مكتب العمل الدولي

مجلس الإدارة

الدورة 312، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر 2011

الوثيقة: GB.312/POL/11

قسم وضع السياسات
جزء التعاون التقني

POL

البند الحادي عشر من جدول الأعمال

البرنامج المعزز للتعاون التقني من أجل الأراضي العربية المحتلة

لمحة عامة

ملخص

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

الانعكاسات السياسية

لا توجد.

الانعكاسات القانونية

لا توجد.

الانعكاسات المالية

لا توجد.

القرار المطلوب

الوثيقة مقدمة للنقاش والاسترشاد.

إجراءات المتابعة المطلوبة

لا توجد.

الوحدة مصدر الوثيقة

المكتب الإقليمي للدول العربية.

الإحالات إلى سائر وثائق مجلس الإدارة وصكوك منظمة العمل الدولية

الوثيقة GB.309/5.

هذه الوثيقة المقدمة إلى مجلس الإدارة مطبوعة بعدد محدود من النسخ للتقليل إلى أدنى حد من الأثر البيئي لأنشطة وعمليات منظمة العمل الدولية والإسهام في الحياد المناخي وتحسين الفعالية. لذا يرجى من أعضاء مجلس الإدارة والمراقبين الكرام التفضل بإحضار نسخهم إلى الاجتماعات وتجنب طلب نسخ إضافية. وكل وثائق مجلس الإدارة متاحة على الانترنت على العنوان: www.ilo.org.

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 ٢٠١٠،[١] والمنفذ بالتعاون مع وزارة العمل والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية. وتبرز الوثيقة تدخلات منظمة العمل الدولية سعياً إلى مواجهة وضع العمال في الأراضي العربية المحتلة، مع الأخذ في الاعتبار التحديات الاجتماعية والاقتصادية الجسيمة والاستجابات الوطنية كما هي واردة في خطة التنمية الفلسطينية الوطنية للفترة ٢٠١١-٢٠١٣.

٢. والحياة اليومية للفلسطينيين، رجالاً ونساءً، الذين يسعون إلى كسب لقمة عيش لهم ولأسرهم، لا تزال متضررة بشكل كبير من استمرار الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، وغزة. والأهم من ذلك أن الاقتصاد وسوق العمل الفلسطينيين غير قادرين على استحداث ما يكفي من فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية المتنامية والشابة أكثر فأكثر. وفي حين تمكن بعض النمو مؤخراً من استحداث فرص عمل للبعض، تبقى البطالة والعمل الهش والفقر، هي الواقع الذي تعيشه أعداد كبيرة ومتزايدة من الفلسطينيين، نساءً ورجالاً.

٣. وخلال الفترة قيد الاستعراض، سجل تسارع في وتيرة النمو الاقتصادي (٩ في المائة) في ٢٠١٠، غير أنّ الوضع الاقتصادي لا يزال هشاً بالنظر إلى انعدام اليقين السياسي الذي ألحق أضراراً كبيرة بالوضع الاجتماعي والاقتصادي الذي كان يعاني أصلاً من الهشاشة. وتوزع النمو على نحو غير متساوٍ بين غزة والضفة الغربية، مع تسجيل معدل نمو بلغ ٨ في المائة في الضفة الغربية و١٥ في المائة في غزة. ويعزى هذا الانتعاش إلى المساعدة التي تقدمها الجهات المانحة، مما سمح للسلطة الفلسطينية بالحفاظ على حافز مالي توسعي كبير. غير أنّ قطاعات الاقتصاد المنتجة لم تشهد بعد أي استثمار واسع النطاق، مما يفضي إلى نمو بطيء في القطاع الخاص مع هيمنة قطاع الخدمات إلى حد كبير على الاقتصاد الفلسطيني. وفي هذا السياق، شهد وضع فرص العمل وسوق العمل في ٢٠١٠ تحسناً مقارنة مع عام ٢٠٠٩، بالرغم من أنه لا يزال منخفضاً بحسب المعايير الدولية. وتراجعت البطالة في الضفة الغربية وغزة من ٢٣٩٠٠٠ عاطل عن العمل في الربع الرابع من ٢٠٠٩ إلى ٢٣٤٠٠٠ عاطل عن العمل في الربع الرابع من ٢٠١٠ - مما خفض معدل البطالة من ١٨,١ في المائة إلى ١٦,٩ في المائة في الضفة الغربية، ومن ٣٩,٣ إلى ٣٧,٤ في المائة في غزة. ويبقى معدل مشاركة القوى العاملة منخفضاً جداً (٤١,١ في المائة) ويعزى ذلك إلى الانخفاض الكبير في معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة.

