مكتب العمل الدولي

مجلس الإدارة

الدورة 319، جنيف، 16-31 تشرين الأول/ أكتوبر 2013

الوثيقة: GB.319/POL/6

قسم وضع السياسات
جزء التعاون التقني

POL

التاريخ: ٢١ آب/ أغسطس ٢٠١٣
الأصل: إنكليزي

البند السادس من جدول الأعمال

البرنامج المعزز للتعاون التقني من أجل الأراضي العربية المحتلة

غرض الوثيقة

يسلّط التقرير الضوء على استجابات منظمة العمل الدولية لمواجهة وضع العمال في الأرض الفلسطينية المحتلة، مع الأخذ في الاعتبار التحديات الاجتماعية والاقتصادية الجسيمة التي يواجهها الشعب الفلسطيني. كما يسلّط الضوء على التقدم المحرز والإنجازات المحققة في مجالات رئيسية، منها: تعزيز حقوق العمال وتحسين إدارة سوق العمل؛ تعزيز فرص العمل وسبل العيش للفلسطينيين، نساءً ورجالاً؛ دعم تطوير نظام شامل للضمان الاجتماعي. واستناداً إلى التقدم المحرز والدروس المستخلصة في هذه المجالات، وضعت منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة الثلاثية برنامج العمل اللائق الذي سيُستهل في الفصل الأخير من عام ٢٠١٣. وسوف يدعم برنامج العمل اللائق الجهود الوطنية المبذولة لتدعيم التماسك الاجتماعي والعدالة والمساواة من خلال نهج أكثر تكاملاً واتساقاً، مع ضمان الاتساق مع خطة التنمية الوطنية والاستراتيجية القطاعية لوزارة العمل وإطار المساعدة الإنمائية الأول للأمم المتحدة المخصص لدولة فلسطين (٢٠١٤-٢٠١٦) المتوقع إطلاقه قريباً.

الهدف الاستراتيجي المعني: لا ينطبق.

الانعكاسات السياسية: لا توجد.

الانعكاسات القانونية: لا توجد.

الانعكاسات المالية: لا توجد.

إجراء المتابعة المطلوب: لا يوجد.

الوحدة مصدر الوثيقة: المكتب الإقليمي للدول العربية.

الوثائق ذات الصلة: مكتب العمل الدولي: *وضع عمال الأراضي العربية المحتلة*: تقرير المدير العام (ملحق)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٢، جنيف، ٢٠١٣.

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.

أولاً - 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 في الأرض الفلسطينية المحتلة منذ آخر معلومات مستجدة مقدمة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢، والمنفذ بالتعاون مع وزارة العمل والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية. ويبرز التقرير الإجراءات الأساسية التي تتخذها منظمة العمل الدولية سعياً إلى معالجة وضع العمال، مع الأخذ في الاعتبار التحديات الاجتماعية والاقتصادية والمالية الجسيمة والاستجابات الوطنية كما هي واردة في خطة التنمية الوطنية للفترة ٢٠١١-٢٠١٣.

٢. وما فتئ الشعب الفلسطيني يعاني من نير الاحتلال الذي يقوّض التمتع بحقوق الإنسان الأساسية والأمن البشري، وهو يجاهد في سبيل تحقيق أي تقدم ذي جدوى من حيث التنمية البشرية. وقد اتسمت الفترة قيد الاستعراض بتفاقم انعدام الاستقرار السياسي، واستمرار الانقسام بين الضفة الغربية وغزة، وركود النمو الاقتصادي واستمرار الأزمة المالية وارتفاع البطالة، إلى جانب تزايد الفقر والتبعية الغذائية.

٣. أما اعتراف الجمعية العامة للأمم المتحدة مؤخراً بفلسطين كدولة لها صفة مراقب غير عضو (القرار ١٩/٦٧ بتاريخ ٢٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢) فقد منح الشعب الفلسطيني زخماً سياسياً وحمل آمالاً في تحقيق تقدم ذي مغزى في الجهود المبذولة من أجل إقامة الدولة وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. غير أنّ التحديات المتمثلة في نقص المعونة التي تقدمها الجهات المانحة، وإيرادات التخليص الجمركي من إسرائيل الأدنى مستوىً مما رُصد في الميزانية، واستمرار توسع المستوطنات، تشكل عوائق هائلة أمام التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المنشودة.

