الملخص التنفيذي

تقرير تقييم مخاطر تمويل الإرهاب

لقطاع المنظمات غير الهادفة للربح في الأردن

2022

جدول المحتويات

أولا: الخلفية عن عملية التقييم 3

ثانيا: المنهجية 5

ثالثاً: أهم النتائج – مرحلة تقييم المخاطر الكامنة 7

رابعاً: أهم النتائج – مرحلة تقييم المخاطر المتبقية 11

خامساً: أهم التوصيات 13

أولا: الخلفية عن عملية التقييم

1. "مجموعة العمل المالي(فاتف) هي الهيئة الدولية المعنية بوضع معايير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، و يتعلق قسمين رئيسيين من هذه المعايير بالمنظمات غير الهادفة للربح، وهما "التوصية رقم 8" و "النتيجة المباشرة 10". حيث يتطلب كلاً من "التوصية رقم 8" و "النتيجة المباشرة 10" من الدول الأعضاء، كخطوة أولى، تحديد المنظمات التي تقع ضمن تعريف مجموعة العمل المالي كمنظمة غير الهادفة للربح، واستخدام كافة مصادر المعلومات ذات الصلة في تحديد خصائص وأنواع المنظمات غير الهادفة للربح التي تضعها طبيعة أعمالها أو خصائصها في خطر إساءة توظيفها لصالح تمويل الإرهاب.

2. ويعد الأردن عضواً في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أجل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (MENAFATF)؛ وقد نشرت مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA FATF) تقرير التقييم المتبادل والذي يبين مدى امتثال الأردن لمعايير المجموعة في عام 2019.[1] حيث منح التقرير الأردن تقييم غير ممتثل للتوصية رقم "8" ومستوى "متدني من الفعالية" للنتيجة المباشرة 10"، وقد أشار التقرير لوجود مجموعة من الإشكاليات التي تستوجب حلها.

3. تم إجراء تقييم مخاطر تمويل الإرهاب لقطاع المنظمات غير الهادفة للربح بدعم تقني ومنهجية وضعتها شركة "جرين آكر (Greenacre Associates) "، وبتنفيذ من شركة إدماج لاستشارات التنمية والتدريب بما يشمل عملية جمع وتحليل البيانات وإصدار تقرير التقييم، ، وبتمويل من المركز الدولي للقانون غير الهادف للربح (ICNL) و المرفق العالمي لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الممول من الاتحاد الأوروبي (EU AML/CFT).

4. وقد تم الإشراف والموافقة على جميع مراحل ونتائج تقييم المخاطر من قبل فريق تقييم محلي مؤلف من ممثلين عن 15 من الجهات الحكومية وغير الحكومية، وفيما يلي قائمة بهذه الجهات:

1. البنك المركزي الأردني
2. دائرة مراقبة الشركات
3. وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.
4. وزارة التنمية الاجتماعية
5. سجل الجمعيات
6. وزارة الداخلية
7. دائرة المخابرات العامة
8. وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب
9. الاتحاد العام للجمعيات الخيرية (منظمة غير هادفة للربح)
10. مركز الحياة -راصد (منظمة غير هادفة للربح)
11. مركز نحن نشارك لتنمية المجتمع المدني (منظمة غير هادفة للربح)
12. مؤسسة فواصل لتنمية المجتمع المدني ((منظمة غير هادفة للربح)
13. مركز نحن ننهض للتنمية المستدامة (منظمة غير هادفة للربح)
14. الهيئة الخيرية الاردنية الهاشمية (منظمة غير هادفة للربح)
15. تكية أم علي (منظمة غير هادفة للربح)

[1] تقرير التقييم المتبادل للملكة الأردنية الهاشمية متاح على موقع وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وموقع مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا.

5. ويهدف التقييم إلى إجراء مراجعة شاملة لفهم طبيعة وخصائص المنظمات غير الهادفة للربح المعرضة لخطر الاستغلال في تمويل الإرهاب وطبيعة التهديد الذي تتعرض له، إضافة إلى *"مراجعة مدى ملاءمة الإجراءات، بما يشمل القوانين واللوائح، المتعلقة بالمجموعة الفرعية من قطاع المنظمات غير الهادفة للربح التي يمكن استغلالها في دعم تمويل الإرهاب، للتمكن من اتخاذ إجراءات متناسبة وفعّالة لمعالجة المخاطر المحددة"* بما يتوافق مع التوصية 8 من منهجية مجموعة العمل المالي.

وقد بني تقييم المخاطر على متطلبات مجموعة العمل المالي وإرشاداتها، حيث تنص الفقرة 8.1 في منهجية مجموعة العمل المالي على أن الدول مطالبة بما يلي[2].

أ. *"دون الإخلال بمتطلبات التوصية 1، وحيث أنه لا تعتبر جميع المنظمات غير الهادفة للربح ذات مخاطر كامنة مرتفعة (بعضها قد يمثل مخاطر منخفضة أو لا يشكل أي مخاطر على الاطلاق)، تحديد المجموعة الفرعية من المنظمات التي يشتمل عليها تعريف مجموعة العمل المالي للمنظمات غير الهادفة للربح واستخدام كل مصادر المعلومات ذات الصلة بغرض تحديد خصائص وأنواع المنظمات غير الهادفة للربح التي يرجح أن تكون معرضة بحكم أنشطتها أو خصائصها، لخطر الاستغلال بهدف تمويل الإرهاب"*

ب. *"تحديد طبيعة التهديدات التي تشكلها الكيانات الإرهابية على المنظمات غير الهادفة للربح المعرضة للخطر وكيف تقوم الجماعات الارهابية باستغلال تلك المنظمات".*

