مكتب العمل الدولي

مجلس الإدارة

الدورة 309، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر 2010

الوثيقة: GB.309/5

للاطلاع

البند الخامس من جدول الأعمال

البرنامج المعزز للتعاون التقني من أجل الأراضي العربية المحتلة

لمحة عامة

القضايا المشمولة

تسلّط هذه الوثيقة الضوء على استجابات منظمة العمل الدولية لمواجهة وضع العمال في الأراضي العربية المحتلة، مع الأخذ في الاعتبار التحديات الاجتماعية والاقتصادية الجسيمة التي يواجهها الشعب الفلسطيني.

الانعكاسات السياسية

لا شيء.

الانعكاسات المالية

لا شيء.

الإجراءات المطلوبة

الفقرة ١٨.

الإحالات إلى سائر وثائق مجلس الإدارة وصكوك منظمة العمل الدولية

مكتب العمل الدولي: *تقرير المدير العام: ملحق. وضع عمال الأراضي العربية المحتلة*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٩، جنيف، ٢٠١٠.

معلومات أساسية

١. تقدم هذه الوثيقة تقريراً عن التقدم المحرز وعن عمليات تدخل منظمة العمل الدولية المخطط لها في سياق برنامج التعاون التقني في الأراضي العربية المحتلة. وهي تغطي برنامج عمل المنظمة منذ آخر تحديث في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩، والذي نُفذ بالتعاون مع وزارة العمل والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية. ويبرز التقرير تدخلات منظمة العمل الدولية سعياً إلى مواجهة وضع العمال في الأراضي العربية المحتلة، مع الأخذ في الاعتبار التحديات الاجتماعية والاقتصادية الجسيمة والاستجابات الوطنية، كما أشار إليه برنامج الحكومة الفلسطينية.

٢. وخلال الفترة قيد الاستعراض، شهد الوضع بعض التحسن في الحالة الاقتصادية، يمكن أن يعزى إلى تسارع النمو وارتفاع بسيط في معدل العمل - ٣١,٢ في المائة في الربع الأخير من عام ٢٠٠٩ مقارنة مع ٢٩,٨ في المائة في الربع الأخير من عام ٢٠٠٨ - وهو يبقى مع ذلك متدنياً جداً بحسب المعايير الدولية. ولم يكن هذا النمو موزعاً بشكل متساوٍ بين الضفة الغربية وغزة، وما زال هناك هشاشة كامنة في انتعاش النمو الذي حفزته بالأساس الإعانة الخارجية. ويقدَر معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة ٨,٥ في المائة في الضفة الغربية وبنسبة ١ في المائة فقط في غزة. ومعدل البطالة في غزة هو من بين أعلى المعدلات في العالم، إذ قُدر بنسبة ٣٨,٧ في المائة عام ٢٠٠٩، وما فتئ السكان الذين يعتمدون إلى حد كبير على الإعانة الأجنبية، يعيشون في فقر مدقع وهناك نسبة تقدر بزهاء ٧٠ في المائة ممن يعيشون تحت خط الفقر البالغ دولاراً أمريكياً واحداً في اليوم[١]. ووصل القطاع العام إلى نهاية طاقته الاستيعابية في حين أن القطاع الخاص غير قادر على خلق وظائف بمستوى كافٍ لاستيعاب القوى العاملة الفلسطينية المتنامية والشابة أكثر فأكثر. وانعدام فرص العمل يدفع بالقوى العاملة الفلسطينية إلى البحث عن عمل في الاقتصاد غير المنظم، مما يكلفها في أغلب الأحيان العمل في ظروف غير مستقرة والمعاناة من سوء حماية اليد العاملة.

٣. ولا يزال تنقل الأشخاص والسلع داخل الضفة الغربية وغزة وبينهما معوقاً بشدة بفعل كثرة شروط التراخيص والنظام المعقد للإغلاق - وهو نظام يخلف آثاراً جسيمة على تمتع الفلسطينيين بحقوق الإنسان، بما فيها حرية التنقل والحق في التعليم والحق في العمل. وتعزل هذه القيود القريات الفلسطينية وتعوق الوصول إلى الأرض والمنشآت وأماكن العمل، كما تعوق الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية، في الوقت الذي يزيد فيه الاعتماد على المساعدات.

