

العمل غير المنظم

السودان

د. حسن أحمد عبد العاطي
المنتدى المدني القومي

د. أشرف عثمان محمد الحسن
أستاذ العلوم السياسية في الجامعة الوطنية بالسودان

أجندة شركائهم المانحين.

التركيب الديمغرافي للسودان

وفقاً لتعداد ٢٠٠٨ يبلغ عدد سكان السودان ٣٠,٩ مليون نسمة بزيادة قدرها ٢١٪ عن تعداد ١٩٩٢ وثلاثة أضعاف العدد في ١٩٥٦ عند الاستقلال حين بلغ العدد الكلي ١٠,٣ ملايين نسمة. وعلى أساس معدل نمو سنوي ٢,٨٪ يقدر الجهاز المركزي للإحصاء أن العدد سيصل إلى نحو ٤٢ مليون نسمة في ٢٠١٨ تاريخ إجراء التعداد التالى. منذ استقلال السودان العام ١٩٥٦ وحتى ٢٠٠٨ حدثت تحولات ديمغرافية كبيرة على مستوى أنماط العيش المختلفة، فقد ارتفعت نسبة سكان الحضر من ٨٪ عام ١٩٥٦ إلى ٣٣,٢٪ في ٢٠٠٨ بسبب زيادة معدلات الهجرة من الريف الى المدينة، وفي المقابل تناقصت نسبة سكان الريف من ٧٨٪ إلى ٦٠٪ في الفترة نفسها وانخفضت نسبة الرجل من حوالى ١٣٪ إلى ٧,١٪ في الفترة نفسها.

مع بداية الثمانينيات تسارعت حركة السكان وأخذت شكل موجات نزوح واسعة خصوصاً بعد موجات الجفاف «١٩٨٣-١٩٨٤» التي أدت إلى انهيار نظام الإنتاج التقليدي بغرب البلاد وشرقها، ثم الحروب الأهلية بدءاً بجنوب السودان فى الثمانينيات وامتدادها إلى جبال النوبة والنيل الأزرق فى السبعينيات وأخيراً في دارفور (٢٠٠٣). وبحلول العام ٢٠٠٤ بلغ العدد الكلي للنازحين حسب تقديرات الأمم المتحدة ٥,٥ ملايين - أكثر من ٢٠٪ من العدد الكلي للسكان. معظم هؤلاء المهاجرين والنازحين استقروا في الغالب على أطراف المدن وامتحنوا أنشطة اقتصادية لا تتطلب مهارات عالية وقريبة من نمط حياتهم الريفي، ما أسهم فى تريفيف العديد من المدن، بما فى ذلك الخرطوم التى استقطبت وحدها حوالى ٤٩٪ من المهاجرين والنازحين.

الواقع الاقتصادي

سيطر على النمو الاقتصادي خلال العقد ١٩٩٩-٢٠١٠ تراكم لعائدات كبيرة ولدها وحافظ على استمراريتها إنتاج النفط. نما النشاط الاقتصادي بمعدل سنوي قدره ٦٪، ليرتفع الناتج القومي الإجمالى من ١٥ بليون دولار في ١٩٩٩ إلى ٥٣ بليون دولار في ٢٠٠٨ مع تحقيق معدلات ذروة في العام ٢٠٠٧ بمعدل نمو بلغ ١٥٪. خلال تلك الفترة تحولت بنية الاقتصاد السوداني من الاعتماد بشكل رئيسي على الصادرات الزراعية إلى اقتصاد ريعي يعتمد اعتماداً كاملاً تقريباً على صادرات البترول. وكنيجة لصدمة بعد انفصال جنوب السودان فى ٢٠١١، خسر السودان ٧٥٪ تقريباً من إنتاجه من النفط، وما يقرب من ٥٥٪ من عائداته المإلئة، وحوالى ثلثي عائدات النقد الأجنبي. بعد الانفصال أصبح قطاع الذهب في العام ٢٠١٢ يشكل أكثر من ٤٠٪ من قيمة الصادرات. في العام ٢٠١١ أيضاً بدأ معدل التضخم فى الارتفاع إلى ٢٠٪ بعد الانخفاض الكبير من معدلات التسعينيات (١٠٠٪ العام ١٩٩٦) وبمتوسط أقل من ١٠٪ طوال السنوات ٢٠٠٠-٢٠١٠، وبلغ ٤٤٪ في نهاية العام ٢٠١٢ وذلك بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية وانخفاض قيمة

«المشكلة الآن في الحصول على البذور والأدوات» هكذا تقول حواء عيسى الأرملة الخمسينية والأم لستة أطفال، التى تقضي فترات الصباح تنظف قطعة من الأرض لإعدادها للزراعة، وفى الفترة المسائية تبيع الشاي والقهوة. «إنني اجمع ما أربح من مال حتى اشتري البذور، وسأبدأ في الزراعة حالما أحصل على ما يكفي لشراء البذور:..... قد يستغرق ذلك وقتاً طويلاً»، فتمن 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 ٢٠١٠.

تختصر قصة حواء التداخل بين الحرب، النزوح، البطالة، الفقر والعمل غير المهيكل في السياق السوداني. وتشرح كيف أن الترابط العضوي لهذه العوامل شكل 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 الأرض أو مدخلات الزراعة الأخرى إلى التأقلم في سياقات لا تجدي فيها مهاراتهم وخبراتهم السابقة. لقد قادت التحولات الديموغرافية الناتجة من موجات النزوح إلى إنتاج ظرف اقتصادي أجبر الكثيرات/الكثيرين على الانخراط في أشكال عمل غير مهيكل. ثمة عوامل أخرى ساهمت في زيادة معدلات الانخراط فى هذا القطاع، من ضمنها وصفات المؤسسات الدولية بتخفيض الإنفاق العام، وانسحاب الدولة من دعم خدمات الصحة والتعليم، وخصخصة ما كان مملوكاً للقطاع العام. فشهد القطاع الصناعي إغلاق العديد من المنشآت التي كانت تستوعب أعداداً كبيرة من العمالة تحولوا إلى عاطلين عن العمل، ليجدوا أنفسهم ضمن العمالة غير المهيكلية. ومع نسبة عالية من الشباب وزيادة في معدلات الفقر، تحول العمل غير المنظم الى فرصة وحيدة أمام هؤلاء الذين دفعتهم ظروف الحرب والنزوح الى التحول عن أقاليمهم، أو أولئك الذين تخلت عنهم الدولة وسلمتهم إلى يد السوق الخفية.

القطاع غير المنظم في إفريقيا

جاء فى تقرير بنك التنمية الإفريقي «مارس ٢٠١٢» أن العديد من الدول الإفريقية شهدت نمواً كبيراً في الآونة الأخيرة، ولكن لم يفض ذلك إلى خلق وظائف لائقة، فظلت معدلات البطالة مرتفعة خصوصاً وسط الشباب، ولم يُعَر الاهتمام الكافي للقطاع غير الرسمي ومساهمة في التحول الاقتصادي وتوفير فرص العمل، على الرغم من أن القطاع غير المنظم يسهم بحوالى ٥٥٪ من الناتج المحلي القومي لدول إفريقيا جنوب الصحراء وحوالى ٨٠٪ من القوي العاملة. بشكل عام يرتبط القطاع بارتفاع معدلات الفقر وعدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، كما يرتبط نموه بنوع من البيئة تتميز بالضعف في أربع مجالات رئيسية: ضعف المساهمة فى الضرائب والرسوم، ضعف أو انعدام التشريعات، صعوبة الحصول على التمويل وضعف المهارات والتدريب وفوق كل ذلك يبقى القطاع في معظم دول القارة خارج الأجندة التنموية للدول أو

بيانات إحصائية دقيقة، وحتى مسح القوى العاملة لا يسمح باستخلاص أرقام دقيقة حول أعداد العاملين في القطاع، لكن هناك بعض التقديرات مثل تقرير منظمة العمل الدولية (٢٠١٤) الذي قدر أن حوالي 70٪ من العمالة في الفترة العمرية ٢٥-٥٤ سنة منخرطة في القطاع غير المنظم، وأن واحداً من أصل كل خمسة أشخاص من العمالة غير المهيكلة هو/هي من الشباب بين ١٥-٢٤ عاماً^{٢٩}. أما تقرير التوقعات الاقتصادية الإفريقية (٢٠١٣) الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فقد أفاد بأن ما يقدر بنسبة 7٠٪ من قوة العمل في السودان تعمل في القطاع غير الرسمي^{٣٠}، كما أشار إلى تزايد نسبة مشاركة المرأة بشكل كبير في أنشطة القطاع غير الرسمي خصوصاً 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 ٥٦٪ من إجمالي عدد النساء العاملات^{٣١}.

أسباب تنامي القطاع غير المنظم

هناك اتفاق عام حول أن العمل غير المنظم بات يشكل ملمحاً أساسياً في المشهد الاقتصادي السوداني، وأنه يشهد تنامياً متسارعاً في المناطق الحضرية جراء عدة عوامل في مقدمتها النزاعات والحروب الأهلية والجفاف والتصحر وما نتج منها من موجات النزوح والهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية بسبب عدم التوازن التنموي، وتعتبر بعض الكتابات في اختلالات النظام التعليمي والفجوة الواسعة بين التعليم وسوق العمل سبباً مباشراً. وبحسب وجهة النظر هذه فإن السبب الجذري لتنامي العمل غير المهيكل هو سياسات التعليم وعدم توافق مخرجاته مع متطلبات سوق العمل (الرسمي)، إضافة إلى عدم وجود توازن في التنمية بين ولايات السودان المختلفة، ما يدفع إلى الهجرة من الريف إلى الحضر من دون خلق مواضع عمل لائقة لهم. وترتبط بعض الدراسات بمدى تنامي العمل غير المهيكل بالتأثيرات الكبيرة لبرامج التكيف الهيكلي، حيث اتسعت رقعة الفقر، كما ارتفعت معدلات البطالة، وانخفضت القوة الشرائية للعملة المحلية، وتضاعفت معدلات التضخم وتطبيق الحكومة لما عُرف بسياسة «التمكين» التي قضت بفصل أكثر من ٣٠,٠٠٠ موظف وعامل من الخدمة المدنية (القطاع العام) على أسس سياسية. ولهذا، مع اتساع البطالة وغياب أي شكل من أشكال التأمين ضد البطالة وانخفاض فرص العمل في القطاع الرسمي، وجد العديد من العاطلين عن العمل أنفسهم منخرطين في القطاع غير الرسمي كقاعدة لتوليد مداخيل للفئات الضعيفة، وكذلك لذوي الدخل المحدود من العاملين في القطاع الرسمي كوسيلة للدخل الإضافي لسد الفجوة بين الدخل وكلفة الاحتياجات الأساسية للأسر.

الحماية الاجتماعية للعمالة في القطاع غير المنظم

استفسر مسح القوى العاملة في السودان لسنة ٢٠١١ عن مدى توفر

الجنيه السوداني. وفقاً للمسح القومي لميزانية الأسرة لسنة ٢٠٠٩ يعيش حوالي ٤٦,٦٪ من سكان السودان تحت خط الفقر، وتتباين النسب بشكل كبير بين الولايات، إذ يبلغ أدنى معدل ٢٦٪ في الخرطوم، وترتفع إلى 7٢,٧٪ في ولاية غرب دارفور. وتشير البيانات المتعلقة بالفقر إلى أن فئات السكان التي تواجه مخاطر الفقر بشكل أكبر هم العاطلون عن العمل والأقل تعليماً والأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية ويعملون في القطاع الزراعي لحسابهم الخاص.

معدلات التشغيل والبطالة

تشير نتائج مسح الأسر القومي (٢٠٠٩) إلى أن معدلات النشاط الاقتصادي بلغت ٤٨٪، و٧٣٪ للذكور و٢٣٪ للإناث وأن تفوق نسبة الذكور سجل في جميع الفئات العمرية وبلغت نسبة النساء حدها الأعلى (٢٩٪) في الفئة العمرية ٣٥-٤٤ سنة وأدناها (١٤٪) في الفئة ٦٥ فأكثر، وأن الفئة الأصغر (١٥-٢٤ سنة) سجلت أدنى معدلات المشاركة للجنسين (٣٠٪). كذلك نسبة البطالة بين النساء كانت الأعلى في جميع الفئات العمرية متراوحة بين ٣٢٪ لفئة ١٥-٢٤ سنة و١٤٪ في الفئة العمرية ٤٥-٥٤. أما توزيع القوى العاملة فإن ٤١٪ يعملون بأجر، و٣٤٪ يعملون لحسابهم، و١١٪ في العمل الأسري بدون أجر، عمل أسرى بأجر ٦٪ وصاحب عمل ١٪ و٨٪ غير محدد. غالبية القوى العاملة تنشط في مجال الزراعة (٣٦٪)، المهن الأولية (٢٢٪)، في مجال الخدمات والمبيعات (١١٪) والصناعات إلدوية (٨٪) وهذه النسب تعكس طبيعة اقتصاد غالبية سكان السودان القائم على الزراعة، كما تشير إلى تنامي القطاع غير المنظم من النسب المرتفعة للمهن الأولية والصناعات التقليدية (٣٠٪). قدر تعداد ٢٠٠٨ نسبة البطالة بـ ١٥,٩٪ وهي تمثل ضعف النسبة في العام ١٩٨٣ (٨٪) و١١٪ في العام ١٩٩٣. ويشير تقدير مسح القوى العاملة لنسبة ١٨,٨٪ للعام ٢٠١١ حيث بلغت أعداد العاطلين عن العمل ١,٧٥٠,٠٠٠ (١٣,٧٪ للذكور و٣٢٪ للإناث)، و٢٣,١٪ للحضر و١٦,٦٪ في الريف. ولا بد من التنويه إلى الفرق الكبير بين معدلات البطالة بين فئات الشباب من الإناث حيث تبلغ ٧٤٪ في الحضر مقارنةً بـ ٣٦٪ في الريف.

العمالة في القطاع غير المنظم

وردت الإشارة لأول مرة إلى العمل غير المنظم في السودان في تقرير بعثة العمل الدولية الذي أصدرته العام ١٩٧٦ تحت عنوان «النمو، الإستخدام والعدالة: الاستراتيجية الشاملة للسودان». وفي العام ١٩٩٧ أوردت لجنة دراسة القطاع غير المنظم التي كونها وزير القوى العاملة بموجب القرار رقم «٤» لسنة ١٩٩٧، تعريفاً للقطاع غير المنظم على أساس أنه يشمل «الوحدات الإنتاجية والخدمية الصغيرة جداً والتي يديرها منتجون صغار يعملون لحسابهم الخاص وبرأسمال صغير وتقنية ذات مستوى منخفض ومهارة محدودة جداً وليس لها منافذ على الأسواق المنظمة ومؤسسات الائتمان والتدريب، وغالباً ما تكون خارج الحماية الاجتماعية وتشريعات العمل». حجم العمل غير المهيكل ومساهمته ظلل يعانين من عدم وجود

الإستراتيجية لنساء القرن الإفريقي - SIHA) المتمثلة في مشروع «العمالة غير المرئية» في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٦ والذي استهدف النساء النازحات العاملات في القطاع غير الرسمي، وشمل تدريب العاملات على تنظيم أنفسهن في جمعيات تعاونية بغرض مساعدتهن في مناصرة حقوقهن وحماية أنفسهن وتطوير مهارتهن للمنافسة في الأسواق. ومبادرة عوضية محمود مؤسس ورئيس الجمعية التعاونية لبائعات الشاي والأطعمة والجمعية التعاونية النسوية متعددة الأغراض، والتي مثلت رابطة للدفاع عن المرأة في القطاع غير الرسمي بوجه ما يتعرضن له من تحديات.

بائعات الشاي بولاية الخرطوم

جرى اختيار عينة عشوائية من بائعات الشاي بلغ حجمها ١٨٥ من الخرطوم والخرطوم بحري وأمدردمان وتطبيق استبيان استهدف بشكل أساسي المعلومات عن مستوى التعليم، الموطن الأصلي، أنواع الحماية المتوفرة، التنظيم (عضوية الاتحادات)، أنواع الدعم المقدمة من المؤسسات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني ونوعية المضايقات من السلطات (الشرطة) والتحديات الأخرى التي يواجهنها. ومن نتائج المسح أن (أ) يبيع الشاي هو المهنة الوحيدة لحوالي ٩٢٪ من العاملات، (ب) ٥٨,٣٪ يتجاوز دخلهن إليومي ١٠٠ جنيه سوداني و٢٩,٢٪ يتراوح دخلهن بين ٥٠-١٠٠ جنيه و١١,٤٪ يبلغ دخلهن بين ٣٠-٥٠ جنيه و١,١٪ فقط يقل دخلهن عن ٣٠ جنيهاً يومياً، (ج) ٥٧,٣٪ يسدن رسوم لجهات حكومية، (د) ٦٢,٢٪ لم يتلقين أي دعم سواء من مؤسسات حكومية أو من منظمات المجتمع المدني، (هـ) ٧١,٢٪ تعرضن لحملات من الشرطة رغم أن معظمهن يسدن رسوم للسلطات المحلية، (و) ٨٦,٥٪ لا تشملهن تغطية التأمين الصحي، (ز) ٩٢٪ لا ينتمين إلى أي جمعية أو نقابة.

ملاحظات وخلصات

يتميز القطاع غير المنظم في السودان بالتنوع، بسبب التنوع البيئي والجغرافي الذي يحدد أنماط المعيشة ونوعية النشاط والإنتاج، وبالتالي نوعية العاملين في القطاع، كما بالتنوع الثقافي الذي يشكل عاملاً أساسياً في تحديد نوع الطلب وبالتالي نوعية العرض. والتغيير النوعي المستمر في القطاع بسبب العوامل الداخلية (المنافسة، التطور المعرفي، والاحتكاك الثقافي) والعوامل الخارجية المتمثلة في الظروف الطبيعية وتغيراتها وتغيرات الاقتصاد الكلي وعدم استقرار السياسات الاقتصادية للدولة.

إن اهتمام الدولة لجعل القطاع رسمياً، كما هو الحال في معظم الدول، يتمحور حول زيادة الضرائب والجبابة الأخرى، ما يهزم فكرة التطوير ويبعد العاملين في القطاع أكثر عن القطاع المنظم. كما أن جعل القطاع رسمياً قد يفقده خاصية المرونة. أجمعت كل الدراسات عن القطاع غير المنظم على عدم حماية العاملين فيه وصعوبة حصولهم على الخدمات، وذلك بسبب ساعات العمل الطويلة التي لا تمكنهم من الحصول على الخدمات الأساسية من تعليم وصحة ورعاية. وبسبب طبيعة القطاع لا

التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي في مكان العمل، حيث أشار ١٢٪ من العمال انهم مشمولون بتغطية الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي، في حين أشار ٧٤٪ إلى عدم وجود برنامج للتأمين الصحي متاح من خلال مكان/صاحب العمل. أما بالنسبة للانتساب النقابي، فإن ٢٠٪ فقط أفادوا بوجود نقابة في موقع عملهم، أي أن ٨٠٪ من القوى العاملة في السودان هم خارج أي شكل من أشكال التنظيم النقابي. كان التعديل الأهم في قانون التأمين الاجتماعي في العام ٢٠٠٨ 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 إلى استثناء فئات من هذه العمالة، رابطاً استيعابها بقرار من مجلس الوزراء لم يصدر حتى الآن. ويرى الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي أن ثمة عوائق أخرى تعترض مد تغطيته لتشمل العمالة غير المهيكلة، منها تذبذب دخول هذه الفئات وانقطاعها في بعض الأحيان، ما يؤثر على الاستمرارية في سداد الاشتراكات، وأن تكلفة متابعة وتطبيق النظام على هذه الفئات يحتاج إلى إمكانيات كبيرة قد لا تتوفر للصندوق، كما أن اقتصاديات الكفاف التي تعيشها هذه الفئات قد تجعل من الصعب عليها توفير مبالغ الاشتراك في النظام. لا يقتصر غياب أو تغييب العمالة غير المهيكلة عن تغطية التأمين الاجتماعي أو المعاش التقاعدي فحسب، بل تغييب أيضاً عن تغطية الصندوق القومي للتأمين الصحي. ومن التحديات التي تواجه العمالة غير المهيكلة أيضاً محدودية النمو، فهم يعجزون في الغالب عن الوصول إلى خدمات تأمين الأعمال، فبيئات العمل التي ينشطون فيها كالأسواق مثلاً غير مجهزة بنظم مكافحة الحريق، وقد يهدد وقوع أي حادث تلك المشروعات بانتهاء نشاطها تماماً من دون أي تعويض من أي مؤسسة أو هيئة تأمينية توفر ضمان مخاطر للمشروعات من هذا النوع.