٤. وقد شهد العام المنصرم انقلاباً في المكاسب المحققة في النمو الاقتصادي خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١، الذي كان معزواً أساساً إلى ازدهار نشاط البناء المرتبط باقتصاد الأنفاق في غزة. وفي عام ٢٠١٢، تراجع نمو الناتج المحلي الإجمالي ليبلغ ٥,٩ في المائة مقارنة مع معدلات تجاوزت نسبة ٩ في المائة في السنوات السابقة. ويعزى الركود الذي شهده النشاط الاقتصادي الفلسطيني أساساً إلى زيادة عدم الاستقرار السياسي وغياب أي تخفيف إضافي للقيود المفروضة على النشاط الاقتصادي في غزة والعملية العسكرية التي قامت بها إسرائيل في غزة عام ٢٠١٢. ونتيجة ذلك، ارتفع المعدل الإجمالي للبطالة من ٢١ في المائة عام ٢٠١١ إلى ٢٣ في المائة عام ٢٠١٢.

٥. وبلغ حجم القوى العاملة الفلسطينية أكثر من ١,١ مليون شخص في عام ٢٠١٢، أي زيادة بنسبة ٥,٢ في المائة عن مجموعها في عام ٢٠١١. ولكن حتى مع وجود نسبة تبلغ ٤٣,٦ في المائة، يبقى معدل مشاركة اليد العاملة منخفضاً. ويعزى ذلك أساساً إلى المشاركة المتدنية جداً للنساء في القوى العاملة، والتي بلغت بالرغم من بعض التحسنات، نسبة ١٧,٤ في المائة مقارنة مع ٦٩,١ في المائة من الرجال. كما تأثر الشباب، ولاسيما الشابات، تأثراً شديداً من كساد سوق العمل. ونتيجة ذلك، لم يشارك في القوى العاملة عام ٢٠١٢ إلا نسبة ٩,٥ في المائة من النساء و٤٩ في المائة من الرجال الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ عاماً.

٦. وتراجع معدل العمالة إلى نسبة ٣٣,٨ في المائة في الفصل الرابع من عام ٢٠١٢ مقارنة مع نسبة ٣٥,١ في المائة في الفصل الرابع من عام ٢٠١١. ومن حيث تشكيلة العمالة، ظل قطاع الخدمات مسيطراً، إذ استأثر بنسبة ٣٦,٣ في المائة من مجموع العمالة في الفصل الرابع من عام ٢٠١٢، يليه قطاعا الإنتاج الزراعي والصناعي اللذان يشكلان ١٢,٣ و١٢,٥ في المائة من العمالة على التوالي. غير أنّ مساهمة قطاعي الزراعة والتصنيع في الناتج المحلي الإجمالي ظلت أقل من حصتهما في العمالة، مما يعكس مستوىً متدنياً من إنتاجية العمل في هذين القطاعين.

٧. ونظراً لفرص العمل المحدودة داخل الأرض الفلسطينية المحتلة، ما فتئ العمال الفلسطينيون يبحثون عن فرص عمل في المستوطنات الإسرائيلية في الضفة الغربية. غير أنّ العمل في إسرائيل والمستوطنات الإسرائيلية يبقى خاضعاً لنظام الحصص والتراخيص بالنسبة للفلسطينيين من الضفة الغربية الذين مُنحوا تصريحاً أمنياً ويحملون بطاقة هوية مغناطيسية. ويؤدي نظام التراخيص في حد ذاته إلى الاستغلال وغيره من أشكال الإساءة التي يمارسها الوسطاء الإسرائيليون والفلسطينيون سواءً بسواء.

ثانياً - التقدم العام المحرز في تنفيذ البرنامج

٨. لا يزال العمل الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية في الأرض الفلسطينية المحتلة يسهم في الأولويات المشار إليها في خطة التنمية الوطنية، من خلال دعم الجهود الرامية إلى بناء الدولة وتسريع وتيرة التنمية الاجتماعية والاقتصادية الضرورية لضمان مستقبل آمن ومستقر ومزدهر للشعب الفلسطيني[١].

٩. وتقوم منظمة العمل الدولية حالياً بتنفيذ برنامج للتعاون التقني، بمبلغ إجمالي يصل إلى حوالي ١,٩ مليون دولار أمريكي، بتمويل من الكويت والوكالة السويسرية للتنمية والتعاون ومؤسسة التعاون ومنظمة العمل الدولية. وقد أتاح هذا الأمر للمكتب أن يدعم تواجد منظمة العمل الدولية في الضفة الغربية، بوجود المزيد من الموظفين المحليين وموظفي دعم. بالإضافة إلى ذلك، ستكون منظمة العمل الدولية موجودة من جديد في غزة من خلال موظف محلي متفرغ مسؤول عن المشروع سيقوم بدعم المبادرة التي تم إطلاقها مؤخراً بشأن الانتعاش الاقتصادي وسبل العيش.