ج. *"مراجعة مدى ملاءمة الإجراءات، بما يشمل القوانين والانظمة المحلية المتعلقة بالمجموعة الفرعية من قطاع المنظمات غير الهادفة للربح التي يمكن استغلالها في دعم تمويل الإرهاب، للتمكن من اتخاذ إجراءات مناسبة وفعالة لمعالجة المخاطر المحددة"؛*

د. *"القيام بشكل دوري بإعادة تقييم للقطاع من خلال مراجعة المعلومات المستجدة حول نقاط الضعف المحتملة في القطاع والتي يمكن استغلالها للأنشطة الإرهابية لضمان التنفيذ الّفعال للإجراءات".*

[2] المعيار 8.1 ، منهجية تقييم الالتزام الفني بتوصيات مجموعة العمل المالي وفعالية نظم مكافحة غسل الاموال وتمويل الإرهاب.

ثانيا: المنهجية

1. تم استخدام بيانات كمية ونوعية لغايات تحليل المخاطر، وبحسب إرشادات مجموعة العمل المالي.[3]

2. تم القيام بتقييم المخاطر من خلال مرحلتين رئيسيتين بشكل متتابع كما هو مبين أدناه:
وقبل البدء بعملية التقييم لكل مرحلة تم تدريب فريق التقييم المحلي على منهجية وإعداد تقرير التقييم، حيث تم التدريب للمرحلة الاولى خلال الفترة ٢٦ كانون الثاني ٢٠٢١ للتعريف بعملية التقييم وأبعاد تقييمات المخاطر المنصوص عليها في "التوصية رقم 8"، وللمرحلة الثانية خلال الفترة 27 - 28 تموز/يوليو 2021، ومن 8 - 9 أيلول/سبتمبر 2021، واستهدف التدريب إشراك الفريق في عملية جمع البيانات وإعدادهم لمراجعة نتائج التقييم ومخرجاته بمجرد صياغته.

المرحلة الأولى: تقييم المخاطر الكامنة

أولاً: تحديد المنظمات غير الهادفة للربح التي تندرج تحت تعريف مجموعة العمل المالي وبالتالي المنظمات التي يجب تضمينها في تقييم المخاطر، من خلال ورشة عمل وجاهية بتاريخ ١-٢ من شباط 2021 لفريق العمل الوطني تناولت تعريفاً بإرشادات مجموعة العمل المالي (فاتف) بشأن المنظمات غير الهادفة للربح التي تقع ضمن تعريف مجموعة الفاتف، ثم العمل ضمن الفريق لتحديد المنظمات التي لا تهدف الى الربح في الأردن بحسب هذا التعريف.

ثانياً: استبيان يستهدف الجهات الحكومية والمؤسسات المالية المحلية (البنوك)، خلال الفترة 3/7 – 2021/4/6، وتضمن الاستبيان أسئلة حول: (1) إدانات طالت منظمات غير هادفة للربح أو وكلائها لارتكابهم جرائم تمويل الإرهاب أو جرائم أخرى لها صلة بالإرهاب، (2) قضايا مرفوعة على منظمات غير هادفة للربح أو وكلائها لارتكابهم جرائم تمويل الإرهاب أو جرائم أخرى لها صلة بالإرهاب، (3) تدخلات تنظيمية لمنظمات غير هادفة للربح أو وكلائها لارتكابهم جرائم تمويل الإرهاب أو جرائم أخرى لها صلة بالإرهاب، (4) أية تحقيقات نشطة أو مغلقة مع المنظمات غير الهادفة للربح أو وكلائها لارتكابهم جرائم تمويل الإرهاب أو جرائم أخرى لها صلة بالإرهاب (5) تقارير المعاملات المشبوهة / تقارير الأنشطة المشبوهة التي لها علاقة بالمنظمات غير الهادفة للربح، (6) طلبات المساعدة القانونية المتبادلة

المرحلة الثانية: تقييم المخاطر المتبقية

أولا: البيانات الصادرة من الجهات المختصة:

أ. **المقابلات،** تم عقد مقابلات مع ممثلين عن الجهات التالية خلال شهر تشرين الأول/أكتوبر 2021:

- ✓ سجل الجمعيات
- ✓ دائرة مراقبة الشركات
- ✓ وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب
- ✓ وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية
- ✓ الخدمات الرعوية والكنائس
- ✓ خمس وزارات مختصة تقع الجمعيات تحت إشرافها.

ب. **استبيان تحليل الثغرات،** تضمنت العملية طلبات مكتوبة للحصول على بيانات من الهيئات الرقابية/الإشرافية للمنظمات غير الهادفة للربح.

ج. **البيانات المتعلقة بعمليات تحويل الأموال الواردة والصادرة في المنظمات غير الهادفة للربح المحددة ضمن تعريف مجموعة العمل المالي:** البيانات الموثقة والتي توجد لدى سجل الجمعيات، والتي تتعلق بالتمويل الأجنبي الذي يتطلب الموافقة المسبقة للجمعيات المحلية والشركات التي لا تهدف الى تحقيق الربح وللمشاريع المحلية، حيث

