Funded by
the European Union

ممول من الاتحاد الأوروبي

ورقة سياسات 2026

نحو تطوير آليات جمع التبرعات لمنظمات المجتمع المدني في الأردن: التبرع لتطوير مشاريع تنموية مستدامة

بالشراكة مع

KING HUSSEIN FOUNDATION مؤسسة الملك الحسين
مركز المعلومات والبحوث
INFORMATION AND RESEARCH CENTER

تم التنفيذ بواسطة

acted

ZERO EXCLUSION CARBON POVERTY

Funded by
the European Union
ممول من الاتحاد الأوروبي

«تـم تمويـل هـذا المنشـور مـن قبـل الاتحـاد الأوروبي. وتقـع المسـؤولية عـن محتـواه على عاتـق منظمـة أكتـد ومؤسسـة الملـك الحـسين- مركـز المعلومـات والبحـوث وحدهمـا ولا يعكـس بـالضرورة اراء الاتحـاد الأوروبي»

بالشراكة مع
مؤسسة الملك الحسين
مركز المعلومات والبحوث
KING HUSSEIN FOUNDATION
INFORMATION AND RESEARCH CENTER

تم التنفيذ بواسطة
acted
ZERO EXCLUSION CARBON POVERTY

ورقة سياسات 2026
نحو تطوير آليات جمع التبرعات لمنظمات المجتمع المدني في الأردن: التبرع لتطوير مشاريع تنموية مستدامة

خلفية عن المشروع

تـأتي هـذه الورقـة ضمـن مشروع «تمـكين وتعزيـز مؤسسـات المجتمـع المـدني في الأردن مـن خلال تعزيـز القدرات المؤسسـية والتقنيـة لتعزيـز التنسـيق لتحقيـق أهـداف التنميـة المسـتدامة». يُنفـذ الـمشروع تحـت مظلـة (ACTED)، بالشراكـة مـع مركـز المعلومـات والبحـوث- مؤسسـة الملـك الحـسين، بتمويـل مـن بعثـة الاتحـاد الأوروبي في المملكـة الأردنيـة الهاشـمية.

يهـدف الـمشروع إلى الإسـهام في تعزيـز منظمـات المجتمـع المـدني في الأردن يتسـم بالشـمولية والمشـاركة والتمـكين والاستقلالية، إلى جانـب دعـم حـوار مفتـوح وبنّـاء بين مختلـف المنظمـات المدنيـة. ويركّـز على دعـم المنظمـات العاملـة في مجـالات حقـوق الإنسـان، والديمقراطيـة، والحكـم الرشـيد، وحمايـة البيئـة وتـغير المنـاخ، إضافـة إلى التعـاون الاقتصـادي، مـع إيلاء اهتمـام خـاص لقضايـا الشـمولية والاقتصـاد الدائـري والهجـرة. وفي هـذا الإطـار، تعمـل منظمـة أكتـد على تقديـم برامـج تدريبيـة متخصصـة لبنـاء القـدرات وتعزيـز آليـات التنسـيق بين هـذه المنظمـات بمـا يدعـم اسـتدامة عملهـا.

مـن خلال تمـكين 21 منظمـة مجتمـع مـدني و42 جمعيـة أهليـة في الأردن، وتطويـر هياكلهـا المؤسسـية وتعزيـز قدراتهـا الفنيـة، بمـا يعـزز دورهـا كجهـات فاعلـة في حمايـة حقـوق الإنسـان ودعـم التنميـة المسـتدامة. ويسـعى كذلـك إلى تقويـة التنسـيق والتعـاون بين منظمـات المجتمـع المـدني، وتعزيـز الحـوار مـع أصحـاب المصلحـة الرئيسـيين، بمـا يسـهم في دعـم إصلاح السياسـات ذات الصلـة.

وتماشـياً مـع هـذه الأهـداف، تـأتي ورقـة السياسـات الحاليـة **«نحـو تطويـر آليـات جمـع التبرعـات لمنظمـات المجتمع المـدني في الأردن: الـتبرع لتطويـر مشـاريع تنمويـة مسـتدامة»**، والتي تـم إعدادهـا بالتعـاون مـع لجنـة الـمشروع الاستشـارية والتي تضـم خبراء وممثلين عـن منظمـات المجتمـع المـدني والقطـاع الخـاص والمؤسسـات الرسـمية في محافظـة مادبـا. وتهـدف الورقـة إلى تحليـل الفجـوات التشريعيـة والمؤسسـية التي تعيـق جمـع التبرعـات للمشـاريع التنمويـة، واقتراح حزمـة متكاملـة مـن التوصيـات العمليـة القابلـة للتنفيـذ، بمـا يسـهم في تبسـيط الإجـراءات، وتحـفيز التمويـل المـحلي، وتحويـل الـتبرع الإغـاثي المؤقـت إلى اسـتثمار تنمـوي مسـتدام، وخلـق فـرص العمـل في المحافظـات، وتحقيـق أهـداف رؤيـة التحديـث الاقتصـادي (2023–2033).

فريق الإعداد

- الأستاذ الدكتور أيمن هلسا / مدير مركز المعلومات والبحوث-مؤسسة الملك الحسين.
- الأستاذ ماجد أبو عزام / رئيس قسم السياسات وكسب التأييد -مركز المعلومات والبحوث-مؤسسة الملك الحسين.
- المحامية ميماس القعايدة.
- الأستاذة ريانة أبو وندي/ ضابط كسب تأييد -مركز المعلومات والبحوث-مؤسسة الملك الحسين.

فريق المتابعة في منظمة أكتد

- الأستاذة ماجدة عمورة – منسقة مشاريع سبل العيش.
- الأستاذ همام شديفات – مدير مشروع.
- الأستاذة عايدة المساعيد – مديرة المتابعة والتقييم والمساءلة والتعلم.
- الأستاذة تسنيم عقل – مسؤولة تطوير المشاريع والشراكات.
- الأستاذ محمد شديفات – ضابط مشروع.
- الأستاذ ماجد الشملان – مساعد مشروع.

مراجعة قانونية

- الأستاذ الدكتور حمدي القبيلات

تصميم :

- علام غرايبة / Ag Designs

أعضاء اللجنة الاستشارية

يتقدم مركز المعلومات والبحوث بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى أعضاء اللجنة الاستشارية، الذين ساهموا بشكل فاعل في صياغة وإعداد ومراجعة ورقة السياسات، عبر ما قدموه من خبرات متنوعة، ورؤى ثاقبة، وملاحظات قانونية وفنية، أثمرت عن ورقة متكاملة تعكس تطلعات وأثر جمع التبرعات للمشاريع التنموية المستدامة في قطاع منظمات المجتمع المدني. هذه الجهود الجماعية من توصيات عملية، تعكس الشراكة الحقيقية بين المؤسسات الوطنية ومؤسسات المجتمع المدني والخبراء، وتمثل نموذجاً يحتذى في العمل التشاركي من أجل إصلاح سياساتي مؤثر ومستدام.

الرقم	الاسم	الجهة
1	الأستاذة نوال الشوابكة	اتحاد الجمعيات الخيرية – مادبا
2	الأستاذة سهام محمد	جمعية بشائر النور
3	الأستاذة مريم الفقهاء	جمعية سهول مؤاب الخيرية
4	الأستاذة فوزه العجالين	جمعية فتيات بني حميدة
5	الأستاذة نيفين الرواحنة	جمعية الجواد للأعمال الخيرية
6	الأستاذة ابتسام الشعراء	جمعية سيدات اليسرى الجديدة الخيرية
7	الأستاذ قصي الفشيكات	حافز للتنمية المستدامة
8	الأستاذة الاء الكركي	خبير محلي/ مادبا
9	الأستاذة عائشة حواتمة	همسة أردنية للتنمية والتدريب
10	الأستاذ خالد السرارحة	محامي

المحتوى

خلفية عن المشروع	2
ملخص تنفيذي	4
نحو التبرع للمشاريع التنموية	5
التجارب الوطنية والإقليمية نحو التبرع للمشاريع التنموية	7
التشريعات الوطنية والدولية لتسهيل عملية جمع التبرعات	8
الإشكاليات القانونية في نظام ترخيص جمع التبرعات	9
تجارب منظمات المجتمع المدني في التقدم لترخيص جمع التبرعات	15
بدائل السياسات المقترحة لتطوير آليات جمع التبرعات	17
التوصيات	21

ملخص تنفيذي

تتناول هذه الورقة سياسات تطوير آليات جمع التبرعات لمنظمات المجتمع المدني في الأردن، وتحليل التشريعات واقتراح توصيات عملية لتيسير عملية جمع التبرعات، كما تهدف إلى تمكين منظمات المجتمع المدني للانتقال من الاعتماد على المساعدات الإغاثية إلى التبرع للمشاريع التنموية المستدامة. وينطلق هذا الطرح من إشكالية رئيسة مفادها أن الإطار التنظيمي الحالي، المتمثل في نظام ترخيص جمع التبرعات رقم (24) لسنة 2025[1]، رغم أهميته في تعزيز الشفافية ومكافحة الممارسات غير المشروعة، إلا أنه يخلق قيوداً إجرائية ومعيارية قد تعيق عملية جمع التبرعات والمبادرات المجتمعية الصغيرة وتحول دون بناء علاقات تمويلية طويلة الأمد مع المانحين الأفراد، الذين يشكلون المصدر الرئيس للتمويل في العمل الخيري عالمياً.

