ورقة بحثية

2024

ورقة بحثية

# التحديات القانونية الجديدة أمام المجتمع المدني الأردني لعام 2024


إعداد:

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية



عمان, الأردن

تشرين الأول 2024


Phenix الفينيق
للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES


www.phenixcenter.net

Phenix الفينيق
للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

## مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

مؤسسة بحثية علمية مستقلة تأسست كدار دراسات وأبحاث ودار قياس رأي عام في عام 2003، يعمل المركز على بناء نموذج تنموي قائم على مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان، بالتركيز على اصلاح سياسات العمل وفق هذه المبادئ، إزالة القيود عن حرية التنظيم النقابي، تعزيز سياسات الحماية الاجتماعية وتطوير قواعد بيانات للفاعلين في العملية التنموية الشاملة والمستدامة، من خلال اعداد الدراسات والتقارير والأوراق البحثية والمؤتمرات والمدافعة وتطوير قدرات الفاعلين في العملية التنموية.

هذا التقرير من إصدار مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية.
جميع الحقوق محفوظة، لا يسمح بإعادة إصدار هذا التقرير أو أي جزء منه أو تخزينه أو استنساخه أو نقله، كلياً أو جزئياً، بأي شكل وبأية وسيلة، سواء بطريقة الكترونية أو آلية، بما في ذلك الاستنساخ الفوتوغرافي، أو التسجيل أو استخدام أي نظام من نظم تخزين المعلومات واسترجاعها، دون الحصول على إذن خطي مسبق من مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية.

**تنوية:**
إن مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية غير مسؤول عن تصريحات الجهات الأخرى الواردة في سياق التقرير.

# السياق العام

يواجه المجتمع المدني في الأردن تحديات مستمرة نتيجة التطورات التشريعية والإدارية التي تؤثر سلباً على عمله. حيث يتضمن قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008 وتعديلاته العديد من الثغرات التي تحد من حرية واستقلالية عمل منظمات المجتمع المدني في الأردن، إذ يفرض القانون قيودا إدارية ومالية صارمة، مثل الموافقات المسبقة على التسجيل والتمويل الأجنبي.

ولطالما طالب المجتمع المدني، من خلال حواراته ومذكراته المستمرة، بحيث يتم تبني مبدأ التسجيل بالإخطار، وإلغاء الرقابة القبلية والموافقات المسبقة، وتعزيز بيئة قانونية تضمن استقلالية الجمعيات وحمايتها من التدخلات غير المبررة.

في عام 2024، صدرت تشريعات اضافت المزيد من القيود السابقة المعمول بها فيما يخص التمويل الأجنبي مثل قانون التخطيط والتعاون الدولي، وتعميم البنك المركزي للبنوك العاملة في المملكة حول آلية الحصول على موافقة التمويل الأجنبي المقدم للجمعيات والشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح والجمعيات والاتحادات التعاونية.

في هذا التقرير، سنسلط الضوء على الأبعاد السلبية لهذه التشريعات على عمل المجتمع المدني، وقدرته على تنفيذ مشاريعه التنموية والحقوقية بفعالية.

# منهجية إعداد التقرير

تم بناء هذه الورقة البحثية استنادا إلى مراجعة قانون التخطيط والتعاون الدولي لعام 2024 وتعميم البنك المركزي للبنوك العاملة في المملكة حول آلية الحصول على موافقة التمويل الأجنبي المقدم للجمعيات والشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح والجمعيات والاتحادات التعاونية، وقد تم عقد جلسات نقاش مع مجموعات متنوعة من منظمات المجتمع المدني في محافظات المملكة للكشف عن القيود التي تواجه المنظمات نتيجة هذه التشريعات.

# أولاً: قانون التخطيط والتعاون الدولي

**صدر قانون التخطيط والتعاون الدولي لعام 2024 [1]، بحيث أصبحت وزارة التخطيط المرجعية الحكومية للتنسيق والمتابعة حول التمويل الأجنبي الموجه للجمعيات والشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح والجمعيات والاتحادات التعاونية. وقد كرس القانون القيود السابقة المعمول بها فيما يخص التمويل الأجنبي، حيث الزم ضرورة الحصول على موافقات مسبقة من رئاسة الوزراء على اية منح مالية أو معنوية ذات طابع تنموي تحصل عليها منظمات المجتمع المدني، وتوسعت القيود على النحو التالي:**

