



منظمة
العمل
الدولية



Empowered lives.
Resilient nations.

مشروع «السودان: تقديم الدعم لتطوير
السياسة الوطنية للتشغيل»

خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان

يناير ٢٠١٤

مشروع «السودان: تقديم الدعم لتطوير السياسة الوطنية للتشغيل»

خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان

يناير ٢٠١٤

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية، ٢٠١٤

الطبعة الأولى: منظمة العمل الدولية، ٢٠١٤

تتمتع منشورات منظمة العمل الدولية بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم ٢ المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف، على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها بدون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. وأي طلب للحصول على إذن بالنسخ أو الترجمة يجب أن يوجه إلى مكتب مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والتراخيص)، في منظمة العمل الدولية في جنيف على العنوان التالي:

ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH- 1211 Geneva 22, Switzerland

والمكتب يرحب دائماً بهذه الطلبات.

يجوز للمكتبات والمؤسسات وغيرها من الجهات المستخدمة المسجلة لدى منظمات حقوق الاستنساخ أن تستنسخ هذه الوثيقة وفقاً للتراخيص الممنوحة لها لهذا الغرض. زوروا موقع www.ifrro.org للاطلاع على أسماء منظمات حقوق الاستنساخ في بلدكم.

خارطة الطريق نحو سياسة وطنية للتشغيل في السودان

ISBN: 978-92-2-628643-6 (طباعة)

ISBN: 978-92-2-628644-3 (PDF نشر إلكتروني)

الطبعة الإنجليزية:

A Roadmap Toward A National Employment Policy For Sudan

ISBN: 978-92-2-128643-1 (Print)

ISBN: 978-92-2-128644-8 (PDF)

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

مسؤولية الآراء المعبر عنها في المقالات أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب منظمة العمل الدولية على الآراء الواردة فيها.

الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة منظمة العمل الدولية عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

يمكن الحصول على منشورات منظمة العمل الدولية ومنتجاتها عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية للمنظمة الموجودة في كثير من

البلدان أو مباشرة من: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland

ويمكن الحصول مجاناً على بيان مصور أو قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه، أو بالبريد الإلكتروني: pubvente@ilo.org

زوروا موقعنا: www.ilo.org/publns

للحصول على مطبوعات مكتب منظمة العمل الدولية بالقاهرة:

٩ شارع د. طه حسين، الزمالك، القاهرة - جمهورية مصر العربية

تليفون: ٢٧٣٥٠١٢٣ (+٢٠٢)

زوروا موقعنا: www.ilo.org/cairo

طُبِعَ فِي (جمهورية مصر العربية)

جدول المحتويات

التقديم ٤

الملخص التنفيذي ٦

المقدمة ٨

الفصل الأول - الخلفية العامة ووصف لإطار السياسات

الإنمائية القائمة في السودان ١٢

١,١ نظرة عامة على السياق الاجتماعي والاقتصادي ١٢

١,٢ إطار السياسات الإنمائية وتعزيز العمالة في السودان ٢٠

الفصل الثاني- ديناميكيات سوق العمل في السودان ٢٣

٢,١ الاتجاهات الديمغرافية ٢٣

٢,٢ الاتجاهات في مجال التعليم ٢٦

٢,٣ سوق العمل ٢٩

الفصل الثالث - السياسات القطاعية:

دور المنشآت الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم والقطاع الخاص ٤٢

٣,١ استعراض البيئة الراهنة للسياسات والتحديات ٤٢

٣,٢ تحديد وتقييم خيارات السياسات ليتم تضمينها في السياسة الوطنية للتشغيل ٥٢

الفصل الرابع - الموارد البشرية والقابلية للأستخدام وتنمية المهارات ٥٥

٤,١ استعراض السياسات والتحديات الراهنة بشأن التعليم والتدريب ٥٥

٤,٢ تحديد وتقييم خيارات السياسات ليتم تضمينها في السياسة الوطنية للتشغيل ٦١

الفصل الخامس - سياسات ومؤسسات سوق العمل ٦٥

٥,١ استعراض البيئة الراهنة للسياسات والتحديات ٦٥

٥,٢ تحديد وتقييم خيارات السياسات ليتم تضمينها في السياسة الوطنية للتشغيل ٧٠

الفصل السادس الاستنتاجات والتوصيات ٧٢

تقديم

بينما يُعد النمو شرطاً ضرورياً من أجل خلق المزيد من فرص العمل إلا أنه لا يوفر بحد ذاته آلية تلقائية وفورية لترجمة ذلك إلى فرص عمل لائقة، وهذا يفسر الوضع في العديد من البلدان التي حققت ولسنوات متتالية معدلات نمو جيدة إلا أنها لازالت تعاني من معدلات بطالة مرتفعة. ومن أجل أن يُترجم النمو إلى فرص عمل لابد أن تُتخذ العديد من السياسات والإجراءات والاصلاحات الاقتصادية التي تكفل أن تؤدي الاستثمارات إلى نمو مستدام وفرص عمل لائقة.

لقد شهدت السودان نمواً اقتصادياً معتبراً على مدى العقد الماضي (١٩٩٩-٢٠١٠) حيث سجل متوسط معدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي (GDP) حوالي ٦٪ ومع ذلك فإن الطموحات لتحقيق تنمية سريعة ومستدامة واجهتها تحديات كثيرة أهمها الأثر المتراكم لعقود من الصراع الداخلي والذي لازال مستمراً، وفقدان عائدات النفط في أعقاب انفصال جنوب السودان في يوليو ٢٠١١.

فعلى مر السنوات التهمت الحروب جزءاً كبيراً من ثروات السودان وحالت دون الاستفادة المثلى من عائدات النفط وتحويلها إلى استثمارات عامة في رأس المال البشري والاجتماعي وارساء البنى التحتية وتراكم الثروة وخلق فرص عمل جديدة على نطاق واسع. كما أن صدمة خسارة الجزء الأكبر من العائدات النفطية عقب انفصال الجنوب فاقم من الأمر وأفضى إلى تحديات اقتصادية واجتماعية كبيرة أهمها ارتفاع معدلات البطالة والفقر خاصة في الأرياف وفي أوساط الشباب والنساء، فوفقاً للمسح القومي للقوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١، يرتفع معدل البطالة في المناطق الحضرية عن (٢٢,٨٪) المناطق الريفية (١٥,٣٪).

تشير التقديرات أن نحو ٣٠٪ من العاملين في السودان يعملون لدى أسرهم وعلى الرغم من حصولهم على دخل من عملهم إلا أنهم يعيشون تحت خط الفقر. كما تُظهر الدراسة الحالية إلى أن قاعدة المهارات في البلاد لازالت محدودة للغاية مما يؤثر سلباً على جهود الدولة وتطلعاتها إلى تنفيذ استراتيجيات جديدة لتنويع مصادر الدخل والموارد الاقتصادية والانتقال من هيمنة القطاع الزراعي إلى ادخال قطاعات جديدة كالصناعة والصناعات التحويلية والخدمات.

إن تغيير أنماط النمو لتحقيق التغييرات الهيكلية في الاقتصاد وسوق العمل في السودان يتطلب جهوداً وطنية مميزة على رأسها سياسية وطنية للتشغيل (National Employment Policy) تساعد الحكومة في إعطاء مضموناً للالتزامها بالعمل على تشجيع التشغيل الكامل المرتكز على الجودة من خلال الاختيار المناسب للسياسات الاقتصادية والاجتماعية وإنشاء المؤسسات الفعالة والأطر القانونية الملائمة.

وفي إطار برنامج منظمة العمل الدولية للمعونة الفنية للسودان واتساقاً مع تطلعات خطة التنمية الوطنية وتطلعات الشركاء الاجتماعيين جاءت هذه الدراسة كمقدمة لبدء منها من أجل البدء في تطوير سياسية وطنية للتشغيل متوسطة المدى مقرونة بخطة عمل تنفيذية للسنوات الثلاث الأولى. ويؤمل أن يبدأ العمل على تطوير هذه السياسة والخطة التنفيذية في النصف الثاني من العام الحالي.

تم إعداد هذه الوثيقة استنادًا إلى سبع أوراق بحثية تم إعدادها في إطار المشروع المشترك لمنظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقديم الدعم للسودان لتطوير السياسة الوطنية للتشغيل. ومن الجدير بالذكر أن الأوراق البحثية المشار إليها أعلاه تناولت بالتحليل والتشخيص مجالات ذات علاقة مباشرة بسوق العمل والسياسة الوطنية للتشغيل. ولقد أخضعت هذه الأوراق البحثية للمراجعة والمصادقة في إطار ورش عمل وطنية ثلاثية بمشاركة الحكومة وممثلي أصحاب العمل والعمال. كما أن الدراسة الحالية تم عرضها ومناقشتها وتنقيحها أيضًا في لقاء وطني ثلاثي ضم ممثلي الوزارات المختلفة ذات العلاقة وممثلي منظمات أصحاب العمل والعمال.

تقدم الدراسة مجموعة واسعة النطاق من الخيارات السياسية في مجالات السياسة العامة التي لا بد من أخذها في الحسبان عند وضع السياسة الوطنية للتشغيل وتقوم بتحليلها. وبناء على نتائج التشخيص والتحليل تقدم الدراسة توصيات في مجالات مثل تنمية المهارات وبرامج سوق العمل والحماية الاجتماعية خاصة للعمال الضعفاء والشراكة مع القطاع الخاص وعدد آخر من المجالات التي يتوجب النظر فيها بمزيد من التفصيل من قبل الشركاء الاجتماعيين.

وفي الختام تجدر الإشارة إلى أن هذا العمل لم يكن يُنجز دون الاهتمام والدعم الملحوظ الذي قدمه سعادة الدكتور/ إبراهيم الغندور مساعد رئيس الجمهورية، والمتابعة الحثيثة التي وفرتها معالي وزيرة تنمية الموارد البشرية والعمل السيدة/ إشراقه سيد محمود إضافة إلى الدعم المادي الذي وفره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في السودان. للجميع صادق الشكر على جهودهم على أمل أن يتواصل العمل المشترك لإنجاز وثيقة السياسة الوطنية للتشغيل في أقرب وقت ممكن.

ولابد من التنويه الي الجهد المشكور الذي بذلته السيده/ دانييلا زامبيني وكذلك جهود السادة معدّي الأوراق البحثية التي استندت إليها هذه الوثيقة.

د. يوسف القريوتي

مدير الفريق الفني للعمل اللائق لدول شمال أفريقيا
ومدير مكتب منظمة العمل الدولية بالقاهرة

الملخص التنفيذي

توضح هذه الدراسة خارطة الطريق العامة المؤدية إلى صياغة «سياسة وطنية للتشغيل» للسودان. وتغطي الدراسة عناصر تحليل سوق العمل، ولا سيما فيما يتعلق بالأشخاص الذين يواجهون عوائق متعددة في سوق العمل والمعرضين لخطر الاستبعاد الاجتماعي. تحاول هذه الدراسة، وبناءً على سبع أوراق مواضيعية¹ قدمت معلومات أساسية بشأن تحليل وتشخيص وضع العمالة، تحاول إجراء مراجعة أساسية لبعض مجالات السياسة العامة التي لها تأثير على أداء سوق العمل في السودان. خضعت الأوراق المواضيعية السبعة لعملية مراجعة وتصديق، وبمشاركة الحكومة والشركاء الاجتماعيين، وكذلك الجهات المعنية الأخرى. وتعد هذه المشاورات جزءاً لا يتجزأ من التحليل الجيد للوضع، وينبغي إجراؤها على أوسع نطاق ممكن لضمان أخذ وجهات نظر أصحاب المصلحة ومطالب الهيئات المكونة بعين الاعتبار أثناء عملية صياغة السياسات. يتطلب إعداد «سياسة وطنية للتشغيل» توافق وطني واسع النطاق بين مختلف أصحاب المصلحة، ولا سيما الشركاء الاجتماعيين، حيث قد تنطوي العديد من السياسات على إجراء مقايضات أو قد تتطلب عمل تعديلات مثل إجراء تعديلات في الإطار التنظيمي. قد يساعد وضع خريطة لتحديات العمالة الرئيسية، سواء الكمية أو النوعية، عن طريق المقارنة المرجعية، على تقييم مدى قدرة السياسات الحالية، سواء الوطنية أو القطاعية، على تحقيق «أهداف» العمالة المناسبة للسودان. وتقدم التوصيات الناتجة عن هذه التحليلات والمراجعات والمشاورات لصانعي السياسات أساساً أولياً للبدء في تحديد القضايا ذات الأولوية وتوليد خيارات السياسات.

تحدد هذه الدراسة بعض التوصيات في مجالات مثل تنمية المهارات والشراكة مع القطاع الخاص، وحماية العمال الضعفاء، وبرامج سوق العمل. وتقتصر الدراسة على بعض خيارات السياسات الرئيسية التي يتعين النظر فيها وتفصيلها من قبل الشركاء الوطنيين خلال مدة ١٢ إلى ١٨ شهراً مما يؤدي إلى وضع سياسة وطنية شاملة للتشغيل تستهدف تعزيز محتوى التشغيل المحتمل في النمو في السودان. ويجب في وقت لاحق ترجمة كل من خيارات السياسات التي حددها أصحاب المصلحة (الانتقال من مجموعة شاملة إلى مجموعة واقعية من السياسات) إلى «نتائج» في خطة العمل الخاصة بالسياسة الوطنية للتشغيل. وستحتاج السياسة الوطنية للتشغيل الكاملة وخطة العمل الخاصة بها إلى دراسات تفصيلية إضافية للتأكد من نتائج العمالة لهذه السياسات وخاصة الاستراتيجيات القطاعية، وإلى إجراء المشاورات بين مختلف الوزارات والهيئات وأصحاب المصلحة الآخرين حول الإصلاحات المحتملة للسياسات والبرامج.

وتدعو هذه الدراسة، بغية تغطية جميع العناصر الضرورية لسياسة التشغيل الوطنية، للمزيد من التحليل المتعمق بشأن بعض المواضيع، بما في ذلك إجراء تحليل أكثر وضوحاً لديناميات الموجودة بين المناطق الحضرية والريفية، والتوصل لفهم أفضل لنطاق الحماية الاجتماعية، ومراجعة سياسات سوق العمل النشطة في السودان والقدرات المؤسسية المطلوبة لتنفيذها.

^١ تغطي الأوراق المواضيعية المجالات التالية: المنشآت الصغيرة والمتوسطة في السودان؛ أهمية معايير العمل الدولية لتصميم سياسة التشغيل الوطنية في السودان؛ تنمية المهارات في السودان؛ القطاع غير المنظم؛ الحوار الاجتماعي؛ الحماية الاجتماعية؛ والاقتصاد الاجتماعي في السودان.

يجب النظر لتصميم وصياغة السياسة الوطنية للتشغيل باعتباره نهج متكامل، يتسق ويتوافق مع الإطار العام للتخطيط الوطني ويمثل جزءاً لا يتجزأ منه. وغني عن التأكيد، أن توليد فرص العمل يتأثر بشكل حاسم بالأهداف المرجوة من خلال سياسات الاقتصاد الكلي وكذلك السياسات القطاعية، كما وردت في الوثائق الرئيسية للتنمية في السودان والرؤية طويلة الأجل. في ذات الوقت، هناك حاجة لحماية جودة العمالة من خلال إطار تنظيمي ملائم، فضلاً عن السياسات الاجتماعية والمؤسسية وسياسات سوق العمل.

بيانات سوق العمل المقدمة في الفصل الثاني تشير إلى أن السودان يواجه تحديات كمية ونوعية خاصة بالعمالة. تشير البيانات المتعلقة بسوق العمل السوداني إلى ثلاث مجموعات رئيسية من أولويات السياسات التي يمكن أن يكون لها تأثير على توليد فرص العمل في السودان: (١) السياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية وأثرها على خلق فرص العمل من خلال دعم المشاريع الصغيرة والصغرى والاقتصاد الاجتماعي؛ (٢) سياسات التعليم والتدريب ومدى أهميتها لمتطلبات سوق العمل من حيث زيادة القابلية للاستخدام، و(٣) سياسات ومؤسسات سوق العمل التي من شأنها سد الفجوة بين العرض والطلب على العمالة وضمان حماية العمال.

لكل مجال من مجالات السياسة العامة، تقدم هذه الدراسة الآتي: (١) استعراض موجز للسياسات المعمول بها حالياً في السودان والتحديات التي تواجهها؛ (٢) تحليل أولي لحيز السياسات المتاحة (السيناريو التوجيهي) بغية تحديد وتقييم خيارات السياسات ليطم تضمينها في سياسة التشغيل الوطنية؛ (٣) بعض العناصر لتعريف الأهداف والغايات المحددة لسياسة التشغيل الوطنية في السودان.

تدور التوصيات الرئيسية حول الخيارات البديلة للحكمة السائدة بشأن السياسات التي يتم تقديمها عادة لواقعي السياسات في السودان. وثمة من يذهب إلى أن السياسة الوطنية للتشغيل في السودان ينبغي أن تقدم وتعزز منظور «العمل اللائق» لتحقيق النمو والانتعاش الاقتصادي. وفي هذا الصدد، ينبغي لسياسة التشغيل الوطنية أن تتصالح مع الأبعاد المتعددة لتعزيز العمالة التي لها تأثير ودور في إطار السياسة الوطنية، مثل حماية الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل وغيرها من الحقوق المتعلقة بظروف العمل تشمل الأجور والسلامة والصحة المهنية، والضمان الاجتماعي، وساعات العمل، وعلاقات العمل، وإدارة العمل، والعمال المهاجرين، وظروف العمل الخاصة بالعقود العامة، وآليات الحوار الاجتماعي.

المقدمة

تستعرض هذه الدراسة وتحلل مجموعة واسعة من مجالات السياسات العامة التي يمكن لمخططي السياسات والشركاء الاجتماعيين وغيرهم من أصحاب المصلحة السودانيين أخذها في الاعتبار عند وضع السياسة الوطنية للتشغيل.

ينبغي أن تأخذ السياسة الوطنية للتشغيل شكل مجموعة متكاملة من السياسات والبرامج ذات الصلة والتي تؤدي إلى حالة من التشغيل الكامل والمنتج والمختار بحرية مع إيلاء الاحترام الكامل لحقوق العمل. ومن المتوقع أن تساعد السياسة الوطنية للتشغيل حكومة السودان على وضع التشغيل في مركز الصدارة عند رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وإعطاء مضمون لالتزامها بتعزيز هدف التشغيل الكامل وجودته من خلال اختيار مناسب للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك من خلال إنشاء مؤسسات فعالة ووضع الإطار القانوني اللازم.

إن مبررات وضع سياسة وطنية للتشغيل، وتضمن آلية ملائمة لخلق فرص العمل في استراتيجية التنمية الوطنية للبلاد تتأكد بشكل أكبر من خلال التزام السودان بالأهداف الإنمائية للألفية والتي تتضمن تحقيق «التشغيل الكامل والمنتج والعمل اللائق»، والتي بدورها من شأنها أن تسهل استدامة القضاء على الفقر (الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية). علاوة على ذلك، تعد السياسة الوطنية للتشغيل وخطة العمل المرتبطة بها أدوات مفيدة لرصد أداء سوق العمل في البلاد، حسبما يقتضيه الالتزام باتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٢٢ التي صدقت عليها السودان.

المراد من السياسة الوطنية للتشغيل أن تكون وثيقة متطورة/استشرافية للسياسات، تتوافق مع خطط وأطر التنمية الوطنية، والتي من شأنها أن تضع الأهداف المتعلقة بالتشغيل على المدى المتوسط (على سبيل المثال من ٧ إلى ١٠ سنوات)، بطريقة شاملة وكلية. ومن الناحية المثالية ينبغي أن يُستكمل هذا الأمر بخطة عمل (تغطي على سبيل المثال أول ثلاث سنوات من التنفيذ) لتحقيق الأهداف المنصوص عليها في السياسة، مع تحديد بشكل واضح لخطوط الأساس والأهداف المحددة. وباختصار، يمكن للسياسة الوطنية للتشغيل أن تقدم ما يلي^٢:

١. تقييم تحديات التشغيل الرئيسية وتحديد الأولويات؛
 ٢. هيكله خيارات السياسات والتدابير الملموسة التي يمكن اتخاذها (بالإضافة إلى التدابير القائمة أو بدلاً منها) ضمن إطار متماسك ومُنسق لمعالجة التحديات ذات الأولوية؛
 ٣. وجود ربط بين خيارات السياسات ومخصصات الميزانية وآليات التمويل؛
 ٤. إطار مؤسسي يقوم بتفصيل الأدوار والمسؤوليات لتنفيذ ورصد التقدم المحرز.
- تقدم الدراسة في الأقسام التالية نموذج واسع لمكونات السياسة الوطنية للتشغيل المحتملة في السودان،

٢ انظر أيضًا: كمبوديا: نحو استراتيجية التشغيل الوطنية للحد من الفقر بصورة مستدامة / مشروع للاتحاد الأوروبي ومنظمة العمل الدولية بشأن تحسين الحماية الاجتماعية وتعزيز العمالة، وزارة العمل والتدريب المهني، مكتب العمل الدولي. - جنيف: منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢.

مقابل النهج الرامية لتقدير تحديات سوق العمل والسياسات المختلفة لتحسين نوعية وكمية فرص العمل. تقوم هذه الخيارات السياسية على تحديد أولي واسع للفرضيات المتعلقة بالسياق التنموي ووضع العاملين، والتي يتم تقديمها في بداية كل فصل.

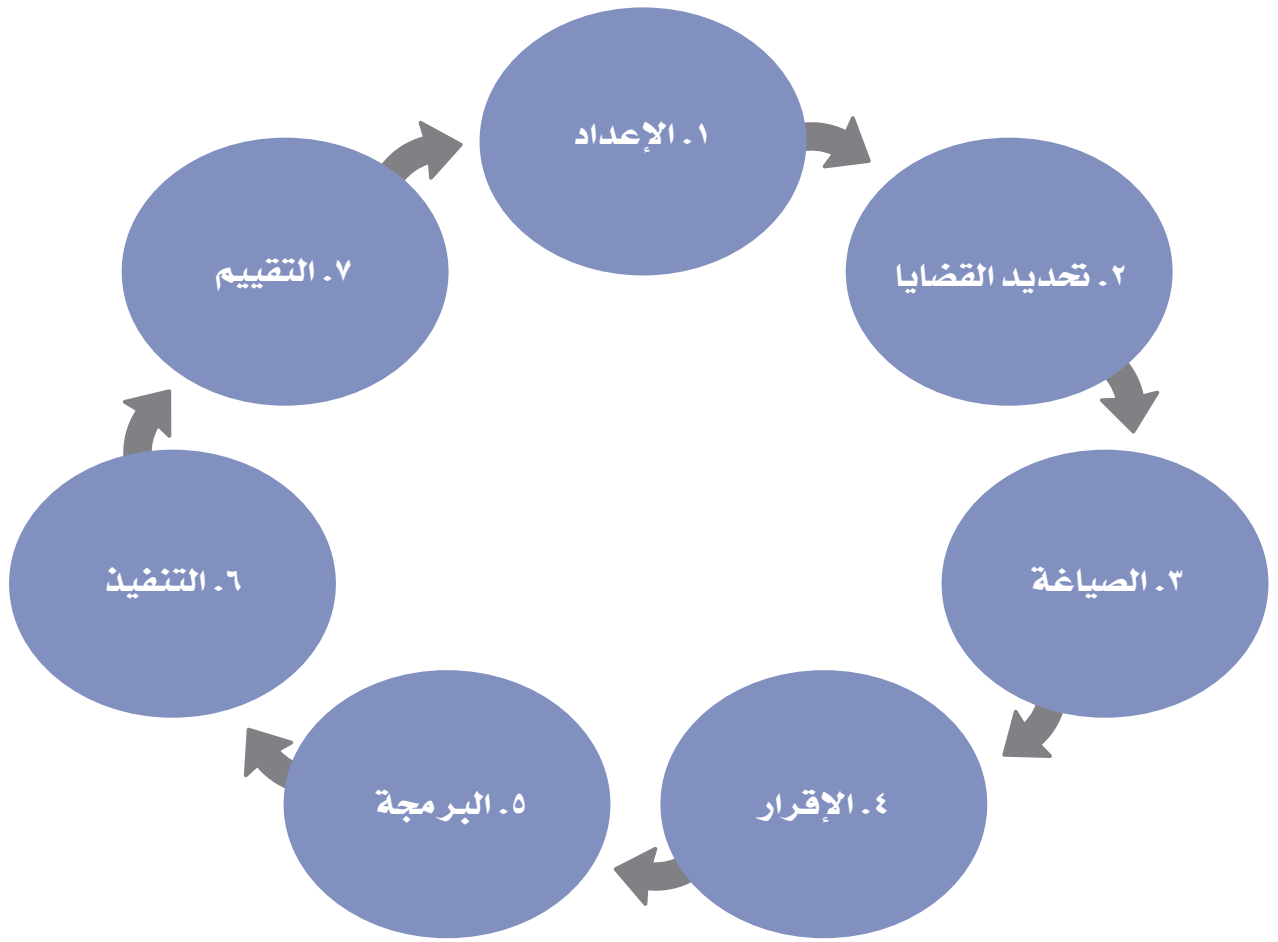
تناقش الأقسام الأولية قضايا السياسات المختلفة المتعلقة بتوليد الطلب على الوظائف في الاقتصاد. لكن لا يعتمد أداء سوق العمل فقط على حجم الطلب على اليد العاملة الذي يتم توليده ولكن أيضًا على حجم العرض من اليد العاملة والمهارات، وكذلك على مدى التوسط بين العرض والطلب دون حدوث «احتكاكات» كثيرة. معظم هذه القضايا عادة ما يتم معالجتها من خلال سياسات واضحة لسوق العمل، والتي تتراوح بين إطار تنظيمي للعمل، وتنمية المهارات والقابلية للاستخدام، وصولاً إلى تدخلات عامة محددة لتعزيز فرص العمل.

أصدرت منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٢ وثيقة توجيهية شاملة لصياغة السياسات الوطنية للتشغيل^٣. وكما هو مبين أعلاه، الصك الشامل لتوجيه مثل هذه السياسات هو اتفاقية سياسة العمالة لسنة ١٩٦٤ (رقم ١٢٢). ولهذا الصك أهمية خاصة من ناحية الحوكمة/الإدارة الرشيدة، وهو مُكَمَّل بتوصية أخرى بشأن هذا الموضوع أتمدت في عام ١٩٨٤. ومع ذلك، يحدد دليل منظمة العمل الدولية أيضًا عددًا من الصكوك الرئيسية الأخرى لمنظمة العمل الدولية بشأن سياسة التشغيل والتي تغطي مواضيع مختلفة مثل: تنمية الموارد البشرية، خدمات التوظيف، وكالات التوظيف الخاصة، توفير فرص العمل في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، تعزيز التعاونيات، إعادة التأهيل المهني والتوظيف، علاقات العمل، العمال كبار السن، والهجرة من أجل العمل. يصف دليل منظمة العمل الدولية أيضًا بالتفصيل المراحل المختلفة لوضع السياسة الوطنية للتشغيل، ويقدم مجموعة من الأساليب والأدوات التي يمكن للشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة الآخرين المعنيين بسياسة التشغيل الوطنية على المستوى القطري اعتمادها لإدارة العملية وضمان إجراء المشاورات واسعة النطاق.

وتقديرًا للعمل الذي أنجزته بالفعل وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل والشركاء الاجتماعيين، يعد هذا التقرير مساهمة للخطوتين الأوليتين من عملية السياسة الوطنية للتشغيل في السودان. خيارات السياسات التي يتم تقديمها في نهاية كل فصل، والتي يمكن أن تترجم إلى «نتائج» في خطة العمل الخاصة بسياسة التشغيل الوطنية، ليست بأي حال من الأحوال شاملة وينبغي أن تخضع لمزيد من الحوار الاجتماعي بين الشركاء. وعلاوة على ذلك، فقد سلط تشخيص العمالة الضوء على التباين على أساس السن والجنس التي تميز سوق العمل السوداني والتحديات الملحة للسياسات مع ضمان النمو ونتائج العمالة الأكثر إنصافًا على المستوى اللامركزي. وفي هذا الصدد، ربما تقرر بعض الولايات تضمين وتكييف «نتائج» السياسة الوطنية للتشغيل في خطط العمل على مستوى الولايات من أجل تشغيل الشباب، مع التركيز على الشباب^٤.

٣ دليل لصياغة سياسات التشغيل الوطنية، منظمة العمل الدولية، جنيف، ٢٠١٢.

٤ بدأت شمال كردفان وجنوب كردفان والنيل الأزرق بالفعل عملية تنفيذ خطط العمل لتشغيل الشباب، والتي يمكن ربطها بنتائج سياسة التشغيل الوطنية.



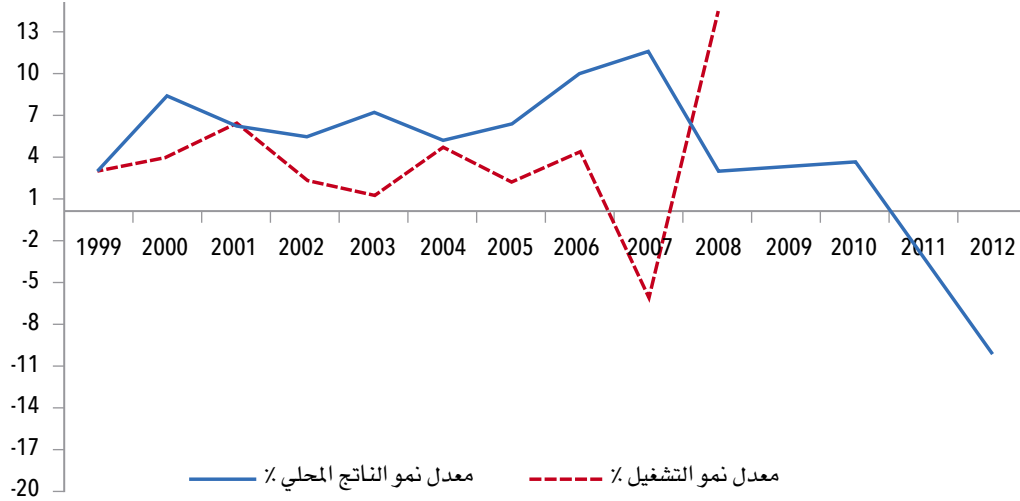
المصدر: منظمة العمل الدولية، دليل لصياغة سياسات التشغيل الوطنية.

الفصل الأول - الخلفية العامة ووصف لإطار السياسات الإنمائية القائمة في السودان

١-١ نظرة عامة للسياق الاجتماعي والاقتصادي^٥

سيطر على النمو الاقتصادي في السودان خلال العقد الماضي (١٩٩٩ إلى ٢٠١٠) تراكم للعائدات الكبيرة التي ولدها وحافظ على استمراريتها إنتاج النفط. نمت النشاط الاقتصادي، الذي يقاس بالناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، في نفس الفترة بمعدل سنوي قدره ٦ في المائة، مع تحقيق معدلات ذروة في عام ٢٠٠٦-٢٠٠٧. على الرغم من ذلك، كان لانفصال جنوب السودان في يوليو/تموز عام ٢٠١١ أن وضع البلاد في مواجهة التحدي المتمثل في تنويع الاقتصاد والحاجة إلى تطبيق تدابير التقشف على المدى القصير لمواجهة الصدمة النفطية^٦. حتى مع عائدات النفط العالية التي تميز بها الاقتصاد قبل الانفصال، انتهجت السودان على مدار السنين مسار غير مستدام للنمو. في ظل اقتصاد موجه نحو الاستهلاك والواردات بدلاً من الإنتاج والصادرات، تآكل جزء كبير من ثروة البلاد دون أن يتمكن من تحويل احتياطات النفط بكفاءة إلى استثمارات عامة في رأس المال البشري والاجتماعي والبنية التحتية^٧.

الشكل ١-١: اتجاهات الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والتشغيل في السودان ١٩٩٩ إلى ٢٠١٢



^٥ من الصعب منذ انفصال جنوب السودان في يوليو/تموز عام ٢٠١١، تحديد بيانات اقتصادية شاملة ومتسقة بشأن السودان. هناك تحد محدد في التحليل من خلال السلاسل الزمنية حيث أن البيانات الخاصة بسنوات محددة مفقودة في كثير من الأحيان أو لا يمكن تصنيفها. ونحن نستخدم في هذا الفصل بيانات من البنك الدولي وكذلك تقديرات الاقتصاد الكلي الواردة في وثيقة ميزانية عام ٢٠١٢ للعامين ٢٠١١ و٢٠١٢.

^٦ نتيجة لهذه الصدمة الدائمة، خسر السودان ٧٥ في المئة تقريباً من إنتاجه من النفط، وما يقرب من ٥٥ في المئة من عائداته المالية، وحوالي ثلثي عائدات النقد الأجنبي.

^٧ تايهيون لي؛ مايكل جيجر؛ مسلم الأمير؛ تورو نيشيوشي. ٢٠١٣. الموجز الاقتصادي للسودان: التطورات الاقتصادية الأخيرة - الفصل الدراسي الثاني ٢٠١٢. الموجز القطري الاقتصادي؛ العدد رقم. ٢-٢٠١٢ (ديسمبر ٢٠١٢). واشنطن العاصمة: البنك الدولي. تقيس الورقة قدرة البلاد على تحويل عائدات النفط نحو الاستثمارات العامة من خلال نسبة الادخار الصافي المعدلة والتي كانت سلبية في السودان بشكل كبير خلال عقد الطفرة النفطية.

