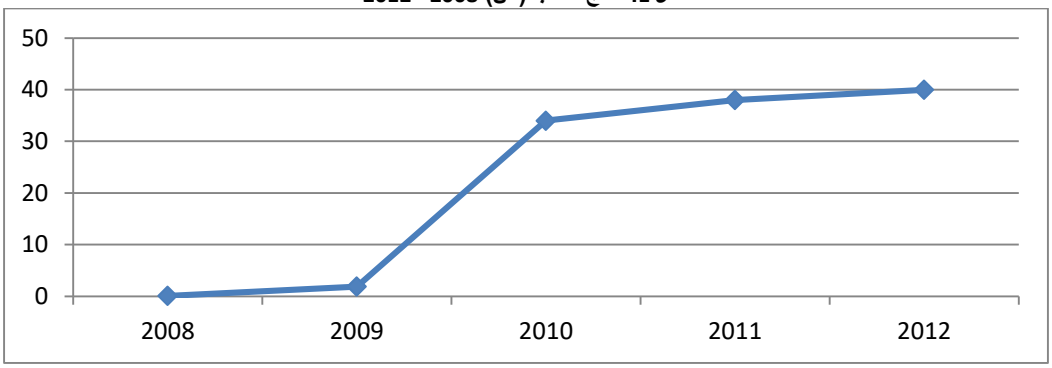
السنة	2008	2009	2010	2011	2012
معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي	3.9	4.5	6.5	1.9	1.1
متوسط دخل الفرد (1000 جنيه)	3.46	3.44	3.80	4.42	6.94

المصدر الجهاز المركزي للإحصاء ، السودان في ارقام

خلال تلك الفترة تحولت بنية الإقتصاد السوداني الي إقتصاد ريعي يعتمد أساساً على عائدات البترول، متحولاً من إقتصاد كان يعتمد بشكل رئيسي على الصادرات الزراعية إلى إعتماد كامل تقريباً على صادرات البترول. و كانت أحد تجليات تطور قطاع البترول كانت هي نمو الصناعات البترولية و مساهمتها في الناتج القومي التى ارتفعت من حوالي 9% في التسعينات الى حوالي 21% في الفترة 2004-2007 ، كما ارتفعت مساهمة قطاع الخدمات في الناتج القومي فقد تضخم قطاع البناء خصوصاً و نما بمعدل 15% سنوياً منذ 1999 وحتى 2008 كما انتعشت أيضاً قطاعات الإتصالات، الفنادق و المطاعم خاصةً في العاصمة الخرطوم ليسهم القطاع بحوالي 20% من إجمالي النتاج القومي. مع إرتفاع مساهمة البترول السوداني لأكثر من 95% من الصادرات و حوالي 50% من عائدات الحكومة تحول الإقتصاد إلى إقتصاد معتمد حصرياً على منتج وحيد مما أبقاه إقتصاداً هشاً أمام الصدمات الإقتصادية العالمية و هي الهشاشة التي ستتضح مع إنفصال جنوب السودان. فمع إنفصال الجنوب بات واضحاً إنتاج السودان لمسار غير مستدام للنمو في ظل إقتصاد موجه نحو الإستهلاك و الواردات بدلاً من الإنتاج و الصادرات، لقد تأكل جزء كبير من ثروة البلاد دون التمكن من تحويل إحتياطات النفط إلى إستمارات عامة في رأس المال البشري و الإجتماعي و البنى التحتية .و نتيجة لهذه الصدمة الدائمة خسر السودان 75% تقريبا من إنتاجه من النفط و ما يقرب من 55% من عائداته المالية و حوالي ثلثي عائدات النفد الأجنبي. وفقاً لصندوق النقد الدولي تباطأ أيضاً نمو الإنتاج المحلي الإجمالي الحقيقي مما يعكس إنخفاض واسع النطاق في النشاط الإقتصادي وهو التراجع الذي يحصل بالتوازي مع إرتفاع معدل النمو السكاني في السودان مع نسبة عالية من الشباب في سن العمل في وقت يشهد تراجع خلق فرص العمل.

بعد انفصال جنوب السودان فى 2011 و فقدان أكثر من 80% من عائدات البترول، أصبح قطاع الذهب في عام 2012 أهم مصدر للصادرات في السودان ليصعد بحلول ذلك العام إلى أكثر من 40% من الصادرات و من المتوقع على المدى المتوسط أن يسهم بنمو ثلث إجمالي الصادرات.

شكل 1: انتاج الذهب (طن) 2008 - 2012



هذا الإستبدال لصادرات الذهب مقابل صادرات النفط لم يؤثر حتى الآن بشكل كبير على الميزان التجاري و الذي سجل عجزاً قدره 370 مليون في عام 2011 و من المتوقع أن يظل سلبياً حتى عام 2018، و بلغ العجز المالي ذروته في عام 2012 بنسبة 3,8% من الناتج المحلي الإجمالي و ذلك إلى حد كبير بسبب التراجع الكبير في عائدات النفط. كما أن هناك مخاوف بيئية متزايدة حول الأنشطة البدائية غير الرسمية لإستخراج الذهب فهناك حالياً مجموعتان من أعمال مناجم الذهب الأولى تتكون من الشركات الكبرى العاملة فى تعدين الذهب و الثانية تشمل الآلاف من صغار العاملين المعدنين فيما يسمى بالتعدين العشوائى و تشيير تقديرات عام 2012 إلى أن أكثر من 200 ألف عامل يشاركون في هذه الأنشطة و هم يعيشون في مجمعات تفتقر إلى أبسط المرافق الأساسية[1].

بدأ معدل التضخم فى الارتفاع في عام 2011 (انفصال جنوب السودان) إلى 20% بعد أن كان قد انخفض من 100% في عام 1996 (عند اكتشاف و بدء تصدير البترول) إلى أقل من 20% في عام 1998 و بلغ المتوسط أقل من 10% طوال السنوات 2000–2010 وبلغ 44% في نهاية عام 2012 و ذلك بسبب إرتفاع أسعار المواد الغذائية و انخفاض قيمة الجنيه السوداني.

جدول 3: قيمة الواردات و الصادرات بملايين الجنيهات السودانية

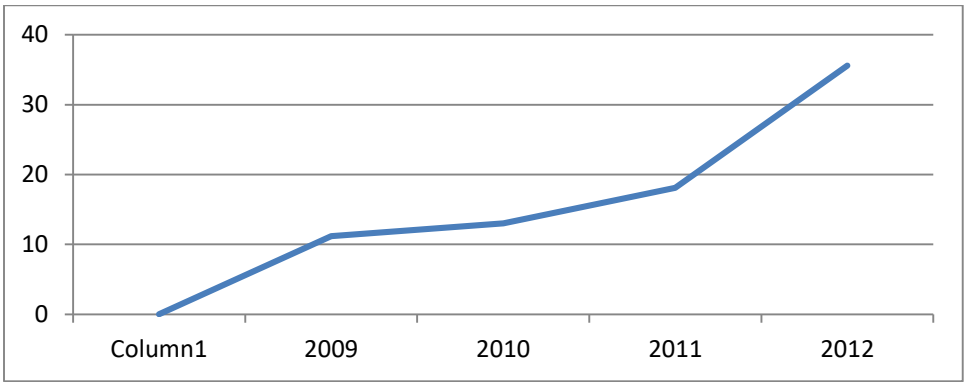
العام	الواردات	الصادرات	الميزان التجاري
2008	25931	24612	-1247
2009	19064	17136	-1803

[1] راجع منظمة العمل الدولية، خارطة الطرق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان حتى 2015

2010	28311	26822	-1445
2011	25768	23937	-1795
2012	25183	10862	-13957

المصدر الجهاز المركزي للإحصاء السودان في أرقام 2013

شكل 2: معدلات التضخم للأعوام 2009-2012



المصدر الجهازي المركزي للإحصاء السودان في أرقام 2013

وفقاً للمسح القومي لميزانية الأسرة لسنة 2009 يعيش حوالي 46.6% من سكان السودان تحت خط الفقر و تتباين النسب بشكل كبير بين الولايات إذ يبلغ أدنى معدل 26% فى الخرطوم و ترتفع إلى 62.7% في ولاية دارفور. بعض المناطق الأكثر فقراً في البلاد و تشير البيانات المتعلقة بالفقر أن فئات السكان التي تواجه مخاطر الفقر بشكل أكبر هم العاطلين عن العمل و الأقل تعليماً و الأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية و يعملون في الزراعى لحسابهم الخاص[1].

جدول 4: معدلات الفقر في السودان حسب الاقليم

الاقليم	تفشي الفقر % (Poverty Incidence)	فجوة الفقر % (Poverty gap)	حدة الفقر % (Severity)
الخرطوم	26.0	6.4	2.4
الشمالي	33.7	9.4	3.8
الشرقى	46.3	17.1	9.0
الأوسط	45.4	13.8	6.1

[1] تبين العديد من المؤشرات ارتفاع نسبة الفقر والظروف الاجتماعية والاقتصادية الصعبة في السودان .وفقًا للتقارير الأخيرة للصندوق الدولي للتنمية الزراعية، انخفض الفقر المدقع من حوالي 85 في المائة في التسعينات إلى حوالي 60 في المائة في عام 2009 ، على الرغم من وجود فوارق إقليمية كبيرة .الفقر ظاهرة ريفية في معظمها، وغالباً ما ترتبط بنظم المعيشة التي تعتمد على الزراعة البعلية، والتي غالباً ما تحدد الطلبات الهائلة على المساعدات الغذائية(الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، البيانات من العامين 2007 و 2009. يقدر الصندوق أنه في عام2007 كان يعيش أكثر من نصف السكان تحت خط الفقر والمقدر بدولار أمريكي واحد في اليوم، في حين يعيش حوالي النصف تقريباً في المناطق الريفية في ظل ظروف الفقر المدقع، ولا سيما في المناطق المتضررة من النزاعات. ووفقًا لتقرير الصندوق فقد ارتفع متوسط دخل الفرد من 340 دولار أمريكي في عام 2001 إلى 800 دولار أمريكي في عام2006 مع تباين اقليمى شديد الحدة.

كردفان	58.7	23.1	11.7
دارفور	62.7	24.6	12.6
السودان	46.5	16.2	7.8

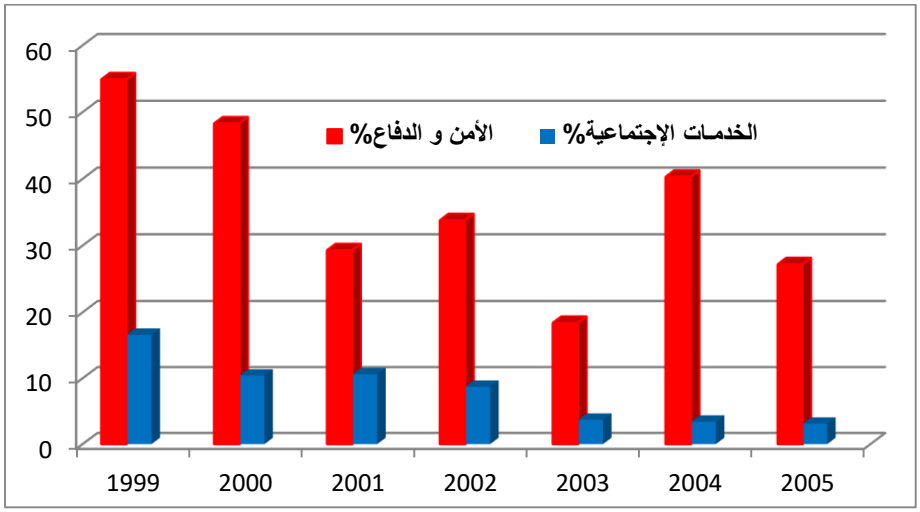
المصدر المسح القومي لميزانية الأسرة 2009

يُرجع مسح 2009 الأسباب الجذرية لانتشار الفقر إلى الحروب الأهلية و النزاعات و نمط التنمية اللا متوازن بين الريف و الحضر و بين الأقاليم المختلفة إضافة لغياب سياسات متماسكة لخفض حدة الفقر و غياب البرامج التى تسعى إلى تنويع الإقتصاد و ردم الهوة التنموية بين الأقاليم. أما العوامل الأخرى التى لا تذرها التقارير الرسمية فيأتي في مقدمتها الفساد و غياب الشفافية و المحاسبة[1] و تركيز الإنفاق الحكومي على قطاعات الأمن و الدفاع (شكل 3). يؤشر التوزيع الجغرافي للفقر من حيث النسبة و الحدة إلى إرتباطه بمناطق النزاعات و المناطق الرعوية و نزوح السكان و للمفارقة فإنه يرتبط أيضاً بمناطق إنتاج الموارد الطبيعية (البترول و الذهب) فيما يشبه (لعنة الموارد) بالسودان و ً يبدو أن النمو في السودان مازال مستمراً في الإعتماد بشكل كبير على إنتاج السلع الأولية وتصديرها، حيث يعد الذهب كما كان البترول نموذجا لذلك. هذا الضعف الهيكلي منع العديد من البلدان، الأفريقية خاصة، من تحويل النموء إلى فرص عمل وتنمية اجتماعية أسرع .ولأنها تصدر السلع و المواد دون تحويلها، والتي قد تزيد الثروة على المدى القصير ولكنها تتسبب أيضًا في الإضرار بالسواد الأعظم من السكان خصوصاً الفئات الفقيرة، فعندما تقوم البلدان باستيراد المنتجات ذات القيمة المضافة الأعلى، تضرب الفقراء أثار العملية التضخمية الناتجة عن ذلك خاصة العاملين من ذوى الدخل المحدود إذ تظل الأجور إلى حد كبير دون تغيير)، كما تؤثر تلك السياسات سلبا على تطوير قاعدة الإنتاج المحلي. و هذا يؤكد ما ذهبت إليه سامية النقر و آخرون بأن السودان يقدم دليلاً إضافياً على أن نمو الإقتصادات القائمة على إمتصاص الفوائض الناتجة عن الريع لا تذهب عائداتها لفائدة أغلبية السكان[2].

