**الأمم المتحدة**

**اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا**

United Nations

Economic and Social Commission for Western Asia

# التقرير الوطني للسياسة الاجتماعية الشاملة والمتكاملة في السودان

# National Report on a Comprehensive and Integrated Social Policy in Sudan.

## Draft

أ.د. خليل عبد الله المدني

عميد كلية التجارة والدراسات الاقتصادية والاجتماعية- جامعة النيلين- السودان

تمهيد:

بعد اتفاقية السلام التي وقعتها حكومة الإنقاذ مع الحركة الشعبية لتحرير السودان بقيادة د.جون قرنج فى عام ٢٠٠٥ والتي عرفت فيما بعد باتفاقية نيفاشا بكينيا نسبة للقرية التي احتضنتها، تكونت حكومة الوحدة وطنية (حكومة في الجنوب فدرالية الموازنة لا مركزية الحكم) آلت على نفسها مهمة استكمال بناء أمة سودانية موحدة متقدمة وآمنة – كما ورد ذلك في ديباجة الاتفاقية. وهذه الرؤية لابد أن تقوم أو تستند على سياسة اجتماعية متكاملة تنتقل بهذا الحلم على الواقع في شكل سياسات اجتماعية تحقق، على المدى المتوسط والطويل، مجتمع الرفاهة والعدالة الاجتماعية. وأدى الحوار المتواصل الذي صاحب اتفاقية السلام، وكل الاتفاقات الأخرى التي هدفت لوقف الحروب الأهلية في شرق السودان وفى غربه، أدى كل ذلك الى بلورة رؤية واضحة لدى النخب السودانية بكل ألوان طيفها السياسي والاقتصادي والايديولوجى إلى أخره، إلى ضرورة وجود استراتيجية ليس لاستبدال الحرب بالسلام فحسب بل استبدالها أيضا بالتنمية المستدامة العادلة و بالعدالة الاجتماعية والشفافية. وأدى ذلك التوافق إلى إحياء عرف الحوار الاجتماعي باعتبار أن السياسات الاجتماعية مدخل هام ووسيلة أساسية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة العادلة والرفاه الاجتماعي الذي يستصحب كل فئات وشرائح المجتمع السوداني ريفه وحضره. خصوصا وان السودان قد

شهد خلال الثلاثة عقود الماضية أحداثا جساما انعكست سلبا على مجمل الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فبعد سبعة عشرة عاما من الحكم الشمولي (ثورة مايو بقيادة المشير جعفر النميرى) شهد السودان انتفاضية شعبية شاركت فيها معظم منظمات المجتمع المدني في ابريل من عام 1985 أدت إلى سقوط ذلك النظام وقيام حكومة ديمقراطية استمرت ثلاثة سنوات أعقبها انقلاب عسكري تأسست بموجبة حكومة الإنقاذ التي أحدثت تغيرات سياسية واقتصادية وهيكلية واسعة في المجتمع، كانت لها نتائج واسعة على كل الشرائح الاجتماعية سلبا وإيجابا.

إن وضع سياسات اجتماعية شاملة ومتكاملة أمر يفرضه واقع السودان الذي شهد اشتداد الصراع العسكري بين شماله وجنوبه، صراع تمتد جذوره إلى عام ١٩٥٥ عند قيام أول حكومة وطنية بعد الاستعمار مباشرة. ذلك الصراع الذي وصف بالتمرد، والذي ازدادت حدته وتوسعت دائرته الجغرافية بمرور الزمن، فبعد أن كان محصورا في جنوب السودان، تمدد ليشمل جنوب النيل الأزرق في الجهة الجنوبية الشرقية، وشرق السودان حتى مدينة كسلا، وغرب السودان ليشمل منطقة جبال النوبة ومنطقة دار فور، التي هي بمساحة فرنسا تقريبا. هذه الحروب الأهلية كانت ، وبعضها لازال كما في دار فور، لها افرازات ديموجغرافية واقتصادية وأمنية ومجتمعية خطيرة انعكست سلبا على خطط ونتائج التنمية الاقتصادية والاجتماعية كما انعكست على السلام والاستقرار والأمن الاجتماعي. فعلى سبيل المثال حدثت هجرات سكانية واسعة إما فرارا من الحرب أو بسبب التدهور الامنى و البيئي و عجز الاقتصاد الريفي عن خلق فرص للعمل وللحياة الكريمة، وأدت هذه الهجرات إلى اكتظاظ المدن الرئيسية بالسكان فعجزت تلك المدن عن تقديم الخدمات والضرورية بصورة متكاملة من صحة وماء ومسكن وفرص عمل وغيرة لكثير من الشرائح الاجتماعية.

