

عهد جديد

ورقة الحماية الاجتماعية الشاملة

عقد جديد للحماية الاجتماعية في السودان ما بعد الحرب

الإصدار الثالث، ورقة تفصيلية مرافقة لرؤية «عهد جديد»

سبتمبر 2026م

(ورقة تفصيلية من المستوى الثالث لرؤية «عهد جديد». الإصدار الثاني، بعد مراجعة علمية تحريرية مركزة استناداً إلى تقييم متخصص. تعرض مفهوم «الحماية الاجتماعية الشاملة»، وتقيم الدراسة الأولية المتاحة حوله، وتقترح نظاماً للحماية الاجتماعية في السودان بعد الحرب، وتطرح للنقاش مع الاقتصاديين وخبراء الحماية الاجتماعية.)

الفكرة المركزية للورقة: الشمول في الخدمات، والاستهداف في النقد، والتجريب قبل التعميم.

أولاً: المفهوم والمصطلحات

ما المقصود بالتوفير الشامل؟

تستخدم هذه الورقة مصطلح «الحماية الاجتماعية الشاملة» بوصفه مفهوماً سياسياً مظلماً، لا اسماً لنظام اقتصادي أو أداة واحدة للحماية الاجتماعية. وغايته ألا يسقط أي سوداني تحت حد أدنى من الحياة الكريمة، أياً كانت جهته أو ظروفه. ويتحقق عبر عدة أدوات مختلفة، لكل منها منطقتها وكلفتها وأدلتها.

المصطلحات الفنية المستخدمة

المصطلح	المقابل الإنجليزي	المعنى في هذه الورقة
الخدمات الأساسية الشاملة	Universal Basic Services	خدمات عامة يحصل عليها كل مواطن دون اختبار للدخل: التعليم الأساسي، والرعاية الصحية الأولية، ومياه الشرب
المساعدة الاجتماعية	Social Assistance	دعم حكومي غير قائم على الاشتراكات، يُوجَّه للفئات الأشد حاجة
الحماية النقدية المستهدفة	Targeted Cash Transfers	تحويلات نقدية منتظمة لأسر محددة وفق معايير معلنة، وهي الأداة الرئيسية للمساعدة الاجتماعية في هذه الورقة
التأمين الاجتماعي	Social Insurance	أنظمة قائمة على الاشتراكات: التقاعد، وإصابات العمل، والأمومة، والبطالة
الدخل الأساسي الشامل	Universal Basic Income	تحويل نقدي دوري، فردي عادة، شامل لكل السكان، وغير مشروط
المساعدة الإنسانية	Humanitarian Assistance	إغاثة طارئة تقدمها في الغالب المنظمات الإنسانية، خارج الأنظمة الحكومية

والتمييز بين هذه الأدوات ليس تفصيلاً لغوياً. فالتحويل إلى أفقر 20% من الأسر ليس دخلاً أساسياً، والأدلة على نجاح التحويلات النقدية للفقراء لا تثبت تلقائياً جدوى دخل أساسي شامل على مستوى دولة كاملة.

الجدور الفكرية

إن فكرة حق كل مواطن في حد أدنى من الحياة الكريمة فكرة ليبرالية قديمة، فقد طرح توماس بين في كتابه «العدالة الزراعية» (1797) أن لكل مواطن حقاً في نصيب من ثروة الأرض المشتركة. وفي الثقافة السودانية تتقاطع الفكرة مع قيم التكافل والنفير والزكاة، وهو ما يمنحها قبولاً اجتماعياً واسعاً.

ثانياً: لماذا نحتاج إليه الآن؟

المؤشر	القيمة	المصدر
المحتاجون إلى مساعدات إنسانية	نحو 33.7 مليون شخص	خطة الاستجابة الإنسانية للأمم المتحدة 2026
الفقر المدقع	نحو 59% (2025)	البنك الدولي
النازحون داخلياً	نحو 8.9 مليون (مارس 2026)، وأكثر من 9 ملايين في تقديرات منتصف العام	المنظمة الدولية للهجرة؛ اليونسف، يوليو 2026
التضخم	111.5% (متوسط 2025)	البنك الدولي

إن الحرب لم تُفقر الناس فقط، وإنما دمرت شبكات الأمان التقليدية نفسها: الأسرة الممتدة تشتتت، والمدخرات نُهبَت، والأسواق انهارت. وفي هذا الوضع يمكن للدعم النقدي أن يؤدي ثلاث وظائف معاً: يمنع الجوع، ويحرك الأسواق المحلية، ويعيد بناء الثقة بين المواطن والدولة.