شكل 3: الإنفاق الحكومي 1999-2005

[1] Samia Elnagar, Hassan Abdel Ati, Huda Mohamed, Lamia Eltigani, (2011), An Update of Reproductive Health, Gender, Population and Development Situation in Sudan, UNFPA – Sudan, December, p. 28

[2] نفس المصدر، ص 62



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء 2009 التقرير السنوي

3-5 معدلات التشغيل و البطالة:

تشير نتائج مسح الأسر القومى (2009) إلى أن معدلات النشاط الاقتصادى بلغت 48%، 73% للذكورو 23% للإناث و أن تفوق نسبة الذكور سجلت فى جميع الفئات العمرية و بلغت نسبة النساء حدها الأعلى (29%) فى الفئة العمرية 35-44 سنة و أدناها (14%) فى الفئة العمرية 65 فأكثر و أن الفئة الأصغر (15-24 سنة) سجلت أدنى معدلات المشاركة للجنسين (30%). كذلك نسبة البطالة بين النساء كانت الأعلى فى جميع الفئات العمرية متراوحة بين 32% فى الفئة العمرية 15-24 سنة و 14% فى الفئة العمرية 45-54. هذا و قد بلغت نسبة غير الناشطين اقتصادياً 50% من السكان 15 سنة فأكثر 26% ذكور و 74% إناث). أما توزيع القوى العاملة فإن 41% يعملون بأجر، 34% يعملون لحسابهم، 11% فى العمل الأسرى بدون أجر، عمل أسرى بأجر 6% و صاحب عمل 1% و 8% غير محدد[1]. ويلاحظ أن هذه النسب و الأرقام تختلف قليلا عن ما جاء فى نتائج احصاء 2008، (جدول 5 و **جدول 6-**).

[1] Sudan Central Bureau of Statistics, Sudan National Baseline Household Survey 2009, North Sudan - Tabulation Report, pp 18-20

جدول 5: توزيع العاملين و من سبق لهم العمل حسب و ضعية العمل (2008)

	العدد الكلى	عامل بأجر	مخدم– صاحب عمل	يعمل لحسابه	عمل أسرى بدون أجر	عمل لآخرين بدون أجر	غير محدد
عامل	9,790,000	2,400,000	530,000	3,030,000	2,760,000	190,000	880,000
%	100	24,5	5,4	31,0	28,2	1,9	9
عمل من قبل	410,000	80,000	20,000	120,000	180,000	10,000	–
%	100	19,5	4,9	29,3	43,9	2,4	–

المصدر: عبد السلام مصطفى غبد السلام 2010

كما هو مبين فى جدول 6 أدناه فإن غالبي القوى العاملة تنشط فى مجال الزراعة (36%)، المهن الأولية (22%)، فى مجال الخدمات و المبيعات (11%) و الصناعات اليدوية (8%) و هذه النسب تعكس طبيعة اقتصاد غالبية سكان السودان القائم على الزراعة كما تشير إلى تنامى القطاع غير المنظم من النسب المرتفعة للمهن الأولية و الصناعات التقليدية (30%).

جدول 6: توزيع القوى العاملة حسب المهارات

نوع العمل	العدد	%
اداري	576,056	5.5
مهنى	435,450	4
فنيون و مهرة	182,264	2
مكتبى و كوادر مساعدة	22,215	5
الخدمات و المبيعات	1,109,139	11
عمال زراعة و أسماك و غابات مهرة	3,740,566	36
الصناعات اليدوية و التوزيع	793,878	8
الصناعة و التجميع	327,761	3
مهن أولية	2,314,444	22
الجملة	**10,339,049**	**100**

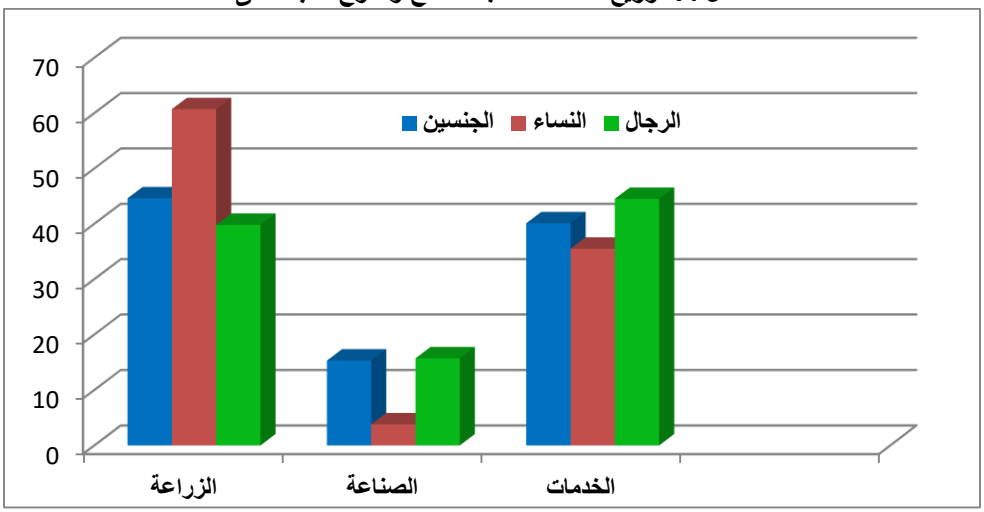
المصدر: عبد السلام مصطفى غبد السلام 2010

لقد كان معدل المشاركة في النشاط الإقتصادي 26% في 2008 مقارنة ب30% في 1993 هذا التناقص ربما كان سبب الإختلاف في تحديد الناشطين إقتصادياً بين التعدادين، مع استبعاد الفئات العمرية من 14 سنة سيكون نسبة الناشطين إقتصادياً هي 37%[1].

[1] Samia Elnagar, Hassan Abdel Ati ,Huda Mohamed, MukhtarLamia Eltigani, op. cit. p 62

تزايدت قوة العمل من 4.5 مليون في 1983 إلي 6.5 مليون في 1993 الى 8 مليون في 2008 على الرغم من أن معدل زيادة قوة العمل قد تناقص من 3.9% في الفترة 1983–1993 الى حوالي 1.3% في الفترة 1993–2008 و تناقص معدل نمو التشغيل من 3% الي 0.9% خلال ذات الفترة. نسبة السكان المشاركة فى العمل بلغت 21.6% معدل الإعالة 78.4 مما يعني أن كل شخص عامل يعول 3.6 شخص.

شكل 4: توزيع العمالة حسب القطاع والنوع الاجتماعى



المصدر: مسح قوة العمل 2011 وزارة تنمية الموارد البشرية و العمل

قدر تعداد 2008 نسبة البطالة بـ15.9% و هى تمثل ضعف النسبة في عام 1983 (8%) و 11% في العام 1993 و يشير تقدير مسح القوى العاملة لنسبة 18.8% للعام 2011 حيث بلغت أعداد العاطلين عن العمل 1,750,000 و يتراوح المعدل بين 13.7% للذكور و 32% للإناث، و بين 23.1% للحضر و 16.6% فى الريف. ولا بد من التنويه من الفرق الكبير بين معدلات البطالة بين فئات الشباب من الإناث حيث تبلغ 74% في الحضر مقارنةً بـ 36% في الريف.

4. العمالة فى القطاع غير المنظم:

وردت الإشارة لأول مرة للعمل غير المنظم فى السودان في تقرير بعثة العمل الدولية الذي أصدرته العام 1976 تحت عنوان "النمو، الإستخدام والعدالة: الاستراتيجية الشاملة للسودان"[1]. أورد التقرير أن الإحصاءات الأساسية لأوضاع سوق العمل الحضرية شحيحة للغاية وهو ما ينطبق بصورة خاصة على القطاع غير المنظم، رغم ذلك فقد قدر التقرير حجم القطاع غير المنظم بين 25% و 30% من سوق العمل وأنه يستوعب حينها ما بين 50,000 و

[1] ILO/UNDP Mission, Growth, employment, and equity: a comprehensive strategy for Sudan, Geneva : International Labour Office, 1975

60,000 عامل في منطقة الخرطوم الحضرية، وينمو بمعدل 7% سنوياً. كما نوه التقرير بأن القطاع غير الرسمي يلعب دوراً متنامياً كمخدم في الحضر وأنه متغير الخصائص ومن ثم تصعب الإحاطة بمكوناته إذ يتكون من حلقات متصلة من المؤسسات الصغيرة الحجم التي تمارس أنشطة مختلفة بدءاً من الباعة الجائلين الى بعض الورش الإنتاجية والتي تقترب من المؤسسات الصغيرة المنتمية إلى النشاط الرسمي.

عن ملامح القطاع آنذاك أشار ذلك تقرير بعثة العمل الدولية (1976) إلى أن مساهمة المرأة في ضعيفة في القطاع وأن سن العمل يتراوح بين 30–35 سنة وأن ساعات العمل تصل إلى عشر ساعات في المتوسط يومياً خلال اسبوع عمل يتكون من ستة أيام وأن الدخل في النشاط غير المنظم يعد عموماً أعلى من مدخول الأعمال الزراعية أو حتى من دخول المستوى الأوسط من مستخدمي الدولة. أوضح التقرير أن القطاع غير المنظم يتكون من اربعة فئات: (أ) الباعة المتجولون، (ب) باعة الأطعمة والمشروبات والذين يعرضون سلعهم على قارعة الطريق، (ج) أصحاب الطبالي والأكشاك، و (د) الورش الصغيرة التي تعمل في مجال الإنتاج والصيانة.

في العام 1997 أوردت لجنة دراسة القطاع غير المنظم التي كونها وزير القوى العاملة بموجب القرار رقم "4" لسنة 1997، تعريفاً للقطاع غير المنظم على أساس أنه يشمل "الوحدات الإنتاجية والخدمية الصغيرة جداً والتى يديرها منتجون صغار يعملون لحسابهم الخاص وبرأسمال صغير وتقنية ذات مستوى منخفض ومهارة محدودة جداً وليس لها منافذ على الأسواق المنظمة و مؤسسات الإئتمان والتدريب وغالباً ما تكون خارج الحماية الإجتماعية وتشريعات العمل"[1]

حجم العمل غير المهيكل ومسساهمته ظلا يعانيان من عدم وجود بيانات إحصائية دقيقة، و حتى مسح القوى العاملة لا يسمح بإستخلاص أرقام دقيقة حول أعداد العاملين في القطاع لكن هناك بعض التقديرات مثل تقرير منظمة العمل الدولية (2014) الذى قدر أن حوالي 65% من العمالة في الفترة العمرية 25–54 سنة منخرطة في القطاع غير المنظم، و أن واحد من أصل كل خمسة أشخاص من العمالة غير المهيكلة هو/هي من الشباب بين 15–24 عاماً[2]. أما تقرير التوقعات الإقتصادية الأفريقية (2013) الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية فقد أفاد بأن ما يقدر بنسبة 60% من قوة العمل في السودان تعمل في القطاع غير الرسمي[3]، كما أشار إلى تزايد نسبة مشاركة المرأة

[1] نقلاً عن : تاج السر محجوب، دور السلطات الإدارية الولائية في توفير ظروف العمل اللائق للعاملات في القطاع غير المنظم: نموذج بائعات الشاي، ورقة فى كتاب منظمة العمل العربية، المركز العربي للتأمينات الإجتماعية، دور نظم الضمان الإجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الإقتصادية، الخرطوم 2011، ص 24

[2] منظمة العمل الدولية، خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان، يناير 2014، ص 36
http://www.ilo.org/addisababa/about-us/offices/cairo/WCMS_334883/lang--ar/index.htm

[3] خالد عبد العظيم، القطاع غير الرسمي في السودان . الوضع الراهن وآفاق التطوير، ورقة سياسات مقدمة لمنظمة العمل الدولية، سبتمبر 2013 ، ص 5

بشكل كبير في أنشطة القطاع غير الرسمي خاصة ضمن مشروعات الكفاف أو الأنشطة الصغيرة غير المسجلة وبشكل خاص ضمن أنشطة بيع المشروبات والأغذية حيث قدرت بعض التقارير النسبة المئوية للنساء المنخرطات في العمل غير المهيكل في ولاية الخرطوم بـ 56% من إجمالي عدد النساء العاملات[1]. باستخدام نهج يركز على قياس التغطية بمظلة التأمين الإجتماعي و حجم المنشأة وعدد العاملين فيها حددت إحدى الدراسات حجم العمالة غير المهيكلة بـ 82% إلى 85% على أساس أن نسبة الذين لا تشملهم التغطية بالمعاشات التقاعدية تقدر بحوالي 88% والمشتغلين لحسابهم الخاص وفي المنشآت الصغرى حوالي 85%[2].

4-1 أسباب تنامي القطاع غير المنظم:

بالرغم من عدم وجود إحصاءات دقيقة والإعتماد على التقديرات التى تختلف قليلاً من دراسة إلى أخري إلا أن ثمة نوع من الإتفاق حول أن العمل غير المنظم بات يشكل ملمحاً أساسياً في المشهد الإقتصادي السوداني وأنه يشهد تنامياً متسارعاً في المناطق الحضرية جراء عدة عوامل في مقدمتها النزاعات والحروب الأهلية والجفاف و التصحر و ما نتج عنها من موجات النزوح التي انتجتها تلك النزاعات، والهجرات من المناطق الريفية الى المناطق الحضرية بسبب عدم التوازن التنموى، وهو العامل الذي تركز عليه كثير من الدراسات على أساس أن اولئك المهاجرين/ المهاجرات هم في معظمهم من ذوي المهارات المتعلقة أساساً بالأنشطة الريفية كالزراعة والرعي[3]. هؤلاء يدخلون المدينة دون المهارات اللازمة للإنخراط في القطاع الرسمي العاجز أصلاً عن استيعاب ذوى المؤهلات الأكاديمية و المهارات ناهيك عن المجموعات الريفية الوافدة دون رساميل أو غلاقات إلا مع بعض اقربائهم أو أفراد مجموعتهم القبلية الذين دخلوا المدينة في وقت سابق، و لهذا يكون العمل فى القطاع غير المهيكل هو الخيار الوحيد أمامهم، مهاجرون ونازحون، وأحياء المدينة الطرفية مكاناً للإقامة من أجل هدف وحيد هو الإستمرار على قيد الحياة.