المصدر: تستمد البيانات الخاصة بالنتائج المحلي الإجمالي الحقيقي من مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي (السلاسل الزمنية)؛ <http://data.worldbank.org/country/sudan>. وتشمل بيانات التشغيل حتى عام ٢٠٠٨ جنوب السودان، وتتوفر من وزارة العمل والإصلاح الإداري- دائرة التخطيط والرصد والمتابعة (كما وردت في ورقة «سوق العمل والبطالة في السودان، سامية ساتي عثمان ومحمد نور، سلسلة أوراق العمل، جامعة الأمم المتحدة، ٢٠١١). البيانات للعامين ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ غير متاحة. وفقاً لمسح القوى العاملة لعام ٢٠١١، تم توظيف حوالي ٧,٥ مليون شخص في السودان في عام ٢٠١١، وهو ما يمثل زيادة بنسبة ١٣ في المئة بالمقارنة مع بيانات عام ٢٠٠٨ بالنسبة لشمال السودان فقط.

وفقاً لصندوق النقد الدولي، تباطأ أيضاً نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي غير النفطي وصولاً إلى ٤,٦ في المئة في عام ٢٠١٢، مما يعكس انخفاض واسع النطاق في النشاط الاقتصادي. هذا التراجع يحدث في سياق آخر، حيث أدى ارتفاع معدل النمو السكاني في السودان إلى مجتمع فتي /مجتمع الشباب (سجل تعداد ٢٠٠٨ أكثر من ٦٢ في المئة من سكان السودان أقل من ٢٥ سنة من العمر)، مع نسبة عالية من الشباب في سن العمل في وقت يشهد تراجع خلق فرص العمل (يمثل الشباب بين ١٥ و ٢٩ سنة من العمر أكثر من ٥١ في المئة من السكان في سن العمل)^٨. وتشير التقديرات إلى أن السودان لديه بين ٨٨٠ ألف ومليون و ٣٣٠ ألف من المهاجرين لأسباب اقتصادية، يتركز أكثر من نصفهم في المملكة العربية السعودية ونسبة أصغر فقط في البلدان الغربية^٩. في عام ٢٠١٢، قدرت التحويلات المالية عند ١,١٢ مليار دولار أمريكي، أي ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي^{١٠}، وهو ما يمثل استمراراً للاتجاه التصاعدي الدراماتيكي الذي بدأ في عام ٢٠٠٨. بلدان الوجهة الأولى للمهاجرين السودانيين هي: المملكة العربية السعودية، وأوغندا، وجمهورية اليمن، وكينيا، والولايات المتحدة، وتشاد، والإمارات العربية المتحدة، وأستراليا، والاردن وكندا. في السنوات السابقة، شجعت الزيادة في الثروة الناتجة عن النفط وتدفعات الاستثمار الأجنبي المباشر الهجرة من بلدان أخرى إلى السودان. ومع ذلك، انخفض عدد المهاجرين الدوليين وفقاً لبيانات الأمم المتحدة من حوالي ١,٣ مليون في عام ١٩٩٠ إلى ٨٥٤ ألف في عام ٢٠٠٠، وكذلك إلى ٧٥٣ ألف في عام ٢٠١٠، وهو ما يمثل ١,٧ في المئة من إجمالي سكان البلاد^{١١}. في عام ٢٠١٢، أصبح قطاع الذهب أهم مصدر للصادرات في السودان. وفي حين أنه مثل ما يقرب من ١ في المئة من عائدات التصدير في عام ٢٠٠٨، زادت حصته بحلول عام ٢٠١٢ إلى أكثر من

٨ مسودة تقرير مسح القوى العاملة السودان لعام ٢٠١١. ينبغي ملاحظة أن المكتب المركزي للإحصاء في السودان يميل إلى توفير إحصاءات سوق العمل على أساس الفئة العمرية ١٠ سنوات فأكثر. سنستخدم قدر الإمكان في هذا التقرير الفئة العمرية ١٥ سنة فأكثر، وذلك لتسهيل المقارنة الدولية. وما لم يرد غير ذلك، يتم استخدام في هذا الجدول وفي الجداول الأخرى في الفصول التالية الفئة العمرية (١٥ إلى ٦٤ سنة) لتقدير عدد السكان في سن العمل.

٩ المنظمة الدولية للهجرة، الهجرة في السودان: الملامح القطرية، ٢٠١١.

١٠ البنك الدولي، بيانات التحويلات السنوية (التدفقات).

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>

(تم الرجوع إليه آخر مرة في ٢٨/٩/٢٠١٣). تختلف البيانات إلى حد ما عن بيانات كتاب حقائق عن الهجرة والتحويلات للبنك الدولي (٢٠١١)، والذي يشير إلى الاتجاه التصاعدي الحاد ابتداء من عام ٢٠٠٨ (حيث بلغت ذروتها عند مستوى ٣,١ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١٠).

١١ الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان (٢٠٠٩) الاتجاهات في أعداد المهاجرين الدوليين: تنقيح عام ٢٠٠٨،

<http://esa.un.org/migration/>

٤٠ في المئة، ومن المتوقع على المدى المتوسط، أن يسهم بنحو ثلث إجمالي الصادرات^{١٢}. هذا الاستبدال المعتدل لصادرات الذهب مقابل صادرات النفط لم يؤثر حتى الآن بشكل كبير على الميزان التجاري للسودان والذي سجل عجزاً قدره ٣٧٠ مليون في عام ٢٠١١، ومن المتوقع أن يشهد المزيد من التدهور في عام ٢٠١٣، وبذلك يظل سلبي حتى عام ٢٠١٨^{١٣}. تلقت الصين ٧٣ في المئة من صادرات السودان في عام ٢٠١٠-٢٠١١، في حين شكلت الصادرات إلى الدول العربية والكوميسا ١٤ في المئة و٦,٤ في المئة على التوالي^{١٤}. الواردات أكثر تنوعاً نسبياً وتهيمن عليها المنتجات الغذائية والمنتجات المصنعة بنسبة ٤٣ المئة و٢٠ في المئة على التوالي. انخفض العجز في الحساب الجاري إلى ٠,٤ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١١، ولكن من المتوقع أن يرتفع إلى ١١,٩ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٣، مما يعكس تدهور العجز التجاري بسبب الانخفاض الكبير في صادرات النفط والذهب والزيادة الطفيفة في الواردات^{١٥}. في عام ٢٠١٢، بلغ العجز المالي الإجمالي ذروته بنسبة ٣,٨ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك إلى حد كبير بسبب التراجع الكبير في عائدات النفط^{١٦}. ونتيجة للعقوبات الاقتصادية التي طال أمدها وكذلك ديون السودان الثقيلة، ستكون خيارات الاقتراض الخارجي محدودة للغاية، ومن المرجح أن يزيد الاقتراض الداخلي. وقد أدى انفصال الجنوب إلى استنزاف احتياطات النقد الأجنبي. في أعقاب الانفصال، ناشد محافظ بنك السودان الدول العربية إلى إيداع الأموال في بنك السودان والبنوك التجارية. واصل السودان أيضاً المفاوضات مع الجنوب، على أمل أن تساعد رسوم العبور المفروضة على استخدام خطوط أنابيب النفط في تخفيف آثار الانفصال. وفي هذا الصدد، سهل وضع الصيغة النهائية لمصفوفة التنفيذ لاتفاق التعاون في مارس/آذار ٢٠١٣، سهل استئناف إنتاج النفط في جنوب السودان. وقد غادرت شحنة النفط الأولى بور سودان في شهر يوليو/ تموز ٢٠١٣، ونتيجة لذلك، من المتوقع أن تبدأ السودان في تلقي الرسوم والمدفوعات الكبيرة لعبور النفط والمرتبطة بالترتيبات المالية الانتقالية.

انخفض متوسط التضخم السنوي من أكثر من ١٠٠ في المئة في عام ١٩٩٦ إلى أقل من ٢٠ في المئة في عام ١٩٩٨ وبلغ متوسط أقل من ١٠ في المئة طوال السنوات العشر الماضية. ومع ذلك، ارتفع معدل التضخم إلى ٢٠ في المئة في عام ٢٠١١، وبلغ ٤٤,٤ في المئة في نهاية عام ٢٠١٢، وذلك بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية وانخفاض قيمة الجنيه السوداني. ومن المتوقع أن يتباطأ إلى حد ما ولكن سوف يظل عند مستويات مرتفعة (حوالي ٣٢ في المئة)، مما يعكس استمرار سد العجز من خلال سك النقود وانخفاض قيمة العملة. ومع ذلك، من المتوقع وفقاً للسلطات السودانية وحسابات صندوق النقد الدولي، أن يتم احتواء العجز المالي ليكون حوالي ٢ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، مما يعكس بشكل رئيسي ارتفاع رسوم العبور والتدفقات المتوقعة والمرتبطة بالترتيبات المالية الانتقالية^{١٧}.

١٢ صندوق النقد الدولي، السودان: مشاورات بشأن المادة الرابعة لعام ٢٠١٣.

١٣ نفس المرجع المذكور أعلاه. التوقعات بشأن الاقتصاد الكلي للسودان.

١٤ التوقعات الاقتصادية الأفريقية ٢٠١٢: السودان. البنك الأفريقي للتنمية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا. www.africaneconomicoutlook.org

١٥ صندوق النقد الدولي السودان: مشاورات بشأن المادة الرابعة لعام ٢٠١٣.

١٦ نفس المرجع المذكور أعلاه.

١٧ نفس المرجع المذكور أعلاه.

وتعتبر نسبة الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي في السودان منخفضة جداً مقارنة بالدول المجاورة، والذي يعكس في جانب منه الإعفاءات والحوافز الضريبية واسعة النطاق. في حين أن متوسط الإيرادات الضريبية في البلدان الإقليمية النظيرة كان حوالي ١٧ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، كانت النسبة في حالة السودان ٦,٢ في المئة فقط في عام ٢٠١٢. هذا الضعف في تعبئة الإيرادات يحد من الحيز المالي المتاح لتكثيف تطوير البنية التحتية المادية والاجتماعية والذي يعد بدوره أمر بالغ الأهمية للحفاظ على النمو الاقتصادي وتعزيز الاندماج الاجتماعي. سيتطلب تحسين الإيرادات الضريبية رفع بعض الضرائب، وتنظيم الإعفاءات الضريبية وترشيد الحوافز الضريبية للأعمال، وفرض الضرائب على أنشطة الذهب. وينبغي وفقاً لتوصيات صندوق النقد الدولي أن يترافق مع الجهود الضريبية اتخاذ تدابير لإدارة الإيرادات تهدف إلى تطوير قانون الإجراءات الضريبية وتحسين قدرات التدقيق، وتدعيم الإجراءات العقابية لعدم الامتثال الضريبي، وتعزيز عملية تسجيل المشروعات التجارية وسير العمل بالنسبة للعمليات الأساسية. ظل تحصيل الإيرادات على مستوى حكومة الولايات محدود، على الرغم من أن دستور السودان يسمح بالمرونة اللازمة لتعزيز القدرة على جمع الإيرادات المحلية وترشيد الرقابة على النفقات على المستوى الاتحادي. وهذا الأمر يقتضي بدء عملية تدريجية للتحويل نحو استقلالية الإيرادات على مستوى الولايات.

عموماً، لا يزال السودان يعتمد اعتماداً كبيراً على الموارد الطبيعية وعلى عدد قليل من الشركاء التجاريين الرئيسيين. فمن الأهمية بمكان بالنسبة للبلاد مواصلة تطوير وتنويع قاعدة صادراتها وتخفيف قيود التمويل. في حين زادت مساهمة قطاع الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي في البلاد من ٣١,٢ في المئة في عام ٢٠١٠ إلى ٣٤,١٪ في عام ٢٠١١، ومن المتوقع أن ترتفع إلى ٣٩,٤ في المئة في عام ٢٠١٢^{١٨}، تبلغ مساهمة قطاع الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي حوالي ٤٣ في المئة^{١٩}. نمت القيمة المضافة في قطاع الزراعة بنسبة ٩,٣ في المئة في عام ٢٠١١، ومن المتوقع أن تنمو بنسبة ١٥ في المئة في عام ٢٠١٢. تمثل الزراعة أساس التوظيف في البلاد حيث تستوعب ما يقرب من ٤٥ في المئة من إجمالي العمالة. يمثل قطاع الخدمات حوالي ٤٠ في المئة من إجمالي العمالة، في حين تمثل الصناعة حوالي ١٥ في المئة^{٢٠}. أكثر من ٦٠ في المئة من إجمالي عمالة الإناث موجودة في الزراعة. شكل القطاع الصناعي، بما في ذلك التعدين، ٢٣ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١١، ومن المتوقع أن تنخفض حصته إلى ١٥,٩ في المئة في عام ٢٠١٢ بسبب الانخفاض في إنتاج النفط والأنشطة التحويلية ذات الصلة. زادت القيمة المضافة للصناعة التحويلية بنسبة ١٠,٨ في المئة في عام ٢٠١١ بفضل التوسع في عمليات تصنيع السكر والاسمنت. تواصل الحكومة في تقديم الحوافز الضريبية وحوافز أخرى لجذب الاستثمار المحلي والأجنبي في الصناعات التحويلية في إطار استراتيجية التنويع الجارية. ومن المتوقع أن تصل صادرات الصناعة التحويلية إلى ١٠ في المئة من إجمالي الصادرات بحلول عام ٢٠١٣^{٢١}.

١٨ تذبذبت نسبة القطاع الزراعي من الناتج المحلي الإجمالي وتختلف وفقاً للمصادر المستخدمة. قد لا يعكس نسبة نحو ٢٦ في المئة لعام ٢٠٠٨ من بيانات الحسابات القومية للبنك الدولي الحجم الفعلي للقطاع بسبب هيمنة الاقتصاد غير المنظم والزراعة للاكتفاء الذاتي.

١٩ التوقعات الاقتصادية الأفريقية ٢٠١٢: السودان. البنك الأفريقي للتنمية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا. www.africaneconomicoutlook.org

٢٠ مسودة تقرير مسح القوى العاملة السودان لعام ٢٠١١.

٢١ التوقعات الاقتصادية الأفريقية ٢٠١٢: السودان. البنك الأفريقي للتنمية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا. www.africaneconomicoutlook.org

الشكل ٢-١: هيكل الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاعات
(النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي بتكلفة عوامل الإنتاج)

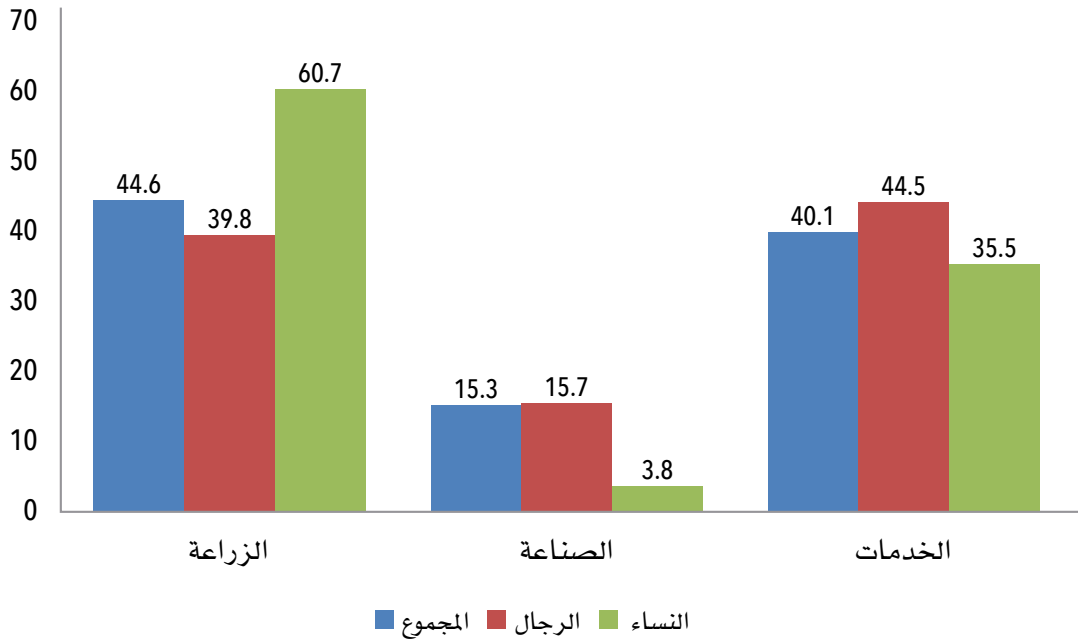


المصدر: اقتباس من التوقعات الاقتصادية الأفريقية ٢٠١٢: السودان. البنك الأفريقي للتنمية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا. www.africaneconomicoutlook.org.

كما هو مبين أعلاه، برز الذهب كسلعة التصدير الرائدة، حيث ساهم بمبلغ ١,٥ مليار دولار من عائدات التصدير في عام ٢٠١١ ارتفاعاً من ٠,٤٥ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١٠، ومن المتوقع أن تتضاعف الإيرادات من الذهب بحلول عام ٢٠١٢. هناك مخاوف بيئية متزايدة حول الأنشطة البدائية غير الرسمية لاستخراج الذهب. وتشير التقديرات إلى أن أكثر من ٢٠٠ ألف عامل يشاركون في هذه الأنشطة، وهم يعيشون في مخيمات تفتقر إلى المرافق الأساسية. هناك حالياً مجموعتين من عمال المناجم الذهب في السودان: الأولى تتكون من الشركات الخمس الرئيسية لتعدين الذهب، والثانية تشمل الآلاف من صغار عمال المناجم الحرفيين. وحسب النظام الضريبي الحالي، لا يتم فرض ضرائب على عمال المناجم الحرفيين، في حين تخضع شركات تعدين الذهب للإتاوة (٧ في المئة)، وضريبة الأرباح التجارية (٣٠٪)، كما تدفع حصة من الأرباح متناسبة لحصة الأسهم التي تحتفظ بها الحكومة.

يواصل قطاع البناء والتشييد النمو، مدفوعاً بالتوسع في البنية التحتية للمرافق العامة كجزء من التزامات الحكومة بموجب اتفاقات السلام (الدوحة) لشرق السودان ودارفور. بالإضافة إلى ذلك، من المتوقع أن يساهم التزام الحكومة بمواصلة إعادة الاعمار في غيرها من المناطق المتضررة من النزاعات، وخاصة في ولايات النيل الأزرق وجنوب كردفان، في استمرار النمو في قطاع البناء والتشييد.

الشكل ٣-١ توزيع العمالة حسب القطاع وحسب الجنس (بالنسبة المئوية)

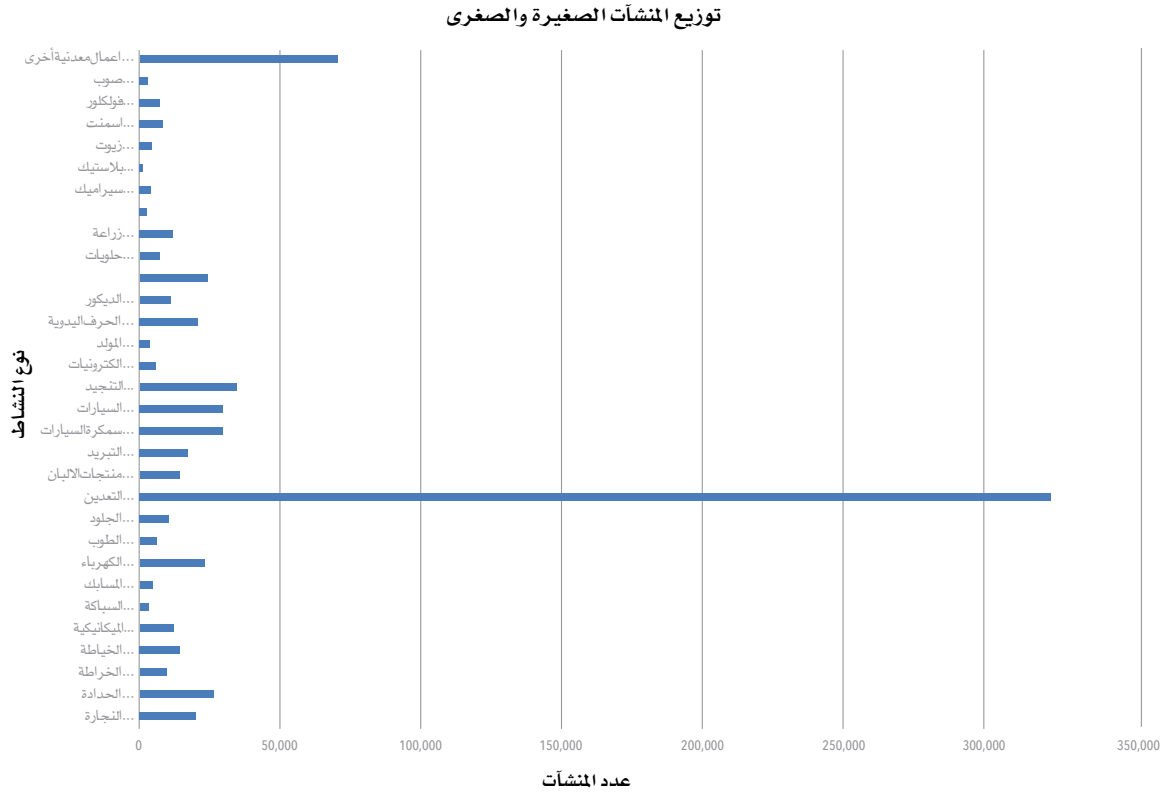


المصدر: مسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١

وفقاً للعمل الميداني الذي تم إجراؤه من خلال مشاريع منظمة العمل الدولية، كان العدد المقدر للمشاريع الصغيرة والصغرى والمتوسطة المسجلة في السودان في عام ٢٠١٣ حوالي ٦٠٠ ألف. ووفقاً للحسابات التي تم إجرائها، توظف هذه المشاريع حالياً أقل من ١,٥ مليون عامل^{٢٢}، والذي لا يمثل سوى حوالي ٢٠ في المئة من إجمالي عدد الوظائف القائمة في السودان. وهذا يعني أن عدداً كبيراً من العمال السودانيين، وربما المنشآت الصغيرة والصغرى والمتوسطة، تعمل في الاقتصاد غير المنظم. تمثل المشاريع الصغرى ٧٥٪، والصغيرة ٢٣ في المئة والمتوسطة ٢٪ فقط من الرقم المقدر. وحسب تعريفات العمل في السودان، توظف المنشآت الصغرى في المتوسط عاملين، والمنشآت الصغيرة حتى ٥ عمال والمتوسطة توظف حتى ٤٩ عامل. لا تتعدى المشاريع واسعة النطاق في السودان والتي توظف أكثر من ١٠٠ عامل أكثر من ٢ في المئة من القطاع الخاص، في حين تصل نسبة المنشآت الصغيرة والصغرى والمتوسطة الحجم إلى ٩٨ في المئة من هذا القطاع.

٢٢ أحمد أبو اليزيد، المشاريع والصغيرة والمتوسطة في السودان، الورقة المواضيعية التي أعدت لمشروع منظمة العمل الدولية/ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "السودان: تقديم الدعم لوضع الإطار الوطني للتشغيل"، سبتمبر/أيلول ٢٠١٣.

الشكل ٤-١: توزيع المنشآت الصغيرة والصغرى الصناعية وفقاً للنشاط الاقتصادي (٢٠١٣)



المصدر: حسب البيانات الإدارية التي يوفرها اتحاد عام أصحاب العمل السوداني

يوضح تحليل البيانات المتاحة حول معدل نمو المشاريع متوسطة الحجم أن قطاع الأعمال المتوسطة قد تقدم بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٧ بمتوسط معدل نمو يقدر بنسبة ٧٧ في المئة سنوياً. ساعد معدل النمو هذا في إنشاء العديد من المنشآت الجديدة التي وفرت فرص عمل لسوق العمل في السودان. بلغ متوسط معدل النمو في القطاع الصناعي ٧٥ في المئة، وفي قطاع الخدمات ٨٠ في المئة وفي القطاع الزراعي ٦٠ في المئة. ومع ذلك، بعد عام ٢٠٠٧ لم يتحقق لهذا النمو الملحوظ الاستدامة وانخفض لمتوسط معدل نمو ١٧ في المئة فقط. كان متوسط معدل النمو في القطاع الصناعي ١٧ في المئة، وفي قطاع الخدمات ١٤ في المئة وفي القطاع الزراعي ١٨ في المئة. وقد شهد عام ٢٠١١ على وجه الخصوص أقل معدل نمو بنسبة ١,٢٥ في المائة فقط.^{٢٣}

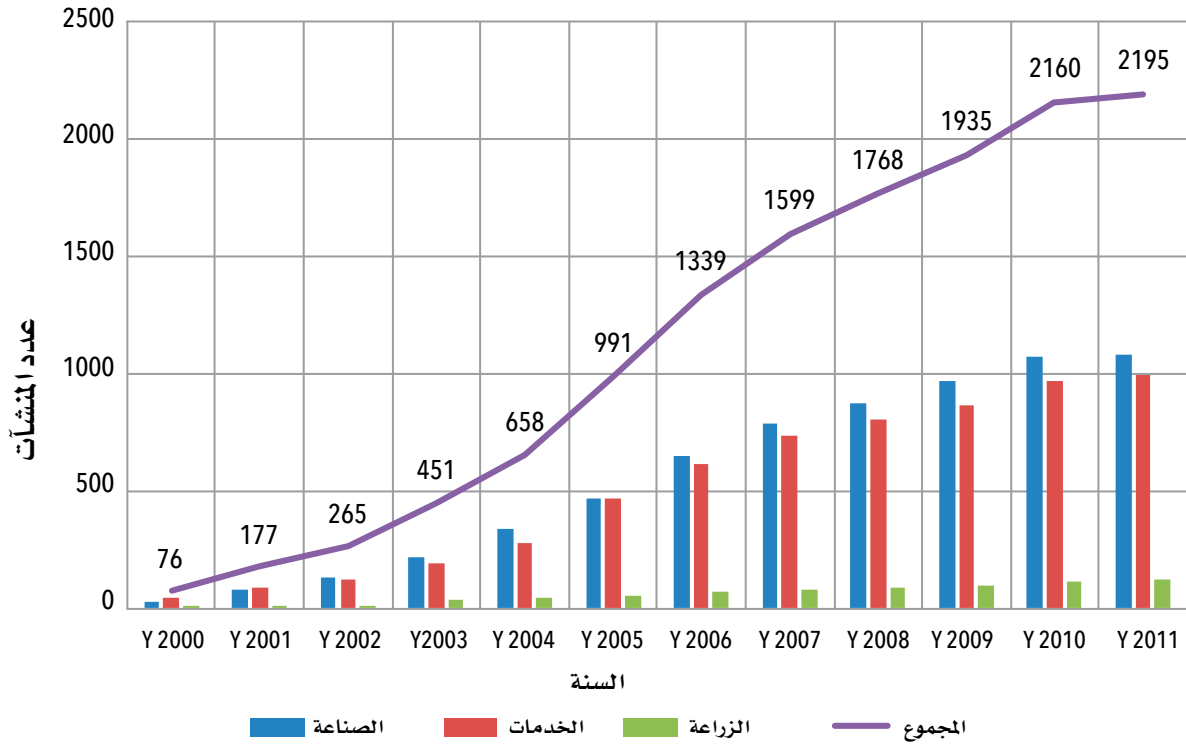
احتلت السودان المرتبة رقم ١٤٣ من أصل ١٨٥ اقتصاداً في جميع أنحاء العالم وفقاً لتقرير البنك الدولي حول ممارسة أنشطة الأعمال لعام ٢٠١٣،^{٢٤} بينما احتلت رواندا المرتبة رقم ٥٢ ومصر المرتبة رقم ١٠٩. تمثل

^{٢٣} أحمد أبو اليزيد، المشاريع الصغيرة والمتوسطة في السودان، الورقة المواضيعية التي أعدت لمشروع منظمة العمل الدولية/ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "السودان: تقديم الدعم لوضع الإطار الوطني للتشغيل"، سبتمبر/أيلول ٢٠١٣.

^{٢٤} تقرير ممارسة أنشطة الأعمال السودان، البنك الدولي ٢٠١٣.

مرتبة السودان تراجعاً بنسبة ٣ مراكز (١٤٠ في تقرير ٢٠١٢). وقد تم التوصل إلى تحسينات في مؤشرات بدء النشاط التجاري، والمتعلقة بتصاريح البناء.

الشكل ٥-١: الاتجاه في الاستثمارات الدولية حسب عدد المنشآت (٢٠١١-٢٠٠٠)



المصدر: الإدارة العامة للبحوث والمشاريع - وزارة الاستثمار (٢٠١٣)

وفقاً للمسح القومي لميزانية الأسرة في السودان لسنة ٢٠٠٩، يعيش حوالي ٤٦,٦ في المئة من سكان السودان تحت خط الفقر^{٢٥}. هذه النسبة ترتفع إلى ٦٢,٧ في المئة في بعض المناطق الأكثر فقراً في البلاد. وتشير البيانات المتعلقة بالفقر أن فئات السكان التي تواجه مخاطر الفقر بشكل أكبر هم العاطلين عن العمل، والأقل تعليماً، وأعضاء الأسر كبيرة الحجم، والبدو، والأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية ويعملون في الزراعة لحسابهم الخاص.

٢٥ تقديرات البنك الدولي بناءً على المسح القومي لميزانية الأسرة في السودان لسنة ٢٠٠٩.

٢-١ إطار السياسات الإنمائية وتعزيز فرص العمل في السودان

الوثائق المرجعية الرئيسية التي تحدد إطار السياسات الإنمائية في السودان هي الخطة الخمسية الوطنية للتنمية الثانية (٢٠١٢-٢٠١٦)، والبرنامج الاقتصادي الثلاثي الإسعافي (٢٠١١-٢٠١٣)، ومتابعة نجاحاته^{٢٦}، ووثيقة الاستراتيجية المرحلية لتخفيف حدة الفقر (٢٠١٢-٢٠١٤)، والاستراتيجية الوطنية ربع القرنية (٢٠٠٧-٢٠٣١).

وقد اعربت حكومة السودان عن التزامها المطلق للحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد انعكست الأهداف الإنمائية للألفية في الدستور السوداني الانتقالي وكذلك اتفاق السلام الشامل كشرط أساسي لتحقيق الاستقرار في السودان. كما أشارت الاستراتيجية الوطنية التي تمتد على مدار خمسة وعشرون عامًا (٢٠٠٧-٢٠٣١) إلى الأهداف الإنمائية للألفية وبالالتزم القوي بها. كذلك أشارت الخطة الخمسية الجديدة للتنمية (٢٠١٦-٢٠١٢) وسابقتها (٢٠٠٧-٢٠١١) بقوة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في السودان. وقد تم تحديد الأهداف الإنمائية للألفية باعتبارها تحديًا في القسم الاجتماعي والثقافي لخطة التنمية الخمسية (تقرير السودان للأهداف الإنمائية للألفية، ٢٠١١).

وعلى الصعيد الأوسع، يشمل إطار التخطيط الاستراتيجي لمدة ربع قرن^{٢٧} من ضمن رؤيته وأهدافه المتعلقة بالعمالة، رفع مستوى قوة العمل والحد من البطالة، وبناء القدرات والمهارات اللازمة لتلبية احتياجات سوق العمل، وإعطاء العناية اللازمة للعمل في القطاع غير المنظم، واعتماد معايير منصفة للعمال، وتطوير قاعدة معلومات سوق العمل، وتعزيز الحوار الاجتماعي بين جميع الأطراف المشاركة في عملية الإنتاج. كما تمت الإشارة إلى هذه الأهداف أيضًا في الخطط الخمسية وفي الخطط والعمليات المعنية بالحد من الفقر. وتضم الاستراتيجية المرحلية للحد من الفقر (٢٠١٢) فصلًا مكرس خصيصًا للنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل^{٢٨}. ويتم إيلاء اهتمام خاص لتمكين بيئة الاقتصاد الكلي للنمو وتطوير القطاع الخاص؛ وللإنتاجية في الزراعة، وخدمات البنية التحتية الاقتصادية لتحقيق الانتعاش والنمو. ويجب تناول هذه الأمور بالاشتراك مع الالتزامات الواسعة لتنمية الموارد البشرية، والحد من الفوارق بين الجنسين من خلال تمكين المرأة، وبرامج شبكات الأمان الاجتماعي لحماية الفقراء والفئات الأكثر حاجة علاوة على أهمية تحديد دور رئيسي للحكومة يتعلق بجهود التنمية البشرية التي تبني قوة عمل ماهرة بما يتفق مع متطلبات أسواق العمل لتعزيز الابتكار والإنتاجية. كما تلاحظ وثيقة الاستراتيجية المرحلية لتخفيف حدة الفقر أنه بغية خلق فرص العمل والحد من البطالة يتعين على الاقتصاد السوداني أن ينمو بمعدل ٦,٥ في المئة سنويًا.

تمهد وثيقة الاستراتيجية المرحلية لتخفيف حدة الفقر لمجموعة واسعة من السياسات القطاعية أو الشاملة، والتي يمكن أن يكون لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بخلق فرص العمل والعمالة. بعضها موجود بالفعل،

^{٢٦} البرنامج الثلاثي لأستدامة الاستقرار الاقتصادي (٢٠١٢ - ٢٠١٤).

^{٢٧} الاستراتيجية الوطنية ربع القرنية، ٢٠٠٧-٢٠٣١، المجلس القومي للتخطيط الإستراتيجي.

^{٢٨} السودان: وثيقة الاستراتيجية المرحلية لتخفيف حدة الفقر، ٢٠١٢. تم إدراجها كوثيقة مرحلية، على الرغم من ورود معلومات أثناء البعثة أنه تم الانتهاء حاليًا من المسودة دون تغييرات كبيرة.

والبعض الآخر سيتعين صياغته خلال فترة زمنية قصيرة. على سبيل المثال، تشير السياسة الوطنية لتمكين المرأة لعام ٢٠٠٧^{٢٩} إلى تحديات التمكين الاقتصادي، حيث يصعب الحصول على الأصول والائتمان، كما أن معدلات البطالة والفقر في ازدياد، إلى جانب وجود تدهور في التكوين المهني وتكوين المهارات، وكذلك تراجع التغطية من خلال شبكات الأمان الاجتماعي. تميل سياسات الاستثمار للتحيز نحو جذب (عدد قليل من) المشاريع الكبيرة على حساب المشاريع الصغيرة التي من المرجح أن تساهم فيها النساء وتستفيد منها. وتشمل أهداف السياسة إدماج منظور النوع الاجتماعي في الإصلاحات والسياسات الاقتصادية الكلية على أساس مبادئ الإنصاف والمساواة؛ الموازنات التي تراعي الفوارق بين الجنسين؛ تعزيز الفرص المتاحة للمرأة في المجالات غير التقليدية وتعزيز قدرات ومهارات التعليم، بما في ذلك فرص الحصول على التكنولوجيا والمعرفة والتدريب على المهارات؛ وضمان التغطية الشاملة للتأمين الاجتماعي.