المبادرات تجاه العمل غير المنظم

من المبادرات الحكومية أو شبه الحكومية التي سعت لخدمة القطاع، تجربة مراكز التدريب المتنقلة التي استخدمتها «مشاريع استقرار الشباب» بولاية الخرطوم التي قامت بتدريب أصحاب المشروعات غير الرسمية في مجالات صيانة السيارات والحداة والنجارة وأعمال الكهرباء، ومبادرة اتحاد العمال بولاية الخرطوم الذي تقدم بمشروع قانون لتنظيم النشاط الاقتصادي غير المنظم عبر الاتفاق مع سلطات ولاية الخرطوم على عدة إجراءات شملت إدخال العاملين في القطاع تحت مظلة التأمين الصحي والتأمين الاجتماعي. وأيضاً مبادرة الاتحاد العام للمرأة السودانية بتنظيم ١٠٠٠ امرأة من العاملات في بيع الشاي وعمل بطاقة لكل عاملة وإدخال العاملات ضمن نظام التأمين الصحي، إلا أن التجربة كسابقتها لم يكتب لها النجاح في رأينا بسبب الافتراض الضمني للمبادرة بتحويل المستفيدات إلى القطاع الرسمي. وأخيراً تجربة إدخال بائعات الشاي تحت مظلة التأمين الصحي بمدينة الفاشر بولاية شمال دارفور والتي حققت نجاحاً جزئياً لكنها لم تصمد إلا لعام واحد فقط (٢٠٠٥-٢٠٠٦). أما مبادرات المجتمع المدني فأهمها مبادرة شبكة صيحة (المبادرة

العمل غير المنظم في 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 فترات المسائية تباع الشاي والقهوة. «إنني أجمع ما أربح من مال حتى أشتري 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 ٢٠١٠

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 ويشكل 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 أرض 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 أجبر 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، خصوصاً في غرب السودان، في الهجرة إلى ولاية الخرطوم التي صارت تضم بحسب تعداد السكان للعام ٢٠٠٨ أكثر من ٥ ملايين نسمة ٣٥٪ منهم من المهاجرين من الداخل^١.

ثمة عوامل أخرى ساهمت في إنتاج ذلك الشرط، من ضمنها وصفات المؤسسات الدولية بتخفيض الإنفاق العام وانسحاب الدولة من دعم خدمات الصحة والتعليم وخصخصة ما كان مملوكاً للقطاع العام. فشهد القطاع الصناعي إغلاق العديد من المنشآت التي كانت تستوعب أعداداً كبيرة من العمالة - صناعة النسيج مثلاً - تحولوا إلى عاطلين عن العمل ليجدوا أنفسهم بدورهم ضمن العمالة غير المهيكلة^٢. وإن كان تراكم العائدات التي ولدها إنتاج النفط قد أدى إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي بمعدل سنوي قدره ٦٪، كانت معدلات الزروة في ٢٠٠٦-٢٠٠٧، فإن انفصال جنوب السودان في يوليو ٢٠١١ سيؤدي إلى خسارة السودان ٧٥٪ من إنتاجه النفطي، وما يقرب من ٥٥٪ من عائداته المالية، وحوالي ثلثي عائدات النقد الأجنبي. وفقاً لصندوق النقد الدولي تباطأ أيضاً نمو الناتج المحلي الإجمالي غير

النفطي وصولاً إلى ٤,٦٪ في ٢٠١٢، ومع نسبة عالية من الشباب^٣ وزيادة في معدلات الفقر تحول العمل غير المنظم إلى فرصة وحيدة أمام هؤلاء الذين دفعتهم ظروف الحرب والنزوح إلى 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 الاقتصاد غير الرسمي أو ما يسمى بالاقتصاد 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 اقتصاد الظل، السوق الأسود والاقتصاد السري حين يرتبط بأنشطة ذات طبيعة إجرامية. في هذا التقرير سنستخدم مصطلح غير المنظم استناداً إلى تعريف منظمة العمل الدولية تبادلياً مع مصطلح غير المهيكل في وصف القطاع والعمل. اعتمد هذا التقرير في المعلومات الإحصائية على نتائج تعداد السكان والمسكن الخامس (٢٠٠٨) والمسح القومي للأسرة (٢٠٠٩)، ومسح القوى العاملة (٢٠١١) وتقديرات الجهاز المركزي للإحصاء (١٢/٢٠١١) وتقرير التنمية البشرية في السودان للعام ٢٠١٢ الصادر عن وزارة الرعاية الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تحت عنوان «جغرافيا السلام» إضافة للدراسات والبحوث العلمية عن النازحين، الفقر والقطاع غير المنظم وتقارير المنظمات الطوعية العاملة مع الفاعلين في القطاع غير المنظم.

إضافة إلى الخلفية عن القطاع غير المنظم، تعريفه وتطوره وخصائصه، يقوم التقرير على أربعة محاور تشمل أولاً خلفية عن التركيب الديمغرافي للسكان. ويعرض الملامح العامة للاقتصاد السوداني وديناميات سوق العمل في السودان من حيث البطالة وحصص العمل غير المنظم في السوق. ويركز المحور الثاني على الأطر التشريعية والسياسات الحكومية تجاه العمل غير المنظم، فيما يعرض المحور الثالث لمناقشة تدخلات المجتمع المدني في مجال دعم/مناصرة العمالة غير المهيكلة. ويتعرض المحور الرابع والأخير لحالة بائعات الشاي في ولاية الخرطوم كحالة دراسية يحل من خلالها أوضاع المرأة في القطاع غير المنظم والتي اختيرت باعتبار أن مجموعات النساء هن الأكثر استضعافاً وهشاشة، إذ تزيد معدلات البطالة بين الإناث مرتين ونصف عن أقرانهم من الذكور، ما يجعلهن أكثر عرضة لأن يؤول الأمر بهن إلى العمل غير المهيكل.

١- اختيار النازحين للخرطوم ملاذاً أسبابه أنها تضم ٧٥٪ من المنشآت الصناعية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٢)، ٧٣٪ من سوق العمل (البشري، ١٩٩١)، أكثر من ٥٦٪ من المؤسسات الخدمية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٢)، وجود وتركز هيئات العون الإنساني والمنظمات الطوعية التي يعتمد عليها النازحون، إضافة بالطبع إلى السلطة السياسية العليا ومراكز اتخاذ القرار.
٢- وفقاً لمسح القوى العاملة في السودان للعام ٢٠١١، كان معدل البطالة الإجمالي ١٨,٥٪ للأشخاص ١٥ سنة فأكثر، ١١,٤٪ للرجال و٣٧٪ للنساء، بمعدل أعلى في المناطق الحضرية ٢٢,٨٪ عنه في المناطق الريفية ١٥,٣٪.
٣- سجل تعداد السكان ٢٠٠٨ أن أكثر من ٦٣٪ من سكان السودان أقل من ٢٥ سنة.

٢. القطاع غير المنظم: تأطير نظري:

الاستخدام الأصلي لمصطلح القطاع غير المنظم ارتبط بالنموذج الاقتصادي الذي طرحه وليم آرثر لوييس^٦ لوصف العمالة ووسائل تأمين المعيشة في الدول النامية، ووصف به العاملين خارج القطاع الصناعي الحديث باعتبارهم فاقدين للأمان الوظيفي والحماية الاجتماعية، ما يوحي بانعدام الخيارات أمامهم، لكن هناك حالات تم اللجوء فيها إلى هذا القطاع بهدف التهرب الضريبي أو لتجنب القوانين واللوائح، خصوصاً المتعلقة بأجور وحقوق العاملين، ولكنه قانوني في كل عناصره الأخرى.

على الرغم من أن الغالبية ربطت القطاع غير الرسمي بقلة الخيارات أو التوجه الإجرامي (أو اللاقانوني)، إلا أن بعض الاقتصاديين مثل الهولندي ساسكيا ساسين^٧ يرى أن القطاع غير المنظم «الحديث» هو نتاج ورافعة للرأسمالية المتقدمة والحاضر لمعظم الأنشطة الحضرية التي يقودها المهنيون المبدعون مثل الفنانين والمهندسين والمصممين ومنتجى البرمجيات. المهم أن منظمة العمل الدولية (٢٠٠٢) عرّفته بأنه لا يشمل الأنشطة الاقتصادية الإجرامية، أي على الرغم من أن القطاع غير قانوني، إلا أنه ينتج منتجات قانونية وهو جزء من اقتصاد السوق ينتج سلعاً وخدمات للتسويق والربح. وقد ركز إدغار فيجي (EDGAR FEIGE) على ضرورة التفريق بين غير الرسمي وغير القانوني^٨.

في العديد من الدول، خصوصاً الفقيرة، تدفع عوامل الضرائب الباهظة والتعقيدات البيروقراطية والفساد الإداري الكثيرين إلى القطاع غير المنظم. أي أن تضخم القطاع ناتج عن فشل الدولة في الوصول إلى 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 إلى القطاع غير المنظم لتعظيم عائداتهم وتقليل الضغوط عليهم بما في ذلك قوانين وإجراءات التسجيل.

أغلب الباحثين يرون أن عدم النظامية تنبع من انعدام الحافز للعمل في القطاع المنظم، وانعدام الفرص والقدرات والمؤهلات للانضمام إليه. ركز معظم الباحثين على عامل تجنب الضرائب كدافع أساسي للانضمام إلى القطاع غير المنظم^٩، أما البنك الدولي فيرجع الظاهرة إلى غياب المعلومات عن إجراءات التسجيل والخوف من العقوبات المرتبطة بعدم إعلان الدخل^٩، أما روش^{١٠} فيرى أن تضخم القطاع غير المنظم ناتج عن تقييد الحد الأدنى للأجور في القطاع الرسمي.

٢-١ مكونات القطاع:

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

٢-٢ أهمية القطاع:

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

وتتراوح نسبه مشاركة القطاع غير المنظم في الاقتصاد من 4-6% في الدول المتقدمة ويشمل 50-75% من الأعمال غير الزراعية في الدول النامية والفقيرة. في نيجيريا 98% من العمالة و99% من الأعمال الصغيرة داخل القطاع غير المنظم. وفي العادة يتوسع النشاط فيه مع الأزمات الاقتصادية وفي مراحل التحول الاقتصادي وفي معظم الأحيان يرتبط بارتفاع معدلات الفقر.

٢-٣ خصائص القطاع:

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 الدخل.
- 2- الاعتماد على الموارد المحلية.
- 3- ملكية الأسرة.
- 4- صغر حجم العمل.
- 5- الاعتماد على العمالة المكثفة والبساطة التكنولوجية.
- 6- المهارات المكتسبة خارج القطاع الرسمي.
- 7- عدم الخضوع للتنظيم ولتنافس السوق.

6- JONATAN HABIB ENGQVIST AND MARIA LANTZ, ED. (2009). DHARAVI: DOCUMENTING INFORMALITIES. DELHI: ACADEMIC FOUNDATION
7- FEIGE, EDGAR L. (1990). "DEFINING AND ESTIMATING UNDERGROUND AND INFORMAL ECONOMIES: THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS APPROACH". WORLD DEVELOPMENT VOL. 18, NO. 7.
8- M. AND YOUNG, 1995, AOAZYA AND RIGOLINI, 2006, AZUMA AND GROSSMAN 2008
9- WORLD BANK, 2009
10- RAUCH, 1991

٤- وفقاً للمسح القومي لميزانية الأسرة في السودان لسنة ٢٠٠٩ يعيش حوالي ٤٦,٦ ٪ من سكان السودان تحت خط الفقر. وهي النسبة التي قد ترتفع إلى ٦٢,٧٪ في المناطق الأكثر فقراً في السودان.
5- LEWIS, WILLIAM (1955), THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH, LONDON, ALLEN AND UNWIN 2-1 مكونات القطاع:
2-1 مكونات القطاع:

منذ ذلك الحين ظهرت عدة تعريفات للقطاع غير المنظم من منظمة العمل الدولية نفسها، ففي العام ١٩٩٩ اقترح مؤتمر المنظمة تقسيم القوى العاملة في القطاع غير الرسمي إلى ثلاث فئات: (أ) مالك ومخدم للأعمال الصغيرة التي توظف قليلاً من الأفراد مدفوعي الأجر، (ب) العاملون لحسابهم الخاص: شخص واحد يقوم بالعمل لنفسه وربما بمساعدة عاملين بلا أجر، في الغالب من أفراد الأسرة، أو متدربين، و(ج) عمال معتمدين على صاحب عمل (بأجر أو بدون أجر) ويشمل ذلك أفراد الأسر والمتدربين والعمال المتعاقدين والعاملين بالأنشطة المنزلية^{١١}، (لكن يصعب القياس بسبب تداخل المجموعات). منظمة «التمويل للمنظمات غير الحكومية»^{١٢} تصف القطاع بأنه:

١- سهل الدخول.

٢- لا توجد فيه قوانين أو اتفاقات مكتوبة.

٣- يقوم على التفاهم الشفاهي.

٤- لا يوجد فيه أجر ثابت أو ساعات عمل محددة، وفي الغالب يعتمد على الدخول اليومية.

٥- معظم الأنشطة صغيرة الحجم.

٦- متنوع في حجم رأس المال والتكنولوجيا المستخدمة ومستوى العائدات.

في الغالب البيئة مزدحمة وغير صحية.

٧- ضعف معرفة العاملين بالحقوق ومشروعات الحماية الاجتماعية. والعاملون في القطاع عادةً يفشلون في العمل معاً كاتحاد لمواجهة مشاكلهم ولا يرون ضرورة لتأمين أنفسهم.

أما العامل في القطاع فتحدد صفاته بأنه ليس لديه عقد مع

المستخدم، ليس له ظروف عمل ثابتة، أجره غير منتظم وغير متساو، ليس لديه مجال للتعبير عن مآله، ليس لديه ساعات عدد محددة، ليس لديه غطاء من أي نوع حماية اجتماعية، وأن معلوماته ضعيفة عن كيفية حماية نفسه اقتصادياً واجتماعياً.

بشكل عام، هناك شبه إجماع على أن سلبات العمل في القطاع تشمل عدم الحماية في حال عدم دفع الأجر، العمل الإضافي الإلزامي أو طول ساعات العمل، الفصل والإيقاف من 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، ويؤم القطاع النساء والمهاجرون والمجموعات المهمشة الأخرى والذين يفتقرون إلي الفرص الأخرى ولا تتوفر لهم خيارات إلا الأعمال قليلة العائد في القطاع غير المنظم.

٤-٢ القطاع غير المنظم في إفريقيا:

جاء في تقرير بنك التنمية الإفريقي (مارس ٢٠١٢) أن العديد من الدول الإفريقية شهدت نمواً كبيراً في الآونة الأخيرة، ولكن لم يفض ذلك إلى خلق وظائف لائقة، فظلت معدلات البطالة مرتفعة خصوصاً وسط الشباب، ولم يُعَرِّ الاهتمام الكافي للقطاع غير الرسمي ومساهمته في التحول الاقتصادي وتوفير فرص العمل، على الرغم

من أن القطاع غير المنظم يسهم بحوالي ٥٥% من الناتج المحلي القومي لدول إفريقيا جنوب الصحراء وحوالي ٨٠% من القوى العاملة، و٩٠ من كل ١٠٠ أسواق ريفية وحضرية تشتمل على وظائف غير رسمية معظم شاغليها من النساء والشباب. وتضخم القطاع ناتج عن الفرص التي يوفرها للمجموعات الهشة. وعلى الرغم من توفير القطاع الدخل للعديد من الأسر، لكنه لا يوفر أماناً كاملاً 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.

٢-٥ العوامل وراء تضخم القطاع غير المنظم في إفريقيا:

على حد قول بنك التنمية الإفريقي، فإن الدول متوسطة الدخل تتميز بقطاع غير رسمي صغير، ولكن فيها معدلات بطالة أعلى من الدول الأفقر. وأن سبب استثمار أصحاب العمل من خلال القنوات غير الرسمية هو سعي لتقليل التكاليف المرتبطة بالأجور وفوائد التقاعد والفوائد الاجتماعية الأخرى.

بشكل عام وبعيداً من موضوع الفقر والأوضاع الاجتماعية، فإن نمو القطاع يرتبط بنوع من البيئة التي تتميز بالضعف في ثلاثة مجالات مؤسسية: الضرائب، اللوائح والقوانين وحقوق الملكية الفردية. والعوامل الثلاثة تشكل عائقاً أساسياً للتحول من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي المنظم. بالإضافة إلى عوامل صعوبة الحصول على التمويل وضعف المهارات والتدريب، وفوق كل ذلك فإن القطاع في معظم الدول الإفريقية ليس ضمن الأجندة التنموية للدول أو أجندة شركائهم الممولين أو المانحين.

٢-٦ تطوير وترقية القطاع في إفريقيا^{١٣}

إن تنظيم القطاع والاعتراف بدوره كمنشط مربح، قد يسهم في التنمية الاقتصادية، وذلك قد يؤدي أيضاً إلى رفع قدرات العاملين في القطاع لتغطية احتياجاتهم الأساسية من خلال زيادة الدخل وتقوية وضعيتهم القانونية. ويمكن أن يتم هذا من خلال توعية الحكومات وزيادة فرص الحصول على التمويل وتوفير المعلومات للعاملين في القطاع.

١- رفع وعي السلطات: ضرورة اعتراف متخذي القرار ورسمي السياسات بدور القطاع في الاقتصاد وعدم حصر مفهومه في ربطه فقط بالنشاط الإجرامي أو غير القانوني أو التهرب الضريبي. ومن الضرورة وضع استراتيجيات وسياسات لتحويل القطاع إلى قطاع منظم. ولتحقيق ذلك لا بد من توفر إطار تنظيمي وقانوني فعال، نظام حكم راشد، تقديم خدمات حكومية أفضل، تسهيل الوصول إلى التمويل، توفير التكنولوجيا والبنية التحتية، وتحسين بيئة إدارة الأعمال (BUSINESS): إضافة إلى التزام الداعمين والمانحين بدعم عملية تحويل القطاع إلى القطاع المنظم من خلال تطوير نظام الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع ودعم الأعمال الصغيرة والمتوسطة والتي تشكل غالبية الأعمال في إفريقيا. كما يجب أيضاً أن يستوعب

العدد الكلي للسكان)، حسب تقديرات الأمم المتحدة ولجنة اللاجئين الأمريكية¹¹. استقر معظم هؤلاء المهاجرين والنازحين في الغالب على أطراف المدن وامتدوا أنشطتهم الاقتصادية لا تتطلب مهارات عالية، بعد أن فقدوا نمط حياتهم الريفي ولم يعوضوه بنمط حياة حضري في المدينة، ما أسهم في تريفيد العديد من المدن، بما في ذلك ولاية الخرطوم التي استقطبت وحدها حوالي ٤٩٪ منهم، ما جعلها تضم حوالي ١٣,٥٪ من سكان السودان^{1٢}.

٣-٢ التنمية البشرية:

صنّف تقرير برنامج الأمم المتحدة ٢٠١١ الإنساني السودان في المركز ١٦٩ من أصل ١٨٧ دولة غطاها التقرير. حل السودان في المركز الأخير في الدول العربية «المركز ٢٦» خلف اليمن وجيبوتي اللتين جاءتا ١٥٤ و١٦٥ على التوالي ويتأخر ١٤٪ عند معدل التنمية البشرية في دول إفريقيا جنوب الصحراء^{1٣}. فيما ركزت الحكومة السودانية على مسار الإصلاحات الاقتصادية وإعادة الهيكلة لم يخصص سوى القليل من الموارد لخطط التنمية الواسعة، وحتى هذه الموارد لم يخصص منها ما يكفي للتنمية البشرية^{1٤}.

