CFLI/FCIL
الصندوق الكندي للمبادرات المحلية

تمكين
TAMKEEN
للمساعدة القانونية وحقوق الانسان
For legal aid and human rights

طبيعة عمل المصانع في المناطق الصناعيّة المؤهّلة العاملة بنظام العقود من الباطن، وورش الخياطة الصغيرة، وحقوق العاملين فيها

© جميع الحقوق محفوظة لتمكين
للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان

تشرين الثاني 2024

الفهرس

مقدمة **٤**

نشأة المناطق الصناعية المؤهلة **٥**

قطاع الألبسة والمنسوجات في أرقام ٦

نظام التعاقد من الباطن (subcontractor) في مصانع المناطق التنموية ٧

التحديات التي تواجه مالكي المصانع الصغيرة والمتوسطة العاملة وفق نظام التعاقد من الباطن ١٠

طبيعة العمل في المشاغل متناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسطة **١٢**

الخلاصة والتوصيات **١٤**

مقدمة

يعتبر قطاع الألبسة والمنسوجات في الأردنّ من القطاعات الحيويّة الّتي تشهد نموًّا مستمرًّا، وتعتبر صناعة الألبسة من أكبر النشاطات في القطاع الصناعيّ. وقد شهد التوسّع في هذا القطاع بشكل مضطرد منذ عام ١٩٩٦ بالتزامن مع إبرام سلسلة من اتّفاقيّات التجارة الحرّة مع الولايات المتّحدة، ممّا منح الصناعة الأردنيّة معاملة تفضيليّة على صعيد النفاذ إلى الأسواق الأمريكيّة، ورافق ذلك توقيع ودول الاتّحاد الأوروبّيّ على اتّفاقيّة الشراكة عام ١٩٩٧ الّتي تنصّ بنودها على إعفاء المنتجات الصناعيّة الأردنيّة المنشأ المصدّرة إلى أسواق دول الاتّحاد الأوروبّيّ من كافّة الرسوم الجمركيّة والرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل، في المقابل أعفى الأردنّ مستورداته من المنتجات الصناعيّة الأوروبّيّة من الرسوم الجمركيّة.

ولمواكبة الالتزام باتّفاقيّات الشراكة، أجرى الأردنّ سلسلة تعديلات على قانوني العمل والضمان الاجتماعيّ، وقوانين الاستثمار ما دفع المستثمرين الأجانب لبدء فتح مصانع في المناطق الصناعيّة المؤهّلة والاستفادة من الإعفاءات الجمركيّة والضريبة، إلى جانب ذلك وإقرارًا بمدى أهمّيّة قطاع الألبسة والمنسوجات، حرصت الحكومة الأردنيّة من خلال رؤيتها للتحديث الاقتصاديّ على منحه الأولويّة رفقة قطاعات اقتصاديّة أخرى. ووفقًا لتلك الرؤية، بإمكان القطاع أن يزيد حجم صادراته بنحو ٣ أو ٤ أضعاف على مدار العقد القادم، والمساهمة في استحداث فرص عمل، وبغية تحقيق ذلك الهدف، حدّدت رؤية التحديث الاقتصاديّ عددًا من الأولويّات الاستراتيجيّة لهذا القطاع بما في ذلك التركيز على تطوير صنع الأقمشة، وتبسيط القوانين والأنظمة القطاعيّة، وتعزيز التكامل بين المؤسّسات الصغيرة والكبيرة بهدف تعزيز النموّ في جميع المؤسّسات والمشروعات الصغيرة.

وتنبع أهمّيّة قطاع الألبسة والمنسوجات من كونه أحد القطاعات كثيفة الاعتماد على العمالة، ويخلق عددًا لا يستهان به من فرص العمل إلى جانب مساهمته المهمّة في الاقتصاد، كلّ ذلك مجتمع ساهم في تطوّر قطاع الألبسة والمنسوجات على مدار السنوات.

نتج عن هذا التطوّر في قطاع الألبسة والمنسوجات، حاجة المصانع الكبيرة الّتي تعمل في هذا القطاع إلى وجود رديف لها يساعدها على تنفيذ عملها، خاصّة أنّ المصانع الكبيرة الّتي ترتبط في عملها بسلسلة الإنتاج العالميّة يتوجّب عليها السرعة في العمل، وكفاءة في تلبية الطلبيّات، ما دفعها إلى توقيع عقود من الباطن (عقد ثانويّ) مع المصانع الصغيرة لتنفّذ لها بعض العمليّات الإنتاجيّة مثل القصّ والتشطيب والكيّ، من هنا أصبح نظام التعاقد من الباطن ظاهرة شائعة في هذا القطاع، إلّا أنّ عدم وضوح طبيعة التعاقد من الباطن وعدم وجود عقد يحدّد بشكل دقيق حقوق وواجبات كلّ طرف، وغياب آليّات تحمي حقوق العمّال في هذه المصانع، ولأهمّيّة نظام التعاقد من الباطن في قطاع الألبسة والمنسوجات بتجاه حماية حقوق العاملين في هذا القطاع، تقدّم هذه الورقة نبذة عن قطاع الألبسة والمنسوجات الأردنيّ تحديدًا المصانع في المناطق التنمويّة (المناطق الصناعيّة المؤهّلة QIZ سابقًا)، من حيث طبيعة العمل، ونظام العمل خاصّة نظام العقود من الباطن، وظروف عمل العاملين في هذا القطاع، إلى جانب تسليط الضوء على ظروف وبيئة العمل في المشاغل متناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسّطة، وتقديم توصيات تدفع باتّجاه تحسين ظروف العاملين في هذا القطاع. أعدّت الورقة وفقًا للمنهج النوعيّ من خلال مراجعة للأطر التشريعيّة الناظمة لنظام العقود من الباطن، كما تمّت عمليّة مراجعة للوثائق والتقارير الصادرة عن الجهات الحكوميّة وغير الحكوميّة، وإجراء مراجعة للسياسات والدراسات المتعلّقة بقطاع الملابس والمنسوجات، إلى جانب إجراء مقابلات مع الجهات ذات العلاقة من منظّمات وأصحاب عمل وعمّال في هذا القطاع.