مع ذلك، يصبح التركيز على البعد الاجتماعي والاقتصادي أكثر صعوبة على نحو متزايد في أوقات التضيق المالي بسبب انخفاض الإيرادات. يتوخى البرنامج الثلاثي الإسعافي لسنة ٢٠١١ بالفعل العديد من الإصلاحات للمساعدة في انعاش الاقتصاد غير النفطي، وخاصة في القطاع الزراعي. كان هناك التزام لمزيد من الحماية الاجتماعية، ولا سيما لتعزيز الآليات القائمة. يبقى الأمل في أن الاهتمام بالسياسات الاجتماعية سوف يترجم إلى توجيه المزيد من الموارد للمجالات ذات الأولوية، بدءًا بميزانية عام ٢٠١٤^{٣٠}. وقد ثبت أن مثل هذا الالتزام يمثل صيغة ناجحة أيضًا في بلدان وسياقات أخرى، كما يدل على ذلك الميثاق العالمي لفرص العمل لمنظمة العمل الدولية^{٣١}.

تتطلب السياسات والاستراتيجيات أيضًا الأطر المؤسسية والقدرات اللازمة من أجل التنفيذ. لدى السودان مثل هذه الأمثلة: على سبيل المثال، بعد استحداث قانون تشجيع الاستثمار، تم تشكيل المجلس الأعلى برئاسة رئيس الجمهورية لإعداد وتنفيذ برنامج واستراتيجية القضاء على الفقر^{٣٢}. بالإضافة إلى ذلك، تم تشكيل مجلس أعلى لخلق فرص العمل في عام ٢٠٠٩، أيضًا تحت قيادة رئيس جمهورية السودان. ومع ذلك، تمثل القدرات المؤسسية والتنسيق والاستدامة في غالب الأمر تحديات أمام استمرار هذه الآليات المنفذة للسياسات. على سبيل المثال، لا يملك السودان حتى الآن استراتيجية شاملة لإدارة الهجرة، وتشارك العديد من الوزارات والمؤسسات الوطنية في السودان في مختلف جوانب سياسة الهجرة وإدارتها، ولكن التنسيق على ما يبدو محدودًا.

من المتوقع أن تقوم الخطة الخمسية الاستراتيجية الثانية (٢٠١٢-٢٠١٦)، والتي تهدف إلى تنويع الاقتصاد بعيدًا عن النفط نحو الزراعة وغيرها من القطاعات، وبرنامج التقشف الثلاثي الإسعافي^{٣٣}، وبمساعدة من

٢٩ السياسة القومية لتمكين المرأة، وزارة الرعاية والضمان الاجتماعي، مارس ٢٠٠٧.

٣٠ صندوق النقد الدولي السودان: مشاورات بشأن المادة الرابعة لعام ٢٠١٣.

٣١ تم تصميم الميثاق العالمي لفرص العمل لسنة ٢٠٠٩ لمنظمة العمل الدولية على وجه التحديد لتعزيز "العمل اللائق" كاستجابة لتحقيق التعافي من الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية.

٣٢ وثيقة السودان لاستراتيجية الحد من الفقر، يونيو ٢٠١١.

٣٣ البرنامج الثلاثي لاستدامة الاستقرار الاقتصادي (٢٠١٢ - ٢٠١٤).

صندوق النقد الدولي، بتوجيه السياسة الاقتصادية في السودان خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٧. وفي حين أن العقد النفطي الذي امتد من ١٩٩٩ إلى ٢٠١٠، شهد أقوى فترة من النمو في تاريخ البلاد، هناك الآن مخاوف جدية حول التأثير السلبي لتعديلات فترة ما بعد الانفصال على النمو الحقيقي والتنمية الاجتماعية. كان الأثر الفوري لتسوية فترة ما بعد الانفصال أثر مالي إذ كان من الضروري استحداث ميزانية تكميلية في النصف الثاني من عام ٢٠١١ لاستيعاب الخسارة البالغة ٣٥,٦ في المئة من إجمالي الإيرادات دون المساس بالنمو، كما رفع بنك السودان في عام ٢٠١١ نسبة الاحتياطي بنقطة مئوية واحدة زيادة عن نسبة ١١ في المئة في العام ٢٠١٠ واستمر في استخدام سعر الصرف الإسمي كدعامة لتحقيق الاستقرار في الأسعار. وقد كانت الآثار اللاحقة لتسوية ما بعد الانفصال محسوسة بشكل أكثر قوة في القطاعات الاجتماعية.

وركزت الميزانية المعدلة ٢٠١١ على خفض الإنفاق وزيادة الضرائب وإلغاء الإعانات. تم استحداث بعض شبكات الأمان للعاملين في القطاع العام للتخفيف من تأثير ضبط أوضاع المالية العامة، بما في ذلك مائة جنية سوداني كمكافأة شهرية شاملة لموظفي الحكومة، ودعم الدخل المستهدف للعائلات والطلاب الفقراء، وزيادة التحويلات للتأمين الصحي والموارد الإضافية لصناديق التنمية الاجتماعية. ومع ذلك، لا ينظر صندوق النقد الدولي للتدابير المماثلة بشكل إيجابي^{٣٤}. استندت الميزانية المعدلة على افتراض الأسوأ فيما يتعلق بنتائج المفاوضات بشأن رسوم عبور النفط من الجنوب، ولكنها لم تتمكن من استيعاب كامل الخسائر من عائدات النفط. وظل الأداء الاقتصادي في السودان غير موات، على الرغم من استحداث حزمة أخرى من الإصلاحات في يونيو/حزيران عام ٢٠١٢^{٣٥}. وقد طلب من الحكومة من جديد المضي قدماً في برنامج اقتصادي ثلاثي اسعافي لإدخال تدابير التقشف التي تهدف إلى خفض الإنفاق. قام هذا البرنامج برفع الدعم جزئياً عن السكر والمنتجات النفطية، وهي خطوة رحب بها صندوق النقد الدولي ولكنها أدت إلى احتجاجات ضخمة في الشوارع لفتترات طويلة في الخرطوم وأجزاء أخرى من البلاد في أكتوبر عام ٢٠١٣. تركزت السياسة المالية في السودان على استعادة الحصافة المالية على جميع مستويات الحكومة من خلال التحكم في النفقات على المدى المتوسط واستخدام العجز غير النفطي كمؤشر مالي رئيسي. كما تركز أيضاً على تعزيز المساءلة في استخدام الأموال العامة، وعلى بناء القدرات لتحسين فعالية تخصيص الموارد بما في ذلك في الولايات التي تقع بها مسئولية تقديم خدمات الخط الأمامي. وكان من المتوقع لعملية الإصلاح أن تستمر بأقصى سرعة في عام ٢٠١٣، وذلك من خلال حزمة ثانية من التدابير التي وضعتها السلطات مؤخراً، ولكن لم يتم بعد تنفيذها بالكامل^{٣٦}. توصيات السياسات العامة الناشئة عن مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٣ تتطلب من حكومة السودان اتخاذ الإجراءات على الأصعدة التالية: (أ) التكيف المالي المرتكز على إطار سليم متوسط الأجل، بما في ذلك الإلغاء التدريجي لدعم الوقود والقمح، وتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي مما يفسح المجال أمام مستويات أعلى من جودة الإنفاق، (ب) تقييد الأوضاع النقدية لمواجهة التضخم المرتفع والضغط على سعر الصرف، (ج) توحيد أسعار الصرف والأسواق بالتوازي مع المزيد من المرونة في سعر الصرف، و(د) زيادة تحرير الاقتصاد وتحسين بيئة الأعمال من أجل دفع عجلة النمو بقيادة القطاع الخاص.

٣٤ صندوق النقد الدولي السودان: مشاورات بشأن المادة الرابعة لعام ٢٠١٣.

٣٥ للحصول على وصف للحزمة، انظر التقرير القطري رقم ٢٩٨/١٢؛ ٧ سبتمبر/أيلول ٢٠١٢.

٣٦ صندوق النقد الدولي السودان: مشاورات بشأن المادة الرابعة لعام ٢٠١٣، الصادرة في نهاية شهر أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٣.

هناك قلق متزايد من أن تصحيح أوضاع المالية العامة، والذي يركز على خفض الانفاق وزيادة الضرائب، سيقوض بشكل خطير تقديم الخدمات لصالح الفقراء وإمكانية النمو على المدى الطويل. مثلت تحويلات الحكومة الاتحادية إلى حكومات الولايات، وهي أداة التمويل الرئيسية لتقديم الخدمات في إطار اللامركزية، ٣,٣٪ فقط من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١١، وهي أقل من نسبة ٤,١ المقررة. يقدم اتفاق مارس ٢٠١٣ مع جنوب السودان بشأن المسائل المتعلقة بالنفط والأمن فرصة لمواصلة عملية التكيف من خلال تنفيذ إصلاحات جريئة لمواجهة تحديات ما بعد الانفصال. هناك ضرورة لوضع العمالة بشكل أكثر وضوحًا بين الأهداف الاستراتيجية للتخطيط الطويل الأجل وفي أطر السياسات الاستراتيجية، وذلك إلى جانب (أو مع) الأولويات الاستراتيجية الأخرى مثل الحد من الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي. وبشكل صريح، على حكومة السودان استكشاف وسائل بديلة للنمو من خلال جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وتوفير الدعم للتنويع الزراعي، بما في ذلك تقديم الحوافز لتوسيع إنتاج المحاصيل النقدية في المناطق الجديدة وزيادة الإنتاج الحيواني بالنسبة للأغنام والإبل. لدى البلاد أيضًا قاعدة تصنيع زراعي صغيرة، كما أن الحكومة نشطة في تنمية الصناعات، بما في ذلك تجميع الشاحنات الصغيرة والسيارات. على الجانب الإيجابي، لدى البلاد واحدة من أكثر البنى التحتية ونظم الاتصالات السلكية واللاسلكية تطورًا في المنطقة، وإذا أمكن الحفاظ على الاستقرار السياسي، فهناك فرص للتوسع في قطاع السياحة، وتجهيز وتصدير الذهب وقطاع تكرير النفط. إلا أن هناك حاجة لوضع السياسات الملائمة على الفور لتعزيز الأثر على التشغيل لهذه الفرص الناشئة.

الفصل الثاني – ديناميكيات سوق العمل^{٣٧}

١-٢ الاتجاهات الديموغرافية

يتميز الطابع الديمغرافي للسودان بتعدد الجوانب القبلية والعرقية والدينية للنسيج الاجتماعي والثقافي، والهجرة الداخلية والخارجية الكبيرة، والتغيرات المستمرة في الهياكل الديموغرافية، الناتجة أيضًا عن الصراعات التي امتدت لأكثر من عقدين.

يقدر تعداد السكان والمسكن الخامس (شهر أبريل من عام ٢٠٠٨) مجموع السكان في السودان (الشمال والجنوب) بحوالي ٣٩،١ مليون نسمة، حيث مثلت النساء ٤٨،٧ في المئة من السكان. كما أشار التعداد في ذلك الوقت أيضًا إلى أن حوالي ٣٠،٩ مليون سوداني يقيمون في شمال السودان و٨،٢ مليون في جنوب السودان، وهو ما يوفر تقديرًا تقريبيًا للسكان بعد انفصال الجنوب في عام ٢٠١١. ويعد المسح القومي الأساسي للأسرة (٢٠٠٩) أحد المصادر الهامة الأخرى للمعلومات عن خصائص السكان، كما قدر مسح القوى العاملة في السودان (٢٠١١) مجموع سكان البلاد بنحو ٣٠ مليون نسمة (٤٨ في المائة من النساء)^{٣٨}.

لقد تغيرت التركيبة العمرية بشكل كبير في العقود الماضية. وقد أدى ارتفاع معدل النمو السكاني في السودان إلى مجتمع فتي نسبيًا ونسبة عالية من الشباب في سن العمل في الوقت الذي يتم خلق فرص عمل أقل في الاقتصاد. ووفقًا لمسح القوى العاملة لعام ٢٠١١، نسبة النوع في السودان هي ١٠٧ (١٠٨ في المناطق الريفية)، مقارنة بنسبة قدرها ١٠٢ في عام ٢٠٠٢^{٣٩}. مع ذلك، يفوق عدد النساء بدءًا من الفئة العمرية ٢٥ إلى ٣٠ سنة حتى الفئة العمرية ٤٠ إلى ٤٤ سنة عدد الرجال بكثير، وهذا ربما يعد مؤشرًا على انتشار هجرة الذكور ونتيجة لديناميات أخرى. ويقع حوالي ٦٠ في المئة من أفراد الأسرة ضمن السكان في سن العمل (١٥ إلى ٦٤ سنة من العمر) في المناطق الحضرية، في مقابل ٥٣ في المئة في المناطق الريفية.

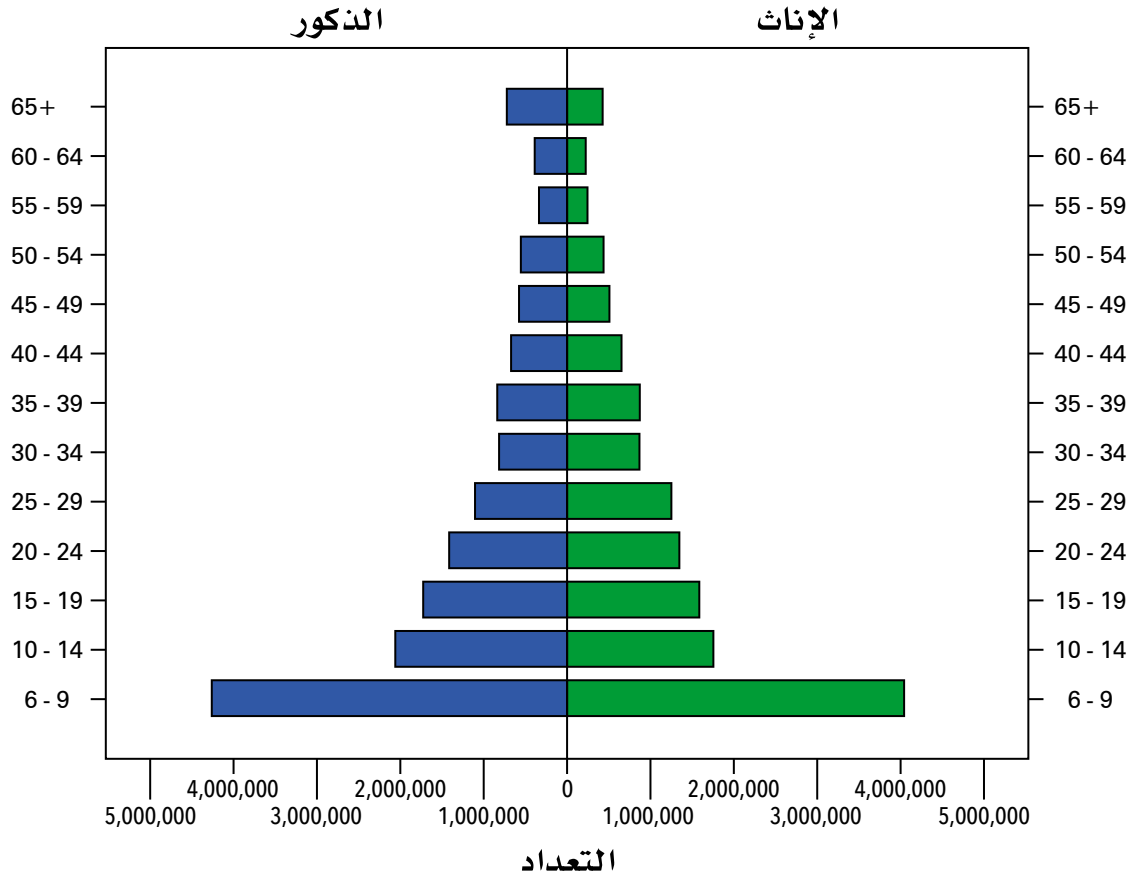
يغلب على سكان السودان الطابع الريفي، حيث مازال أكثر من ٦٤ في المئة من السكان يقيمون في المناطق الريفية. هناك نسبة أعلى من السكان في المناطق الحضرية (٨١ في المئة) في الخرطوم - وهو أمر مرتبط بتدفقات الهجرة الداخلية - والتي تعد أيضًا الولاية الأكثر اكتظاظًا بالسكان، حيث تضم أكثر من ٥ ملايين نسمة (٣٥ في المئة منهم من المهاجرين من الداخل، ووفقًا لتعداد عام ٢٠٠٨).

^{٣٧} ما لم ينص على خلاف ذلك، يشار إلى البيانات التي تم الحصول عليها من خلال مسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١.

^{٣٨} ما لم ينص على خلاف ذلك، يشار إلى البيانات التي تم الحصول عليها من خلال مسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١.

^{٣٩} شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. "التوقعات السكانية العالمية: تنقيح عام ٢٠١٠". نسبة النوع = عدد الذكور لكل ١٠٠ أنثى.

الشكل ٢-١: هرم الأعمار وفقاً لمسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١



المصدر: مسح القوى العاملة في السودان (٢٠١١)

بينما لا يوجد فرق كبير في نسب إعالة المسنين بين المناطق الحضرية والريفية، نجد أن نسبة إعالة الأطفال في المناطق الريفية أعلى (٨٢ في المئة مقابل ٦٠ في المئة في المناطق الحضرية) وفي كلتا الحالتين تراجعت بنحو ٥ في المئة مقارنة بالمسح القومي لميزانية الأسرة في السودان لسنة ٢٠٠٩. ولتقييم التأثير العام على المدى الطويل على المعروض من العمالة، يجب قراءة هذه البيانات بالاقتران مع آثار الهجرة إلى الخارج، والتي تشمل في العادة الشباب في سن الإنجاب. وفقاً لتعداد عام ٢٠٠٨، ساهمت الحرب الأهلية، والجفاف، والتصحر، ونقص التعليم والخدمات الاجتماعية، وغيرها من عوامل الضغط الأخرى، مثل عدم وجود فرص العمل، ساهمت في الهجرة إلى ولاية الخرطوم. ويبين التحليل أنه بعد الخرطوم، كانت المناطق الشرقية والوسطى الأكثر جذباً للمهاجرين مما أدى إلى صافي خسارة في عدد السكان بسبب الهجرة الداخلية في ولايتي شمال كردفان وجنوب كردفان وغرب دارفور.

تشمل الهجرة السودانية العمال ومجموعات أخرى من المهاجرين على حد سواء. يمكن تقدير عدد المواطنين السودانيين والأشخاص من أصل سوداني الذين يعيشون حالياً في الخارج بما يتراوح بين ١,٢ و١,٧ مليون شخص. ولكن هذه الأرقام يجب أن تؤخذ بحذر بسبب اختلاف التغطية والأنظمة، وغياب البيانات وصعوبة

إجراء المقارنات. بجانب المهاجرين لأسباب اقتصادية (بين ٨٨٠ ألف ومليون و٣٣٠ ألف شخص)، تشير منظمة اليونسكو أيضًا إلى أن حوالي ٣٠٠٠ سوداني يغادرون السودان سنويًا للتعليم العالي في الغرب وكذلك لدول أخرى مثل ماليزيا ومصر وأوغندا وكينيا والهند وباكستان. ويبدو أن الأدلة القولية تؤكد أن واحدة من الطرق المفضلة للهجرة لذوي المهارات العالية من السودانيين هي من خلال الإنخراط في الدراسة الجامعية والدراسات العليا في الخارج^{٤٠}. تدفقات الهجرة من خارج السودان هي في معظمها من الدول المجاورة وتمثل حالة نموذجية من الهجرة فيما بين بلدان الجنوب. ويقدر حجم السكان المولودين في الخارج في عام ٢٠١٠ بحوالي ٧٥٠ ألف نسمة. الطابع غير الرسمي للتنقل البشري من الدول المجاورة ووجود ظاهرة الهجرة غير الشرعية في البلاد يعني أن العدد الإجمالي للرعايا الأجانب في السودان قد يكون أعلى من ذلك بكثير^{٤١}.

تبين العديد من المؤشرات ارتفاع نسبة الفقر والظروف الاجتماعية والاقتصادية الصعبة في السودان. وفقًا للتقارير الأخيرة للصندوق الدولي للتنمية الزراعية، انخفض الفقر المدقع من حوالي ٨٥ في المائة في التسعينات إلى حوالي ٦٠ في المائة في عام ٢٠٠٩، على الرغم من وجود فوارق إقليمية كبيرة. الفقر ظاهرة ريفية في معظمها، وغالبًا ما ترتبط بنظم المعيشة التي تعتمد على الزراعة البعلية، والتي غالبًا ما تحدد الطلبات الهائلة على المساعدات الغذائية (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، البيانات من العامين ٢٠٠٧ و٢٠٠٩). يقدر الصندوق أنه في عام ٢٠٠٧ كان يعيش أكثر من نصف الشعب تحت خط الفقر والمقدر بدولار أمريكي واحد في اليوم، في حين يعيش حوالي النصف تقريبًا في المناطق الريفية في ظل ظروف الفقر المدقع، ولا سيما في المناطق المتضررة من النزاعات. ووفقًا أيضًا للصندوق الدولي للتنمية الزراعية، تغير دخل الفرد في المنطقة الشمالية من ٣٤٠ دولار أمريكي في عام ٢٠٠١ إلى حوالي ٨٠٠ دولار أمريكي في عام ٢٠٠٦. من ناحية أخرى، يقدر متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي السنوي في جنوب السودان بمائة دولار لنفس السنة، أي أقل بكثير من متوسط البلدان الأفريقية جنوب الصحراء الكبرى (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ٢٠٠٧). ووفقًا لمسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١، تعيش حوالي ثلث الأسر في بنايات صغيرة (من طابق واحد) مصنوعة من الطوب الطيني، ويعيش ٢٥٪ في «القطبية» المصنوعة من العصي فقط، و٢٠ في المئة في بنايات من طابق واحد مصنوعة من الأسمنت. وفي الفترة نفسها، تعد زراعة محاصيل الكفاف (٣٦ في المئة) والعمل بأجر / الأجور (٣٦ في المئة) المصدر الرئيسي لمعيشة الأسر، في حين أشار ثلاثة في المئة من الأسر أن التحويلات هي المصدر الرئيسي لمعيشتهم. وقد حاولت وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل حساب عدد الفقراء العاملين من خلال أحدث نتائج مسح القوى العاملة^{٤٢}. وتشير التقديرات إلى أن حوالي ٣٠ في المئة من الأشخاص الذين يعملون في السودان يعيشون مع أسر، وأنهم، على الرغم من الدخل الذي يحصلون عليه من عملهم، يعيشون تحت خط الفقر. هذه المعلومات لها اعتبارات سياسية هامة، فهي تشير إلى حقيقة أن مجرد الحصول على وظيفة لا يعد وسيلة للخروج من الفقر لكثير من الناس، وبالتالي على صناعات السياسات إيلاء الاهتمام لنوعية الوظائف التي يجري توفيرها في الاقتصاد.

٤٠ المنظمة الدولية للهجرة، الهجرة في السودان: الملامح القطرية، ٢٠١١. ص ١٩-٢٠.

٤١ المرجع المذكور أعلاه.

٤٢ نسبة السكان العاملين الذين يعيشون تحت خط الفقر (نسبة الفقراء العاملين) هو واحد من المؤشرات المختارة للأهداف الإنمائية للألفية. يتم تعريف الفقراء العاملين باعتبارهم الأشخاص العاملين الذين يعيشون في الأسرة التي يعيش أفرادها تحت خط الفقر القومي أو خط الفقر الدولي البالغ ١,٢٥ دولار أمريكي في اليوم. ونظرًا للقيود المتعلقة بالبيانات، لا سيما بيانات الدخل، تم استخدام بعض البيانات البديلة في الصيغة المستخدمة لإجراء التقدير. خط الفقر المستخدم، بالنسبة لسنة ٢٠١١، هو ١٥٢ جنيه سوداني للشخص الواحد في الشهر.

٢-٢ الاتجاهات في مجال التعليم

وفقاً لمعهد اليونسكو للإحصاء، كان معدل محو أمية الكبار في مرحلة ما قبل انفصال السودان في عام ٢٠١١، حول ٧١,١ في المئة (٨٠,١ و ٦٢ في المئة للرجال والنساء على التوالي). في نفس السنة، سجل معدل الإلمام بالقراءة والكتابة للشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة) ٨٦,٧ في المئة، مع وجود فجوة أقل بين الجنسين بشكل ملحوظ (٨٣,٦ في المئة للنساء و ٨٩,٦ في المئة للرجال)^{٤٣}. وقد قدر تعداد السكان الخامس لعام ٢٠٠٨ معدل معرفة القراءة والكتابة للسكان السودانيين (سكان شمال السودان آنذاك) المتراوحه أعمارهم بين ٦ سنوات وأكثر من ٥٧,٢ في المئة (٦٣,٣ و ٥١ في المئة للرجال والنساء على التوالي)، بالمقارنة بـ ٥٢,٣ في المئة في عام ١٩٩٣. كما سجلت فروق كبيرة بين المناطق الحضرية والريفية، في حين كان معدل معرفة القراءة والكتابة بشكل عام للسكان الرحل/البدو أقل من ذلك بكثير (١٥,٦ في المئة). كان مستوى القراءة والكتابة بين الشباب (١٥ إلى ٢٤ سنة من العمر) في نفس السنة ٦٧ في المئة بشكل عام (٧١,٤ و ٦٢,٨ في المئة للرجال والنساء على التوالي)، ولكن كان أعلى بكثير في المناطق الحضرية (٨٦,٧ في المئة) عنه في المناطق الريفية (٦٢,٥ في المئة)، حيث الشابات هن الأكثر حرماناً (٥٦,٩ في المئة) مقارنة بأقرانهن الذكور. وبالمقارنة بعام ١٩٩٣، تم تسجيل تحسن طفيف للرجال والنساء وكذلك في المناطق الحضرية والريفية. وعلى الرغم من أن هناك عدد أكبر نسبياً من النساء الأميات مقارنة بالرجال، إلا أن التحسن النسبي خلال الفترة ١٩٩٣ إلى ٢٠٠٨ كان على نفس الدرجة تقريباً لكلا الجنسين في (شمال) السودان.

وجد تقرير حالة التعليم في السودان (٢٠١١) أن التحاق الطلبة في جميع القطاعات الفرعية للتعليم قد اتسع منذ عام ٢٠٠٠. وقد حدث النمو الأسرع في عدد المسجلين في المدارس منذ العام ٢٠٠٠-٢٠٠١ في مرحلة الروضة (١٠ في المائة سنوياً)، يليها التعليم العالي (٧ في المائة سنوياً)، والتعليم الثانوي (٦ في المئة سنوياً) والتعليم الأساسي (٥ في المئة سنوياً). ووفقاً للاستراتيجية المرحلية لتخفيف حدة الفقر (٢٠١٢)، يظل عدد الذين لم يذهبوا لمدرسة مرتفع جداً رغم أن معدل الالتحاق بالمدارس الإجمالي بلغ ٧٧ في المئة. وعلى الرغم من أن معدلات الالتحاق بالمدارس والإلمام بالقراءة والكتابة قد زادت بشكل كبير، تشير التقديرات إلى أنه واحد من كل ستة أو ما يقرب من مليون شخص من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٠ إلى ١٧ سنة في شمال السودان والبالغ عددهم أكثر من ستة ملايين نسمة لم يذهبوا مطلقاً إلى المدرسة في عام ٢٠١٠. وتمثل الفتيات ٦٢ في المئة من الأطفال خارج المدرسة، في حين أن ٨٤ في المئة من هؤلاء الأطفال من المناطق الريفية. قد تشكل طول المسافات للمدارس في المناطق الريفية قيوداً أكبر على الفتيات للحضور إلى المدارس مقارنة بالفتيان، بالإضافة إلى الزواج المبكر للفتيات وانخفاض القيمة التي يتم إعطائها لتعليم البنات من قبل الآباء في المناطق الريفية. وفقاً لتقرير الأهداف الإنمائية للمرحلة المحلية لعام ٢٠١٠^{٤٤}، كان المعدل الإجمالي للالتحاق بالتعليم الابتدائي في شمال السودان ٧١,١ في المئة في عام ٢٠٠٩. ومع ذلك،

^{٤٣} تم الرجوع إليه آخر مرة في ١٩ ديسمبر /كانون الاول ٢٠١٣. يقاس معدل محو أمية الكبار بالنسبة للسكان أكثر من ١٥ سنة.

<http://www.uis.unesco.org/literacy/Pages/adult-youth-literacy-data-viz.aspx>

^{٤٤} الأمانة العامة للمجلس القومي للسكان، وزارة الرعاية والضمان الاجتماعي، جمهورية السودان "التقرير المحلي للأهداف الإنمائية للألفية في السودان، ٢٠١٠، وزارة الرعاية والضمان الاجتماعي، الأمانة العامة للمجلس القومي للسكان.

<http://www.sd.undp.org/doc/Sudan%20MDGs%20Report%202010.pdf>

لم يتمكن سوى ٧٠ في المئة فقط من الملتحقين من الوصول إلى السنة الأخيرة من التعليم الأساسي (٨ سنوات). وبالتالي، ظل التسرب من التعليم الأساسي مرتفع، ويقدر بنحو ٧ في المئة لكل فصل دراسي. أما بالنسبة للذين يبقون في المدرسة، فمعدلات الانتقال بين دورات المراحل الدراسية مرتفعة نسبياً: فحوالي ٧٤ في المئة من الذين يكملون الدراسة الثانوية ينتقلون إلى التعليم العالي. نسبة البقاء في المرحلة الثانوية والبالغة ٧٤ في المائة، هي أقل من مثلتها في التعليم الابتدائي عند ضبطها وفقاً لطول دورة المرحلة الدراسية. معدل البقاء في المرحلة الثانوية والبالغ ٧٤ في المئة يتوافق مع معدل التسرب البالغ ١٣ في المئة سنوياً في العامين الأولين من الدورة. تبرز بيانات التعداد تفاوتات واسعة في الالتحاق بالتعليم بين الذكور والإناث. على سبيل المثال، معدل التحاق الإناث بالتعليم الثانوي ٣٢,٤ في المئة مقارنةً بنسبة ٣٤,١٪ للذكور. كان معدل الحضور الصافي في التعليم الثانوي ١٨,٩ في المئة في عام ٢٠٠٦ وفقاً لمسح صحة الأسرة في السودان لعام ٢٠٠٦^{٤٥}. يساهم الخلل في التعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى بشكل كبير في زيادة تدفق الهجرة من الريف إلى الحضر. يميل تاركي المدرسة في وقت مبكر إلى الانتقال إلى المناطق الحضرية وزيادة صفوف العاملين لحسابهم الخاص والعاملين في المنشآت غير المنظمة.

وقد زاد عدد المدارس الثانوية الأكاديمية بشكل ملحوظ منذ عام ٢٠٠٤-٢٠٠٥، مما أدى إلى وجود المدارس الأصغر حجماً وانخفاض نسبة الطلبة للمدرسين. وفي ضوء ذلك، انخفض متوسط حجم المدرسة من ٢٦٩ طالباً في المدرسة الواحدة في عام ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ إلى ٢١٢ طالباً في المدرسة الواحدة في عام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩. كما انخفضت نسبة الطلبة للمدرسين أيضاً من ١٩ إلى ١٧ خلال نفس الفترة. كان هناك توسع في عدد من المدارس الثانوية الفنية وفي عدد المعلمين، ولكن دون حدوث نمو في عدد الملتحقين بالمدارس، وذلك وفقاً للاحصاءات المتاحة (وثيقة الاستراتيجية المرحلية لتخفيف حدة الفقر). وقد اتسع التعليم العالي بسرعة في السودان منذ عام ١٩٩٠، حيث ارتفع عدد الجامعات من ٤ في عام ١٩٩٠ إلى ٣٠ جامعة عامة و٦ جامعات خاصة، بالإضافة إلى ٤٨ من الكليات التي تمنح شهادات متخصصة (بيانات عام ٢٠١١). وفي عام ١٩٩٠، كان عدد الطلبة المقبولين سنوياً ٦٠٠٠ طالب، هذا وقد ارتفع القبول السنوي إلى ١٦٠ ألف طالب مع تجاوز عدد مجموع الطلاب ٥٠٠ ألف، أي ما يعادل معدل التحاق قدره ١٠ في المائة من السكان ذو الصلة. أكثر من نصف الطلاب من الفتيات. لم يرافق هذا التوسع توفر الموارد المالية الملائمة، كما أن جودة التعليم العالي في تدهور.

٤٥ حكومة الوحدة الوطنية، حكومة جنوب السودان، مسح صحة الأسرة في السودان (٢٠٠٦).