ثالثاً: عقد جديد للحماية الاجتماعية

لا تسأل هذه الورقة: هل نطبق الدخل الأساسي أم لا؟ وإنما تسأل: ما هو عقد الحماية الاجتماعية الجديد الذي يحتاجه السودان؟ وتقترح أن يتكون من خمسة مستويات، تُبنى تدريجياً:

المستوى	المضمون	متى يبدأ
الأول: حقوق عامة	التعليم الأساسي، والرعاية الصحية الأولية، ومياه الشرب، مجاناً للجميع	فوراً، ويتوسع طوال الانتقال
الثاني: أرضية اجتماعية	حماية نقدية مستهدفة للأسر الأشد فقراً	من الشهر السادس
الثالث: حماية من الصدمات	تحويلات إضافية مؤقتة عند الحرب أو المجاعة أو الجفاف أو الفيضانات أو انهيار الأسعار، عبر النظام نفسه	بعد تشغيل المستوى الثاني
الرابع: تأمين اجتماعي	إصلاح أنظمة التقاعد وإصابات العمل والأمومة، وتوسيعها تدريجياً إلى العاملين في القطاع غير الرسمي	خلال الولاية المنتخبة
الخامس: تجربة الدخل الأساسي	تجربة علمية محدودة، ثم تقييم، ثم قرار	من الشهر 18

وتستمر المساعدة الإنسانية طوال مرحلة الانتقال من الطوارئ إلى التعافي، على أن تُنقل وظائفها تدريجياً إلى النظام الوطني، بحيث يحل النظام الحكومي محل الإغاثة الخارجية لا أن يتنافس معها.

رابعاً: الدراسة الأولية المتاحة

أعدت جهة استشارية خاصة في يوليو 2025 دراسة أولية بعنوان «مدخل إلى التوفير الشامل في السودان بعد النزاع». وهي أول محاولة لتقدير كلفة دخل أساسي شامل في السودان، وتستحق التقدير على ذلك. وأهم ما تقترحه:

- المبلغ: 50 دولاراً شهرياً لكل شخص بالغ. فالأسرة المكونة من بالغين اثنين تحصل على 100 دولار، والأسرة التي فيها ثلاثة بالغين على 150 دولاراً. ومتوسط الأسرة السودانية نحو 5.75 فرداً، أي نحو ثلاثة بالغين.
- التغطية: كل من بلغ الثامنة عشرة، أي نحو 28.5 مليون شخص (سكان 53,125,882 لعام 2026، ونسبة من هم فوق 18 سنة نحو 53.7%، مشتقة من نسبة من هم فوق 15 سنة البالغة 60.18% بخضم الفئة 15-17).
- الكلفة: نحو 17.1 مليار دولار سنوياً (28.5 مليون بالغ $\times$ 50 $\times$ 12).
- التمويل المقترح: عملة رقمية مغطاة بالذهب والمعادن.

طبيعة مبلغ 50 دولاراً

إن هذا المبلغ ليس خط فقر محسوباً، ولا كلفة سلة احتياجات مقاسة ميدانياً، وإنما هو مبلغ افتراضي، يقع بين مستوى برنامج دعم الأسر السودانية (5 دولارات للفرد شهرياً) ومستوى خط الفقر الدولي. ويُدفع للبالغين دون الأطفال، لسببين: أنه يخفض الكلفة إلى نحو النصف، وأنه يتجنب حافزاً غير مقصود لزيادة عدد الأطفال. ولذلك تستخدمه هذه الورقة لحساب الكلفة وتصميم التجربة الرائدة، لا بوصفه قيمة معيارية نهائية للدخل الأساسي. والقيمة المناسبة تُحدد لاحقاً بدراسة لكلفة سلة الاحتياجات الأساسية في كل إقليم.

تقييم الدراسة

ما هو مفيد فيها: إنها تضع الرقم الحقيقي أمامنا بوضوح، وتبين حجم الفجوة بين الطموح والإمكانات.

وما يحتاج إلى تصحيح:

1. الكلفة غير ممكنة مالياً. إن 17.1 مليار دولار سنوياً تعادل نحو 28% من الناتج المحلي لعام 2025 (60.2 مليار دولار)، ونحو سبعة أضعاف إيرادات الدولة الحالية.
2. بعض الأرقام الكلية تختلف عن المصادر المعتمدة في الرؤية، كالدين العام (272% في الدراسة مقابل 128.5% وفق البنك الدولي)، ويعود جزء من الفرق إلى اختلاف سنوات القياس وأسعار الصرف.
3. العملة الرقمية المغطاة بالذهب غير مناسبة: فهي تعني رهن ثروات لم تُستخرج بعد، وتضيف مخاطر تقنية وتنظيمية في بلد يحظر بنكه المركزي العملات المشفرة، وتعرض دخل الفقراء لتقلبات أسعار الذهب، ولا تحل مشكلة نقص الموارد.