نشأة المناطق **الصناعية المؤهلة**

تعود نشأة المناطق الصناعيّة المؤهّلة للعام ١٩٩٨، عملًا باتّفاقيّة وقّعها الأردنّ مع الولايات المتّحدة الأمريكيّة، الّتي تسمح للأردنّ بتصدير أيّ كمّيّات من الملابس المصنّعة في المدن الصناعيّة المؤهّلة، دون أن تخضع هذه البضائع للجمارك أو أيّ ضرائب من قبل الطرف الأمريكيّ[1]، بذلك أنشئت أوّل منطقة صناعيّة مؤهّلة في محافظة إربد [2]، المنحى اللافت في تاريخ المدن الصناعيّة المؤهّلة كان عام ٢٠٠٠ عندما وقع الأردنّ اتّفاقيّة التجارة الحرّة مع أمريكا، الّتي كان من ضمن بنودها اشتراط دخول إسرائيل كطرف فيها، على أن تخفّض الجمارك ١٠٪ سنويًّا، حتّى تصبح صفر عام ٢٠١٠، وفي هذا العام أصبح أغلب الإنتاج يصدر من خلال اتّفاقيّة التجارة الحرّة، وليس من خلال اتّفاقيّة المناطق المؤهّلة، حيث سمحت اتّفاقيّة التجارة الحرّة لأيّ مصنع في الأردنّ التصدير لأمريكا، في حين كان مقصورًا التصدير لها من خلال اتّفاقيّة المناطق الصناعيّة فقط بالمصانع الّتي تقع ضمن المدن الصناعيّة.

تعرف المناطق الصناعيّة المؤهّلة بأنّها أيّ نشاط اقتصاديّ في قطاع النسيج والمحيكات قائم ضمن أيّ منطقة صناعيّة مؤهّلة ومنتجة مؤهّل، وتنطبق عليه أحكام قانون تشجيع الاستثمار[3]. يشار إليها بـ (QIZ) وهي نتاج اتّفاقيّة التجارة الحرّة (FTA) الّتي وقّعتها الحكومة الأردنيّة مع الحكومة الأمريكيّة عام ٢٠٠٠، الّتي صودق عليها بموجب القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠١ ذلك عملًا بنصّ المادّة (٢/٣٣) من الدستور الأردنيّ.

وقد أكّدت المادّة (١/٦) من الاتّفاقيّة على التزامات طرفي الاتّفاقيّة باعتبارهما أعضاء في منظّمة العمل الدوليّة، وعلى ضرورة احترام حقوق العمّال المعترف بها دوليًّا وحمايتها في القوانين الوطنيّة للدولتين, كما حدّدت المادّة (٦/٦) حقوق العمّال المعترف بها دوليًّا، والملزمة للطرفين، بالآتي:

أ. الحقّ في تكوين النقابات والاتّحادات

ب. الحقّ في التنظيم والتفاوض الجماعيّ

ت. حظر استخدام أيّ شكل من أشكال العمل الجبريّ أو الإلزاميّ.

ث. الحدّ الأدنى لسن تشغيل الأطفال.

ج. ظروف عمل مقبولة فيما يتعلّق بالحدّ الأدنى للأجور, وساعات العمل, والسلامة والصحّة المهنيّة.

بعد البدء في إنشاء المناطق الصناعيّة المؤهّلة جرى استقطاب غالبيّة القوى العاملة من جنسيّات غير أردنيّة، ومعظمهم من جنوب آسيا، بسبب الأجور المنخفضة نسبيًّا، وفي الوقت نفسه، فإنّ ثلث القوى العاملة في القطاع هم من الأردنيّين، ومعظمهم من النساء، الّذين غالبًا ما يوظّفون للعمل في المصانع «التابعة- الفروع الانتاجية» في المناطق الريفيّة، هذه المصانع التابعة هي نظير للمصانع الموجودة في المناطق الصناعيّة المؤهّلة (QIZs).

1 تم إقرار اتفاقية المناطق الصناعية المؤهلة في العام 1996 من قبل مجلس النواب الأمريكي، ومن خلالها تم السما بدخول الصادرات الى الولايات المتحدة الأمريكية دون تحديد الكميات وبدون جمارك عليها، من الدول المعنية بالاتفاقية، وذلك تشجيعا لفرص السلام والتنمية في المنطقة بحسب تقرير لمنظمة العمل الدولية.

2 مدينة الحسن الصناعية، تعد أول مدينة صناعية حكومية مؤهلة تم إشهارها في آذار عام 1998 تقع بالقرب من مدينة اربد على بعد 80 كم شمال العاصمة عمان . مساحتها الإجمالية تبلغ 1,500,000 متر مربع.