و تركز بعض الكتابات أيضاً على اختلالات النظام التعليمي والفجوة الواسعة بين التعليم وسوق العمل كسبب مباشر لتوسع القطاع غير الرسمي وبحسب وجهة النظر هذه فإن العاملين و العاملات في هذا القطاع هم أساساً نتيجة لتلك الإختلالات من فاقدي فرص التعليم أو المتسربين من المراحل التعليمية المختلفة. فـ "المتأمل لوضع الموارد البشرية في المنشآت غير الرسمية في الخرطوم، سواء صاحب المشروع أو العاملين فيه، يجد أن غالبيتهم من ذوي المستوى التعليمى المنخفض ويرجع السبب وراء ذلك إلى أن غالبيتهم وفدوا من مجتمعات ريفية ... كما أن غالبتهم من فئة

[1] خالد عبد العظيم، مصدر سابق، ص 11

[2] اميرة ابراهيم احمد ، النتائج الأولية لدراسة الإقتصاد غير النظامي والإنتقال للنظامي ، يبدو ان الدراسة المشار اليها قد ضمت العاملين في القطاع الزراعي حيث القاعدة الرئيسية في كثير من الأحيان العمل للحساب الخاص في ارض الأسرة في حين تبنت التقديرات الأخرى وجهة النظر التي تقول بالتمييز بين الزراعة وغيرها من قطاعات الإقتصاد.

[3] تؤكد بيانات التعداد السكاني الخامس ان غالبية السودانيين الناشطين اقتصادياً من الفئة متوسطة ومنخفضة المهارة حيث تبلغ نسبتهم 86% في حين ان نسبة من يحوزون مهارة عالية 14% فقط

المتسربين من التعليم، كما يفتقر أصحاب تلك المشروعات إلى أي شكل من أشكال الدعم التدريبي[1]. من وجهة النظر هذه فإن السبب الجذرى لتنامي العمل غير المهيكل هو سياسات التعليم وعدم توافق مخرجاته مع سوق العمل، إضافة لعدم وجود توازن التنمية الذى يوفر فرص العمل في كل ولايات السودان مما يدفع الى الهجرة من الريف الى الحضر دون خلق مواعين عمل لائقة لهم، فـ"صاروا عملياً جيشاً من العاطلين وجزئياً قوافل مشاركة في النشاط الإقتصادي غير الرسمي".[(2)]

بالنسبة لمعظم الباحثين الآخرين ارتبط تمدد العمل غير المهيكل بالتأثيرات الكبيرة لبرامج التكيف الهيكلي وخصخصة المشروعات الإقتصادية التي كانت تتولاها الدولة وغياب أي معالجات إجتماعية لما انتجته تلك التدخلات الجراحية على المجتمع السوداني حيث اتسعت رقعة الفقر كما ارتفعت معدلات البطالة وانخفضت القوة الشرائية للعملة المحلية وتضاعفت ارقام التضخم. و تزامن ذلك أيضا مع عدد من العوامل التى أدت إلى التنامى السريع للقطاع فى العقدين الأخيرين، منها:

1. التطبيق الحاد و السريع لسياسات الخصخصة و التحرير الإقتصادي منذ عام 1990
2. تطبيق الحكومة لما عُرف بسياسة "التمكين" التى قضت بفصل أكثر من 30,000 موظف و عامل من الخدمة المدنية (القطاع العام) على أسس سياسية
3. تخفيض الإنفاق العام وإنسحاب الدولة عن دعم خدمات الصحة والتعليم مع توسع دائرة الحرب و ارتفاع الانفاق على الأمن و الدفاع (شكل 3) و ازدياد حركة النزوح نحو المدن
4. حل جميع الإتحادات و النقابات و استبدالها في منتصف التسعينات بنقابات المنشأة والخاضعة كلياً لسيطرة الدولة و جميعها (عمال و موظفين و أطباء و أساتذة جامعات) تحت مظلة واحدة هى إتحاد عمال السودان. كذلك إعلان حالة الطوارئ من 1989 و حتى 2006 في كل البلاد مما حد من استخدام التجمع، التظاهر أوالإضراب كسلاح للحصول على الحقوق
5. إعتماد الدولة بشكل كبير على الضرائب و الرسوم من 1989 و حتى 1997 (إكتشاف البترول) مما أدى لإنهيار الكثير من الأعمال الصغيرة و المتوسطة و هجرة رأس المال الوطني خارج البلاد (مصر، إنجلترا، الخليج و بعض دول شرق آسيا).
6. توقف الدعم الرسمي التنموي (ODA) و الإستثمار المباشر (FDI) و الحصار الإقتصادي (المقاطعة الغربية)

[1] خالد عبد العظيم، مصدر سابق، ص 22

[2] الفاتح عباس القرشي، رؤية اتحاد اصحاب العمل حول الحماية الإجتماعية للعاملين في النشاط الإقتصادي غير المنظم، ورقة فى كتاب: المركز العربي للتأمينات الإجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، الخرطوم، 2013، ص 156

7. تطبيق نظام الحكم الفيدرالى قى العام 1994 و الذى أنشأت بموجبه 25 ولاية (قبل انفصال الجنوب و به 10 ولايات)، بكل منها حكومة و مجلس تشريعى و عدد من المحليات مما زاد من تكلفة إدارة الدولة و التى تم تمويلها من خلال الضرائب و الرسوم بشكل أساسي إضافة للاستخدام الجائر للموارد الطبيعية (خصوصا الغطاء النباتى) من قبل الدولة و المواطنين، كما حملت الولايات مسئولية تمويل الخدمات الأساسية فى ظل ضعف كبير للموارد.
8. تحول الإقتصاد بعد إكتشاف البترول من إقتصاد إنتاجي قائم على الزراعة بشقيها النباتي والحيواني و التصنيع الزراعى إلى إقتصاد ريعي يعتمد بنسبة 90% على صادرات البترول

كل هذه العوامل أدت إلى البطالة و تدنى فرص الاستخدام فى القطاع المنظم و بدا العمل غير المهيكل كـ "ملاذ أخير للفقراء ومحدودي الدخل إزاء عجز الدولة عن الإضطلاع بمهامها ووظائفها الأساسية في توفير احتياجات المواطن وخلق فرص العمل فبدأ الإتجاه بوتائر أعلى وأسرع الى النشاط الإقتصادي غير الرسمي واتسعت المساحة التي يحتلها"[1] مع اتساع البطالة وغياب أي شكل من أشكال التأمين ضد البطالة وانخفاض فرص العمل في القطاع الرسمي وجد العديد من العاطلين عن العمل انفسهم منخرطين في القطاع غير الرسمي الذي يوفر قاعدة لتوليد المداخيل للفئات الضعيفة، وكذلك لذوى الخل المحدود من العاملين فى القطاع الرسمي كمصدر للدخل الضافى لسد الفجوة بين الدخل و كلفة الاحتياجات الأساسية للأسر.

على الرغم من أن معظم العاملين فى القطاع غير المنظم يظلون أسيرى الدخول المتدنية و عدم الأستقرار فى العمل داخل القطاع، إلا أن بعض الدراسات أشارت إلى قدرة بعض المجموعات على الخروج و دخول القطاع التجارى المنظم عن طريق استخدام التجمعات الأثنية (ethnic clustering) و التى تمثل قناة الدخول للقطاع ووسيلى الحماية الاجتماعية و آلية تراكم رأس المال و الخروج للقطاع المنظم فى الغالب بمساعدة أحد أصحاب الأعمال من الأثنية نفسها، و رصدت بعض الحالات التى تحولت من باعة متجولين فى القطاع غير المنظم إلى الأسواق اشعبية الكبيرة فى الخرطوم (السوق الشعبى) و أمدرمان (سوق ليبيا الذى يغلب عليه تجار دارفور) و الخرطوم بحرى (سوق سعد قشرة و معظم التجار من مناطق الجزيرة و النيل الأبيض و جنوب الخرطوم). و لهؤلاء تعتبر فترة العمل فى القطاع غير المنظم فترة للتدريب و إثبات الجدية و الكفاءة و كسب الثقة، فى الغالب، من خلال توزيع سلع الداعمين المحتملين.

[1] محمد عثمان خلف الله، مصدر سابق، ص 35

تستخدم التجمعات الأثنية (Ethnic clustering) أيضاً فى المنافسة داخل القطاع، خاصة بين الذكور، ويمكن أن تُخرج مجموعات أخرى من القطاع كما يغلب عليها نوع من التخصص فى السلع و المجال الجغرافى.

4-2 عمالة الأطفال:

تعرف منظمة العمل الدولية عمالة الأطفال بأنه "العمل الذى يحرم الأطفال من طفولتهم و مستقبلهم و كرامتهم و الذى يضر بنموهم الجسمانى و العقلى". و تعتبر عمالة الأطفال عاملا أساسياً فى استدامة حالة الفقر إذ أنها تحرم الطفل من التعليم و بالتالى من اكتساب المهارات الضرورية لتأمين مستقبله و مستقبل أسرته.

و حسب تقارير منظمة العمل الدولية فى العام 2013 كان هناك 168 مليون طفل عامل فى العالم منهم 85 مليون (50,6%) فى أعمالتتسم بالمخاطر. و تأتى أفريقيا جنوب الصحراء فى المرتية الثانية بعد شرق آسيا من حيث عدد الأطفال العاملين (59 مليون أى 21% من الأطفال دون 18 سنة، 605 منهم يعملون فى الزراعة و أن 20% فقط منهم يتلقون أجراً مقابل عملهم و جاء السودان فى التقرير ضمن أسوأ عشرة دول من حيث ظروف عمل الأطفال[1].

لقد بدأ التشريع لتنظيم عمالة الأطفال في السودان مع بدايات العهد الإستعماري، في العام 1909 بقانون التلمذة الحرفية و الذي حدد سن العاشرة كحد أدنى لإلتحاق الطفل بالعمل، ثم جاء قانون 1926 و الذي ارتبط بحاجة الدولة الاستعمارية للأيدى العاملة لجني و تصنيع القطن، و قد منع القانون دخول الأطفال دون التاسعة إلى المحالج و مصانع النسيج و منع عمل الأطفال دون سن 12 سنة لأكثر من 7 ساعات ثم رفع الحد الأدنى ل14 سنة. و استمر هذا القانون سارياً حتى استبداله **بقانون علاقات العمل** في العام 1981) . كذلك صدر في العام 1955 قانون خاص لخدم المنازل اشترط أن لا يقل العمر عن 15 سنة و أن يتم تسجيل العامل مما يسمح له و الأسرة بالإحتفاظ بالحقوق القانونية المتعلقة بالأجر و حسن المعاملة و لكن القانون في مجمله كان منحازاً للأسر المخدمة أكثر من العاملين.

بعد الإستقلال، حددت المادة 26 من الدستور مسئولية الدولة عن حماية الأطفال من الإستغلال و الإهمال الجسماني والروحي. و صدر بموجب ذلك تشريعاً يمنع عمل الأطفال دون سن 18 سنة فيما عدا العمل فى مؤسسات التدريب (المهنى و الحرفى) و أعمال الأسر و تحت إشرافها. و ما يُؤخذ على هذا التشريع أنه يهتم بالأطفال العاملين مع مخدمين و يتجاهل الغالبية العظمى التي تعمل بمفردها.

[1] Matt Berg, 10 Child Labor Facts, Oct. 2014, http://borgenproject.org/10-child-labor-facts/

وقع السودان و صادق على إتفاقية حقوق الطفل (CRC) في العام 1991 والذي يلزم الدولة برعاية مصلحة الطفل الفُضلى و عدم التمييز و حقه في الحياة و حرية التعبير. كذلك وقع السودان على الميثاق الإفريقي الخاص بحقوق ورفاه الطفل. و في الدستور الإنتقالي (2005) جاء عدد من البنود التي تؤكد على حقوق الطفل و حمايته، ثم جاء قانون الطفل (2010) الذي أقرّ بالعديد من الحقوق و مسئولية الدولة في الحماية والرعاية.

على الرغم من إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة "**إعلان حقوق الأطفال**" الخاص بحق الطفل في الحماية الخاصة و في الفرص للنمو الصحي و الطبيعي و الإستمتاع بالأمان الإجتماعي بما في ذلك الحصول على التغذية، السكن، الترفيه، الخدمات الصحية و التعليم و الحماية من كل أنواع الإهمال، القسوة و الإستغلال و الذى صدر منذ العام 1959، فإن تقارير منظمة العمل الدولية تشير إلى وجود 247 مليون طفل عامل على مستوى العالم في الفئة العمرية 5–17 سنة، 90% منهم في آسيا و إفريقيا، مقابل 2,5 مليون يعملون في الدول المتقدمة.

بناء على نتائج إحصاء 2008، يشكل الأطفال العاملون 7% من القوى العاملة، أى حولى 800,000، (13% فى الريف مقابل 5% في المناطق الحضرية)[1]، و كما هو موضح فى جدول 7 فإن معظم الأطفال يعملون فى القطاع الزراعى بشقيه الزراعى و الحيوانى (70%) و الأعمال المنزلية (20%)[2] و من الواضح أن المهن التى يعملون فيها لا تساعد على نموء المهارات و بالتالى يظلون حبيسى الدخل المتدنى حتى بعد أن يكبروا. يجب التنبيه هنا إلى أن ضرورة الحذر فى التعامل مع هذه الأرقام لأن نتائج الإحصاء لم تاخذ فى الاعتبار موسمية العمل الزراعى (3–4 أشهر) و بالتالى إمكانية عمل الأطفال فى قطاعات أخرى.