كذلك عندما استولت حكومة الإنقاذ على السلطة في ابريل من عام ١٩٨٩اتخذت حزمة من السياسات الاقتصادية القاسية والتي عرفت بسياسات الصدمة الاقتصادية، وقد كانت لها آثار اجتماعية كبيرة. فقد كان لزاما عليها البحث عن مصادر تمويلية لتغطية تكلفة الحرب الأهلية الواسعة النطاق التي كانت تخوضها في ظروف داخلية وخارجية قاسية. فقد وجدت مقاطعة من المجتمع الدولي بسبب السياسات التي تبنتها آنذاك، كما وجدت مقاومة داخلية شرسة. وأول ما قامت به هذه الحكومة هو تنفيذ سلسلة من القرارات الاقتصادية مثل رفع الدعم عن كثير من الخدمات مثل التعليم والصحة وعن سلع استهلاكية ضرورية، وتخفيض العملة السودانية بنسبة تفوق الخمسمائة في ألمائه. وتم كل ذلك دونما تدرج، فكانت جرعة كبيرة تفوق طاقة المجتمع لتحمل أو استيعاب نتائجها اجتماعيا. فازدادت نسبة الفقر بكل أنواعه وتصنيفاته وسط معظم الشرائح الاجتماعية، وزادت نسبة المعاناة ونتجت عن ذلك هجرات داخلية وخارج الوطن بصورة واسعة. وعلى الرغم من أن الدولة حاولت معالجة بعض من هذه الآثار الاجتماعية السالبة وذلك بإنشاء ودعم بعض المؤسسات والوزارات والمراكز وغيرها لتقديم بعض الخدمات الاجتماعية، (safety-net approach) إلا أن حجم المعاناة كان اكبر من طاقتها، فأصبحت منظمات المجتمع المدني الوطنية والعالمية تقوم بدور كبير في تقديم بعض الخدمات الضرورية للمحتاجين خصوصا في المناطق التي تأثرت بالحرب وبالاختلالات الأمنية.

ويعتبر اكتشاف البترول وتصديره بكميات تجارية من أهم الأحداث في تاريخ السودان. وقد أحدثت عائدات البترول طفرة هائلة في الاقتصاد السوداني ووسعت من قدراته وطاقاته ولكنها عادت بمشكلات اجتماعية أخرى كثيرة وبالتالي ضاعفت من حجم معاناة كثير من الشرائح الاجتماعية. والسبب الرئيسي يتمثل في أن السياسات الاقتصادية كانت ذات الأولوية في فلسفة واستراتيجيات الدولة في تلك الفترة، وان السياسات الاجتماعية لم تستصحب عند وضع أو صياغة الاولويات، بل وفى كثير من القرارات الهامة كانت السياسات الاجتماعية غائبة أو منسية بالكامل. و الأمثلة على ذلك كثيرة فعلى سبيل المثال أدت الخصخصة وسيطرة وتعميم اقتصاد السوق وسياسات جذب الاستثمار الاجنبى وبيع المؤسسات الحكومية للقطاع الخاص وغير ذلك من سياسات، أدت إلى تشريد قطاعات كبيرة من المواطنين كما أدت أيضا إلى ارتفاع نسب البطالة وتفشى الفقر وتدهور الأوضاع المعيشية لفئات كثيرة من الناس، وزيادة الفروق بين الطبقات الاجتماعية وبين المناطق مما أدى غلى تهميش فئة واسعة من المجتمع، فأصبحوا بلا مأوى ولا وظيفة ولا ضمان أو حماية اجتماعية، ولم تجد المعالجات التي صاحبت تلك السياسات والتي تمثلت في إنشاء بعض المؤسسات و صناديق الضمان الاجتماعي وغير ذلك، شيئا لأنها معالجات لم تبن على استراتيجية كاملة وشاملة للسياسات الاجتماعية.

والسودان بحكم موقعه الجغرافي والذي تحيط به تسعة دول معظمها يعانى من مشكلات سياسية وأمنية واقتصادية وجفاف وتصحر وحروب أهلية وغير ذلك، مما جعل أعدادا كبيرة تهاجر إلى السودان بحثا عن مأوى وبحثا عن سبل حياة أفضل. ومعروف حجم التداخل القبلي والاثنى بين السكان في دول الجوار. بل أن كثيرا من هؤلاء اللاجيئن يشكلون فرق مقاومة عسكرية ويتخذون من الاراضى السودانية منطلقا لعمليات عسكرية ضد حكوماتهم مما يؤدى إلى صدامات وصرا عات تزيد من حالات المعاناة للمواطنين الأصليين في تلك المناطق فتدفعهم للنزوح داخل وخارج الدولة. وخلاصة الأمر ان كل تلك الأحداث كانت لها آثرها السلبية في البنية الاجتماعية، مما يحتم ضرورة وضع وتنفيذ سياسات اجتماعية لدعم الاستقرار والسلام الاجتماعي وبناء مجتمع الرفاهة في السودان.