[3] "قد تبدو التقييمات الكمية (أي التي تعتمد في الغالب على الإحصاءات) أكثر موثوقية وهناك إمكانية لتكرارها مع الوقت، إلا أن الافتقار إلى البيانات الكمية المتاحة في مجال تمويل الإرهاب/غسل الأموال يجعل من الصعب الاعتماد على هذه المعلومات بشكل حصري. كما قد لا يتم التعبير عن المعلومات المتعلقة بجميع العوامل ذات الصلة أو شرحها في شكل رقمي أو كمي، وهناك خطر أن تكون تقييمات المخاطر التي تعتمد بشكل كبير على المعلومات الكمية منحازة نحو المخاطر التي يسهل قياسها وإقصاء تلك التي تتضمن معلومات كمية ليست متاحة بسهولة. بناءً على هذه الأسباب، من الأفضل دعم تقييم مخاطر تمويل الإرهاب/غسل الأموال بالمعلومات النوعية ذات الصلة، والمعلومات الاستخباراتية وآراء الخبراء ومدخلات القطاع الخاص ودراسات الحالة والتقييمات ذي الطابع الرئيسي ودراسات الأنماط وغيرها من تقييمات المخاطر (الإقليمية أو فوق الوطنية)، بالإضافة إلى أي بيانات كمية متاحة ". الفقرة 30-31، فاتف 2013 إرشادات مجموعة العمل المالي: تقييم مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب على المستوى الوطني، متاح على الرابط: https://bit.ly/3zWaB5o

المتعلقة بالمنظمات غير الهادفة للربح، و(7) دراسات حالة عن إساءة تمويل الإرهاب في المنظمات غير الهادفة للربح.

ثالثاً: إجراء استبيان استهدف 689 من المنظمات غير الهادفة للربح حول تصورات مخاطر تمويل الإرهاب وفعالية التدابير المتبعة للتخفيف منها. وتم تقسيم المنظمات غير الهادفة للربح لفئتين هما: الجمعيات المحلية (والذين يمثلون ما يقارب 72٪ من القطاع) ومنظمات أخرى غير هادفة للربح، حيث تم تقسيم هذه الفئة إلى ست أنواع: فروع الجمعيات الأجنبية، الشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح، المراكز الإسلامية، مؤسسات إعادة الإعمار التابعة للبلديات، والكنائس، ولجان المساجد. ويلخص الجدول أدناه معلومات حول هذه الفئات.

تقوم المنهجية التي تم اتباعها على اختيار عينة عشوائية من المنظمات غير الهادفة للربح في الأردن لتنفيذ الاستبيان، وقد تم تحديد حجم العينة بدرجة ثقة تبلغ 95% ونسبة خطأ 5٪[4] ، وقد تم اختيار المستجيبين ضمن نفس العينة بناءً على أرقام عشوائية باستخدام مولد أعداد شبه عشوائي [5] والذي أنتج بدوره تمثيلًا نسبيًا مختلفًا لإجمالي الإجابات.

رابعاً: المراجعة للتشريعات المحلية ذات العلاقة. تم عمل مراجعة للقوانين والأنظمة ذات العلاقة، متضمنة التعديلات وتنفيذ الأنظمة والتعليمات، وتم تدعيم هذه المراجعة من خلال طلب بيانات وتعبئة استبيان من قبل المسؤولين عن تنفيذها بما فيها من تعديلات ولوائح وإخطارات

خامساً: بحث مكتبي للتقارير المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في الأردن، وتشمل التقارير:

1. تقرير التقييم المتبادل للملكة الأردنية الهاشمية/ مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لعام 2019.[6]
2. تقرير التقييم الوطني لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب لعام 2020. [7]

سادساً: المعلومات الثانوية ومصادر البيانات الإضافية، لم يتم إعطاء المعلومات الثانوية ومصادر البيانات الإضافية ذات الوزن الأولوية كالمصادر الأولية، حيث تم استخدمها بشكل أساسي لإثراء المنهجية، كما تم استخدامها انتقائياً لإثراء التقييمات في حالة عدم توفر البيانات الاولية.

يستضيف سجل الجمعيات لجنة الموافقة على التمويل الأجنبي وهو المسؤول عن استلام وأرشفة بيانات هذه الطلبات.

د. **جلسات التحقق مع فريق التقييم المحلي:** تم تنفيذ جلستين خلال عملية التقييم وذلك للتحقق من المعلومات ومناقشة النتائج الأولية، حيث كانت الجلسة الأولى خلال الفترة 26-28 تشرين الأول 2021 والجلسة الثانية خلال الفترة من 28 تشرين الثاني إلى 2كانون الأول 2021.

ثانيا: المراجعة المكتبية، تضمن التقييم عمل مراجعة للقوانين والأنظمة ذات العلاقة بعمل المنظمات غير الهادفة للربح، وقد تم دعم هذه المراجعة من خلال عقد مقابلات مع المسؤولين عن تطبيقها وتنفيذها.

[4] تم تحديد حجم العينة بمن خلال البرنامج عبر الرابط التالي: https://www.calculator.net/sample-size-calculator.html

[5] التطبيق المستخدم لاختيار العينة العشوائية:/https://www.random.org/integer-sets

[6] تقرير التقييم المتبادل للملكة الأردنية الهاشمية متاح على موقع وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وموقع مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا.

[7] ملخص تقرير التقييم الوطني لمخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب 2020، متاح على الرابط: https://bit.ly/3EQFgDb

ثالثاً: أهم النتائج – مرحلة تقييم المخاطر الكامنة

1. تهدف هذه المرحلة إلى إجراء مراجعة شاملة لفهم طبيعة وخصائص المنظمات غير الهادفة للربح التي تقع ضمن خطر الاستغلال في تمويل الإرهاب وطبيعة التهديد الذي تتعرض له.