[1] Dr. Ibtisam Sati, "Child Labour in Sudan: Factors and Repercussions", paper presented to the International Meeting on Children's Work and Child Labour hosted by the Africa Child Policy Forum, Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa (OSSREA), and Young Lives in Addis Ababa, 20-21, March 2014

[2] Dr. AbdelSalam Mustafa Abdelsalam, "Characteristics of Employment in Sudan on the Basis of 2008 Census", paper presented to the Data Dissemination Conference, 5th Population Census, Central Bureau of Statistics, Oct. 2010

جدول 7: توزيع الأطفال العاملين حسب مجال العمل

مجال العمل	العدد	%
أنشطة زراعية	560,000	70,0
أعمال منزلية	180,000	22,5
تجارة جملة و التجزئة	40,000	5
إدارة عامة	20,000	2,5
المجموع	800,000	100

المصدر: عبد السلام مصطفى (2010)

و على الرغم من أن معظم الوثائق و القوانين، بما فيها إتفاقية حقوق الطفل، يحدد الفئة العمرية 12–18 سنة للطفل العالم إلا أنه من المنظور الثقافي و الإجتماعي لا يعتبر العمر وحدهُ مؤشراً مناسباً لتحديد عمالة الأطفال[1]. ففي المجتمعات الرعوية و الزراعية التقليدية يعتبر عمل الطفل نوعاً من تأهيله للمساعدة في إعادة إنتاج الأسرة و في إطار تقسيم عمل الأسرة توكل إليه/إليها أنشطة تتواءم مع قدراته الجسمانية و العقلية. و قد يفرض ذلك أحيانا غياب ثقافة العمالة المأجورة أو وجود مجموعات لا تملك أراضى أوهجرة الرجال للعمل بسبب الظروف الإقتصادية التى تستلزم توفير الدخل النقدي لضمان العيش. لعل هذا هو النسبة في تعريف منظمة العمل الدولية لعمل الأطفال على أساس "الإستغلال المنظم بواسطة المخدمين للأطفال خارج نطاق أسرهم". و تبرز المشكلة أكثر في المناطق الحضرية إذ تكون عمالة الأطفال في غالبها الأعم خارج نطاق الأسرة و تتمثل فيه كل المخاطر الإقتصادية و الإجتماعية بما فيها التعرض للعنف و الإستغلال خاصة للفتيات، إضافة لارتباطها فى المدن الكبرى بظاهرة التشرد.

رصدت الدكتورة إبتسام ساتي مجموعة من العوامل المؤثرة فى زيادة عمالة الأطفال[2] و تشمل:

1. الموروث الإستعماري المتسامح مع عمالة الأطفال و الذى لا زال يشكل الاطار العام لسياسات العمل رغم تغير الظروف
2. انهيار الأسرة كوحدة انتاجية
3. هجرات العمالة الموسمية و الدائمة
4. السياسة التعليمية التي تركز على الجوانب الأكاديمية دون المهارات و دون إعتبار لحاجيات سوق العمل
5. التركيبة الديمغرافية التي يشكل الأطفال تحت سن 15 سنة فيها حوالي 43% من السكان
6. طول فترة النزاعات و ما خلفته من حراك سكاني و انهيار وسائل المعيشة للأسر
7. زيادة معدلات الفقر

[1] Dr. Ibtisam Sati, op. cit.

[2] نفس المصدر السابق

و يمكن أن نضيف إلى تلك العوامل (أ) الفجوة التنموية الكبيرة و المتزايدة بين الريف و المدينة و بين الأقاليم المختلفة، (ب) تشتت الأسر بسبب النزوح، (ج) التفكك الأسرى بسبب هجرة الأزواج أو الطلاق، و (د) تغير العادات الإستهلاكية نتيجة للتعليم أو الهجرة.

بينما تحدد البيئة الطبيعية نمط معيشة الأسرة نوعية عمل الأطفال في الريف ففي المدينة فقط الفرص المتاحة ووجود الأقارب و الأصدقاء هي التي تحدد طبيعة عمل الطفل خارج النطاق الأسري و التي تكون في الغالب في القطاع غير المنتظم و متغيرة دائماً .

في الماضي كانت عمالة الأطفال في المدن السودانية محصورة في أنشطة معينة مثل سمح الأحذية و غسل السيارات و الورش الحرفية كما يُرى أما الآن فتجدهم في كل أنواع العمل التي لا يتطلب الدخول إليها مهارات محددة أو رأس مال نقدي (الحرف، التجارة، النقل، العمل اليدوي ...الخ). الآن أيضاً ارتفع عدد الفتيات العاملات خارج نطاق الأسرة و العمل فى المنازل (خدم منازل، نظافة) للدخول لعمل الأطعمة و المشروبات و توزيعها بما في ذلك الخمور (المحرمة قانونياً) و بيع المنتجات الأولية.

من الظواهر التي إرتبطت بعمالة الأطفال في المدن السودانية ، ظاهرة تشرد الاطفال التي إنفجرت في منتصف ثمانينيات القرن الماضي بعد جفاف و مجاعة الساحل (1983-1984) و التي أفرزت نوعين من الأطفال العاملين، العائشون على الشارع (يقضون معظم ساعات اليوم في الشارع عملاً أو تسكعاً و يعودون في نهاية اليوم للأسرة) و العائشون في الشارع (مشردون كلياً) و معظم هؤلاء يعملون لتوفير الطعام و يعيشون في ظروف تفتقر إلى أبسط المقومات الإنسانية و التي يتعرضون فيها، إضافة إلى ضغوط المخدمين و النظرة السالبة للشارع، إلى حملات الشرطة المرتبطة بالعقاب البدني و الحبس و غيرها[1].

في إطار برنامجها لمحاربة عمالة الأطفال في إفريقيا (**Tackle**) وضعت منظمة العمل الدولية إتفاقاً مع حكومة السودان و الإتحاد الأوربي في أكتوبر 2008 . بموجب الإتفاق (أ) حددت حكومة السودان الأعمال الخطرة للأطفال و تمت مراجعتها من منظمة العمل الدولية (ب) و عمل خطة تعليمية لمدة خمس سنوات (2012) (ج) تدريب العاملين في مجال التعليم على محاربة عمالة الأطفال (القوانين، التقارير، الأدوات) (د) ثم تدريب العاملين في

[1] د. حسن أحمد عبد العاطى تشرد الأطفال فى ولاية الخرطوم، المسح الاجتماعى الصحى للأطفال المشردين بالسودان، وزارة الرعاية و التنمية الاجتماغية و منظمة اليونيسيف، مايو 1991

الجهازالمركزي للإحصاء (2011) لجمع المعلومات الخاصة بعمالة الأطفال . (هـ) دراسة عن بيئة عمل الأطفال لاستخدام توصياته في تدريب الأطفال و حمايتهم من الأعمال الخطرة[1].

هناك مجموعة من التحدديات تعيق محاولات الحد من عمالة الأطفال أو حماية العاملين منهم، تتمثل فى:

1. عدم قدرة الدولة أو تقاعسها عن تطبيق القوانين التى تصدرها أو الإلتزام بالأتفاقيات الدولية التى توقعها و ذلك لعدد من الأسباب منها (أ) عدم توفر الموارد لخدمات الرغاية و الحماية، (ب) الإصطدام ببعض أصحاب الأعمال النافذين من مخدمى الأطفال، (ج) ضعف قدرات المؤسسات المعنية برعاية الأطفال، و (د) وجود معظم الأطفال العاملين فى القطاع غير المنظم مما يصعب من تنظيمهم أو تقديم الخدمة لهم على مستوى مكان العمل ووجودهم خارج نطاق الأسر مما يعوق المعالجات الاجتماعية
2. ازدياد حاجة الأسر المادية و ووجود بعض القيم و الموروثات الثقافية لبعض المجموعات القبلية، خاصة تلك التى تعتمد على الرعى و الزراعة التقليدية
3. استمرار اتساع دائرة الفقر و حاجة الأسر المتزايدة للناشطين اقتصاديا بالأسرة،
4. ارتفاع عدد الأسر التى تعولها النساء (24% حسب إحصاء 2008)،
5. فشل محاولات منظمات المجتمع المدنى بسبب ضغوط الدولة و ضعف الامكانات المادية و النظرة المجتمعية السالبة (للأطفال المشردين) مما منع استخدامهم فى مؤسسات تحترم حقوقهم رغم تدريبهم بواسطة المنظمات[2]

رغم التحسن المستمر في التشريعات إلا أن تحدي القدرة على التطبيق يظل قائماً سواء للدولة فيما يتعلق بالحماية أو للأسر التي تعوزها القدرة على مواجهة نفقات التعليم أو الاستغناء عن عمل الطفل بسبب الفقر. و لهذا لا يمكن تحقيق حماية الأطفال إلا بمواجهة السبب الجذري و هو الفقر و ليس الإجراءات المتعلقة بالنتائج
بالطبع تؤثر عمالة الأطفال ، إضافة لحرمانهم من التعليم ، بسبب طول ساعات العمل و قسوته و سوء البيئة التي يعملون فيها تؤثر على صحتهم و تجعلهم عرضة لمخاطر الحوادث و الأمراض البيئية و في حال الإستخدام فإنهم يعانون من ضعف الأجور و إنعدام العقود و التعرض للعنف و الإعتداء .

4-3 الحماية الإجتماعية للعمالة فى القطاع غير المنظم:

[1] ILO project: Tackling child labour through education in African, Caribbean and the Pacific (ACP) States (TACKLE) 2008-2013, http://www.ilo.org/ipec/projects/global/tackle/sudan/lang--en/index.htm

[2] تجارب جمعية أصدقاء الأطفال المحرومين من الرعاية الأسرية (أمل) و جمعية صباح

استفسر مسح القوى العاملة في السودان لسنة 2011 عن مدى توفر التأمين الإجتماعي والتأمين الصحي في مكان العمل حيث أشار 12% من العمال انهم مشمولون بتغطية الصندوق القومي للتأمين الإجتماعي في حين أشار 74% إلى عدم وجود برنامج للتأمين الصحي متاح من خلال مكان/ صاحب العمل، اما بالنسبة للإنتساب النقابي . حيث تشترط لائحة تكوين النقابات 30 شخص كحد أدنى للسماح بتأسيس نقابة فرعية، فإن 20% فقط أفادوا بوجود نقابة في موقع عملهم أي أن 80% من القوى العاملة في السودان هم خارج أي شكل من أشكال التنظيم النقابي. و مما أسهم غياب التنظيمات النقابية أيضا قانون نقابة المنشأة التى تقلل من قدرة النقابة على الدفاع عن مصالح أعضائها فى ظل الفانون و التنظيم النقابى الحالى.

جدول 8: التأمين الإجتماعي والصحي والإنتساب النقابي %

المؤشر	منتسب	غير منتسب	لا يعلم	غير محدد
التأمين الإجتماعي	12	80	1	7
التأمين الصحي	18	74	1	7
وجود ترتيبات السلامة المهنية	15	70	6	9
تلقي التدريب وبناء قدرات	12	73	4	11
وجود نقابة في موقع العمل	20	61	8	11

المصدر: مسح قوة العمل 2011 وزارة العمل والإصلاح الإداري

بدأ تمييز التشريعات بين العاملين في القطاع المنظم والقطاع غير المنظم في تاريخ مبكر نسبياً حيث أسس قانون المخدمين والأشخاص المستخدمين (1948) لذلك التمييز عندما نصت مادته الثالثة على أن "يستثني من هذا القانون:

أ. الأشخاص الذين تكون أعمالهم غير منظمة والذين يستخدمون في غير أغراض تجارة المخدم أو عمله
ب. خدم المنازل كما هو موضح في قانون خدم المنازل (1921) او أي تعديل فيه
ج. أفراد عائلة المخدم القاطنين معه والمعتمدين كلياً أو في الغالب عليه
د. الأشخاص المستخدمين في الأعمال الزراعية بخلاف الأشخاص المستخدمين في تشغيل وتصليح وحفظ الآلآت
هـ. أي طبقة من الأشخاص يعلن مجلس الوزراء بموجب أمر يصدره بأنهم ليسوا اشخاصاً في هذا القانون"[1].

ظل هذا التمييز بموجب الإستثناءات الواردة في هذا القانون كما هي في جميع القوانين المتعاقبة حتى قانون العمل للعام 1997 وهو القانون الساري حالياً حيث نصت المادة 3 من القانون على استثناء العمال الزراعيين وأفراد أسرة

[1] نقلاً عن محمد عثمان خلف الله، مصدر سابق، ص 39

صاحب العمل وخدم المنازل. أما قانون التأمين الإجتماعي لسنة 1990 المعدل في 2008[1]، فيترك الأمر ملتبساً فهو يستثني العمالة غير المهيكلة في فقرات ويشير لإمكانية استيعابهم ضمن القانون في فقرات أخرى، فقد نص القانون في فقرته الرابعة على أن أحكامه تسري على:

1. جميع العاملين في (أ) القطاع الخاص والهئيات العامة والشركات المنشأة بموجب قانون الشركات لسنة 1925 و (ب) الشركات والبنوك التي تملك الدولة كل أسهمها
2. أصحاب الأعمال الذين يستخدمون عاملاً واحداً فأكثر
3. أصحاب المهن الحرة وأصحاب الحرف.

و بموجب أحكام البند "1" يستثنى من سريان أحكام هذا القانون الفئات الأتية:

أ. موظفو الحكومة الذين تسري عليهم أحكام قانون المعاشات لحكومة السودان لسنة 1919 او قانون معاشات الخدمة المدنية لسنة 1962 أو قانون معاشات الخدمة العامة لسنة 1975 أو 1992.