3 تعليمات شروط واجراءات استخدام واستقدام العمال غير الاردنيين في المناطق الصناعية المؤهلة لسنة 2007 المادة 2

وأصبحت العمالة المهاجرة تشكّل جزءًا مهمًّا من الاقتصاد الأردنيّ، حيث يعملون في العديد من المصانع الأردنيّة، ولا سيّما مصانع الملابس والمنسوجات. وتتمثّل مساهمة عمّال المصانع المهاجرين في الاقتصاد الأردنيّ في الآتي:

- زيادة الإنتاجيّة: يساهم عمّال المصانع المهاجرين في زيادة الإنتاجيّة في المصانع الأردنيّة، وذلك من خلال خبراتهم ومهاراتهم المكتسبة في بلدانهم الأصليّة.
- خفض التكاليف: يساعد عمّال المصانع المهاجرين في خفض التكاليف على الشركات الأردنيّة، وذلك من خلال قبولهم في تقاضي أجور أقلّ من العمّال الأردنيّين.
- تعزيز الصادرات: يساهم عمّال المصانع المهاجرين في تعزيز صادرات الأردنّ من السلع المصنّعة، وذلك من خلال العمل في مصانع تصدر منتجاتها إلى الأسواق العالميّة.

قطاع الألبسة والمنسوجات في أرقام

يعمل في القطاع حوالي ٧٧,٧٣٠ عاملًا وعاملة خلال العام ٢٠٢٣ يعملون في (٧٠) مصنعًا للألبسة والمنسوجات في المناطق التنمويّة، ٢٧٪ منهم أردنيّون، و٧٣٪ منهم مهاجرون (معظمهم من النساء) من جنوب آسيا وشرق آسيا[٤].

من أصل (٧٠) مصنع للألبسة والمنسوجات في المناطق التنمويّة[٥]، هنالك (٢٠) مصنع يعمل وفقًا لنظام التعاقد من الباطن[٦]، تُشغّل هذه المصانع حوالي ٥ آلاف عامل وعاملة.

أمّا المشاغل فلا يوجد عدد رسميّ لها، لكنّ غالبيّة الأرقام تشير إلى وجود ٢٠٠٠ مشغّل موزّعين في جميع أنحاء الأردنّ، يعمل فيها حوالي ٨٠٠٠ عامل وعاملة.

ضمن صناعة الألبسة المصدّرة تتوزّع المصانع على تجمّعات صناعيّة متباينة في طبيعة تنظيمها وارتباطاتها، منها يقع ضمن المدن الصناعيّة التقليديّة مثل مدينة الملك عبد الله الثاني بن الحسين الصناعيّة في سحاب، وأخرى في المدن الصناعيّة المؤهّلة مثل مدينة الحسن الصناعيّة شرق مدينة إربد، ومدينة الحسين بن عبد الله الثاني في الكرك، كما توجد مصانع أخرى خارج هذه المدن تنتشر في معظم محافظات المملكة. وتتباين هذه المصانع في مواقعها وطبيعة تنظيمها، وفي درجة ارتباطها وتكاملها مع سلاسل الإنتاج والتسويق العالميّة.

المصانع الكبيرة الّتي يرتبط عملها مع سلاسل الإنتاج والتسويق العالميّة تنتج وتصدر مباشرة إلى الجهات المشترية، وهنالك كبيرة تعمل تحتها المصانع الصغيرة المتعاقدة من الباطن الّتي تنتج عند الطلب بضائع للمصانع المصدّرة مباشرة، لكنّ المصانع الكبيرة لجأت إلى المزيد من التخصّص لحماية عملها، حيث احتفظت بالتصميم ومراحل «ما قبل « و»ما بعد» التجميع، في حين تتعاقد من الباطن مع شركات للقيام بمراحل الخياطة والتجميع.

4 وزارة العمل، تقرير مؤشرات سوق العمل الوطنية -2029 2023، عدد العمال الأردنيين وغير الأردنيين في قطاع الألبسة والمنسوجات في المناطق التنموية (QIZ سابقًا)، https://www.mol.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/%D9%85%D8%A4%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D8%AA_%D8%B3%D9%88%D9%82_%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%84_%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9_2019-2023.pdf

5 وزارة العمل، تقرير مؤشرات سوق العمل الوطنية -2029 2023، عدد العمال الأردنيين وغير الأردنيين في قطاع الألبسة والمنسوجات في المناطق التنموية (QIZ سابقًا)، https://www.mol.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/%D9%85%D8%A4%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D8%AA_%D8%B3%D9%88%D9%82_%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%84_%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A%D8%A9_2019-2023.pdf

6 مشروع عمل أفضل، التقرير السنوي، 2023 https://betterwork.org/wp-content/uploads/Arabic-BWJ-Annual-Report-2023-1.pdf

نظام التعاقد من الباطن (subcontractor) في مصانع المناطق التنموية

بداية من المهمّ تعريف مفهوم المقاولة من الباطن الّذي يعني: عقد يعهد بمقتضاه شخص يسمّى المقاول الأصليّ إلى آخر يسمّى المقاول من الباطن بكلّ أو بجزء من محلّ عقد المقاولة الّذي أبرمه المقاول الأصليّ مع صاحب العمل ما لم يمنع من ذلك[7]، فيما عرّف القانون المدنيّ الأردنيّ في الباب الثالث، عقود العمل، عقد المقاولة في المادّة (٧٨٠) عقد المقاولة بأنّه: عقد يتعهّد بموجبه أحد الطرفين بصنع شيء أو أداء عمل ما مقابل بدل يتعهّد به الطرف الآخر، وأورد في المادّة (٧٩٨) على أنّه: (يجوز للمقاول أن يكلّ تنفيذ العمل كلّه أو بعضه إلى مقاول آخر إذا لم يمنعه شرط في العقد، أو لم تكن طبيعة العمل تقتضي أن يقوم به بنفسه، وتبقى مسؤوليّة المقاول الأوّل قائمة قبل صاحب العمل)، ويتّضح من نصّ المشرّع الأردنيّ أنّ للمقاول الأصليّ الحقّ في إبرام عقد مقاولة من الباطن يكون بمقتضاه أن يعهد إلى المقاول الثاني بجزء، أو كلّ العمل الموكّل إليه ما لم يوجد ما يمنع ذلك.