التقدم العام المحرز في تنفيذ البرنامج

٤. خلال الفترة قيد الاستعراض، أصدرت السلطة الفلسطينية خطة التنمية الوطنية للفترة ٢٠١١-٢٠١٣ من أجل دعم الجهود المتواصلة المبذولة لبناء الدولة ونشوء دولة ذات سيادة وتسريع وتيرة التنمية الاجتماعية والاقتصادية المطلوبة لضمان مستقبل آمن ومستقر ومزدهر للشعب الفلسطيني. وتركّز الخطة على تعزيز نمو القطاع الخاص واستحداث فرص العمل وتحديث وتطوير النظام التعليمي الفلسطيني من أجل دعم الاقتصاد القائم على المعارف والاستثمار في البنية الأساسية الوطنية من خلال الارتقاء بمؤسسات الدولة للتمكن من تنفيذ مبادرات وتدخلات التنمية الاجتماعية والاقتصادية تنفيذاً سريعاً. وترتدي مكونات الخطة أهمية بالنسبة إلى النشاط المستمر الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية في الأرض الفلسطينية المحتلة، لاسيما من حيث علاقتها بما يلي: تحديث وتبسيط الإدارة العامة والإدارة السديدة لسوق العمل؛ تطوير مناهج جديدة للتعليم العالي؛ تعزيز المشاركة الكاملة للمرأة وتمكينها اقتصادياً؛ تشجيع عمل الشباب؛ دعم إنشاء بيئة محفزة لقطاع الأعمال وإدماج شبكات السلامة الاجتماعية وإصلاحها وتنفيذ استراتيجية الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى إنعاش الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية.

٥. وتقوم منظمة العمل الدولية حالياً بتنفيذ برنامج للتعاون التقني، بمبلغ إجمالي متزايد يصل الآن إلى ٤,٩٧ مليون دولار أمريكي، بتمويل من الكويت والمملكة العربية السعودية وتركيا وبنك التنمية الإسلامي

[١] الوثيقة GB.309/5.

والصندوق المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإسبانيا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وبرنامج مساعدة الشعب الفلسطيني التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالة السويسرية للتنمية والتعاون ومنظمة العمل الدولية. وقد أتاح هذا الأمر للمكتب أن يدعم تواجد منظمة العمل الدولية في الضفة الغربية وغزة على حد سواء، بانضمام ممثل للمنظمة وموظف مسؤول عن البرنامج وموظفين وطنيين مسؤولين عن المشروع وموظفي الدعم. وعقب اجتماع الجهات المانحة في منظمة العمل الدولية، الذي نُظم في جنيف في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠، قُدمت مجموعة جديدة من مقترحات المشاريع وجرى تأمين التمويل، باستهداف إعادة تنشيط وتشغيل الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية أساساً وجعل تعليم تنظيم المشاريع عمومياً داخل الضفة الغربية ودعم مبادرات تنمية المهارات في غزة.

٦. وقام أصحاب المصلحة الفلسطينيون بصياغة استراتيجية جامعة للعمل اللائق لصالح الأرض الفلسطينية المحتلة وصادقوا عليها. وتدعم الاستراتيجية الجهود الإنمائية المستمرة لاستدامة التماسك الاجتماعي والعدالة والمساواة من خلال نهج أكثر تكاملاً واتساقاً - بالانتقال من مشروع موجه نحو نهج أكثر برنامجية يقوم على النتائج. وهي تقوم أساساً بما يلي: "١" تدعم حقوق العمال وإدارة سوق العمل من خلال تحسين العلاقات الصناعية وتعزيز المؤسسات؛ "٢" تعزز بيئة اقتصادية مستدامة للوصول بشكل أكبر إلى فرص العمل وأسباب العيش؛ "٣" تسهّل تطوير نظام متكامل للضمان الاجتماعي وتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي.