4. سرعة دوران النقود ليست مصدراً للثروة. فحساب «أثر اقتصادي» بمضاعفة المبلغ في سرعة الدوران لا يصمد، وضع نقود دون إنتاج مقابل يرفع التضخم، وهو أول ما يأكل دخل الفقراء.

خامساً: ماذا تقول الأدلة، وما حدودها؟

الدليل	ما يثبته	حدوده
برنامج دعم الأسر السودانية «ثمرات» (2021). بتمويل البنك الدولي، 5 دولارات للفرد شهرياً	أن السودان قادر على تشغيل برنامج تحويلات نقدية واسع عبر التسجيل الرقمي	توقف بعد انقلاب 2021؛ لم يُنشر تقييم شامل لأثره
تجربة أوتجيفيرو-أوميتارا في ناميبيا (2008-2009)	مؤشرات أولية على آثار إيجابية للتحويل النقدي الشامل في مجتمع صغير، في التغذية والالتحاق بالمدارس	لم تكن تجربة عشوائية محكمة، ولا تكفي وحدها لإثبات قابلية تعميم النموذج على دولة بأكملها
دراسات التحويلات النقدية طويلة الأمد في كينيا	أدلة متزايدة، بعضها من تجارب عشوائية، على آثار إيجابية للتحويلات النقدية في الاستهلاك والأصول والنشاط الاقتصادي، دون تراجع ملموس في العمل	تتعلق بتحويلات نقدية في مجتمعات محددة، لا بدخل أساسي شامل على مستوى دولة

والخلاصة الصادقة: إن الأدلة الدولية على التحويلات النقدية مشجعة في مجالات عديدة، لكن الأدلة على الانتقال من تجارب محلية إلى دخل أساسي شامل على مستوى دولة كاملة أقل مباشرة. فالفرق بين الحالتين كبير في حجم التمويل، وسلوك سوق العمل، والتضخم المحلي، والهجرة، والضرائب، والقدرة الإدارية. ولهذا بالتحديد تقترح الورقة: جرّب، وقس، ثم قرر.

سادساً: المسار المقترح

الطبقة الأولى: الخدمات الأساسية الشاملة

التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية ومياه الشرب الآمنة مجانية ومتاحة للجميع، دون اختبار للدخل. وهي الطبقة الأوسع أثراً، لأنها لا تتطلب تحديد المستحقين، فتتجنب أخطاء الاستهداف وكلفته. ويأتي تمويلها من الموازنة (بهدف 10% لكل من التعليم والصحة للحكومة المنتخبة) ومن الشركاء الدوليين.

الطبقة الثانية: الحماية النقدية المستهدفة

تحويلات نقدية منتظمة للأسر الأشد فقراً. وهي أيضاً شرط مسبق لإصلاح الدعم، حتى لا يدفع الفقراء ثمن رفع الدعم عن السلع.

تعريف الأسر المستهدفة: الأسر في الخمس الأفقر من السكان، أي نحو 1.85 مليون أسرة، وفق معايير معلنة تجمع بين مؤشرات الفقر والهشاشة (النزوح، وإعالة النساء، والإعاقة، وعدد الأطفال). وتُحدّد القائمة بمسح ميداني، ويُراجع تعريف المستحقين كل عامين.

خيارات الكلفة (تقديرات توضيحية عند التغطية الكاملة):

الخيار	التغطية	المبلغ الشهري	الكلفة السنوية التقريبية
الأشد فقراً (الخيار المعتمد)	20% من الأسر (نحو 1.85 مليون)	100 دولار للأسرة	نحو 2.2 مليار دولار
تغطية أوسع بمبلغ أقل	40% من الأسر (نحو 3.7 مليون)	50 دولاراً للأسرة	نحو 2.2 مليار دولار
الدخل الأساسي الشامل (المقترح المعدّل)	كل من بلغ 18 سنة (نحو 28.5 مليون)	50 دولاراً للبالغ	نحو 17.1 مليار دولار

(عدد الأسر × المبلغ الشهري × 12. بالدولار الثابت، ودون كلفة الإدارة التي تتراوح عادة بين 5% و10% من المبالغ المحولة).