ب. افراد قوات الشعب المسلحة وقوات الشرطة

ج. الرعايا الأجانب الذين يعملون في بعثات دبلوماسية أو دولية ودخلوا البلاد بقصد العمل في هذه الجهات

د. العاملون في الزراعة والرعي والغابات ولا يسري هذا الإستثناء على العاملين لدى اصحاب اعمال يستخدمون عادة عاملاً فأكثر

هـ. العاملون في منازلهم

و. افراد اسرة صاحب العمل

ز. خدم المنازل الذين يعملون بالخدمة الشخصية بالمنزل مقابل أجر يدفعه مباشرة رب المنزل من ماله الخاص

ح. العاملون بعقود التلمذة لدى صاحب عمل بقصد تعلم مهنة أو صناعة شرط ألا تزيد مدة العقد على ثلاثة أشهر و ألا يحصلوا على أجر خلال تلك المدة

كما ينص القانون عل أنه " يجوز لمجلس الوزراء بناء على توصية بذلك من الوزير وموافقة المجلس أن يصدر أوامر بسريان أحكام هذا القانون وذلك طبقاً للشروط والأوضاع التي تحددها هذه الأوامر على الفئات الواردة أدناه او أي فئات أخرى وتلك الفئات هي:

[1] أول نظام للتأمين الإجتماعي في السودان بدأ بنظام المعاشات في 1904 ليغطي فئات الموظفين اما العمال فإن اول نظام حماية بدأ بمال التأمين الحكومي في 1930 وهو نظام إدخاري وتبعه قانون المخدم والشخص المستخدم 1948 وقانون التعويضات العمالية لسنة 1948 الخاص بتعويض اصابات العمل. ثم مشروع قانون التأمين الإجتماعي لسنة 1962 وكذلك مشروع قانون 1969 والتي بقيت مشاريع فقط ولم تتحول إلى قوانين ثم قانون التأمينات الإجتماعية لسنة 1974 الذي بدأ تطبيقه في العام 1975 ليشمل العمال في الحكومة بالإضافة للعاملين في القطاع الخاص ويغطي العمال لدى اصحاب العمل الذين يستخدمون ثلاثين عاملاً فأكثر ثم صدر قانون جديد في 1990 تأسس بموجبه الصندوق القومي للتأمين الإجتماعي.

أ. العاملون المشار اليهم في الفقرات من (هـ) الى (ح) من البند (2)
ب. المشتغلون لحسابهم
ج. أصحاب الأعمال[1].

و كان التعديل الأهم في قانون 2008 هو النص على سريان أحكام القانون على أصحاب المهن الحرة وأصحاب الحرف وكان يمكن لذلك أن يعني شمول القانون للعمالة غير المهيكلة غير أن المشرع عاد لإستثناء فئات من هذه العمالة، رابطاً استيعابها بقرار من مجلس الوزراء و الذى لم يصدر حتى الآن، ليبقى هؤلاء خارج التغطية التأمينية، كما يثير النص إشكال آخر حيث لم يرد تعريف قانوني لمن هو الحرفي ومن المهني ضمن التعاريف الواردة في القانون ليساعد في تحديد الأشخاص المستهدفين[2].

كل ذلك إلى جانب عوائق أخرى يرى الصندوق القومي للتأمين الإجتماعي أنها تعترض مد تغطيته لتشمل العمالة غير المهيكلة، فالصندوق يرى مثلاً أن تذبذب دخول هذه الفئات وإنقطاعها في بعض الأحيان يؤثر على الاستمرارية في تسديد الإشتراكات، و أن تكلفة متابعة وتطبيق النظام على هذه الفئات يحتاج لإمكانات كبيرة قد لا تتوفر للصندوق، وأن هذه الإمكانات التنظيمية والإدارية في حال توفرها سترفع من تكلفة التأمين، كما أن اقتصاديات الكفاف التي تعيش ضمنها هذه الفئات قد تجعل من الصعب عليها توفير مبالغ الإشتراك في النظام[3].
هذه الصعوبات وربما غيرها هي التي أعاقت بعض المحاولات التي قام بها الصندوق لإستيعاب بعض فئات العمالة غير المهيكلة منها محاولة لتغطية عدد من العاملات فى القطاع غير الرسمى بولاية الخرطوم والتي، حسب الصندوق، واجهت صعوبات أدت في الأخير لعدم تعميمها قبل أن تختفي هي ذاتها، من بين تلك الصعوبات قلة عدد المشتركات وتذبذب التحصيل وعدم الإستمرارية في سداد الإشتراكات، فيما يقترح بعض متفحصي التجربة أنها فشلت أساساً بسبب عدم جاذبية المزايا التأمينية التي يقدمها نظام التأمين الإجتماعي للعاملات بالقطاع[4].

---

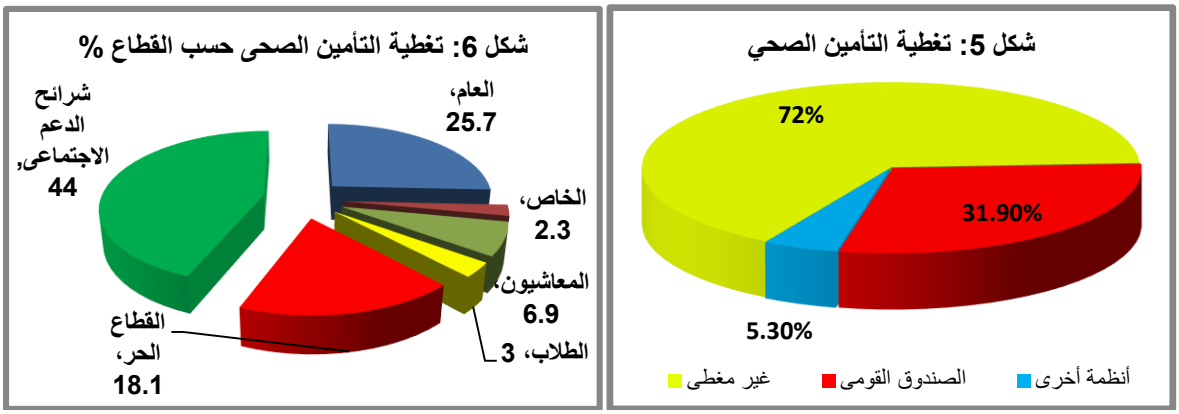
[1] احمد الريح فضل، النموذج المقترح لمد مظلة الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، فى المركز العربي للتأمينات الإجتماعية، الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ص 101–102

[2] بابكر محمد احمد، تجربة الصندوق القومي للتأمين الإجتماعي في توفير الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ، فى المركز العربي للتأمينات الإجتماعية، الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ص 62

[3] بالنسبة للصندوق فإن تلك الفئات لا تلائم المعايير المطلوبة لنظام التأمين الإجتماعي حيث يتطلب النظام ان يكون هناك اجور منتظمة وثابتة نسبياً وهو ما لا يتحقق الا عبر وجود علاقة تعاقدية بين العامل وصاحب العمل ومعيار توفر الإشتراكات فالدخل المتذبذب يصعب الإعتماد عليه في تحصيل الإشتراكات إلى جانب معيار سهولة التحصيل الدوري للإشتراكات. حول تلك المعايير راجع : محمد علي عبد النبي، شمول العاملات في القطاع غير المنظم بنظم التأمين الإجتماعي، فى المركز العربي للتأمينات الإجتماعية، دور نظم الضمان الإجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الإقتصادية، الخرطوم، 2011، ص 37

[4] آدم فضل آدم، مفهوم وواقع القطاع غير المنظم بولاية الخرطوم، ضمن دور نظم الضمان الإجتماعي في إدماج المرأة، ص 5–6

لا يقتصر غياب أو تغييب العمالة غير المهيكلة عن تغطية التأمين الإجتماعي أو المعاش التقاعدي فحسب، بل تغيب أيضاً عن تغطية الصندوق القومي للتأمين الصحي. و وفقاً لبعض الدراسات فإن الصندوق القومي للتأمين الذي تأسس بموجب قانون التأمين الصحي لسنة 2001 فإن التغطية الكلية بالتأمين الصحي بلغت حتى العام 2014 حوالي 11.8 مليون مشترك بنسبة و بلغت نسبة تغطية التأمين الصحى حتى النصف الأول من العام ٢٠١٤م 32,1% من إجمالي السكان و لكن بتباين كبير بين الولايات أعلاها فى الخرطوم (61,7%) و أدناها بجنوب دارفور[1]، إضافة لعدد 1.9 مليون مشترك بأنظمة التأمين الصحي الأخرى بنسبة 5.3% لتصبح التغطية الكلية 37.2%[2].



كما يوضح الشكل 6، فإن شرائح الدعم الاجتماعى تشكل الشريحة الأكبر (44%) و تقوم بتغطية تكلفتها الجهات الداعمة مثل وزارة المالية و ديوان الزكاة، رغم أنها تتميز بعدم الانتظام. و يبلغ عدد مرافق تقديم الخدمة المباشرة 331 مرفق تمثل 21% و مرافق تقديم الخدمة غير المباشرة 1244 تمثل 79%. و يعتمد التأمين الصحي بصورة أساسية في موارده على اشتراكات المؤمن عليهم و اشتراكات القطاع الرسمي تتكون من ١٠ % من إجمالي الراتب (٦ % من المخدم و ٤% من العامل)[3].

كما هو الحال لصندوق التأمين الإجتماعي تعتقد إدارة الصندوق القومي للتأمين الصحي بوجود إشكالات تعترض تغطية القطاع غير المنظم مثل غياب الإحصاءات الدقيقة للعمالة غير المهيكلة وصعوبة متابعتها والتكلفة العالية

[1] محمد إبراهيم الزبير، "التامين الصحي الاجراءآت والتطبيق"، ورقة مقدمة للدورة التدريبية حول النظم التطبيقية لقوانين الخدمة العامة – التأمينات الاجتماعية، المركز العربي للتأمين الاجتماعي، ديسمبر ٢٠١٤ م

[2] محمد ابراهيم الزبير محمد، تجربة التأمين الصحي للعمال الموسميين والعرضيين في السودان، ضمن منظمة العمل العربية . المركز العربي للتأمينات الإجتماعية ، الحماية الإجتماعية للعمال الموسميين والعرضيين، الخرطوم، 2015، ص 106

[3] محمد إبراهيم الزبير، 2014 ص 5-8

لإدارة نظام تأمين صحي يستوعب تلك العمالة وعدم وجود صاحب عمل، في حالة المستخدمين لأنفسهم، يتحمل تسديد جزء من إشتراك المؤمن عليهم.

التحديات التى تواجه العمالة غير المهيكلة لا تقتصر فقط على غياب التأمين الإجتماعي و خطر التقاعد دون وجود مصدر للدخل أو بقاءهم خارج نظم التأمين الصحي فحسب لكن أيضاً المخاوف من أن أعمالهم أيضاً مهددة بخطر محدودية النموء، فهم يعجزون في الغالب عن الوصول إلى خدمات تأمين الأعمال وهذه المخاوفأ كما يلاحظ أحد الباحثين، لم تأت من فراغ فبيئات العمل التي تنشط فيها العمالة غير المهيكلة كالأسواق مثلاً غير مجهزة بنظم مكافحة الحريق وقد يهدد وقوع أي حادث حريق تلك المشروعات بإنتهاء نشاطها تماماً دون أي تعويض من أي مؤسسة او هيئة تأمينية توفر ضمان مخاطر للمشروعات من هذا النوع[1] كما حدث بعد وفاة د. جون قرنق (2006) أو انتفاضة الشباب (2013).

4-3 المبادرات تجاه العمل غير المنظم:

رغم أن معظم الدراسات و التقارير أكدت على غياب أو ضعف برامج التدريب التي تتلقاها العمالة فى القطاع بشكل عام، و المرتبطة بشكل أكبر بالمؤسسات غير الرسمية، إلا أن هناك بعض المحاولات لتقديم خدمات التدريب و التى لاقت بعض النجاح، جلها في ولاية الخرطوم، و منها:

1. **مراكز التدريب المتنقلة** التي استخدمتها "مشاريع استقرار الشباب" بولاية الخرطوم التى قامت بتدريب أصحاب المشروعات غير الرسمية في مجالات صيانة السيارات والحدادة والنجارة و أعمال الكهرباء.

2. **تجربة شركة المصبغة التركية** بشمال الخرطوم التى قامت بتدريب ثلاث مجموعات من النساء (21 إمرأة) على مهارات الخياطة لصناعة ملابس الأطفال التى يتم تسويقها عن طريق الشركة أو تباع مباشرة الى السوق عن طريق صاحبات المشروع، وبعد اكتمال التدريب تحصلت المجموعات على التمويل من بنك الأسرة وبدأت الإنتاج وبناء علاقات مباشرة مع السوق.

3. **مبادرة اتحاد العمال بولاية الخرطوم** عندما تقدم بمشروع قانون لتنظيم النشاط الإقتصادي غير المنظم عبر الإتفاق مع سلطات ولاية الخرطوم على عدة إجراءات شملت (أ) تدريب وبناء قدرات العاملين في هذا النشاط، (ب) توفير

[1] خالد عبد العظيم، مصدر سابق، ص 25

أماكن لممارسة هذه الأنشطة وإنشاء حافظات تمويلية في كل محليات الولاية، و (ج) إدخال العاملين فى القطاع تحت مظلة التأمين الصحي والتأمينات الإجتماعية[1].

4. **مبادرة الإتحاد العام للمرأة السودانية** بتنظيم 1000 امرأة من العاملات في بيع الشاي واستصدار قرار من والي الخرطوم بمنع حملات الشرطة و المحليات غلى العاملات (الكشات) وقرار آخر من وزارة الشئون الإجتماعية ولاية الخرطوم بتحديد أماكن لهن لممارسة المهنة وعمل بطاقة لكل عاملة وإدخال العاملات ضمن نظام التأمين الصحي، الا ان التجربة كسابقتها لم يكتب لها النجاح فى رأينا بسبب الافتراض الضمنى للمبادرة بتخويل المسلقيدات للقطاع الرسمى و هو منطق يهزم نفسه.

5. **تجربة إدخال بائعات الشاي تحت مظلة التأمين الصحي بمدينة الفاشر** بولاية شمال دارفور و التي حققت نجاحاً جزئياً، حيث تولت رابطة المرأة العاملة تمثيل بائعات الشاي في مفاوضات مع صندوق التأمين الصحي نتج عنها توقيع عقد بين الطرفين يسمح بتغطية 145 أسرة من الأسر التي تعولها بائعات الشاي و صمم البرنامج على أساس أن تقوم البائعات بدفع مبلغ كمقدم لصندوق التأمين الصحي و تأسيس المشتركات لصندوق تكافلي يقوم على دفع العضو جنيه واحد يومياً يتم توريدها و بموجب ذلك تم استخراج بطاقة تأمين لمدة عام. لم تصمد التجربة إلا لعام واحد فقط (2005–2006) إذ بدأت بائعات الشاي بالإنسحاب من النظام بسبب من تدهور الأوضاع الأمنية التي أثرت على أعمالهن وإرهاق ايراداتهن المرهقة أصلاً برسوم إضافية فرضتها مجالس المحليات[2].