2. تنص الفقرة 8.1 (أ) من منهجية تطبيق توصيات مجموعة العمل المالي أنّه يجب على الدول "*تحديد المجموعة الفرعية من المنظمات التي يشتمل عليها تعريف مجموعة العمل المالي للمنظمات غير الهادفة للربح*"، *وتُعرِّف مجموعة العمل المالي مصطلح "منظمة غير هادفة للربح" على أنه " فرد أو ترتيب أو منظمة قانونية تعمل بشكل رئيسي على جمع الأموال وصرفها لغايات خيرية أو دينية أو ثقافية أو تعليمية أو اجتماعية أو أخوية، أو لتنفيذ أي نوع آخر من أنواع "الأعمال الصالحة"*.

3. يستثني هذا التعريف الفئات التالية:
   - المجموعات غير الرسمية التي لا ينطبق عليها تعريف الترتيب القانوني ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية أيضًا
   - الأفراد أو الترتيبات أو المنظمات القانونية التي لم تنشأ بهدف "الأعمال الصالحة" مثل الأحزاب السياسية أو النقابات العمالية أو التعاونيات التي تعمل بشكل رئيسي في الأنشطة الاقتصادية لتحقيق المنفعة المالية لأعضائها
   - الأفراد أو الترتيبات أو المنظمات القانونية التي لا يمثل جمع الأموال أو صرفها الهدف الرئيسي لها، وقد يشمل ذلك النوادي الرياضية أو الجماعات الدينية التي تشارك بشكل عرضي في جمع الأموال أو صرفها.

4. بناء على ذلك حدد تقييم المخاطر الأنواع السبع التالية من المنظمات غير الهادفة للربح التي ينطبق عليها تعريف مجموعة العمل المالي للمنظمات غير الهادفة للربح كالتالي:

الجدول 1: المنظمات غير الهادفة للربح في الأردن التي ينطبق عليها تعريف مجموعة العمل المالي (المصدر: فريق التقييم) المحلي)

الرقم	النوع	القانون ذي الصلة	السلطات المختصة	العدد الكلي
1	الجمعيات المحلية	قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008 وتعديلاته	دائرة سجل الجمعيات و14 وزارة مختصة	6,605
2	فروع الجمعيات الأجنبية	قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008 وتعديلاته	دائرة سجل الجمعيات و14 وزارة مختصة	222
3	الشركات غير الهادفة للربح	قانون الشركات رقم 22 لسنة 1997 وتعديلاته نظام الشركات غير الربحية رقم 73 لسنة 2010وتعديلاته	دائرة مراقبة الشركات	1,380
4	المراكز الإسلامية التابعة لوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية	نظام المراكز الإسلامية رقم 107 لسنة 2020	وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.	1,500
5	المؤسسات التطوعية لإعمار المدن التابعة للبلديات	قانون المؤسسات التطوعية لإعمار المدن رقم (60) لسنة 1985	وزارة الإدارة المحلية	12

6	الكنائس	قانون رقم (28) لسنة 2014 (قانون مجالس الطوائف المسيحية)	مجالس الطوائف المسيحية ومجلس الوزراء المعينين من قبل رؤساء المجالس.	33
7	المساجد	قانون وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية رقم 32 لسنة 2001 وتعديلاته.	لجان المساجد التابعة لوزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية	625

5. أجمعت الأدلة الكمية والنوعية على أن المنظمات غير الهادفة للربح تواجه العديد من التهديدات المحتملة فيما يتعلق بتمويل الارهاب، والتي تم تقييم جميعها على أنها **منخفضة المستوى** كما هو مبين تالياً:

طبيعة تهديد تمويل الإرهاب للمنظمات غير الهادفة للربح في الأردن

المخاطر التي تمثل تهديد رئيسي لتمويل الإرهاب في المنظمات غير الهادفة للربح في الأردن هي:

1. التهديدات الإرهابية الجيوسياسية في الأردن.
2. الأفراد المحرضين من أيديولوجيات متطرفة.

الطرق المحتملة لإساءة استخدام الإرهابيين للمنظمات غير الهادفة للربح هي:

1. تجنيد المقاتلين الإرهابيين الأجانب، خاصة بالنزاعات المشتعلة في المنطقة
2. يمتلك الشخص الذي لديه ارتباطات بالإرهاب منظمة غير هادفة للربح أو يتحكم فيها أو يديرها.
3. يتم توظيف الشخص الذي له صلة بالإرهاب من قبل منظمة غير هادفة للربح.
4. إنشاء منظمات وهمية غير ربحية لدعم أو كواجهة لقضايا الجماعات الإرهابية.
5. المنظمات غير الهادفة للربح التي تقوم بتحويل الأموال إلى الخارج لدعم الجماعات الإرهابية من خلال الدعم النقدي أو اللوجستي.

6. أشار تقييم "المخاطر الكامنة" إلى القليل من الأدلة التي قد تشير إلى أن تمويل الإرهاب يمثل مشكلة كبيرة لغالبية المنظمات غير الهادفة للربح في الأردن، حيث يوجد حالتان معروفتان فقط ترتبطان بالمنظمات غير الهادفة للربح بحادثة تمويل إرهابي محتملة.