لقد رسخت هذه الأحداث والقرارات والتطورات التي ذكرناها أعلاه، قنا عات هامة لدى النخب صاحبت المصلحة من المسئولين والمفكرين والسياسيين وأصحاب العمل وغيرهم، بضرورة صياغة سياسات اجتماعية شاملة ليس فقط بهدف معالجة ما ترتب على تلك الأحداث، بل لقناعتهم بان للسياسة الاجتماعية اثر ملموس في تقدم وتطور المجتمع ورفاه وضمان نوعية حياة كريمة لأبنائه. كما تساهم السياسة الاجتماعية الشاملة في عملية تلبية الحاجات وتقليص الفرو قات بين الناس في المجتمع الواحد، وبالتالي تحقيق مستوى مقبول من العدالة الاجتماعية والمساواة، مما يساعد في المحافظة على استقرار المجتمع وتعزيز تماسكه ووحدته. وهذا يؤكد بصورة قاطعة بأن السودان الآن في اشد الحاجة لصياغة سياسات اجتماعية شاملة ومتكاملة تحقق الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي العادل.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو: هل توجد رؤية كلية تقوم على مبادىء وقيم والتزام سياسي لدى النخب صاحبت القرار في أعلى مستوى منحدرا إلى أدنى مستوى للأجهزة التنفيذية المباشرة لتحقيق دولة

الرفاهة الاجتماعي والتمسك بالحقوق الاجتماعية وتعزيز الوحدة الوطنية والمحافظة على الاستقرار الاجتماعي والسياسي وتحقيق العدالة الاجتماعية؟

وهل تتوفر قنا عات بأن السياسة الاجتماعية الشاملة تتضمن بصورة أساسية الخصائص الديموغرافية والفرو قات المناطقية والولائية والاثنية والنوع وليست فقط خاصة بالمدن الحضرية كما يرى البعض الآن؟

إن اى سياسة اجتماعية حديثة ينبغي أن تقوم أو تنطلق من نظم ومناهج الرعاية الاجتماعية التقليدية، خصوصا وان السودان يتميز بإرث ثقافي وديني وأسرى في هذا المجال، وبالتالي لابد من الاستفادة منه في صياغة السياسة الاجتماعية الشاملة للسودان.

كذلك ضرورة الالتزام بجدول زمني باعتماد الإصلاح التدريجي عند تطبيق السياسات الاجتماعية مع ضرورة تحقيق أعلى درجة من التنسيق والتكامل بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية والتنموية والتعليمية وغيرها. كل ذلك في إطار صياغة عقد اجتماعي Social Contract يقوم على بناء الثقة وإشاعة رأى عام داعم ومؤيد للسياسات الاجتماعية يضم منظمات المجتمع المدني الرسمية والأهلية والسياسية، كما يضم أصحاب العمل والعمال وغيرهم من المستفيدين stake holders ومساهماتهم الايجابية في وضع وصياغة هذه السياسات بدءا من مرحلة التخطيط والتنفيذ والمتابعة وفق مبادىء سيادة الشفافية والمسئولية.

هذه هي أهم المؤشرات التي على ضوئها سوف تقوم هذه الدراسة الخاصة بضرورة صياغة السياسات الاجتماعية الشاملة في السودان. وفيما يلي تفصيل لما سوف تقوم به هذه الدراسة.

١- بيانات ومعلومات أساسية خاصة بموقع السودان الجغرافي وحدوده السياسية وحجم السكان وخصائصهم الديموجرافية وموارده الاقتصادية واهم الصادرات والواردات ومستوى دخل الفرد واهم الأحداث التاريخية التي أفرزت نوعية وطبيعة الهجرات السكانية والحراك الاجتماعي إلى أخره.
٢- بيانات تشكل الخلفية السياسية ونمط الحكم والسلطة وطبيعة اتخاذ القرار السياسي والياته وخصائص النخب وجماعات المصالح عبر الفترة الممتدة خلال العقود الثلاثة الماضية وعلاقة كل ذلك بالسياسات الاجتماعية فلسفتها وأهدافها ومخرجاتها.
٣- معايير ومؤشرات رسم السياسات الاجتماعية في السودان، وتطبيقاتها وتقويمها خلال العقود الثلاثة الماضية وذلك من خلال:

أ: رصد ظاهرة الفقر وحجمه وأنواعه بحسب النوع والفئات العمرية والأقليات العرقية والثقافية والدينية.