استعراض التقدم المحرز والإنجازات في مجالات العمل الرئيسية

دعم حقوق العمال وإدارة سوق العمل من خلال تحسين العلاقات الصناعية وتعزيز المؤسسات

٧. تدعم منظمة العمل الدولية رؤية السلطة الفلسطينية والشركاء الاجتماعيين من أجل تحسين العلاقات الصناعية والمفاوضة الجماعية. وفي اتساق كامل مع إعلان تورينو، شباط/ فبراير ٢٠١٠،[٢] يساهم برنامج عمل منظمة العمل الدولية في تحسين آلية المشاورات الثلاثية والثنائية وبناء توافق الآراء بشأن سياسات التنمية الوطنية. والاتفاقات الجماعية والمواثيق الاجتماعية، إلى جانب حل نزاعات العمل ومنعها، تشكل مجالات من الأولوية القصوى. ويجري توسيع نطاق المساعدة التقنية من أجل بناء قدرات الشركاء الاجتماعيين وضمان تعزيز نظام إدارة العمل وتفتيش العمل بغية المشاركة في الحوار الاجتماعي على نحو أكثر فعالية. ولهذا الغرض، تقوم منظمة العمل الدولية بدعم تنفيذ استراتيجية لإدارة العمل والحوار الاجتماعي من الناحية التقنية، بما في ذلك تنفيذ تدقيق تفتيش العمل وبرنامج بناء القدرات المعد لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال واستعراض شامل لتشريعات العمل من خلال عملية استشارية ثلاثية.

٨. وبغية دعم القرار الذي اتخذه مجلس الوزراء مؤخراً بشأن إنشاء مجلس اقتصادي واجتماعي فلسطيني، قامت منظمة العمل الدولية بتوسيع نطاق الدعم المطلوب ليشمل الحكومة والشركاء الاجتماعيين ونظمت جولات دراسية إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني والبلغاري، من أجل الاستفادة من خبرة البلدين وهيئات الاستشارة وإسداء المشورة في كل منهما فيما يتعلق بصياغة السياسات والتشريعات ذات الصلة. ويستكمل هذه المبادرة مؤتمر وطني قادم بشأن الحوار الاجتماعي، من شأنه أن يمهد الطريق أمام عملية تشاور على مستوى البلد بشأن إنشاء المجلس، مع مشاركة جهات فاعلة وطنية ودولية، بما فيها أعضاء من الحكومة ومن الشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني والأكاديميات والمجتمع الدولي.

٩. وقدمت منظمة العمل الدولية الدعم التقني والمالي إلى مركز المشورة القانونية التابع للاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، والذي يضطلع بمهام اتخاذ ما يلزم من إجراءات لتسوية شكاوى العمال الفلسطينيين العاملين في إسرائيل. وفي إطار هذا المشروع، الذي عُلق بسبب نقص الأموال والذي سيُعاد تنشيطه ما أن يتم حشد الموارد المالية اللازمة، استُعرض ما مجموعه ٩٠ قضية وأسديت المشورة القانونية إلى ١٥٠٠ عامل. بالإضافة إلى ذلك، قدمت المشورة التقنية إلى اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية،

[٢] مكتب العمل الدولي: *تقرير المدير العام: ملحق. وضع عمال الأراضي العربية المحتلة*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة التاسعة والتسعون، ٢٠١٠، الفقرة ١٢٨.

واستناداً إلى المعلومات المجمعة بشأن احتياجات القطاع الخاص من خلال المشروع الذي تموله الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي، فإنّ منظمة العمل الدولية هي في طور القيام بتقييم الأساليب الكفيلة بضمان تدفقات فعالة من المعلومات بين الاتحاد والغرف وكيف يمكن إتاحة الحوار السياسي الفعال مع السلطة الفلسطينية وأصحاب المصلحة الآخرين على أفضل وجه.