تظهر الإحصاءات تبايناً واسعاً في التنمية البشرية على مستوى أقاليم السودان ولولاياتها. فهناك فوارق كبيرة بين الأقاليم والولايات على صعيد أعلى وأدنى مستويات التنمية البشرية، من الإحصاءات نجد أن إقليم الخرطوم يستأثر بأعلى مستويات مؤشر التنمية البشرية مقارنة بكل الأقاليم الأخرى، وأن إقليم دارفور تميز بمستوى منخفض من التنمية البشرية. ونجد التباين أيضاً بين المناطق الحضرية والريفية داخل كل إقليم، ما أسهم بشكل مباشر في زيادة معدلات الهجرة من الريف للمدن، مضعفةً الطاقة الإنتاجية في الأرياف لتعمق من الفقر الريفي ولزيادة الفقر الحضري قبل أن تتحول حالة اللاتوازن هذه في الأخير إلى سبب إضافي من أسباب النزاعات في السودان.

صانعو السياسات التنوع الكبير داخل القطاع في نوع وحجم الأنشطة وبالتالي تحديد اللوائح والإجراءات لكل نوع.

٢- 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 وأصحاب الأعمال للتوجه إلى القطاع الرسمي، وهذا بدوره يتطلب رفع الوعي وسط المصارف التجارية التقليدية عن إمكانيات القطاع.

٣- تحسين فرص الحصول على المعلومات: بسبب تجاهل القطاع لم تتوفر لمتخذي القرار المعلومات عنه، فتغيب أنشطته عن الإحصاءات الرسمية. ولهذا لا تحسب أو تحلل مساهمته في الاقتصاد. وتشمل المعلومات المطلوبة خصائص الفاعلين في القطاع وحجم الضرائب، الأثر على العمالة، ظروف العمل وإنتاجية أعمال القطاع المختلفة^{1٥}.

٣. السياق العام:

٣-١ التركيب الديمغرافي:

وفقاً لتعداد ٢٠٠٨ يبلغ عدد سكان السودان ٣٠,٩ مليون نسمة بزيادة قدرها ٢١٪ عن تعداد ١٩٩٢ وثلاثة أضعاف العدد في ١٩٥٦ عند الاستقلال حين بلغ العدد الكلي ١٠,٣ ملايين نسمة. وعلى أساس معدل نمو سنوي ٢,٨٪ يقدر الجهاز المركزي للإحصاء أن العدد سيصل إلى نحو ٤٢ مليون نسمة في ٢٠١٨ تاريخ إجراء التعداد التالي. خلال الفترة ١٩٥٦-٢٠٠٨ حدثت تغيرات ديمغرافية كبيرة، ليس فقط على مستوى العدد، بل أيضاً على مستوى أنماط العيش المختلفة بين حضر وريف ورحل وفي وسائل كسب العيش والمهن. فازداد من يعيشون في مناطق حضرية من ٨٪ العام ١٩٥٦ إلى ٣٣,٢٪ في ٢٠٠٨ بسبب زيادة معدلات الهجرة من الريف إلى المدينة، وفي المقابل تناقصت نسبة سكان الريف من ٧٨٪ إلى ٦٠٪ في الفترة نفسها وانخفضت نسبة الرحل من حوالي ١٣٪ إلى ٧,١٪ في الفترة نفسها وبمعدل ٤٠٪ عن أعدادهم في ١٩٨٣.

ارتبط التحول في أنماط المعيشة والارتفاع في نسبة الحضر منذ الاستقلال وحتى أواخر السبعينات من القرن الماضي، بنمط التنمية غير المتوازن. وتركز المشروعات والخدمات في الوسط النيلي من البلاد. يشير تعداد السكان ٢٠٠٨ إلى أن حجم الهجرة في ازدياد مطرد منذ العام ١٩٧٣ حين بلغ عدد المهاجرين ٠,٧ مليون مهاجر ثم ارتفع العدد العام ١٩٨٣ إلى ١,٣ مليون ثم ظل العدد في تنامي واضح حتى بلغ ٣,٧ ملايين في ٢٠٠٨^{1٥}.

مع بداية الثمانينيات، تسارعت حركة السكان وأخذت شكل موجات نزوح واسعة، خصوصاً بعد موجات جفاف الساحل والمجاعة (١٩٨٣-١٩٨٤) التي أدت إلى انهيار نظام الإنتاج التقليدي في غرب وشرق البلاد، ثم كان اندلاع الحروب الأهلية بدءاً بجنوب السودان وامتدادها إلى جبال النوبة والنيل الأزرق، وأخيراً اندلاع النزاع في دارفور. وبحلول العام ٢٠٠٤ بلغ العدد الكلي للنازحين ٥,٥ ملايين (أي أكثر من ٢٠٪ من

11- <http://inweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf>

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

13- Neube, 2013, Recognizing Africa's Informal Sector, African Development Bank

١٤- نفس المصدر السابق

١٥- راجع حسن أحمد عبد العاطي، (محرراً)، سكان السودان وتحديات المستقبل، المجلس القومي للسكان، الخرطوم، ٢٠١٣، ص ١١٣

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

١٧- حسب تقرير منظمة العمل الدولية معظم هؤلاء النازحين والمهاجرين هم بالأساس من العمال ذوي المهارات المتدنية، وترتبط مهاراتهم بالأنشطة الريفية مثل الزراعة والرعي. وعند الانتقال إلى المناطق الحضرية، فإنهم يميلون إلى إقامة "مُشآت الكفاف" مثل الإنتاج المنزلي غير الرسمي، وتشمل الأنشطة بيع الأغذية والمشروبات في الشوارع والنقل (الكاروهات)، غسل السيارات، وغيرها. ومن أمثلة الأعمال التي تتطلب المزيد من المهارات الحياكة، وقص الشعر، للنساء الحناء وصناعة وبيع العطور التقليدية، البخور، والنساء المهاجرات يمثلن القطاع الأكبر من الفقراء النشطين اقتصادياً وقد يكون الوضع مختلفاً في المجتمعات الريفية حيث تنقسم معظم الأنشطة غير المنظمة بأنها أنشطة منزلية. ولا يقتصر التحدي للمهاجرين فقط على اكتساب المهارات الكافية للتكيف مع الطابع الحضري، ولكن أيضاً في الوصول إلى نظم الضمان الاجتماعي غير الرسمي الذي كانت تقدمه أسرهم في المناطق الريفية. راجع: منظمة العمل الدولية، خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان، ص ٦٩ - ٧٠.

١٨- انظر ملحق ١ لبعض المؤشرات الديمغرافية والاجتماعية
١٩- بدأت الحكومة منذ العام ١٩٨٩ برنامج إعادة الهيكلة وبدلاً من التنفيذ في فبراير ١٩٩٢ شملت عناصر هذا البرنامج الأساسية تحرير الواردات وأسعار صرف العملات الأجنبية والتشخيص المالي وخصخصة المؤسسات العامة.

جدول ١: مؤشرات التنمية البشرية حسب

المنطقة ٢٠٠٨

الإقليم	معدل محو أمية الكبار	معدل التعليم الأساسي	معدل التعليم الثانوي	معدل الحياة المتوقعة عند الميلاد	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	معدل مؤشر طول عمر الفرد	مؤشر الدخل البشري	مؤشر التنمية البشرية
الشمال	76.0	67.2	38.2	61.5	2628	0.608	0.546	0.612
الشرقي	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
الأيست	70.0	74.9	63.7	60.5	2428	0.592	0.533	0.607
كربفان	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 ٢٠١٢

٣-٣ التعليم:

بناء على إحصاء ٢٠٠٨، فإن معدل معرفة القراءة والكتابة لسكان السودان ممن تجاوزوا الست سنوات ٥٧,٢٪، للذكور ٦٣,٣٪ و ٥١٪ للإناث. كذلك سُجلت فروق كبيرة عن المناطق الريفية والحضرية، فالمعدل كان أعلى في المناطق الحضرية (٨٦,٩٪) مقارنة بالريف (٦٢,٥٪) وبين الجنسين تتسع الفجوة حيث إن للإناث في الخرطوم مثلاً فرصة لتعلم القراءة والكتابة أكبر بنسبة ٤ أضعاف مقارنة بالنساء في دارفور وشرق السودان.

وعلى الرغم من أن التحاق الأطفال بالمدارس في جميع القطاعات قد اتسع منذ العام ٢٠٠٠، إلا أن عدد الذين لم يذهبوا إلى المدرسة مطلقاً مرتفع جداً، إذ إن واحداً من كل ستة من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٠-١٧ سنة والبالغ عددهم أكثر من ٦ ملايين، لم يذهبوا مطلقاً إلى المدرسة، وتمثل الفتيات ٦٢٪ من هؤلاء، وأن ٨٤٪ منهم من المناطق الريفية. كذلك ظل التسرب من التعليم الأساسي مرتفعاً، ويقدر بنحو ٧٪ لكل فصل دراسي. ويساهم الخلل في التعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى بشكل كبير في زيادة تدفق الهجرة من الريف إلى الحضر حيث يميل تاركو الدراسة في وقت مبكر إلى العمل في المناطق الحضرية في القطاع غير المهيكل.

ربط تقرير التنمية البشرية الوطني (٢٠١٢) بين النزاعات والفقر وتراجع فرص التعليم واللامساواة في الفرص على أساس أن التعليم بالنسبة للأسر الفقيرة في مناطق النزاعات غالباً ما يعني خسارة في الممتلكات والدخل. ومع قلة الموارد قد لا يكون هناك خيار سوى سحب الأطفال من المدرسة. وفي حال الفتيات تضاف إلى تأثير الفقر المخاوف الأمنية الأسرية من العنف الجنسي كمبرر للإبقاء على الفتيات خارج المدرسة.

٣-٤ الواقع الاقتصادي:

سيطر على النمو الاقتصادي خلال العقد ١٩٩٩-٢٠١٠ تراكم لعائدات كبيرة ولدها وحافظ على استمراريته إنتاج النفط. نما النشاط الاقتصادي الذي يقاس بالناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الفترة

ذاتها بمعدل سنوي قدره ٦٪، ليرتفع الناتج القومي الإجمالي من ١٥ بليون دولار في ١٩٩٩ إلى ٥٣ بليون دولار في ٢٠٠٨ مع تحقيق معدلات ذروة في العام ٢٠٠٧ بمعدل نمو بلغ ١٥٪.

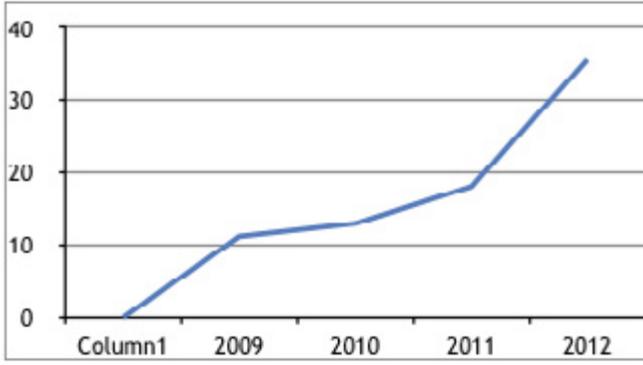
جدول ٢: الناتج المحلي الإجمالي ٢٠٠٨ - ٢٠١٢

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

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، السودان في أرقام

خلال تلك الفترة تحولت بنية الاقتصاد السوداني إلى اقتصاد ريعي يعتمد أساساً على عائدات البترول، متحولاً من اقتصاد كان يعتمد بشكل رئيسي على الصادرات الزراعية إلى اعتماد كامل تقريباً على صادرات البترول. وكان أحد تجليات تطور قطاع البترول، نمو الصناعات البترولية ومساهمتها في الناتج القومي التي ارتفعت من حوالى ٩٪ في التسعينيات إلى حوالى ٢١٪ في الفترة من ٢٠٠٤-٢٠٠٧، كما ارتفعت مساهمة قطاع الخدمات في الناتج القومي، فقد تضخم قطاع البناء خصوصاً ونما بمعدل ١٥٪ سنوياً منذ ١٩٩٩ وحتى ٢٠٠٨ كما انتعشت أيضاً قطاعات الاتصالات، الفنادق والمطاعم خصوصاً في العاصمة الخرطوم ليسهم القطاع بحوالى ٢٠٪ من إجمالي الناتج القومي. مع ارتفاع مساهمة البترول السوداني لأكثر من ٩٥٪ من الصادرات وحوالى ٥٠٪ من عائدات الحكومة تحول الاقتصاد إلى اقتصاد معتمد حصرياً على منتج وحيد، ما أبقاه اقتصاداً هشاً أمام الصدمات الاقتصادية العالمية، وهي الهشاشة التي ستضخ مع انفصال جنوب السودان. فمع انفصال الجنوب بات واضحاً إنتاج السودان لمسار غير مستدام للنمو في ظل اقتصاد موجه نحو الاستهلاك والواردات بدلاً من الإنتاج والصادرات، لقد تأكل جزء كبير من ثروة البلاد من دون التمكن من تحويل احتياطات النفط إلى استثمارات عامة في رأس المال البشري والاجتماعي والبنى التحتية. ونتيجة لهذه الصدمة الدائمة، خسر السودان ٧٥٪ تقريباً من إنتاجه من النفط، وما يقرب من ٥٥٪ من عائداته المالية، وحوالى ثلثي عائدات النقد الأجنبي. وفقاً لصندوق النقد الدولي تباطأ أيضاً نمو الإنتاج المحلي الإجمالي الحقيقي، ما يعكس انخفاض واسع النطاق في النشاط الاقتصادي وهو التراجع الذي يحصل بالتوازي مع ارتفاع معدل النمو السكاني في السودان مع نسبة عالية من الشباب في سن العمل في وقت يشهد تراجع خلق فرص العمل. بعد انفصال جنوب السودان في ٢٠١١ وفقدان أكثر من ٨٠٪ من عائدات البترول، أصبح قطاع الذهب في العام ٢٠١٢ أهم مصدر للصادرات في السودان، ليصعد بحلول ذلك العام إلى أكثر من ٤٠٪ من الصادرات ومن المتوقع على المدى المتوسط أن يسهم بنمو ثلث إجمالي الصادرات.

شكل ٢: معدلات التضخم للأعوام ٢٠١٢-٢٠٠٩



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، السودان في أرقام ٢٠١٣

وفقاً للمسح القومي لميزانية الأسرة لسنة ٢٠٠٩ يعيش حوالي ٤٦,٦٪ من سكان السودان تحت خط الفقر، وتتباين النسب بشكل كبير بين الولايات، إذ يبلغ أدنى معدل ٢٦٪ في الخرطوم وترتفع إلى ٦٢,٧٪ في ولاية دارفور. وتشير البيانات المتعلقة بالفقر أن فئات السكان التي تواجه مخاطر الفقر بشكل أكبر هم العاطلون عن العمل والأقل تعليماً، والأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية ويعملون في القطاع الزراعي لحسابهم الخاص.^{٢١}

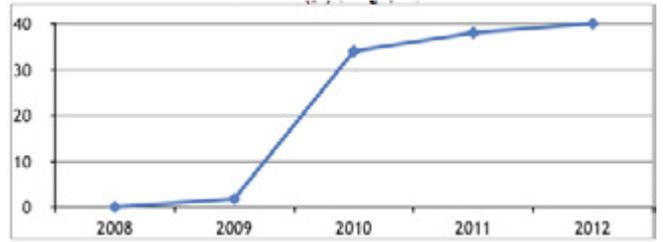
جدول ٤: معدلات الفقر في السودان حسب

الإقليم	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
الشرقي	46.3	17.1	9.0
الأوسط	45.4	13.8	6.1
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 ٢٠٠٩

٢١- تبين العديد من المؤشرات ارتفاع نسبة الفقر والظروف الاجتماعية والاقتصادية الصعبة في السودان. وفقاً للتقارير الأخيرة للصندوق الدولي للتنمية الزراعية، انخفض الفقر المدقع من حوالي ٨٥ في المائة في التسعينيات إلى حوالي ٦٠ في المائة في العام ٢٠٠٩، 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 ٢٠٠٧ و٢٠٠٩). يقدر الصندوق أنه في العام ٢٠٠٧ 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. ووفقاً لتقرير الصندوق فقد ارتفع متوسط دخل الفرد من ٣٤٠ دولاراً أمريكياً في العام ٢٠٠١ إلى ٨٠٠ دولار أمريكي في العام ٢٠٠٦ مع تباين إقليمي شديد الحدة.

شكل ١: إنتاج الذهب (طن) ٢٠١٢ - ٢٠٠٨



هذا الاستبدال لصادرات الذهب مقابل صادرات النفط، لم يؤثر حتى الآن بشكل كبير على الميزان التجاري والذي سجل عجزاً قدره ٣٧٠ مليوناً في العام ٢٠١١. ومن المتوقع أن يظل سلبياً حتى عام ٢٠١٨، وبلغ العجز المالي ذروته في العام ٢٠١٢ بنسبة ٣,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي وذلك إلى حد كبير بسبب التراجع الكبير في عائدات النفط. كما أن هناك مخاوف بيئية متزايدة حول الأنشطة البدائية غير الرسمية لاستخراج الذهب، فهناك حالياً مجموعتان من أعمال مناجم الذهب: الأولى تتكون من الشركات الكبرى العاملة في تعدين الذهب، والثانية تشمل الآلاف من صغار العاملين المعدنين فيما يسمى بالتعدين العشوائي. وتشير تقديرات العام ٢٠١٢ إلى أن أكثر من ٢٠٠ ألف عامل يشاركون في هذه الأنشطة، وهم يعيشون في مجتمعات تفتقر إلى أبسط المرافق الأساسية.^{٢٢}

بدأ معدل التضخم في الارتفاع في العام ٢٠١١ (انفصال جنوب السودان) إلى ٢٠٪ بعد أن كان قد انخفض من ١٠٠٪ في العام ١٩٩٦ (عند اكتشاف وبدء تصدير البترول) إلى أقل من ٢٠٪ في عام ١٩٩٨، وبلغ المتوسط أقل من ١٠٪ طوال السنوات ٢٠٠٠-٢٠١٠ وبلغ ٤٤٪ في نهاية العام ٢٠١٢، وذلك بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية وانخفاض قيمة الجنيه السوداني.

جدول ٣: قيمة الواردات والصادرات بملايين الجنيهات السودانية

العام	الواردات	الصادرات	الميزان التجاري
2008	25931	24612	-1247
2009	19064	17136	-1803
2010	28311	26822	-1445
2011	25768	23937	-1795
2012	25183	10862	-13957

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، السودان في أرقام ٢٠١٣

٢٠- راجع منظمة العمل الدولية، خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان حتى ٢٠١٥

الأعلى في جميع الفئات العمرية متراوحة بين ٣٣٪ في الفئة العمرية ١٥-٢٤ سنة و١٤٪ في الفئة العمرية ٤٥-٥٤. هذا وقد بلغت نسبة غير النشطين اقتصادياً ٥٠٪ من السكان ١٥ سنة فأكثر ٢٦٪ ذكور و٧٤٪ إناث). أما توزيع القوى العاملة فإن ٤١٪ يعملون بأجر، ٣٤٪ يعملون لحسابهم، ١١٪ في العمل الأسري بدون أجر، عمل أسري بأجر ٦٪ وصاحب عمل ١٪ و٨٪ غير محدد^{٢٤}. ويلاحظ أن هذه النسب والأرقام تختلف قليلاً عما جاء في نتائج إحصاء ٢٠٠٨، (جدول ٥ وجدول ٦).

جدول ٥: توزيع العاملين ومن سبق لهم العمل حسب وضعية العمل (٢٠٠٨)

العدد الكلي	عامل باجر	مخدوم - صاحب عمل	يعمل لحسابه	عمل اسري بدون اجر	عمل لاخرين بدون اجر	غير محدد
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
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 عبد السلام ٢٠١٠

كما هو مبين في جدول ٦ أدناه فإن غالبية القوى العاملة تنشط في مجال الزراعة (٣٦٪)، المهن الأولية (٢٢٪)، في مجال الخدمات والمبيعات (١١٪) والصناعات اليدوية (٨٪) وهذه النسب تعكس طبيعة اقتصاد غالبية سكان السودان القائم على الزراعة، كما تشير إلى تنامي القطاع غير المنظم من النسب المرتفعة للمهن الأولية والصناعات التقليدية (٣٠٪).