سعت الورقة إلى تحليل الجوانب القانونية لنظام ترخيص جمع التبرعات رقم (24) لسنة 2025 في الأردن، والذي صدر بهدف تنظيم عمليات جمع التبرعات وتعزيز الشفافية في إدارة الأموال المخصصة للأعمال الخيرية. بالإضافة إلى دراسة الإطار القانوني الناظم لعمليات جمع التبرعات، وتحليل عدد من المواد الواردة في النظام من منظور قانوني، بهدف تحديد أبرز الإشكاليات القانونية المرتبطة بتطبيقه. كما تقدم الورقة مجموعة من التوصيات التي تهدف إلى تطوير الإطار التنظيمي بما يحقق التوازن بين متطلبات الرقابة الحكومية وتعزيز دور العمل الخيري والمبادرات المجتمعية، وصولاً إلى بيئة تشريعية محفزة تسهم في تحقيق التنمية المستدامة.

استندت هذه الورقة في تحليلها وتوصياتها إلى منهجية متنوعة جمعت بين التحليل القانوني العميق لنظام ترخيص جمع التبرعات رقم (24) لسنة 2025، واستعراض للتجارب الوطنية والإقليمية، ونتائج الاجتماعات الفاعلة مع أعضاء اللجنة الاستشارية حيث عقدت اللجنة 6 اجتماعات مع أعضاء اللجنة، كما اعتمدت الورقة على بحث كمي ميداني، تمثّل في استبيان صمم خصيصاً لجمع آراء وتجارب منظمات المجتمع المدني في الاردن، وتم توزيعه على (99) منظمة تعمل في مختلف محافظات المملكة، لترصد واقع جمع التبرعات.

وتؤكد هذه الورقة على أهمية العمل الإغاثي كأحد الأدوار الأساسية لمنظمات المجتمع المدني، ولا تدعو ورقة السياسات إلى إلغائه أو تقليصه، بل تسعى إلى تطوير مسار تكميلي موازٍ يهدف إلى تمكين هذه المنظمات من جمع التبرعات للمشاريع التنموية المستدامة، بما يحقق التوازن بين الاستجابة للطوارئ والاستثمار طويل الأمد في التنمية.

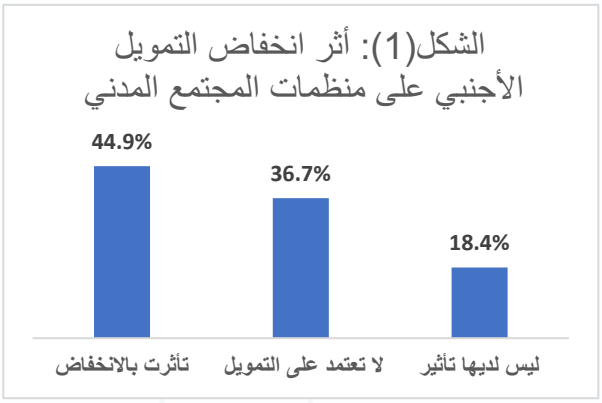
وفي ضوء بدائل السياسات التي اقترحتها ورقة السياسات، فإن الورقة تتبنى «نموذج التبرع المزدوج» الذي يجمع بين مسارين متكاملين: الأول للعمل الإغاثي عبر منصة «عون» الحالية، والثاني التبرع للمشاريع التنموية المستدامة عبر استحداث منصة إلكترونية وطنية متخصصة. تقوم هذه المنصة على تصفح المشاريع حسب القطاعات ذات الأولوية الوطنية (كالزراعة، المياه، البيئة، التمكين الاقتصادي)، حيث يختار المتبرع القطاع ثم المشروع الذي يرغب في دعمه، مع لوحة معلومات شفافة تعرض نسب الإنجاز والأثر التنموي. هذا النموذج يعزز الاعتماد على التمويل المحلي، ويخلق فرص عمل، ويحول التبرع من استجابة مؤقتة للأزمات إلى استثمار دائم في التنمية، بما يتماشى مع رؤية التحديث الاقتصادي 2030.

1. نظام ترخيص جمع التبرعات رقم (24) لسنة 2025. الجريدة الرسمية، عدد 5988، الصفحة 2030، تاريخ 2025/4/16. الأردن.

نحو التبرع للمشاريع التنموية

يشكل التحول في ثقافة التبرع من المساعدات الإغاثية إلى تمويل المشاريع التنموية أحد أبرز التحديات الاستراتيجية التي تواجه منظمات المجتمع المدني في الأردن. فالمجتمع الأردني يتمتع بروح عالية من التكافل والتضامن، خاصة في الاستجابة للنداءات الإنسانية العاجلة كالمساعدات الغذائية، والمساعدات الموسمية، وحالات الكوارث. إلا أن هذا النمط من العطاء، رغم أهميته وقيمته الإنسانية، يبقى محدود الأثر من حيث الاستدامة والتنمية طويلة المدى[2]. فالتحول المطلوب اليوم هو الانتقال من مفهوم «المساعدة المؤقتة» إلى مفهوم «الاستثمار التنموي»، حيث يصبح التبرع وسيلة لتمويل مشاريع منتجة ومستدامة تعالج جذور المشكلات الاجتماعية والاقتصادية، لا أن تكتفي بمعالجة آثارها المباشرة.

يتطلب هذا التحول إعادة نظر عميقة في آليات جمع التبرعات التشريعية والمؤسسية والثقافة المجتمعية المحيطة بها. فالمانحون، بحسب الدراسات والتجارب الدولية، يمرون بدورة حياة تبدأ بالتبرع العاطفي السريع (للاستجابة لحالة طارئة)، ثم تتطور إلى التبرع المعتاد المنتظم، وصولاً إلى التبرع المدروس الذي يخطط له المانح بعناية ويدرك أثره التنموي بعيد المدى[3]. إن تحديث الإطار القانوني وحده لا يكفي لتحقيق هذا التحول، بل لا بد من مواكبته ببرامج توعوية وتدريبية تغير المفاهيم السائدة حول العطاء، وتبرز قصص النجاح للمشاريع التنموية التي أحدثت فرقاً حقيقياً في حياة المجتمعات المحلية، سواء في مجالات التمكين الاقتصادي، أو التعليم، أو الصحة، أو التشغيل.



أظهرت نتائج الاستبيان كما هو موضح في الشكل (1)، أن 44.9% من المنظمات تأثرت بشكل مباشر بانخفاض التمويل الأجنبي، حيث أشارت هذه المنظمات إلى تأثيرات كبيرة على عدد المشاريع المنفذة 59.5% منها أثر «كبير» أو «متوسط»، وحجم الأنشطة والخدمات، والقدرة على الحفاظ على الكوادر المؤهلة. بالمقابل، أفادت 36.7% من المنظمات بأنها لا تعتمد على التمويل الأجنبي أصلاً. هذه النتائج تؤكد أن غالبية المنظمات لا تزال بحاجة إلى بدائل تمويلية محلية مستدامة، وهو ما تتبناه ورقة السياسات في نموذج التبرع المزدوج.

إن نجاح الانتقال نحو تمويل المشاريع التنموية يرتكز على ثلاث ركائز أساسية تتكامل فيما بينها لخلق بيئة محفزة للعمل الخيري التنموي المستدام.

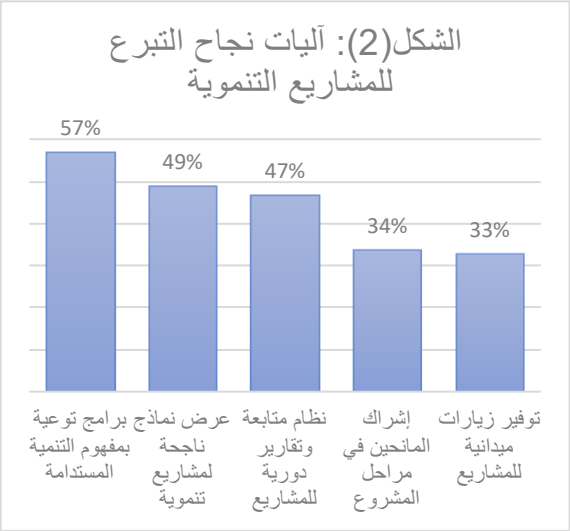
الركيزة الأولى: مواءمة وتطوير التشريعات والسياسات الناظمة لجمع التبرعات.