١٠. وقد أُستحدث البرنامج الفلسطيني العام للعمل اللائق استناداً إلى سلسلة من المشاورات مع الهيئات المكونة الثلاثية وأصحاب المصلحة وتوضع صيغته النهائية حالياً، مع مراعاة التعليقات والتوصيات الصادرة عنهم. ويسهم برنامج العمل اللائق في خطة التنمية الوطنية والاستراتيجية القطاعية لوزارة العمل وإطار المساعدة الإنمائية الأول للأمم المتحدة المخصص لدولة فلسطين (٢٠١٤-٢٠١٦) الذي سيتم استهلاله قريباً. وتقوم استراتيجية برنامج العمل اللائق أساساً بما يلي: "١" تعزز حقوق العمال وتحسّن إدارة سوق العمل؛ "٢" تدعم فرص العمل وسبل العيش للفلسطينيين، نساءً ورجالاً؛ "٣" تسهّل إرساء نظام متكامل للضمان الاجتماعي وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل جميع المحتاجين في الأرض الفلسطينية المحتلة.

ثالثاً - استعراض التقدم المحرز والإنجازات المحققة في مجالات العمل الرئيسية

تعزيز حقوق العمال وتحسين إدارة سوق العمل

١١. تستمر المبادرات الجارية لمنظمة العمل الدولية في استهداف تحسين آلية المشاورات الثلاثية والثنائية وبناء توافق الآراء بشأن سياسات التنمية الوطنية. وشمل ذلك دعم عملية تحسين سير أعمال اللجنة الوطنية الثلاثية لشؤون العمل ولجنة الحد الأدنى للأجور ولجنة السلامة والصحة المهنيتين، مما أدى إلى وضع صورة بيانية وطنية للسلامة والصحة المهنيتين. وما أن يتم تأييد الصورة البيانية، سوف تدرَج في سياسة وطنية للسلامة والصحة المهنيتين، ستقوم بدورها بتنوير أولويات نظام معزز لتفتيش العمل. وتقوم منظمة العمل الدولية في الوقت الراهن بوضع الصيغة النهائية لوثيقة تلخص بيئة العلاقات الصناعية القائمة وتقيّم النظام الحالي لتسوية النزاعات وتنظر نظرة ناقدة في القانون القائم من منظور معايير العمل الدولية. وما أن تؤيد الهيئات المكونة الثلاثية هذه الوثيقة ويعتمدها مجلس الوزراء، حتى تشكل الأساس لاستعراض شامل لقانون العمل.

١٢. واستمرت منظمة العمل الدولية في تنفيذ الأنشطة الموجهة إلى منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في مجال بناء القدرات. واستفادت منظمات العمال من التدريب على سياسات الحد الأدنى للأجور والضمان الاجتماعي وعمل الأطفال. واستناداً إلى تقييم الاحتياجات في القدرات المؤسسية لاتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية، فإنه يتلقى الدعم بواسطة موظف مسؤول عن الشؤون الاقتصادية والسياسية تموله منظمة العمل الدولية وجرى تعيينه كخطوة أولى بغية إنشاء وحدة بحوث سياسية تكون مسؤولة عن وضع السياسات العامة وتعزيز الحوار الاجتماعي.

١٣. وفي الفترة القادمة، ستقوم منظمة العمل الدولية بتدعيم جهودها لتعزيز إدارة سوق العمل من خلال تنفيذ المشروع الممول من الكويت والمكوّن من عنصرين رئيسيين: "١" وضع وتحسين الإطار القانوني لتنظيم

[١] للمزيد من المعلومات المفصلة بشأن مجالات تركيز خطة التنمية الوطنية، انظر الوثيقة GB.316/POL/7 (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢)، الفقرة ٤.

سوق العمل؛ "٢" تعزيز المؤسسات الفعالة وعمليات الحوار الاجتماعي تمشياً مع معايير العمل الدولية على المستوى الوطني وعلى مستوى المنشأة على السواء.