عرّف القانون المدنيّ الأردنيّ عقد المقاولة في المادّة (٧٨٠) عقد المقاولة بأنّه: عقد يتعهّد بموجبه أحد الطرفين بصنع شيء أو أداء عمل ما مقابل بدل يتعهّد به الطرف الآخر، وأورد في المادّة (٧٩٨) على أنّه: (يجوز للمقاول أن يكلّ تنفيذ العمل كلّه أو بعضه إلى مقاول آخر إذا لم يمنعه شرط في العقد، أو لم تكن طبيعة العمل تقتضي أن يقوم به بنفسه، وتبقى مسؤوليّة المقاول الأوّل قائمة قبل صاحب العمل)

هناك شركات في المناطق التنمويّة (المناطق الصناعيّة المؤهّلة QIZ سابقًا)، تعمل في قطاع الألبسة والمنسوجات تتعاقد من الباطن (subcontractor)، حيث تقوم المصانع الكبيرة الّتي ترتبط في عملها بسلسلة الإنتاج العالميّة الّذي يوجب سرعة في العمل، وكفاءة في تلبية الطلبيّات، بتوقيع عقود من الباطن مع المصانع الصغيرة لتنفّذ لها بعض العمليّات الإنتاجيّة.

عقود الباطن في قطاع الغزل والنسيج تعتبر وسيلة فعّالة لتحقيق مرونة أكبر في عمليّات الإنتاج وتقليل التكاليف بشكل كبير. فباستخدام هذه العقود، تستطيع الشركات الاستفادة من خدمات مصانع أو عمالة خارجيّة لتعزيز قدرتها الإنتاجيّة دون الحاجة إلى التوظيف الدائم. بالتالي، يمكن للشركات التعامل مع الطلبات الموسميّة أو زيادة إنتاجها بشكل فعّال دون تكلفة إضافيّة.

ومن الملاحظ أنّ الشركات الكبيرة غالبًا ما تعتمد على الشركات الصغيرة في بعض مراحل عمليّة الإنتاج، خاصّة في مراحل الخياطة والتشطيب والتغليف أو الكيّ. ويعود ذلك إلى عدم الحاجة إلى مهارات متخصّصة في هذه المراحل، حيث يمكن تدريب العمّال على أداء هذه المهامّ في وقت قصير.

ويسمح هذا النوع من العقود للشركات والمصانع بتخفيف العبء والتكاليف التشغيليّة من خلال توزيع العمل بين جهات عدّة، ولكن يجب أن تتمّ هذه العقود وفقًا للقوانين المعمول بها في القطاع، إلّا أنّ طبيعة هذه العقود غالبًا تكون غير واضحة التفاصيل خاصّة فيما يتعلّق بحقوق العمّال، حيث يكتفي المصنع بإرسال بريد إلكترونيّ للمصنع الصغير الّذي يرغب التعاقد معه، ويخبره فيه بتفاصيل العمل المطلوب وطبيعته وموعد التسليم والقيمة الماليّة للعمل، دون أيّ تفاصيل أخرى[8].

7 عقد المقاولة من الباطن – حشاش حليمة، والعوادي حنان – مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر – 2016 – ص8.
8 مقابلة طارق أبو قاعود، مدير برنامج عمل أفضل في الأردن، 17 أيلول 2024.

فيما يتعلّق بالعمّال، فإنّهم ينقسمون إلى فئتين، العمّال الرسميّون الموجودون بالمصنع وفق لعقود عمل، وعمّال يوظّفون بعقود غير رسميّة أو بدون عقود عمل تحدّد حقوقهم وواجباتهم بشكل واضح. هذا يجعلهم عرضة للاستغلال بالتالي يجد العمّال أنفسهم غير قادرين على المطالبة بحقوقهم أو تحسين ظروف عملهم، جزء من هؤلاء العمّال قد يكونون عاملين في المصانع الكبيرة، لكنّهم يلتحقون بالعمل في المصانع الصغيرة بعد انتهاء يوم عملهم للحصول على أجر إضافيّ[9].

على أرض الواقع، تواجه المصانع الصغيرة الّتي تعتمد فيها عملها على نظام عقود من الباطن تحدّيات عدّة منها، عدم وجود خطّة عمل واضحة، حيث إنّها تعتمد بشكل رئيسيّ على المصانع الكبيرة. عندما يأتي المصنع الكبير، ويحصل على طلبات تزيد عن طاقته من حيث وقت تسليم المنتج، يوجّهها إلى المصانع الصغيرة، ويوقع معها عقود من الباطن. هذا يؤدّي إلى الاعتماد الكامل على المصانع الكبيرة، لذلك فإنّ المستثمرين في هذه المصانع ليس لديهم القدرة الماليّة مثل المصانع الكبيرة، وغالبًا ما تكون قدرتهم الماليّة ضعيفة أو هشّة، ما يعني عدم استثمارهم في البنية التحتيّة للمصانع والسكنات، في بعض الأحيان، عندما يتأخّر المورد الرئيسيّ في الدفعات، يؤثّر ذلك على رواتب العاملين في المصانع الصغيرة، ما يعني تأخّر تسليمها، كذلك المصانع الصغيرة تفتقر إلى كادر مناسب للموظّفين وكادر الصحّة والسلامة المهنيّة، ما قد يؤدّي إلى انتهاك الحقوق العمّاليّة والإداريّة للعاملين في هذه المصانع[10].