جدول ٦: توزيع القوى العاملة حسب المهارات

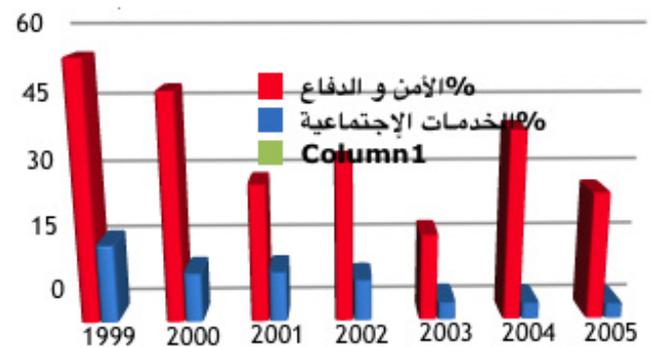
العام	الواردات	الصادرات	الميزان التجاري
2008	25931	24612	-1247
2009	19064	17136	-1803
2010	28311	26822	-1445
2011	25768	23937	-1795
2012	25183	10862	-13957

المصدر: عبد السلام مصطفى عبد السلام ٢٠١٠

يرجع مسح ٢٠٠٩ الأسباب الجذرية لانتشار الفقر إلى الحروب الأهلية والنزاعات ونمط التنمية اللامتوازن بين الريف والحضر وبين الأقاليم المختلفة، إضافة إلى غياب سياسات متماسكة لخفض حدة الفقر وغياب البرامج التي تسعى إلى تنويع للاقتصاد وردم الهوة التنموية بين الأقاليم. أما العوامل الأخرى التي لا تذكرها التقارير الرسمية، فيأتي في مقدمتها الفساد وغياب الشفافية والمحاسبة^{٢٥} وتركيز الإنفاق الحكومي على قطاعات الأمن والدفاع (شكل ٣).

يؤشر التوزيع الجغرافي للفقر من حيث النسبة والحدة إلى ارتباطه بمناطق النزاعات والمناطق الرعوية ونزوح السكان. وللمفارقة فإنه يرتبط أيضاً بمناطق إنتاج الموارد الطبيعية (البتترول والذهب) فيما يشبه (لعنة الموارد) بالسودان، ويبدو أن النمو في السودان مازال مستمراً في الاعتماد بشكل كبير على إنتاج السلع الأولية وتصديرها، حيث يعد الذهب كما كان البترول نموذجاً لذلك. هذا الضعف الهيكلي منع العديد من البلدان، الإفريقية خصوصاً، من تحويل النمو إلى فرص عمل وتنمية اجتماعية أسرع. ولأن السودان تصدّر السلع والمواد من دون تحويلها، والتي قد تزيد الثروة على المدى القصير ولكنها تتسبب أيضاً في الإضرار بالسواد الأعظم من السكان خصوصاً الفئات الفقيرة، فعندما تقوم البلدان باستيراد المنتجات ذات القيمة المضافة الأعلى، تضرب الفقراء آثار العملية التضخمية الناتجة عن ذلك خصوصاً العاملين من ذوي الدخل المحدود، إذ تظل الأجور إلى حد كبير من دون تغيير، كما تؤثر تلك السياسات سلباً على تطوير قاعدة الإنتاج المحلي. وهذا يؤكد ما ذهبت إليه سامية النقر وآخرون بأن السودان يقدم دليلاً إضافياً على أن نمو للاقتصادات القائمة على امتصاص الفوائض الناتجة عن الربح لا تذهب عائداً إلى فائدة غالبية السكان^{٢٦}.

شكل ٣: الإنفاق الحكومي ١٩٩٩-٢٠٠٥



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء ٢٠٠٩ التقرير السنوي

٣-٥ معدلات التشغيل والبطالة:

تشير نتائج مسح الأسر القومي (٢٠٠٩) إلى أن معدلات النشاط الاقتصادي بلغت ٤٨٪، ٧٣٪ للذكور و٢٣٪ للإناث، وأن تفوق نسبة الذكور سجلت في جميع الفئات العمرية. وبلغت نسبة النساء حدها الأعلى (٢٩٪) في الفئة العمرية ٣٥-٤٤ سنة وأدناها (١٤٪) في الفئة العمرية ٦٥ فأكثر، وأن الفئة الأصغر (١٥-٢٤ سنة) سجلت أدنى معدلات المشاركة للجنسين (٣٠٪). كذلك كانت نسبة البطالة بين النساء

22- 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

٢٣- نفس المصدر، ص ٦٣
24- Sudan Central Bureau of Statistics, Sudan National Baseline Household Survey 2009, North Sudan - Tabulation Report, pp 18-20

الحضرية، وينمو بمعدل 7% سنوياً. كما نوه التقرير إلى أن 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 إلى بعض الورش الإنتاجية والتي تقترب من المؤسسات الصغيرة المنتمية إلى النشاط الرسمي.

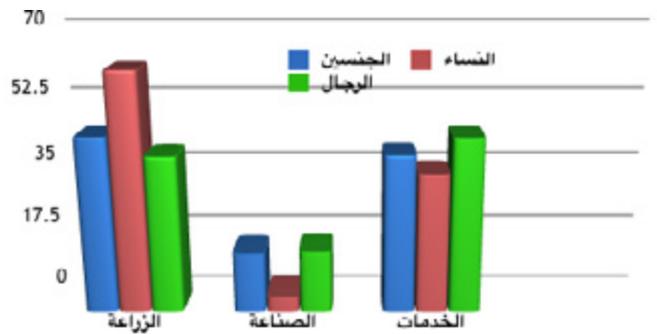
وعن ملامح القطاع آنذاك، أشار تقرير بعثة العمل الدولية (1976) إلى أن مساهمة المرأة ضعيفة في القطاع وأن سن العمل يتراوح بين 30-35 سنة وأن ساعات العمل تصل إلى عشر ساعات في المتوسط يومياً خلال أسبوع عمل يتكون من ستة أيام وأن الدخل في النشاط غير المنظم يعد عموماً أعلى من مدخول الأعمال الزراعية أو حتى من دخول المستوى الأوسط من مستخدمي الدولة. أوضح التقرير أن القطاع غير المنظم يتكون من أربع فئات: (أ) الباعة المتجولون، (ب) باعة الأطعمة والمشروبات والذين يعرضون سلعهم على قارعة الطريق، (ج) أصحاب الطباقي 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 والتي يديرها منتجون صغار يعملون لحسابهم الخاص وبرأسمال صغير وتقنية ذات مستوى منخفض ومهارة محدودة جداً وليس لها منافذ على الأسواق المنظمة ومؤسسات الإئتمان والتدريب، وغالباً ما تكون خارج الحماية الاجتماعية وتشريعات العمل"²⁷

ظل حجم العمل غير المهيكل ومساهمته، يعانين من عدم وجود بيانات إحصائية دقيقة، وحتى مسح القوى العاملة لا يسمح باستخلاص أرقام دقيقة حول أعداد العاملين في القطاع، لكن هناك بعض التقديرات مثل تقرير منظمة العمل الدولية (2014) الذي قدر أن حوالي 65% من العمالة في الفترة العمرية 25-54 سنة منخرطة في القطاع غير المنظم، وأن واحداً من أصل كل خمسة أشخاص من العمالة غير المهيكلة هو/هي من الشباب بين 15-24 عاماً. أما تقرير التوقعات الاقتصادية الإفريقية (2013) الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فقد أفاد بأن ما يقدر بنسبة 60% من قوة العمل في السودان تعمل في القطاع غير الرسمي، كما أشار إلى تزايد نسبة مشاركة المرأة بشكل كبير في أنشطة القطاع غير الرسمي، خصوصاً ضمن مشروعات الكفاف أو الأنشطة الصغيرة غير المسجلة وبشكل خاص ضمن أنشطة بيع المشروبات والأغذية، حيث قدرت بعض التقارير النسبة المئوية.

لقد كان معدل المشاركة في النشاط الاقتصادي 26% في 2008 مقارنة بـ 30% في 1993. هذا التناقص ربما كان سبب الاختلاف في تحديد الناشطين اقتصادياً بين التعدادين، مع استبعاد الفئات العمرية من 14 سنة سيكون نسبة الناشطين اقتصادياً هي 37%²⁸. تزايدت قوة العمل من 4,0 ملايين في 1983 إلى 1,0 ملايين في 1993 إلى 8 ملايين في 2008 على الرغم من أن معدل زيادة قوة العمل قد تناقص من 3,9% في الفترة 1983-1993 إلى حوالي 1,3% في الفترة 1993-2008 وتناقص معدل نمو التشغيل من 3% إلى 0,9% خلال الفترة ذاتها. نسبة السكان المشاركة في العمل بلغت 21,6% معدل الإعالة 78,4 ما يعني أن كل شخص عامل يعول 3,6 أشخاص.

شكل 4: توزيع العمالة حسب القطاع والنوع الاجتماعي



المصدر: مسح قوة العمل 2011 وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل

قدر تعداد 2008 نسبة البطالة بـ 10,9% وهي تمثل ضعف النسبة في عام 1983 (8%) و 11% في العام 1993 ويشير تقدير مسح القوى العاملة لنسبة 18,8% للعام 2011 حيث بلغت أعداد العاطلين عن العمل 1,750,000 ويتراوح المعدل بين 13,7% للذكور و 32% للإناث، وبين 23,1% للحضر و 16,6% في الريف. ولا بد من التنويه إلى الفرق الكبير بين معدلات البطالة بين فئات الشباب من الإناث حيث تبلغ 74% في الحضر مقارنةً بـ 36% في الريف.

4. العمالة في القطاع غير المنظم:

وردت الإشارة لأول مرة إلى العمل غير المنظم في السودان في تقرير بعثة العمل الدولية الذي أصدرته العام 1976 تحت عنوان «النمو، الاستخدام والعدالة: الاستراتيجية الشاملة للسودان»²⁹. أورد التقرير أن الإحصاءات الأساسية لأوضاع سوق العمل الحضرية شحيحة للغاية وهو ما ينطبق بصورة خاصة على القطاع غير المنظم، على الرغم من ذلك، فقد قدر التقرير حجم القطاع غير المنظم بين 25% و 30% من سوق العمل، وأنه يستوعب حينها ما بين 50,000 و 10,000 عامل في منطقة الخرطوم.

25- Samia Elnagar, Hassan Abdel Ati, Huda Mohamed, MukhtarLamia Eltigani, op. cit. p 62
26- ILO/UNDP Mission, Growth, employment, and equity: a comprehensive strategy for Sudan, Geneva : International Labour Office, 1975

للنساء المنخرطات في العمل غير المهيكل في ولاية الخرطوم بـ ٥٦٪ من إجمالي عدد النساء العاملات. باستخدام نهج يركز على قياس التغطية بمظلة التأمين الاجتماعي وحجم المنشأة وعدد العاملين فيها حددت إحدى الدراسات حجم العمالة غير المهيكلة بـ ٨٢٪ إلى ٨٥٪ على أساس أن نسبة الذين لا تشملهم التغطية بالمعاشات التقاعدية تقدر بحوالي ٨٨٪ والمشتغلين لحسابهم الخاص وفي المنشآت الصغرى حوالي ٨٥٪^{٢١}.

٤-١ أسباب تنامي القطاع غير المنظم:

على الرغم من عدم وجود إحصاءات دقيقة والاعتماد على التقديرات التي تختلف قليلاً من دراسة إلى أخرى، إلا أن ثمة نوعاً من الاتفاق حول أن العمل غير المنظم بات يشكل ملمحاً أساسياً في المشهد الاقتصادي السوداني، وأنه يشهد تنامياً متسارعاً في المناطق الحضرية جراء عدة عوامل في مقدمتها النزاعات والحروب الأهلية والجفاف والتصحر وما نتج عنها من موجات النزوح التي أنتجت تلك النزاعات، والهجرات من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية بسبب عدم التوازن التنموي، وهو العامل الذي تركز عليه كثير من الدراسات على أساس أن أولئك المهاجرين/ المهاجرات هم في معظمهم من ذوي المهارات المتعلقة أساساً بالأنشطة الريفية كالزراعة والرعي^{٢٢}. هؤلاء يدخلون المدينة من دون المهارات اللازمة للانخراط في القطاع الرسمي العاجز أصلاً عن استيعاب ذوي المؤهلات الأكاديمية والمهارات ناهيك عن المجموعات الريفية الوافدة دون رساميل أو علاقات إلا مع بعض اقربائهم أو أفراد مجموعتهم القبلية الذين دخلوا المدينة في وقت سابق، ولهذا يكون العمل في القطاع غير المهيكل هو الخيار الوحيد أمامهم، وأن يتخذ المهاجرون والنازحون، أحياء المدينة الطرفية مكاناً للإقامة من أجل هدف وحيث هو الاستمرار على قيد الحياة.

وتركز 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 والعاملات في هذا القطاع هم أساساً نتيجة لتلك الاختلالات من فاقدي فرص التعليم أو المتسربين من المراحل التعليمية المختلفة. «المتأمل لوضع الموارد البشرية في المنشآت غير الرسمية في الخرطوم، سواء صاحب المشروع أو العاملين فيه، يجد أن غالبيتهم من ذوي المستوى التعليمي المنخفض. ويرجع السبب وراء ذلك إلى أن غالبيتهم وفدوا من مجتمعات ريفية... كما أن غالبيتهم من فئة المتسربين من التعليم، كما يفتقر أصحاب تلك المشروعات إلى أي شكل من أشكال

الدعم التدريبي^{٢٣}. من وجهة النظر هذه، فإن السبب الجذري لتنامي العمل غير المهيكل هو سياسات التعليم وعدم توافق مخرجاته مع سوق العمل، الدعم التدريبي. من وجهة النظر هذه، فإن السبب الجذري لتنامي العمل غير المهيكل هو سياسات التعليم وعدم توافق مخرجاته مع سوق العمل، إضافة لعدم وجود توازن التنمية الذي يوفر فرص العمل في كل ولايات السودان، ما يدفع إلى الهجرة من الريف إلى الحضر من دون خلق مواعين عمل لائقة لهم، ف«صاروا عملياً جيشاً من العاطلين وجزئياً قوافل مشاركة في النشاط الاقتصادي غير الرسمي»^{٢٤}.

بالنسبة إلى معظم الباحثين الآخرين، ارتبط تمدد العمل غير المهيكل بالتأثيرات الكبيرة لبرامج التكيف الهيكلي وخصخصة المشروعات الاقتصادية التي كانت تتولاها الدولة وغياب أي معالجات اجتماعية لما أنتجته تلك التدخلات الجراحية على المجتمع السوداني، حيث اتسعت رقعة الفقر كما ارتفعت معدلات البطالة، وانخفضت القوة الشرائية للعملة المحلية وتضاعفت أرقام التضخم. وتزامن ذلك أيضاً مع عدد من العوامل التي أدت إلى التنامي السريع لهذا القطاع في العقدين الأخيرين، منها:

- ١- التطبيق الحاد والسريع لسياسات الخصخصة والتحرير الاقتصادي منذ العام ١٩٩٠.
- ٢- تطبيق الحكومة لما عُرف بسياسة «التمكين» التي قضت بفصل أكثر من ٣٠,٠٠٠ موظف وعامل من الخدمة المدنية (القطاع العام) على أسس سياسية.
- ٣- تخفيض الإنفاق العام وانسحاب الدولة من دعم خدمات الصحة والتعليم مع توسع دائرة الحرب وارتفاع الإنفاق على الأمن والدفاع (شكل ٣) وازدياد حركة النزوح نحو المدن.
- ٤- حل جميع الاتحادات والنقابات واستبدالها في منتصف التسعينيات بنقابات المنشأة والخاضعة كلياً لسيطرة الدولة وجميعها (عمال وموظفون وأطباء وأساتذة جامعات) تحت مظلة واحدة هي اتحاد عمال السودان. كذلك إعلان حالة الطوارئ من ١٩٨٩ وحتى ٢٠٠٦ في كل البلاد، ما حد من استخدام حق التجمع والتظاهر أو الإضراب كسلاح للحصول على الحقوق.
- ٥- اعتماد الدولة بشكل كبير على الضرائب والرسوم من ١٩٨٩ وحتى ١٩٩٧ (اكتشاف البترول)، ما أدى إلى انهيار الكثير من الأعمال الصغيرة والمتوسطة وهجرة رأس المال الوطني خارج البلاد (مصر، إنجلترا، الخليج وبعض دول شرق آسيا).
- ٦- توقف الدعم الرسمي التنموي (ODA) والاستثمار المباشر (FDI) والحصار الاقتصادي (المقاطعة الغربية).
- ٧- تطبيق نظام الحكم الفيدرالي في العام ١٩٩٤ والذي أنشأت بموجبه ٢٥ ولاية (قبل انفصال الجنوب ويضم ١٠ ولايات)، في كل منها حكومة ومجلس تشريعي وعدد من المحليات، ما زاد من تكلفة إدارة الدولة والتي تم تمويلها من خلال الضرائب والرسوم بشكل أساسي إضافة

^{٢١} نقلًا عن: تاج السر محجوب، دور السلطات الإدارية الولائية في توفير ظروف العمل اللائق للعاملات في القطاع غير المنظم: نموذج بإتعات الشاي، ورقة في كتاب منظمة العمل العربية، المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الاقتصادية، الخرطوم ٢٠١١، ص ٢٤

^{٢٢} منظمة العمل الدولية، خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان، يناير ٢٠١٤، ص ٣٦ / <http://www.ilo.org/addisababa/about-us/offices/cairo/wcms-lang-ar/index.htm>

^{٢٣} خالد عبد العظيم، القطاع غير الرسمي في السودان. الوضع الراهن وآفاق التطوير، ورقة سياسات مقدمة لمنظمة العمل الدولية، سبتمبر ٢٠١٣، ص ٥

وحسب تقارير منظمة العمل الدولية في العام ٢٠١٣، كان هناك ١٦٨ مليون طفل عامل في العالم منهم ٨٥ مليوناً (٦٠٪) في أعمال تتسم بالمخاطر. وتأتي إفريقيا جنوب الصحراء في المرتبة الثانية بعد شرق آسيا من حيث عدد الأطفال العاملين (٥٩ مليوناً أي ٢١٪ من الأطفال دون ١٨ سنة، ٦٠٥ منهم يعملون في الزراعة وأن ٢٠٪ فقط منهم يتلقون أجراً مقابل عملهم. وجاء السودان في التقرير ضمن أسوأ عشر دول من حيث ظروف عمل الأطفال.^{٣٠}

لقد بدأ التشريع لتنظيم عمالة الأطفال في السودان مع بدايات العهد الاستعماري، في العام ١٩٠٩ بقانون التلمذة الحرفية والذي حدد سن العاشرة كحد أدنى لالتحاق الطفل بالعمل، ثم جاء قانون ١٩٢٦ والذي ارتبط بحاجة الدولة للاستعمارية للأيدي العاملة لجني وتصنيع القطن، وقد منع القانون دخول الأطفال دون التاسعة إلى المحالج ومصانع النسيج ومنع عمل الأطفال دون سن ١٢ سنة لأكثر من ٧ ساعات ثم رفع الحد الأدنى إلى ١٤ سنة. واستمر هذا القانون سارياً حتى استبداله بـ(قانون علاقات العمل في العام ١٩٨١). كذلك صدر في العام ١٩٥٥ قانون خاص لخدم المنازل اشترط أن لا يقل العمر عن ١٥ سنة وأن يتم تسجيل العامل، ما يسمح له وللأسرة بالاحتفاظ بالحقوق القانونية المتعلقة بالأجر وحسن المعاملة. ولكن القانون في مجمله كان منحاذاً للأسر المخدمة أكثر من العاملين.

بعد الاستقلال، حددت المادة ٢٦ من الدستور مسؤولية الدولة عن حماية الأطفال من الاستغلال والإهمال الجسماني والروحي. وصدر بموجب ذلك تشريع يمنع عمل الأطفال دون سن ١٨ سنة فيما عدا العمل في مؤسسات التدريب (المهني والحرفي) وأعمال الأسر وتحت إشرافها. وما يُؤخذ على هذا التشريع أنه يهتم بالأطفال العاملين مع مخدمين ويتجاهل الغالبية العظمى التي تعمل بمفردها.