التقدم العام المحرز في تنفيذ البرنامج

٤. في أثناء الفترة قيد الاستعراض، وضعت وزارة العمل استراتيجية لقطاع العمل تستكمل العناصر الرئيسية لبرنامج الحكومة وتستفيض في تحديدها، وتضع التشغيل في صدارة البرنامج الوطني. وتتصدى الاستراتيجية لغياب استراتيجية عمل وطنية وضعف الروابط القائمة بين العمل والتدريب المهني والحاجة إلى تعزيز دور القطاع الخاص والشركاء الاجتماعيين. وهي تركّز أساساً على المجالات ذات الأولوية التي تشمل: (١) دعم بيئة مؤاتية لخلق فرص العمل اللائق؛ (٢) تطوير التدريب المهني؛ (٣) تعزيز قطاع التعاونيات؛ (٤) تحسين ظروف العمل؛ (٥) التشاور والحوار الاجتماعي الفعال؛ (٦) تعزيز التعاون على المستويين الإقليمي والدولي.

٥. وتقوم منظمة العمل الدولية بتنفيذ برنامج للتعاون التقني بمبلغ إجمالي يصل الآن إلى ٤ ملايين دولار أمريكي، بتمويل من المملكة العربية السعودية وتركيا وبنك التنمية الإسلامي والصندوق المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإسبانيا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وبرنامج مساعدة الشعب الفلسطيني الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي ومنظمة العمل الدولية. وقد أتاح هذا الأمر للمكتب أن يدعم تواجد منظمة العمل الدولية في الضفة الغربية وغزة على حد سواء، بانضمام ممثل وموظف مسؤول عن البرنامج وموظفين وطنيين مسؤولين عن المشروع وموظفي الدعم. وجرى استعراض البرنامج ووضعت مجموعة متكاملة من المقترحات. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أنه سيعقد اجتماع على هامش الدورة الحالية لمجلس الإدارة، يتيح فرصة لتعزيز وتجسيد الدعم المقدم إلى التعاون التقني

[١] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة الفلسطينية، ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

لمنظمة العمل الدولية في الأرض الفلسطينية المحتلة. وتشمل هذه المقترحات مجالات من قبيل المضي قدماً بالحركة التعاونية وتنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وتطوير المهارات في غزة، وتعزيز الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي. وتناقش الهيئات المكونة الفلسطينية حالياً برنامجاً وطنياً جامعاً للعمل اللائق.

استعراض التقدم المحرز والإنجازات في مجالات العمل الرئيسية

تعزيز إدارة سوق العمل

٦. بغية دعم الإصلاحات الجارية والعناصر الأساسية في استراتيجية قطاع العمل، واصلت منظمة العمل الدولية توفير المساعدة التقنية إلى وزارة العمل. وتدعم استراتيجية قطاع العمل استحداث وكالات وطنية وشبه حكومية متخصصة ومستقلة لتنفيذ السياسات وتقديم الخدمات على نحو أكثر فعالية. وأقامت منظمة العمل الدولية شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتعزيز قدرة وزارة العمل من خلال تفعيل وحدة المشورة التقنية. وتقوم هذه الوحدة على البرامج المؤسسية لبناء القدرات، التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتزيد من الخبرة التقنية لمنظمة العمل الدولية. وسوف تدعم الأولويات السياسية لوزارة العمل، بما في ذلك إضفاء الطابع المؤسسي على نُظم الرصد والتقييم لضمان التنفيذ الفعال لبرامجها ومشاريعها.

٧. وجددت الحكومة التزامها بإنعاش صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية - وخصصت السلطة الفلسطينية ٥ ملايين دولار أمريكي سنوياً لدعم الأنشطة التي ستستهل في ٢٠١١. وتزود منظمة العمل الدولية الحكومة بالدعم التقني لاستعراض الإطار التقني والتشغيلي للصندوق، مما يضمن الروابط الاستراتيجية مع مؤسسات قطاع العمل والخطط والاستراتيجيات والبرامج القطاعية ذات الصلة، والحصول على آلية تمويل واضحة وشفافة تدار على أساس ثلاثي.