١٤. وأطلقت منظمة العمل الدولية المشروع الأول بشأن عمل الأطفال في الأرض الفلسطينية المحتلة في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٢. وبموجب هذا الإطار، أجريت دراسة استعراضية بشأن عمل الأطفال وتم تقديمها إلى الهيئات المكونة؛ كما أجري تقييم لقدرات واحتياجات وحدة عمل الأطفال في وزارة العمل والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين؛ وتم تنظيم ورش عمل محددة الأهداف بشأن عمل الأطفال لصالح منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

تعزيز فرص العمل وسبل العيش للفلسطينيين، نساءً ورجالاً

١٥. في إطار دعم عمالة الشباب في الأرض الفلسطينية المحتلة، تقوم منظمة العمل الدولية بتقديم الدعم التقني والمالي إلى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لإجراء دراسة استقصائية عن الانتقال من المدرسة إلى عالم العمل، بغية فهم سوق عمل الشباب والتحديات المحددة التي يواجهها الشباب فهماً أفضل. ومن شأن الاستنتاجات التي ستخلص إليها الدراسة الاستقصائية أن تنير تصميم السياسات والبرامج اللاحقة، وبالتالي تسهم في تحسين البيئة السياسية لعمالة الشباب، بحيث تسهّل انتقال الشابات والشبان إلى العمل اللائق.

١٦. ومن خلال الشراكة مع مؤسسة التعاون، واصلت منظمة العمل الدولية دعم عملية إضفاء السمة الوطنية على حزمة التدريب على مشروع "معرفة إدارة الأعمال" ضمن مناهج محدثة، كوسيلة لترويج ثقافة تنظيم المشاريع والعمل للحساب الخاص لدى الشباب الفلسطيني. ونتيجة ذلك، اعتمدت وزارة العمل ووزارة التربية برنامج "معرفة إدارة الأعمال" لتنفيذه في مراكز التدريب المهني والمدارس الصناعية على التوالي. وفي الفترة القادمة، ستؤدي منظمة العمل الدولية دوراً مهماً في إقامة الروابط المناسبة مع القطاع الخاص ودعم سبل الحصول على الخدمات المالية وغير المالية في تطوير الأعمال.

١٧. وخلال الفترة قيد الاستعراض، اختتمت منظمة العمل الدولية مبادرة تنمية المهارات في غزة، التي نفذتها بالشراكة مع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) وبتمويل من الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون. وساهم المشروع في التنمية الاجتماعية والاقتصادية في غزة بتحسين فرص العمل أمام الطلاب الذين تجاوزوا سناً معينة لدخول سوق العمل/ العمل للحساب الخاص والحفاظ على العمل المجزي في قطاع البناء، من خلال متابعة دورات تدريبية محددة الأهداف تمتد بين ثلاثة وستة أشهر. وخلال السنة الأخيرة من المشروع، قدمت منظمة العمل الدولية الدعم التقني لمراكز التدريب المهني التابعة للأونروا بشأن النهج التدريبي القائم على المهارات وتطوير المناهج الدراسية؛ كما وضعت مناهج ست دورات في قطاع البناء تتمشى مع ست مهن؛ وسهلت استعراض الكفاءات التي تستلزمها كل مهنة، مع الحرص في الوقت نفسه على الالتزام الكامل للقطاع الخاص في عملية الاستعراض. واستناداً إلى الدروس المستخلصة من هذا المشروع والاستنتاجات التي خرج بها تقييمه النهائي، تناقش منظمة العمل الدولية مع الأونروا إمكانية تنفيذ المرحلة الثانية معاً بغية إدخال تحسينات على التدريب المهني لصالح الطلاب المسنين نسبياً كوسيلة لدعم تقديم برامج التدريب ذات الصلة بسوق العمل، وتحسين قابلية استخدام الشباب الفلسطيني. كما تستكشف المنظمة شراكات محتملة مع جهات أخرى تقدم التدريب مثل الجامعة الإسلامية في غزة، بغية تعزيز قدراتها لتوفير التدريب الجيد ذي الصلة بسوق العمل ودعم مطابقة الوظائف التي يتقدم إليها الطلاب المتخرجون مع الشركات المستهدفة.