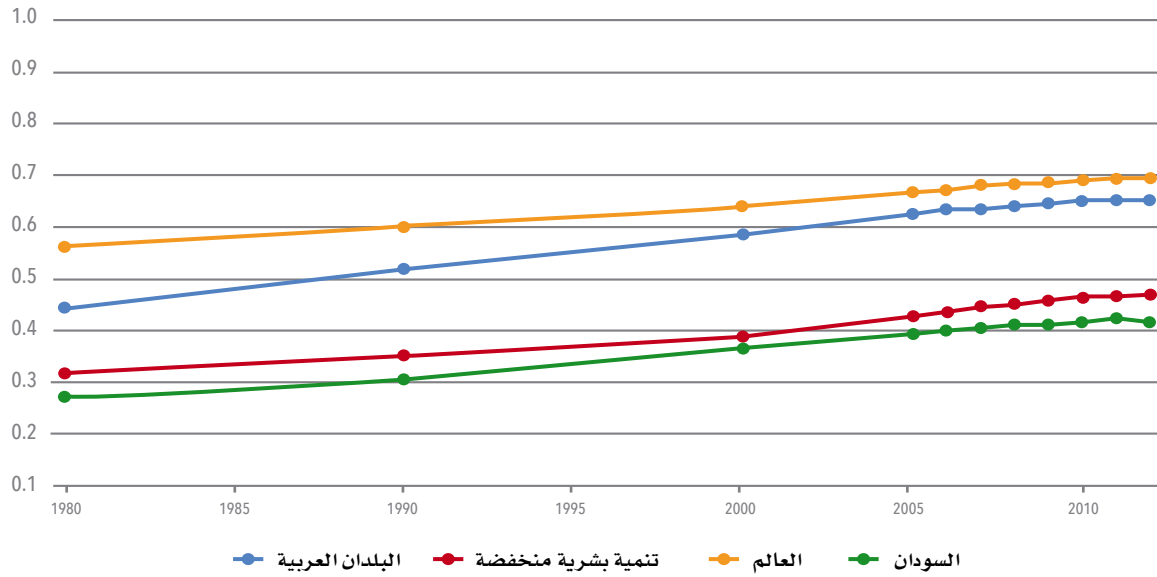
http://www.childinfo.org/files/MICS3_Sudan_2006_FinalReport_En.pdf

الجدول ٢-١: السكان في سن العمل حسب المستوى التعليمي والجنس والفئة العمرية،
عام ٢٠١١ (نسبة مئوية)

إجمالي	عالي	ثانوي	أبتدائي / أساسي	الأميين	
الإجمالي					
٥١,١	٥,٣	١٢,٤	٢٤,١	٩,٣	الشباب (٢٩-١٥)
٤٨,٩	٣,٩	٩,٤	١٤,٨	٢٠,٨	الكبار (٦٤-٣٠)
١٠٠,٠	٩,٢	٢١,٨	٣٨,٩	٣٠,١	الإجمالي
الرجال					
٥٠,٥	٥,٠	١٣,٣	٢٥,٧	٦,٦	الشباب (٢٩-١٥)
٤٩,٥	٤,٧	١١,٨	١٧,٢	١٥,٨	الكبار (٦٤-٣٠)
١٠٠,٠	٩,٧	٢٥,١	٤٢,٨	٢٢,٤	الإجمالي
النساء					
٥١,٧	٥,٥	١١,٥	٢٢,٦	١٢,١	الشباب (٢٩-١٥)
٤٨,٣	٣,١	٦,٩	١٢,٤	٢٥,٩	لكبار (٦٤-٣٠)
١٠٠,٠	٨,٧	١٨,٤	٣٥,٠	٣٨,٠	الإجمالي

المصدر: اقتبس من نتائج مسح القوى العاملة في السودان للعام ٢٠١١

الشكل ٢-٢: مؤشر التنمية البشرية: الاتجاهات للأعوام ١٩٨٠-٢٠١٢



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقارير التنمية البشرية

يتسم تكوين رأس المال البشري في السودان بشكل عام، وكما يتضح من مؤشر التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالانخفاض مقارنة بالمعايير الإقليمية والدولية. وتعاني البلاد منذ أوائل الثمانينات من القرن الماضي، ليس فقط من تدني مؤشرها دون المتوسط الإقليمي للدول العربية الأخرى، ولكن أيضاً دون مستوى البلدان المصنفة بأنها ذات «تنمية بشرية منخفضة».

٣-٢ سوق العمل

أجريت مسوحات القوى العاملة والهجرة في عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٦. ومع ذلك، لم تتحقق خطط إجراء مسح القوى العاملة بشكل سنوي حتى عام ٢٠١١. بدأ جمع البيانات بالنسبة لأحدث مسح للقوى العاملة في ديسمبر/ كانون الأول عام ٢٠١١ و اكتمل في منتصف يناير/ كانون الثاني عام ٢٠١٢. ويمثل مسح القوى العاملة في السودان للعام ٢٠١١ المصدر الرئيسي لإحصاءات سوق العمل في السودان. وبالنسبة للسنوات السابقة، يمكن استخراج بعض بيانات سوق العمل من تعداد السكان والمسكن (أبريل ٢٠٠٨)، وبيانات المسح القومي الأساسي للأسرة (٢٠٠٩)، والبيانات الإدارية.

يمثل العمر ونوع الجنس أهم التباينات في سوق العمل. يتميز سوق العمل للشباب بمعدلات التوظيف والمشاركة المنخفضة وارتفاع معدلات البطالة، كما تتأثر النساء على نحو غير متكافئ بتحديات العمالة، وبينما الشابات في السنوات الانتقالية (١٥ إلى ٢٤ عاماً) هن الأكثر حرماناً بشكل مطلق، يتسم أداء سوق العمل بالنسبة للعماله من الإناث البالغات (تقاس من حيث المشاركة والتوظيف والبطالة) بالضعف مقارنة بأقرانهن من الذكور.

الجدول ٢-٢: مؤشرات سوق العمل الرئيسية
حسب الفئة العمرية والجنس، عام ٢٠١١ (نسبة مئوية)

معدل التشغيل	معدل البطالة (تعريف منظمة العمل الدولية)	معدل المشاركة	الفئات العمرية
الجميع			
٤١,١	١٨,٥	٥٠,٥	١٥ عامًا فأكثر
٢٠,٤	٣٣,٨	٣٠,٩	١٥-٢٤ عامًا
٥٢,٠	١٤,٥	٦١,٠	٢٥-٦٤ عامًا فأكثر
الرجال			
٦١,٤	١١,٤	٧٠,٨	١٥ عامًا فأكثر
٢٨,٩	٢٢,٢	٤٠,٥	١٥-٢٤ عامًا
٧٨,٤	٩,٦	٨٦,٧	٢٥-٦٤ عامًا فأكثر
النساء			
١٩,٦	٣٧,٠	٢٨,٩	١٥ عامًا فأكثر
١١,٤	٥٧,٩	٢٠,٦	١٥-٢٤ عامًا
٢٣,٩	٢٨,٠	٣٣,٢	٢٥-٦٤ عامًا فأكثر

المصدر: مقتبس من مسح القوى العاملة للسودان لعام ٢٠١١

معدل المشاركة في قوة العمل هي واحدة من المؤشرات التي تؤكد الفرق الكبير بين أداء الرجل والمرأة في سوق العمل. في حين أن معدل مشاركة الرجال في قوة العمل بشكل عام هي ٦٦,٨ في المئة في المناطق الحضرية و٧٣,٣ في المناطق الريفية، تنخفض بالنسبة للنساء إلى ٢٦,١ و٣٠,٧ في المئة على التوالي. ويبين الجدول ٢-٣ أدناه معدلات المشاركة في قوة العمل (بالنسبة للسكان ١٥ عامًا فأكثر) في ولايات مختلفة.

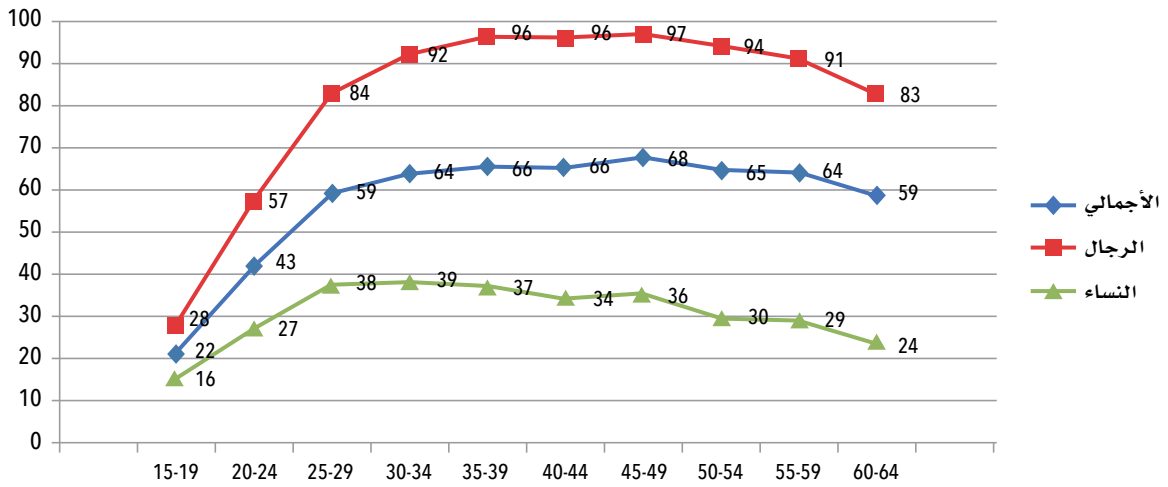
الجدول ٢-٣: معدل المشاركة في قوة العمل (١٥ عامًا فأكثر)
حسب الولاية والمنطقة الريفية/الحضرية والجنس، عام ٢٠١١ (نسبة مئوية)

الولاية	الحضر			الريف		
	الإجمالي	رجال	نساء	الإجمالي	رجال	نساء
السودان	٤٦,٨	٦٦,٨	٢٦,١	٥٢,٨	٧٣,٣	٣٠,٧
الشمالية	٤٦,٤	٧٧,٥	١٩,٠	٤٠,١	٧٠,٣	١٢,١
نهر النيل	٤٨,٤	٧٤,٦	٢٢,١	٤٥,٢	٧٧,١	١١,٥
البحر الأحمر	٤٣,٩	٧٠,٠	١٧,٠	٤٢,٧	٧٣,٣	٦,٧
كسلا	٤٤,٠	٧٥,٠	١٨,١	٤٥,٧	٧٥,٩	٢,٧
القضارف	٤٧,٦	٦٨,٣	٢٥,١	٥٣,٦	٧٨,٨	٢٦,٣
الخرطوم	٤٦,٣	٦٤,٣	٢٧,٠	٤٥,٦	٧٤,٩	١٢,٧
الجزيرة	٤٥,٠	٦٤,٢	٢٥,٨	٤٦,١	٧١,٤	٢٠,٣
النيل الأبيض	٤٠,٧	٦٦,٦	١٤,٣	٤٤,١	٧٤,٠	١٠,٩
سنار	٤٧,١	٧٠,٩	٢١,٩	٤٤,٠	٧٠,٠	١٣,٩
النيل الأزرق	٥١,٣	٧٥,٧	٢٧,٩	٥٤,٦	٨١,٦	٢٤,٣
شمال كردفان	٥١,٨	٧٦,٥	٢٦,١	٦٥,٤	٧٩,٤	٥١,٦
جنوب كردفان	٥٤,٢	٧٣,٥	٣٦,٨	٥٩,٧	٧٥,٨	٤٢,٢
شمال درفور	٤٩,٧	٦٢,٦	٣٦,٤	٥٢,٣	٦٠,٤	٤٣,٧
غرب درفور	٥٢,٨	٥٩,٦	٤٥,٥	٦٩,٨	٦٩,١	٧٠,٥
جنوب درفور	٤٧,٤	٦٢,٦	٣١,٢	٦٦,٢	٧٢,٥	٥٩,٣

المصدر: مسح القوى العاملة للسودان لعام ٢٠١١، مسودة التقرير، ص ٣١

تستدعي حالتي كسلا وولاية البحر الأحمر مزيداً من التحقيق، حيث يتبين الانخفاض الكبير لمشاركة الإناث من سكان الحضر والريف في قوة العمل، في حين أن مشاركة الرجال أعلى من المتوسط الوطني. أما على المستوى الوطني، فيبدو أن مشاركة الذكور في قوة العمل ترتفع بدءاً من المتراوحة أعمارهم بين ٢٥ إلى ٢٩ سنة، وتميل إلى البقاء عالية جداً في جميع الأعمار، مع انخفاض حاد بعد ٦٥ سنة من العمر. في عام ٢٠١١، مثل الشباب في قوة العمل ٣٠,٩ في المئة من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ إلى ٢٤ سنة، مقارنةً بالمتوسط الوطني البالغ ٥٠,٥. مشاركة الشابات في قوة العمل منخفضة حيث تمثل ٢٠,٦ في المئة من السكان. وبالتالي فإن انخفاض متوسط معدل مشاركة الشباب هو في الغالب بسبب الحضور في المدارس (حوالي ٦٦,٥ في المائة من السكان الشباب من قوة العمل ملتحقين بالتعليم والتدريب) وانخفاض مشاركة الشابات.

الشكل ٢-٣: معدل المشاركة في قوة العمل حسب الفئة العمرية والجنس، عام ٢٠١١ (نسبة مئوية)



المصدر: مقتبس من مسح القوى العاملة للسودان لعام ٢٠١١

٢-٣-٢ التشغيل

تؤكد بيانات التشغيل مرة أخرى الفجوة بين الجنسين في سوق العمل. نسبة التشغيل إلى إجمالي عدد السكان من الرجال يزيد بثلاث مرات عن نسبة النساء (٦١,٤ في المئة مقابل ١٩,٦ في المئة). وتعكس أوجه الحرمان النسبي في سوق العمل السوداني بالنسبة للنساء للشابات مقارنة بالرجال نفس تلك الموجودة بين العمال البالغين. تظهر الفجوة بين الجنسين، حتى وإن كان ذلك بدرجة أقل، من سن الشباب (١٥ إلى ٢٤ سنة)، حيث يبلغ معدل التشغيل ٢٨,٩ في المئة بالنسبة للشبان و١١,٤ للشابات (انظر الجدول ٢-٢). كان ستة من أصل عشرة أشخاص من العاملين في القطاع الزراعي في عام ٢٠١١ من الأميين، في حين أن النسبة الإجمالية للعمال الأميين في جميع القطاعات ٣٨ في المئة. يمثل ذوي التعليم الابتدائي / الأساسي حوالي ٣٢ في المئة فقط من جميع العاملين في الزراعة وأكثر من ٣٥ في المئة في مختلف القطاعات. هذا يعني أن قاعدة المهارات في القطاع الزراعي محدودة للغاية ولن تصلح لدعم الابتكار الاقتصادي واستراتيجيات التحول القائمة على الزراعة ما لم يتم ضخ قدرات إضافية. حوالي ١٨,٥ في المئة فقط من العاملين حاصلين على التعليم المتوسط / الثانوي كما مثل ذوي التعليم الجامعي / العالي ٨٪ فقط من العاملين. أما بين الشباب (الفئة العمرية ١٥ إلى ٢٤ سنة) فكان ٤٨ في المئة فقط منهم من حاصلين على التعليم الأساسي و٢٨ في المئة من الأميين. وبالنسبة للعاملين، هناك نسبة أعلى من الأمية بين العمال كبار السن، وهذه النسبة أعلى (٧٢ في المائة) بين الأشخاص الذين تزيد أعمارهم عن ٦٥ سنة. وينتشر التعليم الجامعي (١٣,٥ في المئة) بين العاملين البالغين (٢٥ إلى ٥٤ سنة من العمر)، يليهم الشباب (٨ في المئة)، ولم يحصل على التعليم الجامعي سوى ٢٪ فقط من كبار السن (٦٥ فأكثر).

الجدول ٢-٤: الأشخاص العاملين حسب القطاع الاقتصادي والتحصيل العلمي (نسبة مئوية)

الإجمالي	الخدمات	الصناعة	الزراعة	
٣٧,٨	٧,٦	٣,٤	٢٦,٨	الأميين
٣٥,٤	١٣,٦	٧,٣	١٤,٥	إبتدائي / أساسي
١٨,٥	١١,٨	٣,٧	٣,٠	ثانوي (عام)
٨,٣	٧,٠	٠,٩	٠,٤	عالي / جامعي
١٠٠,٠٠	٤٠,١	١٥,٣	٤٤,٦	الإجمالي

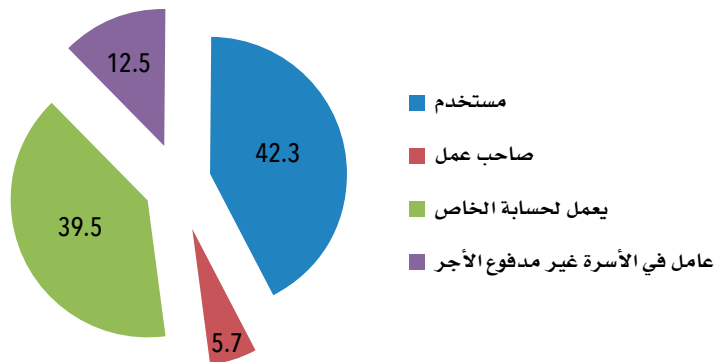
المصدر: مقتبس من مسح القوى العاملة للسودان لعام ٢٠١١

الجدول ٢-٥: الأشخاص العاملين حسب الحالة والتحصيل العلمي (نسبة مئوية)

الإجمالي	أفراد الزسرة المساهمين	العاملين للحساب الخاص	العاملين	
٣٨,٥	٧,٨	٢١,٥	٩,٢	الأميين
٣٥,٢	٤,٠	١٦,٣	١٤,٩	إبتدائي / أساسي
١٨,٢	٠,٦	٦,٢	١١,٤	ثانوي (عام)
٨,١	٠,١	١,٢	٦,٨	عالي / جامعي
١٠٠,٠	١٢,٥	٤٥,٢	٤٢,٣	الإجمالي

المصدر: مقتبس من مسح القوى العاملة للسودان لعام ٢٠١١

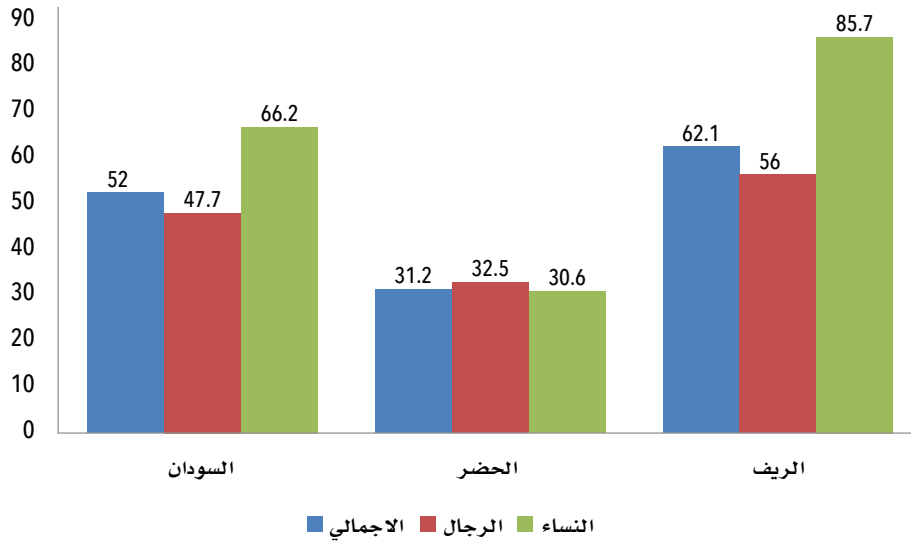
الشكل ٢-٤: الأشخاص العاملين حسب الحالة، عام ٢٠١١ (نسبة مئوية)



المصدر: مقتبس من مسح القوى العاملة للسودان لعام ٢٠١١

في حين تعد نسبة العاملين بأجر عام ٢٠١١ قريبة من مثيلتها في عام ٢٠٠٩ (المسح القومي الأساسي للأسرة)، تم تسجيل زيادة قدرها ٥ نقاط مئوية بين العاملين لحسابهم الخاص، مما يدفع للافتراض أن هناك زيادة في العمالة المستضعفة. تصل نسبة العمال من العمالة المستضعفة^{٤٦} إلى ٥٢ في المئة من إجمالي العمالة وتمثل حوالي ٤٢ في المئة من جميع العاملين من ذوي التحصيل العلمي المنخفض. والنساء أكثر عرضة بكثير لخطر الوجود ضمن العمالة المستضعفة مقارنة بأقرانهن من الذكور (٦٦,٢ في المئة و٤٧,٧ في المئة على التوالي)، على الرغم من أن الرجال يشكلون الكتلة الأكبر من ما يقرب من ٤ ملايين عامل في العمالة المستضعفة (حوالي ٧٠ في المئة). حوالي ٨٦ في المئة من عمالة الإناث في المناطق الريفية وأكثر من ٧٥ في المئة من العمالة في القطاع الزراعي تعتبر شكل من أشكال العمالة المستضعفة.

الشكل ٢-٥: العمالة المستضعفة حسب الجنس ، ٢٠١١ (نسبة مئوية)



المصدر: مقتبس من مسح القوى العاملة للسودان لعام ٢٠١١

٤٦ العمالة المستضعفة هي حصة العاملين لحسابهم الخاص (بدون موظفين) وأفراد الأسرة المساهمين من إجمالي العمالة.

الجدول ٢-٦: توزيع العمالة (١٥ سنة فأكثر)
حسب الفئة المهنية الرئيسية والجنس، عام ٢٠١١ (نسبة مئوية)

الريف			الحضر			السودان			المهن الرئيسية
نساء	رجال	الإجمالي	نساء	رجال	الإجمالي	نساء	رجال	الإجمالي	
٠,١	٠,٤	٠,٣	٠,٨	١,٤	١,٣	٠,٣	٠,٧	٠,٦	المديرين
٦,٤	٢,٧	٣,٧	٢٩,٥	٨,٦	١٢,٨	١٣,٢	٤,٨	٦,٨	المهنيين
١,٥	١,٩	١,٨	٦,٧	٥,١	٥,٥	٣,٠	٣,١	٣,١	الفنيين والمهنيين المنتسبين
٠,٦	٠,٨	٠,٧	١٠,٨	٣,٩	٥,٣	٣,٦	١,٩	٢,٣	الدعم المكتبي
٦,٩	١٧,٠	١٤,٥	٢٤,٠	٢٧,٢	٢٦,٥	١١,٩	٢٠,٦	١٨,٦	الخدمات والمبيعات
٧٢,٩	٤٥,٩	٥٢,٦	٩,٦	٦,٣	٧,٠	٥٤,٤	٣١,٩	٣٧,١	العمال المهرة في الزراعة والغابات وصيد الأسماك
١,٨	١١,٠	٨,٧	٢,١	٢٣,٤	١٩,٢	١,٩	١٥,٤	١٢,٣	العاملين في الحرف وما إليها من المهن
٠,٢	٥,٧	٤,٤	١,٣	١٢,٨	١٠,٥	٠,٥	٨,٢	٦,٥	مشغلو المصانع والآلات
٩,٥	١٣,٣	١٢,٣	١٤,٥	٧,٦	٩,٠	١١,٠	١١,٢	١١,٢	المهن الأولية
٠,١	١,٣	١,٠	٠,٧	٣,٧	٢,٩	٠,٢	٢,٢	١,٥	غير مذكور

المصدر: مسح القوى العاملة للسودان لعام ٢٠١١، مسودة التقرير، ص ٣٩

مثلت العمالة بدوام جزئي في عام ٢٠١١^{٤٧}، ٣١ في المئة من إجمالي العمالة، مع عدم وجود فرق كبير بين الجنسين في المناطق الحضرية، ولكن مع وجود نسبة أعلى بين الرجال في المناطق الريفية (٣٥ في المئة من الرجال و٣٠٪ من النساء).

^{٤٧} في حالة السودان، وبالنظر إلى هيكل الاستبيان الخاص بـ مسح القوى العاملة وفي غياب أية اعتبارات قطرية محددة، كان يستخدم "العمل أقل من ٤٠ ساعة في الأسبوع" كنقطة الحد الفاصل لتحديد العاملين بدوام جزئي (أي يعتبر الذين يعملون حتى ٣٩ ساعة من العاملين بدوام جزئي). هذا لا يسمح بكثير من المقارنة. وفي حين ليس هناك معيار متفق عليه لتحديد العمل بدوام جزئي، يتم استخدام نقطة الحد الفاصل قدرها ٣٠ ساعة على نطاق واسع في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وغيرها.

٢-٣-٣ العمالة غير المنظمة

كثيراً ما يرتبط الانخراط في الاقتصاد غير المنظم بالأرباح المنخفضة والفقر والضعف. الاستبيان الحالي لمسح القوى العاملة في السودان لا يسمح باستخلاص التقديرات حول العمالة غير المنظمة^{٤٨} في السودان. ومع ذلك، هناك بعض المعايير التي يمكن استخدامها لتقدير العمالة في القطاع غير المنظم^{٤٩}. وعمومًا، فإن العدد الإجمالي للأشخاص العاملين في القطاع غير المنظم يمثل نحو ٢٥ في المئة من إجمالي العمالة. هذا بالطبع تقدير يخفض (أو يمثل جزء فقط) من نسبة العمالة غير المنظمة في السودان. وعلاوة على ذلك، ينبغي النظر إلى أن نحو ٦٥ في المئة من العمال البالغين (الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و٥٤ سنة) منخرطين في القطاع غير المنظم. واحد من أصل خمسة أشخاص من العمالة في القطاع غير المنظم هم من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ إلى ٢٤ عامًا.

تعد السمة غير الرسمية أيضًا ممارسة ترتبط ارتباطاً وثيقاً ببعض القطاعات والمهن، مثل الزراعة والخدمات التي تتطلب مهارات متدنية (انظر الجدول ٢-٤). ومع ذلك، ينبغي التمييز بين الزراعة، حيث تكون القاعدة السائدة في كثير من الأحيان العمل للحساب الخاص في أرض الأسرة، وبين غيرها من قطاعات الاقتصاد، حيث تمثل دليل على بطئ النمو في العمالة الحضرية الرسمية.

٤٨ قد يبدو للشخص العادي، أن مصطلحات "القطاع غير المنظم"، "الاقتصاد غير المنظم"، "العمالة في القطاع غير المنظم" و"العمالة غير المنظمة" ممكن أن تكون قابلة للتبديل. أنها ليست كذلك. الفروق الدقيقة المرتبطة بكل مصطلح هي في غاية الأهمية من وجهة النظر التقنية والمتعلقة بالسياسات. ضمن مصطلح "العمالة غير المنظمة"، تعد جودة (أو عدم جودة) الوظائف هي الأمر الذي يتم أخذه بعين الاعتبار. ومن الناحية الإحصائية، هي تمثل مجموع عدد الوظائف غير المنظمة، سواء التي يتم القيام بها في منشآت القطاع المنظم أو منشآت القطاع غير المنظم أو الأسرة بما في ذلك الموظفين الذين يشغلون وظائف غير رسمية، وأصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص الذين يعملون في شركات خاصة بهم في القطاع غير المنظم، والمنتجين الأعضاء في التعاونيات غير المنظمة"، وعمال الأسرة المساهمين في منشآت القطاع المنظم أو غير المنظم، والعاملين لحسابهم الخاص المشتغلين في مجال إنتاج السلع للاستخدام الذاتي داخل أسرهم (وفقاً للمؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل).

٤٩ تشمل العمالة في القطاع غير المنظم جميع الوظائف في منشآت القطاع غير المنظم، أو جميع الأشخاص المستخدمين في منشأة واحدة على الأقل من منشآت القطاع غير المنظم، بغض النظر عن حالتهم الوظيفية، وما إذا كانت وظيفتهم الرئيسية أم الثانوية. في هذه الحالة، تحدد خصائص المنشأة (مكان العمل) الطبيعة غير المنظمة للوظيفة. في حالة السودان، المعايير المستخدمة في تقرير المسح القومي للعمالة لتقدير العمالة في القطاع غير المنظم تضمنت: الذين تتراوح أعمارهم بين ١٠ سنوات أو أكثر، الذين أفادوا "لا مكان عمل محدد" في الرد على السؤال رقم ٢٠٩، وعدد العاملين (أقل من ٥) في الرد على السؤال رقم ٢١٢. نشير في تحليلنا أعلاه إلى الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ سنة أو أكثر.

الجدول ٧-٢: توزيع فرص العمل (١٥ سنة فأكثر) في القطاع غير المنظم
حسب نوع النشاط الاقتصادي الرئيسي والفئة العمرية، عام ٢٠١١ (نسبة مئوية)

النشاط الاقتصادي الرئيسي	الفئات العمرية			
	٦٥ فأكثر	٥٥ - ٦٤	٢٥ - ٥٤	١٥ - ٢٤
الزراعة والحراجه والصيد	٥,٢٧	٧,٦٣	٦٠,٨٤	٢٦,٢٦
التعدين والمحاجر	٠,٠٠	٥,٤٢	٥٩,٦٧	٣٤,٩٠
الصناعة التحويلية	٧,٨٩	٩,٥٥	٦٥,٧٢	١٦,٨٥
البناء والتشييد	٣,٧٧	٦,٣٨	٦٥,٩١	٢٣,٩٤
تجارة الجملة والتجزئة، إصلاح المركبات	٧,١٨	١٠,٠٥	٧٠,٤٠	١٢,٣٧
النقل والتخزين	٢,٦٤	٧,١٢	٧٣,٨٣	١٦,٤١
أنشطة أخرى	٥,٤٢	١٥,٨٣	٦١,٢٨	١٧,٤٧
جميع الأنشطة	٤,٨٣	٨,٢٠	٦٦,٩٦	٢٠,٠١

المصدر: مقتبس من مسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١

٢-٣-٤ الأجور وظروف العمل الأخرى

سجل مسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١ فجوة في الأجور بين الجنسين قدرها ٤٧ في المئة. كان الفرق بين الجنسين في الدخل إلى حد ما ثابت في المناطق الحضرية والريفية، على الرغم من أن متوسط الأجر الشهري للنساء في المناطق الريفية كان أقل قليلاً من الحد الأدنى للأجور الشهرية (آنذاك) (٢٥٠ جنيه^{٥٠}).

عندما سئلوا عن مدى توافر عناصر السلامة المهنية في مكان العمل^{٥١}، أجاب ١٥٪ فقط من العمال السودانيين بشكل إيجابي، بينما أشار آخرون إلى عدم توفرها (٧٠٪) أو أن العمال ليسوا على علم بوجودها (٦ في المئة).

٢-٣-٥ البطالة

وفقاً للمسح القومي لميزانية الأسرة في السودان، كان معدل البطالة للاشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ سنة فأكثر في الولايات الشمالية الخامسة عشر في عام ٢٠٠٩ ١٣ في المئة (٩ في المئة للرجال و٢٣ في

٥٠ اعتباراً من أول يناير عام ٢٠١٣، تم رفع الحد الأدنى للأجور إلى ٤٢٥ جنيه.

٥١ تم طرح السؤال للذين كانوا يعملون عند إجراء مسح القوى العاملة، أو الذين عملوا في السابق.

المئة للنساء). ويقدر معدل البطالة بنسبة ١٠ في المائة في المناطق الحضرية و١٣ في المائة في المناطق الريفية. وكانت هذه المعدلات المحسوبة في المسح القومي لميزانية الأسرة في السودان لعام ٢٠٠٩ أقل من تلك التي أعلن عنها في التعداد السكاني لعام ٢٠٠٨. كان معدل بطالة النساء في عام ٢٠٠٩ أعلى من الرجال بالنسبة لجميع الفئات العمرية، بدءاً من ٣٢ في المئة للشابات في الفئة العمرية ١٥ إلى ٢٤ سنة و١٤ في المئة بالنسبة للنساء في الفئة العمرية ٤٥ إلى ٥٤ سنة. وقد سجلت أعلى معدلات البطالة بالنسبة للشبان والشابات الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ إلى ٢٤ سنة والتي بلغت ٢٠ في المئة. بلغ معدل البطالة الإجمالي للسكان ١٥ سنة فأكثر أقل مستوياته في ولاية النيل الأزرق (٤%) وأعلى مستوياته في ولاية شمال كردفان (٢٢ في المئة).

وفقاً لمسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١، كان معدل البطالة الإجمالي (التعريف الدقيق) ١٨,٥ في المئة بالنسبة للأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ سنة فأكثر (١١,٤ في المئة للرجال و٣٧ في المئة للنساء). البطالة بين النساء أعلى بكثير، وتصل إلى ثلاثة أضعاف مقارنة بالرجال. معدل البطالة في المناطق الحضرية أعلى (٢٢,٨%) عنه في المناطق الريفية (١٥,٣ في المئة). قد يرجع ذلك إلى حقيقة أن جانب أكبر من الناس يشاركون في الأنشطة الزراعية في المناطق الريفية. هناك عادةً ارتباط عكسي بين المستويات الأعلى من التعليم والبطالة. ومع ذلك سجلت معدلات البطالة في السودان عند مستويات تبدو أعلى نسبياً بالنسبة للأفراد ذوي المهارات العالية^{٥٢}، وبالتالي سيكون من المهم من منظور السياسة العامة فهم تكوين المهارات (التحصيل العلمي) للسكان غير النشطين، بما في ذلك المحبطين. كان معدل البطالة للحاصلين على التعليم «الجامعي/ العالي» ٢٣,٣ في المئة في عام ٢٠١١، وكان معدل البطالة للحاصلين على التعليم «المتوسط/ الثانوي» (٢٢,٣ في المئة) مشابه لمستوى البطالة بين الأميين (٢١,٤ في المئة) ولكن أقل من معدل البطالة بين الحاصلين على «التعليم الأساسي» (٣٢,٧ في المئة). تشير الملامح التعليمية للعاطلين عن العمل إلى أن واحد من أصل أربعة حاصل على تعليم جامعي / عالي. يقيم ٢٦ في المئة من العاطلين عن العمل في السودان في الخرطوم و٤٤ في المئة منهم حاصلين على التعليم الجامعي/ العالي. ويذكر أن معدل البطالة بين الشباب (١٥ إلى ٢٤ عاماً) ضعف المعدل بين بقية السكان، مع تزايد معدلات البطالة المحتملة بين الشابات مرتين ونصف عن أقرانهن. في عام ٢٠١١، كان هناك ١,٦ مليون شخص من العاطلين عن العمل في السودان وكان نصفهم عاطلاً عن العمل بالفعل لمدة ١٢ شهراً. وقد أشار ثمانية من أصل عشرة أن السبب الرئيسي لكونهم عاطلين عن العمل عدم وجود وظائف، وأشار ٥ في المئة إلى أن الأجور غير لائقة أو العمل غير مريح. كانت معدلات البطالة طويلة الأجل (١٢ شهراً أو أكثر) للشباب (١٥ إلى ٢٤ سنة) والعمال البالغين (٢٥ إلى ٥٤ سنة) مماثلة (٥٥ في المئة و٥٠ في المئة على التوالي). وفي حين أن ١٥ في المئة من العاطلين عن العمل كانوا يبحثون عن عمل في القطاع العام، لم يفكر سوى واحد فقط من أصل عشرة في مخاطبة مكاتب العمل أو أصحاب العمل المرتقبين، وكان نحو ٥٠ في المئة منهم يبحثون عن عمل عن طريق الأقارب.