وقع السودان وصادق على اتفاقية حقوق الطفل (CRC) في العام ١٩٩١ والذي يلزم الدولة برعاية مصلحة الطفل الفضلى وعدم التمييز وحقه في الحياة وحرية التعبير. كذلك وقع السودان على الميثاق الإفريقي الخاص بحقوق ورفاه الطفل. وفي الدستور الانتقالي (٢٠٠٥) جاء عدد من البنود التي تؤكد حقوق الطفل وحمايته، ثم جاء قانون الطفل (٢٠١٠) الذي أقرّ بالعديد من الحقوق ومسؤولية الدولة في الحماية والرعاية.

على الرغم من إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة «إعلان حقوق الأطفال» الخاص بحق الطفل في الحماية الخاصة وفي الفرص للنمو الصحي والطبيعي والاستمتاع بالأمان الاجتماعي بما في ذلك الحصول على التغذية، السكن، الترفيه، الخدمات الصحية والتعليم والحماية من كل أنواع الإهمال، القسوة والاستغلال والذي صدر منذ العام ١٩٥٩، فإن تقارير منظمة العمل الدولية تشير إلى وجود ٢٤٧ مليون طفل عامل على مستوى العالم في الفئة العمرية ٥-١٧ سنة، ٩٠٪ منهم في آسيا وإفريقيا، مقابل ٢,٥ مليونين يعملون في الدول المتقدمة.

للاستخدام الجائر للموارد الطبيعية (خصوصاً الغطاء النباتي) من قبل الدولة والمواطنين، كما حملت الولايات مسؤولية تمويل الخدمات الأساسية في ظل ضعف كبير للموارد.

٨- تحول الاقتصاد بعد اكتشاف البترول من اقتصاد إنتاجي قائم على الزراعة بشقيها النباتي والحيواني والتصنيع الزراعي إلى اقتصاد ريعي يعتمد بنسبة ٩٠٪ على صادرات البترول.

كل هذه العوامل أدت إلى البطالة وتدني فرص الاستخدام في القطاع المنظم. وبدا العمل غير المهيكل كـ«ملاذ أخير للفقراء ومحدودي الدخل إزاء عجز الدولة عن الاضطلاع بمهامها ووظائفها الأساسية في توفير احتياجات المواطن وخلق فرص العمل، فبدأ الاتجاه بوتائر أعلى وأسرع إلى النشاط الاقتصادي غير الرسمي، واتسعت المساحة التي يحتلها»^{٣١}. مع اتساع البطالة وغياب أي شكل من أشكال التأمين ضد البطالة وانخفاض فرص العمل في القطاع الرسمي، وجد العديد من العاطلين عن العمل أنفسهم منخرطين في القطاع غير الرسمي الذي يوفر قاعدة لتوليد المداخيل للفئات الضعيفة، وكذلك لذوي الدخل المحدود من العاملين في القطاع الرسمي كمصدر للدخل الإضافي لسد الفجوة بين الدخل وكلفة الاحتياجات الأساسية للأسر.

على الرغم من أن معظم العاملين في القطاع غير المنظم يظلون أسيري الدخل المتدنية وعدم الاستقرار في العمل داخل القطاع، إلا أن بعض الدراسات أشارت إلى قدرة بعض المجموعات على الخروج ودخول القطاع التجاري المنظم عن طريق استخدام التجمعات الإثنية (ETHNIC CLUSTERING) والتي تمثل قناة الدخول إلى القطاع ووسيلة الحماية الاجتماعية وآلية تراكم رأس المال والخروج إلى القطاع المنظم في الغالب بمساعدة أحد أصحاب الأعمال من الإثنية نفسها، ورصدت بعض الحالات التي تحول أصحابها من باعة متجولين في القطاع غير المنظم إلى الأسواق الكبيرة في الخرطوم (السوق الشعبي) وأم درمان (سوق ليبيبا الذي يغلب عليه تجار دارفور) والخرطوم بحري (سوق سعد قشرة ومعظم التجار من مناطق الجزيرة والنيل الأبيض وجنوب الخرطوم). ولهؤلاء تعتبر فترة العمل في القطاع غير المنظم فترة للتدريب وإثبات الجدية والكفاءة وكسب الثقة، في الغالب، من خلال توزيع سلع الداعمين المحتملين.

تستخدم التجمعات الإثنية (ETHNIC CLUSTERING) أيضاً في المنافسة داخل القطاع، خصوصاً بين الذكور، ويمكن أن تُخرج مجموعات أخرى من القطاع كما يغلب عليها نوع من التخصص في السلع والمجال الجغرافي.

٤-٢ عمالة الأطفال:

تعرف منظمة العمل الدولية عمالة الأطفال بأنها «العمل الذي يحرم الأطفال من طفولتهم ومستقبلهم وكرامتهم والذي يضر بنموهم الجسماني والعقلي». وتعتبر عمالة الأطفال عاملاً أساسياً في

٣٠- الفاتح عباس القرشي، رؤية اتحاد أصحاب العمل حول الحماية الاجتماعية للعاملين في النشاط الاقتصادي غير المنظم، ورقة في كتاب: المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، الخرطوم، ٢٠١٣، ص ١٥٦.

بناء على نتائج إحصاء ٢٠٠٨، يشكل الأطفال العاملون ٧٪ من القوى العاملة، أي حوالي ٨٠٠,٠٠٠، (١٣٪ فى الريف مقابل ٥٪ فى المناطق الحضرية)^{٣٧}. وكما هو موضح فى جدول ٧ فإن معظم الأطفال يعملون فى القطاع الزراعي بشقيه الزراعي والحيواني (٧٠٪) والأعمال المنزلية (٢٠٪)^{٣٨}. ومن الواضح أن المهن التى يعملون فيها لا تساعد على نمو المهارات، وبالتالي يظلون حبيسي الدخل المتدني حتى بعد أن يكبروا. يجب التنبيه هنا إلى ضرورة الحذر فى التعامل مع هذه الأرقام لأن نتائج الإحصاء لم تأخذ فى الاعتبار موسمية العمل الزراعي (٣-٤ أشهر) وبالتالي إمكانية عمل الأطفال فى قطاعات أخرى.

بناء على نتائج إحصاء ٢٠٠٨، يشكل الأطفال العاملون ٧٪ من القوى العاملة، أي حوالي ٨٠٠,٠٠٠، (١٣٪ فى الريف مقابل ٥٪ فى المناطق الحضرية). وكما هو موضح فى جدول ٧ فإن معظم الأطفال يعملون فى القطاع الزراعي بشقيه الزراعي والحيواني (٧٠٪) والأعمال المنزلية (٢٠٪). ومن الواضح أن المهن التى يعملون فيها لا تساعد على نمو المهارات، وبالتالي يظلون حبيسي الدخل المتدني حتى بعد أن يكبروا. يجب التنبيه هنا إلى ضرورة الحذر فى التعامل مع هذه الأرقام لأن نتائج الإحصاء لم تأخذ فى الاعتبار موسمية العمل الزراعي (٣-٤ أشهر) وبالتالي إمكانية عمل الأطفال فى قطاعات أخرى.

جدول ٧: توزيع الأطفال العاملين حسب مجال العمل

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

المصدر: عبد السلام مصطفى (٢٠١٠)

و على الرغم من أن معظم الوثائق والقوانين، بما فيها اتفاقية حقوق الطفل، تحدد الفئة العمرية ١٢-١٨ سنة للطفل، إلا أنه من المنظور الثقافي والاجتماعي لا يعتبر العمر وحده مؤشراً مناسباً لتحديد عمالة الأطفال^{٣٩}. ففي المجتمعات الرعوية والزراعية التقليدية يعتبر عمل الطفل نوعاً من تأهيله للمساعدة فى إعادة إنتاج الأسرة، وفي إطار تقسيم عمل الأسرة توكل إليه/إليها أنشطة تتواءم مع قدراته الجسدية والعقلية. وقد يفرض ذلك أحياناً غياب ثقافة العمالة المأجورة أو وجود مجموعات لا تملك أراضي أو هجرة الرجال إلى العمل بسبب الظروف الاقتصادية التى تستلزم توفير الدخل النقدي لضمان العيش. لعل هذا هو تعريف منظمة العمل الدولية لعمل الأطفال على أساس «الاستغلال المنظم بواسطة المخدمين للأطفال

خارج نطاق أسرهم». وتبرز المشكلة أكثر فى المناطق الحضرية إذ تكون عمالة الأطفال فى غالبيتها الأعم خارج نطاق الأسرة، وتتمثل فيها كل المخاطر الاقتصادية والاجتماعية بما فيها التعرض للعنف والاستغلال خصوصاً للفتيات، إضافة إلى ارتباطها فى المدن الكبرى بظاهرة التشرد. رصدت الدكتوراة إبتسام ساتي مجموعة من العوامل المؤثرة فى زيادة عمالة الأطفال^{٤٠} وتشمل:

- ١- الموروث الاستعماري المتسامح مع عمالة الأطفال والذي ما زال يشكل الإطار العام لسياسات العمل على الرغم من تغير الظروف.
- ٢- انهيار الأسرة كوحدة إنتاجية.
- ٣- هجرات العمالة الموسمية والدائمة.
- ٤- السياسة التعليمية التى تركز على الجوانب الأكاديمية من دون المهارات ومن دون اعتبار حاجيات سوق العمل.
- ٥- التركيبة الديمغرافية التى يشكل الأطفال تحت سن ١٥ سنة فيها حوالى ٤٣٪ من السكان.
- ٦- طول فترة النزاعات وما خلفته من حراك سكاني وانهيار وسائل المعيشة للأسر.
- ٧- زيادة معدلات الفقر.

ويمكن أن نضيف إلى تلك العوامل (أ) الفجوة التنموية الكبيرة والمتزايدة بين الريف والمدينة وبين الأقاليم المختلفة، (ب) تشتت الأسر بسبب النزوح، (ج) التفكك الأسري بسبب هجرة الأزواج أو الطلاق، و(د) تغير العادات الاستهلاكية نتيجة للتعليم أو الهجرة. بينما تحدد البيئة الطبيعية نمط معيشة الأسرة ونوعية عمل الأطفال فى الريف، ففي المدينة فقط توفر الفرص المتاحة ووجود الأقارب والأصدقاء، هي التى تحدد طبيعة عمل الطفل خارج النطاق الأسري والتي تكون فى الغالب فى القطاع غير المنظم ومتغيرة دائماً. فى الماضي كانت عمالة الأطفال فى المدن السودانية محصورة فى أنشطة معينة مثل مسح الأحذية وغسل السيارات والورش الحرفية كما بُرى، أما الآن فتجدهم فى كل أنواع العمل التى لا يتطلب الدخول إليها مهارات محددة أو رأس مال نقدياً (الحرف، التجارة، النقل، العمل اليدوي... الخ). الآن أيضاً ارتفع عدد الفتيات العاملات خارج نطاق الأسرة والعمل فى المنازل (خدم منازل، نظافة) للدخول إلى عمل الأطعمة والمشروبات وتوزيعها بما فى ذلك الخمور (المحرمة قانونياً) وبيع المنتجات الأولية. من الظواهر التى ارتبطت بعمالة الأطفال فى المدن السودانية، ظاهرة تشرد الأطفال التى انفجرت فى منتصف ثمانينيات القرن الماضي بعد جفاف ومجاعة الساحل (١٩٨٣-١٩٨٤) والتي أفرزت نوعين

31- Matt Berg, 10 Child Labor Facts, Oct. 2014, <http://borgenproject.org/10-child-labor-facts/>

32- 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

33- Dr. Ibtisam Sati, op. cit.

٣٤- نفس المصدر السابق.

الطفل بسبب الفقر. ولهذا لا يمكن تحقيق حماية الأطفال إلا بمواجهة السبب الجذري وهو الفقر وليس الإجراءات المتعلقة بالنتائج. بالطبع تؤثر عمالة الأطفال، إضافة إلى حرمانهم من التعليم، بسبب طول ساعات العمل وقسوته وسوء البيئة التي يعملون فيها، على صحتهم وتجعلهم عرضة لمخاطر الحوادث والأمراض البيئية. وفي حال الاستخدام فإنهم يعانون من ضعف الأجور وانعدام العقود والتعرض للعنف والإعتداء.

٤-٣ الحماية الاجتماعية للعمالة في القطاع غير المنظم:

استفسر مسح القوى العاملة في السودان لسنة ٢٠١١ عن مدى توفر التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي في مكان العمل، حيث أشار ١٢٪ من العمال إلى أنهم مشمولون بتغطية الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي، في حين أشار ٧٤٪ إلى عدم وجود برنامج للتأمين الصحي متاح من خلال مكان/ صاحب العمل. أما بالنسبة للانتساب النقابي، حيث تشترط لائحة تكوين النقابات ٣٠ شخصاً كحد أدنى للسماح بتأسيس نقابة فرعية، فإن ٢٠٪ فقط أفادوا بوجود نقابة في موقع عملهم، أي أن ٨٠٪ من القوى العاملة في السودان هم خارج أي شكل من أشكال التنظيم النقابي. وما أسهم في غياب التنظيم النقابي أيضاً، قانون نقابة المنشأة الذي يقلل من قدرة النقابة على الدفاع عن مصالح أعضائها في ظل القانون والتنظيم النقابي الحالي.

جدول ٨: التأمين الاجتماعي والصحي والانتساب النقابي %

الإقليم	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
الشرقي	46.3	17.1	9.0
الأوسط	45.4	13.8	6.1
كردفان	58.7	23.1	11.7
دارفور	62.7	24.6	12.6
السودان	46.5	16.2	7.8

المصدر: مسح قوة العمل ٢٠١١ وزارة العمل والإصلاح الإداري

٣٥- د. حسن أحمد عبد العاطي، تشرد الأطفال في ولاية الخرطوم، المسح الاجتماعي الصحي للأطفال المشردين بالسودان، وزارة الرعاية والتنمية الاجتماعية ومنظمة اليونيسيف، مايو ١٩٩١.
36- ILO project: Tackling child labour through education in African, Caribbean and the Pacific (ACP) States (TACKLE) 2008-2013, <http://www.ilo.org/ipecc/projects/global/tackle/sudan/lang-en/index.htm>
٣٧- تجارب جمعية أصدقاء الأطفال المحرومين من الرعاية الأسرية (أمل) وجمعية صباح.

من الأطفال العاملين، العائشون على الشارع (يقضون معظم ساعات اليوم في الشارع عملاً أو تسكعاً ويعودون في نهاية اليوم إلى الأسرة) والعائشون في الشارع (مشردون كلياً) ومعظم هؤلاء يعملون لتوفير الطعام ويعيشون في ظروف تفتقر إلى أبسط المقومات الإنسانية والتي يتعرضون فيها، إضافة إلى ضغوط المخدمين والنظرة السالبة للشارع، إلى حملات الشرطة المرتبطة بالعقاب البدني والحبس وغيرهما^{٤١}.

في إطار برنامجها لمحاربة عمالة الأطفال في إفريقيا (TACKLE) وضعت منظمة العمل الدولية اتفاقاً مع حكومة السودان والاتحاد الأوروبي في أكتوبر ٢٠٠٨. بموجب الاتفاق (أ) حددت حكومة السودان الأعمال الخطرة للأطفال وتمت مراجعتها من منظمة العمل الدولية، (ب) وعمل خطة تعليمية لمدة خمس سنوات (٢٠١٢)، (ج) تدريب العاملين في مجال التعليم على محاربة عمالة الأطفال (القوانين، التقارير، الأدوات)، (د) ثم تدريب العاملين في الجهاز المركزي للإحصاء (٢٠١١) لجمع المعلومات الخاصة بعمالة الأطفال، (هـ) دراسة عن بيئة عمل الأطفال لاستخدام توصياته في تدريب الأطفال وحمايتهم من الأعمال الخطرة^{٤٢}.

هناك مجموعة من التحديات تعيق محاولات الحد من عمالة الأطفال أو حماية العاملين منهم، تتمثل في:

١- عدم قدرة الدولة أو تقاعسها عن تطبيق القوانين التي تصدرها أو الالتزام بالاتفاقيات الدولية التي توقعها وذلك لعدد من الأسباب منها (أ) عدم توفر الموارد لخدمات الرعاية والحماية، (ب) الاصطدام ببعض أصحاب الأعمال النافذين من مخدومي الأطفال، (ج) ضعف قدرات المؤسسات المعنية برعاية الأطفال، (د) وجود معظم الأطفال العاملين في القطاع غير المنظم، ما يصعب من تنظيمهم أو تقديم الخدمة لهم على مستوى مكان العمل، ووجودهم خارج نطاق الأسر، ما يعوق المعالجات الاجتماعية.

٢- ازدياد حاجة الأسر المادية ووجود بعض القيم والموروثات الثقافية لبعض المجموعات القبلية، خصوصاً تلك التي تعتمد على الرعي والزراعة التقليدية.

٣- استمرار اتساع دائرة الفقر وحاجة الأسر المتزايدة إلى الناشطين اقتصادياً بالأسرة.

٤- ارتفاع عدد الأسر التي تعولها النساء (٢٤٪ حسب إحصاء ٢٠٠٨).

٥- فشل محاولات منظمات المجتمع المدني بسبب ضغوط الدولة وضعف الإمكانيات المادية والنظرة المجتمعية السالبة (للأطفال المشردين)، ما منع استخدامهم في مؤسسات تحترم حقوقهم على الرغم من تدريبهم بواسطة المنظمات^{٤٣}.

على الرغم من التحسن المستمر في التشريعات، إلا أن تحدي القدرة على التطبيق يظل قائماً سواء للدولة في ما يتعلق بالحماية، أو للأسر التي تعوزها القدرة على مواجهة نفقات التعليم، أو الاستغناء عن عمل

بدأ تمييز التشريعات بين العاملين في القطاع المنظم والقطاع غير المنظم في تاريخ مبكر نسبياً، حيث أسس قانون المخدمين والأشخاص المستخدمين (١٩٤٨) لذلك التمييز عندما نصت مادته الثالثة على أن «يستثنى من هذا القانون:

٢- الأشخاص الذين تكون أعمالهم غير منظمة والذين يستخدمون في غير أغراض تجارة المخدم أو عمله.

٢- خدم المنازل كما هو موضح في قانون خدم المنازل (١٩٢١) أو أي تعديل فيه.

٣- أفراد عائلة المخدم القاطنون معه والمعتمدون كلياً أو في الغالب عليه.

٤- الأشخاص المستخدمين في الأعمال الزراعية بخلاف الأشخاص المستخدمين في تشغيل وتصليح وحفظ الآلات.

٥- أي طبقة من الأشخاص يعلن مجلس الوزراء، بموجب أمر يصدره، أنهم ليسوا أشخاصاً في هذا القانون»^{٤٤}.

ظل هذا التمييز بموجب الاستثناءات الواردة في هذا القانون كما هي في جميع القوانين المتعاقبة حتى قانون العمل للعام ١٩٩٧ وهو القانون الساري حالياً، حيث نصت المادة ٣ من القانون على استثناء العمال الزراعيين وأفراد أسرة صاحب العمل وخدم المنازل. أما قانون التأمين الاجتماعي لسنة ١٩٩٠ المعدل في ٢٠٠٨^{٤٥}، فيترك الأمر ملتبساً، فهو يستثني العمالة غير المهيكلة في فقرات ويشير إلى إمكانية استيعابهم ضمن القانون في فقرات أخرى، فقد نص القانون في فقرته الرابعة على أن أحكامه تسري على:

١- جميع العاملين في (أ) القطاع الخاص والهيئات العامة والشركات المنشأة بموجب قانون الشركات لسنة ١٩٢٥ و(ب) الشركات والبنوك التي تملك الدولة كل أسهمها.

٢- أصحاب الأعمال الذين يستخدمون عاملاً واحداً فأكثر.

٣- أصحاب المهن الحرة وأصحاب الحرف.

و بموجب أحكام البند «١» يستثنى من سريان أحكام هذا القانون الفئات الآتية:

١- موظفو الحكومة الذين تسري عليهم أحكام قانون المعاشات لحكومة السودان لسنة ١٩١٩، أو قانون معاشات الخدمة المدنية لسنة ١٩٦٢، أو قانون معاشات الخدمة العامة لسنة ١٩٧٥ أو ١٩٩٢.

٢- أفراد قوات الشعب المسلحة وقوات الشرطة.

٣- الرعايا الأجانب الذين يعملون في بعثات دبلوماسية أو دولية ودخولوا البلاد بقصد العمل في هذه الجهات.

٤- العاملون في الزراعة والرعي والغابات، ولا يسري هذا الاستثناء على العاملين لدى أصحاب أعمال يستخدمون عادة عاملاً فأكثر.