2. بركات، أمينة. (2021). «الدور التمويلي والتنموي للصناديق الوقفية - حالة الصندوق الوقفي تثمير». مجلة دراسات اقتصادية. (مجلة دراسات اقتصادية – جامعة محمد الخامس). رابط: jes.um5.ac.ma

3. كالين، كيم. (2013). جمع التبرعات لإحداث التغيير الاجتماعي (النسخة العربية المختصرة). المركز الدولي للأبحاث والدراسات (مداد). رابط: الرئيسية - المركز الدولي للأبحاث والدراسات (مداد)

الركيزة الثانية: الدعم المؤسسي والتكنولوجي لتذليل الصعوبات الإجرائية، من خلال توفير منصات رقمية موحدة تسهل التبرع الإلكتروني، وبناء قواعد بيانات للمانحين، وتقديم خدمات فنية واستشارية للمنظمات لتطوير أدائها في جمع التبرعات[4]

الركيزة الثالثة: تطوير قدرات المنظمات المجتمعية وبناء شراكات استراتيجية مع القطاع الخاص والمجتمع المحلي، وتمكينها من تصميم وإدارة مشاريع تنموية قابلة للتمويل، تتمتع بالحوكمة الرشيدة والشفافية، وتتبنى آليات تمويل مبتكرة للمشاريع التنموية والتمويل الجماعي. وفي هذا السياق، يمكن للتجارب المحلية الواعدة أن تشكل نموذجاً قابلاً للتطبيق على المستوى الوطني وتمهد الطريق لثقافة تبرع جديدة أكثر استدامة وأعمق أثراً[5].



عند سؤال المنظمات عن الآليات الكفيلة لنجاح التبرع للمشاريع التنموية كما هو موضح في الشكل (2)، جاء في المرتبة الأولى برامج التوعية بمفهوم التنمية المستدامة، بنسبة (57%)، مما يعكس حاجة ملحة لنشر ثقافة التنمية وتعريف المجتمع بجدوى الاستثمار التنموي طويل الأمد. وجاء في المرتبة الثانية عرض نماذج ناجحة لمشاريع تنموية، بنسبة (49%)، مما يشير إلى أهمية توثيق قصص النجاح ونشرها. وفي المرتبة الثالثة نظام متابعة وتقارير دورية للمشاريع، بنسبة (47%)، وهو ما يعكس رغبة المنظمات في تعزيز الشفافية والمساءلة لبناء ثقة دائمة مع المتبرعين. ثم جاء إشراك المانحين في مراحل المشروع، بنسبة (34%)، وتوفير زيارات ميدانية للمشاريع بنسبة (33%). تؤكد هذه النتائج أن تحويل ثقافة التبرع يتطلب حزمة متكاملة من الأدوات التوعوية والشفافية والتشاركية، وليس مجرد تعديلات قانونية. وهذه الآليات تشكل جزءاً أساسياً من تصميم المنصة الوطنية للمشاريع التنموية المقترحة في هذه الورقة.

التجارب الوطنية والإقليمية نحو التبرع للمشاريع التنموية

بادرت وزارة التنمية الاجتماعية في شهر شباط 2026 إلى إطلاق منصة «عون» الوطنية لجمع التبرعات الإغاثية (oun.jo)[6]، وهي منصة حكومية رقمية مخصصة لتنظيم وجمع التبرعات من قبل منظمات المجتمع المدني لصالح الأسر الأردنية المحتاجة، تحت إشراف الوزارة وبدعم تقني من وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة. تهدف المنصة إلى تعزيز كفاءة العمل الخيري وضمان وصول الدعم إلى مستحقيه بشفافية وموثوقية، من خلال قناة رقمية رسمية وآمنة. وتركّز المنصة في مرحلتها الحالية على مجالات الدعم الأساسية للأسر المحتاجة، مثل توزيع السلال الغذائية، والرعاية الصحية، ودعم التعليم والطفولة، والإسكان، حيث يتم عرض الحملات الخيرية للجمعيات المرخصة التي استوفت شروط جمع التبرعات، وتتيح للمواطنين والشركات التبرع بسهولة عبر وسائل الدفع الرقمية المتاحة.

4. منصة «عون» الوطنية لجمع التبرعات على الرابط التالي: عون - منصة التبرعات الوطنية
5. Leonard, C. (2024). NGO, NGO-ing, NG-gone: NGOs and their Social Ramifications in Jordan. University of Mississippi. LINK: Honors Theses | Honors College (Sally McDonnell Barksdale Honors College) | University of Mississippi
6. منصة «عون» الوطنية لجمع التبرعات على الرابط التالي: عون - منصة التبرعات الوطنية

كما تواجه بعض منظمات المجتمع المدني تحديات في التسجيل عبر المنصة، لا سيما تلك التي لم تستوفِ بعد شروط الحصول على ترخيص جمع التبرعات، مما يستدعي النظر في توسيع قاعدة المستفيدين من المنصة أو تبسيط إجراءات التسجيل للمبادرات الصغيرة[7].

بينما تزخر المنطقة العربية بتجارب رائدة في مجال تنظيم جمع التبرعات للمشاريع التنموية عبر المنصات الإلكترونية، ومن أبرزها منصة الصندوق السوري للتنمية (sy.gov.syrfund)[8]، التي تمثل نموذجاً متقدماً في عرض المشاريع التنموية المعتمدة بتفاصيل دقيقة تشمل اسم المشروع، الجهة المنفذة، الهدف، الميزانية المطلوبة، ونسبة الإنجاز المحققة. وتتيح المنصة للمانحين المحليين والدوليين فرصة الاختيار المباشر للمشاريع التي تتوافق مع أولوياتهم التنموية ضمن محاور محددة وهي (الطاقة، المياه، الزراعة، الصحة، التعليم، إدارة الإعمار)، مع متابعة دورية لصرف الأموال ومراحل التنفيذ، مما يعزز ثقة المانحين ويضمن وصول التبرعات إلى المستحقين الفعليين. هذا النموذج يمثل نقلة نوعية من التبرع العشوائي إلى التمويل المنهجي المستدام للمشاريع التنموية. ووفقاً للبيانات المعروضة على المنصة فإن حجم التبرع لهذه المشاريع وصل إلى (83.173) مليون دولار حتى تاريخ 25 آذار 2026

وانطلاقاً من هذا التوجه الوطني المتمثل في إنشاء منصة «عون» للتبرعات الإغاثية، فإن ورقة السياسات هذه تقترح استحداث منصة إلكترونية وطنية تكميلية متخصصة لجمع التبرعات للمشاريع التنموية فقط، تستفيد من البنية التحتية والخبرات التي وفرتها منصة «عون». حيث تقوم وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة وبإشراف من وزارة التنمية الاجتماعية بتطوير هذه المنصة لتتيح للجمعيات والمبادرات المجتمعية التي استوفت متطلبات الحصول على ترخيص جمع التبرعات لمشروع تنموي محدد، أن تنشر مقترح تبرع متكاملاً يتضمن وصفاً دقيقاً للمشروع، أهدافه، موقعه، الفئة المستهدفة، المدة الزمنية، الميزانية المطلوبة، وآلية التنفيذ المقترحة. وبهذا التكامل بين المنصتين، تتعزز بيئة العمل الخيري والتنموي في الأردن من خلال توفير مسارين واضحين: الأول للعمل الإغاثي الطارئ (عون)، والثاني للاستثمار التنموي المستدام (المنصة المقترحة)، بما يسهم في تحويل ثقافة التبرع من العطاء المؤقت إلى التمويل المستدام للمشاريع التنموية.

التشريعات الوطنية والدولية لتسهيل عملية جمع التبرعات

إن حملات جمع التبرعات تعتبر من الوسائل المهمة التي تسهم في دعم العمل الخيري وتعزيز التكافل الاجتماعي في المجتمع الأردني، حيث تعتمد العديد من المبادرات المجتمعية والجمعيات الخيرية على التبرعات في تنفيذ أنشطتها وتقديم المساعدات للفئات المحتاجة. ونظراً لأهمية تنظيم هذه العمليات وضمان الشفافية في إدارة الأموال المتبرع بها، صدر نظام ترخيص جمع التبرعات رقم (24) لسنة 2025 لتنظيم آليات جمع التبرعات ووضع ضوابط قانونية تحكم هذا النشاط. ومع أهمية هذا التنظيم، فإن بعض الأحكام الواردة في النظام قد تثير عدداً من التساؤلات القانونية المتعلقة بطبيعة الإجراءات المفروضة على الجهات الراغبة في جمع التبرعات ومدى اتساع الصلاحيات الممنوحة للجهات الإدارية المختصة. ومن هنا تأتي أهمية تحليل الجوانب القانونية لهذا النظام، بهدف الوقوف على أبرز الإشكاليات التي قد تظهر عند تطبيقه، وبيان آثارها القانونية، وصولاً إلى طرح مجموعة من التوصيات التي يمكن أن تسهم في تطوير الإطار التنظيمي لجمع التبرعات بما يحقق التوازن بين متطلبات الرقابة القانونية ودعم العمل الخيري في الأردن.

7. الاجتماع الخامس لأعضاء اللجنة الاستشارية، بتاريخ الثلاثاء 31 آذار 2026.
8. منصة الصندوق السوري للتنمية على الرابط التالي: صندوق التنمية السوري - بناء مستقبل سوريا

لا يقتصر جمع التبرعات على كونه نشاطاً مالياً أو عملاً خيرياً، بل يرتبط بجملة من الحقوق والحريات الأساسية التي يكفلها الدستور الأردني والمواثيق الدولية. فالمبادرات المجتمعية وحملات جمع التبرعات تمثل أحد أشكال المشاركة المجتمعية والعمل التطوعي، وترتبط بعدد من الحقوق الدستورية، من أبرزها: حرية الرأي والتعبير المنصوص عليها في المادة (15) من الدستور، وحرية الاجتماع وتكوين الجمعيات الواردة في المادة (16) من الدستور[9]، وحرية تكوين الجمعيات المكرسة في المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[10].