تحكي احدى المستفيدات من مبادرة شبكة صيحة

كنت اشتري الملابس بالدفع الآجل لانني لم اكن املك رأسمالاً لشرائها نقداً، قدمت للجمعية لقرض 1500 جنيه وكان بحوزتي حوالي 1500 اخرى وضعت المبلغين معاً وبدأت اشتري نقداً فقلت الأسعار بنسبة 20% وفي نهاية الشهر أسدد مبلغ 100 جنيه، الآن لدي رأسمالي الخاص صحيح انه رأسمال صغير لكنه سينمو في المستقبل

6. **مبادرة شبكة صيحة:** قامت المبادرة الإستراتيجية لنساء القرن الأفريقي المعروفة اختصاراً بشبكة "**SIHA**" بتنفيذ مشروع "العمالة غير المرئية" على مرحلتين فى الفترة 2012–2016 والذى استهدف النساء النازحات العاملات في القطاع غير الرسمي و شمل بائعات الشاي والأطعمة و الصناعات اليدوية و العاملات في المنازل و تعتير المحاولة الأكثر أثراً و التى تم توثيقها بشكل جيد. تم تدريب العاملات على تنظيم أنفسهن في جمعيات تعاونية بغرض مساعدتهن في مناصرة حقوقهن وحماية انفسهن وتطوير مهاراتهن للمنافسة في الأسواق. كما حاولت "صيحة" من خلال المشروع تجسير الفجوة بين السياسات الحكومية والقطاع غير الرسمي عبر خلق أجسام مؤسسية و محاولة الحصول على اعتراف

[1] محمد عثمان خلف الله، مصدر سابق، ص 43

[2] -محمد ابراهيم الزبير ، دور التأمين الصحي في حماية المرأة العاملة في القطاع غير المنظم، ضمن: ادماج المرأة .....، ص 43

رسمي بها من قبل الجهات الحكومية.فى المرحلة الأولى نظمت "صيحة" النساء في ثلاث جمعيات تعاونية هي "ينابيع الخيرات" بمنطقة "سوبا شرق" جنوب الخرطوم، وتضم 92، و جمعية "ساعد نفسك" وتضم 60 من النازحات من جبال النوبة، و جمعية "الكفاح" في حي "مايو" الطرفي التى تأسست في 2013 بعضوية 102 امرأة نزحن من مناطق النزاعات في دارفور والنيل الأزرق وجبال النوبة[1].

تقدم الجمعيات تمويلاً صغيراً لعضواتها وفق شروط كان من بينها (أ) ضرورة تقديم شهادة عضوتين من الجمعية على أن مقدمة الطلب تقيم في المنطقة (إذ أن معظم النازحات لا يمتلكن وثائق رسمية)، (ب) دعم طلب التمويل بدراسة تشرح المشروع الذي يحتاج للتمويل و خطة السداد، و (ج) أن تكون مقدمة الطلب تمارس عملاً ما ضمن القطاع غير الرسمي. و قد أفادت الكثير من متلقيات التمويل بتوسع اعمالهن ومشاريعهن الصغيرة[2]

فى المرحلة الثانية قامت صيحة بتشكيل جمعيات نسوية جديدة و نظمت عدداً من الحلقات التدريبية و التثقيفية لعضوية الجمعيات شملت موضوعات كحقوق المرأة في القانون السوداني وقانون النظام العام، الأوامر المحلية المتعلقة بالقطاع غير الرسمي، الوساطة ومهارات فض النزاعات التي قد تنشأ داخل التعاونيات او مع السلطات الحكومية، كيفية التعامل مع التعرض للتحرش، العنف الجنسي أو العنف القائم على النوع الإجتماعي، المناصرة وحقوق الإنسان وبناء التحالفات والشبكات و وحلقة عن القيادة والمشاركة بهدف مواجهة المشكلات التى قد تواجهها الجمعيات.

7. مبادرة **عوضية محمود** مؤسس و رئيس الجمعية التعاونية لبائعات الشاى و الأطعمة و رئيس الجمعية التعاونية النسوية متعددة الأغراض، وهي بائعة شاي لديها خبرة في تنظيم حركة المرأة، بعد تكوينها و زميلاتها في منطقة السوق الشعبي لرابطة للدفاع عن المرأة في القطاع غير الرسمي ضد "الكشات، شرطة النظام العام، التحرش من قبل الزبائن و غيرها مما يتعرضن له من تحديات.

الملاحظة الرئسية أن أحد الأسباب الرئيسية لعدم فاعلية التدخلات الخارجية خاصة من المؤسسات الحكومية، كما ورد فى معظم التقارير الرسمية، هو عدم وجود تنسيق للجهود وعدم توفر آلية لتبادل البيانات والمعلومات أو تبادل الدروس المستفادة، إضافةً لعدم وجود نماذج للتعاون في برامج مشابهة كان يمكن ان تؤدي الى نتائج تراكمية مع عدم وجود نظام لرصد وتقييم الأثر للجهود التي بذلت[3].

[1] – SIHA, Evaluation report on : IDPs women in informal sector in Khartoum state,2014, p 9

[2] المصدر نفسه ص 16

[3] خالد عبد العظيم، مصدر سابق، ص 17

بائعة شاي سودانية تنال جائزة أميركية

فى مايو 2016 اختارت وزارة الخارجية الأميركية المرأة السودانية **عوضية محمود كوكو** ومنحتها جائزة كواحدة من بين أشجع عشر نساء في العالم، وذلك فى إطار تشجيع الخارجية الأميركية للنساء الناشطات في مجال حقوق المرأة ، واللواتي أظهرن قدرتهن على والاستعداد للتضحية من أجل الآخرين. (https://www.alaraby.co.uk/society/2016/3/27)

عوضية التى تعمل كبائعة شاى فى القطاع غير المنظم منذ عام 1997، أظهرت شجاعة كبيرة في مواجهة الظلم الذي يقابل به النساء العاملات بالمهن الهامشية، من السلطات الحكومية الأنظمة الاجتماعية الظالمة إضافة للعقبات الاقتصادية. ونجحت معهن في تأسيس جمعية خاصة ببائعات الأطعمة وهي بمثابة نقابة للدفاع عن حقوقهن وحماية مصالحهن فضلاً عن تنظيم المهنة. عوضية مؤسس و رئيس الجمعية التعاونية لبائعات الشاى و الأطعمة و رئيس الجمعية التعاونية النسوية متعددة الأغراض و التى تضم حوالى 8,000 عضو معظمهم من النازحات من مناطق النزاع و العاملات فى القطاع غير المنظم. قامت عوضية بتنظيم النساء و شجعتهم على الوقوف لحقوقهن كما أوصلت للسياسيين وأشهدتهم على سلوك الشرطة غير الإنسانى تجاه النساء فى القطاع، و استخدمت وسائل الإعلام بذكاء لخلق رأى عام حول مشاكل المرأة فى القطاع غير المنظم و ألهمت ارادتها الكثير من النساء قى مناطق السودان الأخرى كما لفتت منظمات المجتمع المدنى لما يمكن عمله تجاه النساء و القطاع غير المنظم.

مترجم من http://www.state.gov/s/gwi/programs/iwoc/2016/bio/index.htm

5. بولاية بائعات الشاي الخرطوم: دراسة حالة

اختيار حالة بائعات الشاي في ولاية الخرطوم للدراسة يرجع إلى أن ولاية الخرطوم هي الولاية الأكثر اكتظاظاً بالسكان وأن بائعات الشاي هى الفئة الأكبر بين العاملات بالقطاع و هن كما الأخريات في القطاع غير المنظم لا يتم تسجيلهن أو تنظيمهن أو حمايتهن، باستثناء بعض المبادرات القليلة، هذه الشريحة بالذات هي في تقديرنا الأكثر هشاشة في العمالة غير المهيكلة والأكثر تعرضاً لسائر أشكال الإستغلال والعنف سواء من الجمهور أو من السلطات العامة.

قدر مسح وزارة الرعاية والضمان الإجتماعي والمنجز في الفترة يوليو . ديسمبر 2010 والمنشور بعنوان "التأثيرات الإقتصادية والإجتماعية لبائعات الشاي" عدد بائعات الشاي بـ "5,748"[1] فيما قدرت دراسة ميدانية لوزارة التنمية الإجتماعية بولاية الخرطوم في العام 2012، عددهن بـ"13,724"[2].

اجمعت كل الدراسات على كثافة العمالة النسوية فى القطاع غير المنظم و أهم العوامل وراء هذا التركز الكبير للنساء في القطاع تشمل (أ) الحراك السكاني الكبير الذي نتج عن الحروب والنزاعات و تشتت الأسر وفقدان العائل، (ب) صعوبة الأوضاع الاقتصادية و الضائقه المعيشية الحادة الناتجة عن التضخم وارتفاع أسعار السلع مما يتطلب عمل عدد من أقراد الأسرة لتوفبر ضروريات المعيشة، و (ج) ارتفاع الأمية أوضعف المستوى التعليمى و انعدام الخبرة مما يضعف فرص العمل والمنافسة للعمل في القطاع المنظم[3].

جري اختيار عينة عشوائية من بائعات الشاي بلغ حجمها 185 من المدن الثلاث، الخرطوم و الخرطوم بحرى و أمدرمانز الاستبيان استهدف بشكل أساسى المعلومات عن مستوى التعليمى و الموطن الأصلى ومدى تمتعهن بأي من انواع الحماية، و التنظيم (عضوية الجمعيات و الاتحادات)، أنواع الدعم المقدمة من المؤسسات الرسمية و منظمات المجتمع المدني و نوعية المضايقات من السلطات (الشرطة) و التحديات الاخرى التى يوجهنها.

أوضحت نتائج المسح الآتي:

- أكثر من 87% من العاملات في بيع الشاي تتراوح أعمارهن بين 18 و 45 سنة و 5.4% فقط تجاوزت اعمارهن الـ45 عاماً
- نسبة الأرامل و المطلقات تشكل 21,2% من العدد الكلى، غير المتزوجات 45.1%، و المتزوجات 33.7%، مما يشير لأن الغالبية لسن العائل الوحيد للأسرة، الشىء الذى يشير بدوره إلى الضغوط الاقتصادية و إلى تدنى مستوى الدخول مقارنة باحتياجات المعيشة
- 37.3% لا يجدن القراءة والكتابة بينما تحصل 38.9% منهن على تعليم أساسي، 20.5% على تعليم ثانوي و 3.2% على تعليم جامعي

[1] الأمين العوض حاج حمد . ايمان احمد محمد علي، التأثيرات الأقتصادية والإجتماعية لبائعات الشاي: دراسة حالة ولاية الخرطوم، وزارة الرعاية الإجتماعية، مركز ثقافة التنمية الإجتماعية، سلسلة اصدارات المركز (5)، الخرطوم، ديسمبر 2010

[2] وزارة التنمية الإجتماعية، ولاية الخرطوم، الإدارة العامة للمرأة وشئون الأسرة، القطاع غير المنظم، حصر بائعات الشاي، ديسمبر 2013

[3] نها محمد نوفمبر 2015

- 88.6% نازحات أو مهاجرات من مناطق ريفية، و على عكس ما هو متوقع 8,7% فقط نزحن بسبب الحرب و 1.6% بسبب الجفاف، فى حين أن الأسباب الاقتصادية كانت السبب الأساس للهجرة 46,5% (لإنعدام فرص العمل و تدني مستوى المعيشة في المناطق الأصلية) و 36.6% غادرن مناطقهن لأسباب اجتماعية
- متوسط حجم الأسرة وسط العاملات بلغ في المتوسط 7.2 فرد، و متوسط 2.2 فرد عامل فى الأسرة الواحدة، مما يعكس ضعف مستوى الدخول، و معدل الإعالة 3,3 شخص للفرد العامل
- 75.5 % يعملن لفترة 8 الى 12 ساعة يومياً، 10.9 % يعملن أكثر من 12 ساعة و 13.6% فقط يعملن لأقل من 8 ساعات
- بيع الشاي هو المهنة الوحيدة لحوالى 92% من العاملات
- 58.3% يتجاوز دخلهن اليومي 100 جنيه سوداني (حوالي 7 دولار بسعر السوق الموازي)، 29.2% يتراوح دخلهن بين 50–100 جنيه، 11.4% دخلهن بين 30–50 جنيه و 1.1 % دخلهن أقل من 30 جنيه يومياً
- 57.3 % يسددن رسوم لجهات حكومية
- 62.2 % لم يتلقين أي دعم سواء من مؤسسات حكومية أو من منظمات المجتمع المدني
- 71.2% تعرضن لحملات من الشرطة (الكشة) الرغم أن معظمهن يسددن رسوم للسلطات المحلية
- 86.5% لا تشملهن تغطية التأمين الصحي
- 92% لا ينتمين لأي جمعية او نقابة

6. ملاحظات و خلاصات:

- ركزنا في هذا التقرير على البيئة الحضرية بشكل كبير بسبب مطابقة العمل و القطاع للمعايير الدولية المتفق عليها خاصة الصادرة من منظمة العمل الدولية و المؤسسات الأكاديمية، و هذا التركيز قصد منه عدم التشعب[1] من ناحية و من الناحية الأخرى سهولة المقارنة مع الدول العربية الأخرى، لكن السبب الأهم ربما هو أن الكثير من أنماط النشاط الإقتصادي رغم أن العمالة فيها غير مدرجة في السجل الرسمي للدولة و غير منظمة في جماعات أو نفايات أو تنظيمات تضمن الحماية الإجتماعية (و عليه تبدو غير مهيكلة) إلا أنها منتظمة في رفع الضرائب و الرسوم الحكومية و بعضها، مثل القطاع الرعوي التقليدي، يعتبر الآن المصدر الأول للصادرات السودانية غير المعدنية و ينطبق ذلك أيضاً على العاملين في الزراعة المطرية الموسمية. و من أهم ما يميز العمالة غير المنظمة فى القطاع التقليدى عن نظيرتها فى المدن أيضاً هو وجود آليات تقليدية لحفظ الحقوق و

[1] قصدنا بعدم التشعب صعوبة تناول كل مجموعات القطاع غير المنظم التى تشمل فى الزراعة مثلاً القطاع المروي الحديث، الطلمبات، المطري الحديث (الزراعة الآلية) و القطاع المطري التقليدي و فى الانتاج الحيوانى هناك الرعوى الدائم (nomadic) و الموسمى (transchumance) و الحديث (الحضرى) و كذلك الحال للتعدين و الصناعة، جميعها بها عمالة غير منظمة يصعب الحصول على المعلومات عنها بصورة دقيقة.