٥٢ هذه النتيجة غير مفاجئة. يشير "التحديث الإحصائي للدول والأقاليم العربية وبلدان شمال أفريقيا" الصادر عن إدارة منظمة العمل الدولية للإحصاء في مايو ٢٠١١، إلى أن البطالة أعلى نسبياً لذوي المستويات المتوسطة والمتقدمة من التعليم (أو ذوي المهارات العالية). وهذا يتوافق مع حقيقة أن حصة البطالة لذوي المهارات العالية من مجموع البطالة أعلى في المتوسط مقارنة بحصة ذوي المهارات العالية من السكان النشطين اقتصادياً من مجموع السكان النشطين اقتصادياً.

لجدول ٢-٨: الملامح التعليمية للعاطلين عن العمل
حسب المنطقة الريفية / الحضرية، والجنس، عام ٢٠١١ (نسبة مئوية)

الإجمالي	عالي	ثانوي	إبتدائي / أساسي	الأميين	
الإجمالي					
٤٤,٦	١٦,٥	١٣,٦	١١,٩	٢,٦	الحضر
٥٥,٤	٦,٨	٨,٧	٢١,١	١٨,٨	الريف
١٠٠,٠	٢٣,٣	٢٢,٣	٣٣,٠	٢١,٤	الإجمالي
رجال					
٤١,٠	١٣,٤	١٢,٣	١٣,١	٢,٢	الحضر
٥٩,٠	٦,٨	٩,٢	٢٦,٢	١٦,٨	الريف
١٠٠,٠	٢٠,٢	٢١,٥	٣٩,٣	١٩,٠	الإجمالي
نساء					
٤٨,٤	١٩,٩	١٥,٠	١٠,٥	٣,١	الحضر
٥١,٦	٦,٨	٨,٢	١٥,٥	٢١,٠	الريف
١٠٠,٠	٢٦,٧	٢٣,٢	٢٦,٠	٢٤,١	الإجمالي

المصدر: مقتبس من مسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١

الجدول ٢-٩: مؤشرات البطالة بين الشباب، عام ٢٠١١ (نسبة مئوية)

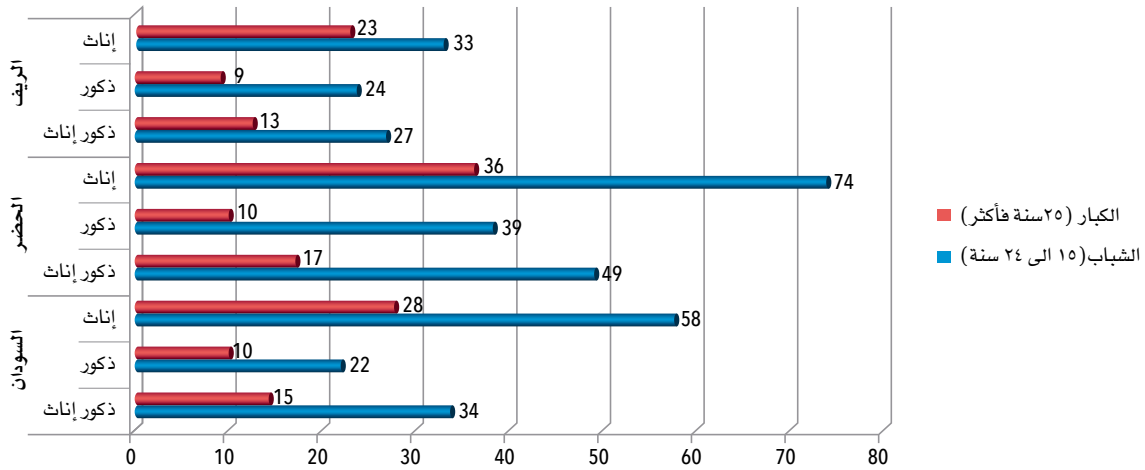
الريف			الحضر			السودان			%
النساء	الرجال	الإجمالي	النساء	الرجال	الإجمالي	النساء	الرجال	الإجمالي	
٣٢,٩	٢٤,٠	٢٧,٠	٧٤,١	٣٨,٥	٤٩,٤	٤٤,٨	٢٨,٦	٣٣,٨	الشباب (من ١٥ إلى ٢٤ سنة)
٢٢,٩	٩,٢	١٢,٨	٣٦,٤	١٠,٢	١٧,٢	٢٨,٠	٩,٦	١٤,٥	بطالة الكبار (٢٥ سنة فأكثر)
١,٤	٢,٦	٢,١	٢,٠	٣,٨	٢,٩	١,٦	٣,٠	٢,٣	معدل بطالة الشباب كنسبة من معدل بطالة الكبار
٣٤,٨	٤١,٤	٣٨,٥	٣٣,٥	٤٣,٤	٣٨,٣	٣٤,٢	٤٢,٢	٣٨,٤	حصة الشباب من إجمالي البطالة
٣٥,١	١٩,٩	٢٧,٣	٣٩,٣	٢٠,٨	٢٩,٩	٣٦,٨	٢٠,٣	٢٨,٣	معدل الشباب غير الملحقين بالتعليم أو العمل أو التدريب

المصدر: مسح القوى العاملة للسودان لعام ٢٠١١، مسودة التقرير

٦-٣-٢ عدم النشاط

في عام ٢٠١١ كان هناك أكثر من ٨,٨ مليون شخص في سن العمل في السودان من غير النشطين (أي ما يقرب من ٥٠ في المئة من السكان في سن العمل) حيث مثلت المرأة حوالي ٧٠ في المائة من هذه الفئة. بالأرقام المطلقة، تتركز الغالبية منهم في الفئة العمرية ١٥ إلى ٢٤ سنة (أكثر من ٥١ في المائة من العدد الإجمالي)، وفي المناطق الريفية من البلاد. الأسباب الرئيسية لقلة النشاط هي التعليم بدوام كامل أو الإنخراط بدوام كامل في العمل المنزلي في حالة المرأة. ونتيجة لذلك، تكون سبع نساء من أصل عشرة في سن العمل في السودان غير ناشطات اقتصادياً، في حين اثنتين فقط مستخدمات. في حالة الرجال، يبدو أن معدل عدم النشاط بين السكان في سن العمل أقل (ثلاثة من أصل عشرة غير نشطين، في حين أن ستة من أصل عشرة مستخدمين)؛ والوضع في المناطق الريفية يختلف بدرجة بسيطة، حيث أن خمسة رجال من أصل عشرة غير نشطين وأربعة فقط مستخدمين (انظر الجدول ٢-١٠).

الشكل ٦-٢: معدل البطالة بين الشباب والكبار حسب المنطقة والجنس



المصدر: مسودة تقرير مسح القوى العاملة للسودان لعام ٢٠١١، (ص ٥٣)

الجدول ٢-١٠: حالة النشاط الاقتصادي للسكان في سن العمل (١٥ سنة فأكثر)
حسب الحضر / الريف والجنس، عام ٢٠١١ (نسبة مئوية)

المناطق الريفية/ الحضرية	العاملين	العاطلين عن العمل (تعريف منظمة العمل الدولية)	غير النشطين
الجميع			
السودان	٤١,١	٩,٤	٤٩,٥
الريف	٤٤,٣	٨,٥	٤٧,٢
الحضر	٣٦,١	١٠,٧	٥٣,٢
الرجال			
السودان	٦١,٤	٩,٤	٢٩,٢
الريف	٦٤,٣	٩,٠	٢٦,٧
الحضر	٣٦,١	١٠,٧	٥٣,٢
النساء			
السودان	١٩,٦	٩,٣	٧١,١
الريف	٢٢,٩	٧,٩	٦٩,٣
الحضر	١٤,٦	١١,٥	٧٣,٦

المصدر: مقتبس من مسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١

الجدول ٢-١١: الشباب غير النشط (١٥-٢٤) حسب التحصيل العلمي (نسبة مئوية)

التحصيل العلمي	في المدرسة	المحبطين	غير نشطين آخرين	الإجمالي
أميين	٠	١,٩	٨,٩	١٠,٨
إبتدائي / أساسي	٣٤,٥	٣,٨	١٢,٧	٥١,٠
ثانوي (عام)	٢٥,٠	١,١	٤,٢	٣٠,٣
عالي / جامعي	٧,٠	٠,٤	٠,٥	٧,٩
الإجمالي	٦٦,٥	٧,٢	٢٦,٣	١٠٠,٠٠

المصدر: مقتبس من مسح القوى العاملة في السودان لعام ٢٠١١

الفصل الثالث - السياسات القطاعية: دور المنشآت الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم والقطاع الخاص

١-٣ استعراض البيئة الراهنة للسياسات والتحديات

فيما يتعلق بالنمو وخلق فرص العمل، تؤكد الوثيقة المرحلية لاستراتيجية الحد من الفقر (٢٠١٢) على أهمية تعبئة الاستثمار المحلي والأجنبي في القطاعات غير النفطية لتعزيز التنوع ونمو الإنتاجية. وتحدد الوثيقة مجالين للسياسات للتركيز عليهما خلال السنوات المقبلة: «(١) الدعم الموجه للقطاع الزراعي، بما في ذلك الثروة الحيوانية والغابات ومصايد الأسماك، لتعزيز النمو والتغيير في الإنتاجية، و(٢) التأييد الواسع لتنمية القطاع الخاص، بما يشمل السياسات والمؤسسات والحوافز وخدمات البنية التحتية لتشجيع الاستثمار والابتكار ونمو الإنتاجية وخلق فرص العمل في جميع قطاعات الاقتصاد»^{٥٣}.

تدير وزارة الاستثمار في السودان نافذة للخدمات (مجمع واحد لتقديم الخدمات) لمساعدة المستثمرين على التغلب على العقبات الإدارية (تسجيل الأعمال التجارية، ومنح التراخيص، وقضايا الأراضي، والهجرة، وتسجيل الملكية، وقضايا الضرائب) وتسهيل الوصول إلى الحوافز بموجب قانون تشجيع الاستثمار. ويشجع هذا القانون الذي تم تعديله في عام ٢٠٠٣، الاستثمارات في الزراعة والصناعة والقطاعات الخدمية. لدى المستثمرين الأجانب والمحليين فرصة الحصول على نفس نوعية ومستوى الحوافز، وتشمل هذه الحوافز ضريبة الأرباح المنخفضة (١٥ في المئة لقطاع الخدمات و١٠ في المئة للصناعة والزراعة)، الإعفاءات من الرسوم الجمركية على الآلات والمعدات بما في ذلك المركبات التجارية، والرسوم الجمركية المخفضة على المدخلات الوسيطة وقطع الغيار، والحصول على الأراضي بأسعار أقل من الأسعار التجارية. وبالإضافة إلى ذلك، ينص القانون على التحويل غير المحدود للأرباح والرواتب من قبل الموظفين الأجانب، ويوفر ضمانات ضد التأميم والمصادرة، وذلك تمسياً مع بروتوكولات الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف التي تعد السودان طرف بها (مثل وكالة ضمان الاستثمار متعدد الأطراف، ودول الكوميسا، وجامعة الدول العربية). بعد التوقيع على اتفاق السلام الشامل في عام ٢٠٠٥، اجتذب السودان أحجام كبيرة من الاستثمار الأجنبي المباشر، معظمه من آسيا والخليج. وقد تم توجيه الاستثمارات في الغالب لقطاع النفط والأنشطة الاقتصادية التي تعود بالفائدة على المنطقة الوسطى من البلاد. ووفقاً لوزارة الاستثمار، كان أغلب الاستثمار الكلي المسجل خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠١٠ في قطاع الخدمات، حيث مثل ٥٧,٨ في المئة، في حين مثل في الصناعة ٣٨,٦ في المئة، وفي الزراعة ٣,٨ في المئة فقط. وكانت الاستثمارات مصدرها المستثمرين المحليين (٥٧ في المئة)، والمشاريع المشتركة بين المستثمرين المحليين والأجانب (١٨,٤ في المئة) والاستثمار الأجنبي المباشر (٢٤,٦ في المئة)، كما كان ثمانين في المئة من الاستثمار في قطاع الخدمات من قبل المستثمرين المحليين والمشاريع المشتركة. وقد زاد الاستثمار عموماً بعد اتفاقية السلام الشامل ولكن فقد زخمه على ما يبدو بعد عام ٢٠٠٩، وربما يرجع ذلك إلى الأوضاع السياسية غير المستقرة.

٥٣ الوثيقة المرحلية لاستراتيجية الحد من الفقر، ص ٥٠.

بعد عقدين من الإهمال، تسعى الوثيقة المرحلية لاستراتيجية الحد من الفقر لإعادة وضع الزراعة، بما في ذلك الثروة الحيوانية والغابات ومصايد الأسماك، مرة أخرى على جدول أعمال النمو في السودان. هناك إجماع عام حول إمكانية تعزيز قدرة الموارد الطبيعية في السودان لتكون منتج ومصدر كبير للمنتجات الزراعية، مع التأثير الكبير لذلك على الحد من الفقر في المناطق الريفية والنمو في الصادرات^{٥٤}. ومع ذلك، وكما هو مبين أعلاه، فإن قطاع الزراعة لا يزال يفتقر إلى مستوى الاستثمار، سواء من القطاع الخاص أو العام، أو الاتساع اللازم للاستغلال الكامل لإمكاناته. لا يزال قطاع كبير من الذين يعملون في المناطق الريفية يمارسون الزراعة التقليدية البعلية. علاوة على ذلك، مع تراجع الإيرادات من قطاع النفط والوفورات المحدودة المحققة، فإنه يظل من المشكوك فيه أن يتوفر ما يكفي من الموارد المالية الوطنية في المستقبل، ومن ثم من المخصصات لتعزيز تنمية البنية التحتية الصلبة لنمو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في السودان.

لا يزال يفتقر السودان لقانون لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، كما يفتقر لكيان وطني متخصص في التعامل مع الاحتياجات والتحديات المحددة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة^{٥٥}.

تداخل الأدوار والمسؤوليات بين الجهات الحكومية وغياب التنسيق الفعال بينهم يحد من قدرة الوزارات على وضع السياسات والاستراتيجيات والخطط اللازمة لتطوير قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وعلاوة على ذلك، يواجه القطاع منافسة من الخارج، وخاصة فيما يتعلق بالمنتجات المستوردة من الصين نظرًا لتدني جودة منتجات المشاريع الصغيرة والمتوسطة السودانية وقدرتها التنافسية. واحدة من أهم التحديات التي تواجه المنشآت الصغيرة والمتوسطة في السودان هي التذبذب في أسعار المواد الخام والمدخلات وخاصة المستوردة منها. غالبًا ما يفشل أصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة السودانية في تحديد الفرص المتاحة في السوق وغيرها من احتياجات الأسواق المحلية والدولية بسبب المعلومات المحدودة المتاحة في السوق. عدم توفر المعلومات والدراسات حول قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ومعدلات النمو، والتنافسية، والتكتلات الاقتصادية وسلاسل القيمة، والفرص المتاحة في السوق، يرجع إلى حد كبير لعدم وجود البنية التحتية والنظم اللازمة لجمع البيانات وتحليلها. وعلى الرغم من وجود بعض الخدمات والبرامج لتطوير الأعمال التي توفر التدريب لرواد المشاريع، إلا أن قدراتها ونطاق عملها محدود، كما أنه من الصعب بالنسبة لهم النفاذ إلى التكنولوجيا الحديثة ومواصلة إنتاجهم الإبداعي نظرًا لعدم وجود سياسات داعمة لنقل التكنولوجيا. وقد أنشأت بعض الجامعات السودانية حاضنات للمشاريع الصغيرة، ولكن يتم إدارتها بشكل أساسي كمختبرات للتدريب العملي للطلاب. على سبيل المثال، قدمت حاضنة الجلود بجامعة السودان الدعم لعدد محدود

٥٤ تعد الماشية من المنتجات الزراعية الرائدة في مجال التصدير في السودان. هناك حوالي ٦٩ مليون رأس من الأغنام والماعز في السودان، وتتركز في أفقر منطقتين، كردفان ودارفور، ويتم تصديرها إلى بلدان الشرق الأوسط المجاورة. هناك مجالًا كبيرًا لتحقيق النمو في الثروة الحيوانية لتلبية الطلب المحلي والتصدير.

٥٥ تم وضع تعريفات عمل من قبل الاتحاد العام لأصحاب العمل السوداني وبنك السودان المركزي كما يلي:

- المشروعات الصغرى: مالك وحيد أو المشروعات الصغيرة في أي قطاع التي توظف أقل من 3 عمال.
- المشاريع الصغيرة: مالك وحيد أو المشروعات الصغيرة في أي قطاع التي توظف أقل من ٧ عمال.
- المشاريع الصناعية الصغيرة: أي مشروع في قطاع الإنتاج يوظف بين ١ إلى ٩ عمال. تجدر الإشارة إلى أن العدد الإجمالي للمنشآت ضمن هذه الفئة تقترب من نصف مليون.
- المشاريع الصناعية المتوسطة: أي مشروع في قطاع الإنتاج يوظف ما بين ١٠ إلى ٤٩ من العمال.

جدًا من خريجيه (لا يزيد عن ١٥ مشروعًا) منذ إنشائها في عام ٢٠٠٧ بالتعاون مع وزارة الصناعة. أدخلت الجامعات الأخرى دورات ريادة الأعمال لمناهجها الدراسية لطلاب التجارة. عند وجود مبادرات مثل صندوق توظيف الخريجين ومؤسسة توظيف الشباب، فهي لا تقدم في كثير من الأحيان خدمات متكاملة وشاملة لخريجيه عن طريق توسيع التدريب ليشمل مجال الإرشاد وبرامج الدعم الأخرى. ونتيجة لذلك، غالبًا ما تفتقر المشروعات المبتدئة إلى الخبرة والمعرفة الإدارية بشأن بيئة الأعمال مثل الإجراءات والمتطلبات المصرفية. وعلاوة على ذلك، فهي غير قادرة على توفير الضمانات المطلوبة لطلبات القروض، حيث أن منتجات الضمانات الأصغر لم تتطور بعد في السوق السودانية. ومع ذلك، غالبًا ما يعتبر قطاع التمويل الأصغر في السودان صغير، ولكنه ينمو بوتيرة سريعة (انظر الفقرة ١-١-٣).

الجدول ٣-١: مقارنة إقليمية بشأن الاتجاهات المتعلقة بتوافر الائتمان للقطاع الخاص

الجدول ٧ الائتمان المقدم للقطاع الخاص ٢٠١٢-٢٠٠٢											
(نسبة من إجمال الناتج المحلي)											
٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١
٦,٦٧	٥,٦٠	٥,٢٩	٥,١٤	٣,٧٩	٢,٩٦	٢,٦١	٢,٨٨	٣,١٣	٤,٢٠	٤,٢١	٤,٣٤
٧,٠٢	٦,٣٤	٦,٥٨	٧,٢٥	٧,١٤	٣,٧١	٢,٨٩	١,٩٠	١,٥٧	٠,٨٦	٠,٦٩	٠,٧٧
٢٩,٧٤	٣١,١٦	٣٣,٠٧	٣٦,٠٩	٤٢,٨٠	٤٥,٥٢	٤٩,٢٩	٥١,١٧	٥٤,٠٤	٥٣,٩٠	٥٤,٦٦	٥٤,٩٣
...	--	--	--	١٧,٨٥	١٨,٦٧	٢٠,٦١	١٩,٠١	١٦,٦٦	١٧,٦٣	١٨,١٢	١٧,٩١
٣٦,٢١	٣٧,٦٦	٣٣,٨٤	٣٠,٢٧	٢٩,٩٠	٢٧,٠٤	٢٦,٢٧	٢٦,٢٨	٢٧,٣٠	٢٤,٩٤	٢٥,٧٧	٢٥,٠٨
١٢,٠٧	١٠,٨٩	١١,٨٧	١٢,٦٢	١١,١٥	١٢,٧٢	١٣,٢٧	١١,١١	٧,٩٢	٦,٢١	٤,٦١	٣,٨٩
١٥,٤٣	١٥,٧٣	١٤,٧٧	١٢,٢٩	١٢,٤٧	٩,٤٨	٩,٣٥	٨,٠٩	٧,٨٩	٧,٥٣	٧,٢٨	٦,٩٠

المصدر: حسابات السلطات الوطنية وطاقم عمل صندوق النقد الدولي

المصدر: مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٣

الشكل ٣-١: المؤسسات القائمة التي توفر خدمات تطوير الأعمال للمشاريع الصغيرة والمتوسطة والشركات المبتدئة

اسم المؤسسة	مجال الدعم
الصندوق الوطني لتوظيف الخريجين	<ul style="list-style-type: none"> التمويل الأصغر للخريجين التدريب على ريادة الأعمال مسوحات احتياجات السوق
البنك الوطني للائتمان	<ul style="list-style-type: none"> التمويل الأصغر
البنك الوطني للعمال	<ul style="list-style-type: none"> التمويل الأصغر
بنك الأسرة	<ul style="list-style-type: none"> التمويل الأصغر
شركة التنمية الريفية السودانية	<ul style="list-style-type: none"> التمويل الأصغر لفقراء الريف الخدمات غير المالية

<ul style="list-style-type: none"> • التمويل الأصغر • التدريب وإعادة التدريب 	الاتحاد الوطني للشباب السوداني
<ul style="list-style-type: none"> • التسجيل والترخيص • المناقصات للمرافق العامة 	محلية الخرطوم
<ul style="list-style-type: none"> • إنشاء التعاونيات • التدريب للتعاونيات في المركز الوطني للتدريب التعاوني 	الجمعيات التعاونية، وزارة التجارة
<ul style="list-style-type: none"> • تنظيم المعارض الصناعية • الدراسات المتعلقة بالتجمعات الصناعية والمشاريع الصغيرة والمتوسطة والحضانات 	وحدة المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وزارة الصناعة
<ul style="list-style-type: none"> • التمويل الأصغر • الضغط والمناصرة • التعاقد من الباطن بين المشاريع الصغيرة والمتوسطة • نقل التكنولوجيا 	مؤسسة التنمية الاجتماعية
<ul style="list-style-type: none"> • الضغط والمناصرة • التعاقد من الباطن بين المشاريع الصغيرة والمتوسطة • نقل التكنولوجيا 	اتحاد الغرف الصناعية
<ul style="list-style-type: none"> • الضغط والمناصرة • التدريب للشركات الصغيرة • الترويج والمعارض • إشراك المنشآت الصغيرة في المناقصات العامة • تشجيع الابتكار على مستوى الشركات الصغيرة 	اتحاد أصحاب العمل السوداني
<ul style="list-style-type: none"> • التمويل الأصغر • تدريب النساء على بدء مشروعاتهن المنزلية • التوعية بشأن النوع الاجتماعي • تعزيز الصناعات الحرفية التقليدية 	الاتحاد العام للمرأة السودانية
<ul style="list-style-type: none"> • إعادة التدريب • برامج تدريب المدربين • ترخيص مؤسسات التدريب على الإدارة الخاصة • الإشراف على مؤسسات التعليم التقني والتكنولوجي 	الاتحاد العام لنقابات عمال السودان
<ul style="list-style-type: none"> • الإشراف على الإدارة • تسجيل الشركات التي ترغب في الحصول على الشعار والأسم التجاري 	المجلس القومي للتدريب
<ul style="list-style-type: none"> • الإشراف على الإدارة • تسجيل الشركات التي ترغب في الحصول على الشعار والأسم التجاري 	المجلس الأعلى للتعليم الفني والتكنولوجي
<ul style="list-style-type: none"> • الإشراف على الإدارة • تسجيل الشركات التي ترغب في الحصول على الشعار والأسم التجاري 	مركز تطوير الإدارة
<ul style="list-style-type: none"> • الإشراف على الإدارة • تسجيل الشركات التي ترغب في الحصول على الشعار والأسم التجاري 	إدارة التسجيل التجاري
<ul style="list-style-type: none"> • الإشراف على الإدارة • تسجيل الشركات التي ترغب في الحصول على الشعار والأسم التجاري 	حاضنة الجلود - جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا
<ul style="list-style-type: none"> • توفير الدورات التدريبية الفنية حول ريادة الأعمال • برامج تدريبية مصممة حسب الاحتياجات 	مؤسسات القطاع الخاص للتدريب (المهني وريادة الأعمال)

المصدر: خالد عبد العظيم، القطاع غير المنظم في السودان: الوضع الراهن وآفاق التحسينات، الورقة المواضيعية التي أعدت لمشروع منظمة العمل الدولية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي «السودان: تقديم الدعم لوضع الإطار الوطني للتشغيل»، سبتمبر/أيلول ٢٠١٣.

عدم وجود بيئة مواتية ومناسبة لتسهيل المشاريع الصغرى والصغيرة يمثل واحدًا من العوامل الرئيسية الدافعة للتوسع في القطاع غير المنظم الكبير في السودان. تظل البيانات قاصرة عن تصوير الظاهرة بشكل مناسب. أجرت منظمة العمل الدولية تحليلًا متعمقًا في منطقة الخرطوم عقب تدفق الهجرة الضخمة من المناطق الريفية، وقامت باستخلاص بعض التعميمات. حددت الدراسة نوعين من المؤسسات غير المنظمة الموجودة في الاقتصاد السوداني، وهي تحديدًا مشاريع الكفاف والمشاريع الصغيرة غير الرسمية. مشاريع الكفاف هي تلك التي توفر (عمومًا) للعاملين لحسابهم الخاص الحد الأدنى من الموارد والتي بالكاد تكفي للبقاء. وهي تشمل البيع في الشوارع، أعمال الحناء الفنية، بيع السلع بالتجزئة على السحاب من المنزل، وخدمات صيانة السيارات وغسل السيارات في الخلاء، وكذلك صنع الشاي والمواد الغذائية التقليدية. تتسم مشروعات الكفاف عمومًا بأنها أنشطة صغيرة فردية تعمل من المنزل. يمكن للمشروعات الصغيرة غير المنظمة أن تأخذ شكل ورش العمل الصغيرة في مجالات النجارة والمخابز وصناعة البوظة المنزلية، وطحن الحبوب والتعبئة والتغليف، وتصنيع المنتجات الجلدية، وصناعة الفخار، وتصنيع الملابس الجاهزة. تتطلب مثل هذه المشروعات قدر من المهارة ولديها إمكانيات لتوليد فرص العمل. وفي رأي بعض العلماء، تتطلب هذه المشروعات «كميات أقل من المتوسط من استثمارات رأس المال وحوالي النصف فقط من الاستثمارات التي تتطلبها الصناعات واسعة نطاق لخلق وظيفة واحدة»^{٥٦} ومن ثم، توفر مثل هذه المشروعات قاعدة أساسية تحقق الأمن المالي لغالبية الفقراء.

ويستعرض هذا الفصل فقط بعض القضايا المتعلقة بدعم السياسات لتسهيل الانتقال من المشاريع الصغيرة «غير المنظمة» إلى السمة المنظمة. يتم تناول «مشروعات الكفاف» في الفصل الخامس من هذا التقرير، حيث يتم مناقشة القضايا ذات الصلة بالعمال المستضعفين المعرضين لخطر الاستبعاد من سوق العمل.

^{٥٦} الدكتور بدر الدين ابراهيم، "دور المشروعات المنزلية في التحفيف من حدة الفقر في المناطق الحضرية السودانية وفاعلية السياسات والبرامج الرامية إلى تعزيز المشروعات المنزلية"، ٢٠٠٢. لا تشير هذه الورقة إلى نوعية فرص العمل التي تخلقها هذه المشروعات.

الشكل ٣-٢: منشآت القطاع غير المنظم في السودان

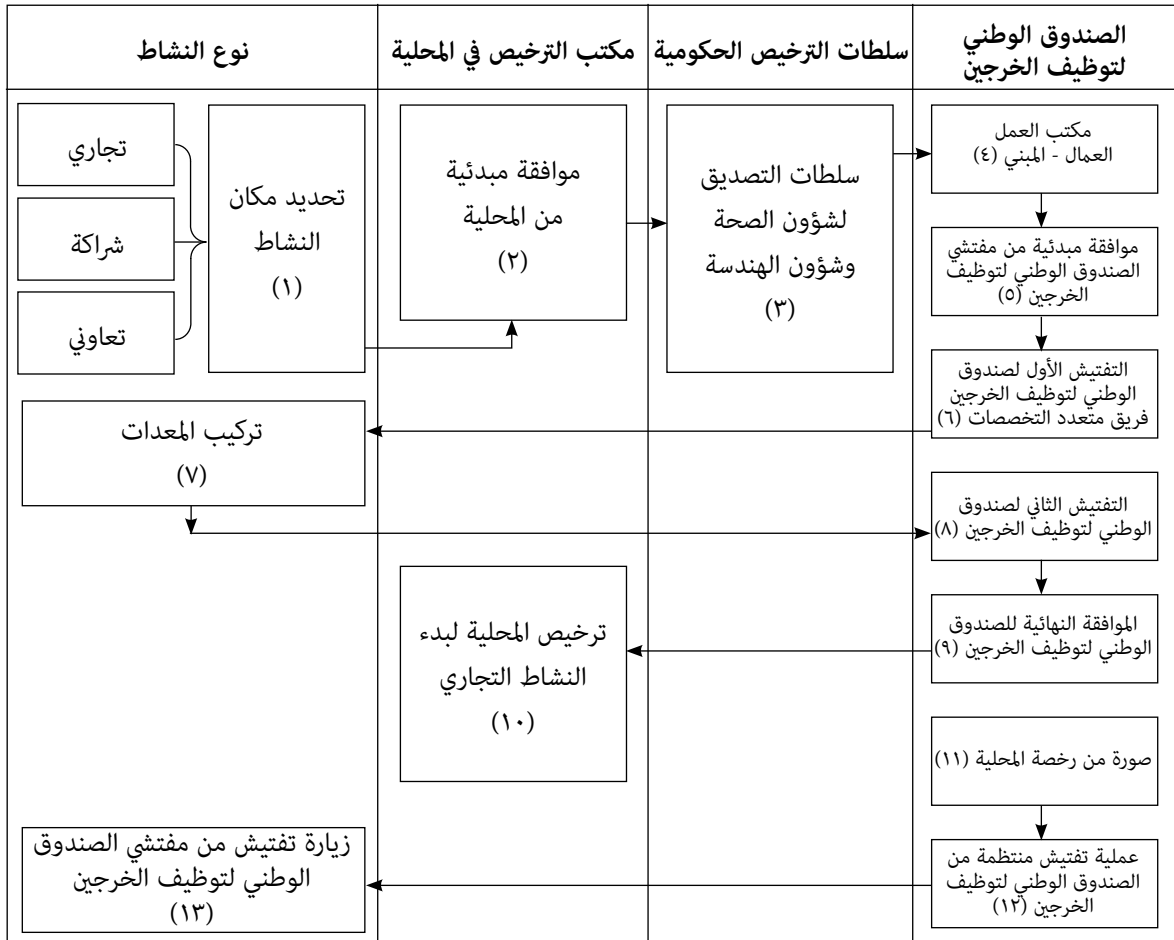
مشروعات الكفاف (الأغلبية)	المشروعات غير المنظمة (الأقلية)
مستوى السمة غير المنظمة	مستوى السمة غير المنظمة
- ١٠٠ في المائة غير منظمة	- نسبة عالية من المبيعات غير معلنة
- جامدة للغاية تجاه الانتقال للسمة المنظمة	- العمال غير مسجلين
	- المزج بين عناصر منظمة وغير منظمة
نوع النشاط	نوع النشاط
- الباعة الجائلين الأفراد	- ورش نجارة صغيرة
- أنشطة وحرف يدوية فردية صغيرة العمل	- المخابز
من المنزل	- طحن وتعبئة وتغليف الحبوب.
- خدمات صيانة السيارات في الخلاء	- صناعة المنتجات الجلدية
- بيع السلع بالتجزئة على الحساب من المنزل	- تصنيع الملابس الجاهزة في المنزل
- صناعة الأغذية والمشروعات التقليدية	- صناعة الفخار
التكنولوجيا	التكنولوجيا
- كثيفة العمالة إلى حد كبير	- كثيفة العمالة نسبيًا
- استخدام معدات بدائية	- استخدام المعدات الحديثة
ملاص المالك	ملاص المالك
- ضعيفة	- ضعيفة وغير ضعيفة
- تدنى المستوى التعليمي	- مستوى تعليمي جيد
- ضعف مستوى المهارات	- مستوى عال من المهارات
- غير مهتم بالأعمال	- موجه نحو الأعمال
الأسواق	الأسواق
- ضعف عوائق الدخول	- يواجه عوائق ضعيفة للدخول إلى السوق
- ارتفاع التنافسية	- ارتفاع التنافسية
- البيع في السوق المحلي	- هناك قدر من التنوع في المنتجات
- البيع النهائي لذوي الدخل المنخفضة	- وجود بعض الروابط مع المنشآت المنظمة
- المستهلكين	
الاحتياجات من التمويل	الاحتياجات من التمويل
- رأس المال العامل	- رأس المال العامل
	- رأس مال استثماري
	- ائتمان / تسهيلات ائتمانية للمورد
	- الاستثمار في المعدات
الاحتياجات الأخرى	الاحتياجات الأخرى
- التأمين الذاتي	- الاحتياجات الشخصية
- الحماية الاجتماعية	- احتياجات الأعمال
	- التأمين
الأقل ديناميكية	الأقل ديناميكية
- غير منظم تمامًا	- يتسم نسبيًا بالديناميكية وأقل جموداً نحو
- الجمود في الانتقال إلى السمة المنظمة	- الانتقال إلى السمة المنظمة

المصدر: خالد عبد العظيم، القطاع غير المنظم في السودان: الوضع الراهن وآفاق التحسينات، الورقة المواضيعية التي أعدت لمشروع منظمة العمل الدولية/ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي «السودان: تقديم الدعم لوضع الإطار الوطني للتشغيل»، سبتمبر/أيلول ٢٠١٣.