## 1. فلسفة القانون في التعامل مع المجتمع المدني

لا يميز قانون التخطيط بين منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية والوزارات ويضعها جميعها في سلة واحدة، حيث يحظر على أي وزارة، أو مؤسسة رسمية عامة، أو خاصة، أو جمعية، أو شركة لا تهدف إلى تحقيق الربح قبول أي مساعدات دولية مالية أو فنية أو عينية بأي صورة كانت إلا بعد موافقة مجلس الوزراء عليها، بناء على تنسيب الوزير. لا يتوافق ذلك مع فكرة استقلالية المجتمع المدني ويخلط بين طبيعة ما تقدمه هذه المنظمات من جهود تنموية وحقوقية ضمن هيكل تنظيمي غالبا ما يتسم بالمرونة ويميل إلى اللامركزية وبين النهج الذي تتبناه الجهات والوزرات الحكومية والتي غالبا ما يعتمد هيكلها التنظيمي على الهرمية والبيروقراطية. إلى جانب أن منظمات المجتمع المدني غالبا ما تكون أقرب إلى الأفراد وتعمل معهم بشكل مباشر، مما يسمح لها بفهم احتياجاتهم وتقديم الدعم المناسب حيث تعمل كوسيط بين المواطنين وصناع القرار، بينما تتعامل الجهات الحكومية مع المواطنين على مستوى أوسع من خلال تقديم الخدمات العامة وتنفيذ السياسات.

## 2.غياب ضوابط الموافقات للتمويل الأجنبي

لم يضع قانون التخطيط أي معايير وضوابط لعملية القبول أو الرفض للتمويل الأجنبي، بالرغم من وجود العديد من الشكاوى التي تتعلق برفض طلبات التمويل دون وجود أسباب واضحة. ولم يحدد القانون مددا زمنية واضحة لمراجعة طلبات التمويل الأجنبي، على العكس من ذلك، يُعتبر ربط القانون الموافقة على التمويل الأجنبي بموافقة مجلس الوزراء، بتنسيب من وزير التخطيط، مؤشر لمزيد من التأخير على منظمات المجتمع المدني، ما يحرمها بصورة مباشرة من حق حصولها على مواردها المالية.

## 3. اشتراطات الموافقات على المشاريع التنموية

أضاف قانون التخطيط قيد لم تتضمنه التشريعات السابقة، عبر النص على اشتراط موافقة مجلس الوزراء، بتنسيب من الوزير على أي مشروع تنموي تنفذه أي من الوزارات، أو المؤسسات الرسمية، أو الخاصة، أو الجمعيات، أو الشركات غير الهادفة للربح، حيث من غير الممكن تطبيق هذا النص على أرض الواقع لأنه يتطلب موارد كبيرة من الوزارة لمتابعته، ويعكس بيروقراطية غير مسبوقة، ويهدد الجهود التنموية التي تسعى منظمات المجتمع المدني منذ سنوات على المضي قدما نحو تحقيقها.

## 4. التوسع في صلاحيات مجلس الوزراء في الرقابة

الزم القانون موافقة مجلس الوزراء على المساعدات المالية والعينية والفنية، ويعتبر ذلك توسعا بشكل كبير في صلاحيات مجلس الوزراء بالرقابة على أعمال المجتمع المدني، خاصة الحصول على الموافقة على المساعدة الفنية، حيث يعتبر النص فضفاض وغير محدد. ولم يلزم القانون بشكل واضح بتبني آليات تشاورية لوضع الأولويات الوطنية، ما يأذن باستمرار النهج القائم حاليا، باستثناء المجتمع المدني من عمليتي التخطيط ووضع الأولويات والاستراتيجيات، بل إن النص يعطي ثقلاً أكبر لوزارة التخطيط.

# ثانياً: التعليمات الجديدة حول الية الحصول على موافقة التمويل الأجنبي

**أصدر البنك المركزي تعميماً للبنوك وشركات الدفع والتحويل الإلكتروني العاملة في المملكة، يوضح آلية الحصول على موافقة التمويل الأجنبي المقدم للجمعيات والشركات غير الهادفة للربح والجمعيات والاتحادات التعاونية. تضمن التعميم عدة نقاط، أبرزها: إلزام فروع الجمعيات الأجنبية بعدم قبول أي تمويل أو منح أو مساعدات أو تبرعات أو هبات من مصادر غير أردنية دون موافقة مجلس الوزراء وفقاً لقانون التخطيط والتعاون الدولي وقانون الجمعيات.**

كما أشار إلى أن قبول التبرعات من خلال البطاقات الأجنبية المنفذة عبر أجهزة نقاط البيع أو بوابات الدفع الإلكتروني يخضع أيضاً لموافقة مجلس الوزراء على كل عملية تمويل أو تبرع. بالإضافة إلى ذلك، حددت الآلية تعريف إشعار التمويل بأنه مخاطبة الوزير المختص لمجلس الوزراء بطلب التمويل الأجنبي، والذي يجب أن يكون مستوفيًا لجميع المتطلبات الإدارية والفنية والمالية [2].

تتعارض هذه التعليمات مع الرأي الصادر عن ديوان التشريع والرأي [3] ، حيث يفيد بأن فروع الجمعيات الأجنبية في الأردن يمكنها تلقي التمويل من الجمعية الأم مباشرة دون الحاجة لموافقة مسبقة، طالما أن التمويل يستخدم لتحقيق الأهداف المرخصة للجمعية. ان هذا التعارض القانوني والتشريعي، يخلق حالة من عدم الوضوح، مما قد يتسبب في نزاعات قانونية أو يزيد من حالات الالتباس حول كيفية تطبيق اللوائح.