١٨. كما شهدت الفترة قيد الاستعراض استكمال الأنشطة بموجب البرنامج المشترك بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، التابع لصندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، والذي تولت فيه منظمة العمل الدولية دور القيادة في المضي قدماً بتكافؤ الفرص من أجل المشاركة الاقتصادية للمرأة. وبموازاة ذلك، استُخدمت الموارد الداخلية لاستكمال ومتابعة العمل المنجز من خلال برنامج صندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وتمهيد الطريق أمام مشروع جديد كامل بشأن المساواة بين الجنسين في الأرض الفلسطينية المحتلة. وسُجل تقدم يعتد به من خلال توفير المساعدة التقنية إلى اللجنة الوطنية لتشغيل النساء، بغية تطوير رؤيتها واستراتيجيتها، ودعم عمليات التدقيق في المساواة بين الجنسين على أساس تشاركي لصالح المؤسسات الثلاثية والمؤسسات الوطنية الأخرى وبناء قدرات عمال إرشاد التعاونيات في وزارة العمل من أجل توفير خدمات الدعم الاستشارية والمشورة للتعاونيات بشأن إدارة المنشآت والمسائل المتعلقة بالإدارة السديدة. كما طورت منظمة العمل الدولية حزمتي تدريب بشأن العنف القائم على أساس نوع الجنس في مكان العمل: الأولى تستهدف

الطلاب ما قبل التخرج والمعلمين، والثانية موجهة إلى مفتشي العمل. بالإضافة إلى ذلك، جرى تخصيص جزء من التبرعات الكويتية لدعم العمل الإضافي في الفترة القادمة بشأن تطوير تعاونيات النساء، لاسيما في قطاع الزراعة، ولإطلاق أنشطة جديدة ترمي إلى تعزيز الإنصاف في الأجور، استناداً إلى خبرات مستمدة من بلدان أخرى، من داخل المنطقة العربية وخارجها.

١٩. وخلال الفترة قيد الاستعراض، وفي أعقاب البعثة التي أرسلت إلى غزة والمشاورات التي أجريت مع الهيئات المكونة الثلاثية وأصحاب المصلحة المحليين، طورت منظمة العمل الدولية مشروعاً لدعم سبل العيش وفرص العمل في قطاع صيد الأسماك في غزة. وسيتم إطلاق أنشطة المشروع في الفصل الأخير من عام ٢٠١٣، وستركز على تعزيز قدرات أصحاب المصلحة المحليين من القطاع في مجالات تقنية أساسية، وعلى دعم تطوير خطة تنمية شاملة لقطاع صيد الأسماك في غزة.

دعم تطوير نظام شامل للضمان الاجتماعي

٢٠. عقب سلسلة من المشاورات مع الهيئات المكونة الثلاثية، طورت منظمة العمل الدولية مشروعاً من شأنه أن يدعم إرساءً تدريجياً لنظام شامل للضمان الاجتماعي في الأرض الفلسطينية المحتلة. وكخطوة أولى، يجري إعداد دراستين اكتواريتين تستهدفان عمال القطاع الخاص وأسرهم: الأولى تتعلق بتنفيذ مخطط للمعاش التقاعدي يشمل إعانات الشيخوخة والإعاقة والورثة، والثانية تتعلق بوضع برنامج تأمين للأمومة وبرنامج لإصابات العمل. وسوف تقدَم هاتان الدراستان إلى اللجنة التوجيهية الثلاثية بشأن الضمان الاجتماعي قبل نهاية شهر تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٣. كما سيتم تنظيم ورشة عمل ثلاثية في مجال بناء القدرات بشأن مبادئ الضمان الاجتماعي والسياسات المتعلقة به وإدارته وتمويله قبل نهاية عام ٢٠١٣، بغية تزويد الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بأساس لاتخاذ القرارات بشأن تصميم إعانات الضمان الاجتماعي. ومن شأن هذه المشاورات، بما فيها تلك التي أجريت مع وكالات الأمم المتحدة، أن تمهد الطريق أمام اعتماد أرضية الحماية الاجتماعية في الأرض الفلسطينية المحتلة.

رابعاً - الخطوات القادمة

٢١. أيدت الهيئات المكونة الثلاثية برنامج العمل اللائق الفلسطيني، ومن المتوقع أن يتم توقيعه وإطلاقه رسمياً في الفصل الأخير من عام ٢٠١٣. ويشكل استئناف محادثات السلام بين إسرائيل والفلسطينيين خطوة مهمة نحو الأمام وفرصة نحو تحقيق اتفاق سلام شامل بين الجانبين. وقد ترافق هذا التطور مع دلائل مشجعة من جانب السلطات الإسرائيلية على اتخاذ تدابير محددة خططت لها لتخفيف القيود المفروضة على تنقل الفلسطينيين وعبورهم، سواء أتعلق ذلك بالأشخاص أو البضائع، بين الضفة الغربية والقدس الشرقية. ومن شأن هذه الخطوات والتدابير أن تسهّل تنفيذ مشاريع التعاون التقني وتنفيذ برنامج العمل اللائق الفلسطيني.

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