النهوض بنمو القطاع الخاص من خلال تنمية المنشآت والتعاونيات

٨. قدمت منظمة العمل الدولية المشورة التقنية إلى الحكومة والشركاء الاجتماعيين لدعم إصلاح التعاونيات. واقترحت المنظمة سياسة واستراتيجية لتنمية المنشآت على الصعيد الوطني، واضعة أسس اعتماد قانون موحد للتعاونيات. وأيدت جهات فاعلة وطنية مشروع وثيقة لدعم إنشاء اللجنة العامة لتنظيم التعاونيات، وهي عبارة عن كيان شبه مستقل يضطلع بمهام تقديم خدمات الدعم إلى التعاونيات. ويهدف المشروع البالغة قيمته ٣,٥ مليون دولار أمريكي، إلى دعم التعاونيات المحلية لكي تصبح منشآت لقطاع الأعمال قادرة على الاستمرار، يملكها أعضاؤها ويتحكمون بها، وخلق الوظائف للعاطلين عن العمل والإسهام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني.

٩. وتجاوباً مع الجهود التي تبذلها الحكومة لحفز المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، ونزولاً عند طلب رئيس الوزراء وفي ظل قيادة وزارة الاقتصاد الوطني، قادت منظمة العمل الدولية عملية وضع سياسة وطنية للمنشآت المتوسطة والصغيرة بالاستناد إلى تقييم بيئة الأعمال. وترمي هذه السياسة إلى إنشاء قطاع أكثر نشاطاً وديناميةً من المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر، يمكنه أن يوفر طائفة متنوعة من فرص العمل اللائق الجديدة والمستدامة. كما قُدم إطار سياسي وطني إلى أصحاب المصلحة على الصعيد الوطني في أيار/ مايو ٢٠١٠، مع التركيز على الإطار السياسي والقانوني والتنظيمي، وتحسين وصول المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر إلى الأسواق والخدمات وتحسين تمثيل المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر والتوعية والحوار مع الحكومة ورصد التغير في ثغرات المعارف الحالية بشأن تنمية المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر. كما وضع مشروع يعالج العناصر الأساسية للسياسة، والأموال مطلوبة لتنفيذه.

١٠. وضافرت منظمة العمل الدولية جهودها مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعماً لما تقوم به وزارتا العمل والتعليم العالي من نهوض بثقافة تنظيم المشاريع بين الشابات والشبان، من خلال تعميم مجموعة التعريف بالأعمال في المدارس الثانوية والمهنية. وهناك استراتيجية مماثلة قيد الإعداد لتغطية المزيد من المؤسسات

وضمان نشر المناهج الدراسية المحدثة على صعيد الوطن برمته، مع الأخذ في الاعتبار نتائج تقييم الأثر. واستكملت هذه المبادرة باعتماد برنامج "الارتقاء بالمرأة في المنشآت"، الذي يستند إلى عمليات تدخل مماثلة أجريت في بلدان أخرى في المنطقة.

١١. وأقامت منظمة العمل الدولية شراكة مع الوكالة السويدية للتعاون الدولي لدعم نمو القطاع الخاص من خلال بناء قدرات اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية لتصبح مدافعاً أقوى عن منظمات أصحاب العمل. واستناداً إلى نتائج الدراسة الاستقصائية الوطنية التي أجراها أصحاب المشاريع والمديرون في المنشآت المتوسطة والصغيرة، في محافظات الأراضي العربية المحتلة البالغة ١٦ محافظة، وإلى تقييم للثغرات في قدرات الاتحاد والغرف، وضعت رؤية للمضي قدماً. وسوف تركّز المرحلة القادمة من المشروع على صياغة وتنفيذ استراتيجية للنمو ولتنمية القدرات، على أساس الاستنتاجات والتوصيات الصادرة عن عمليات التقييم، وسوف تدعم الاتحاد والغرف لتكون بمثابة محفز لتطوير قطاع خاص مستدام وشامل.