إلى جانب ذلك بعض المصانع الّتي توقع عقودًا من الباطن قد تشغل عمّالًا غير نظامين، كذلك في بعض الأحيان قد نجد عمّالًا يعملون في المصانع الكبيرة يذهبون إلى المصانع الّتي وقع عقد من الباطن معها، بعد انتهاء ساعات العمل للعمل فيها ساعات إضافيّة، كذلك تواجه المصانع الصغيرة تحدّيات كبيرة نتيجة لقدرتها الماليّة المحدودة وضعف كوادر الإدارة الوسطى. علاوة على ذلك، قد لا تلتزم ببعض معايير حقوق الإنسان وقوانين العمل والمعايير الدوليّة للعمل، ممّا يؤدّي إلى وجود مشاكل في سكن العمّال، وبيئة العمل وغيرها من الحقوق العمّاليّة[11].

إضافة إلى ذلك، يظهر أنّ المستثمرين في المصانع الصغيرة قد لا يمتلكون المهارات التقنيّة اللازمة لإدارة الأعمال بشكل فعّال، بسبب ذلك، قد يتجاهلون حقوق العمّال وظروف العمل، ممّا يؤثّر سلبًا على الاستثمارات والأرباح.

من المهمّ عند الحديث عن المصانع الصغيرة المتعاقدة من الباطن الإشارة إلى أنّها تتأثّر سريعًا في الأزمات بسبب محدوديّة قدراتها الإداريّة والماليّة، فمثلًا تأثّرت جميع مصانع الغزل والنسيج خلال جائحة كورونا بشكل عامّ بسبب وقف التصدير، إلّا أنّ المستثمرين ذوي القدرات الماليّة المحدودة تأثّروا بشكل أكبر، ممّا جعلهم غير قادرين على التكيّف مع التغييرات والتحدّيات، الأمر الّذي انعكس سلبًا على العاملين حيث جرى إنهاء خدمات عمّال مصانع عاملة في المناطق الصناعيّة المؤهّلة[12].

9 مقابلة ايمان نصرالله- اللجنة النقابية، النقابة العامة للعاملين في الغزل والنسيج- سحاب، 3 تشرين الأول 2024.
10 مقابلة طارق أبو قاعود، مدير برنامج عمل أفضل في الأردن، 17 أيلول 2024.
11 مقابلة طارق أبو قاعود، مدير برنامج عمل أفضل في الأردن، 17 أيلول 2024. ومقابلة إيمان نصر الله- اللجنة النقابية، النقابة العامة للعاملين في الغزل والنسيج- سحاب، 3تشرين الأول 2024.
12 مقابلة طارق أبو قاعود، مدير برنامج عمل أفضل في الأردن، 17 أيلول 2024.+ رصد فريق تمكين للتحديات التي واجهت سوق العمل الأردني خلال جائحة كورونا 2020.

في هذا السياق لتحسين الوضع القائم يتوجّب وضع إطار قانونيّ يلزم المصانع والمتعاقدين بالالتزام بالمعايير والشروط المحدّدة من قبل الجهات المختصّة مثل وزارة العمل، والجمارك الأردنيّة، ووزارة التجارة والصناعة. كما يجب على جميع الأطراف المعنيّة أن تأخذ بعين الاعتبار حقوق العمّال وظروف عملهم في جميع القطاعات الصناعيّة، بغية تحسين الأوضاع وضمان التزام الأطراف جميعهم بالشروط والمعايير المحدّدة.[13]

وعليه يعتبر عقد العمل من أهمّ العناصر الّتي تحدّد العلاقة بين صاحب العمل الرئيسيّ وصاحب العمل الفرعيّ في قطاع الغزل والنسيج، فهو الّذي يحدّد بشكل رئيسيّ الحقوق والواجبات لكلّ طرف، وحتّى الآن لم يتمّ تحديد هذه العلاقة بشكل واضح، لكن حتّى في حال توضيح هذه النقطة، فإنّ هذه الخطوة الأولى ستحدّد العلاقة بين العمّال وصاحب العمل الرئيسيّ.

ونعود ونؤكّد أنّ العمّال يجهلون حقوقهم، ذلك يؤدّي إلى عدم معرفتهم هل لديهم القدرة على رفع دعوى ضدّ صاحب العمل الأصليّ أو المقاول الفرعيّ. وفي هذا السياق، فإنّ قانون العمل يمكن أن يكون حماية لهم، ويتيح لهم رفع دعوى ضدّ صاحب العمل الأصليّ والمقاول بموجب المادّة (١٥/هـ) من قانون العمل الّتي جاء فيها:

هـ(١. لعمال المقاول الذين يشتغلون في تنفيذ مقاولة رفع دعوى مباشرة على صاحب المشروع للمطالبة بما يستحق لهم قبل المقاول وذلك في حدود ما يستحق للمقاول على صاحب المشروع وقت رفع الدعوى.