تعزيز بيئة اقتصادية مستدامة للوصول بشكل أكبر إلى فرص العمل وأسباب العيش

١٠. إنّ السلطة الفلسطينية ملتزمة بتفعيل الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، الذي يلعب دوراً مركزياً في ترجمة جهود الإصلاح المبذولة إلى إجراءات ملموسة ومحددة الأهداف. ومع الالتزام المالي للسلطة الفلسطينية مبدئياً بمبلغ ٥ ملايين دولار أمريكي سنوياً بدءاً من كانون الثاني/ يناير ٢٠١١، فإنّ الصندوق هو بمثابة كيان منفصل للتمويل مترافق بروابط استراتيجية مع الهيئات والمؤسسات ذات الصلة، يدعم تنمية الرأس المال البشري وإنعاش أسباب عيش المجموعات المستضعفة ويرتقي بمهارات القوى العاملة بحيث تتواءم بشكل أفضل مع احتياجات سوق العمل. وفي هذا السياق، قدمت منظمة العمل الدولية المساعدة التقنية والمالية إلى وزارة العمل ومجلس مديري الصندوق من أجل دعم جهود الإنعاش المبذولة. وعقب سلسلة من خدمات المشورة التقنية المقدمة إلى السلطة الفلسطينية في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠ وآذار/ مارس ٢٠١١، وضعت خطة عمل تضمنت عناصر لتشغيل الصندوق وتطوير وتنفيذ برنامج بناء القدرات للموظفين العاملين بموجب الصندوق وتعميم ثلاثة مشاريع رائدة ترمي إلى ما يلي: (أ) دعم العاملين لحسابهم الخاص باعتبار ذلك بدائل مستدامة للوظائف السابقة في المستوطنات؛ (ب) دعم العاملين السابقين في المستوطنات لإنشاء منشآت صغيرة من المتوقع أن توظف بين عامل واحد وأربعة عمال سابقين آخرين في المستوطنات؛ (ج) توظيف المتخرجين الشباب العاطلين عن العمل من خلال الإدماج الوظيفي في منشآت مختارة من القطاع الخاص. وقد بدأ تشغيل الصندوق في حزيران/ يونيه ٢٠١١ بعد توقيع اتفاق منحة بين منظمة العمل الدولية والسلطة الفلسطينية خلال مؤتمر العمل الدولي.

١١. وبعد صياغة السياسة الوطنية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة وإطلاقها في أيار/ مايو ٢٠١٠، قدمت منظمة العمل الدولية خدمات المشورة التقنية إلى وزارة الاقتصاد الوطني ودعمت عملية وضع خريطة طريق لإنشاء وتشغيل وكالة تطوير المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر. وترمي الوكالة إلى تعزيز بيئة قطاع أعمال محسنة للمنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر المملوكة من الرجال والنساء، ودعم تحسين التنسيق والاتساق السياسيين والبرنامجيين في تطوير المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر في كافة أقسام السلطة الفلسطينية والبلديات المحلية، وتعزيز سبل الحصول على الخدمات الإنمائية المالية وفي قطاع الأعمال، وتحسين المعارف بشأن قطاع المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر ومساهمتها في العمل اللائق والمنتج والنمو الاقتصادي. وتبذل منظمة العمل الدولية الجهود حالياً لجمع الأموال، بالشراكة مع وزارة الاقتصاد الوطني.

١٢. وبرعاية وزارة العمل ووزارة التربية والتعليم العالي، نُشرت حزمة التدريب على معرفة إدارة الأعمال في المدارس المهنية والثانوية، للدعوة إلى ثقافة تنظيم المشاريع والعمل للحساب الخاص، على نحو ما جاء في الخطة الإنمائية الوطنية. ونظراً إلى المساهمة الإيجابية التي حققها هذا التدخل في المجالات المستهدفة، هناك استراتيجية مماثلة قيد الإعداد لضمان أنّ تعليم تنظيم المشاريع يصل إلى جميع المؤسسات التربوية من خلال تعميم المناهج الدراسية المحدثة على صعيد الوطن - وهو إجراء دعمته كلياً الوزارتان معاً. وبعد تعميم حزمة التدريب على معرفة إدارة الأعمال على المؤسسات التربوية المعنية، ستؤدي منظمة العمل الدولية دوراً مهماً في إقامة الروابط ذات الصلة مع القطاع الخاص ودعم سبل الحصول على الخدمات المالية وغير المالية في تطوير الأعمال بهدف دعم عملية الانتقال من المدرسة إلى العمل.