يتم إدارة تسجيل الشركات الصغيرة التي توظف أقل من ١٠ عمال من قبل المحليات، كما أن رسوم التسجيل غير مرتفعة. ومع ذلك، هناك عقبات أخرى تعوق المؤسسات غير المنظمة من الانتقال للسمة المنظمة. العقبات الأكثر شيوعاً هي الإجراءات اللازمة لبدء النشاط التجاري، والمدفوعات المتعددة التي على المشروع تحملها، بما في ذلك الضرائب والغرامات المفروضة من قبل المحليات. بدء النشاط التجاري في السودان

يتطلب ١٣ إجراء ويستغرق ٣٦ يومًا، وهي فترة طويلة من الزمن بالمقارنة بعدد ٦ إجراءات و٧ أيام في حالة مصر و٥ إجراءات و١٩ يومًا في حالة جنوب افريقيا (يتم المقارنة على أساس تقرير البنك الدولي حول ممارسة أنشطة الأعمال - أحدث البيانات المتاحة لهذه البلدان). علاوة على ذلك، لا تطبق هذه الإجراءات من قبل كيان واحد ولكن من قبل السلطات الحكومية المختلفة، مما يجعل هذه العملية مرهقة نوعًا ما.

الشكل ٣-٣: تمثيل عملية بدء النشاط التجاري في السودان



المصدر: وحدة المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وزارة الصناعة الاتحادية، السودان.

٣-١-١ تقييم قطاع التمويل الأصغر

اعتمدت حكومة السودان على مر السنين سلسلة من السياسات لتسهيل الوصول إلى التمويل الأصغر للمشاريع الصغيرة والصغرى. وقد اتخذ بنك السودان زمام المبادرة في تعزيز التمويل الأصغر كوسيلة للتخفيف من حدة الفقر وخلق فرص العمل والتنمية الاقتصادية مع إنشاء وحدة التمويل الأصغر في بنك السودان في عام ٢٠٠٧، ومؤسسة السودان لتنمية التمويل الأصغر في عام ٢٠٠٨. وقد تم منح مؤسسة السودان لتنمية التمويل الأصغر، وهي مملوكة لبنك السودان ووزارة المالية والاقتصاد الوطني، ٢٠ مليون دولار من رأس المال من قبل الجهات المانحة. بالتوازي مع هذا الأمر، وضع بنك السودان استراتيجية التمويل الأصغر التي تهدف إلى خلق إطار من التشريعات والسياسات الرامية إلى دعم وتعزيز دور مؤسسات التمويل الأصغر وإنشاء بنية تحتية داعمة لتطوير قطاع التمويل الأصغر. ونتيجة لذلك، تم تسجيل ١٣ من مؤسسات التمويل الأصغر كمقدمي خدمات التمويل الأصغر، بالإضافة إلى ١١ بنكاً تضم وحدات التمويل الأصغر المتخصصة. وقد تم تكليف وحدة التمويل الأصغر في بنك السودان بالتنظيم والإشراف وتوفير تنمية القدرات لمؤسسات وبنوك التمويل الأصغر لتأهيلهم لإدارة برامج التمويل الأصغر. وقد اعتمدت سياسات لتحفيز البنوك التجارية على تخصيص ١٢ في المئة من قروضها للمشروعات الصغيرة والصغرى^{٥٧}. في الوقت الحاضر، لم تتجاوز مخصصات البنوك نسبة ٥٪ في المتوسط. وقد شمل بنك السودان التمويل الأصغر في إطار سياسته العامة عام ٢٠١٣ والرامية إلى توفير منتجات التمويل الأصغر المختلفة لمجموعات من الشباب والنساء والفقراء من خلال البنوك التجارية والمؤسسات المالية القائمة. وقد حاولت وزارة المالية وبنك السودان من خلال الشراكة مع البنك الإسلامي للتنمية في جدة، التوسع في توفير التمويل الأصغر لصغار المزارعين والنساء والشباب والخريجين وغيرهم. تدير عدد من المؤسسات برامج مماثلة، مثل بنك الأسرة^{٥٨} الذي يخضع لإشراف وزارة التضامن الاجتماعي،

٥٧ السودان المركزي - ورقة استراتيجية - ٢٠١٣.

٥٨ الغرض الرئيسي من بنك الأسرة والذي تأسس في عام ٢٠٠٨ بموارد من بنك السودان ومن صندوق التأمين الوطني والمعاشات و بدعم من بعض سيدات الأعمال، هو التخفيف من حدة الفقر . البنك لديه ٢٧ فرعاً منتشرة في عدد من الولايات . وهو يقدم القروض إلى حوالي ١٠٦ ألف مستفيد. وتتراوح أحجام القروض بين ١٠٠٠ و ٢٠ ألف جنيه سوداني مع فترات سداد تمتد من سنة إلى ثلاث سنوات، ويبلغ معدل السداد حوالي ٩٠ في المئة.

ومصرف الادخار^{٥٩} ومؤسسة التنمية الاجتماعية^{٦٠}، ومؤسسة الشباب للتمويل الأصغر، وبنك العمال الوطني^{٦١}، وبرنامج الأمل، وغيرها.

وتشير تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن عدد المقترضين من التمويل الأصغر ارتفع من ٤٩٠٠٠ في نهاية عام ٢٠٠٧ إلى ٤٩٤٠٠٠ بحلول عام ٢٠١٢. لقد حدث هذا النمو في محافظ كلا البنكين (من ٤٩٠٠٠ إلى ٣٠٠٠٠) وعند المؤسسات المخصصة (من صفر إلى ١٩٤٠٠٠). كما تشير تقديرات وحدة التمويل الأصغر في بنك السودان أن نسبة السكان البالغين التي تتلقى تمويلًا متناهي الصغر من البنوك والمؤسسات التمويلية الأصغر قد ارتفعت من ٠,٧ في المئة إلى ٨,٢ في المئة خلال الفترة نفسها.

٣-١-٢ السياسات والتحديات المتعلقة بالاقتصاد الاجتماعي في السودان

تنتمي عدد من المؤسسات العاملة في مجال التمويل الأصغر للاقتصاد الاجتماعي الناشئ في السودان^{٦٢}. بنك العمال الوطني، ومؤسسة التنمية الاجتماعية، وديوان الزكاة أمثلة من المشاريع الاجتماعية في الاقتصاد السوداني. لا توجد إلى حد كبير سياسة حكومية محددة أو واضحة بشأن الاقتصاد الاجتماعي. التعاونيات

^{٥٩} مصرف الادخار يعمل على تعبئة المدخرات وتوفير الخدمات المالية، بما في ذلك التمويل الأصغر. كان إجمالي محفظة المشروعات المتوسطة والصغيرة في عام ٢٠١٢ حوالي ٤٠٣ ملايين جنيه سوداني والمقدمة إلى حوالي ٩٣٠١٩ مستفيد. تمثل محفظة المشروعات المتوسطة والصغيرة نحو ٥٩ في المئة من إجمالي محفظة القروض المصرفية، والتي تبلغ في حدود ٦٨٢ مليون جنيه سوداني. حجم التمويل التجاري يمثل ٢٤ في المئة والمحفظة الاجتماعية تمثل ١٧ في المئة. غالبية المستفيدين من المنشآت الصغرى، وهي تمثل نحو ٨٣ في المئة من إجمالي محفظة القروض تليها الأنشطة المدرة للدخل وتمثل نحو ١٤ في المئة، والمؤسسات الصغيرة بحوالي ٣ في المئة. يمثل القطاع الزراعي ٥٨ في المئة من إجمالي عدد الشركات الحاصلة على التمويل، يليها قطاع الخدمات بنسبة ١٧ في المئة، في حين يشكل قطاع النقل ٨٠ في المئة من المحفظة المخصصة للشركات الصغيرة. من جانب المستفيدين، يمثل الرجال ٦٤ في المئة والنساء يمثلون ٣٦ في المئة. أعلى نسبة مشاركة للإناث موجودة في محفظة القروض الصغرى، والتي تصل إلى ما يقرب من ٥٠ في المئة من العدد الإجمالي للمستفيدين.

^{٦٠} تعمل مؤسسة التنمية الاجتماعية، والتي أنشئت تحت إشراف وزارة التوجيه والتنمية الاجتماعية ولاية الخرطوم، في شراكة مع منظمات المجتمع المحلي والتعاونيات. وتشمل الأنشطة الرئيسية برامج التدريب على المهارات والتمويل. أنشأت المؤسسة في عام ٢٠٠٩ مشروع الأمل كفرع متخصص في التمويل الأصغر، ويأتي تمويله من الحكومة والبنوك ومؤسسات التمويل الأخرى. للمؤسسة ٨ فروع يعمل بها ٢٤٠ موظفًا. بلغ حجم التمويل الأصغر المقدم في عام ٢٠١٢ ٣٦ مليون جنيه سوداني، وكان معدل السداد ٩٥ في المئة. المستفيدين الرئيسيين من مؤسسة التنمية الاجتماعية هم النساء ذوات الدخل المنخفض. المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي والتعاونيات ممثلة في مجلس الإدارة جنبًا إلى جنب مع ممثلي الحكومة.

^{٦١} يقوم بنك العمال الوطني الذي أنشئ في عام ١٩٨٦ بتمويل الأفراد والجماعات المهتمة بتأسيس المشروعات الصغيرة بحد أقصى ٢٠ ألف جنيه سوداني وفترات سداد مرنة تعتمد على طبيعة المشروع. عدد المستفيدين حاليا بلغ ٣٠ ألف ومعدل السداد ٩٨ في المئة. يمثل قطاع النقل أعلى نسبة من التمويل يليه الماشية. يتم تمثيل النقابات العمالية من خلال أربعة أعضاء (من أصل تسعة) في مجلس الإدارة الذي يؤثر على قرارات البنك والأنشطة ذات الأولوية. يشكل قطاع الزراعة القطاع ذو الأولوية في التمويل بالنسبة للبنك، يليه قطاعات الصناعة والنقل والتجارة. وفقا لسياسة البنك المركزي، يخصص البنك ١٢٪ من محفظته لأنشطة التمويل الأصغر والتي يتم استخدامها من قبل المنظمات المجتمعية، بما في ذلك التعاونيات. البنك عضو في مؤسسة الدولة (المعروفة باسم الأوقاف) والتي تدعم التنمية. يشارك البنك في صندوق الضمان حيث تجاوز حصته ٢ مليون دولار أمريكي وأيضًا في صندوق الخريجين (بـ ٢ مليون دولار أمريكي) والذي يُستخدَم لتمويل إبداعات الشباب من خلال المشاريع الصغيرة. يقدم البنك قروض طويلة الأجل للإسكان (لمدة تصل إلى ١٠ أعوام)، حيث يحظى العملاء ذوي الدخل المنخفضة بالأولوية.

^{٦٢} لم يتم استخدام مصطلح "الاقتصاد الاجتماعي" في السودان. ومع ذلك، تعتبر بعض المنظمات والكيانات مثل التعاونيات والجمعيات والمؤسسات الخيرية الإسلامية (ديوان الزكاة) من ضمن هذه الفئة من المشروعات / المنظمات الاجتماعية. على الرغم من وضعها من ضمن تجمعات مختلفة مثل الجمعيات أو النقابات أو المؤسسات وغيرها، إلا أن معظمها تعد بشكل أو بآخر جزء من جهاز الدولة.

هي الوحيدة من بين كيانات الاقتصاد الاجتماعي التي لها وجود قانوني من خلال قانون التعاون لعام ١٩٩٩، وهو قيد النظر للمراجعة. وتشير تقديرات الاتحاد الوطني للتعاونيات أن هناك في الوقت الراهن ٣٣٣٢ من التعاونيات الابتدائية في السودان تضم ما بين ٤٠٠٠ إلى ٨٠٠٠ عضو. ويفترض أن عدد الجمعيات التعاونية الزراعية يبلغ نحو ٢٠٠٠ تضم حوالي مليون عضو. وهذه الأرقام هي تقديرات تقريبية بسبب عدم وجود بيانات إحصائية. ويُزعم أن الدعم المالي والتقني الذي تقدمه حكومة السودان لتطوير التعاونيات قد تراجع في السنوات الأخيرة وبشكل حاد دون أي تحضير لعملية «التحول»، وبالتالي، وجدت التعاونيات نفسها في بيئة اقتصادية غير مألوفة. ويتم تنظيم التعاونيات على المستوى القاعدي ومستوى الولاية والمستوى الوطني. الاتحاد الوطني للتعاونيات هو الهيئة العليا التي تمثل الحركة. ويبدو أن بناء القدرات من بين مجالات المساعدة الفنية ذات الأولوية لمساعدة التعاونيات على تعلم كيفية إدارة أعمالهم. وقد تم تأسيس المركز الوطني للتدريب التعاوني ويعمل منذ عام ١٩٧٦. لم يتم الاعتراف بالتعاونيات من قبل الحكومة كمنشآت اقتصادية مستقلة مملوكة للأعضاء. وعلى الرغم من توقف بعض الامتيازات والإعفاءات الضريبية، إلا أنه بسبب رعاية الحكومة الأولية للتعاونيات لا يزال الكثيرون يعتبرونها جزءاً من القطاع العام. بالإضافة إلى هذه المشكلة المتعلقة «بالهوية»، تتضمن التحديات الرئيسية للحركة التعاونية عدم وجود سياسة واضحة ومتسقة لتنمية التعاونيات من قبل الحكومة، وكذلك الإطار القانوني الغير فعال، وعدم وجود الخدمات التدريبية لأعضاء الجمعيات التعاونية وضعف الدعم المالي للمشاريع التعاونية. الإطار القانوني الحالي للتعاونيات ضعيف جداً وغير مواتي لتطوير حركة تعاونية مملوكة لأعضائها وتحت سيطرتهم تنمو كجزء من الاقتصاد الاجتماعي. ووفقاً للقانون، يتم تنظيم التعاونيات والخدمات على النحو التالي^{٦٣}:

- المجلس الوطني لرعاية وتنمية الحركة التعاونية: يتم تمثيل الوزارات الحكومية ذات الصلة والحركة التعاونية في مجلس إدارة المجلس، وتشمل وظائفها الرئيسية وضع السياسات التعاونية وخطط التنمية وتنسيق التفاعل بين الحكومة والحركة التعاونية، وبناء وإدارة الاتصالات الدولية، وتنظيم التدريب والإشراف على التعاونيات، الخ
- الاتحاد التعاوني الوطني: الهيئة العليا للحركة التعاونية للقيام بالمهام الرئيسية التي لا تختلف كثيراً عن ما سبق، ولكن بالإضافة إلى ذلك تقوم بمساعدة التعاونيات لإعداد خططها الاقتصادية، والحفاظ على وحدة التعاونيات، ومحاولة العثور على التمويل اللازم بالتنسيق مع البنك الإسلامي للتنمية التعاونية (لم يعد بنك تعاوني)، الخ.
- الاتحادات التعاونية على مستوى الولايات: تأسست في كل من الولايات السابعة عشر كهيكل ثانوية.
- التعاونيات الأولية: تأسست على مستوى القرى أو أماكن العمل.

بحسب التوصيات الدولية والممارسات الفضلى، يتضمن قانون التعاون لعام ١٩٩٩^{٦٤} بعض نقاط الضعف، وهي تشمل الآتي: ١. «رعاية الدولة» «للمرأة التعاونية» (المادة ٦)؛ ٢. يرأس المجلس الوطني لرعاية وتنمية الحركة التعاونية وزير له اختصاصات واسعة النطاق والتي قد تتضارب مع العمل التعاوني (المادة ١٤-٧)؛

٦٣ قانون التعاون السوداني ١٩٩٩.

٦٤ لإجراء مقارنة كاملة لمشروع القانون الحالي مع أحكام توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٩٣، يرجى الرجوع إلى: حسين بولات، الاقتصاد الاجتماعي في السودان: مع تركيز خاص على التعاونيات، الورقة المواضيعية التي أعدت لمشروع منظمة العمل الدولية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي «السودان: تقديم الدعم لتطوير الإطار الوطني للتشغيل»، سبتمبر/أيلول ٢٠١٣.

٣. تعيين ربع أعضاء مجلس الإدارة من قبل مسجل عام التعاونيات (المادة ١٨/١٣) والذي يمكن أيضًا أن «يعلق عمل المجلس (المادة ٣٠)؛ ٤. تعيين ربع أعضاء مجلس إدارة الاتحاد الوطني التعاوني من قبل الوزير (المادة ٢٢/٣)؛ ٥. من بين مهام الاتحاد الوطني «السعي لتنفيذ خطط الدولة» (المادة أ/٢٢). وقد أنشأت الحكومة لجنة التشاور لصياغة قانون تعاون جديد، وقدم الاتحاد الوطني عدة اقتراحات إلى اللجنة بهدف دمج الممارسات الدولية الفضلى في القانون الجديد، ومعالجة بعض الشواغل المثارة أعلاه، والبدء في مرحلة انتقالية.

إلى جانب التعاونيات، هناك كيانات أخرى خاصة بالاقتصاد الاجتماعي في السودان، مثل ديوان الزكاة^{٦٥} وشركة التنمية الريفية السودانية المحدودة^{٦٦}، والاتحاد النسائي السوداني^{٦٧}.

٢-٣ تحديد وتقييم خيارات السياسات ليتم تضمينها في السياسة الوطنية للتشغيل

من الواضح أن السودان يحتاج استثمارات رأسمالية أكبر في القطاعات غير النفطية الناشئة لتشجيع النمو الاقتصادي والتوظيف. ومن بين أمور أخرى، واحدة من الفرص المتاحة للنهوض بهذه الاستثمارات تعتمد على مشاريع تطوير البنية التحتية المدرجة في برنامج تنشيط الزراعة، والذي يسعى إلى تحويل الزراعة من قطاع يسيطر عليه إنتاج الكفاف إلى قطاع حديث يستجيب لإشارات السوق. وهناك تصورات لتطبيق برامج تنشيط كبرى أخرى في القطاعات الأخرى من الاقتصاد كجزء من إطار السياسات الحالية (وثيقة الاستراتيجية المرحلية لتخفيف حدة الفقر، الاستراتيجية القومية ربع القرنية، الخ). يجب على السياسة الوطنية للتشغيل النظر في وضع معايير لاختيار مشاريع البنية التحتية التي تعطي الأولوية لتوليد فرص العمل. ويمكن أن يتم هذا سواء بالنسبة للاستثمارات والشراكات بين القطاع العام والخاص في مجال المياه الري، وإعادة تأهيل الطرق، وكهربة الريف، الخ.

هناك حاجة لإيجاد البيئة وأطر السياسات المواتية لتنمية القطاع الخاص، ولا سيما لتلبية الاحتياجات المستجدة للمنشآت الصغرى والصغيرة والمتوسطة والتحديات المتعلقة بالانتقال إلى السمة المنظمة بالنسبة للمنشآت

^{٦٥} وهي منظمة حكومية أنشئت تحت إشراف وزارة الشؤون الاجتماعية لتنفيذ واحدة من المبادئ المالية الإسلامية، والتي تنطوي على أخذ نسبة معينة من المال في السنة من الأغنياء والشركات لإعطائها للفقراء. الزكاة إلزامية في السودان. ويتوقع كل عام من الشركات التي تحقق أرباح أكثر من ١٧٠٠٠ جنيه سوداني (بعد الضرائب) أن تدفع ٠,٢٥ في المئة زكاة. كل مجتمع به لجنة زكاة للتحقق عن مدفوعات الزكاة. تم تأسيس المعهد العالي للزكاة لغرض إجراء تدريبات حول الزكاة.

^{٦٦} هذه شركة متخصصة أنشئت من قبل بنك السودان مع مختلف الشركاء لغرض محدد هو تقديم الخدمات المالية للتنمية الريفية. في عام ٢٠١١، تحولت إلى شركة مسجلة للتمويل الأصغر. وتستخدم قناتين لتزويد المزارعين الفقراء بالتمويل الأصغر: (١) التحويل المباشر من خلال ٦ فروع، و(٢) من خلال منظمات المجتمع المحلي والتعاونيات. الهدف المحدد في خطة عمل عام ٢٠١٣ هو الوصول إلى ٢١ ألف مستفيد وتوزيع ٦٠ مليون جنيه سوداني.

^{٦٧} تم تسجيل الاتحاد النسائي السوداني كمنظمة اتحادية غير حكومية. أحد أهدافها الرئيسية هو تمكين المرأة. للاتحاد ٢٠ ألف فرع في جميع أنحاء البلاد، بما في ذلك القرى. ويصل إلى خمسة ملايين امرأة، معظمهن يعشن في المناطق الريفية. واحدة من أنشطة الاتحاد النسائي هو توفير القروض الصغيرة والتمويل الأصغر. ينظم الاتحاد أيضًا دورات تدريبية قصيرة لتمكين النساء المستفيدات من إنشاء وإدارة المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

غير المنظمة. يجب إيلاء عناية فائقة لدور الأطر المتكاملة للسياسات في تأمين الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، على سبيل المثال ملاحظة أن التحدي الذي يواجهه صانعي السياسات هو إيجاد التوازن الصحيح بين الحوافز الدافعة لإضفاء الطابع المنظم وبين المثبطات للسمة غير المنظمة. ترتبط الاستراتيجيات الناجحة للانتقال إلى الشكل المنظم بإطار الاقتصاد الكلي المواتي وبالأطر الاجتماعية والقانونية والسياسية المواتية، وتكون هذه الأطر متضمنة في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، وتتطلب حوار اجتماعي قوي. يمكن أن يساهم تفصيل نظم الضرائب والتمويل والضمان الاجتماعي حسب ما تتطلبه التحديات المحددة التي تواجهها الجهات الفاعلة في الاقتصاد غير المنظم في أن يجعل إضفاء السمة المنظمة خيارًا أكثر جاذبية ويكون له تأثير أكثر استدامة.

ومن ثم، يمكن أن تؤخذ خيارات السياسات التالية (والمقدمة هنا في شكل نتائج ومخرجات لسياسة التشغيل الوطنية) بعين الاعتبار من قبل السياسة الوطنية للتشغيل على المدى القصير والمتوسط لاكمال الاستثمارات وتدبير تنمية القطاع الخاص الجارية وتحسين أثرها على التشغيل:

الهدف ١ - تعزيز زيادة كثافة التشغيل للنمو الاقتصادي

(النتيجة ١-١): إعطاء الأولوية للتشغيل في مبادرات تطوير البنية التحتية قيد النظر سواء على المستوى الاتحادي أو مستوى الولايات.

(النتيجة ٢-١): يتم الدفع بسياسات تشجيع المشاريع التي تعزز الاستثمار في رأس المال البشري وزيادة فرص العمل على المستويين المركزي والمحلي.

ويشمل ذلك ما يلي:

(المخرج ١-٢-١): يتم إعداد استراتيجية وطنية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة مع وضع رؤية واستراتيجية وأهداف وإطار زمني واضحين بالتشاور مع القطاع الخاص (من خلال المنظمات الرئيسية لأصحاب العمل والأعمال)؛

(المخرج ٢-٢-١): يتم تقييم جدوى مؤسسة تعمل تحت مظلة مجلس الوزراء ولكن لها شبكة لامركزية موسعة على المستوى المحلي، تتعامل مع الاحتياجات والتحديات المحددة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة (بما في ذلك تبسيط عمليات التسجيل والترخيص، وإعداد ونشر دراسات السوق ذات الصلة، ونماذج للمجمع الواحد لخدمة المنشآت الصغيرة والمتوسطة على مستوى الولاية، الخ)؛

(المخرج ٣-٢-١): يتم توسيع إمكانية الوصول إلى تعليم ريادة الأعمال كجزء من التعلم المتواصل واتخاذ التدابير اللازمة لضمان تكافؤ الفرص للإناث في الحصول على التدريب والتعليم لريادة الأعمال؛

(المخرج ٤-٢-١): يتم تسهيل إنشاء المناطق الصناعية وإنشاء حاضنات لجميع أحجام المنشآت؛

(المخرج ٥-٢-١): يتم إصلاح منظمات ومؤسسات الاقتصاد الاجتماعي من خلال «سياسة

وطنية لتنمية التعاونيات» وقانون شامل لكيانات الاقتصاد الاجتماعي لجعلها أكثر استقلالية وشفافية، وتحسين هيكلها وتنويع تركيبة عضويتها؛ (المخرج ١-٢-٦): يتم استحداث التجديدات في مجال الخدمات المالية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، مثل ضمانات القروض الصغيرة.

الهدف ٢ - تقليل السمة غير المنظمة

(النتيجة ١-٢): يتم وضع التدابير الداعمة/التشجيعية لنقل العمال والشركات إلى الاقتصاد المنظم. ويمكن أن يشمل ذلك ما يلي:

(المخرج ١-٢-١): يتم تخفيض تكاليف الدخول للاقتصاد المنظم من خلال وجود مجمع واحد لخدمات التسجيل، وخفض إجراءات التسجيل، وزيادة فعالية وكفاءة المكاتب المعنية بعملية التسجيل وتوعية المسؤولين الحكوميين لتعديل مواقفهم تجاه المؤسسات غير المنظمة، المعروفة أيضًا باسم «كاشا»؛ (المخرج ٢-١-٢) يتم تحسين تدريب العمال ورواد الأعمال^{٦٨} في الاقتصاد غير المنظم وكذلك التلمذة الصناعية غير الرسمية والاعتراف بهم ضمن نظم التدريب من خلال الصلات مع آليات التعليم والتدريب التقني والمهني الرسمي؛ (المخرج ٢-١-٣) يتم إطلاق تدابير تجريبية محددة للمشروعات غير المنظمة التي لديها قيمة مضافة أعلى وقدرة أكبر على التوظيف (مثل تصنيع الأثاث والصناعات الجلدية والصناعات الحرفية).

(النتيجة ٢-٢): يتم تصميم بعض الخدمات مثل نظم التأمين الاجتماعي وخدمات تطوير الأعمال، خصيصًا لتلبية احتياجات المنشآت التي بصدد اكتساب الصفة الرسمية، و

(النتيجة ٢-٣): يتم رفع الوعي بين الفئات الضعيفة حول حقوقهم في العمل (انظر الفصل الخامس).

^{٦٨} على سبيل المثال النموذج المعتمد من قبل بعض الشركات العالمية في المنطقة الصناعية في شمال الخرطوم. انظر: خالد عبد العظيم، القطاع غير المنظم في السودان: الوضع الراهن وآفاق التحسينات، الورقة المواضيعية التي أعدت لمشروع منظمة العمل الدولية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "السودان: تقديم الدعم لوضع الإطار الوطني للتشغيل"، سبتمبر/أيلول ٢٠١٣.

الفصل الرابع – الموارد البشرية والقابلية للاستخدام وتنمية المهارات

٤-١ استعراض السياسات والتحديات الراهنة بشأن التعليم والتدريب

واحدة من النتائج الرئيسية لتحليل سوق العمل في الفصل الثاني تدور حول العلاقة بين مستوى التعليم/المهارات لدى الناس ونتائجهم في سوق العمل. تم إبراز أن ستة من أصل عشرة أشخاص من العاملين في القطاع الزراعي في عام ٢٠١١ من الأميين، في حين أن النسبة الإجمالية للعمال الأميين في جميع القطاعات تبلغ ٣٨ في المئة، وكان الحاصلين على التعليم الابتدائي / الأساسي فقط حوالي ٣٢ في المائة من جميع الأشخاص العاملين في الزراعة وأكثر من ٣٥ في المئة في مختلف القطاعات^{٦٩}. هذا يعني أن قاعدة المهارات في القطاع الزراعي محدودة للغاية ولن تكون قادرة بعد على دعم استراتيجيات الابتكار والتحول الاقتصادي القائم على الزراعة ما لم يتم ضخ قدرات إضافية.

التعليم في السودان يواجه تحديات كمية (عدد أقل من الأشخاص المتعلمين تعليمًا عاليًا بالمقارنة بمعظم البلدان المجاورة) ونوعية على حد سواء. على الرغم من التحسن في معدلات الالتحاق بالمدارس خلال السنوات الماضية، لا تزال مستويات التحصيل العلمي في المرحلتين الثانوية والجامعية منخفضة، وهناك ارتفاع نسبي في عدم المساواة في الالتحاق (تتسم بفجوات عميقة بين الحضر والريف وبين الجنسين) كما أن نوعية التعليم غير كافية لتزويد الطلاب بالمهارات المطلوبة لتلبية متطلبات سوق العمل. تدابير جودة التعليم شحيحة في السودان، ولكن البيانات المتاحة مثيرة للقلق. يتبين من خلال البحث في بيانات مسح القوى العاملة في السودان، أن التعليم الرسمي لا يزال على ما يبدو أهم عامل لمعرفة كنه جودة العمالة. لا توجد إحصاءات مفصلة يمكن أن تساعد في تقييم أثر التعليم والتدريب التقني والمهني على فرص العثور على وظيفة، وهو ما يمكن أن يفسر جزئيًا انخفاض وتراجع الحصول على شهادات التدريب المهني أو التعليم التقني (تقدر بأقل من ٢ في المئة من القوى العاملة من قبل وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل في عام ٢٠١٣). هذا الاستنتاج يدعم الاعتراف بالمساهمة المحدودة للتدريب التقني والمهني الرسمي في تنمية المهارات.

يقدم تقرير حالة التعليم في السودان (٢٠١١) تشخيص مفصل لقطاع التعليم والقاعدة المعرفية لتحديد الإجراءات ذات الأولوية لتلبية الالتزام بالتعليم الأساسي المجاني والإلزامي للجميع، وعلى النحو المنصوص عليه في الدستور الوطني المؤقت.

يعد تسرب الطلاب مصدر قلق خطير. قد يشير ارتفاع معدل التسرب إلى أن الطلاب لا يتعلمون بما فيه الكفاية، أي أن جودة التعليم ببساطة منخفضة للغاية بما لا يبرر الوقت الذي يمضيه الطلاب في المدارس أو التكلفة المباشرة من حيث مساهمات الآباء. هناك حاجة إلى مزيد من البحث لفهم أسباب وعوامل خطر التسرب في السودان بحيث يمكن وضع التدابير المناسبة لتحسين الإبقاء على الطلاب في الدراسة.

٦٩ مسح القوى العاملة في السودان ٢٠١١.

وقد نتج عن انخفاض مستويات الإنفاق العام على التعليم تدهور الأوضاع المادية للمدارس والمرافق والانتشار الجغرافي المحدود. وقد زادت حصة التعليم من إجمالي الإنفاق العام منذ عام ٢٠٠٠ بنحو ٤ نقاط مئوية لتصل إلى ١٢ في المئة، كما زادت بأكثر من الضعف كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى ٢,٧ في المئة. ومع ذلك، لا يزال السودان ينفق أقل من البلدان ذات الدخل المماثل والنسبة المماثلة من السكان في عمر الدراسة. الإنفاق المتكرر يمثل ٩١ في المائة من إجمالي الإنفاق، بينما يمثل الإنفاق على التنمية ٩ في المائة فقط^{٧٠}. ومع زيادة التضخم، يثير هذا الأمر المخاوف بالنسبة لضمان رواتب المعلمين. وقد زاد الإنفاق على التعليم على مستوى الولايات منذ اتفاق السلام الشامل عام ٢٠٠٥ وفي ظل جهود إرساء اللامركزية حيث أصبح ٨٣ في المئة من الإنفاق على التعليم العام يتم على مستوى الولايات في عام ٢٠٠٩. وقد تراجع تدريب المعلمين، وأدى ذلك إلى التدهور في جودة المعلمين، حيث تشير التقديرات إلى أن ٥٠ في المئة من معلمي المدارس الابتدائية غير مؤهلين. وفي حين أن نسبة الطلاب للمعلمين في مرحلة رياض الأطفال والمدارس الأساسية تبلغ حوالي ٣٣، هناك تباين واسع جداً بين الولايات. نسبة الطلاب للمعلمين في ولايات دارفور مرتفعة حيث تبلغ ٦٥,٧ في غرب دارفور، أي ما يقرب من ضعف المعدل الوطني. الاكتظاظ في الفصول الدراسية والمعلمين غير المدربين ينتج عنه ضعف مستوى التعليم. تغطي المدفوعات المالية من جيوب الأسر حصة كبيرة من تكاليف تشغيل المدارس، وخاصة بالنسبة للتعليم الأساسي، مما يعني أن التعليم الأساسي ليس دائماً مجانيًا في الواقع الفعلي. علاوة على ذلك، يمثل التعليم حصة أكبر من استهلاك الأسر الريفية الفقيرة مقارنة بالأسر الريفية غير الفقيرة، وهو ما ينعكس على المساواة في الحصول على التعليم. مازالت فرص التعليم للفئات الضعيفة والبدو والأشخاص النازحين داخليًا تمثل تحديًا كبيرًا.

تحدد الاستراتيجية المرحلية لتخفيف حدة الفقر إعداد خطة استراتيجية لقطاع التعليم و١٧ خطة استراتيجية على مستوى الولايات على سبيل الأولوية لتطوير الإجراءات والأهداف الملموسة. وقد تم إجراء تقييم لاستراتيجية حكومة السودان المرحلية للتعليم الأساسي في مايو ٢٠١٢. أيد تقرير التقييم الطلب المقدم من قبل حكومة السودان إلى «الشراكة العالمية للتعليم» للحصول على المساعدة المالية لمدة ثلاث سنوات. توفر الاستراتيجية الإطار الذي ستسعى من خلاله وزارة التربية والتعليم والشركاء في مجال التعليم في السودان جاهدين لتحقيق الهدف الاستراتيجي العام لتحقيق «تقدم ملموس وقابل للقياس نحو... حصول الجميع على التعليم الأساسي الجيد، وتوسيع جودة التعليم الثانوي والمهني والتعليم غير النظامي بدعم من نظام تعليمي معزز». وقد برزت في إطار هذا الهدف الأسمى ثلاثة أركان حيوية للغاية بالنسبة لقطاع التعليم الأساسي الفرعي خلال فترة الاستراتيجية المرحلية للتعليم الأساسي، وهي (١) الحصول على التعليم (٢) الجودة (٣) تعزيز النظام.