٥- العاملون في منازلهم.

٦- أفراد أسرة صاحب العمل.

٧- خدم المنازل الذين يعملون بالخدمة الشخصية في المنزل مقابل أجر يدفعه مباشرة رب المنزل من ماله الخاص.

٨- العاملون بعقود التلمذة لدى صاحب عمل يقصد تعلم مهنة أو صناعة شرط ألا تزيد مدة العقد على ثلاثة أشهر، وألا يحصلون على أجر خلال تلك المدة.

كما ينص القانون على 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 أو أي فئات أخرى وتلك الفئات هي:

١- العاملون المشار إليهم في الفقرات من (هـ) إلى (ج) من البند (٢).

٢- المشتغلون لحسابهم.

٣- أصحاب الأعمال^{٤٦}.

و كان التعديل الأهم في قانون ٢٠٠٨ 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 لاستثناء فئات من هذه العمالة، رابطاً استيعابها بقرار من مجلس الوزراء والذي لم يصدر حتى الآن، ليبقى هؤلاء خارج التغطية التأمينية، كما يثير النص إشكالاً آخر حيث لم يرد تعريف قانوني لمن هو الحرفي ومن المهني ضمن التعاريف الواردة في القانون ليساعد في تحديد الأشخاص المستهدفين^{٤٧}.

كل ذلك إلى جانب عوائق أخرى، يرى الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي أنها تعترض مد تغطيته لتشمل العمالة غير المهيكلة. فالصندوق يرى مثلاً أن تذبذب دخول هذه الفئات وانقطاعها في بعض الأحيان يؤثر على الاستمرارية في تسديد الاشتراكات، وأن تكلفة متابعة وتطبيق النظام على هذه الفئات يحتاج إلى إمكانات كبيرة قد لا تتوفر للصندوق، وأن هذه الإمكانيات التنظيمية والإدارية في حال توفرها سترفع من تكلفة التأمين، كما أن اقتصديات الكفاف التي تعيش ضمنها هذه الفئات قد تجعل من الصعب عليها توفير مبالغ الاشتراك في النظام^{٤٨}.

هذه الصعوبات وربما غيرها هي التي أعاققت بعض المحاولات التي قام بها الصندوق لاستيعاب بعض فئات العمالة غير المهيكلة منها محاولة لتغطية عدد من المعاملات في القطاع غير الرسمي 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 الاستمرارية في سداد الاشتراكات، فيما يقترح بعض متفحصي التجربة أنها فشلت

^{٣٨} - نقلاً عن محمد عثمان خلف الله، مصدر سابق، ص ٣٩.

^{٣٩} - أول نظام للتأمين الاجتماعي في السودان بدأ بنظام المعاشات في ١٩٠٤ ليعطي فئات الموظفين. أما العمال، فإن أول نظام حماية بدأ بمال التأمين الحكومي في ١٩٣٠، وهو نظام أداري. وتبعه قانون المخدم والشخص المستخدم ١٩٤٨، وقانون التعويضات العمالية لسنة ١٩٤٨ الخاص بتعويض إصابات العمل. ثم مشروع قانون التأمين الاجتماعي لسنة ١٩٦٢، وكذلك مشروع قانون ١٩٦٩، والتي بقيت مشاريع فقط ولم تتحول إلى قوانين، ثم قانون التأمينات الاجتماعية لسنة ١٩٧٤ الذي بدأ تطبيقه في العام ١٩٧٥ ليشمل العمال في الحكومة بالإضافة إلى العاملين في القطاع الخاص، ويغطي العمال لدى أصحاب العمل الذين يستخدمون ثلاثين عاملاً فأكثر. ثم صدر قانون جديد في ١٩٩٠ تأسس بموجبه الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي.

^{٤٠} - أحمد الربيع فضل، النموذج المقترح لمد مظلة الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ص ١٠١-١٠٢.

٤٤- محمد إبراهيم الزبير محمد، تجربة التأمين الصحي للعمال الموسمين والعرضيين في السودان، ضمن منظمة العمل العربية. المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، الحماية الاجتماعية للعمال الموسمين

٢٠١٥، ص ١٠٦. لا تقتصر التحديات التي تواجه العمالة غير المهيكلة فقط على غياب التأمين الاجتماعي وخطر التقاعد من دون وجود مصدر للدخل أو بقائهم خارج نظم التأمين الصحي فحسب، لكن أيضاً المخاوف من أن أعمالهم أيضاً مهددة بخطر محدودية النمو، فهم يعجزون في الغالب عن الوصول إلى خدمات تأمين الأعمال. وهذه المخاوف 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 بانتهاء نشاطها تماماً من دون أي تعويض من أي مؤسسة أو هيئة تأمينية توفر ضمان مخاطر للمشروعات من هذا النوع^{٥٠} كما حدث بعد وفاة د. جون قرنق (٢٠٠٦) أو انتفاضة الشباب (٢٠١٣).

٤-٣ المبادرات تجاه العمل غير المنظم:

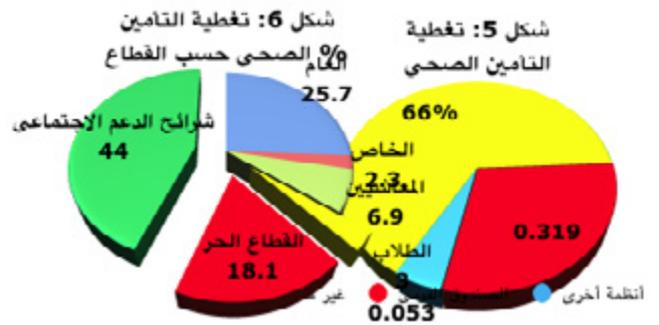
على الرغم من أن معظم الدراسات والتقارير أكدت غياب أو ضعف برامج التدريب التي تلقاها العمالة في القطاع بشكل عام، والمرتبطة بشكل أكبر بالمؤسسات غير الرسمية، إلا أن هناك بعض المحاولات لتقديم خدمات التدريب والتي لاقت بعض النجاح، جلتها في ولاية الخرطوم، ومنها:

١- مراكز التدريب المتنقلة التي استخدمتها «مشاريع استقرار الشباب» بولاية الخرطوم التي قامت بتدريب أصحاب المشروعات غير الرسمية في مجالات صيانة السيارات والحدادة والنجارة وأعمال الكهرباء.
٢- تجربة شركة المصبغة التركية بشمال الخرطوم التي قامت بتدريب ثلاث مجموعات من النساء (٢١ امرأة) على مهارات الخياطة لصناعة ملابس الأطفال التي يتم تسويقها عن طريق الشركة أو تباع مباشرة إلى السوق عن طريق صاحبات المشروع، وبعد اكتمال التدريب تحصلت المجموعات على التمويل من بنك الأسرة وبدأت الإنتاج وبناء علاقات مباشرة مع السوق.

٣- مبادرة اتحاد العمال بولاية الخرطوم عندما تقدم بمشروع قانون لتنظيم النشاط الاقتصادي غير المنظم عبر الاتفاق مع سلطات ولاية الخرطوم على عدة إجراءات شملت (أ) تدريب وبناء قدرات العاملين في هذا النشاط، (ب) توفير أماكن لممارسة هذه الأنشطة وإنشاء حافظات تمويلية في كل محليات الولاية، و(ج) إدخال العاملين في القطاع تحت مظلة التأمين الصحي والتأمينات الاجتماعية^{٥١}.

٤- مبادرة الاتحاد العام للمرأة السودانية بتنظيم ١٠٠٠ امرأة من العاملات في بيع الشاي واستصدار قرار من والي الخرطوم بمنع حملات الشرطة والمحليات على العاملات (الكشاشات) وقرار آخر من وزارة الشؤون الاجتماعية في ولاية الخرطوم بتحديد أماكن لهن لممارسة المهنة وعمل بطاقة لكل عاملة وإدخال العاملات ضمن نظام التأمين الصحي، إلا أن التجربة كسابقتها لم يكتب لها النجاح في رأينا بسبب الافتراض الضمني للمبادرة بتحويل المستفيدات للقطاع الرسمي وهو منطوق يهزم نفسه.

أساساً بسبب عدم جاذبية المزايا التأمينية التي يقدمها نظام التأمين الاجتماعي للعاملات في القطاع^{٥٢}. لا يقتصر غياب أو تغييب العمالة غير المهيكلة عن تغطية التأمين الاجتماعي أو المعاش التقاعدي فحسب، بل تغييب أيضاً عن تغطية الصندوق القومي للتأمين الصحي. ووفقاً لبعض الدراسات فإن الصندوق القومي للتأمين الذي تأسس بموجب قانون التأمين الصحي لسنة ٢٠٠١ فإن التغطية الكلية بالتأمين الصحي بلغت حتى العام ٢٠١٤ حوالي ١١,٨ مليون مشترك، وبلغت نسبة تغطية التأمين الصحي حتى النصف الأول من العام ٢٠١٤م ٣٢,١٪ من إجمالي السكان، ولكن بتباين كبير بين الولايات أعلاها في الخرطوم (٦١,٧٪) وأدناها بجنوب دارفور^{٥٣}، إضافة لـ ١,٩ مليون مشترك بأنظمة التأمين الصحي الأخرى بنسبة ٥,٣٪ لتصبح التغطية الكلية ٣٧,٢٪^{٥٤}.



كما يوضح الشكل ٦، فإن شرائح الدعم الاجتماعي تشكل الشريحة الأكبر (٤٤٪) وتقوم بتغطية تكلفتها الجهات الداعمة مثل وزارة المالية وديوان الزكاة، على الرغم من أنها تتميز بعدم الانتظام. ويبلغ عدد مرافق تقديم الخدمة المباشرة ٣٣١ مرفقاً تمثل ٢١٪ ومرافق تقديم الخدمة غير المباشرة ١٢٤٤ تمثل ٧٩٪. ويعتمد التأمين الصحي بصورة أساسية في موارده على اشتراكات المؤمن عليهم واشتراكات القطاع الرسمي تتكون من ١٠٪ من إجمالي الراتب (٦٪ من المخدم و٤٪ من العامل)^{٥٥}.

كما هو الحال في صندوق التأمين الاجتماعي، تعتقد إدارة الصندوق القومي للتأمين الصحي بوجود إشكالات تعترض تغطية القطاع غير المنظم مثل غياب الإحصاءات الدقيقة للعمالة غير المهيكلة وصعوبة متابعتها والتكلفة العالية لإدارة نظام تأمين صحي يستوعب تلك العمالة وعدم وجود صاحب عمل، في حالة المستخدمين لأنفسهم، يتحمل تسديد جزء من اشتراك المؤمن عليهم والعرضيين، الخرطوم،

٥٠- بابكر محمد أحمد، تجربة الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي في توفير الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ص ٧٢.

٥١- بالنسبة للصندوق فإن تلك الفئات لا تلائم المعايير المطلوبة لنظام التأمين الاجتماعي حيث يتطلب النظام أن يكون هناك أجور منتظمة وثابتة نسبياً، وهو ما لا يتحقق إلا عبر وجود علاقة تعاقدية بين العامل وصاحب العمل، ومعياري توفير الاشتراكات فالدخل المتذبذب يصعب الاعتماد عليه في تحصيل الاشتراكات إلى جانب معيار سهولة التحصيل الدوري للاشتراكات. حول تلك المعايير راجع: محمد علي عبد النبي، شمول العاملات في القطاع غير المنظم بنظم التأمين الاجتماعي، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الاقتصادية، الخرطوم، ٢٠١١، ص ٣٧.

٥٢- آدم فضل آدم، مفهوم وواقع القطاع غير المنظم بولاية الخرطوم، ضمن دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة، ص ٧٥.

٥٣- محمد إبراهيم الزبير، «التأمين الصحي والإجراءات والتطبيق»، ورقة مقدمة إلى الدورة التدريبية حول النظم التطبيقية لقوانين الخدمة العامة - التأمينات الاجتماعية، المركز العربي للتأمين الاجتماعي، ديسمبر ٢٠١٤ م.

النظام العام، الأوامر المحلية المتعلقة في القطاع غير الرسمي، الوساطة ومهارات فض النزاعات التي قد تنشأ داخل التعاونيات أو مع السلطات الحكومية، كيفية التعامل مع التعرض للتحرش، العنف الجنسي أو العنف القائم على النوع الاجتماعي، المناصرة وحقوق الإنسان وبناء التحالفات والشبكات وحلقة عن القيادة والمشاركة بهدف مواجهة المشكلات التي قد تواجهها الجمعيات.

7- مبادرة عوزية محمود مؤسس ورئيس الجمعية التعاونية متعددة الأغراض، الشاي والأطعمة ورئيس الجمعية التعاونية النسوية متعددة الأغراض، وهي بائعة شاي لديها خبرة في تنظيم حركة المرأة، بعد تكوينها وزميلاتها في منطقة السوق الشعبي رابطة للدفاع عن المرأة في القطاع غير الرسمي ضد "الكشات"، شرطة النظام العام، التحرش من قبل الزبائن وغيرها مما يتعرضن له من تحديات.

الملاحظة الرئيسية أن أحد الأسباب الرئيسية لعدم فاعلية التدخلات الخارجية خصوصاً من المؤسسات الحكومية، كما ورد في معظم التقارير الرسمية، هو عدم وجود تنسيق للجهود وعدم توفر آلية لتبادل البيانات والمعلومات أو تبادل الدروس المستفادة، إضافة لعدم وجود نماذج للتعاون في برامج مشابهة كان يمكن أن تؤدي إلى نتائج تراكمية مع عدم وجود نظام لرصد وتقييم الأثر للجهود التي بذلت⁵⁸.

تحكي إحدى المستفيدات من مبادرة شبكة صيحة

كنت أشتري الملابس بالدفع الآجل لأنني لم أكن أملك رأسمالاً لشراؤها نقداً، قدمت طلباً للجمعية لاقتراض ١٥٠٠ جنيه وكان بحوزتي حوالي ١٥٠٠ أخرى. وضعت المبلغين معاً وبدأت أشتري نقداً، فقلت الأسعار بنسبة ٢٠٪. وفي نهاية الشهر أسدد مبلغ ١٠٠ جنيه، الآن لدي رأسمالي الخاص، صحيح أنه رأسمال صغير لكنه سينمو في المستقبل.

بائعة شاي سودانية تنال جائزة أميركية

في مايو ٢٠١٦ اختارت وزارة الخارجية الأميركية المرأة السودانية عوزية محمود كوكو ومنحتها جائزة كواحدة من بين أشجع عشر نساء في العالم، وذلك في إطار تشجيع الخارجية الأميركية للنساء الناشطات في مجال حقوق المرأة، واللواتي أظهرن قدرتهن على والاستعداد للتضحية من أجل الآخرين. (HTTPS://WWW.ALARABY.CO.UK/2016/03/27/SOCIETY)

عوزية التي تعمل كبائعة شاي في القطاع غير المنظم منذ عام ١٩٩٧، أظهرت شجاعة كبيرة في مواجهة الظلم الذي تقابل به النساء العاملات بالمهن الهامشية، من السلطات الحكومية والأنظمة الاجتماعية الظالمة، إضافة إلى العقبات الاقتصادية. ونجحت معها في تأسيس جمعية خاصة ببائعات الأطعمة وهي بمثابة نقابة للدفاع عن حقوقهن وحماية مصالحهن فضلاً عن تنظيم المهنة. عوزية

٥- تجربة إدخال بائعات الشاي تحت مظلة التأمين الصحي بمدينة الفاشر بولاية شمال دارفور والتي 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 ١٤٥ أسرة من الأسر التي تعولها بائعات الشاي، وصمم البرنامج على أساس أن تقوم البائعات بدفع مبلغ كمقدم لصندوق التأمين الصحي وتأسيس المشتركات لصندوق تكافلي يقوم على دفع العضو جنيهاً واحداً يومياً يتم تواريخها وبموجب ذلك تم استخراج بطاقة تأمين لمدة عام. لم تصمد التجربة إلا لعام واحد فقط (٢٠٠٥-٢٠٠٦) إذ بدأت بائعات الشاي بالانسحاب من النظام بسبب من تدهور الأوضاع الأمنية التي أثرت على أعمالهن وإرهاق إيراداتهن المرهقة أصلاً برسوم إضافية فرضتها مجالس المحليات^{٥٩}.

٦- مبادرة شبكة صيحة: قامت المبادرة الاستراتيجية لنساء القرن الإفريقي المعروفة اختصاراً بشبكة «SIHA» بتنفيذ مشروع «العمالة غير المرئية» على مرحلتين في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٦ والذي استهدف النساء. النزاحات العاملات في القطاع غير الرسمي وشمل بائعات الشاي والأطعمة والصناعات اليدوية والعاملات في المنازل. وتعتبر المحاولة الأكثر أثراً والتي تم توثيقها بشكل جيد. تم تدريب العاملات على تنظيم أنفسهن في جمعيات تعاونية بغرض مساعدتهن في مناصرة حقوقهن وحماية أنفسهن وتطوير مهارتهن للمنافسة في الأسواق. كما حاولت «صيحة» من خلال المشروع تجسير الفجوة بين السياسات الحكومية والقطاع غير الرسمي عبر خلق أجسام مؤسسية ومحاولة الحصول على اعتراف رسمي بها من قبل الجهات الحكومية. في المرحلة الأولى نظمت «صيحة» النساء في ثلاث جمعيات تعاونية هي «ينابيع الخيرات» بمنطقة «سوبا شرق» جنوب الخرطوم، وتضم ٩٢، وجمعية «ساعد نفسك» وتضم ٦٠ من النزاحات من جبال النوبة، وجمعية «الكفاح» في حي «مايو» الطرفي التي تأسست في ٢٠١٣ بعضوية ١٠٢ امرأتين نزلن من مناطق النزاعات في دارفور والنيل الأزرق وجبال النوبة^{٥٩}.

تقدم الجمعيات تمويلًا صغيراً لعضواتها وفق شروط كان من بينها (أ) ضرورة تقديم شهادة عضويتين من الجمعية على أن تقيم مقدمة الطلب في المنطقة (إذ أن معظم النزاحات لا يملكن وثائق رسمية)، (ب) دعم طلب التمويل بدراسة تشرح المشروع الذي يحتاج للتمويل وخطة السداد، و(ج) أن تكون مقدمة الطلب تمارس عملاً ما ضمن القطاع غير الرسمي. وقد أفادت الكثير من متلقيات التمويل بتوسع أعمالهن ومشاريعهن الصغيرة^{٥٩}.

في المرحلة الثانية قامت صيحة بتشكيل جمعيات نسوية جديدة ونظمت عدداً من الحلقات التدريبية والتثقيفية لعضوية الجمعيات شملت موضوعات حقوق المرأة في القانون السوداني وقانون

- أكثر من ٨٧٪ من العاملات في بيع الشاي تتراوح أعمارهن بين ١٨ و٤٥ سنة و٤٠٪ فقط تجاوزت أعمارهن ٤٥ عاماً.

- نسبة الأرمال والمطلقات تشكل ٢١,٢٪ من العدد الكلي، غير المتزوجات ٤٥,١٪، والمتزوجات ٣٣,٧٪، ما يشير إلى أن الغالبية لسن العائل الوحيد للأسرة، الشيء الذي يشير بدوره إلى الضغوط الاقتصادية وإلى تدنى مستوى الدخل مقارنة باحتياجات المعيشة.

٣٧,٣٪ لا يُجَدن القراءة والكتابة، بينما تحصل ٣٨,٩٪ منهم على تعليم أساسي، ٢٠,٥٪ على تعليم ثانوي و٣,٢٪ على تعليم جامعي.

٨٨,٦٪ نازحات أو مهاجرات من مناطق ريفية، وعلى عكس ما هو متوقع ٨,٧٪ فقط نزح بسبب الحرب و١,٦٪ بسبب الجفاف، في حين أن الأسباب الاقتصادية كانت السبب الأساس للهجرة ٤٦,٥٪ (لانعدام فرص العمل وتدني مستوى المعيشة في المناطق الأصلية) و٣٦,٦٪ غادرن مناطقهن لأسباب اجتماعية.

متوسط حجم الأسرة وسط العاملات بلغ في المتوسط ٧,٢ أفراد، ومتوسط ٢,٢ فردين عاملين في الأسرة الواحدة، ما يعكس ضعف مستوى الدخل، ومعدل الإعالة ٣,٣ أشخاص للفرد العامل.