١٣. واستناداً إلى برنامج منظمة العمل الدولية للطوارئ، الذي نُفذ في غزة في عام ٢٠٠٩ وبغية دعم الجهود المبذولة في إعادة الإعمار، استؤنف في كانون الثاني/ يناير ٢٠١١ تنفيذ برنامج تنمية المهارات الذي يستهدف أساساً قطاع البناء في غزة، بتمويل من الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون، بالاستناد إلى أفضل الممارسات الدولية في السياقات المتضررة من النزاعات والمكيفة مع السياق المحلي. وتركز الشراكة الاستراتيجية مع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) على تعزيز المهارات والقابلية للاستخدام فيما يتعلق بالوظائف الرئيسية في قطاع البناء، من خلال تنفيذ برنامج لبناء القدرات يستهدف المهندسين بشأن تكنولوجيات البناء الملائمة. ونُظم في أيلول/ سبتمبر ٢٠١١ برنامج

لتدريب المدربين يقوم على المهارات من أجل تزويد موظفي الأونروا بمهارات وتقنيات حديثة، بما في ذلك استعراض المناهج المهنية. واستفاد التدريب من الخبرة التونسية وسيجري توسيع نطاقه ليشمل النساء في الفترة المقبلة.

١٤. وفي إطار البرنامج المشترك للأمم المتحدة بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، تستهدف تدخلات محددة زيادة فرص عمل المرأة في الأرض الفلسطينية المحتلة لصالح النساء ذوات الدخل المنخفض والمتخرجات الشابات، بمن فيهنّ اللاتي يتواجدن في مخيمات اللاجئين. وتركّز الاستراتيجية على زيادة تأثير المدافعين عن المساواة بين الجنسين ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في صنع القرارات والتخطيط وبناء قدرات مزودي خدمات تطوير الأعمال من أجل تحسين تعميم الاعتبارات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين ونشرها على مستوى القمة لصالح صاحبات المشاريع، ودعم التعاونيات من أجل تحسين الخدمات المقدمة إلى النساء ذوات الدخل المنخفض من خلال توفير وإدارة نظام متكامل للمنح ووضع وتنفيذ برامج تدريبية للنساء في المجالات الرئيسية التي ما فتئ الطلب يتزايد عليها في سوق العمل.

تسهيل تطوير نظام متكامل للضمان الاجتماعي وتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي

١٥. تجرى مناقشات مع أصحاب المصلحة الفلسطينيين بشأن تطوير نظام متكامل للضمان الاجتماعي من أجل إرساء أرضية للحماية الاجتماعية لصالح الفقراء والمستضعفين، بالإضافة إلى توسيع نطاق نظام التأمين الاجتماعي ليشمل عمال القطاع الخاص وعائلاتهم من خلال استحداث نظام لتأمين الأمومة؛ ويجري حالياً استكشاف إمكانية اعتماد برنامج لتأمين البطالة. وسوف يقوم هذا التدخل على عملية مسح الضمان الاجتماعي التي يتم الاضطلاع بها بالشراكة مع معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني والعمل التشريعي الجاري مع جامعة بيرزيت.

الخطوات المقبلة

١٦. سوف توضع استراتيجية العمل اللائق في صيغتها النهائية بحلول نهاية عام ٢٠١١ وستمثل الإطار الجامع الذي يدعم رؤية الشركاء الثلاثيين من أجل التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الأرض الفلسطينية المحتلة، باستخدام الدعم التقني لمنظمة العمل الدولية وقدرتها وميزتها النسبية.

١٧. ومجلس الإدارة مدعو إلى أن يحيط علماً بهذه التطورات والاستجابة التي تقترحها منظمة العمل الدولية من خلال البرنامج المعزز للتعاون التقني، وأن يوفر المشورة بشأن الخطوات المقبلة لتنفيذه.

جنيف، ١١ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١١.