توصي الاستراتيجية بستة مجالات لتعزيز النظام خلال فترة الاستراتيجية المرحلية للتعليم الأساسي: (١) تطوير استراتيجية وطنية لتعليم الطفولة المبكرة، (٢) تقديم المساعدة التقنية لبناء قدرات المركز القومي للمناهج والبحث التربوي وهي الهيئة الوطنية المسؤولة عن تطوير المناهج الدراسية، (٣) تطوير نظام لتقييم المعلم، (٤) تعزيز إدارة المدارس من خلال تنمية قدرات المجالس المدرسية، (٥) تطوير نظام لإدارة المعلم،

٧٠ تقرير حالة التعليم في السودان.

و(٦) إدارة الأنظمة مع التركيز بشكل خاص على نظام إدارة التعليم والمعلومات وكذلك تنمية قدرات وزارة التعليم العام لتخطيط وإدارة ورصد الأداء بناءً على مجموعة من الأهداف. ومع ذلك، هناك عدد من التحديات التي تم تناولها بالفعل في الاستراتيجية الحالية، ولكنها ستحتاج إلى المزيد من البحث والتحليل سواء بالنسبة لخطط التنفيذ على المستوى الاتحادي أو على مستوى الولايات وقبل البدء في الخطة الاستراتيجية الخمسية لقطاع التعليم. وهي تتضمن: تراجع الإيرادات في ظل بيئة مقيدة بالفعل بالنسبة للموارد؛ التفاوت الاجتماعي مع التركيز بشكل خاص على التفاوت بين الجنسين والأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة؛ إعداد الميزانيات وخاصة من المستوى الاتحادي إلى مستوى الولايات؛ تأمين حاجيات المجتمعات المهمشة والبدو الرحل؛ تدريب المعلمين وتوزيعهم وإدارتهم أثناء الخدمة؛ الوصول الغير منصف والمتنوع للتعليم داخل الولايات وفيما بينها؛ معدلات الإنجاز المنخفضة؛ وانخفاض مستويات التحصيل العلمي.

المقايضة الهامة التي تواجه واضعي السياسات تتعلق بخيار التركيز على التعليم ما قبل الابتدائي والتعليم الأساسي على حساب التعليم الثانوي والعالي والتقني والمهني. الأساس المنطقي لهذا القرار مفصل في الاستراتيجية المرحلية للتعليم الأساسي حيث يتم تقديم حجة قوية لصالح مرحلة رياض الأطفال والتعليم الأساسي، ولكن سيحتاج التأثير الحقيقي على القطاعات الفرعية الأخرى من التعليم، بما في ذلك المقايضات المالية المحددة، إلى تفصيل في الخطة الكاملة لاستراتيجية قطاع التعليم.

اعتمدت حكومة السودان رسميًا في ١٨ نوفمبر/ تشرين الثاني عام ٢٠١٣، وبالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين، السياسة الجديدة للتعليم والتدريب التقني والمهني^{٧١} (٢٠١٣-٢٠١٧)، والتي توحد العديد من القوانين والقرارات والممارسات التي تغطي جوانب منفصلة من التعليم والتدريب التقني والمهني. وينصب التركيز على المهارات اللازمة لدعم كل من التنوع الاقتصادي والقدرة التنافسية الدولية. يتجه السودان تدريجيًا ليصبح أكثر تكاملًا سواء على المستوى الإقليمي أو العالمي. وللسودان اتفاقات ثنائية مع البلدان المجاورة، مثل جنوب السودان ومصر، بل هو عضو في الكوميسا، كما يطمح للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. كل ذلك يؤثر على التصدير والاستيراد وميزان المدفوعات، والأهم من ذلك، تنقل اليد العاملة. من المهم أيضًا أن يتم توفير المهارات المناسبة للعاملين في المناطق النائية أو الاقتصاد غير المنظم للعمل في المشاريع الصغيرة أو لحاسبهم الخاص. هذه المسائل تقع في صميم خطة التدريب والتعليم التقني والمهني في البلاد. وبشكل أكثر تحديدًا، تتضمن خطة التعليم والتدريب التقني والمهني إطارًا لتسهيل هذه التحولات الهيكلية، وضمان استجابة نظام التدريب والتعليم التقني والمهني للمتطلبات المتغيرة للمهارات في الاقتصاد، وضمان آلية أكثر استدامة لدعم تنمية المهارات في الاقتصاد غير المنظم. تعمل العديد من المؤسسات حاليًا في إطار التدريب والتعليم التقني والمهني مثل المدارس والكليات الثانوية الفنية ومعاهد الحرفيين، ومراكز التدريب المهني،

^{٧١} تعرف سياسة التدريب والتعليم التقني والمهني بأنها معنية باكتساب المعرفة والمهارات اللازمة لعالم العمل. يتم جمع التعليم التقني والتدريب المهني معًا، ويستخدم مصطلح «التدريب» في كثير من الأحيان للإشارة إلى كل من «التدريب المهني» و«التعليم التقني». يتم قياس قيمة التدريب من خلال نوعية الكفاءات التي ينتجها بغض النظر عن نوع المؤسسة التي يتم فيها. وتتعترف هذه السياسة أيضًا باكتساب المهارات خارج نُظُم التدريب الرسمية.

ومقدمي التدريب التقني والمهني من القطاع الخاص والقطاع غير الهادف للربح، الخ^{٧٢}. لا يزال التعليم التقني في السودان يستهدف في المقام الأول الشباب الذين أتموا التعليم الأساسي الرسمي بنجاح^{٧٣}. في عام ٢٠١٣، لم يكن هناك سوى ٩٨ مدرسة فنية ثانوية و٢١ كلية فنية على مستوى التعليم العالي في السودان، وذلك في مقابل ٣١٢٨ مدرسة ثانوية أكاديمية/ عامة. وقد تناقصت حصة المدارس الفنية خلال السنوات العشرين الماضية، مما يشير إلى التركيز المفرط على التعليم الأكاديمي على حساب التعليم والتدريب التقني والمهني. ومن بين الطلاب الذين يكملون السنوات الثلاث، يجتاز حوالي ٥٠ في المئة فقط الاختبار النهائي ويتخرجون. الطلاب الذين يقررون عدم إعادة السنة النهائية يحاولون دخول سوق العمل دون تأهيل. توفر شبكة من ١٢ مركز للتدريب المهني (٩ منها في الخرطوم) غالبية فرص التدريب المهني في القطاع العام^{٧٤}، وتعمل تحت إشراف المجلس الأعلى للتدريب المهني والتلمذة الصناعية. توفر مراكز التدريب المهني الخدمات التالية:

٧٢ لرسم خرائط تفصيلية لنظام التدريب والتعليم التقني والمهني في السودان، يرجى الرجوع إلى إبراهيم خالد إبراهيم، عبد المنعم حسين محمود، ماركوس بول، هيام عبد الرحيم، تنمية المهارات في السودان: الواقع المنظم وغير المنظم، الورقة المواضيعية المعدة لمشروع منظمة العمل الدولية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي " السودان: تقديم الدعم لوضع الإطار الوطني للتشغيل "، سبتمبر/أيلول ٢٠١٣.

٧٣ أكثر المؤسسات ذات الصلة هي المدارس الفنية التي تخضع لإشراف وزارات التعليم بالولايات (برامج مدتها ٣ سنوات عقب ٨ سنوات من التعليم الابتدائي)، والكليات الفنية (لخريجي المدارس الفنية أو الثانوية) التي يشرف عليها المجلس الوطني للتعليم التقني والتكنولوجي. وزارة التربية والتعليم الاتحادية هي المسؤولة عن المناهج والمعلمين والتدريب والامتحانات النهائية ومنح الشهادات، في حين أن وزارة التعليم بالولاية هي المسؤولة عن الأمور الإدارية والمالية. هناك أربعة أنواع من المدارس الثانوية الفنية: الصناعية (ولديها العديد من التخصصات بما في ذلك الالكترونيات والكهرباء، والنجارة، والسيارات، والسباكة وغيرها) والزراعية (تربية الحيوانات والبستنة وعلم النبات)، والتجارية (المحاسبة)، والخدمات / الاقتصاد المنزلي / السياحة.

تقع المعاهد الحرفية أيضًا تحت سلطة وزارات التعليم بالولايات، وبالتالي تعتبر تعليمًا فنيًا، وغن كانت البرامج مدتها عامين فقط. وقد تم تصميمها في الأصل لتلبية توافر الموارد المحلية (الجلود، والخشب، وأشجار النخيل الخ)، ولكن توسعت أنشطتها في المهن الأخرى على مر السنين.

٧٤ تنتمي خمسة مراكز للتدريب المهني إلى الوزارة الاتحادية للعمل، وأربعة من مراكز التدريب المهني إلى ولاية الخرطوم، وثلاثة مراكز أخرى للتدريب المهني لولايات كسلا، وكردفان الشمالية، والنيل الأبيض. ومع ذلك، قامت بعض الولايات في ظل الفيدرالية بتحويل مراكز التدريب المهني الموجودة إلى كليات فنية (في الجزيرة والبحر الأحمر وجنوب دارفور).

برامج التلمذة الصناعية^{٧٥}؛ دورات قصيرة^{٧٦}؛ دورات تطوير المهارات^{٧٧}؛ وأنشطة الاختبارات المهنية^{٧٨}. المجلس الأعلى للتدريب المهني والتلمذة الصناعية مكلف بموجب قانون التدريب المهني والتلمذة الصناعية (٢٠٠١) بإجراء الاختبارات المهنية. ويتم منح المؤهلات في السودان على أساس التحصيل العلمي (انظر الشكل ٤-١ أدناه).

الشكل ٤-١: نظام التأهيل في السودان

المؤهل	التحصيل العلمي
المهندسين	خريجي الجامعة بدرجة البكالوريوس
الفنيين	خريجي الكليات الفنية، بدرجة دبلوم
العمال المهرة	الحاصلين على دبلوم التدريب المهني

المصدر: المجلس الأعلى للتدريب المهني والتلمذة الصناعية

وقد تم تحديد التحديات الرئيسية لنظام التعليم والتدريب التقني والمهني كالتالي: (١) برنامج التقشف الجاري، والذي لن يسمح إلا بصعوبة في زيادة المستوى الحالي من التمويل أو حتى الحفاظ عليه، و(٢) تفضيل التعليم العالي على الرغم من أن نتائج العمل غير واضحة لجميع الفئات من شباب الخريجين على حد سواء بسبب عدم وجود آليات للتغذية المرتدة بالنسبة لمتطلبات سوق العمل. وفيما يتعلق بالتمويل، يهدد اعتماد

^{٧٥} هذا برنامج ما قبل التوظيف في ١٣ مهنة موجه إلى الشباب الذين أكملوا بنجاح التعليم الأساسي (ثمان سنوات من التعليم المدرسي). يستمر البرنامج لمدة ثلاث سنوات، ويتم قضاء العاملين الأولين في المركز في التدريب على المهارات العملية والتدريب في الفصول الدراسية. يتم قضاء العام الثالث في الصناعة (التدريب في المصانع) لتعزيز المهارات المكتسبة، مع قضاء يوم واحد في الأسبوع في المركز. الفترة المنصوص عليها للتدريب في المصانع تتيح فرصة تقديم العمال المحتملين لأصحاب العمل لإمكانية توفير فرص عمل لهم. في هذا الصدد، هناك تنسيق جيد بين مراكز التدريب المهني واتحاد الحرفيين. ونتيجة لذلك، فإن عددًا لا بأس به من المتدربين يقضون فترة التدريب في المصانع ومدتها سنة في ورش عمل الحرفيين. يتخرج المتدربين بعد اجتياز امتحان قومي موحد. الطلب على هذا التدريب يتجاوز الأماكن المتاحة إلى حد كبير.

^{٧٦} هذه أيضًا دورات ما قبل التوظيف موجهة إلى المتسربين من المدارس والشباب خارج المدارس، ومدتها عادة ثلاثة أشهر. تم تصميم دورات قصيرة لدفع المتدربين إلى العمل لحسابهم الخاص، وذلك من خلال اعتماد نهج وضعته منظمة العمل الدولية والمعروف باسم "وحدات للمهارات القابلة للتوظيف"، أو عن طريق استحداث دورات قصيرة حديثًا بالتعاون مع جايبكا (وكالة اليابان للتعاون الدولي).

^{٧٧} هذه دورات مدتها من ٣ إلى ٥ أشهر أو أقل اعتمادًا على حجم الفجوة التدريبية الواجب سدها. وهذه الدورات موجهة للعاملين المستخدمين بالفعل في القطاع العام والخاص. أهداف الدورات هي تمكين العمال من التعامل مع التقدم التكنولوجي، ورفع إنتاجيتهم، وتحسين منتجاتهم و/أو جودة الخدمة، وترشيد استخدامهم للمواد الخام، وتقليل المخاطر المهنية.

^{٧٨} يتم إجراء أنشطة اختبارات المهنة من قبل جميع مراكز التدريب المهني تقريبا والتي تديرها وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل. الهدف هو التصديق على مهارات العاملين المكتسبة من خلال الوسائل التقليدية أو غير الرسمية للتدريب المهني في محاولة لتنظيم سوق العمل. يمكن أن يخضع جميع العمال للاختبارات المهنية بغض النظر عما إذا كانوا قد حضروا دورة تدريبية في المركز أو اكتسبوا المهارات بشكل غير رسمي في ورش العمل، على سبيل المثال عن طريق التلمذة الصناعية غير الرسمية. البيانات الخاصة بالاختبارات المهنية التي تم أخذها غير متاحة على المستوى المركزي.

جميع مراكز التدريب المهني العامة على المالية العامة الغير كافية (حتى بالنسبة للتكاليف الدورية) جودة التدريب المقدم، مما يسهم في حلقة مفرغة من المؤهلات القاصرة أو غير المعترف بها في سوق العمل. بالإضافة إلى هذه التحديات، تجدر الإشارة إلى أنه لا يبدو أن عملية اللامركزية قد نجحت بشكل كبير بالنسبة للتعليم الفني أو التدريب المهني كما يتضح من التوزيع غير المتوازن للأصول والمرافق. وعلاوة على ذلك، فقد فشل مقدمي التعليم والتدريب التقني والمهني في إبرام شراكات مستدامة وفعالة مع منظمات أصحاب العمل بغية تعزيز التشبيك مع سوق العمل وتسهيل انتقال خريجها للعمل.

المربع ٤-١: الفئات المستهدفة من التعليم والتدريب التقني والمهني التي حددتها سياسة التعليم والتدريب التقني والمهني

- المجموعة الأولى: التدريب ما قبل التوظيف
- الشبان والشابات الذين أكملوا الدورة الأولى أو الثانية من التعليم النظامي ويستعدون للعمل لأول مرة
- المجموعة الثانية: التدريب أثناء العمل وإعادة التدريب
- الرجال والنساء العاملين في القطاعات غير المنظمة أو المنظمة (القطاعات العام والخاص) الذين يريدون تحديث، أو تطوير أو تغيير مهنتهم
 - الرجال والنساء الذين فقدوا العمل بسبب تغيرات جذرية في مجال التكنولوجيا أو إغلاق المنشآت الاقتصادية
- المجموعة الثالثة: البعد الاجتماعي
- الرجال والنساء ذوي الاحتياجات الخاصة
 - الأشخاص المحرومون في سوق العمل نظرًا لموقعهم الجغرافي (على سبيل المثال، الأشخاص في المناطق الريفية أو البدوية)
 - الأشخاص الذين شردوا والعاطلون عن العمل (على سبيل المثال، الأشخاص من المناطق المتضررة من النزاع والجنود المسرحين)
 - العمال الأكبر سنًا الذين في وضع غير موات بسبب فترات البطالة الطويلة
 - المتسربون من المدارس

وقد تم تصميم نظام التعليم والتدريب التقني والمهني العام الحالي بشكل أساسي لتلبية احتياجات القادمين من خلال نظام التعليم الرسمي. على هذا النحو، هناك حواجز كبيرة للنفوذ إلى هذا النظام بالنسبة للعاملين في الاقتصاد غير المنظم. هذا يثير مسألة ما إذا كان هناك خيار آخر للراغبين في اكتساب المهارات والذين لا يستطيعون الوصول إلى نظام التعليم والتدريب التقني والمهني. واحدة من الخيارات لاكتساب المهارات هي من خلال نظام التلمذة الصناعية غير الرسمية، وهو النظام الذي يكتسب الشباب المتدرب المهارات اللازمة لحرفة أو صناعة ما في المنشآت الصغيرة أو الصغرى عن طريق التعلم والعمل جنبًا إلى جنب مع

أحد أصحاب المهنة من ذوي الخبرة. يحتاج نظام التلمذة الصناعية غير الرسمية إلى التحسين من حيث جودة المهارات، وكذلك من حيث ظروف العمل والتدريب اللائقين. وتكون تكلفة التلمذة الصناعية غير الرسمية فعالة إذا تم دمجها بعملية الإنتاج، ولكن لا بد من تطويرها للحصول على أكبر قدر من المكاسب الممكنة من حيث تعزيز المهارات وتحقيق قدر أكبر من إمكاناتها. إضافة الطابع الرسمي على نظام التلمذة الصناعية غير الرسمية ليس في حد ذاته الهدف، ولا هو شرط للتحسين، ولكن بناء الروابط أو تعزيزها مع نظام التدريب التقني والمهني الرسمي قد يمثل سبيل لإجراء التحسينات. دعم تطوير المهارات في الاقتصاد غير المنظم قد يؤدي إلى عدد من الفوائد المباشرة وغير المباشرة لمجموعات مختلفة. تشمل الفوائد المسلم بها للفرد زيادة الدخل والأمان فضلاً عن الحصول على المزيد من التعلم، بل وإمكانية العمل في القطاع المنظم. أما بالنسبة للشركات، فيمكن أن يؤدي أيضاً إلى تحسين الربحية والاستفادة من التكنولوجيا وربما ارتفاع العائدات/حجم المبيعات، وكذلك الأرباح. وبالمثل، تأتي الفوائد الأخرى عن طريق التحسينات في رأس المال الاجتماعي في المجتمعات المحلية. للاعتراف الرسمي بالمهارات غير الرسمية ينبغي على السلطات المعنية بالتدريب المهني أن تسهل على خريجي التلمذة الصناعية غير الرسمية المشاركة في الاختبارات المهنية الرسمية ونظام إصدار الشهادات. يمكن توسيع نطاق الاعتراف عن طريق تقديم وثائق أو شهادات معتمدة من قبل جمعيات الأعمال. وينبغي أن تهدف السياسة المطبقة في نهاية المطاف إلى تعزيز إدراج التلمذة الصناعية غير الرسمية في نظام التدريب الوطني وإضفاء الطابع المؤسسي على الاعتراف بالمهارات المكتسبة في التلمذة الصناعية غير الرسمية.

فيما يتعلق بالتعليم العالي، فقد شكل المجلس القومي للتعليم العالي التابع لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وهو الجهة المسؤولة عن وضع السياسات وتنظيم نظام التعليم العالي، شكل لجنة لضمان الجودة. وقد عزز المجلس إنشاء وحدات الرصد والتقييم الداخلي للجودة في بعض الجامعات، وكذلك برنامج تجريبي لتطبيق المعايير التي وضعها المجلس قبل تعميمها. من التحديات الأخرى التي تواجه التعليم العالي ضرورة وجود سياسة محددة تجاه تطور التعليم التقني الذي يعترف بأهمية المعرفة والمهارات التقنية لتحقيق النمو والتنوع، حتى يكون التعليم التقني خياراً جذاباً للطلاب. علاوة على ذلك، تعاني الجامعات العامة من ضعف التمويل من قبل الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، وتعتمد الجامعات بشكل متزايد على تقاسم التكاليف مع الطلاب لتوفير الموارد الإضافية. وفي حين أن برامج تقاسم التكاليف تأخذ في الاعتبار دخل الأسرة، هناك خطر يتمثل في إمكانية استبعاد الفقراء من التعليم العالي بسبب التكاليف.

٢-٤ تحديد وتقييم خيارات السياسات لئتم تضمينها في السياسة الوطنية للتشغيل

توفر الاستراتيجية الوطنية ربع القرنية (٢٠٠٧-٢٠٣١)، وسياسة التعليم والتدريب التقني والمهني التي اعتمدت حديثاً (٢٠١٧-٢٠٣١)، والإصلاحات الملحة المتوخاة في الخطة الاستراتيجية لقطاع التعليم المتضمنة في وثيقة الاستراتيجية المرورية لتخفيف حدة الفقر، توفر إطاراً لتحسين كمية ونوعية مخرجات التعليم وكذلك تعزيز تنفيذ واستجابة نظام التعليم والتدريب التقني والمهني. تتوخى مؤشرات الأداء للنظام التعليمي (كما جاء في وثيقة الاستراتيجية المرورية لتخفيف حدة الفقر) وفي استراتيجية التعليم والتدريب التقني والمهني

من بين أمور أخرى الآتي: ١) سد الفجوة بين الولايات في الالتحاق بالمدارس وبالتالي رفع معدل الالتحاق بالمدارس وزيادة نسبة الانجاز في المدارس الابتدائية من ٥٧ في المئة في عام ٢٠٠٩ الى ٧٠ في المئة في عام ٢٠١١، مع تحقيق المزيد من التحسينات في السنوات اللاحقة؛ ٢) سد الفجوة في الالتحاق بالتعليم بين البنين والبنات والتي لا تزال قائمة في بعض الولايات من أجل القضاء على الفوارق بين الجنسين في الحصول على التعليم الأساسي وتحقيق المساواة بين الجنسين؛ ٣) تحسين معدل محو الأمية بين الفئة العمرية ١٥ إلى ٢٤ سنة من خلال برامج تستهدف المتسربين من المدارس وخاصة الذين بين ٩ و١٤ سنة من العمر؛ ٤) زيادة تقديم التعليم والتدريب التقني والمهني لتمثل حوالي ٦٠ في المئة من التعليم المقدم في السودان. ولذلك ينبغي أن يكون تنمية رأس المال البشري أيضًا في صميم السياسة الوطنية للتشغيل. واحدة من الأخطاء الشائعة الواجب تجنبها في السياسة الوطنية للتشغيل هو تركيز إجراءاتها الاستراتيجية بشكل أساسي على خيارات السياسات الوقائية - على سبيل المثال إصلاح جميع مستويات نظام التعليم، والتي ستفيد معظمها الجيل القادم من الشباب السوداني - مع إيلاء القليل من الاهتمام لخيارات السياسات العلاجية - على سبيل المثال معالجة العجز الحالي في المهارات والذي يؤثر على كثير من الشباب والبالغين من ذوي التحصيل العلمي المنخفض الذين يحاولون الدخول والبقاء في سوق العمل. بالإضافة إلى ذلك، يدل ارتفاع نسبة الشباب الحاصلين على التعليم الثانوي العام والعاطلين عن العمل على حقيقة أن المستويات الأعلى من التعليم ليست في حد ذاتها كافية لكسب موطئ قدم في سوق العمل. عدم اتخاذ الإجراءات التصحيحية، ريثما تتكشف إصلاحات نظام التعليم، من شأنه أن يؤدي إلى تفاقم الوضع. الأسباب والآثار المترتبة على أوجه القصور الحالية في التعليم ونظام التدريب يدعو لاتخاذ مزيج أكثر توازنًا من خيارات السياسات الوقائية والعلاجية التي تمس العوامل المحفزة لإصلاح التعليم المهني وإنشاء نظام لتدريب الكبار. من الضروري للغاية، وبغية تصحيح عيوب سوق العمل والاستبعاد الاجتماعي التي ترتبط بشكل كبير بضعف مستوى المهارات، تعزيز تطوير المهارات وإعادة التدريب للكبار والاعتراف بأوجه تقديم المهارات القائمة، ولا سيما التلمذة الصناعية غير الرسمية. وهذا من شأنه أن يتيح لكل من الشركات والمؤسسات التدريبية بتدريب الأشخاص على المهن التي توفر فرص العمل المستدامة.

تعتبر خيارات السياسات التالية معقولة من حيث التكلفة وقابلة للتنفيذ على المدى القصير والمتوسط لزيادة أهمية التعليم والتدريب وتسهيل إدماج الشباب والكبار من ذوي التحصيل العلمي المنخفض في سوق العمل:

الهدف ٣ - إصلاح نظام التعليم والتدريب التقني والمهني كما سبق النص عليه في السياسة.

يجب أن يركز جدول الأعمال قصير المدى للتدريب والتعليم التقني والمهني على التدعيم (من خلال القرار السياسي والصرامة الإدارية التي من شأنها حماية أصول مراكز التدريب المهني والمدارس الفنية والكليات عن طريق تجنب الاستحواذ عليها من قبل مؤسسات التعليم العالي أو الجهات الحكومية الأخرى)، وعلى التوزيع الأكثر عدالة لتقديم خدمات التدريب والتعليم التقني والمهني بين الولايات، وتحسين التنسيق من خلال إنشاء لجنة التنسيق الثلاثية للتدريب والتعليم التقني والمهني برئاسة وزير تنمية الموارد البشرية والعمل وبمشاركة المجلس الأعلى للتدريب المهني والتلمذة الصناعية والمجلس القومي للتعليم التقني والتقاني. وينبغي ترك الإصلاحات النظامية إلى مرحلة لاحقة، عندما يكون النظام التعليمي في البلاد أفضل استعدادًا

وتكون الإصلاحات الكبرى في متناول اليد. وعلاوة على ذلك، من الأفضل في الوقت الراهن التركيز على عدد قليل من مراكز التدريب المهني والكليات الشغالة والمجهزة تجهيزاً جيداً بدلاً من عدد وافر من المؤسسات دون المتوسط.

ويمكن تنفيذ هذا الإصلاح من خلال:

(النتيجة ٣-١): يتم محاذاة نتائج التعليم (بما في ذلك التعليم والتدريب التقني والمهني) مع احتياجات سوق العمل. ويمكن أن يشمل ذلك ما يلي:

(المخرج ٣-١-١): تأسيس الشراكات بين القطاعين العام والخاص لتطوير المعايير المهنية؛

(المخرج ٣-١-٢): مراجعة وتحديث نظام الاختبارات المهنية بالشراكة مع جمعيات الأعمال؛

(المخرج ٣-١-٣): تعميم تعليم ريادة الأعمال في كافة مستويات النظام التعليمي؛

(المخرج ٣-١-٤): تضمين التدريب الصناعي في برامج التعليم والتدريب التقني والمهني.

(المخرج ٣-١-٥): يتم تشجيع توفير التعليم والتدريب التقني والمهني وتنظيمه بشكل صحيح.

(النتيجة ٣-٢): يتم توسيع نطاق التعليم والتدريب التقني والمهني لتلبية احتياجات معظم القطاعات الاقتصادية في البلاد.

(النتيجة ٣-٣): يتم مراجعة استراتيجيات التمويل للتعليم والتدريب التقني والمهني.

الهدف ٤ - زيادة توافر التدريب المتواصل للقوى العاملة القائمة (أثناء الخدمة)، وللباحثين عن عمل، والمتسربين من المدارس، وتاركو المدرسة المبكرين.

(النتيجة ٤-١): زيادة القدرات الإدارية لمقدمي التدريب من القطاعين العام والخاص لزيادة مرونة عروض التدريب الخاصة بهم.

(النتيجة ٤-٢): زيادة القدرات الفنية لمقدمي التدريب ومدربيهم من القطاعين العام والخاص لتحديد الاحتياجات من المهارات في سوق العمل وتوفير الدورات الموجهة لتطوير المهارات وإعادة التدريب.

الهدف ٥ - تعزيز العلاقة بين المدارس والعمل

(النتيجة ٥-١): يتم توفير المعلومات المهنية والتعليم والتوجيه للشباب في الوقت المناسب.

(النتيجة ٥-٢): يتم تضمين تعليم ريادة الأعمال في المناهج الدراسية.

(النتيجة ٥-٣): يتم توفير فرص الخبرة العملية بما في ذلك برامج الظل الوظيفي/زيارات مواقع العمل والتدريب الداخلي كجزء من التعليم الثانوي والجامعي لتسهيل الانتقال من المدرسة إلى العمل.

الفصل الخامس - سياسات ومؤسسات سوق العمل

١-٥ استعراض البيئة الراهنة للسياسات والتحديات

غالبًا ما تركز سياسات التشغيل الوطنية على تعزيز سياسة نشطة للتشغيل من خلال إنشاء نظام فعال لخدمات التوظيف، وتطوير برامج لتعزيز التشغيل، والحد من العمالة غير المنظمة، ودعم حماية العمالة، وتحسين ظروف العمل، ودعم الحوار الاجتماعي.

وقد وجد الاستعراض الذي أُجري في عام ٢٠١١^{٧٩} أن خدمات التوظيف العامة في السودان تواجه تحديات حرجة في قدرتها على دعم وتعزيز سياسة نشطة للعمالة. كانت أوجه عدم الكفاءة نتيجة لأوجه القصور الهيكلية والوظيفية على حد سواء. وأشار الاستعراض إلى أن عدم فهم أهمية خدمات التوظيف العامة^{٨٠} كان العامل الرئيسي وراء ضعف أدائها، وقلة الموارد المالية، وعدم القدرة على القيام بدور الوساطة الأساسية في سوق العمل. وقد تم تحديد على وجه الخصوص، العوائق الرئيسية التالية: (١) ضعف التشبيك والاتصال بين المستوى الاتحادي ومستوى الولايات، إلى جانب عدم وضوح النصوص التي تحدد المهام والأدوار والمسؤوليات لكل مستوى؛ (٢) توفير مجموعة محدودة من خدمات التوظيف، تقتصر في معظمها على تسجيل الباحثين عن عمل؛ (٣) التداخل والخلط بين مهام مفتشي العمل وموظفي مكاتب التوظيف؛ (٤) عدم وجود الأدوات الأساسية (السجلات، والاستثمارات، والخطابات، والإجراءات والبروتوكولات، الخ)، والموارد البشرية المدربة، والبنية التحتية (البريد الإلكتروني، وأجهزة الكمبيوتر، والغرف، الخ) لتوفير الخدمات الأساسية^{٨١}، بما في ذلك التوصيف، وتقديم المشورة والتوجيه الوظيفي، والإحالة، ومعلومات سوق العمل، وما إلى ذلك؛ (٥) عدم القدرة على خلق شراكات استراتيجية مع مراكز التدريب المهني والمنظمات غير الحكومية وغيرهم من الشركاء النشطين حاليًا في توفير قدر من الخدمات، بما في ذلك وكالات التوظيف الخاصة.

٧٩ مكتب العمل الدولي، إعادة تنظيم خدمات التوظيف العامة في شمال السودان، الاستعراض الذي أُجري في سياق البرنامج المشترك للأمم المتحدة بتمويل صندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية حول "خلق الفرص لتوظيف الشباب في السودان"، ٢٠١١.

٨٠ لا يزال يمثل قانون العمل لعام ١٩٩٧ في السودان الأساس القانوني لخدمات التوظيف العامة.

٨١ بعض هذه الخدمات الأساسية غير متوفرة في السودان. على سبيل المثال، لا يتم تقديم التوجيه للباحثين عن عمل عند التسجيل. كما لا تقوم مكاتب التوظيف بالمطابقة بين الباحثين عن العمل والوظائف. ويتم تشجيع الباحثين على متابعة الإعلانات عن الوظائف الشاغرة المنشورة على لوحات الإعلانات في مكاتب العمل ومن ثم الاتصال بأصحاب العمل مباشرة، كما لا توجد خدمات للراغبين في العمل لحسابهم الخاص كمسار وظيفي.

المربع ٥-١: ملاحظات بشأن وكالات التوظيف الخاصة في السودان

من خلال المقابلات التي تم إجرائها مع وكالات التوظيف الخاصة، قدرت منظمة العمل الدولية وجود نحو ٣٠٠ مشغل في السودان، ١٠ في المئة منهم فقط مسجلين ومرخصين كشركات، في حين أن غالبية المشغلين هم من الأفراد الذين يقومون ببعض الوساطات للأسواق الدولية. وكالات التوظيف الخاصة تتعامل بشكل كامل تقريباً في مجال التوظيف في الخارج، وقد حاول عدد قليل العمل في سوق العمل المحلي، وبشكل خاص من خلال دعم الشركات الأجنبية الصغيرة في جلب عمالهم. التأمين المدفوع للحصول على رخصة وكالة توظيف خاصة ليس كبيراً (١٥ ألف جنيه سوداني) وعملياته استخراجها ليست مرهقة. يمكن للشركات السودانية فقط التقدم بطلب للحصول على ترخيص من وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل. ومن ثم يُسمح لوكالات التوظيف الخاصة بتقديم خدمات التوظيف في الخارج، ولكنها عموماً لا تطلب الحصول على رخصة ثانية لتقديم خدمات ما قبل المغادرة للعمال المهاجرين المحتملين مثل التدريب والتوجيه. لا يسمح لهم أيضاً بوضع قوائم للعمالة الأجنبية ما لم يتم النشر عن وظائف شاغرة في بلد ما. ويمكن عندما يتم نشر الوظيفة الشاغرة الحصول على إذن من وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل لبحث وجمع السمات الشخصية للمرشحين المحتملين لهذه الوظيفة.