والتحويلات المستهدفة في خيارها المعتمد، عند التغطية الكاملة، تعادل أكثر من 40% من الإيرادات الذاتية المتوقعة للدولة في 2027. لذلك تُبنى تدريجياً، وتعتمد في سنواتها الأولى على الشركاء الدوليين.

الطبقة الثالثة: تجربة رائدة للدخل الأساسي الشامل

- **الحجم:** عشرة آلاف أسرة لمدة سنتين، في محليتين مختلفتين (حضرية وريفية)، بمبلغ 50 دولاراً شهرياً لكل بالغ في الأسرة، أي نحو 150 دولاراً للأسرة المتوسطة.
- **الكلفة:** نحو 36 مليون دولار للتحويلات (نحو 150 دولاراً $\times$ 10,000 أسرة $\times$ 24 شهراً)، إضافة إلى كلفة التقييم.
- **التصميم:** تجربة عشوائية محكمة، بمجموعة مقارنة تُختار بالقرعة، وقياس الأثر على العمل والإنتاجية والتعليم والصحة والتغذية والأسعار المحلية، بواسطة جهة بحثية مستقلة، مع نشر خطة التحليل مسبقاً.
- **القرار:** يُتخذ قرار التوسع أو التعديل أو الإيقاف على أساس النتائج المنشورة، ولا يُقدّم نجاح التجربة وكأنه مضمون مسبقاً.

سابعاً: التصميم التنفيذي

مبدأ الوصول: رقمي أولاً، وليس رقمياً فقط

لا يجوز أن تتحول الهوية الرقمية إلى شرط للإقصاء من الحماية الاجتماعية. ففي السودان بعد الحرب ملايين بلا وثائق، ونازحون وعائدون، وسكان في مناطق خارج سيطرة الدولة أو بلا شبكة اتصال، وأسر لا تملك هاتفاً. لذلك يقوم النظام على مسارين متساويين في الحقوق:

- المسار الرقمي: التسجيل بالهوية الرقمية، والدفع عبر المحافظ الإلكترونية والتطبيقات المصرفية.
- المسار الميداني: فرق تسجيل متنقلة في المعسكرات والقرى، ووثائق مؤقتة، ونقاط صرف نقدي في الأرياف، والتحقق عبر لجان مجتمعية حيث لا تتوفر الوثائق.

الدفع للنساء

يمكن إعطاء الأفضلية للنساء في الأسرة في بعض البرامج، وفقاً لنتائج التقييم المحلي والأدلة المتاحة بشأن أنماط استخدام التحويلات. وثراقب آثار ذلك على العلاقات داخل الأسرة، بما فيها خطر العنف.

الحماية من الفساد والتسرب

يمكن أن تكون التحويلات النقدية الرقمية أكثر قابلية للتبعب، وأقل تعرضاً لبعض أشكال التسرب مقارنة بالتحويلات العينية أو بالتوزيع عبر الوسطاء، إذا توفرت أنظمة دفع ورقابة فعالة. لكن الدفع الرقمي لا يلغي الفساد، ولذلك:

- نشر أعداد المستفيدين والمبالغ المحولة في كل محلية شهرياً.
- آلية شكاوى مستقلة ومجانية، بخط هاتفي ورسائل نصية.
- تدقيق دوري من ديوان المراجعة العام، ومراجعة عشوائية ميدانية.
- منع أي جهة سياسية أو أمنية من التدخل في قوائم المستفيدين.

مصفوفة مخاطر الاستهداف والدفع

الخطر	مثاله	الاستجابة
أخطاء الإقصاء	أسر مستحقة لا تُسجّل	المسار الميداني؛ حملات تسجيل؛ آلية اعتراض

الخطر	مثاله	الاستجابة
أخطاء الإدراج	أُسِرَ غير مستحقة تُسَجَّل	التحقق المجتمعي؛ المراجعة العشوائية
التسجيل الوهمي	أَسْمَاءٌ غير حقيقية في القوائم	مطابقة الهوية؛ التدقيق الميداني
سرقة الهوية أو الهاتف	الاستيلاء على التحويلات	رموز تحقق؛ إمكانية تجميد الحساب؛ صرف بحضور المستفيد
الابتزاز والرسوم غير القانونية	اقتطاع جزء من المبلغ عند الصرف	خط شكاوى؛ عقوبات على وكلاء الدفع
التلاعب السياسي بالقوائم	إضافة أو حذف أسماء لأسباب سياسية	استقلال وحدة التنفيذ؛ النشر العلني
التضخم المحلي	ارتفاع الأسعار في أسواق صغيرة	تدرج التوسع؛ مراقبة الأسعار؛ دعم العرض الزراعي

الجهة المسؤولة: وزارة الصحة والتنمية الاجتماعية عبر وكالة الحماية الاجتماعية، بالتنسيق مع وزارة المالية والبنك المركزي، مع وحدة تنفيذ مستقلة للتجربة الرائدة.