وعلى هذا الأساس، يشكل جمع التبرعات جزءاً من حرية تكوين الجمعيات والعمل الأهلي المكفول دستورياً في الأردن في المادة (16) وحقاً دولياً مكفولاً في المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويعد جمع التبرعات وسيلة تمويل أساسية لنشاط الجمعيات، سواء في تقديم المساعدات الإنسانية أو تنفيذ المشاريع التنموية والاجتماعية، ويعكس ممارسة فعلية لحق الجمعيات في العمل الأهلي والمبادرات المجتمعية.

إن مواءمة التشريعات الوطنية مع هذه المبادئ الدستورية والدولية تقتضي أن تكون أي قيود على جمع التبرعات بنصوص قانونية، محددة، ضرورية، ومتناسبة لتحقيق غاية مشروعة مثل منع الاحتيال أو غسل الأموال، دون فرض حظر مطلق أو إجراءات تعسفية، بما يتوافق مع المعايير الدولية مثل دليل الأمم المتحدة لمكافحة تمويل الإرهاب (UNODC Guidance)[11]. ويجب أن توازن الضوابط بين حماية المجتمع وتشجيع العمل الخيري، بحيث تسمح المبادرات المجتمعية بجمع التبرعات وفق ضوابط شفافة، محددة ومرنة تتناسب مع طبيعة النشاط والأغراض الإنسانية والخيرية.

وبناءً على ذلك، فإن تنظيم عمليات جمع التبرعات يجب أن يتم في إطار احترام هذه الحقوق والحريات، بحيث تراعي القيود التنظيمية المفروضة على هذا النشاط الضوابط القانونية الآتية: أن تكون واردة بنص قانوني واضح ومحدد، وأن تحقق غاية مشروعة تتعلق بالمصلحة العامة، وأن تكون ضرورية ومتناسبة مع الهدف المراد تحقيقه، دون فرض قيود مفرطة على المبادرات المجتمعية والعمل الخيري. إن تحقيق هذه المواءمة هو السبيل لضمان أن يكون الإطار التشريعي الأردني داعماً للعمل الخيري التنموي، وليس عائقاً أمامه.

الإشكاليات القانونية في نظام ترخيص جمع التبرعات رقم (42) لسنة 5202 واقتراحات ورقة السياسات بشأنها

إن تطوير النصوص التشريعية المنظمة لجمع التبرعات لا يقتصر أثره على تصحيح الإشكاليات القانونية فحسب، بل يمتد ليشمل إعادة هيكلة العلاقة بين الجهات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني والمتبرعين، بما ينعكس إيجاباً على جودة وكفاءة العمل الخيري بمختلف أنواعه. فالمواءمة التشريعية المقترحة في الأسفل كلها تعديلات من شأنها أن تحقق مستويين متكاملين من التطوير:

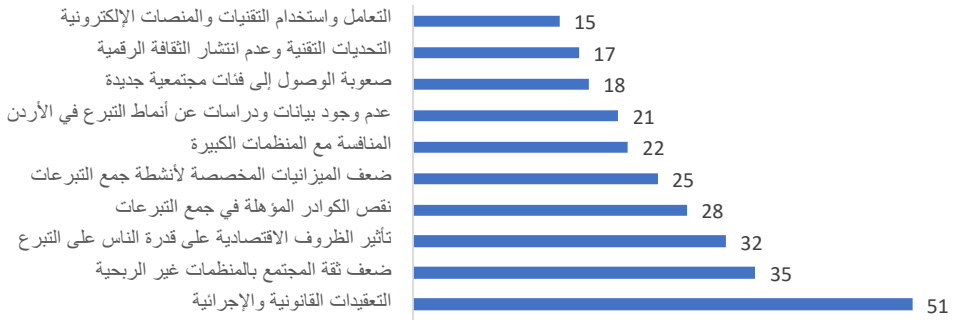
- المستوى الأول يتمثل في تمكين المنظمات من الاستجابة السريعة للحالات الإنسانية الطارئة عبر مسارات إجرائية مبسطة تضمن وصول المساعدات في الوقت المناسب دون إخلال بمتطلبات الرقابة والشفافية.
- أما المستوى الثاني فيتعلق بتهيئة بيئة قانونية وفنية محفزة للتبرع للمشاريع التنموية طويلة الأمد، حيث تتيح المرونة التشريعية والفنية للجمعيات والمبادرات المجتمعية تصميم حملات تمويلية مستدامة تراعي طبيعة كل مشروع، وتعزز ثقة المتبرعين المحليين والدوليين من خلال آليات رقابية واضحة ومتوازنة.

9. الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته. المواد (15)، (16). عدد الجريدة الرسمية 1093. الصفحة 3. تاريخ 1952/1/8.
10. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. الرابط: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية | OHCHR
11. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2015). Guidance on the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Vienna: UNODC. Link: United Nations Convention against Transnational Organized Crime

كما أن إرساء معايير موضوعية لقبول أو رفض طلبات الترخيص، وتقليص حالات الغموض التشريعي، سيسهم في خفض التكاليف الإدارية والزمنية على المنظمات، ويرفع من كفاءة استخدام الموارد المتاحة، مما ينعكس في نهاية المطاف على توسيع نطاق الاستفادة من التبرعات سواء في الجوانب الإغاثية أو التنموية.

أظهرت نتائج الاستبيان كما هو موضح في الشكل (3)، أن «التعقيدات القانونية والإجرائية» تعتبر أهم التحديات التي تواجه منظمات المجتمع المدني في جمع التبرعات، حيث اختارها (51) منظمة كأحد أبرز ثلاثة تحديات تواجهها. وجاء في المرتبة الثانية «ضعف ثقة المجتمع بالمنظمات غير الربحية» برصيد (35) منظمة، تلاه «تأثير الظروف الاقتصادية على قدرة الناس على التبرع» برصيد (32) منظمة، ثم «نقص الكوادر المؤهلة في جمع التبرعات» برصيد (28) منظمة. تُظهر هذه الأرقام أن العقبات القانونية والبيروقراطية تمثل حاجز أمام المنظمات. إن معالجة هذه التعقيدات من خلال التعديلات التشريعية المستهدفة وتبسيط إجراءات الترخيص، تمثل أولوية، وستنعكس آثارها الإيجابية على بيئة عمل وديمومة منظمات المجتمع المدني في الأردن.

الشكل(3): أبرز التحديات التي تواجه منظمات المجتمع المدني في جمع التبرعات



ومن هذا المنطلق، فإن إقرار التعديلات التشريعية المقترحة على نظام جمع التبرعات يشكل خطوة أساسية نحو بناء منظومة متكاملة لجمع التبرعات قادرة على تحقيق التوازن بين متطلبات الرقابة الفعالة وحماية المال العام من جهة، وبين دعم الابتكار في العمل الخيري وتعزيز الاستدامة المالية للمنظمات من جهة أخرى، بما ينسجم مع رؤية الأردن في تحديث القطاع العام وتعزيز الشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني.

كما أن الإشارة الصريحة في نصوص النظام إلى مبدأ جمع التبرعات للمشاريع التنموية، تؤدي إلى تنظيم عملية جمع التبرعات للمشاريع التنموية على حدة، وتميزها عن حملات التبرع الإغاثي، وتمثل خطوة جوهرية نحو تطوير بيئة العمل الخيري والتنموي في الأردن. فمأسسة المشاريع التنموية في نصوص النظام تتيح للمنظمات والمبادرات المجتمعية التخطيط طويل المدى، ويوفر للجهات المتبرعة ضمانات قانونية وإجرائية تزيد من ثقتها في توجيه تبرعاتها نحو مشاريع مستدامة ذات أثر تنموي ملموس. كما أن هذا التمايز التشريعي يسمح للوزارة بوضع ضوابط مرنة تتناسب مع طبيعة المشاريع التنموية من حيث المدة، والموارد المطلوبة، وآليات الصرف، والمتابعة، بما لا يتعارض مع متطلبات الشفافية ومكافحة الفساد، بل يعززها من خلال تقليل الغموض الإجرائي وتحديد مسار واضح للمساءلة.

علاوة على ذلك، فإن تبني هذا التوجه يسهم في ترسيخ ثقافة التمويل المحلي المستدام، ويشجع القطاع الخاص والأفراد والمؤسسات الوطنية على المساهمة في مشاريع تنموية ملموسة، مما يقلل الاعتماد على التمويل الخارجي المتقلب، ويدعم الخطط الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة في القطاعات الحيوية كالزراعة والبيئة والتمكين الاقتصادي في المجتمعات الريفية والمحافظات.