٢. ولعمال المقاول الفرعي رفع دعوى مباشرة على كل من المقاول الأصلي وصاحب المشروع في حدود المستحق على صاحب المشروع للمقاول الأصلي والمستحق على المقاول الأصلي للمقاول الفرعي وقت رفع الدعوى.

٣. للعمال المذكورين في الفقرتين السابقتين أن يستوفوا حقوقهم بالامتياز على المبالغ المستحقة للمقاول الأصلي أو المقاول الفرعي ويستوفون حقوقهم عند تزاحمهم بنسبة حق كل منهم.

ومن جانب آخر، يتسبّب عدم وجود استقرار في الطلبيّات في المصانع في وقوع انتهاكات متكرّرة لحقوق العمّال. فإذا قامت المصانع بتأخير دفع الرواتب أو عدم دفعها إطلاقًا، فإنّ هذا يجعل العمّال ضحيّة لهذه الظروف. وبالرغم من وجود غرامات وعقوبات ماليّة على صاحب العمل، إلّا أنّ هذه الغرامات قد لا تكون كافية لحماية حقوق العمّال.

يجدر الإشارة إلى أنّ هنالك مصانع لديها فروع إنتاجيّة فرعيّة يعمل أغلبهم وفق نظام العقد من الباطن، وهنا يلجأ المصنع الرئيسيّ إليها للعمل عوضا عن توقيع عقود من الباطن مع مصانع صغيرة أخرى[14].

13 مقابلة طارق أبو قاعود، مدير برنامج عمل أفضل في الأردن، 17 أيلول 2024.
14 مقابلة عبدالجواد النتشة، برنامج عمل أفضل في الأردن،17 أيلول 2024.

عمومًا، إنّ مصانع الغزل والنسيج الصغيرة تواجه العديد من التحدّيات والصعوبات. فغالبًا ما يكون هناك نقص في الأنظمة والسياسات الواضحة الّتي تحدّد حقوق العمّال وواجباتهم. علاوة على ذلك، هناك ضعف في فهم الإدارة الوسطيّة لأهمّيّة الالتزام بحقوق العمّال وضرورة تحسين بيئة العمل. ومن الواضح أيضًا أنّ تحقيق النصاب المطلوب من العمل والإنتاج يعتبران الأولويّة على حساب حقوق العمّال في كثير من الأحيان، مع ذلك لا يمكن تجاهل الوضع الماليّ للمصانع الصغيرة، حيث قد يكون هذا هو السبب وراء عدم استثمارها في البنية التحتيّة أو تحسين شروط العمل والأجور. ومن المؤكّد أنّ ارتفاع كلفة الإنتاج قد يؤدّي إلى إغلاق بعض المصانع، ممّا يؤثّر سلبًا على حقوق العمّال، ويتسبّب في تدهور أوضاعهم.

في النهاية، يجب على أصحاب العمل أن يكونوا ملتزمين بتحسين بيئة العمل وضمان حقوق العمّال، على الرغم من التحدّيات الماليّة الّتي قد تواجههم. كما يجب على المصانع الصغيرة أن تسعى لإيجاد فرص للتعاون مع المصانع الكبيرة من خلال عقود استثماريّة تضمن حقوق العمّال وتحسين شروط العمل.

التحديات التي تواجه مالكي المصانع الصغيرة والمتوسطة العاملة وفق نظام التعاقد من الباطن

عند الحديث عن المصانع العاملة وفق نظام التعاقد من الباطن، يتّضح أنّها تواجه العديد من التحدّيات الّتي تؤثّر بشكل كبير على سير عملها واستمراريّتها، وقد يزيد هذا التأثير بسبب الأوضاع السياسيّة غير المستقرّة وتأخّر وصول البضائع، فمثلًا تتأثّر عمليّات وصول الحوالات الماليّة بين المصانع الكبيرة الّتي تصدر منتجاتها إلى الخارج، ما يعني تأخّر دفع مستحقّات المصانع الصغيرة، الأمر الّذي ينعكس على العاملين، حيث سيتأخّر صرف الأجور، كذلك أحيانًا لا يكون هنالك عمل بسبب نقص الأقمشة ومحدوديّة الطلبات وأحيانًا تأخّر وصولها؛ بسبب الأوضاع السياسيّة غير المستقرّة، الأمر الّذي يؤثّر في سير العمل بشكل كبير، حيث يبقى العمّال دون عمل، وأحيانًا قد يتوقّف العمل بشكل كامل بسبب عدم وجود طلبيّات لتوقّف عمليّات النقل كما حدث وقت جائحة كورونا. كذلك يتأثّر العمل بتأخّر وصول حاويات الأقمشة من الصين لأسباب عدّة، ما يؤثّر في سلسلة التوريد، ويوقفها حتّى وصول الحاويات[15].

وتواجه المصانع أيضًا صعوبة في تأمين أجور العمّال؛ بسبب محدوديّة العمل وضعف الطلب، فلقد كانت المصانع الكبيرة تطلب على سبيل المثال كنّا نوقّع عقودًا مع المصانع الكبيرة على العمل بـ ١٠٠٠٠ قطعة وأحيانًا أكثر، وهنا نتعاقد مع مصنع أو مصنّعين صغار للمساعدة على العمل، لكن حاليًّا انخفض الطلب إلى ٥٠٠٠ قطعة وأحيانًا أقلّ، ونلاحظ هنا أنّ المصانع الصغيرة والمتوسّطة العاملة وفق نظام عقود الباطن، قد توقع أيضًا عقود فرعيّة من مصانع أصغر منها لتسليم العمل في الوقت المحدّد[16].