ثامناً: نموذج التمويل متعدد السنوات

مسار التغطية والكلفة

(الخيار المعتمد: 100 دولار شهرياً لكل أسرة في الخمس الأفقر، ونحو 1.85 مليون أسرة مستحقة. الأرقام بالمليار دولار الثابت، ودون كلفة الإدارة.)

السنة	التغطية من الأسر المستحقة	عدد الأسر (مليون تقريباً)	الكلفة السنوية
2027	15%	0.24	0.29
2029 (نهاية الانتقال تقريباً)	40%	0.64	0.77
2031	70%	1.11	1.34
2034	90%	1.43	1.72

مصادر التمويل (تقديرات للتخطيط)

المصدر	2027	2029	2031	2034
الشركاء الدوليون	0.26	0.54	0.54	0.26
الموازنة العامة	0.02	0.08	0.30	0.60
الوفر من إصلاح الدعم	—	0.07	0.25	0.40
نصيب من عائدات الموارد الطبيعية	—	0.05	0.15	0.30
الزكاة (بشراكة شفافة مع ديوان الزكاة)	0.01	0.03	0.10	0.16
الإجمالي	0.29	0.77	1.34	1.72
حصة التمويل الذاتي	نحو 10%	نحو 30%	نحو 60%	نحو 85%

قراءة الجدول: تبدأ الحماية النقدية بتمويل خارجي شبه كامل، وتنتقل تدريجياً إلى التمويل الذاتي. وفي 2034، يعادل التمويل الذاتي (نحو 1.46 مليار دولار) أقل من عُشر الإيرادات العامة المتوقعة في السيناريو المعتدل (نحو 15.2 مليار دولار)، وهو عبء يمكن تحمله. أما التجربة الرائدة (نحو 36 مليون دولار) فتُمَوَّل من الشركاء خارج هذا الجدول.

وقاعدة ثابتة: لا يُموَّل البرنامج بطباعة النقود، ولا برهن الموارد قبل استخراجها، ولا بعمليات رقمية مغطاة بثروات لم تُستخرج.

تاسعاً: التسلسل الزمني

المرحلة	الفترة	ما يتم
الطوارئ	الأشهر 1-6	تحويلات نقدية عاجلة مع الشركاء الإنسانيين في مناطق المجاعة؛ بدء التسجيل بمساريه
البناء	الأشهر 6-18	تشغيل الحماية النقدية المستهدفة؛ تصميم التجربة الرائدة واختيار المحليتين
التجربة	الأشهر 18-42	تنفيذ التجربة الرائدة لمدة سنتين؛ توسيع التغطية إلى 40% من الأسر المستحقة
القرار	بعد الشهر 42	نشر نتائج التقييم؛ قرار الحكومة المنتخبة بالتوسع أو التعديل؛ بدء إصلاح التأمين الاجتماعي

عاشراً: مؤشرات المتابعة

المؤشر	التعريف	الشهر 36	الشهر 60	الشهر 96
تغطية الحماية النقدية	نسبة الأسر المستحقة (الخُمس الأفقر) التي تتلقى تحويلات منتظمة	40%	70%	90%
انتظام الدفع	نسبة الدفعات التي تصل في موعدها	90%	95%	98%
أخطاء الإقصاء والإدراج	تقاس بمسح تحقق مستقل سنوي	تُقاس	انخفاض	انخفاض
الشكاوى المعالجة	نسبة الشكاوى التي تُعالج خلال 30 يوماً	80%	90%	95%
حصة التمويل الذاتي	نسبة التمويل من الموارد المحلية	30%	60%	85%
نشر تقييم التجربة الرائدة	تقرير مستقل منشور	—	منشور	—

خاتمة

إن فكرة التوفير الشامل عادلة وضرورية، لكن الطريق إليها يمر بالخدمات الشاملة أولاً، ثم بالحماية النقدية المستهدفة، ثم بالتجريب العلمي، لا بالقفز إلى دخل أساسي شامل لا تملك الدولة ولا المانحون تمويله. وإذا نجحت التجربة الرائدة، وارتفعت إيرادات الدولة كما تستهدف الرؤية، يصبح توسيع الدخل الأساسي تدريجياً قراراً ممكناً للحكومات المنتخبة. فالمهم ألا نعد الناس بما لا نملك، وألا نحرّمهم مما نستطيع.