ب: ظاهرة البطالة وأنواعها وحجمها وعلاقتها بالسياسات الاقتصادية والإدارية والأيديولوجية.

ج: ظاهرة الإقصاء الاجتماعي والحرمان وعوامله .

د: علاقة السياسات الاجتماعية بسياسات التنمية الاقتصادية وفلسفتها، خصوصا سياسات الخصخصة وتشجيع الاستثمار ورفع الدعم وإطلاق يد السوق.

٤- مجالات السياسة الاجتماعية في السودان: وهذه تنقسم إلى عدة محاور تشمل الاتى:
محور الخدمات الاجتماعية وإدارتها وتشمل كل من القطاع الحكومي والقطاع الربحي الخاص والقطاع التكافلي الاهلى والقطاع التطوعي والخيري إلى أخره.
٥- سياسات الضمان الاجتماعي وتشتمل على الاتى:
أ_ القوانين واللوائح والنظم والأجهزة والتطبيقات والاستحقاقات.
ب_ معاشات التقاعد
ج_التأمينات الاجتماعية
د_ المساعدات العامة الرسمية وغير الرسمية.
٦- سياسات التوظيف والعمل وتشتمل على:
أ_ مصادر القوى العاملة في السودان وخصائصها وهجراتها الداخلية والخارجية وعائداتها الى أخره.
ب_ قوانين العمل ونظمه ولوائحه وتطورها.
ج_ الأجور والمرتبات وظروف العمل وشروطه
د_ سياسات احتواء البطالة وتوظيف ذوى الاحتياجات الخاصة
ه_ توزيع فرص العمل حسب القطاعات الإنتاجية والخدمية والنوع والفئات العمرية والمناطق الجغرافية إلى أخره.
و_ العمالة الأجنبية وحجمها وآثارها الاجتماعية.
٧- سياسات الرعاية الصحية وتشمل:
أ- قوانين ونظم وبرامج وأجهزة الرعاية الصحية وتطورها.
ب- الأمراض وانتشارها وآثارها.
ت- فرص الرعاية الصحية حسب النوع والفئات العمرية والتوزيع الجغرافي.
ث- برامج الرعاية الصحية ومدخلاتها ومخرجاتها الوقائية والعلاجية- رسمية وغير رسمية.
ج- حجم وخصائص الكوادر الطبية داخل السودان.
٨- السياسات التعليمية وتشمل:
أ- قوانين ونظم التعليم في السودان ومراحله وتطوره
ب- مدخلات التعليم ومخرجاته ويشمل التدريب وسوق العمل.
ت- اختلال العلاقة بين التعليم النظري والتطبيقي.
ث- ألامية وحجمها وآثارها حسب النوع والفئات العمرية والمناطق الجغرافية.
٩- السياسات الحضرية والإسكان وتشمل:
أ- قوانين ونظم وأجهزة وبرامج الإسكان في السودان وتطورها.
ب- ظاهرة السكن العشوائي والتشرد وتلوث وتدهور صحة البيئة.
ت- ملكية المساكن وأنواعها والكثافة السكانية على مستوى الأسرة.
ث- سياسات التخطيط والنمو الحضري وعلاقتها بالهجرة والحروب الأهلية.
١٠- سياسات العدالة الجنائية وتشمل:
أ- قوانين ونظم أجهزة العدالة الجنائية القضائية والشرطية والاجتماعية (امن المجتمع).

ب- الجريمة والانحراف وحجمها وتطورها وأثارها في السلام الاجتماعي والآمن.
ت- السجون والإصلاحيات ورعاية السجناء والأحداث والجانحين وفاقدي الأبوين وإعادة تأهيلهم ومتابعتهم.
١١- وضع المرأة في المجتمع وحقوقها الدستورية والقانونية والتوظيفية وكل ما يتعلق بموضوع الجند ر.