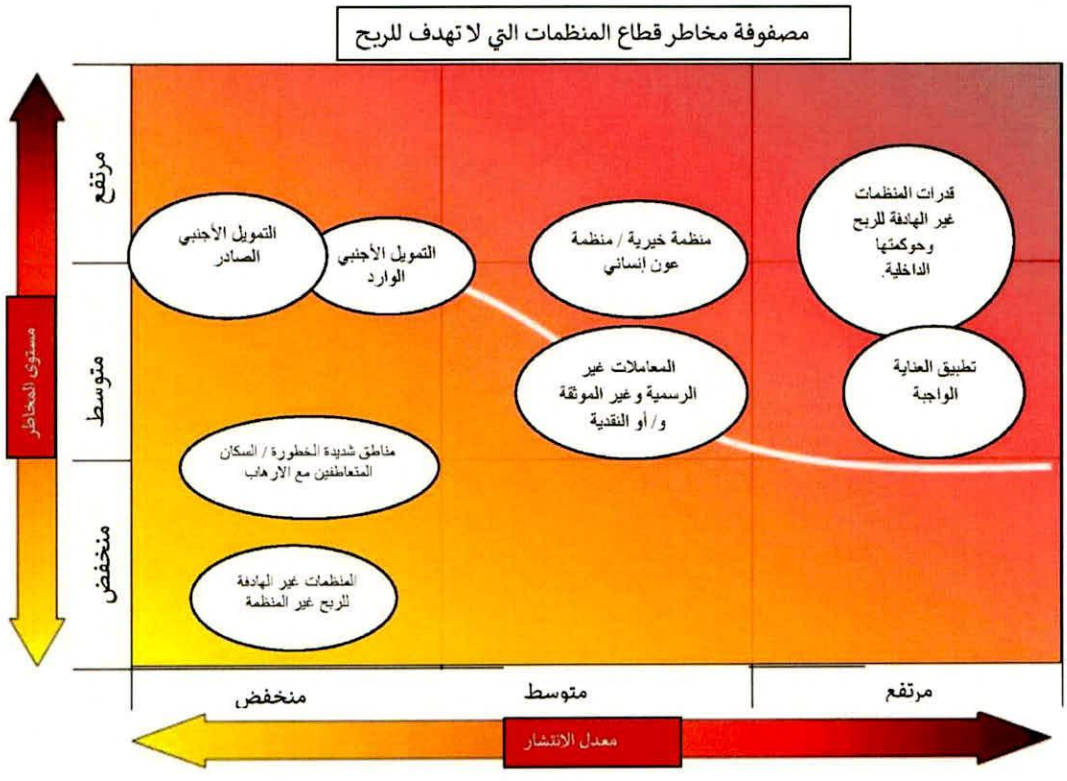
7. إلا أن التقييم حدد ثمانية عوامل خطر محتملة، ستة منها مرتبطة على الأرجح بزيادة التعرض لمخاطر تمويل الإرهاب. وفي هذا السياق، تم تقييم المخاطر الكامنة لإساءة تمويل الإرهاب في المنظمات غير الهادفة للربح في الأردن وفقًا لمستوى المخاطر وانتشارها، ويبين الجدول المرفق ادناه هذه العوامل ومستوى هذه المخاطر بالنسبة إلى احتمالية تكرارها.

8. لأغراض هذا التقييم، تم استخدام مقياس من خمسة مستويات لتقييم المخاطر المتبقية، وهي منخفضة ومنخفضة إلى متوسطة، ومتوسطة، ومتوسطة إلى مرتفعة ومرتفعة.

عامل الخطر	مستوى المخاطر	معدل الانتشار
1. منظمة خيرية / منظمة عون إنساني	متوسط - مرتفع	متوسط
2. التمويل الأجنبي الصادر	متوسط - مرتفع	منخفض
3. التمويل الأجنبي الوارد	متوسط - مرتفع	منخفض
4. قدرات المنظمات غير الهادفة للربح وحوكمتها الداخلية.	متوسط - مرتفع	مرتفع
5. المعاملات غير الرسمية وغير الموثقة/ أو النقدية	متوسط	متوسط
6. تطبيق العناية الواجبة	متوسط	مرتفع
7. مناطق شديدة الخطورة / السكان المتعاطفين	منخفض-متوسط	منخفض
8. المنظمات غير الهادفة للربح غير المنظمة	منخفض	منخفض

9. بتوزيع عوامل الخطر وفقًا لمستوى المخاطر وتكرار حدوثها على مصفوفة المخاطر ادناه، تم تصنيف المخاطر إلى مجموعتين رئيسيتين:

- مجموعة عوامل الخطر التي وجدت على الخط أو فوقه تزيد من التعرض لمخاطر تمويل الإرهاب، حيث تم تحديد ستة عوامل هي الأكثر ارتباطا بزيادة التعرض لمخاطر تمويل الإرهاب بناءً على الحالة الفردية والتقارير المقدمة من الخبراء المحليين، والتي تم تقييمها في سياق الدراسات الإقليمية والدولية حول طبيعة مخاطر تمويل الإرهاب على المنظمات غير الهادفة للربح بشكل عام.
- بينما لا تشكل العوامل التي تحت الخط أي مخاطر.



10. بعد إتمام المراجعة الوافية، لم نجد الكثير من الأدلة التي قد تشير إلى أن تمويل الإرهاب يمثل مشكلة كبيرة لغالبية المنظمات غير الهادفة للربح في الأردن، حيث أن هنالك حالتان معروفتان فقط تربط المنظمات غير الهادفة للربح بحادثة تمويل إرهابي محتملة. ومع ذلك يواجه الأردن العديد من التهديدات الإرهابية الهامة التي من المحتمل أن تؤثر على المنظمات غير الهادفة للربح كغيرها من أجزاء المجتمع.
11. وفي هذا السياق، تم تقييم المخاطر الكامنة لإساءة استخدام المنظمات غير الهادفة للربح في تمويل الإرهاب في الأردن على أنها منخفضة – متوسطة.