٧٥,٥٪ يعملن لفترة ٨ إلى ١٢ ساعة يومياً، ١٠,٩٪ يعملن أكثر من ١٢ ساعة و١٣,٦٪ فقط يعملن لأقل من ٨ ساعات.

بيع الشاي هو المهنة الوحيدة لحوالي ٩٢٪ من العاملات.

٥٨,٣٪ يتجاوز دخلهن اليومي ١٠٠ جنيه سوداني (حوالي ٧ دولارات بسعر السوق الموازي)، ٢٩,٢٪ يتراوح دخلهن بين ٥٠-١٠٠ جنيه، ١١,٤٪ دخلهن بين ٣٠-٥٠ جنيه و١,١٪ دخلهن أقل من ٣٠ جنيهاً يومياً.

٥٧,٣٪ يسددن رسوماً لجهات حكومية.

٦٢,٢٪ لم يتلقين أي دعم سواء من مؤسسات حكومية أو من منظمات المجتمع المدني.

٧١,٢٪ تعرضن لحملات من الشرطة (الكشفة) على الرغم من أن معظمهن يسددن رسوم للسلطات المحلية.

٨٦,٥٪ لا تشملهن تغطية التأمين الصحي.

٩٢٪ لا ينتمين إلى أي جمعية أو نقابة.

مؤسس ورئيس الجمعية التعاونية لبائعات الشاي والأطعمة ورئيس الجمعية التعاونية النسوية متعددة الأغراض والتي تضم حوالي ٨,٠٠٠ عضو معظمهم من النازحات من مناطق النزاع والعاملات في القطاع غير المنظم. قامت عوضية بتنظيم النساء وشجعتهن على الوقوف لحقوقهن كما أوصلت للسياسيين وأشهدتهم على سلوك الشرطة غير الإنساني تجاه النساء في القطاع، واستخدمت وسائل الإعلام بكفاءة لخلق رأى عام حول مشاكل المرأة في القطاع غير المنظم وألهمت ارادتها الكثير من النساء في مناطق السودان الأخرى كما لفتت منظمات المجتمع المدني لما يمكن عمله تجاه النساء والقطاع.

٥. بائعات الشاي بولاية الخرطوم: دراسة حالة

اختيار حالة بائعات الشاي في ولاية الخرطوم للدراسة يرجع إلى أن ولاية الخرطوم هي الولاية الأكثر اكتظاظاً بالسكان، وأن بائعات الشاي هن الفئة الأكبر بين العاملات في القطاع وهن كما الأخرى 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 الاستغلال والعنف سواء من الجمهور أو من السلطات العامة.

قدر مسح وزارة الرعاية والضمان الاجتماعي والمنجز في يوليو - ديسمبر ٢٠١٠ والمنشور بعنوان «التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية لبائعات الشاي» عدد بائعات الشاي بـ «٥,٧٤٨»^٩ فيما قدرت دراسة ميدانية لوزارة التنمية الاجتماعية بولاية الخرطوم في العام ٢٠١٢، عددهن بـ «١٣,٧٢٤»^{١٠}.

أجمعت كل الدراسات على كثافة العمالة النسوية في القطاع غير المنظم وأهم العوامل وراء هذا التركيز الكبير للنساء في القطاع تشمل (أ) الحراك السكاني الكبير الذي نتج عن الحروب والنزاعات وتشنت الأسر وفقدان العائل، (ب) صعوبة الأوضاع الاقتصادية والضائقة المعيشية الحادة الناتجة عن التضخم وارتفاع أسعار السلع، ما يتطلب عمل عدد من أفراد الأسرة لتوفير ضروريات المعيشة، (ج) ارتفاع الأمية أو ضعف المستوى التعليمي وانعدام الخبرة، ما يضعف فرص العمل والمنافسة للعمل في القطاع المنظم^{١١}.

جرى اختيار عينة عشوائية من بائعات الشاي بلغ حجمها ١٨٥ من المدن الثلاث، الخرطوم والخرطوم بحري وأم درمان. الاستبيان استهدف بشكل أساسي المعلومات عن المستوى التعليمي والموطن الأصلي ومدى تمتعهن بأي من أنواع الحماية، والتنظيم (عضوية الجمعيات والاتحادات)، أنواع الدعم المقدمة من المؤسسات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني ونوعية المضايقات من السلطات (الشرطة) والتحديات الأخرى التي يواجهنها.

٥٠- نها محمد، نوفمبر ٢٠١٥.
٥١- وزارة التنمية الاجتماعية، ولاية الخرطوم، الإدارة العامة للمرأة وشؤون الأسرة، القطاع غير المنظم، حصر بائعات الشاي، ديسمبر ٢٠١٣.
٥٧- نها محمد، نوفمبر ٢٠١٥.

٥٨- قصدينا بعدم التشعب صعوبة تناول كل مجموعات القطاع غير المنظم التي تشمل في الزراعة مثلًا القطاع المروي الحديث، الطلميات، المطري الحديث (الزراعة الآلية) والقطاع المطري التقليدي، وفي الإنتاج الحيواني هناك الرعوي الدائم (NOMADIC) والموسمي (TRANSSHUMANCE) والحديث (الحضري) وكذلك الحال للتعددين والصناعة، جميعها فيها عمالة غير منظمة يصعب الحصول على المعلومات عنها بصورة دقيقة.

٥٩- منظمة العمل الدولية، خارطة الطرق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان حتى ٢٠١٥
60-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>

٦١- نها محمد ٢٠١٦.
٦٢- نفس المصدر السابق.
٦٣- خالد محمد يسن، دور منظمة العمل العربية في الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ضمن الحماية الاجتماعية، ص ١٢٧.

٦. ملاحظات وخلصات:

- ركزنا في هذا التقرير على البيئة الحضرية بشكل كبير بسبب مطابقة العمل والقطاع للمعايير الدولية ال عليها خصوصاً الصادرة من منظمة العمل الدولية والمؤسسات الأكاديمية. وهذا التركيز قصد منه عدم التشعب^٣ من ناحية ومن الناحية الأخرى سهولة المقارنة مع الدول العربية الأخرى، لكن السبب الأهم ربما هو أن الكثير من أنماط النشاط الاقتصادي على الرغم من أن العمالة فيها غير مدرجة في السجل الرسمي للدولة وغير منظمة في جماعات أو نقابات أو تنظيمات، تضمن الحماية الاجتماعية (و عليه تبدو غير مهيكلة) إلا أنها منتظمة في رفع الضرائب والرسوم الحكومية وبعضها، مثل القطاع الرعوي التقليدي، يعتبر الآن المصدر الأول للصادرات السودانية غير المعدنية، وينطبق ذلك أيضاً على العاملين في الزراعة المطرية الموسمية. ومن أهم ما يميز العمالة غير المنتظمة في القطاع التقليدي عن نظيرتها في المدن أيضاً هو وجود آليات تقليدية لحفظ الحقوق وللحماية الاجتماعية، تختلف في أشكالها بين المناطق والمجموعات الإثنية المختلفة حسب الأعراف التي تحكم العلاقات في المجتمع المعين.

- يتميز القطاع غير المنظم في السودان بالآتي:

١- التنوع وذلك بسبب التنوع البيئي والجغرافي الذي يحدد أنماط المعيشة ونوعية النشاط والإنتاج وبالتالي نوعية العاملين في القطاع.

٢- التنوع الثقافي الذي يشكل عاملاً أساسياً في تحديد نوع الطلب وبالتالي نوعية العرض.

٣- التغيير النوعي المستمر في القطاع بسبب العوامل الداخلية (المنافسة، التطور المعرفي، والاحتكاك الثقافي) والعوامل الخارجية المتمثلة في الظروف الطبيعية وتغيراتها غير المنتظمة وتغيرات الاقتصاد الكلي وعدم الاستقرار في السياسات الاقتصادية للدولة.

- إن الفصل بين القطاعين المنظم وغير المنظم ليس منطقياً بحكم أن مساهمة القطاع غير المنظم في رفع دخل الفقراء ترفع قدرتهم الشرائية للحصول على منتجات القطاع المنظم الصناعية، إضافة إلى استخدامه زيادة توزيع منتجات القطاع المنظم.

- ما عدا بعض ردود أفعال بعض المؤسسات الحكومية لتحديات أمنية (احتجاجات) أو لحملات رأى عام لسبب أو لآخر، ظل القطاع غير المنظم والعاملون فيه بعيدين عن أجندة الدولة التنموية، ليس فقط عند الحكومات ولكن حتى بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني التي تقتصر معظم تدخلاتها على المساعدات الإنسانية أو في بعض الأحيان الحقوقية والتي تأخذ الطابع الموسمي.

- إن اهتمام الدولة لجعل القطاع رسمياً، كما هو الحال في معظم الدول، يتمحور حول زيادة الضرائب والجباية الأخرى، ما يهزم فكرة التطوير ويبعد العاملين في القطاع أكثر عن القطاع المنظم. كما أن جعل القطاع رسمياً قد يفقده خاصية المرونة.

- أجمعت كل الدراسات عن القطاع غير المنظم على عدم حماية العاملين فيه وصعوبة حصولهم على الخدمات وذلك بسبب ساعات العمل الطويلة التي

لا تمكنهم من الحصول على الخدمات الأساسية من تعليم وصحة ورعاية. وبسبب طبيعة القطاع لا يتمكن العاملون من الانضمام إلى أي تجمع نقابي لحفظ الحقوق أو تعامل رسمي مع مؤسسات الدولة يقوم على حمايتهم أثناء ممارستهم أعمالهم أو لتنظيم تكافلي بينهم يوفر العون عند الحاجة. - أشارت نتائج مسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١، أن العمل بأجر هو المصدر الرئيسي لمعيشة ٣٦٪ من الأسر و٣٪ يعتمدون على التحويلات، في حين تشير تقديرات وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل بحساب عدد الفقراء العاملين في أحدث مسح القوى العاملة (٢٠١٢) إلى أن حوالي ٣٠ في المئة من الأشخاص الذين يعملون في السودان يعيشون تحت خط الفقر، وهذا يؤكد الحقيقة التي ذهب إليها تقرير منظمة العمل الدولية^٣ بأن مجرد الحصول على وظيفة لا يعد لكثير من الناس وسيلة للخروج من دائرة الفقر. وبما أن هذه الإحصاءات خاصة بالقطاع المنظم، ما يجعله غير مغرٍ لمن هم خارجه.

٦-١ التحديات التي تواجه القطاع:

نتائج دراسة العينة المختارة من بئات الشاي قد أكدت خمس تحديات رئيسية يواجهها القطاع غير المنظم في السودان، لخصتها هنا محمد^٤ في الآتي:

١- عدم وضوح حدود القطاع غير الرسمي بسبب توسع الأنشطة في القطاع في مجالات متعددة يصعب تحديد الفاعلين والشركاء، ما يصعب من عملية تحديد من تستهدف أنشطة اللوبي والمناصرة، ما يتطلب البحث المتعمق لرسم حدود القطاع ومن ثم تصميم استراتيجيات فعالة لدعم القطاع والمجموعات الهشة داخله خصوصاً النساء.

٢- عدم وجود آليات تمويل مبدعة خصوصاً بعد فشل تجارب مؤسسات التمويل الأصغر في إثبات فعاليتها في الحد من الفقر أو تحسين مساهمة المجتمعات في الاقتصاد.

٣- تردد وعدم رغبة القطاع الخاص في الأخذ بيد القطاع غير الرسمي، ربما بسبب عدم المعرفة أو عدم فهم طبيعته. تمت محاولات خجولة من بعض الشركات لدعم القطاع لكنها كانت فاشلة. ويعود ذلك أولاً إلى كونها كانت مبعثرة ومتباعدة وغير منسقة بين القطاعات المختلفة. وثانياً لأنها لم تشمل المجالات الحيوية مثل بناء القدرات والدعم المالي وتقييم الفعالية الاقتصادية، كما أنها أخذت الطابع

الإنساني أكثر من محاولة التمكين أو بناء الشراكات بشكل استراتيجي.

٤- ضعف ثقافة الترويج والتقدم بسبب مجانية الدخول والخروج عن القطاع وعدم الحاجة للتدريب أو المؤهل للدخول، معظم العاملين في القطاع إما ورثوا المهنة أو فرضتها عليهم الظروف، ما أسهم في عدم الحماس وعدم الفعالية وضعف الإنتاج، هذا إضافة إلى عدم الخبرة السابقة. انعدام التدريب والنصح والدعم الفني أدت إلي بقاء معظم العاملين في القطاع داخل دائرة الفقر وعدم حدوث تحول إيجابي ملحوظ في حياة العاملين في القطاع، الشيء الذي يتطلب الدعم الاستشاري والتدريب. ٥- ضعف أو انعدام المهارات والكفاءة المدنية: إن ضعف مستوى التعليم وعدم التدريب يجعلان العاملين

في القطاع عرضة للاستغلال وسوء المعاملة، خصوصاً النساء والفتيات،

07- نها محمد، نوفمبر 2010.

كما أن عدم المعرفة بالحقوق والقوانين والإجراءات يجعلهم عاجزين عن الدفاع عن أنفسهم وعن أعمالهم، ما يجعل قيام التحالفات والشبكات والارتباط مع منظمات المجتمع المدني ضرورة لتمكينهم وتقوية مهاراتهم المدنية. ونضيف إلى تلك التحديات المنافسة الجديدة للفقراء من (أ) الخريجين من أبناء الأسر الفقيرة الذين لم يجدوا ملاذاً غير القطاع غير المنظم، (ب) استخدام القطاع بواسطة أصحاب العمل الكبار من خلال خلق شبكات توزيع لسلع القطاع المنظم تضمن الانتشار وتجنب الضرائب والرسوم الحكومية، و(ج) المنافسة من الأعداد المتزايدة من السوريين والمصريين الذين يقومون بتوزيع السلع المستوردة، إضافة إلى الخريجين من السودانيين. بيد أن هذه التحديات الجديدة يمكن أن تسهم في تطوير القطاع وزيادة مساهمته في الاقتصاد.

على الرغم من ذلك يمكن القول إن القطاع قد تأثر بالنمط الاستهلاكي للاقتصاد، بل استجاب لتلك التغيرات في نوعية السلع والخدمات التي يقدمها والتي لم تعد تقليدية ومحلية فقط وذلك جزئياً بسبب استغلال القطاع المنظم لكفاءة التوزيع والانتشار في القطاع غير المنظم. حتى أنشطة النساء في القطاع والتي عُرفت بتقليديتها في المنتجات، أخذت في بعض المناطق أشكالاً جديدة، على سبيل المثال خدمات توصيل الأطعمة للمنازل والعمل في مجال أدوات الزينة، والحناء وتصنيف الشعر في المنازل أيضاً.

٦-٢ الصراع حول القطاع:

تدور مجموعة من الصراعات حول وداخل القطاع غير المنظم تجعل من الصعوبة الاستقرار على خطط أو برامج لدمجه في القطاع المنظم أو زيادة فعالية في الاقتصاد الوطني، ومن هذه الصراعات:

١. محاولات الحكومة المستمرة للتحكم فيه ومحاولة تطهيره من خلال فرض التسجيل والرسوم عن طريق الحملات التي تعرف بالكشطات والتي تصادر فيها الممتلكات وأدوات العمل، ما يزيد الشقة بين العاملين في القطاع وبين المؤسسات الرسمية، خصوصاً وأن ذلك يتم في ظل انسداد سياسي يسهم في استمرار الحروب، وبالتالي استمرار تدفق النازحين، وفي ظل تدهور اقتصادي يزيد الطلب على القطاع للعمل فيه وللحصول على منتجاته الرخيصة.

٢. الصراع الداخلي بين المتنافسين داخل القطاع في ظل محدودية الأنشطة والمهارات المتاحة واستمرار تدفق المشاركين في القطاع خصوصاً النساء اللاتي يشكلن الجزء الأكبر من محدود الخيارات.

٣. الصراع بين منظمات المجتمع المدني التي تحاول دعم حقوق العاملين ورفع قدراتهم من خلال تنظيم العاملين وبرامج التوعية والتدريب وبين السلطات التي تنظر إلى تلك الأنشطة بنظرة التشكك والريبة باعتباره نشاطاً معارضاً، خصوصاً وأن معظم العاملين في القطاع من مناطق النزاعات.

٤. الصراع بين القطاع وبين أصحاب الأعمال في القطاع الرسمي والذين يلجأون إلى تحريض السلطات على العاملين في القطاع، ويظهر ذلك في

كثافة «الكشطات» وتغيير مواقع ممارسة النشاط بشكل مستمر خصوصاً في مواسم ارتفاع الطلب (شهر رمضان، قبل الأعياد وبيد العام الدراسي).
٥. الصراع بين برامج المانحين التي تستهدف التنمية الاجتماعية وخدمة الفقراء والبرامج التي تستهدف النمو الاقتصادي والتي يأتي ضمن أولوياتها دمج القطاع بأكمله في القطاع الرسمي، وقد يأخذ هذا شكل صراع بين منظمات مجتمع مدني ومؤسسات رسمية.

٦. الصراع الجديد بين العاملين التقليديين في القطاع وبين القادمين الجدد من المتعلمين والأجانب، على الرغم من أن معظم الأخيرين يكون تواجدهم بشكل مؤقت في انتظار فرص جديدة. وعلى الرغم من أن ظاهرة عمل الأجانب في القطاع قديمة في السودان قدم اللجوء، إذ إن الكثير من اللاجئين الأثيوبيين والأرتريين والتشاديين قد إندمجوا في القطاع ولكن كعاملين أو أجراء وليس كأصحاب أعمال، ولكن حديثاً دخل إلى القطاع عدد مقدر من المصريين والسوريين ومعظمهم يعملون في مجال توزيع السلع المستوردة والمتقدمة نسبياً مقارنة بمنتجات القطاع التقليدية.

٧. التوصيات:

- ١- أوصى مؤتمر منظمة العمل الدولية (٢٠٠٢) بضرورة الاهتمام باحتياجات العاملين والوحدات الاقتصادية في القطاع غير المنظم مع التركيز على منهج التكامل (INTEGRATION) ومن منظور العمل اللائق وهذه يجب أن تشكل القاعدة لكل السياسات والتدخلات.
- ٢- ضرورة أن تقوم برامج دعم القطاع على مبدأ عدم الإقصاء (الاحتواء الاجتماعي) والحماية وتقديم الخدمات^{١٥}.
- ٣- بغض النظر عن هدف دمج أنشطة القطاع في القطاع المنظم، لزيادة فعالية ومساهمة القطاع في الاقتصاد الوطني، يجب أن تقوم الاستراتيجيات الفعالة لدعم وتطوير القطاع على:
 - توعية السلطات والقطاع الخاص حول إمكانات القطاع وحقوق العاملين فيه.
 - تنظيم العاملين في القطاع وتنفيذ برامج الدعم الفني والتدريب.
 - تحسين فرص الحصول على التمويل.
 - تحسين فرص الحصول على المعلومات.
- ٤- ضرورة تكوين التحالفات والشبكات للعاملين في القطاع وارتباطها بمنظمات المجتمع المدني الأخرى بهدف تمكين ورفع المهارات المدنية للعاملين في القطاع^{١٦}.
- ٥- أن تقوم مشروعات التمويل (من مؤسسات الدولة أو منظمات المجتمع المدني) على أساس مراعاة كفاءة التمويل (الحجم المناسب) وليس الكفاية (الدعم الإنساني) وذلك حتى يتمكن العاملون من الانعتاق من دائرة الكفاف وتطوير أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية.
- ٦- العمل على الاستفادة من المتعلمين الذين فرضت عليهم الظروف الاندماج في القطاع لتنظيم العاملين وتعريفهم بحقوقهم القانونية وربطهم بالمؤسسات الرسمية لخلق ديناميكية داخلية لإحداث التغيير والتطور، كما تؤكد ذلك تجربة مبادرة عوضية محمود بالمقارنة مع

التدخلات من خارج القطاع.

٧- تنظيم علاقة القطاع غير المنظم مع القطاع الخاص على أسس المنفعة المتبادلة بدلاً من العدا، أو الاستغلال الذي تقوم به بعض مؤسسات القطاع الخاص لتوزيع منتجاتها عن طريق القطاع غير المنظم كوسيلة لتوسيع الانتشار والتهرب من دفع الرسوم والضرائب الرسمية.