للحماية الاجتماعية تختلف فى أشكالها بين المناطق و المجموعات الأثنية المختلفة خسب الأعراف التى تحكم العلاقات فى المجتمع المعين.

- يتميز القطاع غيرالمنظم في السودان بالآتي:

أ. التنوع و ذلك بسبب التنوع البيئى و الجغرافي الذي يحدد أنماط المعيشة و نوعية النشاط و الإنتاج و بالتالى نوعية العاملين فى القطاع

ب. التنوع الثقافي الذي يشكل عاملاً أساسياً في تحديد نوع الطلب و بالتالي نوعية العرض

ج. التغيير النوعي المستمر في القطاع بسبب العوامل الداخلية (المنافسة، التطور المعرفي، و الجتكاك الثقافى) و العوامل الخارجية المتمثلة في الظروف الطبيعية و تغيراتها غير المنتظمة و تغيرات الإقتصاد الكلي و عدم الإستقرار في السياسات الإقتصادية للدولة.

- إن الفصل بين القطاعبن المنظم و غير المنظم ليس منطقياً بحكم أن مساهمة القطاع غير المنظم في رفع دخل الفقراء ترفع قدرتهم الشرائية للحصول على منتجات القطاع المنظم الصناعية، إضافة لاستخدامه لزيادة توزيع منتجات القطاع المنظم
- فبما عدا بعض ردود أفعال بعض المؤسسات الحكومية لتحديات أمنية (احتياجات) أو لحملات رأى عام لسبب أو آخر، ظل القطاع غير المنظم و العامين فيه بعيدين عن أجندة الدولة التنموية، ليس فقط عند الحكومات و لكن حتى بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني التى تتصف معظم تدخلاتها على المساعدات الانسانية أو فى بعض الأحيان الحقوقية والتى تأخذ الطابع الموسمى
- إن اهتمام الدولة لجعل القطاع رسمياً، كما هو الحال فى معظم الدول، يتمحور حول زيادة الضرائب و الجبايت الأخربمما يهزم فكرة التطوير و يبعد العاملين في القطاع أكثر عن القطاع المنظم
- أجمعت كل الدراسات عن القطاع غير المنظم على عدم حماية العاملين فيه وصعوبة حصولهم علي الخدمات و ذلك بسبب ساعات العمل الطويلة التى لا تمكنهم من الحصول على الخدمات الأساسية من تعليم وصحة ورعاية. و بسبب طبيعة القطاع لا يتمكن العاملون من الإنضمام لأي تجمع نقابى لحفظ الحقوق أو تعامل رسمي مع مؤسسات الدولة يقوم علي حمايتهم أثناء ممارستهم لأعمالهم أو لتنظيم تكافلي بينهم يوفر العون عند الحاجة.
- أشارت نتائج مسح القوى العاملة في السودان لعام 2011، أن العمل بأجر هو المصدر الرئيسي لمعيشة 36 % من الأسر و 3% يعتمدون على التحويلات، في حين تشير تقديرات وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل حساب عدد الفقراء العاملين فى أحدث مسح القوى العاملة (2012) إلى أن حوالي 30 في المئة من الأشخاص الذين يعملون في السودان يعيشون يعيشون تحت خط الفقرو هذا يؤكدالحقيقة التى ذهب إليها تقرير منظمة العمل الدولية[1]

[1] منظمة العمل الدولية، خارطة الطرق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان حتى 2015

بأن مجرد الحصول على وظيفة لا يعد لكثيرٍ من الناس وسيلة للخروج من دائرة الفقر. و بما أن هذه الإحصاءات خاصة بالقطاع المنظم مما يجعله غير مغرى لمن هم خارجه.

6-1 التحديات التى تواجه القطاع

نتائج دراسة العينة المختارة من بائعات الشاى قد أكدت على خمس تحديات رئيسية يواجها القطاع غير المنظم في السودان، لخصتها نها محمد[1] فى الآتى:

1. عدم وضوح حدود القطاع غير الرسمي بسبب توسع الأنشطة في القطاع في مجالات متعددة يصعب تحديد الفاعلين والشركاء مما يصعب من عملية تحديد من تستهدف أنشطة اللوبي والمناصرة مما يتطلب البحث المتعمق لرسم حدود القطاع ومن ثم تصميم استراتيجيات فعالة لدعم القطاع والمجموعات الهشة داخله خاصة النساء.
2. عدم وجود آليات تمويل مبدعة خصوصا بعد فشل تجارب مؤسسات التمويل الأصغر فى إثبات فعاليتها في الحد من الفقر أو تحسين مساهمة المجتمعات في الاقتصاد
3. تردد و عدم رغبة القطاع الخاص فى الأخذ بيد القطاع الغير رسمي، ربما يسبب عدم المعرفة أو عدم فهم طبيعته. تمت محاولات خجولة من بعض الشركات لدعم القطاع لكنها كانت فاشلة أولاً لأنها كانت مبعثره ومتباعدة و غير منسقة بين القطاعات المختلفة و ثانياً لأنها لم تشمل المجالات الحيوية مثل بناء القدرات والدعم المالي و تقييم الفعالية الاقتصادية، كما انها أخذت الطابع الإنساني أكثر من محاولة التمكين أو بناء الشراكات بشكل استراتيجي
4. ضعف ثقافة التجويد والتقدم بسبب مجانية الدخول والخروج عن القطاع وعدم الحاجة للتدريب أو المؤهل للدخول، معظم العاملين فى القطاع إما ورثوا المهنة أو فرضتها عليهم الظروف، مما أسهم فى عدم الحماس و عدم الفعالية و ضعف الانتاج، هذا إضافةً لعدم الخبرة السابقة، انعدام التدريب و النصح و الدعم الفني أدي إلي بقاء معظم العاملين في القطاع داخل دائرة الفقر و عدم حدوث تحول ايجابي ملحوظ في حياة العاملين بالقطاع الشىء الذى يتطلب الدعم الاستشاري و التدريب
5. ضعف أو انعدام المهارات والكفاءة المدنية: إن ضعف مستوى التعليم وعدم التدريب يجعلان العاملين في القطاع عرضة للإستغلال وسوء المعاملة، خاصة النساء والفتيات، كما أن عدم المعرفة بالحقوق و القوانين والإجراءات يجعلهم عاجزين عن الدفاع عن أنفسهم و عن أعمالهم مما يجعل قيام التحالفات و الشبكات والارتباط مع منظمات المجتمع المدني ضرورة لتمكينهم وتقوية مهاراتهم المدنية.

[1] Nuha Mohamed, Challenges facing the informal sector in Sudan, Jan. 2016
https://www.linkedin.com/pulse/challenges-facing-informal-sector-sudan-nuha-mohamed?articleId=7715888605236045721

و نضيف لتلك التحديات المنافسة الجديدة للفقراء من (أ) الخريجين من أبناء الأسر الفقيرة الذين لم يجدوا ملاذا غير القطاع غير المنظم، (ب) استخدام القطاع بواسطة أصحاب العمل الكبار من خلال خلق شبكات توزيع لسلع القطاع المنظم تضمن الانتشار و تجنب الضرائب و الرسوم الحكومية، و (ج) المنافسة من الأعداد المتزايدة من السوريين و المصريين الذين يقومون بتوزيع السلع المستوردة، إضافة للخريجين من السودانيين. بيد أن هذه التحديات الجديدة يمكن أن تسهم فى تطوير القطاع و زيادة مساهمته فى الاقتصاد.

رغم ذلك يمكن القول أن القطاع قد تأثر بالنمط الاستهلاكى للإقتصاد بل استجاب لتلك التغيرات فى نوعية السلع و الخدمات التى يقدمها و التى لم تعد تقليدية و محلية فقط و ذلك جزئياً بسبب استغلا القطاع المنظم لكفاءة التوزيع و الانتشار فى القطاع غير المنظم. حتى أنشطة النساء فى القطاع و التى عُرفت بتقليديتها فى المنتجات، أخذت في بعض المناطق أشكالاً جديدة، على سبيل المثال خدمات توصيل الأطعمة للمنازل والعمل في مجال أدوات الزينه، و الحناء و تصفيف الشعر بالمنازل أيضاً.

6-2 الصراع حول القطاع:

تدور مجموعة من الصراعات حول و داخل القطاع غيرالمنظم تجعل من الصعوبة الإستقرار على خطط أو برامج لدمجه في القطاع المنظم أو زيادة فعاليتة في الإقتصاد الوطني و من هذه الصراعات:

1. محاولات الجكومة المستمرة للتحكم فيه و محاولة تأطيره من خلال فرض التسجيل و الرسوم عن طريق الحملات التي تعرف بالكشات و التي تصادر فيها الممتلكات و أدوات العمل مما يزيد الشقة بين العاملين في القطاع و بين المؤسسات الرسمية، خاصةً و أن ذلك يتم في ظل إنسداد سياسي يسهم في استمرار الحروب وبالتالى استمرار تدفق النازحين و في ظل تدهور اقتصادي يزيد الطلب على القطاع للعمل فيه و للحصول على منتجاته الرخيصة.
2. الصراع الداخلي بين المتنافسين داخل القطاع في ظل محدودية الأنشطة و المهارات المتاحة و استمرار تدفق المشاركين في القطاع خاصةً النساء اللائي يشكلن الجزء الأكبر من محدودي الخيارات .
3. الصراع بين منظمات المجتمع المدني التي تحاول دعم حقوق العاملين ورفع قدراتهم من خلال تنظيم العاملين و برامج التوعية و التدريب و بين السلطات التي تنظر لتلك الأنشطة بنظرة التشكك و الريبة باعتباره نشاطاً معارضاً، خاصة و أن معظم العاملين في القطاع من مناطق النزاعات.
4. الصراع بين القطاع و بين أصحاب الأعمال في القطاع الرسمي و الذين يلجأون إلى تحريض السلطات على العاملين في القطاع و يظهر ذلك في كثافة "الكشات" و تغيير مواقع ممارسة النشاط بشكل مستمرأ خاصة فى مواسم ارتفاع الطلب (شهر رمضان، قبل الأعياد و بدء العام الدراسى).

5. الصراع بين برامج المانحين التى تستهدف التنمية الإجتماعية و خدمة الفقراء و البرامج التي تستهدف النموء الإقتصادي و التي تأتي ضمن أولوياتها دمج القطاع بأكمله في القطاع الرسمي و قد يأخذ هذا شكل الصراع بين منظمات مجتمع مدنى و مؤسسات رسمية.

6. الصراع الجديد بين العاملين التقليديين في القطاع و بين القادمين الجدد من المتعلمين و الأجانب، رغم أن معظم الأخيرين يكون تواجدهم بشكل مؤقت فى انتظار فرص جديدة. و بالرغم من أن ظاهرة عمل الأجانب في القطاع قديمة في السودان قدم اللجؤ، إذ أن الكثير من اللاجئين الأثيوبيين و الأرتريين و التشاديين قد إندمجوا في القطاع و لكن كعاملين أو أجراء و ليس كأصحاب أعمال، و لكن حديثاً دخل إلى القطاع عدد مقدر من المصريين و السوريين و معظمهم يعملون في مجال توزيع السلع المستوردة و المتقدمة نسبياً مقارنة بمنتجات القطاع التقليدية.

7. التوصيات:

1. أوصى مؤتمر منظمة العمل الدولية (2002) بضرورة الإهتمام باحتياجات العاملين و الوحدات الإقتصادية في القطاع غير المنظم مع التركيز على منهج التكامل (integration) و من منظور العمل اللائق و هذم يجب أن تشكل القاعدة لكل السياسات و التدخلات.
2. ضرورة أن تقوم برامج دعم القطاع على مبدأ عدم الإقصاء (الاحتواء الجتماعى) والحماية وتقديم الخدمات[1].
3. بغض النظر عن هدف دمج أنشطة القطاع فى القطاع المنظم، لزيادة فعالية و مساهمة القطاع فى الافتصاد الوطنى يجب أن أن تقوم الإستراتيجيات الفعالة لدعم و تطوير القطاع على:
    أ. توعية السلطات و القطاع الخاص حول إمكانات القطاع و حقوق العاملين فيه
    ب. و تنظيم العاملين فى القطاع و تنفيذ برامج الدعم الفني و التدريب
    ج. تحسين فرص الحصول على التمويل و
    د. تحسين فرص الحصول على المعلومات
4. ضرورة تكوين التحالفات و الشبكات للعاملين في القطاع و ارتباطها بمنظمات المجتمع المدني الأخرى بهدف تمكين و رفع المهارات المدنية للعاملين بالقطاع[2].
5. أن تقوم مشروعات التمويل (من مؤسسات الدولة أو منظمات المجتمع المدني) على أساس مراعاة كفاءة التمويل (الحجم المناسب) و ليس الكفاية (الدعم الإنساني) و ذلك حتى يتمكن العاملين من الإنعتاق من دائرة الكفاف و تطوير أوضاعهم الإقتصادية و الإحتماعية.