المخاطر الكامنة لتمويل الإرهاب في المنظمات غير الهادفة للربح في الأردن

منخفضة-متوسطة

رابعاً: أهم النتائج – مرحلة تقييم المخاطر المتبقية

1. تهدف مرحلة التقييم هذه الى تقييم فعالية مدى كفاية التدابير التخفيفية لتقليل مستوى "*المخاطر الكامنة*" لأهم ستة عوامل خطر نتجت عن مرحلة تقييم المخاطر الكامنة، حيث تقدم هذه العملية حكمًا نهائيًا على "*المخاطر المتبقية*". بالاستعانة بهذه المعادلة:

(المخاطر الكامنة – كفاية التدابير التخفيفية) = المخاطر المتبقية

2. يغطي هذا التقييم مدى كفاية التدابير التخفيفية فيما يتعلق بفئات المخاطر الستة المحددة في مرحلة تقييم المخاطر الكامنة والتي يمكن ان تعرض المنظمات غير الهادفة للربح الى الاستغلال لغايات تمويل الارهاب، بالاضافة الى عمل مراجعة تغطي ثلاثة مجالات رئيسة هي: (1) القوانين والأنظمة؛ (2) تدابير السياسات العامة والتوعية من قبل الجهات الحكومية؛ (3) آلية التنظيم والحوكمة الذاتية الذي تقوم به المنظمات غير الهادفة للربح.

3. المصفوفة المستخدمة في هذه المراجعة مأخوذة من التوصية رقم (8) ووثائق أخرى لمجموعة العمل المالي، وتكمن الغاية من المصفوفة اختبار ما إذا كانت التدابير التخفيفية "قائمة على المخاطر" و "فعّالة." و "غير معطلة للمنظمات غير الهادفة للربح عن ممارسة انشطتهم الشرعية".

- **"فعّالة"** - النتائج المباشرة هي تقييم لـ"فعالية" تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، حيث تتطلب المذكرة التفسيرية (INR8) من الدول تبنّي "تدابير فعّالة" لمكافحة تمويل الإرهاب[8]، والتدابير الفعّالة عادة تكون مزودة بالموارد المناسبة (المالية والبشرية والتقنية)[9].
- **"مبنية على المخاطر ومستهدفة"** - تنص مجموعة العمل المالي على أن "النهج القائم على المخاطر" هو المبدأ الأساسي لجميع تقييمات مجموعة العمل المالي[10]، حيث أن المذكرة التفسيرية (INR8)"تتطلب" من البلدان أن تتبنى "تدابير متناسبة"[11]، وتضيف أن "*النهج القائم على المخاطر والذي يُطبق تدابير مركزة في التعامل مع التهديدات المحددة لإساءة استغلال المنظمات غير الهادفة للربح لغايات تمويل الإرهاب أمر ضروري*"[12]، ويتم تكرار هذا المبدأ بشكل عام وفيما يتعلق بأنشطة محددة من خلال وثائق مجموعة العمل المالي[13].
- **"غير مُعطّل"** - ضمان ألا تؤدي الإجراءات إلى تعطيل نشاط المنظمات غير الهادفة للربح المشروعة[14]؛ وأنها تتكيف مع الظروف المحلية[15]؛ وتتفق مع الالتزامات الدولية لحقوق الإنسان.[16]

---

[8] 4 (ج) ، المذكرة التفسيرية للتوصية ٨ ، ص 59 ، متاح على :https://bit.ly/3orm5tT

[9] يجب على البلدان أن تزود سلطاتها المختصة، المسؤولة عن الإشراف والمراقبة والتحقيق في قطاع المنظمات غير الهادفة للربح لديها، بالموارد المالية والبشرية والتقنية الكافية". 7، ص 58، مذكرة تفسيرية للتوصية 8 متاحة على: https://bit.ly/3xZFB3Q. بينما تشير المذكرة التفسيرية إلى هذا في سياق السلطات، فإنها تشير بالقياس إلى أي كيان مسؤول عن تنفيذ إجراء مخفف.

[10] الاطلاع على التوصية ١، ص 10، متاح على: https://bit.ly/3xZFB3Q

[11] 4 (ج) ، المذكرة التفسيرية للتوصية ٨ ، ص 59 ، متاح على: https://bit.ly/3xZFB3Q

[12] 4 (ج) ، المذكرة التفسيرية للتوصية ٨ ، ص 59 ، متاح على: https://bit.ly/3xZFB3Q

[13] انظر أيضًا الفقرات 19 و21 و23 و24 و29 و32 و35 (ص 15-19) من ورقة أفضل الممارسات، متاحة (باللغة الإنجليزية) على: https://bit.ly/3oWebrr.

[14] " إلى أي مدى دون تعطيل أنشطة المنظمات غير الهادفة للربح المشروعة، نفذت الدولة نهجًا مستهدفًا، وأجرت التوعية، ومارست الرقابة في التعامل مع المنظمات غير الهادفة للربح المعرضة لخطر الاستغلال لتمويل الارهاب؟ " النتيجة المباشرة 10، 10.2 (انظر الملحق 1). انظر أيضًا *INR8* الفقرات 4 (أ) و4 (د) و4 (هـ) وورقة أفضل الممارسات الفقرة 32 (أ).

إلى أي مدى دون تعطيل أنشطة المنظمات غير الهادفة للربح المشروعة، نفذت الدولة نهجًا مستهدفًا، وأجرت التوعية، ومارست الرقابة في التعامل مع المنظمات غير الهادفة للربح المعرضة لخطر الاستغلال لتمويل الارهاب؟ " النتيجة المباشرة 10، 10.2 (انظر الملحق 1). انظر أيضًا INR8 الفقرات 4 (أ) و4 (د) و4 (هـ) المتاحة على: https://bit.ly/3xZFB3Q وورقة أفضل الممارسات الفقرة 32 (أ) المتاحة على: https://bit.ly/3oWebrr.