٨- أن تحظى العمالة غير المهيكلة بالتأمين الاجتماعي وشروط الاستخدام اللائقة متمثلة في تحديد ساعات العمل، الحد الأدنى للأجر، ظروف السلامة والصحة المهنية، تأمين إصابات العمل وخدمات التأمين الصحي، تعتبر من الحقوق الإنسانية للعاملين في القطاع غير المنظم، وتجعل الحماية التأمينية لهذا القطاع أحد أهم واجبات الدولة نحو مواطنيها^{٧٦}. هذا الواجب يفرض بداية وضع الأطر التشريعية التي تمكن العمال غير المهيكليين من ممارسة حقوقهم 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 أو تحصيل الاشتراكات. وعندها يمكن تجاوز ما تفتقر تلك المؤسسات أنها عوائق تحول دون إشراك هذه العمالة ضمن نظمها، ويصبح متاحاً آنذاك إما إدراجهم في النظم التأمينية القائمة (التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي وتأمين الأعمال)، أو استحداث آليات جديدة تصمم خصيصاً لتلبية احتياجات وظروف العمالة غير المهيكلة بمشاركة الحكومة وتنظيمات العمال في العمل غير المهيكل ومنظمات المجتمع المدني الأخرى. هذا الواجب يفرض أيضاً على منظمات المجتمع.

المدني العمل على جبهتي تنظيم وتوعية العمال غير المهيكليين وعلى القيام بمهام اللوبي والمناصرة لإصدار وإنفاذ التشريعات.

٩- هناك ضرورة لدراسات متعمقة وأكثر شمولاً لمكونات القطاع غير المنظم أولاً لتحديد الحجم الحقيقي لمساهمته في الاقتصاد الوطني وسوق العمل. وثانياً لتحديد الخيار الأفضل لمن هم في القطاع وللإقتصاد اذا كان هو الدمج في القطاع المنظم كما تدعو إلى ذلك المؤسسات المالية وسياسة الدولة أم خيار التطوير لزيادة الفعالية الاقتصادية للقطاع.

المراجع:

المراجع العربية:

آدم فضل آدم، «مفهوم وواقع القطاع غير المنظم بولاية الخرطوم: نموذج بائعات الشاي»، ورقة في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (، منظمة العمل العربية)، دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الاقتصادية، الخرطوم، ٢٠١١.

الأمين العوض حاج حمد وإيمان أحمد محمد علي، التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية لبائعات الشاي: دراسة حالة ولاية الخرطوم، وزارة الرعاية الاجتماعية، مركز ثقافة التنمية الاجتماعية، سلسلة إصدارات المركز (0)، الخرطوم، ديسمبر ٢٠١٠.

الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير السنوي، ٢٠٠٩

الجهاز المركزي للإحصاء: المسح القومي لميزانية الأسرة، ٢٠٠٩

الجهاز المركزي للإحصاء، السودان في أرقام، ٢٠١٣

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، البيانات للعامين ٢٠٠٧ و٢٠٠٩.

أحمد الريح فضل، النموذج المقترح لمد مظلة الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، الخرطوم، ٢٠١٣.

الفتاح عباس القرشي، رؤية اتحاد أصحاب العمل حول الحماية الاجتماعية للعاملين في النشاط الاقتصادي غير المنظم، ورقة في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ٢٠١٣.

اميرة ابراهيم أحمد، النتائج الأولية لدراسة الاقتصاد غير النظامي والانتقال للنظامي، ورقة غير منشورة، بدون تاريخ.

بابكر محمد أحمد، تجربة الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي في توفير الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، ٢٠١٣.

وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل، مسح القوى العاملة، ٢٠١١.

حسن أحمد عبد العاطي، «تشرذم الأطفال في ولاية الخرطوم»، المسح الاجتماعي الصحي للأطفال المشردين بالسودان، وزارة الرعاية والتنمية الاجتماعية ومنظمة اليونيسيف، مايو ١٩٩١.

حسن أحمد عبد العاطي (محرر)، سكان السودان وتحديات المستقبل، المجلس القومي للسكان، الخرطوم، ٢٠١٣.

خالد عبد العظيم، القطاع غير الرسمي في السودان: الوضع الراهن وآفاق التطوير، ورقة سياسات لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية، سبتمبر ٢٠١٣.

خالد محمد يسن، «دور منظمة العمل العربية في الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم»، ورقة في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، الخرطوم، ٢٠١٣.

AZUMA, Y. AND GROSSMAN, H. I., A THEORY OF THE INFORMAL SECTOR, ECONOMICS AND POLITICS, :٢٠٠٨, ٧٩-٦٢

BERG, MATT, "١٠ CHILD LABOR FACTS", OCT. ٢٠١٤, [HTTP://BORGENTPROJECT.ORG/-١٠CHILD-LABOR-FACTS/](http://BORGENTPROJECT.ORG/-١٠CHILD-LABOR-FACTS/) CENTRAL BUREAU OF STATISTICS (SUDAN), SUDAN NATIONAL BASELINE HOUSEHOLD SURVEY ٢٠٠٩, NORTH SUDAN - TABULATION REPORT

FEIGE, EDGAR L., «DEFINING AND ESTIMATING UNDERGROUND AND INFORMAL ECONOMIES: THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS APPROACH». WORLD DEVELOPMENT, VOL. ١٨, NO. ١٩٩٠. ٧

FUNDS FOR NGOS, WHAT IS THE DIFFERENCE BETWEEN FORMAL ECONOMY AND INFORMAL ECONOMY?, [HTTPS://WWW.FUNDSFORNGOS.ORG/DEVELOPMENT-DICTIONARY/WHAT-IS-INFORMAL-ECONOMY/DECEMBER](https://www.fundsforngos.org/development-dictionary/what-is-informal-economy/december) , ٢٠٠٩

FUNDS FOR NGOS, SPECIFIC CHARACTERISTICS OF THE FORMAL ECONOMY AND INFORMAL ECONOMY, FUNDSFORNGOS.ORG, DEC. ٢٠٠٩

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, ٢١-٢٠, MARCH ٢٠١٤

ILO, KENYA: EMPLOYMENT INCOMES AND EQUALITY: A STRATEGY FOR INCREASING PRODUCTIVE EMPLOYMENT IN KENYA, ١٩٧٢

ILO/UNDP MISSION, GROWTH, EMPLOYMENT, AND EQUITY: A COMPREHENSIVE STRATEGY FOR SUDAN,

محمد إبراهيم الزبير، «دور التأمين الصحي في حماية المرأة العاملة في القطاع غير المنظم»، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الاقتصادية، الخرطوم، ٢٠١٣.

محمد إبراهيم الزبير «التأمين الصحي الإجراءات والتطبيق»، ورقة مقدمة للدورة التدريبية حول النظم التطبيقية لقوانين الخدمة العامة - التأمينات الاجتماعية، المركز العربي للتأمين الاجتماعي، ديسمبر ٢٠١٤.

محمد إبراهيم الزبير محمد، «تجربة التأمين الصحي للعمال الموسمييين والعرضيين في السودان»، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الاجتماعية للعمال الموسمييين والعرضيين، الخرطوم، ٢٠١٥.

محمد علي عبد النبي، «شمول العاملات في القطاع غير المنظم بنظم التأمين الاجتماعي»، في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الاقتصادية، الخرطوم، ٢٠١٣.

محمد عثمان خلف الله، «الحماية التشريعية للعاملين في القطاع غير المنظم»، ورقة في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (منظمة العمل العربية)، الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع غير المنظم، الخرطوم، ٢٠١٣ منظمة العمل الدولية، خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان حتى ٢٠١٥، يناير ٢٠١٤.

وزارة التنمية الاجتماعية، ولاية الخرطوم، الإدارة العامة للمرأة وشؤون الأسرة، القطاع غير المنظم، حصر بأبعات الشاي، ديسمبر ٢٠١٣. تاج السر محبوب، دور السلطات الإدارية الولائية في توفير ظروف العمل اللائق للعاملات في القطاع غير المنظم: نموذج بأبعات الشاي، ورقة في المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (منظمة العمل العربية)، دور نظم الضمان الاجتماعي في إدماج المرأة في القطاع غير المنظم في الحياة الاقتصادية، الخرطوم ٢٠١٣.

المراجع الإنجليزية:

ABDEL ATI, HASSAN (٢٠٠٤), 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 ٢٠٠٨ CENSUS", PAPER PRESENTED TO THE DATA DISSEMINATION CONFERENCE, ٥TH POPULATION CENSUS, CENTRAL BUREAU OF STATISTICS, OCT. ٢٠١٠.

EID=V10MM1.0r37.ε0V1

RAUCH, JAMES, "MODELLING THE INFORMAL SECTOR FORMALLY," JOURNAL OF DEVELOPMENT ECONOMICS, 1991, 47-33 :30

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_33εmm3/LANG--AR/INDEX.HTM](http://www.ilo.org/addisababa/about-us/offices/cairo/wcms_33εmm3/lang--ar/index.htm)
[HTTP://INWEB9.WORLDBANK.ORG/ECA/ECA.NCF](http://inweb9.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://LNWEB9.WORLDBANK.ORG/ECA/ECA.NSF/](http://lnweb9.worldbank.org/ECA/ECA.NSF/)

GENEVA: INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1970

ILO: TACKLING CHILD LABOUR THROUGH EDUCATION IN AFRICAN, CARIBBEAN AND THE PACIFIC (ACP) STATES (TACKLE) PROJECT, 2013-2014, [HTTP://WWW.ILO.ORG/IPEC/PROJECTS/GLOBAL/TACKLE/SUDAN/LANG--EN/INDEX.HTM](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, 1900

MARCOUILLER, DOUGLAS AND YOUNG, LESLIE, THE BLACK HOLE OF GRAFT: THE PREDATORY STATE AND THE INFORMAL ECONOMY, AMERICAN ECONOMIC REVIEW, 1971-72 :80, JUNE 1990.

NEUBE, RECOGNIZING AFRICA'S INFORMAL SECTOR, AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2012
[HTTP://WWW.AFDB.ORG/EN/BLOGS/AFDB-CHAMPIONING-INCLUSIVE-GROWTH-ACROSS-AFRICA/POST/RECOGNIZING-AFRICAS-INFORMAL-SECTOR117ε0-/](http://www.afdb.org/en/blogs/afdb-championing-inclusive-growth-across-afrika/post/reognizing-afrikas-informal-sector117ε0-/)

NORMAN LOAYZA AND JAMELE RIGOLINI, INFORMALITY TRENDS AND CYCLES, WORLD BANK POLICY RESEARCH WORKING PAPER NO. 408, DECEMBER 2007

NUHA MOHAMED, THE SUDANESE WOMEN IN THE INFORMAL SECTOR: DO THEY HELP US ENOUGH TO CARE? NOV 2010, 3: [HTTPS://WWW.LINKEDIN.COM/PULSE/SUDANESE-WOMEN-INFORMAL-SECTOR-DO-HELP-US-ENOUGH-CARE-NUHA-MOHAMED](https://www.linkedin.com/pulse/sudaneese-women-informal-sector-do-help-us-enough-care-nuha-mohamed)

NUHA MOHAMED, CHALLENGES FACING THE INFORMAL SECTOR IN SUDAN..., JAN 2017, 11 [HTTPS://WWW.LINKEDIN.COM/PULSE/CHALLENGES-FACING-INFORMAL-SECTOR-SUDAN-NUHA-MOHAMED?ARTICL](https://www.linkedin.com/pulse/challenges-facing-informal-sector-sudan-nuha-mohamed?article)

ملحق ١: مؤشرات ديمغرافية واجتماعية مختارة (٢٠١٢)

المؤشر	النسبة/العدد
معدل النمو 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 في 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 الذكور الذين يقرأون ويكتبون من السكان في عمر (6 سنوات فأكثر): 2008	57.7
الذكور	45.4
الإناث	51.6
الجنسان	
نسبة الذكور الذين يقرأون ويكتبون (15 سنة فأكثر): الجنسان - 2008	50,2
السكان في عمر الدراسة المتخفون بمرحلة الأساس (%): 2000	
الذكور	49.7
الإناث	46.9
الجنسان	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 التي تمتلك منزلاً - 2008	87,0
نسبة الأسر التي تمتلك حاسوباً- 2008	2,7
نسبة الأسر التي تمتلك هاتفاً محمولاً- 2008	32,3
نسبة الأسر التي تعتمد على مصادر مياه شرب آمنة - 2010	60,5
عدد المستشفيات لكل (100,000) من السكان 2009	1.0
عدد الأسرة لكل (100,000) من السكان 2009	72.3
عدد الأطباء لكل (100,000) من السكان 2009	35.0
عدد الأخصائيين لكل (100,000) من السكان 2009	5.7
عدد أطباء الأسنان لكل (100,000) من السكان 2009	1.7

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء: التعداد السكاني ٢٠٠٨، مسح بيانات الأسرة ٢٠٠٩، مسح صحة الأسرة ٢٠١٠، السودان في أرقام (٢٠١٢-٢٠٠٨)، ٢٠١٣.

جديدة، على سبيل المثال خدمات توصيل الأطعمة للمنازل والعمل في مجالات أدوات الزينة، والحناء وتصفيف الشعر بالمنازل.

التوصيات

الاهتمام باحتياجات العاملين والوحدات الاقتصادية في القطاع غير المنظم من منظور العمل اللائق، حسب توصية مؤتمر منظمة العمل الدولية (٢٠٠٢) مع التركيز على منح التكامل كقاعدة لكل السياسات والتدخلات. أن تقوم برامج دعم القطاع على مبدأ عدم الإقصاء (الاحتواء الاجتماعي) والحماية وتقديم الخدمات. وبغض النظر عن هدف دمج أنشطة القطاع في القطاع المنظم، لزيادة فعالية ومساهمة القطاع في الاقتصاد الوطني، يجب أن أن تقوم الإستراتيجيات الفعالة لدعم وتطوير القطاع على توعية السلطات والقطاع الخاص حول إمكانات القطاع وحقوق العاملين فيه، تنظيم العاملين في القطاع وتنفيذ برامج الدعم الفني والتدريب، تحسين فرص الحصول على التمويل وفرص الحصول على المعلومات، تكوين التحالفات والشبكات للعاملين في القطاع وربطها بمنظمات المجتمع المدني الأخرى بهدف تمكين ورفع المهارات المدنية للعاملين بالقطاع، أن تقوم مشروعات التمويل على أساس مراعاة كفاءة التمويل (الحجم المناسب) وليس الكفاءة (الدعم الإنساني) حتى يتمكن العاملون من الانعتاق من دائرة الكفاف وتطوير أوضاعهم الاقتصادية والإجتماعية.

العمل على الاستفادة من المتعلمين الذين اندمجوا في القطاع لتنظيم العاملين وتعريفهم بحقوقهم القانونية وربطهم بالمؤسسات الرسمية لخلق ديناميكية داخلية لإحداث التغيير والتطور.

تنظيم علاقة القطاع غير المنظم مع القطاع الخاص على أساس المنفعة المتبادلة، بدلاً من العداء أو الاستغلال الذي تقوم به بعض مؤسسات القطاع الخاص لتوزيع منتجاتها والتهرب من دفع الرسوم والضرائب الرسمية.

أن تحظى العمالة غير المهيكلة بالتأمين الاجتماعي وشروط الاستخدام اللائقة متمثلة في تحديد ساعات العمل والحد الأدنى للأجر، السلامة والصحة المهنية، تأمين إصابات العمل وخدمات التأمين الصحي، والتي تعتبر من الحقوق الإنسانية الأساسية للعاملين في القطاع غير المنظم وأحد أهم واجبات الدولة نحو مواطنيها. هذا الواجب يفرض بداية وضع الأطر التشريعية التي تمكن العمال غير المهيكليين من تكوين نقابات وتعاونيات وروابط لتعمل كممثل ووسيط بين العمال ومؤسسات الضمان الاجتماعي. هذا الواجب يفرض أيضاً على منظمات المجتمع المدني العمل على جبهتي تنظيم وتوعية العاملين في القطاع والقيام بمهام المناصرة لإصدار وإنفاذ التشريعات.

إجراء دراسات متعمقة وشاملة لكل مكونات القطاع غير المنظم أولاً لتحديد الحجم الحقيقي لمساهمته في الاقتصاد الوطني وسوق العمل، وثانياً لتحديد الخيار الأفضل لمن هم في القطاع وللإقتصاد، إذا كان هو الدمج في القطاع المنظم كما تدعو إلى ذلك المؤسسات المالية وسياسة الدولة أم خيار التطوير لزيادة الفعالية الاقتصادية للقطاع.

يتمكن العاملون من الانضمام إلى أي تجمع نقابي لحفظ الحقوق أو تعامل رسمي مع مؤسسات الدولة يقوم على حمايتهم أثناء ممارستهم أعمالهم أو لتنظيم تكافلي بينهم يوفر العون عند الحاجة.

التحديات التي تواجه القطاع

أكدت نتائج دراسة العينة المختارة من بائعات الشاي خمس تحديات رئيسية يواجهها القطاع غير المنظم في السودان من أهمها (أ) عدم وضوح حدود القطاع غير الرسمي، (ب) عدم وجود آليات تمويل مبدعة خصوصاً بعد فشل تجارب مؤسسات التمويل الأصغر في إثبات فعاليتها، (ج) تردد وعدم رغبة القطاع الخاص في الأخذ بيد القطاع غير الرسمي، (د) ضعف ثقافة الترويج والتقدم بسبب سهولة الدخول للقطاع والخروج منه، وعدم الحاجة للتدريب أو المؤهل للدخول (هـ) ضعف أو انعدام المهارات والكفاءة المدنية، فإن ضعف مستوى التعليم وعدم التدريب يجعلان العاملين في القطاع عرضة للاستغلال، خصوصاً النساء والفتيات، كما أن عدم المعرفة بالحقوق والقوانين والإجراءات يجعلهم عاجزين عن الدفاع عن أنفسهم وعن أعمالهم.

الصراع حول القطاع

تدور مجموعة من الصراعات حول وداخل القطاع غير المنظم تجعل من الصعوبة الاستقرار على خطط أو برامج لدمجه في القطاع المنظم أو زيادة فعاليته في الاقتصاد. من هذه الصراعات محاولات الحكومة المستمرة للتحكم فيه وتأطيره من خلال فرض التسجيل والرسوم عن طريق الحملات التي تعرف بالكشطات، ثم الصراع الداخلي بين المتنافسين داخل القطاع في ظل محدودية الأنشطة والمهارات المتاحة واستمرار تدفق المشاركين في القطاع خصوصاً النساء اللائي يشكلن الجزء الأكبر منهم. هناك أيضاً الصراع بين منظمات المجتمع المدني التي تحاول دعم حقوق العاملين ورفع قدراتهم وبين السلطات التي تنظر إلى تلك الأنشطة بنظرة التشكك والريبة باعتبارها أنشطة تحريضية ومعارضة. وهناك الصراع الدائم بين القطاع وبين أصحاب الأعمال في القطاع الرسمي والذين يلجأون إلى تحريض السلطات على العاملين في القطاع. وقد نشأ حديثاً مستوى آخر من الصراع بين العاملين التقليديين في القطاع وبين القادمين الجدد من المتعلمين والأجانب حيث دخل حديثاً إلى القطاع عدد مقدر من المصريين والسوريين، يعمل معظمهم في مجال توزيع السلع المستوردة المتقدمة نسبياً مقارنة بمنتجات القطاع التقليدية، إضافة إلى استخدام القطاع بواسطة بعض أصحاب العمل بخلق شبكات توزيع لسلع القطاع المنظم تضمن الانتشار وتجنب الضرائب والرسوم الحكومية.

رغم كل ذلك يمكن القول أن القطاع قد تأثر بالنمط الاستهلاكي للاقتصاد واستجاب للتغيرات في نوعية السلع والخدمات التي يقدمها والتي لم تعد تقليدية ومحلية فقط وذلك جزئياً بسبب استغلال القطاع المنظم لكفاءة القطاع غير المنظم في التوزيع والانتشار. وحتى أنشطة النساء في القطاع التي عُرفت بتقليديتها في المنتجات، أخذت في بعض المناطق أشكالاً