[1] نها محمد 2016

[2] نفس المصدر السابق

6. العمل على الإستفادة من المتعلمين الذين فرضت عليهم الظروف الإندماج في القطاع لتنظيم العاملين و تعريفهم بحقوقهم القانونية و ربطهم بالمؤسسات الرسمية لخلق ديناميكية داخلية لإحداث التغيير و التطور، كما تؤكد ذلك تجربة مبادرة عوضية محمود بالمقارنة مع التدخلات من خارج القطاع.
7. تنظيم علاقة القطاع غير المنظم مع القطاع الخاص على أسس المنفعة المتبادلة بدلاً عن العداء أو الإستغلال الذي تقوم به بعض مؤسسات القطاع الخاص لتوزيع منتجاتها عن طريق القطاع غير المنظم كوسيلة لتوسيع الإنتشار و التهرب من دفع الرسوم و الضرائب الرسمية.
8. أن تحظى العمالة غير المهيكلة بالتأمين الإجتماعي وشروط الإستخدام اللائقة متمثلة فى تحديد ساعات العمل، الحد الأدنى للأجر، ظروف السلامة والصحة المهنية، تأمين إصابات العمل و خدمات التأمين الصحي، يعتبر من الحقوق الإنسانية للعاملين فى القطاع غير المنظم و يجعل الحماية التأمينية لهذا القطاع أحد أهم واجبات الدولة نحو مواطنيها[1]. هذا الواجب يفرض بداية وضع الأطر التشريعية التي تمكن العمال غير المهيكلين من ممارسة حقهم في تكوين نقابات وتعاونيات وروابط عمالية، وهي التنظيمات التي يمكن في حال وجودها أن تعمل كوسيط بين العمال ومؤسسات الضمان الاجتماعي وتتولى مهام تسجيل وحصر عضويتها او تحصيل الاشتراكات و عندها يمكن تجاوز ما تفترض تلك المؤسسات إنها عوائق تحول دون إشراك هذه العمالة ضمن نظمها، ويصبح متاحاً آنذاك إما ادراجهم في النظم التأمينية القائمة (التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي وتأمين الأعمال) أو استحداث آليات جديدة تصمم خصيصاً لتلبية احتياجات وظروف العمالة غير المهيكلة بمشاركة الحكومة و تنظيمات العمال في العمل غير المهيكل ومنظمات المجتمع المدني الأخرى. هذا الواجب يفرض أيضاً على منظمات المجتمع المدني العمل على جبهتى تنظيم و توعية العمال غير المهيكلين و على القبام بمهام اللوبى و المناصرة لإصدار و إنفاذ التشريعات.
9. هناك ضرورة لدراسات متعمقة و أكثر شمولاً لمكونات القطاع غير المنظم أولا لتحديد الحجم الحقيقى لمساهمته فى الاقتصاد الوطنى و سوق العمل و ثانياً لتحديد الخيار الأفضل لمن هم فى القطاع و للإقتصاد اذا كان هو الدمج فى القطاع المنظم كما تدعوا لذلك المؤسسات المالية و سياسة الدولة أم خيار التطوير لزيادة الفعالية الاقتصادية للقطاع

[1]-خالد محمد يسن، دور منظمة العمل العربية في الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ضمن الحماية الإجتماعية ، ص 127

المراجع:

المراجع العربية:

آدم فضل آدم، "مفهوم وواقع القطاع غير المنظم بولاية الخرطوم: نموذج بائعات الشاي"، ورقة في المركز العربي للتأمينات الإجتماعية (، منظمة العمل العربية)، دور نظم الضمان الإجتماعي في ادماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الإقتصادية، الخرطوم، 2011

الأمين العوض حاج حمد و ايمان احمد محمد علي، التأثيرات الأقتصادية والإجتماعية لبائعات الشاي: دراسة حالة ولاية الخرطوم، وزارة الرعاية الإجتماعية، مركز ثقافة التنمية الإجتماعية، سلسلة اصدارات المركز (5)، الخرطوم، ديسمبر 2010

الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير السنوي، 2009

الجهاز المركزي للإحصاء: المسح القومي لميزانية الأسرة، 2009

الجهازي المركزي للإحصاء، السودان في أرقام، 2013

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، البيانات للعامين 2007 و 2009.

احمد الريح فضل، النموذج المقترح لمد مظلة الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، فى المركز العربي للتأمينات الإجتماعية، الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، الخرطوم، 2013

الفاتح عباس القرشي، رؤية اتحاد اصحاب العمل حول الحماية الإجتماعية للعاملين في النشاط الإقتصادي غير المنظم، ورقة فى المركز العربي للتأمينات الإجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، 2013

اميرة ابراهيم احمد، النتائج الأولية لدراسة الإقتصاد غير النظامي والإنتقال للنظامي، ورقة غير منشورة، بدون تاريخ

بابكر محمد احمد، تجربة الصندوق القومي للتأمين الإجتماعي في توفير الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، فى المركز العربي للتأمينات الإجتماعية، الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، 2013

وزارة تنمية الموارد البشرية و العمل، مسح القوى العاملة، 2011

حسن أحمد عبد العاطى، "تشرد الأطفال فى ولاية الخرطوم"، المسح الاجتماعى الصحى للأطفال المشردين بالسودان، وزارة الرعاية و التنمية الاجتماعية و منظمة اليونيسيف، مايو 1991

حسن أحمد عبد العاطي (محرر)، سكان السودان و تحديات المستقبل، المجلس القومي للسكان، الخرطوم، 2013

خالد عبد العظيم، القطاع غير الرسمى فى السودان: الوضع الراهن وآفاق التطوير، ورقة سياسات لبرنامج الأمم المتحدة الأنمائى و منظمة العمل الدولية، سبتمبر 2013

خالد محمد يسن، "دور منظمة العمل العربية في الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم"، ورقة في المركز العربي للتأمينات الإجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، الخرطوم، 2013

محمد ابراهيم الزبير، "دور التأمين الصحي في حماية المرأة العاملة في القطاع غير المنظم"، فى المركز العربي للتأمينات الإجتماعية، دور نظم الضمان الإجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الإقتصادية، الخرطوم، 2013

محمد إبراهيم الزبير "التامين الصحي الاجراءآت والتطبيق"، ورقة مقدمة للدورة التدريبية حول النظم التطبيقية لقوانين الخدمة العامة – التأمينات الاجتماعية، المركز العربي للتأمين الاجتماعي، ديسمبر ٢٠١٤ م

محمد ابراهيم الزبير محمد، "تجربة التأمين الصحي للعمال الموسميين والعرضيين في السودان"، فى المركز العربي للتأمينات الإجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الإجتماعية للعمال الموسميين والعرضيين، الخرطوم، 2015

محمد علي عبد النبي، "شمول العاملات في القطاع غير المنظم بنظم التأمين الإجتماعي"، فى المركز العربي للتأمينات الإجتماعية، دور نظم الضمان الإجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الإقتصادية، الخرطوم، 2013

محمد عثمان خلف الله، "الحماية التشريعية للعاملين في القطاع غير المنظم"، ورقة في المركز العربي للتأمينات الإجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الإجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، الخرطوم، 2013**منظمة العمل الدولية،** خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان حتى 2015، يناير 2014

وزارة التنمية الإجتماعية، ولاية الخرطوم، الإدارة العامة للمرأة وشئون الأسرة، القطاع غير المنظم، حصر بائعات الشاي، ديسمبر 2013

تاج السر محجوب، دور السلطات الإدارية الولائية في توفير ظروف العمل اللائق للعاملات في القطاع غير المنظم: نموذج بائعات الشاي، ورقة فى **المركز العربي للتأمينات الإجتماعية (منظمة العمل العربية)،** دور نظم الضمان الإجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الإقتصادية، الخرطوم 2013

المراجع الانجليزية:

Abdel Ati, Hassan (2004), Displacement and Poverty in Khartoum: two faces of the same coin?, A Study Report for MEAwards, the Population Council, Cairo.

AbdelSalam Mustafa Abdelsalam, "Characteristics of Employment in Sudan on the Basis of 2008 Census", paper presented to the Data Dissemination Conference, 5th Population Census, Central Bureau of Statistics, Oct. 2010

Azuma, Y. and Grossman, H. I., A Theory of the Informal Sector, Economics and Politics, 20: 62-79, 2008

Berg, Matt, "10 Child Labor Facts", Oct. 2014, http://borgenproject.org/10-child-labor-facts/
Central Bureau of Statistics (Sudan), Sudan National Baseline Household Survey 2009, North Sudan - Tabulation Report

Feige, Edgar L., "Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach". World Development, Vol. 18, No. 7. 1990

Funds for NGOs, What is the difference between formal economy and informal economy?, https://www.fundsforngos.org/development-dictionary/what-is-informal-economy/December , 2009

Funds For NGOs, Specific Characteristics of the formal economy and informal economy, Fundsforngos.org, Dec. 2009

Ibtisam Sati, "Child Labour in Sudan: Factors and Repercussions", paper presented to the International Meeting on Children's Work and Child Labour hosted by the Africa Child Policy Forum, Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa (OSSREA), and Young Lives in Addis Ababa, 20-21, March 2014

ILO, Kenya: Employment incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya, 1972

ILO/UNDP Mission, Growth, employment, and equity: a comprehensive strategy for Sudan, Geneva : International Labour Office, 1975

ILO: Tackling Child Labour through Education in African, Caribbean and the Pacific (ACP) States (TACKLE) project, 2008-2013, http://www.ilo.org/ipec/projects/global/tackle/sudan/lang--en/index.htm
Jonatan Habib and Maria Lantz (eds.), Dharavi: documenting informalities. Delhi: Academic Foundation, 2009

Lewis, William, The Theory of Economic Growth, London, Allen and Unwin, 1955

Marcouiller, Douglas and Young,Leslie, The Black Hole of Graft: The Predatory State and the Informal Economy,. American Economic Review, 85: 630-646, June 1995.

Neube, Recognizing Africa's Informal Sector, African Development Bank, 2013 http://www.afdb.org/en/blogs/afdb-championing-inclusive-growth-across-africa/post/recognizing-africas-informal-sector-11645/

Norman Loayza and Jamele Rigolini, Informality Trends and Cycles, World Bank Policy Research Working Paper No. 4078, December 2006

Nuha Mohamed, The Sudanese women in the informal sector: do they help us enough to care? Nov 3, 2015: https://www.linkedin.com/pulse/sudanese-women-informal-sector-do-help-us-enough-care-nuha-mohamed

Nuha Mohamed, Challenges facing the informal sector in Sudan..., Jan 11, 2016 https://www.linkedin.com/pulse/challenges-facing-informal-sector-sudan-nuha-mohamed?articleId=7715888605236045721

Rauch, James, "Modelling the Informal Sector Formally," Journal of Development Economics, 35: 33-47, 1991

Samia Elnagar, Hassan Abdel Ati, Huda Mohamed, Lamia Eltigani, An Update of Reproductive Health, Gender, Population and Development Situation in Sudan, UNFPA – Sudan, December, 2011

SIHA, Evaluation report on: IDPs women in informal sector in Khartoum state, 2014 http://www.ilo.org/addisababa/about-us/offices/cairo/WCMS_334883/lang--ar/index.htm http//inweb90.worldbank.org/eca/eca.ncf

US Committee for Refugees (USCR), World Refugee Survey, Global IDP Project Washington, D.C, 1999

World Bank, Concept of Informal Sector, http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/

ملحق 1: مؤشرات ديمغرافية و اجتماعية مختارة (2012)

المؤشر	النسبة/العدد
معدل النموي السنوي للسكان : 1993-2008	2.8
نسبة سكان الحضر من جملة السكان العام 2008	29.8
نسبة السكان دون 15 سنة من العمر من جملة السكان - 2008	42.6
نسبة السكان دون سن الخامسة من جملة السكان- 2008	14.9
نسبة السكان عمر 60 سنة فأكثر من جملة السكان - 2008	5.15
سنوات الحياة المتوقعة عند الولادة - 2008	57,1
متوسط حجم الأسرة (بالأفراد) - 2008	5,7
نسبة الإعالة العام 2008	85,1
نسبة الأطفال دون الخامسة ناقصي الوزن - 2010	12.6
معدل وفيات الرضع (لكل ألف ولادة حية) - 2010	32,9
معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة (لكل ألف ولادة حية) - 2010	87,5
معدل وفيات الأمهات العام (في كل مائة ألف ولادة) -2010	215,6
معدل الخصوبة الكلية العام - 2008	3.9
نسبة الذين يقرأون و يكتبون من السكان عمر(6 سنوات فأكثر): 2008	
الذكور	57.7
الإناث	45.4
الجنسين	51.6
نسبة الذين يقرأون و يكتبون (15 سنوات فأكثر): الجنسين - 2008	50,2
السكان في عمر الدراسة الملتحقين بمرحلة الأساس (%): 2000	
الذكور	49.7
الإناث	46.9
الجنسين	48.3
نسبة الأسر التي تعولها نساء - 2008	28.6
نسبة الأسر التي تعيش تحت حد الفقر من السكان - 2009	46.5
نسبة الأسر التي ليس لديها أمن غذائي 2009	17.0
نسبة الأسر التى تمتلك منزل - 2008	87,0
نسبة الأسر التى تمتلك خاسوب- 2008	2,7
نسبة الأسر التى تمتلك هاتف محمول- 2008	32,3
نسبة الأسر التى تعتمد على مصادر مياه شرب الآمنة - 2010	60,5
عدد المستشفيات لكل (100,000) من السكان2009	1.0
عدد الأسرة لكل (100,000) من السكان2009	72.3
عدد الأطباء لكل (100,000) من السكان 2009	35.0
عدد أخصائيين لكل (100,000) من السكان 2009	5.7
عدد أطباء أسنان لكل (100,000) من السكان 2009	1.7
عدد الصيادلة لكل (100,000) من السكان 2009	2.2

المصدر: الجهاز المركزى للإحصاء: التعداد السكانى 2008، مسح بيانات الاسرة 2009، مسح صحة الأسرة 2010، السودان فى أرقام (2008-2012)، 2013