هذه أهم المؤشرات التي سوف تتناولها الدراسة مع ضرورة توفير البيانات الأساسية لكل ما ذكر أعلاه بقصد التقويم والاستفادة من التجارب السابقة. وتظل هذه المؤشرات مبدئية قابلة للحذف والإضافة من ذوى الاختصاص والمهتمين بموضوع السياسات الاجتماعية، خصوصا وان هذه المؤشرات سوف تطرح للنقاش في ورشة عمل تضم خبراء واختصاصين في موضوع السياسات الاجتماعية على المستوى المحلى والقومي، و أيضا متوقع مشاركة فاعلة من الاسكوا التي تتميز بخبراتها الطويلة والعملية في هذا المجال. ويصبح من الضروري أن تناقش هذه الورشة المقترحة قضايا هامة منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

١- تحديد أو إبراز أو التأكيد على القوا سم المشتركة بين المجتمع المدني والحكومة والقطاع الخاص والاهلى في صياغة السياسات الاجتماعية الشاملة للسودان ومناقشة الكيفية العملية التي يمكن أن يتم بها ذلك والتأكيد بان السياسة الاجتماعية ليست فقط الخدمات الاجتماعية..
٢- مناقشة إمكانية تأسيس حوار اجتماعي يهدف إلى صياغة عقد اجتماعي ذو أهداف واستراتيجيات واضحة، يشمل جميع الفئات والشرائح الاجتماعية، رسمية وغير رسمية، وما ينبغي أن تؤسس علية مفردات العقد الاجتماعي المقترح وتحديد الضمانات والمسئوليات و الاولويات وغير ذلك. وتحديد دور النخب السياسية والفكرية والاقتصادية والايدولوجية وأصحاب المصالح وغيرهم .
٣- الإجابة على السؤال الهام ( من أين نبدأ؟) اى تحديد الاولويات وتحدد من يضعها مع مراعاة الخصوصية والقدرات المهنية والمؤسسية وكيفية الاستفادة من الدروس المتعلمة لصياغة سياسة اجتماعية شاملة وواقعية.
٤- الاتفاق على مفهوم محدد للسياسة الاجتماعية وطرح المفاهيم والبدائل للحوار من قبل الأعضاء المشاركين في الورشة:
٥- الانتقال بالمفهوم من: الدلالة على المساعدات الاجتماعية التي تستهدف في شكلها التقليدي، سد احتياجات اشد الطبقات حرمانا في المجتمع واستخدام برامج وخدمات تقدمها مؤسسات المساعدة الاجتماعية في نطاق محدد لفئات معينة وهى التي تجد نفسها دون سند عندما تفشل مؤسسة الأسرة ومحيط العمل ( المؤسسات التقليدية) اللتان تؤمنان التأطير والاندماج الاجتماعي. **أو:** المنحى الشامل ( الشمولي التكاملي comprehensive and integrated approach) الذي يقوم على الوظائف الفعلية التي تؤديها السياسات الاجتماعية مثل الوظيفة التنموية والوقائية والعلاجية ووظيفة الإدماج الاجتماعي. **أو**: السياسات الاجتماعية بمعنى مجمل التوجهات والإجراءات التي من شأنها أن تعطى لمبدأ تساوى الحظوظ ليتمكن

الجميع من تحقيق احتياجاته الأكثر آنية ، ومن الازدهار على المستوى الشخصي، وبالتالي فالسياسة الاجتماعية تعنى بالمجتمع باعتباره مجموعة موحدة من العناصر التي تعمل وتتفاعل ولها تأثيرها الايجابي والسلبي مع كل عنصر، وترتبط بقضايا العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص وإعادة التوزيع العادل للموارد إلى أخره.

٦- كيف يمكن وصف الحالة الاجتماعية في السودان؟ وما هي أهم المؤشرات التي يمكن توظيفها لإعطاء صورة حقيقة و دقيقة عن الحالة الاجتماعية في السودان؟ ومن اى سنة يمكن أن تكون البداية؟

٧- ما هي المنطلقات المنهجية والفلسفية والايدولوجية التي تتشكل على ضوئها مرجعية السياسات الاجتماعية الشاملة؟ وهل يمكن تحديد مثل تلك المنطلقات من واقع التجربة السودانية؟

٨- كيف يمكن الاستفادة من تجارب الدول في صيغتها لسياساتها الاجتماعية؟ و ما هي تجارب الدول التقى يشبه وضعها وحالها حالة السودان؟

٩- ماذا يمكن أن تقدمة منظمة الاسكوا للسودان في مجال صياغة سياسات اجتماعية شاملة؟ كيف يمكن- في حالة الاتفاق على مثل تلك السياسة- أن يستفاد من علاقة الاسكوا بالأمم المتحدة خصوصا في مجال أهداف الألفية التنموية MDGS

١٠- ما هي أفضل الخيارات فيما يتعلق بتنفيذ السياسات الاجتماعية؟ هل تظل موزعة على عدد من المؤسسات والمصالح والوزارات كما هي الحال الآن؟ أم تكون هنالك جهة (مصلحة أو مؤسسة أو غيره) تكون هي الوحيدة المناط بها تنفيذ تلك السياسات؟ وما هى محاسن ومساوي كل من الحالتين؟