يترتب على هذه التعليمات تأخير في استلام التمويل، مما يعيق قدرة الجمعيات على تنفيذ مشاريعها في الوقت المناسب ويؤثر على كفاءة العمل. مع ازدياد الأعباء الإجرائية بسبب تعقيد العمليات البيروقراطية، حيث تتطلب الإجراءات الجديدة تدخل عدة جهات حكومية، مما يستهلك وقتاً وجهوداً إضافية ويزيد من الأعباء على الجمعيات. بالإضافة إلى ذلك، قد تؤثر هذه القيود على استقلالية الجمعيات، حيث تحد من قدرتها على اتخاذ قرارات مالية مرنة تتناسب مع احتياجاتها وتستجيب للطوارئ.

يمكن القول، ان الحكومة الأردنية تسعى لتعزيز الشفافية في تدفق الأموال من الخارج لضمان توافقها مع القوانين والأهداف الوطنية، ولمنع استخدامها لأغراض سياسية أو اجتماعية غير مرغوبة، إلا أن هذه التعليمات والإجراءات الجديدة لها تأثيرات سلبية محتملة على المنظمات، مثل تأخير التمويل وزيادة الأعباء الإدارية وتقليص استقلاليتها. هناك بدائل محتملة أكثر مرونة، حيث يمكن للحكومة استبدال الموافقة المسبقة بآلية تحقق بعدية تتيح للمنظمات تقديم تقارير مالية ذات الصلة بالمشاريع والأنشطة الممولة. ما يقود إلى الحفاظ على فعالية عمل المنظمات الدولية واستمرارية مساهمتها في المساعدات الإنسانية ودعم التنمية المستدامة في الأردن.

# التوصيات

1. إلغاء شرط الموافقات المسبقة، يجب إعادة النظر في شرط الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء على التمويل الأجنبي، واستبداله بنظام الإخطار المسبق الذي يتيح للجمعيات تقديم المعلومات اللازمة بشفافية دون إعاقة تنفيذ المشاريع.

2. تحديد معايير واضحة للرفض أو القبول، من الضروري وضع معايير شفافة ومحددة لرفض أو قبول طلبات التمويل الأجنبي، بحيث لا تُترك هذه القرارات لتقديرات غير واضحة. كما يجب أن تُلزم الحكومة بتقديم مبررات مكتوبة لأي رفض.

3. تعديل فلسفة قانون التخطي، ينبغي أن ينص قانون التخطيط بوضوح على استقلالية المجتمع المدني كقطاع غير حكومي له دوره التنموي والحقوقي. يجب ألا يتم التعامل مع الجمعيات كما يتم التعامل مع المؤسسات الرسمية أو الشركات الربحية.

4. اعتماد إطار قانوني مرن، تسهيل الإجراءات الإدارية والمالية بما يتماشى مع طبيعة عمل الجمعيات، التي تعتمد على المرونة والاستجابة السريعة لاحتياجات الفئات المستهدفة.

5. استبدال الرقابة المسبقة برقابة لاحقة، يمكن تعزيز الشفافية من خلال إلزام الجمعيات بتقديم تقارير مالية وفنية دورية حول مصادر التمويل وأوجه استخدامه، دون الحاجة إلى موافقة مسبقة على كل عملية تمويل.

6. آليات تحقق مستقلة، إنشاء آلية محايدة للتحقق من مشروعية التمويل الأجنبي بعد استلامه، وذلك لضمان توافقه مع القوانين الوطنية ومعايير الشفافية، دون التدخل في استقلالية الجمعيات.

7. تعزيز الشفافية عبر منصات إلكتروني، تطوير منصات رقمية مشتركة بين الحكومة والمجتمع المدني تتيح توثيق طلبات التمويل وتقديم التقارير المالية بسهولة، مع تقليل التعقيدات البيروقراطية.

8. توحيد النصوص القانونية، يجب توحيد النصوص المتعارضة بين قانون الجمعيات، قانون التخطيط، وتعميم البنك المركزي، بما يضمن وضوح الأطر القانونية ويمنع حدوث نزاعات قد تُعطّل عمل الجمعيات.

9. مراجعة التعميم الصادر عن البنك المركزي حول آلية الحصول على موافقة التمويل الأجنبي بما يتفق مع القوانين الوطنية وأحكام ديوان التشريع والرأي، لتسهيل عمليات تحويل واستلام التمويل الأجنبي.

# الهوامش

[1] قانون التخطيط والتعاون الدولي رقم (10) لسنة 2024، الأردن
[2] دائرة تعميم البنك المركزي رقم 18/ 3/13469، تاريخ 20.8.2024
[3] ديوان التشريع والرأي، كتاب رقم (د ت 1/1/25)، تاريخ 28.1.2020

Phenix الفينيق
للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

## CONTACT US:


**الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية**
**PHENIX FOR ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES**

Tel. +962 6 516 44 91
Fax: +962 6 516 44 92
P.O.Box: 304 Amman 11941 Jordan
E-Mail: info@phenixcenter.net
www.phenixcenter.net

@PhenixCenter