يظهر من خلال تحليل عدد من المواد الواردة في النظام وجود بعض الإشكاليات القانونية التي قد تؤثر في التطبيق العملي للنظام، ويمكن إبراز أهمها على النحو الآتي:

1. المادة(3/أ) الحظر المطلق دون ترخيص

سبب الإشكالية: تفرض المادة حظراً على جمع التبرعات دون الحصول على ترخيص مسبق، ما يجعل الترخيص شرطاً أساسياً لممارسة هذا النشاط. وقد يؤدي ذلك إلى تقييد المبادرات المجتمعية، خاصة في الحالات الإنسانية الطارئة أو الحملات الصغيرة.

الأثر الحقوقي: قد يؤدي ذلك إلى تقييد بعض صور المشاركة المجتمعية والعمل الخيري، وهو ما قد يمس بعض الحقوق المرتبطة بحرية العمل الأهلي التي يكفلها **الدستور الأردني**.

التوصية: النص صراحةً على استثناءات محددة للحالات الإنسانية الطارئة أو الحملات الصغيرة، بحيث يسمح بجمع التبرعات في هذه الحالات وفق نظام **الإخطار المسبق** بدلاً من اشتراط الترخيص الكامل.

2. المادة (3/د) تقييد المبادرات الفردية والمجتمعية (الأشخاص الطبيعيين)

سبب الإشكالية: تعطي المادة الوزير صلاحية تحديد الأسس التي يجوز بموجبها للأفراد جمع التبرعات دون تحديد معايير واضحة، مما يوسع نطاق السلطة التقديرية للإدارة.

الأثر الحقوقي: قد يؤدي ذلك إلى غموض في التطبيق وإلى الحد من بعض أشكال التكافل الاجتماعي، كما قد يمس مبدأ **اليقين القانوني** الذي يقتضي وضوح القواعد القانونية.

التوصية: وضع معايير واضحة ومحددة في النظام ذاته لتنظيم جمع التبرعات من قبل الأشخاص الطبيعيين في حالات التكافل الاجتماعي، بما يحدّ من اتساع السلطة التقديرية للإدارة ويعزز مبدأ **اليقين القانوني**.

3. المادة (5) (6) (8) (14) (15) التشدد الاجرائي وكثرة المتطلبات الإدارية

سبب الإشكالية: تفرض المواد المذكورة عدداً من المتطلبات والإجراءات للحصول على الترخيص، والتي قد تشكل عبئاً إدارياً على المبادرات المجتمعية الصغيرة وأن الكثافة الإجرائية قد تتجاوز الضرورة والحد المعقول في بعض الحالات.

الأثر الحقوقي: قد يؤدي ذلك إلى صعوبة تنظيم حملات التبرع، وإلى تقليص فرص مشاركة المجتمع في المبادرات الخيرية وإلى فرض أعباء تنظيمية غير متناسبة مع حجم بعض الحملات الخيرية.

التوصية: تبسيط إجراءات الترخيص من خلال تقليل المتطلبات الإدارية غير الضرورية، واعتماد إجراءات مختصرة للحملات الصغيرة أو قصيرة المدة بما يحقق التوازن بين الرقابة وتنشيط العمل الخيري.

4. المادة (5/ب) لم تحدد مصير طلب الترخيص في حال صمت المرجع المختص عن الرد على الطلب.

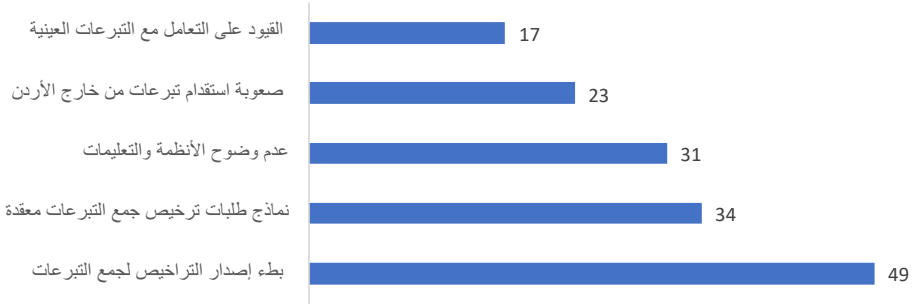
سبب الإشكالية: أوجب النص تقديم طلب ترخيص جمع التبرعات قبل بدء عملية جمع التبرعات بثلاثين يوم عمل على الأقل. إلا أن النص لم يشر لمصير الطلب في حال سكوت الإدارة وعدم الرد بالقبول أو الرفض، وهذا ما قد يدفع المرجع المختص لإساءة استعمال السلطة من خلال اللجوء للصمت وعدم الرد مما قد يفوت الحكمة من جمع التبرعات بسبب فوات الوقت.

الأثـر الحقـوقي: تـرك هـذا الأمـر يـعني أن الطلـب مرفـوض بعـد مضي ثلاثين يومـا مـن تاريـخ تقديمـه، وهـذا ليـس في مصلحـة مقـدم الطلـب الـذي لا يجـد أمامـه الا الطعـن القضـائي بعـد اثبـات صـدور القـرار الضـمني بالرفـض.

التوصيـة: إضافـة فقـرة جديـدة للمـادة (5) تعـتبر الطلـب مقبـولا في هـذه الحالـة. (5/د) " إذا مضى ثلاثـون يومـا مـن تاريـخ تقديـم طلـب الترخيـص ولـم يصـدر قـرار بقبـول أو رفـض الطلـب يعـتبر الطلـب مقبـولا".

وعنـد سـؤال منظمـات المجتمـع المـدني في الأردن عـن أبـرز العوائـق القانونيـة والإداريـة والإجرائيـة في عمليـة جمـع التبرعـات، كمـا هـو موضـح في الـشكل (4)، أشـارت النتائـج إلى أن بـطء إصـدار التراخيـص، هـو العائـق الأبـرز، حيـث ورد في إجابـات (49) منظمـة، يليه تعقيـد نمـاذج طلبـات الترخيـص برصيـد (34) منظمـة، ثم عـدم وضـوح الأنظمـة والتعليمـات حيـث حصلـت على (31) إجابـة. كمـا أشـارت (23) منظمـة إلى صعوبـة اسـتقدام تبرعـات مـن خـارج الأردن. وأفـادت (17) منظمة بوجود قيـود على التعامـل مـع التبرعـات العينيـة. هـذه الأرقـام تؤكـد أن التعقيـدات الإجرائيـة وضعـف وضـوح الأنظمة تـشكل سلسـلة مـن العقبـات المتصلـة التي تبـدأ مـن لحظـة التقديـم «التراخيـص والنمـاذج» وتمتـد إلى مراحـل التنفيـذ والمتابعـة. لذلـك، فـإن التعـديلات التشريعيـة المقترحـة في هـذه الورقـة، والتي تشـمل توحيد النمـاذج، وتحديـد فترات زمنيـة ملزمـة للبـت في الطلبـات، ووضـع تعريفـات واضحـة للمفاهيـم الفضفاضـة، تمثـل حزمـة متكاملـة لمعالجـة هـذه العوائـق.

الشكل(4): العوائق القانونية والإجرائية في عملية جمع التبرعات



5. المادة (6) تركيبة اللجنة وطلب آراء «الجهات ذات العلاقة»

سـبب الإشكاليـة: اللجنـة مكوّنـة مـن موظـفين ضمـن السـلطة التنفيذيـة، دون تمثيـل مسـتقل أو ضمانـات إجرائيـة واضحـة للحيـاد. عبـارة «الجهـات ذات العلاقـة» غير محـددة، وقـد تفتـح بـاب إدخـال اعتبـارات غير ماليـة دون ضوابـط صريحـة.

الأثر الحقوقي: قابلية أعلى للتسييس أو عدم الاتساق في القرارات، بما يمس مبدأ اليقين القانوني.

التوصيـة: إعـادة تنظيـم تشـكيل اللجنـة بمـا يضمـن تمثيـلاً أكثر تنوعـاً واسـتقلالية، مـع تحديد المقصـود بـ"الجهـات ذات العلاقـة" بنـص واضـح لتفـادي الغمـوض وضمـان الشـفافية في اتخـاذ القـرار.

6. المادة (6/د) عدم تحديد معايير واضحة لرفض طلب الترخيص

سبب الإشكالية: أن النظام ينص فقط على أن الوزارة يجب أن « تبين الأسباب» عند رفض الترخيص لكنه لم يحدد ماهية هذه الأسباب أو ضوابطها مما يجعل أي رفض قرار نهائي تقريبا ويترك مساحة كبيرة للتقدير الشخصي من قبل المسؤولين مما يضعف العدالة والشفافية.

الأثر الحقوقي: توسع غير منضبط في معايير قبول أو رفض طلب الرخيص وعدم بيان ماهيتها مما قد يتعارض مع متطلب « النص الواضح والمحدد» كشرط أساسي.

التوصية: النص على حالات أو معايير موضوعية ومحددة لرفض طلبات الترخيص، مع إلزام الوزير بتسبيب قرار الرفض تسبيباً قانونياً كافياً يسهل رقابة القضاء الإداري على أسباب الرفض إذا ما تم الطعن بهذا القرار.