استجابة منظمة العمل الدولية للوضع في غزة

١٢. استناداً إلى برنامج منظمة العمل الدولية للطوارئ، الذي نُفذ في غزة عام ٢٠٠٩، واصلت المنظمة دعمها لأصحاب المصلحة المحليين من أجل تحسين الإنتاجية وفرص كسب الدخل، وزيادة الخيارات المهنية وتعزيز إمكانية توليد الوظائف من خلال أسواق العمل المحلية. ونظراً لاستمرار عمليات الإغلاق الصارمة على غزة والحظر المفروض على استيراد السلع والمواد، تقوم منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع أصحاب المصلحة المحليين، بتنفيذ سلسلة من عمليات التدخل لمواجهة النقص في المهارات في قطاع البناء وتعزيز فرص العمل الطارئة من خلال بناء مساكن تحترم البيئة وتعزيز فرص عمل الشباب من خلال تقوية منتديات المعارف والمعلومات. وتموّل صناديق كويتية البرنامج في غزة، وهو يدعم بناء المساكن من خلال التكنولوجيا المبتكرة التي تقوم على استخدام قطع مضغوطة من الطين. وتشمل المبادرة وضع قاعدة بيانات تضم شركات البناء المؤهلة وأصحاب الحرف والعمال المهرة، ليكونوا مقدمين محتملين للخدمات. وقد تُرجمت الدروس المستخلصة من هذه التدخلات الاستراتيجية إلى وثائق مشاريع يجري حالياً بذل الجهود بغية حشد الموارد اللازمة لها.

النهوض بالهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي

١٣. سهلت منظمة العمل الدولية إعادة إحياء اللجنة الثلاثية الوطنية التي أطلقت في شباط/ فبراير ٢٠١٠ إعلاناً يشمل رؤيتها وخطة عملها وإطارها المؤسسي. ويركّز الإعلان على تحسين العلاقات الصناعية وضمان الإدارة السليمة لسوق العمل واستعراض اتفاقات العمل القائمة على المعايير العربية والدولية وتطوير وتعزيز إدارة العمل وتفتيش العمل وإصلاح قانون العمل وتشريعاته، والاعتراف في الوقت ذاته بالدور الحر والمستقل والمتين والتمثيلي لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل. وبغية دعم ترجمة الرؤية إلى خطة عمل ملموسة، وضعت منظمة العمل الدولية استراتيجية للحوار الاجتماعي واستراتيجية لتفتيش العمل، وستنفذ عناصر هاتين الاستراتيجيتين من خلال مشروع للتعاون التقني، من المطلوب كذلك توفير الأموال من أجله.

١٤. ودعماً لهذه المبادرة، تنفذ منظمة العمل الدولية برامج لبناء القدرات تستهدف الشركاء الاجتماعيين. كما تدعم منظمة العمل الدولية تفعيل وحدة الشؤون القانونية لدى الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين لتوفير المشورة والخدمات القانونية للعمال الفلسطينيين المستخدمين في إسرائيل.

الحماية الاجتماعية

١٥. استُكملت عملية توثيق لوضع السكان الفلسطينيين من حيث الضمان الاجتماعي، وسوف توفر نتائجها توصيات سياسية إلى الحكومة. وكانت السلطة الفلسطينية قد طلبت ذلك أولاً بوصف الأمر مساهمة حاسمة في التفكير الجاري بشأن الإصلاحات في هذا المجال، نظراً لأوجه التفاوت الموجودة في ظروف العيش والبطالة.

دعم عملية تمكين المرأة اقتصادياً

١٦. من خلال مشروع المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، الممول من صندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، نفذت منظمة العمل الدولية سلسلة من عمليات التدخل أفضت إلى إنشاء اللجنة الوطنية لعمل المرأة، التي ستعمل بمثابة هيئة استشارية لصنع السياسات العامة. وجرى إدماج المسائل المتعلقة بقضايا الجنسين في المؤسسات الوطنية من خلال تنفيذ عمليات التدقيق التشاركية للتحقق من المساواة بين الجنسين والإحصاءات الجنسانية وخدمات تطوير قطاع الأعمال التي تستهدف المرأة.

الخطوات القادمة

١٧. تقع مقترحات المشروع تحت لواء برنامج العمل اللائق في الأرض الفلسطينية المحتلة، الذي يجري وضعه حالياً والذي يستهدف توليفة متكاملة من التدابير في مجالات النهوض بالعمل والحقوق في العمل والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي. وتتجلى في البرنامج المبادئ الأساسية لبرنامج العمل اللائق، وهو يدعم المبادرات الوطنية التي تستهدف مواطن العجز في العمل اللائق والقدرة الوطنية المعززة لإدماج العمل اللائق مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية.

١٨. ومجلس الإدارة مدعو إلى أن يحيط علماً بهذه التطورات والاستجابة المقترحة لمنظمة العمل الدولية من خلال البرنامج المعزز للتعاون التقني، وإلى أن يقدم الإرشاد بشأن الخطوات المقبلة لتنفيذه، اذا اقتضى الأمر ذلك.

جنيف، ١٤ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠.

وثيقة مقدمة للاطلاع.