أثرت الأوضاع السياسية غير المستقرّة والحروب في وصول البضائع، ومثلًا في شهر (٩) ضل العمال ١٥ يوم بدون شغل بسبب عدم وصول الأقمشة لأنه الأوضاع بالمنطقة متوترة وفي حروب، وهاد الإشي أدى إلى إضعاف الشغل بالمصنع، الأمر إلي أثر على أجور العاملين، الوضع أصبح سيء وليس لدينا القدرة على تأمين رواتب العمال.
مسؤول مصنع- مدينة التجمعات الصناعية، سحاب

وتعاني المصانع الصغيرة والمتوسّطة أيضًا من ارتفاع الكلف التشغيليّة من تصاريح عمل وإقامات للعاملين، والنسبة المرتفعة للاشتراك في الضمان الاجتماعيّ، وأحيانًا ترك العمّال مكان العمل ما يكبّد أصحاب المصانع خسارة المبالغ الماليّة للاستقدام، خاصّة في ظلّ تفاقم الظروف الاقتصاديّة الصعبة.

ونتيجة لهذه التحدّيات مع محدوديّة العمل نتيجة انخفاض العقود لإنتاج الألبسة والمنسوجات، يجد المستثمرون نفسهم مضطرّين إلى إغلاق المصانع والانتقال إلى دول أخرى حيث تكون الكلف التشغيليّة أقلّ، مثل فيتنام على سبيل المثال. ومن هنا يطالب بعض أصحاب المصانع بضرورة تسهيل الإجراءات وتخفيض كلف التشغيل لتشجيع المستثمرين على البقاء في الأردنّ، وجذب استثمارات جديدة. كما يطالبون بتصريح العمل والإقامة لمدّة تساوي مدّة العقد، وتخفيض نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعيّ بسبب ارتفاعها.[17]

إنّ هذه التحدّيات تشكّل عائقًا كبيرًا أمام تطوير واستمراريّة المصانع الصغيرة والمتوسّطة العاملة في قطاع الألبسة والمنسوجات.

يوجد ركود في كامل قطاع الألبسة والمنسوجات، وفي خسارة فاحشة، إضافة لهيك الكلف التشغيلية مرتفعة جدًا، من تشغيل المصنع، والأجور، وتصاريح وإقامات العمال، والاشتراك في الضمان الاجتماعي، لهيك في مصانع سكرت، وفي مصانع بتفكر تنقل على دول تكلفتها أقل، لأنه وصلت معنا بسبب إنه ما في شغل منضطر نروح العامل ونحكيله الله يعطيك العافية.
مسؤول مصنع- مدينة التجمعات الصناعية، سحاب

17 المصدر نفسه

طبيعة العمل في المشاغل متناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسطة

يندرج العمل في المشاغل متناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسّطة غالبًا تحت قطاع الاقتصاد غير المنظّم، فالعمل فيها بنظام القطعة، وليس بأجر شهريّ ثابت، وهذا يعني أنّ العمّال في هذه المشاغل يحصلون على أجر يحدّد عدد الملابس المنتجة يومًا، هذا يعني أنّهم غير مشمولين في الضمان الاجتماعيّ، ولا يتمتّعون بحقّهم في العطل الرسميّة والإجازات السنويّة.

يقول عاملون وعاملات ممّن قوبلوا لغاية إعداد هذه الورقة إنّ المشاغل متناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسّطة تواجهها تحدّيات كبيرة في توفير بيئة عمل آمنة وصحّيّة للعمّال. فغالبًا ما تفتقر هذه المشاغل إلى التدابير اللازمة لضمان سلامة العمّال وحمايتهم من المخاطر المحتملة في بيئة العمل لاحتوائها على آلات ومقصّات ومكوى وغيرها من معدّات الخياطة على اختلافها، ونتيجة لغياب شروط السلامة والصحّة المهنيّة، يتعرّض العمّال لإصابات وحوادث عمل، إلى جانب أنّ غالبيّة العاملين في هذه المشاغل دون عقود عمل، أو أيّ حقوق عمّاليّة، وغالبيّتهم يعمل بناء على طلب صاحب العمل في حال كان هنالك طلبيّات، ويحصلون على أجورهم وفقًا للقطع الّتي عملوا عليها، ويتراوح أجرهم من خمسة إلى سبعة دنانير يوميًّا، أمّا ساعات عملهم فهي غير محدّدة، نظرًا لأنّهم يعملون بالقطعة، فهذا يعني اضطرارهم إلى العمل لساعات غير محدّدة قد تصل إلى ١٦ ساعة عمل تحديدًا في مواسم العمل وطلبيّات العمل الكبيرة، كذلك لا يحصل العاملون في المشاغل على بدل عمل إضافيّ نتيجة لطبيعة العمل، وغير مسجّلين في الضمان الاجتماعيّ، رغم أنّ القانون يلزم أيّ منشأة تستخدم عاملًا فأكثر بتسجيله تحت مظلّة الضمان الاجتماعيّ، وعليه أنّ عدم تسجيل العمّال في الضمان الاجتماعيّ يعتبر مخالفة لأحكام القانون.