7. المادة (15/ح): التحقق من هوية المتبرعين بصياغة فضفاضة / وبذل «العناية المعتادة» للتعرّف على هوية المتبرعين.

سبب الإشكالية: «العناية المعتادة» مفهوم غير معرّف وفضفاض، وقد يبرر طلب بيانات شخصية بشكل مفرط.

الأثر الحقوقي: مخاطر على الخصوصية وإحجام محتمل للمتبرعين، وأثر ردعي على ممارسة العمل الخيري، مع ضرورة الموازنة مع متطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

التوصية: وضع تعريف واضح لمفهوم **العناية المعتادة** في التحقق من هوية المتبرعين، مع تحديد الحد الأدنى من البيانات المطلوبة بما يحقق التوازن بين الشفافية وحماية الخصوصية.

8. المادة (15/ب) تحديد نسب إدارية ثابتة دون مراعاة طبيعة النشاط

سبب الإشكالية: تحديد نسب ثابتة للمصاريف الإدارية مثل (20%) على جميع حملات جمع التبرعات، دون مراعاة اختلاف طبيعة الأنشطة أو متطلبات كل حملة. فبعض الحملات قد تحتاج إلى مصاريف أعلى (مثل الإعلانات، النقل، التخزين، والتنظيم)، بينما حملات أخرى قد تحتاج إلى مصاريف أقل، ما يجعل تحديد نسبة ثابتة غير مرن ولا يعكس الواقع العملي للعمل الخيري.

الأثر الحقوقي: قد يؤدي ذلك إلى تقييد عمل الجمعيات والمنظمات الخيرية في إدارة حملاتها بمرونة وكفاءة. كما قد يحدّ من قدرتها على تنفيذ بعض الحملات التي تتطلب نفقات تشغيلية أعلى، مما يؤثر سلباً على فعالية العمل الخيري وتحقيق الغاية من جمع التبرعات.

التوصية: استبدال النسبة الثابتة للمصاريف الإدارية بنطاق مرن يسمح بتحديد النسبة وفق طبيعة كل حملة تبرعات وظروفها العملية.

9. المادة (16) موافقة مجلس الوزراء لتحويل الأموال خارج المملكة

سبب الإشكالية: اشتراط موافقة مجلس الوزراء كإجراء سياسي/إداري مسبق لتحويل الأموال إلى خارج المملكة، دون التمييز بين أوجه التحويل المختلفة مثل الإغاثة الإنسانية، أو المشاريع التنموية، أو الشراكات الدولية.

الأثر الحقوقي: قد يؤدي ذلك إلى تقييد التعاون الدولي والعمل الإنساني العابر للحدود، على نحو قد يتجاوز متطلبات الضرورة والتناسب، وفقاً لما تقرره المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

التوصيـة: وضـع إجـراءات أكثر مرونـة لتحويـل الأمـوال للأغـراض الإنسـانية أو التنموية، مـع تحديـد معـايير واضحـة للحـالات التي تتطلـب الموافقـة بـدلاً مـن اشتراط موافقـة مجلـس الـوزراء في جميـع الحـالات.

10. المـادة (17/د) الحرمـان مـن الترخيـص لمـدة سـنتين وعـدم النـص عـلى مبـدأ التـدرّج في العقوبـات.

سـبب الإشكاليـة: يسـمح النظـام بفـرض عقوبـات شـديدة، مثـل وقـف الترخيـص لمـدة طويلـة قـد تصـل إلى سـنتين، دون التمـيز بين المخالفـات البسـيطة والمخالفـات الجسـيمة. هـذا يـعني أن خطـأً إداريـاً بسـيطاً قـد يُعاقـب بالعقوبـة نفسـها المطبقـة على مخالفـات كـبيرة أو جسـيمة.

الأثـر الحقـوقي: قـد يـؤدي ذلـك إلى عـدم التناسـب في العقوبـات المفروضـة على الجهـات المعنيـة، بمـا يخالـف مبـدأ التناسـب والعدالـة في فـرض الجـزاءات، ويؤثـر سـلباً على اسـتمرارية عمـل الجمعيـات أو الجهـات القائمـة على جمـع التبرعـات.

التوصيـة: إقـرار مبـدأ **التـدرج في الجـزاءات** بحيـث تبـدأ العقوبـات بالإنـذار أو الغرامـة قبـل الوصـول إلى عـدم الترخيـص لمـدة سـنتين، مـع مراعـاة تعديـل المـادة (18) مـن النظـام بحـذف الإلغـاء الحكمي للترخيـص لمجـرد مخالفـة أحكام النظـام، بصرف النظـر عـن جسـامة المخالفـة، مـع ضرورة التمـيز بين المخالفـات البسـيطة والجسـيمة عنـد اختيـار الجـزاء المناسـب، عـملا بمبـدأ التناسـب بين المخالفـة والعقوبـة.

11. المادة (18) إلغاء الترخيص بسبب مخالفة أحكام النظام.

سـبب الإشكاليـة: أن إلغـاء الترخيـص الممنـوح لجمـع التبرعـات يكـون حكميـا لمجـرد ارتكاب أي مخالفـة النظـام، بصرف النظـر عـن بسـاطتها أو جسـامتها.

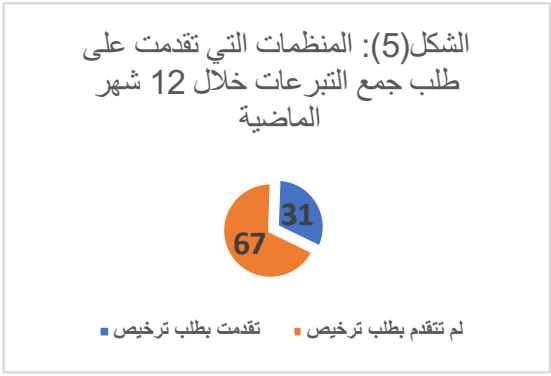
الأثـر الحقـوقي: هـذا يخالـف مبـدأ التناسـب الـذي يـشترط أن تكـون العقوبـة متناسـبة مـع المخالفـة دون غلـو، ويؤثـر سـلباً على اسـتمرارية عمـل الجمعيـات أو الجهـات القائمـة على جمـع التبرعـات، بالإضافـة لحرمانهـا منن حصيلـة الجمـع التي سـتؤول إلى صنـدوق دعـم الجمعيـات المنشـأ وفـق أحكام قانـون الجمعيـات.

التوصيـة: تعديـل المـادة (18) مـن النظـام بحـذف الإلغـاء الحكمي للترخيـص لمجـرد مخالفـة أحكام النظـام، بصرف النظـر عـن جسـامة المخالفـة، مـع ضرورة التمـيز بين المخالفـات البسـيطة والجسـيمة عنـد اختيـار الجـزاء المناسـب، عـملا بمبـدأ التناسـب بين المخالفـة والعقوبـة.

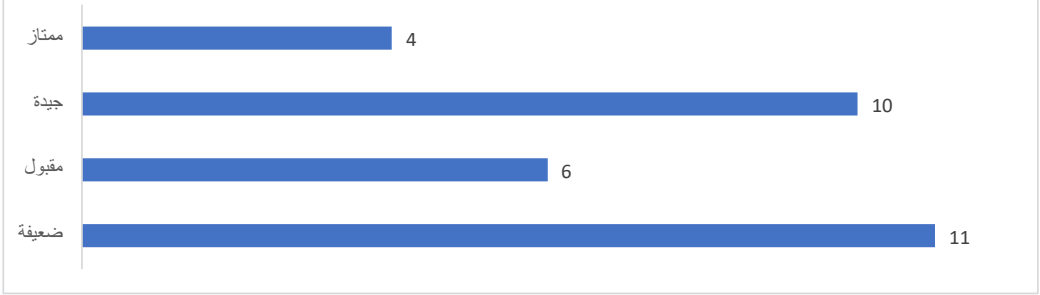
تجـارب منظمـات المجتمـع المـدني في التقـدم لترخيـص جمـع التبرعـات

مـن بين 98 منظمـة شـملها الاسـتبيان، أشـارت 31 منظمـة إلى أنهـا تقدمـت بطلـب ترخيـص لجمـع التبرعـات إلى وزارة التنميـة الاجتماعيـة خلال الـ 12 شـهراً السـابقة، بينمـا أجابـت 67 منظمـة بأنهـا لـم تتقدم، كما هـو موضح في الـشكل (5). هـذا يـعني أن مـا نسـبته 31.6% مـن المنظمـات لديهـا تجربـة مباشرة مـع إجـراءات الترخيـص، ممـا يجعـل آراءهـا حـول هـذه الإجـراءات بالغـة الأهميـة.

الشكل(5): المنظمات التي تقدمت على طلب جمع التبرعات خلال 12 شهر الماضية



الشكل(6): وضوح وسهولة اجراءات التقديم لترخيص جمع التبرعات



في حين أن من بين المنظمات التي تقدمت بطلبات ترخيص كما هو موضح في الشكل (6)، صنفت (11) منظمة إجراءات التقديم بأنها "ضعيفة"، و(6) منظمات بأنها "مقبولة"، بينما رأت (10) منظمات أنها "جيدة"، و(4) فقط وصفوها بـ"ممتازة". أي أن أكثر من نصف المتقدمين (54.8%) لم يكونوا راضين عن وضوح الإجراءات.