[15] تشير ورقة أفضل الممارسات مرارًا وتكرارًا إلى أنه لا يوجد نهج "مقاس واحد يناسب الجميع" لمقاييس تمويل الإرهاب في قطاع المنظمات غير الهادفة للربح، وتنص الفقرة 23 (ج) على أن نهج "مقاس واحد يناسب الجميع" ليس وسيلة فعّالة لمكافحة استغلال المنظمات التي لا تهدف للربح من تمويل الإرهاب، ومن المرجح أن تعطل أو تثبط الأنشطة الخيرية المشروعة"، ويتكرر هذا المفهوم في الفقرة 7 (ب) و18 و29 و32 (أ) و32 (هـ) المتاحة على: https://bit.ly/3oWebrr.

[16] يجب أن يكون تنفيذ التوصية ٨" متسقًا مع التزامات الدول باحترام حرية تكوين الجمعيات والتجمع والتعبير والدين أو المعتقد والقانون الإنساني الدولي" .6، ورقة أفضل الممارسات المتاحة على: https://bit.ly/3oWebrr. انظر أيضًا المرجع نفسه 22، والنماذج 28.

4. لأغراض هذا التقييم، تم استخدام مقياس من خمسة مستويات لتقييم المخاطر المتبقية، وهي منخفضة ومنخفضة إلى متوسطة، ومتوسطة، ومتوسطة إلى مرتفعة ومرتفعة.

5. بعد دراسة جميع التدابير ضمن المجالات المبينة أعلاه كانت النتائج كما يلي:

الرقم	عامل الخطر	المخاطر الكامنة (المرحلة الأولى من التقييم)	كفاية التدابير التخفيفية (المرحلة الثانية من تقييم المخاطر)	المخاطر المتبقية
.1	جمعيات خيرية/منظمات العون الإنسانية	متوسط	متوسط	متوسط
.2	التمويل الأجنبي الصادر	متوسط - مرتفع	مرتفع	منخفض - متوسط
.3	التمويل الأجنبي الوارد	متوسط - مرتفع	متوسط	متوسط
.4	قدرات المنظمات غير الهادفة للربح وحوكمتها الداخلية.	متوسط – مرتفع	منخفض	متوسط - مرتفع
.5	المعاملات غير الرسمية، غير الموثقة و/ أو النقدية	متوسط	متوسط - مرتفع	منخفض-متوسط
.6	تطبيق العناية الواجبة	متوسط	منخفض	متوسط

6. كما هو ملخص في الجدول أعلاه ومفصل أدناه، يشير التقرير إلى وجود نظام قانوني وتنظيمي كافٍ بشكل عام لمعظم عوامل الخطر، مع بعض المجالات التي تحتاج الى تركيز، لا سيما في تدابير المنظمات غير الهادفة للربح للتخفيف من المخاطر المتعلقة بالحوكمة الداخلية وقدراتها.

7. حدد التقرير بعض الإجراءات التي تهدف الى ضمان عدم إساءة استغلال المنظمات غير الهادفة للربح، واستخدام تمويلها أو أنشطتها من قبل المجموعات الارهابية ومع ذلك، تبرز الحاجة الى تعزيز استناد هذه التدابير على المخاطر المحددة، وأنها بحاجة إلى تنسيق أفضل.

8. بشكل عام، تبين أن جهود التواصل والتوعية بحاجة الى تعزيز أكبر، حيث كانت معظم الأنشطة طارئة وغير مستدامة ولم يتم تطبيقها بشكل منهجي ولم تستهدف جميع أنواع المنظمات غير الهادفة للربح، حيث تم تنفيذها بشكل مباشر من قبل سجل الجمعيات (حيث يعتبر سجل الجمعيات هو الهيئة التنظيمية لحوالي يمثل 77 ٪ من قطاع المنظمات غير الهادفة للربح).

9. ونتيجة لذلك، يتم تقييم مستوى التدابير التخفيفية على أنه متوسط، وبالتالي لا يوجد تغيير في التقييم العام للمخاطر الكامنة (منخفض - متوسط).

خامساً: أهم التوصيات

تمثل التوصيات الواردة أدناه توصيات عامة ومحددة للعوامل مرتفعة المخاطر. وتستند هذه التوصيات على ثلاث ركائز رئيسية للعمل عليها على النحو التالي:

المراجعة القانونية

- **استحداث آلية رسمية مكتوبة لتحديد وتسجيل مخاطر تمويل الإرهاب من الجهة صاحبة الاختصاص (مصفوفة تسجيل المخاطر).** يجب أن تسهل الآلية الإشراف والمراقبة المستهدفة القائمة على المخاطر للمنظمات غير الهادفة للربح التي من المحتمل أن تكون "معرضة لخطر" تمويل الإرهاب واتخاذ قرار بشأن التوجيه والدعم المركز لهذه المنظمات غير الهادفة للربح.
- **استحداث مجموعة من التدابير الوقائية لتمويل الإرهاب والعقوبات ذات الصلة** للمنظمات غير الهادفة للربح والتي تفشل في تنفيذ هذه التدابير، ومعالجة أوجه القصور الهامة المتعلقة بتمويل الإرهاب والتي تم تحديدها من خلال عملية المراقبة. وينبغي أن يشمل ذلك أيضًا (1) إرشادات مفصلة ومخصصة للعناية الواجبة، (2) آليات لرصد جمع التبرعات وصرفها للتأكد من أنها قائمة على المخاطر، وتعكس أفضل الممارسات، ومناسبة لمعالجة الأساليب الجديدة والمتطورة لجمع التبرعات، وترتبط بالعقوبات ذات العلاقة.
- **تقديم تدابير جديدة لتعزيز الشفافية والحوكمة في المنظمات غير الهادفة للربح وأنظمتها وعمليات التفتيش الخاصة بها.** تجدر الإشارة إلى أن أنشطة التوعية لتحسين الحوكمة داخل المنظمات غير الهادفة للربح قد تم تضمينها في الالتزام الأول في خطة العمل الوطنية الخامسة للأردن 2021-2025 من شراكة الحكومات الشفافة (OGP)[17] والتي تهدف إلى "تحسين الحوكمة بين منظمات المجتمع المدني وحمايتها من خطر التعرض للاستغلال في عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب ". سيركز ذلك على "تطوير السياسات والإجراءات التي تتبنى نهجًا قائمًا على المخاطر في الإشراف والرقابة على عمل وأنشطة منظمات المجتمع المدني لحمايتها من مخاطر التعرض لغسل الأموال وتمويل الإرهاب، إلى جانب تعزيز حوكمتها"، يوصي فريق التقييم بمواصلة جهود خطة العمل الوطنية الخامسة لشراكة الحكومات الشفافة.

آليات التعاون وتبادل المعلومات

يمكن تحسين آليات التعاون وتبادل المعلومات على مستويين من خلال:

المستوى الأول: تبادل المعلومات التي تؤثر على مجال السياسات وتدعم عمل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ويشمل ذلك إنشاء لجنة اتصال فنية دائمة منبثقة عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تضم اللجنة مختلف الجهات الرقابية بما في ذلك وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، جهات إنفاذ القانون، والجهات الرقابية/الإشرافية والهدف من هذه اللجنة هو ضمان التعاون الفعال وتبادل المعلومات بين جميع السلطات ذات الصلة التي تمتلك المعلومات عن المنظمات غير الهادفة للربح، ولضمان مشاركة المعلومات على الفور مع السلطات المختصة ، عند الحاجة ، من أجل اتخاذ إجراءات وقائية أو تخفيفية.

المستوى الثاني: تبادل المعلومات للإبلاغ عن حالات تمويل الإرهاب التي تم كشفها من قبل الجهات الرقابية لوحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب .وهذا يشمل إضافة الجهات الإشرافية/الرقابية على المنظمات غير الهادفة للربح إلى نظام الإخطار الإلكتروني (GOAML) الحالي[18] الذي تديره الوحدة لضمان مشاركة المعلومات بسرية عالية إضافة الى معالجة هذه الحالات بكفاءة عالية.

[17] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خطة الوطنية الخامسة للأردن 2021-2025 من شراكة الحكومات الشفافة، متاح عبر الرابط: https://bit.ly/3hSzRS5

[18] يستخدم هذا النظام حاليًا بواسطة وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لمشاركة المعلومات مع الهيئات المبلغة والسلطات المختصة.

التوعية وبناء القدرات

يجب على الجهات الرقابية توسيع نطاق برنامج التوعية بشكل أكبر.، وتجدر الإشارة إلى أن أنشطة التوعية لحماية المنظمات غير الهادفة للربح من مخاطر التعرض للاستغلال في أعمال تمويل الإرهاب "مدرجة في الالتزام 1 في خطة العمل الوطنية الخامسة للأردن 2021-2025 من شراكة الحكومات الشفافة [19].ويوصي فريق العمل بمواصلة جهود شراكة الحكومات الشفافة حيث سيشمل الآتي:

- "تصميم برامج بناء القدرات، وتطوير، واعتماد مفاهيم الحوكمة لمنظمات المجتمع المدني، بناءً على المعايير المتفق عليها بين منظمات المجتمع المدني والحكومة. سيركز ذلك على هياكل الحوكمة المناسبة، واعتماد معايير مهنية وأخلاقية عالية للموظفين والإدارة، وتطوير آليات المساءلة، وتقديم تقارير شفافة للجهات المانحة والهيئات الحكومية والمجتمعات التي تخدمها، شريطة استخدام دليل الحوكمة[20] الذي تم تطويره بالخطة الوطنية الرابعة لشراكة الحكومات الشفافة (2018-2021) ".
- تنفيذ سلسلة من الدورات التدريبية الوجاهية وعبر الإنترنت (أونلاين)، بالإضافة إلى جلسات التوعية، والمواد الإعلامية على المستوى الوطني لجميع المؤسسات الحكومية ذات العلاقة حيث تتعلق هذه الأنشطة بالإجراءات والسياسات المعتمدة والتي تهدف إلى حماية منظمات المجتمع المدني من مخاطر التعرض لغسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتعزيز الحوكمة في عملها ".
- "تنفيذ سلسلة من الدورات التدريبية الوجاهية وعبر الإنترنت (أونلاين)، بالإضافة إلى عقد الجلسات التوعوية لمنظمات المجتمع المدني حول الإجراءات والسياسات المعتمدة التي تهدف إلى حماية منظمات المجتمع المدني من مخاطر غسل الأموال / تمويل الإرهاب وتعزيز الحوكمة في عملها".

[19] نفس المرجع السابق (18)

[20] سجل الجمعيات، دليل الحوكمة في الجمعيات، متوفر عبر الرابط: https://bit.ly/33rQFLG دائرة مراقبة الشركات، دليل الحوكمة في الشركات غير الربحية، متوفر عبر الرابط: https://bit.ly/3HfqCpc.