> بشغلنا ما في أجر ثابت، على قد القطع اللي بنخيطها بناخد فلوس مرات دينار أو دينار ونصف على القطعة الوحدة، واليوم اللي بنعطل فيه على حسابنا، وفي حال تعرضنا لإصابة وكانت قوية بنتعالج على حسابنا، أما إصابات خفيفة في علبة اسعافات.
> عاملة في مشغل خياطة

> أنا بشتغل عالقطعة وحسب القطعة باخد إذا كانت لبس للصلاة أو بنطال أو جاكيت كل قطعة إلها سعر، وعنا بس عطلة يوم الجمعة وبنشتغل كل الأيام، وإذا عطلنا بكون ع حسابنا لأنه الشغل عالقطعة يعني إذا بعطل ما باخد أجرة، وإذا اشتغلت باخد، وأنا حتى لو كنت مريض باخد دوا وبشتغل مشان ما عطل ويروح علي أجرة اليوم.
> عامل في مشغل خياطة

كذلك لا يحقّ للعمّال في المشاغل متناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسّطة الحصول على إجازات سنويّة أو رسميّة أو مرضيّة، وفي حال تغيّبهم لا يحصلون على أجر اليوم ذلك لعدم التحاقهم في العمل، كذلك هم ليسوا مسجّلين في النقابات العمّاليّة ما يجعلهم عرضة للاستغلال، ويضعهم في ظروف عمل صعبة وغير لائقة وبعيدة عن تفتيش الجهات المختصّة[١٨].

18 مقابلات عمال في عمان والظليل خلال شهري أيلول وتشرين الأول 2024.

العاملون في مشاغل الخياطة لفتوا إلى أنّ العمل في الخياطة عمل موسميّ، حيث يعملون في فترات معيّنة فقط، مثلًا قبل موسم الأعياد ورمضان وبداية موسمي الشتاء والصيف، لكن حاليًّا انخفضت أيّام عملهم فأحيانًا لا يعملون سوى ١٠ أيّام في الشهر الواحد وأحيانًا كلّ شهرين، إلى جانب ذلك قد يكون العمّال في هذه المشاغل يعملون وفق عقود من الباطن، ممّا يعني أنّهم قد يكونون موظّفين لدى مشغّل واحد معتمدين على عدّة متعاقدين لصنع الملابس منها من يصدر للخارج، ومنها من يعمل لصالح مصانع محلّيّة[19]. هذه العقود يمكن أن تؤثّر في حقوقهم وظروف عملهم، حيث قد يحصلون على أجر أقلّ أو عدم توفّر حقوقهم العمّاليّة المنصوص عليها في التشريعات.

> شُغلنا موسمي، في الأعياد بيكون في حركة كتير ما بنلحق شغل، وباقي الأيام خفيف كتير وما بكون في طلبيات وممكن نشتغل بس ١٠ أيام أو ١٥ يوم بالشهر ومرات بالشهرين.
> عاملة في مشغل خياطة

يعمل العمّال في المشاغل متناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسّطة في وضع صعب وبعيد عن الجهات الرقابيّة، وأغلب مشاغل الخياطة تفتتح في أقبية الأبنية الّتي تفتقد لأدنى شروط العمل الصحّيّة والإنسانيّة.

19 مقابلات عمال في عمان والظليل خلال شهري أيلول وتشرين الأول 2024

الخلاصة والتوصيات

تشير البيانات والمعلومات المقدّمة في هذه الورقة أنّ المصانع الصغيرة والمتوسّطة في المناطق التنمويّة (المناطق الصناعيّة المؤهّلة سابقًا QIZ)، العاملة وفق نظام العقود من الباطن (العقد الثانويّ)، والمشاغل متناهية الصغر والصغيرة والمتوسّطة، تواجه العديد من التحدّيات الّتي تؤثّر بشكل كبير على سير عملها واستمراريّتها، ما ينعكس سلبًا على العاملين في قطاع الألبسة والمنسوجات، الأمر الّذي قد ينتهك حقوقهم العمّاليّة، ويحرمهم من الحصول عليها، إلى جانب غياب بيئة العمل اللائق في هذا القطاع.

لتحسين بيئة العمل للعاملين في قطاع الغزل والنسيج نوصي بـ:

١. إجراء دراسات حول نظام التعاقد من الباطن وفهم إيجابيّاته وسلبيّاته، إضافة إلى تحديد آليّات التظلّم والقنوات المتاحة للعمّال للتعبير عن شكواهم ومشاكلهم.

٢. يجب على صاحب العمل الرئيسيّ وصاحب العمل الفرعيّ إبرام عقد يحدّد على نحو دقيق حقوق وواجبات كلّ طرف، إضافة إلى ذلك يجب أن يكون لدى المشترين (Buyers) دور في ضمان احترام حقوق العمّال في المصانع الّتي يتعاملون معها.

٣. يجب أن تكون هناك آليّات فعّالة للتظلّم والشكاوى داخل المصانع، سواء كانت عبر صندوق شكاوى داخل المصنع أو عبر تطبيقات خاصّة. كما يجب أن يكون لدى العمّال المهاجرين والأردنيّين معرفة بالطرق الّتي يمكن من خلالها تقديم شكوى داخليّة أو خارجيّة في حال عدم حصولهم على حقوقهم.

٤. زيادة وعي العمّال في قطاع الغزل والنسيج بحقوقهم وواجباتهم عمومًا.

E-mail: Media@tamkeen-jo.org
www.tamkeen-jo.org

Al-Madina Al-Munwra St,
Building #197 | 3rd Floor

Tel:+ 962 5539501
Mobile: + 962 797847997