فيما يتعلق بالمدة الزمنية للبت في طلبات الترخيص (30 يوماً)، رأت (21) منظمة أنها طويلة، بينما اعتبرتها (7) منظمات "مناسبة"، و(3) فقط قصيرة. وهذا يعكس من وجهة نظر منظمات المجتمع المدني أن مدة 30 يوماً غير ملائمة لسرعة العمل الخيري، ويدعم اقتراح مسارات إجرائية مبسطة وسريعة، لاسيما للحالات الإنسانية الطارئة.

وحول وجهة نظر منظمات المجتمع المدني التي تقدمت بطلب ترخيص لجمع التبرعات عن توفر الدلائل الإرشادية اللازمة لاستكمال الطلب، أجابت (8) منظمات فقط بـ "نعم"، بينما قالت (15) منظمة "جزئياً"، و(8) منظمات "لا". أي أن (23) منظمة لم تجد الدلائل كافية. هذا يعيد النظر إلى الحاجة إلى إعداد أدلة إرشادية مبسطة ومحدثة، بلغة واضحة.

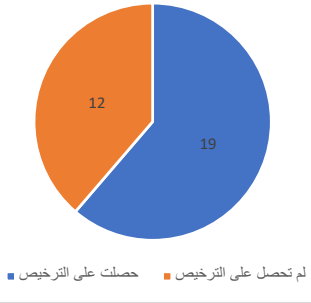
ومن أكثر الاجابات المتكررة في الاستبيان الموجه إلى منظمات المجتمع المدني، والتي تقدمت فعلياً بطلب الترخيص حول أبرز التحديات التي واجهتها خلال مرحلة التقديم، ركزت المنظمات على مظاهر التعقيد: من الروتين والمماطلة، إلى تغيير النموذج ثلاث مرات، وعدم الرد على الطلبات، وطول أمد الموافقات، وضعف وعي الموظفين بالإجراءات. كما أشارت بعض المنظمات إلى أن الرفض يأتي أحياناً دون أسباب واضحة أو مبررة. هذه الشهادات المباشرة تعكس ضعف في الإجراءات الحالية، وتُظهر أن العوائق تنقسم ومنها نصوص قانونية، وممارسات إدارية.

وفي النهاية كما هو موضح في الشكل (7)، أشارت (19) منظمة من أصل (31) منظمة إلى أنها حصلت على الترخيص، بينما أفادت (12) منظمة بأن طلبها قوبل بالرفض. ويأتي هنا تركيز ورقة السياسات بأنه لا بد من العمل على وضوح معايير القبول والرفض، ومدى كفاية المستندات المطلوبة، ومدى موضوعية قرارات اللجنة. وهي تدعم توصية الورقة بإدراج معايير واضحة ومحددة للرفض في النظام، وإلزام اللجنة بتسبيب قراراتها تسبيباً قانونياً كافياً.

بدائل السياسات المقترحة لتطوير آليات جمع التبرعات

انطلاقاً من تحليل الإشكاليات القانونية والتنظيمية في نظام ترخيص جمع التبرعات رقم (24) لسنة 2025، وبناءً على الركائز الثلاث التي قامت عليها هذه الورقة، تطرح ورقة السياسات ثلاثة بدائل استراتيجية متدرجة تتيح لصانع القرار الاختيار الأنسب وفق الإمكانيات المتاحة والرؤية المستقبلية المنشودة. يهدف كل بديل إلى تحقيق التوازن بين متطلبات الرقابة الحكومية وتعزيز قدرة منظمات المجتمع المدني على جمع التبرعات للمشاريع التنموية، مع بيان المزايا والتحديات المصاحبة لكل خيار.

الشكل(7): نتائج طلبات الحصول على ترخيص جمع التبرعات



البديل الأول: تحسين الأداء ضمن الإطار التنظيمي الحالي (الوضع الراهن)

الاستمرار في تطبيق نظام ترخيص جمع التبرعات رقم (24) لسنة 2025 كما هو، مع التركيز على تحسين الأداء المؤسسي والفني للوزارة والجمعيات، من خلال إصدار تعليمات تنفيذية وتوضيحية، وتدريب الكوادر، وتبسيط الإجراءات الإدارية دون تعديل النصوص التشريعية نفسها.

يتميز هذا الخيار بسرعة التنفيذ حيث لا يتطلب تعديلاً تشريعياً، وتجنب التعقيدات السياسية والإجرائية المرتبطة بتعديل الأنظمة، كما أنه منخفض التكلفة نسبياً ويمكن أن يحسن وعي منظمات المجتمع المدني بالإجراءات عبر أدلة إرشادية. ومع ذلك، يواجه هذا الخيار تحديات جوهرية أبرزها أنه لا يعالج القيود الجوهرية في النصوص القانونية (كالحظر المطلق، واتساع السلطة التقديرية، وغموض معايير الرفض وعدم تحديدها).

والأهم من ذلك، أن هذا الخيار لا يمكننا من تحقيق الهدف المرجو من ورقة السياسات، وهو الانتقال إلى التبرع للمشاريع التنموية، إذ يبقى الحال كما هو عليه دون إحداث تغيير جوهري في بيئة جمع التبرعات. لذلك، لا توصي الورقة بالاكتفاء بهذا الخيار كحل وحيد.

البديل الثاني: تعديلات تشريعية على نظام جمع التبرعات الحالي

إقرار تعديلات تشريعية محدودة على النظام القائم، تركز على المواد الأكثر إشكالاً، دون تغيير الهيكل العام للنظام. يشمل ذلك: إضافة استثناءات للحالات الإنسانية الطارئة والحملات الصغيرة بنظام الإخطار المسبق؛ وضع معايير واضحة لرفض طلبات الترخيص وإلزام الوزارة بتسبيب قرارات الرفض؛ تحديد مفهوم «العناية المعتادة» في التحقق من هوية المتبرعين؛ وإقرار مبدأ التدرج في العقوبات (إنذار ← غرامة ← وقف مؤقت ← إلغاء ترخيص ← حرمان)؛ وتبسيط إجراءات تحويل الأموال للخارج في الحالات الإنسانية والتنموية.

يتـميز هـذا البديـل بأنـه يعالـج الإشكاليـات الجوهريـة التي تواجههـا منظمـات المجتمـع المـدني في الممارسـة العمليـة، ويحقـق توازنـاً بين الرقابـة والمرونـة، كمـا يضـع أسسـاً واضحـة للتمـييز بين الـتبرع الإغـاثي والتنمـوي مـن خلال الإجـراءات المبسـطة للحـالات الطارئـة، ويعـزز ثقـة المانـحين المحلـيين والدولـيين، ويمكـن تنفيـذه خلال فترة زمنيـة معقولـة (12-6 شـهراً). في المقابـل، يواجـه هـذا البديـل تحديـات أبرزهـا أنـه يحتـاج إلى قـرار مجلـس وزاري أو تعديـل تشريعـي، ممـا قـد يطيـل زمـن التنفيـذ، كمـا يتطلـب حملـة توعويـة وتدريبيـة لمنظمـات المجتمـع المـدني والموظـفين لضمـان التطبيـق. لكـن الأهـم في سـياق هـذه الورقـة، أن هـذا الخيـار يعالـج الإشكاليـات المتعلقـة بجمـع التبرعـات الإغاثيـة فقـط، ولـم يتطـرق إلى تطويـر استراتيجيـات أو أدوات أو آليـات جديـدة لجمـع التبرعـات للمشـاريع التنمويـة، كمـا لا يشـمل إنشـاء منصـة رقميـة متكاملـة للمشـاريع التنمويـة، ولا يواكـب التحـول الكامـل نحـو التمويـل الرقمـي والمشـاريع طويلـة الأمـد. لذلـك، يعـتبر هـذا الخيـار حلاً جزئيـاً ومرحليـاً، وليـس بـديلاً كافيـاً لتحقيـق الهـدف الاستراتيجـي للورقـة.

البديل الثالث: نموذج التبرع المزدوج-الإغاثي و(التنموي طويل الأمد)

يمثـل هـذا الخيـار نقلـة نوعيـة في فلسـفة تنظيـم جمـع التبرعـات في الأردن، حيـث يتجـاوز مجـرد تعديـل النصـوص التشريعيـة إلى إعـادة هيكلـة المنظومـة بأكملهـا، بهـدف تمـكين منظمـات المجتمـع المـدني مـن امـتلاك خيارين متـاحين ومتكامـلين: الـتبرع الإغـاثي قـصير الأمـد لتلبيـة الاحتياجـات الطارئـة والإنسـانية، والتمويـل التنمـوي المسـتدام لدعـم المشـاريع طويلـة الأجـل، بحيـث يكـون كلا المسـارين متاحـاً وفقـاً لاحتياجـات وقـدرات كل منظمـة، دون إلغـاء أو تهميـش أي منهمـا. يرتكـز هـذا الخيـار على التـالي:

أولاً: تعديلات تشريعية مستهدفة لتمكين التبرع للمشاريع التنموية

إن نظـام ترخيـص جمـع التبرعـات رقـم (24) لسـنة 2025 في نصـه الحـالي لا يتعـارض مـع قيـام المنظمـات بجمـع تبرعـات للمشـاريع التنمويـة، حيـث لـم يمنـع النظـام صراحـة هـذا النـوع مـن الـتبرع. لكـن التطبيـق العـملي يُظهـر أن غيـاب نصـوص واضحـة ومرنـة للمشـاريع التنمويـة يخلـق حالـة مـن الغمـوض والتباين في الإجـراءات، ويُخضـع هـذه المشـاريع لنفـس الضوابـط والإجـراءات الصارمـة المطبقـة على الحـملات الإغاثيـة، ممـا يـشكل عائقـاً غير مبـاشر. لذلـك، مـن المهـم والضروري إجـراء تعـديلات تشريعيـة محـددة على النظـام، تـم تفصيلهـا في القسـم السـابق مـن هـذه الورقـة (الإشكاليـات القانونيـة والتوصيـات).