لدى السودان بين ٨٨٠ ألف ومليون و٣٣٨ ألف من المهاجرين لأسباب اقتصادية، وأكثر من نصفهم يتركزون في المملكة العربية السعودية، والباقي في الدول العربية الأخرى ونسبة صغيرة فقط في البلدان الغربية. يميل السودانيون في المملكة العربية السعودية أن يكونوا في أغلبهم من العمال الذكور (٥٤٪). ووفقاً للبروفيل القطري للهجرة في السودان (المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١١)، يعمل السودانيون في الدول العربية في المهن التي تتطلب مهارات متدنية (حوالي ٧٥ إلى ٨٠٪)، ووظائف ذوي الياقات البيضاء (حوالي ١٢ إلى ١٥٪) والمهن التي تتطلب مهارات عالية (٥ إلى ١٠٪) بما في ذلك الأطباء المتخصصين والمهندسين وأساتذة الجامعات والمعلمين والمحامين والمستشارين القانونيين ورجال الأعمال والمديرين، مما يشير إلى وجود نزيف للعقول بالنسبة لبعض الفئات المهنية مثل المختصين في مجال الصحة.

المصدر: مقابلات مع وكالات التوظيف الخاصة في شهر نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٣

٥-١-١ سياسات سوق العمل النشطة

نتيجة لضعف خدمات التوظيف العامة، تقتصر برامج سوق العمل النشطة في السودان على المبادرات المتفرقة التي يتم تنظيمها سواء من جانب القطاع العام أو عن طريق المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني وبتنظيم من الجهات المانحة.

كما لوحظ في آخر تقرير للحكومة لعام ٢٠١٣ بموجب الاتفاقية رقم ١٢٢، واحدة من الأدوات الرئيسية في تنفيذ الاتفاقية كان الصندوق القومي لتشغيل الخريجين. والصندوق، الذي يعمل تحت إشراف وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل، مسؤول حاليًا عن وضع السياسات والتخطيط والإشراف والرصد والتقييم لبرامج تشغيل الخريجين ويسعى، من جملة أمور أخرى، إلى تعزيز ثقافة العمل للحساب الخاص ودعم المشاريع الصغيرة. وقد انشئ الصندوق في عام ١٩٩٩ وأدخلت الحكومة عدة تعديلات على ولايته. في شهر أبريل من العام ٢٠١٢، أنشأ الصندوق محفظة تمويل متخصصة برأس مال مائة مليون جنيه لتمويل مشاريع الخريجين. ساهم بنك السودان بمبلغ قدره ٣٦ مليون جنيه بالإضافة إلى مساهمة قدرها ٦٤ مليون جاءت من ٩ بنوك أخرى مختلفة (مصرف الادخار وبنك التنمية الصناعية، وبنك المزارع، والبنك العقاري، وبنك الأسرة، وبنك العمال، وبنك التنمية التعاوني وبنك الثروة الحيوانية، وبنك أم درمان الوطني وبنك الخرطوم). قدم الصندوق بين عام ٢٠٠٥ ونهاية عام ٢٠١٢، التدريب لعدد ٢٨٤٦٨ من الخريجين وقام بتمويل ٣٧٣٦ من المشاريع الصغيرة^{٨٢}. على الرغم من البنية الفريدة للصندوق وإنجازاته، هناك ثغرات في تقديم الخدمات، مثل عدم وجود خدمات المشورة المهنية قبل مرحلة التدريب، والافتقار إلى خدمات دعم الأعمال التجارية في نهاية التدريب وقبل بدء المشروعات. وهناك طلب واسع على هذه الخدمات والتي يفتقر لها السودان بشكل كبير. على سبيل المثال، في تقدير وكالات التوظيف الخاصة أن نسبة كبيرة من المهاجرين السودانيين لأسباب اقتصادية إلى المملكة العربية السعودية وبلدان أخرى يميلون إلى العودة بعد ٧ إلى ١٠ سنوات، ويحاولون في كثير من الأحيان إقامة مشاريع عند عودتهم، ولكن لا يملك العائدين بالضرورة الخبرة في مجال الأعمال التجارية والمعرفة المحلية لتحقيق النجاح كرواد أعمال مبادرين. وبالتالي، يتم المطالبة بإيجاد برامج خاصة بشأن العمل للحساب الخاص تقدم للعائدين حتى يمكن إعادة إدماجهم بنجاح في سوق العمل المحلية. علاوة على ذلك، يساهم عدم توفر المعلومات بشأن القوانين والأنظمة المالية، وهي غير متوافقة بين الولايات السبعة عشر، في خلق قدر كبير من التحييزات والتكاليف الإضافية في المعاملات بالنسبة لرواد الأعمال الطموحين^{٨٣}.

ووفقًا للتوقعات الاقتصادية الأفريقية لعام ٢٠١٢، لا يتم تنسيق برامج تعزيز عمالة الشباب القائمة في السودان في إطار استراتيجية وطنية متماسكة للنمو والتشغيل تركز على الشباب، كما لم يتم إتخاذ أي تدابير لمعالجة أوجه التفاوت في التشغيل بالنسبة للفجوة القائمة بين الحضر والريف وبين الجنسين.

٥-١-٢ سياسات سوق العمل السلبية والحماية الاجتماعية

مؤسسات الحماية الاجتماعية الرسمية قليلة في السودان ولم يتم بعد الموافقة على مشروع التأمين من البطالة حتى الآن.

^{٨٢} أحمد أبو اليزيد، المشاريع والصغيرة والمتوسطة في السودان، الورقة المواضيعية التي أعدت لمشروع منظمة العمل الدولية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "السودان: تقديم الدعم لوضع الإطار الوطني للتشغيل"، سبتمبر/أيلول ٢٠١٣.

^{٨٣} يبدو أن هناك نقص في الاتساق بشأن قانون العمل لعام ١٩٩٧، وقانون التأمين لعام ٢٠٠٣، وقانون الاستثمار لعام ١٩٩٩ (بما في ذلك تعديلاته اللاحقة).

وقد تم إنشاء صندوق الزكاة، والذي يستند إلى مبادئ الشريعة الإسلامية، وصندوق الضمان الاجتماعي، والصندوق الوطني للتقاعد لتلبية احتياجات الفئات الفقيرة والضعيفة، ولكن يبدو أن هذه المؤسسات تواجه عجزاً في التمويل بالمقارنة بالطلبات المتزايدة عليها. تستمر العلاقات الفردية والعائلية غير الرسمية في توفير الملاذ الأخير لكثير من الناس. ونظرًا إلى أن الحماية الاجتماعية تقع تحت إشراف عدة مؤسسات (وزارة الرعاية والضمان الاجتماعي، وزارة الصحة، وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل، وزارة المالية، الخ)، فيبدو أن هناك أيضًا قدر من التشرذم وغياب التنسيق بين الشركاء. وقد اعتمدت الحكومة هدف التغطية الشاملة للإعانة الاجتماعية بحلول عام ٢٠٣١، وبالتالي إطلاق سلسلة من الإصلاحات والمبادرات التجريبية التي أدت إلى إنشاء برنامج الدعم الاجتماعي في عام ٢٠١١. وللبرنامج الممول من قبل وزارة المالية من خلال ميزانية الدولة وديوان الزكاة خمسة عناصر كالتالي: (١) التحويلات النقدية المشروطة للأسر التي تعيش في فقر مدقع؛ (٢) التمويل الأصغر؛ (٣) التأمين الصحي للمليون أسرة في أفقر خمس من السكان؛ (٤) السكن، (٥) إعانات للطلاب لحضور التعليم الثانوي والجامعي في المؤسسات العامة. وتعمل وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل على صياغة سياسات العمل وذلك لضمان الحد الأدنى من المعايير وحماية حقوق العمال سواء في السياقات المنظمة أو غير المنظمة. وعلى الرغم من أن البيئة المؤسسية لا تزال قيد الإصلاح، إلا أن الجدول ١-٥ أدناه يقدم بإيجاز الوضع الحالي بالنسبة لإعانات الضمان الاجتماعي في السودان.

الجدول ١-٥: ملخص استحقاقات الضمان الاجتماعي الرئيسية في السودان (٢٠١٣)

الإعانات	المرجع
إجازة الأمومة	٨ أسابيع (بعد ٦ أشهر من الخدمة) المادة ٤٦ من قانون العمل لسنة ١٩٩٧
الإجازات المرضية	بأجر كامل للأشهر الثلاثة الأولى من الغياب المادة ٤٧ من قانون العمل لسنة ١٩٩٧
معاش الشيخوخة	من سن ٦٠ وبعد ٢٠ سنة على الأقل من المساهمات الحد الأدنى للمعاش هو ٤٠٪ من متوسط الدخل الشهري للمؤمن عليه في السنوات الثلاث الأخيرة قبل التقاعد
العجز	٥٠٪ من متوسط الدخل الشهري للمؤمن عليه في السنوات الثلاث الأخيرة قبل بدء العجز أو ٠,٢٪ من نفس العائدات لكل فترة مدتها ١٢ شهرًا من الاشتراكات (أيهما أكبر) قانون التأمينات الاجتماعية لسنة ١٩٩٠، مع تعديلات سنة ٢٠٠٤

المصدر: سيلين باركوت، الحماية الاجتماعية في السودان، الورقة المواضيعية التي أعدت لمشروع منظمة العمل الدولية/ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي «السودان: تقديم الدعم لوضع الإطار الوطني للتشغيل»، سبتمبر/ أيلول ٢٠١٣.

ويستند نظام الحماية الاجتماعية على نظام الاشتراكات. وبينما يتمتع ١٠٠ في المئة من موظفي الحكومة بتغطية التأمين الصحي^{٨٤} والاجتماعي^{٨٥}، وبرامج التقاعد^{٨٦}، لا تزال هناك قطاعات كبيرة من السكان غير مسجلة أو لا تدفع مساهماتها^{٨٧}. ويخلق تضافر هذين التحديين مشاكل خاصة بالتدفق النقدي للمؤسسات، ولكنه يشير أيضًا لمحدودية الوعي بشأن التزامات كل من العمال وأصحاب العمل.

نظرًا لحصة العمال في العمالة المستضعفة والتحديات المتعلقة بالعمال في القطاع غير المنظم (انظر الفصل الثاني)، هناك العديد من الفئات الضعيفة التي تستحق مزيدًا من الاهتمام. لقد نما الاقتصاد غير المنظم بسرعة، وخاصة في ولاية الخرطوم، وذلك بعد تدفق الهجرة الضخمة من المناطق الريفية نتيجة للتنمية غير المتكافئة. يوفر الاقتصاد غير المنظم قاعدة مهمة لتوليد الدخل لصغار الباعة المتجولين، والباعة، والفتيان العاملين في تلميع الأحذية والمهن المماثلة، لكنه يبقى عنصرًا غير خاضع للقياس في الاقتصاد السوداني. وللوصول إلى تقديرات أفضل بشأن إجمالي العمالة في الاقتصاد غير المنظم في السودان ربما ينبغي تضمين جميع الأشخاص الذين يعملون كأعضاء مساهمين في الأسرة، وجميع المستخدمين بأجر الذين لم تُدفع لهم مساهمات الضمان الاجتماعي، وجميع العاملين لحسابهم الخاص (في القطاع الخاص غير الزراعي) ويوظفون أقل من خمسة عاملين. وقد استفسر مسح القوى العاملة للسودان لسنة ٢٠١١ عن مدى توفر الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي في مكان العمل^{٨٨}، حيث أشار نحو ٨٠ في المئة من العمال أن مساهماتهم الاجتماعية لم تسدد في عام ٢٠١١، في حين أشار ٧٤ في المئة إلى عدم وجود برنامج للتأمين الصحي متاح من خلال مكان العمل / صاحب العمل.

ووفقًا لتعداد السكان والمسكن الخامس، كان معدل صافي الهجرة في عام ٢٠٠٨ ٣٤٧,١ شخص لكل ١٠٠٠ شخص. وهؤلاء المهاجرين المحليين هم بالأساس من العمال ذوي المهارات المتدنية وترتبط مهاراتهم المحدودة بالأنشطة الريفية، مثل الزراعة والرعي (على سبيل المثال تربية الماشية وإنتاج المحاصيل، وصنع الطعام، والتجارة، والأعمال المماثلة التي توجد عادة في المجتمعات الريفية). عند الانتقال إلى المناطق الحضرية، فإنهم يميلون إلى إقامة «منشآت الكفاف»، أي أنشطة منزلية غير رسمية يمكن أن يقوم بها فرد واحد دون الحاجة لدعم إضافي. وتشمل هذه الأنشطة البيع في الشوارع، والأغذية والمشروبات (الكسرة والأطعمة التقليدية وصنع الشاي)، والنقل (النقل عن طريق الركشة)، وغسيل السيارات، وتجارة التجزئة والمبيعات بالدين (الدلالة). ومن الأمثلة الأخرى من هذه المشاريع التي تتطلب المزيد من المهارات الخياطة،

٨٤ تمثل اشتراكات التأمين الصحي حوالي ١٠ في المئة من الراتب (٤ في المئة التي يدفعها الموظفين و٦ في المئة من قبل صاحب العمل).

٨٥ على الرغم من أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إلزامي أيضًا للعاملين في القطاع الخاص، فهو يغطي حاليًا أقل من ١ في المئة من السكان النشطين. المساهمة الإلزامية تساوي ٢٥ في المئة من الراتب (يتم دفع ٨ في المئة من قبل الموظف ويتم دفع ١٧ في المئة من قبل صاحب العمل).

٨٦ الصندوق الوطني للتقاعد متاح فقط لموظفي القطاع العام. هناك حاليًا ١٨٢ ألف شخص يتلقون المعاشات من الصندوق.

٨٧ وفقًا للبيانات التي قدمتها وزارة الرعاية والضمان الاجتماعي والخطة الاستراتيجية (٢٠١٢-٢٠١٦) للصندوق الوطني للصحة، هناك حوالي ٣٤ في المئة من السكان ملتحقين بوحدة من برامج التأمين الصحي القائمة سواء من خلال الصندوق الوطني للصحة أو الصندوق القومي للتأمين الصحي الخرطوم أو من خلال الشركات الخاصة (وإن كان ذلك بنسبة مئوية صغيرة).

٨٨ تحتاج البيانات إلى أن تقرأ بعناية، حيث تم طرح السؤال على الذين كانوا يعملون في وقت إجراء مسح القوى العاملة أو كانوا يعملون في وقت سابق.

وصيانة الدراجات النارية، وإصلاح جسم السيارات، والصيانة الكهربائية، وقص الشعر، وإعداد «الحناء» وفنون «الحناء»، والحلي، والعطور التقليدية، وصنع البخور، وتنجيد المراتب. ويمكن عادة مشاهدة النساء المهاجرات وهن يقمن ببيع المواد الغذائية في السوق، ويمثلن القطاع الأكبر من «الفقراء النشطين». وقد يكون الوضع مختلفاً في المجتمعات الريفية حيث تتسم معظم الأنشطة غير المنظمة بأنها أنشطة منزلية. لا يقتصر التحدي فقط على اكتساب المهارات الكافية للتكيف مع وضع يغلب عليه الطابع الحضري، ولكن أيضاً حول الوصول إلى نُظُم الضمان الاجتماعي للذين يعملون في سوق العمل دون وقاية، وخاصة بالنسبة للمهاجرين الذين فقدوا نظام الضمان الاجتماعي غير الرسمي الذي تقدمه أسرهم في المناطق الريفية.

٢-٥ تحديد وتقييم خيارات السياسات التي يتعين تضمينها في السياسة الوطنية للتشغيل

تشمل خيارات السياسات الضرورية لإكمال المزيج القائم لتدابير سوق العمل بغية تعزيز الاندماج في سوق العمل ما يلي:

الهدف (٦) تعزيز نظام الحوكمة/الإدارة الرشيدة لسوق العمل عن طريق:

(النتيجة ٦-١): تعزيز قدرة الإدارة المسؤولة عن السياسة الوطنية للتشغيل في وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل على إدارة دورة سياسة التشغيل.

(النتيجة ٦-٢): يتم تأسيس مرصد لسوق العمل^{٨٩}.

(النتيجة ٦-٣): إعداد خطة استراتيجية شاملة لخدمات التوظيف العامة لتوضيح الرؤية والرسالة والأهداف والهدف من هذه الخدمة ووحداتها، وإنشاء مجلس استشاري ثلاثي لتوجيهه وتجريب عمليات خدمات التوظيف العامة وتنفيذ الخطة الاستراتيجية. من شأن الخطة الاستراتيجية أيضاً أن تساعد على تحديد وتفصيل جميع التكاليف المتعلقة بوحدة خدمات التوظيف^{٩٠}؛ و

(النتيجة ٦-٤): تعميم المستوى الأول على الأقل من الخدمات (الوساطة، الخ) في جميع مكاتب التوظيف العامة، عن طريق بناء القدرات وتوفير البنية التحتية الأساسية.

^{٨٩} هناك إدراك عام بأن تعزيز وضع المكتب المركزي للإحصاء الذي يملك السلطة والموارد اللازمة لتجميع ونشر إحصاءات سوق العمل الرسمية، وذلك بالتعاون مع وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل، يعد خطوة أساسية لتحسين نظام معلومات سوق العمل في السودان. ينبغي معالجة التحسينات الأخرى في نظام معلومات سوق العمل في سياق العمل الجاري في تطوير الاستراتيجية الوطنية الخمسية لتطوير الإحصاءات (٢٠١٢-٢٠١٦).

^{٩٠} على سبيل المثال التكاليف المتضمنة في تسجيل الباحثين عن عمل؛ وتكاليف حملات التسجيل المتنقلة، وتكاليف إدارة جلسات التوجيه المهني، وتكاليف اللوازم وإجراء المقابلات مع أصحاب العمل ومقدمي التدريب، وما إلى ذلك.

الهدف ٧ - تحسين تصميم واستهداف سياسات سوق العمل النشطة.

(النتيجة ٧-١): وضع الإطار التنظيمي الأساسي داخل وزارة تنمية الموارد البشرية والعمل لإدارة وتحسين تنسيق برامج تعزيز التشغيل التي يجري تقديمها في السودان.

(النتيجة ٧-٢): يتم تصميم برامج متكاملة وتقديمها للمجموعات الضعيفة المحددة (مثل العمالة العائدة)، بما في ذلك المكونات التي تستهدف كلاً من الطلب والعرض على اليد العاملة.

(النتيجة ٧-٣): يتم زيادة التمويل المتاح لتنفيذ برامج تعزيز التشغيل.

(المخرج ٧-٣-١): يتم وضع مزيج من الحوافز المالية وغير المالية (مثل الاعفاءات الضريبية، وأيضاً العلاقات مع الصناعات والمزارع والمؤسسات المحلية) لدعم التعلم القائم على العمل.

(النتيجة ٧-٤): يتم وضع نظام مناسب للرصد والتقييم لقياس أثر البرامج على المستفيدين.

الهدف ٨ - تشجيع إدراج الفئات المحرومة في سوق العمل من خلال تدابير سوق العمل الموجهة، على سبيل المثال:

(النتيجة ٨-١): يتم تحديد طرائق/صيغ للاعتراف بالمهارات المكتسبة في البيئات غير الرسمية أو في الخارج بالتعاون مع جمعيات رجال الأعمال.

(النتيجة ٨-٢): يتم تعزيز التوعية بشأن الحقوق في العمل، بما في ذلك الخاصة بتشريعات حماية العمالة وبرامج الحماية الاجتماعية. ينبغي التركيز بشكل خاص على الشباب والداخلين الجدد إلى سوق العمل.

(النتيجة ٨-٣): يتم استحداث طرائق مناسبة لإعمال شبكات الأمان الاجتماعي التي تستهدف الفئات المستضعفة^{٩١} وذلك كجزء من حزمة التثبيت^{٩٢} (على سبيل المثال من خلال الأشغال العامة).

^{٩١} هذه أيضاً توصية واردة في التقرير حول مشاورات العام ٢٠١٣ بشأن المادة الرابعة للسودان.

^{٩٢} من المفهوم أن حزم التثبيت لا ينبغي أن تتوخى خفض معايير العمل الدولية، ولا سيما في مجال الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، أو في مجالات الحوكمة المتضمنة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الأولوية.

الفصل السادس - الاستنتاجات والتوصيات

ربما قد تلاشت بعض «الآمال» في السودان بشأن تحقيق تنمية سريعة ومستدامة بعد عقود من الصراع وفقدان عائدات النفط الضخمة في أعقاب انفصال جنوب السودان. مع ذلك، ينبغي ألا تستوعب تمامًا التحديات الماضية في ترجمة الطفرة النفطية إلى ثروة واسعة النطاق وتوليد فرص العمل، وتراجع معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي التي تواجه البلاد حاليًا، ينبغي ألا تستوعب تمامًا كامل اهتمام مخططي السياسات.

وفي الواقع الأمر، في حين أن النمو شرط ضروري فعلاً، إلا أنه لا توجد ترجمة فورية أو آلية أو تلقائية لهذا النمو إلى فرص عمل. لقد فشلت العديد من البلدان الأخرى التي لديها معدلات نمو عالية ومستدامة في ترجمة ذلك إلى خلق فرص العمل.

وبالتالي، تذهب هذه الورقة إلى أنه من الضروري للسودان أن يتم وضع سياسات وأهداف العمالة في صميم عمل واضعي السياسات وعدم اعتبارها نتيجة ثانوية للنمو. التنفيذ المتوازن والقوي والثابت للإصلاحات الاقتصادية الكلية التي يجري الدعوة لها من خلال حزم التثبيت في عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣ هو بالتأكيد أمر حيوي لتعزيز آفاق النمو على المدى المتوسط، مع وجوب توازنها مع الاستثمارات المتزامنة لخلق فرص العمل والنمو الشامل. وفي هذا الصدد، تحذر لجنة منظمة العمل الدولية للخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (لجنة الخبراء)^{٩٣} من خطر الانحدار الاجتماعي. وكان لدى لجنة الخبراء في دراستها الاستقصائية العامة بشأن صكوك الضمان الاجتماعي لعام ٢٠١١ فرصة لتقييم التطورات نحو تحقيق التعافي من الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية. وقد خلصت اللجنة إلى أن: «يبدو أنه لم يتم في بعض الحالات موازنة الحاجة الماسة إلى تحقيق الاندماج المالي بالاهتمام الكافي للتكلفة الاجتماعية والإنسانية لهذه التدابير التقشفية السريعة. لن يتعرض التماسك الاجتماعي للخطر فحسب، ولكن في مثل هذه الظروف، قد يصاحب التعافي الاقتصادي فترات طويلة من «الركود الإنساني». ينبغي أيضاً أن نتذكر أن الحكم من خلال المعايير ذات التوجه المالي فقط قد يؤدي إلى تقويض العدالة الاجتماعية والإنصاف. والرأي العام أقل استعداداً بكثير لتقبل إجراءات التقشف الجذرية إذا رأى أن الجهود المطلوبة غير موزعة بالتساوي ومشاركة من قبل الجميع»^{٩٤}.

من منظور الاقتصاد الكلي، تُوجّه طاقات السودان حاليًا نحو بلوغ نقطة اتخاذ القرار الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون^{٩٥} (ربما بحلول سبتمبر/أيلول ٢٠١٤) لتجنب تفعيل بند قسمة الديون في إطار «الخيار صفر» المتفق عليه بين السودان وجنوب السودان، وبالتالي زيادة التوترات السياسية والاقتصادية بين البلدين. وفي

^{٩٣} لجنة الخبراء بشأن تطبيق الاتفاقيات والتوصيات هي الهيئة الرقابية التي تقوم بدراسة قانونية حول مدى توافق القوانين والممارسات الوطنية مع معايير العمل الدولية وتقوم بتقديم التقارير في هذا الشأن إلى مؤتمر منظمة العمل الدولية.

^{٩٤} مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة. لجنة الخبراء بشأن تطبيق الاتفاقيات والتوصيات. الضمان الاجتماعي وسيادة القانون: الدراسة الاستقصائية العامة بشأن صكوك الضمان الاجتماعي في ضوء إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة في التقرير الثالث (الجزء ب)، جنيف، ٢٠١١. الفقرة ٥٩٩.

^{٩٥} البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

حقيقة الأمر، تشمل المخاطر التي تم تحديدها بالنسبة لتنفيذ سياسة التشغيل الوطنية عدم الاستقرار السياسي الداخلي والظروف الأمنية المتقلبة، ولا سيما التوترات على الحدود مع جنوب السودان.

تحدد وثيقة الاستراتيجية المرحلية لتخفيف حدة الفقر مصادر النمو وخلق فرص العمل والحد من الفقر على المدى المتوسط في قطاعي الزراعة والثروة الحيوانية وكذلك في الصناعات التحويلية والخدمات. كما تقدر الوثيقة أيضًا أنه على الاقتصاد السوداني النمو بمعدل ٦,٥ في المئة سنويًا حتى يمكن خلق فرص عمل والحد من البطالة والفقر. ولكن حتى الآن، وعلى الرغم من بيانات السياسات المساندة للتنوع الاقتصادي، لا تزال قاعدة المهارات في البلاد محدودة للغاية بما لا يسمح بتعزيز ودعم استراتيجيات الابتكار والتحول الاقتصادي القائمة على الزراعة ما لم يتم ضخ قدرات إضافية (انظر الفصلين الثاني والرابع). حتى التنوع عن طريق الدخول في القطاعات السلعية غير الأساسية مثل الصناعات التحويلية والخدمات، والتي تتميز بالقيمة المضافة المحدودة وقلة الروابط الأمامية والخلفية مع القطاعات الأخرى في الاقتصاد، قد يثبت صعوبة تحقيقه على المدى المتوسط، وذلك بسبب التفاوت الإقليمي الشديد، والحجم الصافي من الموارد والطاقت المفقودة والتي تتسرب عبر الاقتصاد غير المنظم الكبير. وعلى غرار العديد من الاقتصادات الأفريقية الأخرى، يبدو أن النمو في السودان مازال يعتمد بشكل كبير على إنتاج السلع وتصديرها، حيث يعد الذهب نموذج لذلك حاليًا. هذا الضعف الهيكلية منع بالفعل العديد من البلدان في الماضي من تحويل النمو إلى ما يقابلها من فرص عمل وتنمية اجتماعية أسرع. وهناك بالفعل توثيق جيد^{٩٦} للعديد من البلدان الأفريقية التي تركز على تصدير السلع دون تحويلها، والتي قد تزيد ثرواتها على المدى القصير ولكنها تتسبب أيضًا في الإضرار بأكثر الفئات فقرًا، فعندما تتجه البلدان في كثير من الأحيان نحو إعادة استيراد المنتجات ذات القيمة المضافة الأعلى، ستضرب آثار العملية التضخمية الناتجة عن ذلك الفقراء العاملين بالدرجة الأولى (خاصة وأن الأجور ستظل إلى حد كبير دون تغيير)، كما ستؤثر أيضًا على تطوير قاعدة الإنتاج المحلي.

قد يكون النمو الداعم للعمالة، والذي يركز على تعزيز عمليات القيمة المضافة، أقل جودة في الأجل القصير. ومع ذلك، السؤال الرئيسي الذي على واضعي السياسات والمخططين الإجابة عليه في هذه المرحلة الزمنية هو ما إذا كانت أولوياتهم أن تكون السودان أمة غنية، أم بالأحرى أن يكون للقطاع الأكبر من السكان السودانيين حصة من ثروة البلاد. هذا القرار بالطبع يتعلق بمسألة العدالة الاجتماعية.

وتستهدف البرامج والمبادرات المقترحة في هذه الوثيقة كمجموعة أولية من خيارات السياسات سيتم تضمينها في سياسة لتشغيل الوطنية في السودان، تستهدف الجمع بين بعض أولويات العمل الرئيسية سعيًا لتوليد النمو المستدام والشامل في بلد يواجه تحديات اقتصادية كبيرة وخيارات سياسات جريئة. وفيما بعد، ينبغي أن تصبح السياسة الوطنية للتشغيل جزءًا لا يتجزأ من إطار التنمية في السودان.

أصبح هناك أيضًا في الآونة الأخيرة، ومع ما يولي من اهتمام متزايد لأهمية خلق فرص العمل باعتبارها جانب أساسي من الانتعاش الاقتصادي والنمو وكذلك لسياسات وبرامج التخفيف من حدة الفقر، أصبح هناك

٩٦ اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، التقرير الاقتصادي عن أفريقيا ٢٠١٣. الاستفادة القصوى من السلع في أفريقيا: التصنيع من أجل تحقيق النمو والوظائف والتحول الاقتصادي، أديس أبابا، ٢٠١٣.

قبول قوي بشأن دور معايير العمل والحوار الاجتماعي باعتبارهما جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجيات الشاملة لخلق فرص العمل. ومن الصكوك الهامة على المستوى العالمي الميثاق العالمي لفرص العمل الذي اعتمد في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٩. يوفر هذا الصك، والذي تم وضعه بغية تعزيز «العمل اللائق» كاستجابة للأزمة الاقتصادية والمالية العالمية، يوفر التوجيه العام بشأن العناصر والمكونات الأساسية التي ينبغي إدراجها في استراتيجية ناجحة للانتعاش الاقتصادي. وهكذا، في حين أن برنامج العمالة العالمي يوفر العناصر الأساسية لاستراتيجية سياسة التشغيل وعلى النحو المبين في الفصول ذات الصلة من هذه الوثيقة، هناك أيضاً إطاراً مرجعياً معيارياً. أصدرت منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١٠ الدراسة الاستقصائية العامة للجنة الخبراء^{٩٧} بشأن معايير العمالة^{٩٨}. ناقشت اللجنة في تعليقاتها الختامية أهمية هذه الصكوك بالنسبة للسياسات والاستراتيجيات الوطنية بشأن التشغيل، وتلاحظ أن هناك ثلاث خطوات أساسية لتحقيق التشغيل الكامل والمنتج والمختار بحرية. الأولى هي تقديم الالتزام السياسي لتحقيق التشغيل الكامل، والثانية أن تقوم الدول الأعضاء جاهدة ببناء أو السعي لبناء المؤسسات اللازمة لضمان تحقيق التشغيل الكامل للأشخاص المستعدين والمتاحين للعمل، مثل خدمات التوظيف، وإجراءات تنفيذ تدابير سوق العمل النشطة وإبقاء هذه التدابير قيد المراجعة. الخطوة الثالثة الأساسية هي أن تعمل الدول الأعضاء، وفقاً لمستوى التنمية الخاص بها وقدرتها الاقتصادية، على بذل المزيد من الجهد لتحقيق التشغيل الكامل والحفاظ عليه من خلال دعم التدريب والإبقاء على العمال وتعزيز تنمية الاقتصاد الاجتماعي وتشجيع تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة، حيث أنها تلعب دوراً محورياً في الحد من الفقر عن طريق خلق فرص العمل. كما لخصت اللجنة بعض التحديات الرئيسية التي تواجه الاقتصادات النامية، حيث لا يزال معدل توليد فرص العمل منخفض بشكل عام. وتشير صكوك العمالة إلى ثلاثة خيارات مفيدة بشأن السياسات للحد من تحديات التشغيل، والتي لم تحظى باهتمام كاف في معظم البلدان. الأولى تتعلق بالتدابير المعنية بزيادة الكثافة العمالية للنمو الاقتصادي. والثانية تخص تكريس المزيد من الاهتمام للمناطق الريفية، حيث تتواجد الغالبية العظمى من القوى العاملة. والثالثة تتعلق بتوفير النفاذ إلى التمويل لتشجيع روح ريادة الأعمال بين الشباب والنساء. لذا يتم تشجيع الحكومات على وضع سياسات لخلق فرص العمل في هذا الاتجاه^{٩٩}.

وينبغي لهذه التوجهات الأساسية أيضاً أن تشكل السياسة الوطنية للتشغيل في السودان. وقد وفرت هذه الدراسة الأولية بعض الأفكار حول تحديات التشغيل في الاقتصاد وحول دينامياتها في سوق العمل.

^{٩٧} الهيئة الفنية الرئيسية داخل منظمة العمل الدولية المسؤولة عن الإشراف على تطبيق المعايير التي تنص عليها الصكوك من جانب الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية هي لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات (لجنة الخبراء). ولجنة الخبراء التي أنشئت أصلاً في عام ١٩٢٦، تتألف اليوم من عدد لا يتجاوز ٢٠ من الفقهاء البارزين الذين يعينهم مجلس الإدارة لمدة ثلاث سنوات. يتمثل دورها في تقديم تقييم فني نزيه حول حالة تطبيق معايير العمل الدولية.

^{٩٨} غطت هذه الدراسة الاستقصائية العامة على وجه الخصوص: اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، واتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٤٢)، واتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨)، واتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)، والتوصية بشأن خلق الوظائف في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ١٩٩٨ (رقم ١٨٩)، والتوصية بشأن تعزيز التعاونيات، ٢٠٠٢ (رقم ١٩٣).

^{٩٩} ترد تفاصيل حول هذه القضايا بشكل جيد للغاية في روجر بلانت، تصميم سياسة التشغيل الوطنية في السودان: أهمية معايير العمل الدولية، ورقة مواضيعية أعدت لمشروع منظمة العمل الدولية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "السودان: تقديم الدعم لوضع الإطار الوطني للتشغيل"، سبتمبر/أيلول ٢٠١٣.

يحتاج السودان في ضوء تعقد التحديات إلى تحديد أهداف ذات مغزى للسياسات. قد لا يكون اتباع هدف «الحد من البطالة» بنسبة مئوية معينة فقط هدف لسياسة فعالة لهذا البلد نظرًا إلى الفجوات القائمة على أساس الجنس والسن، ونسبة حالات العمالة المستضعفة، ومحدودية الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان، وحقيقة أن الجزء الأكبر من فرص العمل يتم توليده في الاقتصاد غير المنظم.

تعد عملية توليد فرص العمل، وكما تم إبرازه في جميع أجزاء هذا التقرير، عملية معقدة نوعًا ما، وتتأثر بالمجموعة الكاملة من السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يجب بناء السياسة الوطنية للتشغيل كنهج متكامل: يجب مراجعة سياسات الاقتصاد الكلي، والسياسات القطاعية والاجتماعية، وبرامج تنمية المهارات، وسياسات العمل والحماية الاجتماعية، وكذلك الأطر المؤسسية والتنظيمية، من قبل أصحاب المصلحة المشاركين في عملية السياسة الوطنية للتشغيل بغية صياغة وتحديد خيارات السياسات الواقعية وذات الصلة من أجل وضع سياسة وخطة عمل واضحة للتشغيل.