ثانياً: إنشاء منصة إلكترونية وطنية متخصصة للمشاريع التنموية (حسب الأولويات الوطنية)

يـقترح هـذا الخيـار أن تقـوم وزارة الاقتصـاد الرقمـي والريـادة، بتوجيـه مـن وزارة التنميـة الاجتماعيـة، بتطويـر منصـة إلكترونيـة مسـتقلة (تكميليـة لمنصـة «عـون» الإغاثيـة). تعتمـد هـذه المنصـة على آليـة تصفـح حسـب القطاعـات التنمويـة ذات الأولويـة الوطنيـة، والتي يتـم تحديدهـا بالتشـاور مـع الـوزارات ذات العلاقـة، وتشـمل على سـبيل المثـال: الزراعـة والأمـن الغـذائي، الميـاه والـري، البيئـة والتـغير المناخـي، الطاقـة المتجـددة، التمـكين الاقتصـادي وتشـغيل الشـباب والنسـاء، التعليـم، السـياحة، والصحـة. وتتـميز المنصـة بالخصائـص التاليـة:

- التصفـح حسـب القطـاع: يمكـن للمـتبرع (فـرداً، شركـة، مؤسسـة) الدخـول إلى المنصـة واختيـار القطـاع التنمـوي الـذي يرغـب في دعمـه (مـثلاً: «الزراعـة» أو «البيئـة»)، فينتقـل تلقائيـاً إلى صفحـة تعـرض جميـع المشـاريع التنمويـة المعتمـدة والمقترحـة مـن قبـل منظمـات المجتمـع المـدني والتي حصلـت على موافقـة للحصـول على جمـع التبرعـات ضمـن ذلـك القطـاع.
- عـرض موجـز للمشـاريع: تظهـر لكل مشروع بطاقـة تعريفيـة موجـزة تشـمل: عنـوان الـمشروع، اسـم المنظمـة المنفـذة، موقـع الـمشروع (محافظة/منطقـة)، ملخـص عـن المشكلـة التنمويـة التي يعالجهـا، الهـدف العـام، الميزانيـة المطلوبـة، المـدة الزمنيـة، ونسـبة التمويـل المحقـق حتى اللحظـة.

- صفحة تفصيلية لكل مشروع: عند النقر على أي مشروع، تظهر صفحة موسعة تتضمن وصفاً دقيقاً للمشروع، الأهداف القابلة للقياس (KPIs)، الفئة المستهدفة (عدد المستفيدين المباشرين وغير المباشرين)، خطة العمل التفصيلية، الميزانية التفصيلية (بنود رئيسية)، مؤشرات الأداء المتوقعة، وآلية إعداد التقارير الدورية.
- آليات تبرع متعددة الكترونية ومرنة.
- لوحة معلومات وطنية شفافة (Dashboard): تعرض بشكل فوري إجمالي التبرعات، نسب الإنجاز لكل مشروع، توزيع التمويل حسب المحافظات والقطاعات، ومؤشرات الأثر التنموي (كعدد فرص العمل التي تم خلقها، عدد المستفيدين، وغيرها).

ميزات البديل الثالث:

- أولاً، سيعزز اعتماد المنظمات المحلية على التمويل الوطني والمحلي كمصدر رئيسي بدلاً من الاعتماد شبه الكامل على التمويل الأجنبي الذي غالباً ما يكون مقيداً بشروط، مما يحقق استقلالية أكبر للمنظمات ويضمن استمرارية عملها[12]
- ثانياً، يسهم في دعم فرص العمل والتنمية المحلية، خاصة في المجتمعات الريفية حيث تنتشر الجمعيات الصغيرة والمبادرات المجتمعية التي يمكنها من خلال المنصة تسويق مشاريعها التنموية (كالمشاريع الزراعية المستدامة، مشاريع التكيف مع التغير المناخي، مشاريع الاقتصاد الأخضر..... وغيرها) لجذب التمويل المباشر من أبناء المجتمع المحلي والقطاع الخاص الوطني.
- ثالثاً، ستعزز المنصة ثقافة التبرع الموجه للمشاريع التنموية بدلاً من التبرع الإغاثي الطارئ، مما يسهم في تحويل العطاء الخيري من استجابة مؤقتة للأزمات إلى استثمار دائم في التنمية المستدامة، وهو ما يتماشى مع رؤية التحديث الاقتصادي ورؤية الأردن 2030[13]. إن إسناد مهمة الإشراف على هذه المنصة لوزارة التنمية الاجتماعية يضمن مستوى عالياً من الرقابة والمصداقية، مما يطمئن المتبرعين ويعزز الثقة في العمل الخيري المنظم، ويخلق بيئة تمويلية جديدة أكثر شفافية واستدامة.
- يوفر فرص عمل حقيقية ويحفز الاقتصاد المحلي من خلال استحداث مشاريع تنموية، خاصة في المجتمعات الريفية والمحافظات الأقل نمواً.

12. Arab Barometer. (2023). Jordan Country Report. Link: Jordan Country Report 2021-2022 – Arab Barometer
13. رؤية التحديث الاقتصادي. الرابط: رؤية التحديث الاقتصادي

التوصيات

أولاً: توصيات مرتبطة ببدائل السياسات؛ بناءً على المقارنة أعلاه في قسم بدائل السياسات، ترى ورقة السياسات أن الخيار الثاني (تعديلات تشريعية على نظام جمع التبرعات الحالي) يمثل أولوية قصيرة ومتوسطة المدى، حيث يحقق توازناً عملياً بين سرعة التنفيذ وفعالية المعالجة للإشكاليات الراهنة في مجال التبرع الإغاثي والتنموي، ويمكن إنجازه خلال فترة زمنية معقولة دون الحاجة إلى تغيير هيكلي شامل. لكن هذا الخيار وحده لا يحقق الهدف الاستراتيجي لورقة السياسات، لأنه لا يتطرق إلى تطوير استراتيجيات أو أدوات لجمع التبرعات للمشاريع التنموية.

أما الخيار الثالث (نموذج التبرع المزدوج-الإغاثي والتنموي طويل الأمد) فيُوصى به كرؤية استراتيجية للمدى المتوسط، وهو قادر على تحقيق التبرع للمشاريع التنموية المستدامة، عبر تطوير المنصة الوطنية المتخصصة، واعتماد آليات رقمية ومالية مبتكرة، وبناء قدرات الجمعيات. يُوصى بالعمل على هذا الخيار بالتوازي مع الخيار الثاني، بحيث تكون التعديلات التشريعية تمهيداً لتطوير المنصة، ويكون تطوير المنصة الوطنية للمشاريع التنموية أولوية ضمن هذه الرؤية.

كما توصي الورقة بعدم الاكتفاء بالخيار الأول (تحسين الأداء ضمن الإطار الحالي)، لأنه لا يحقق أي من الأهداف المنشودة، ولا يعالج الإشكاليات القائمة، ويبقي الحال كما هو عليه دون تغيير.

ثانياً: توصي الورقة بتطوير منصة إلكترونية وطنية رسمية متخصصة في تمويل المشاريع التنموية، من قبل وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة وبإشراف من وزارة التنمية الاجتماعية، بحيث تشكل امتداداً تكاملياً لمنصة «عون» المخصصة للعمل الإغاثي، وتعمل وفق نموذج رقمي شفاف وتفاعلي يربط مباشرة بين المشاريع والمتبرعين.

ثالثاً: اعتماد نظام إلكتروني متكامل لتقديم طلبات ترخيص جمع التبرعات من قبل منظمات المجتمع المدني، سواء للمشاريع الإغاثية أو التنموية، بحيث تتم جميع إجراءات التقديم والمراجعة والموافقة عبر المنصة الوطنية المخصصة، دون حاجة لمراجعة الوزارة ورقياً، على أن يكون النموذج موحداً ومبسطاً، مع إمكانية تتبُّع حالة الطلب إلكترونياً.

رابعاً: إطلاق برنامج وطني لبناء قدرات لمنظمات المجتمع المدني في تصميم المشاريع التنموية، وإعداد دراسات الجدوى، والحوكمة المالية، واستخدام المنصات الرقمية.