مكتب العمل الدولي
مجلس الإدارة

الوثيقة: GB.303/7
الدورة: 303
جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨

للنقاش والاسترشاد

البند السابع من جدول الأعمال

البرنامج المعزز للتعاون التقني من أجل الأراضي العربية المحتلة

أولاً - معلومات أساسية

١. تقدم هذه الوثيقة تقريراً عن التقدم المحرز وعن خطط متابعة برنامج التعاون التقني في الأراضي العربية المحتلة. وهي تشمل برنامج عمل منظمة العمل الدولية منذ آخر تحديث في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧، الذي نفذته المنظمة بالتعاون مع وزارة العمل في السلطة الفلسطينية والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية.

٢. وقد جرى العمل في بيئة متسمة بصعوبات اجتماعية واقتصادية قاسية وتدهور العمالة وأحوال اليد العاملة. ونظراً للإغلاق شبه التام لقطاع غزة بعد تفكك حكومة الوحدة الوطنية واستمرار العوائق أمام حركة تنقل الأشخاص والسلع في الضفة الغربية والقدس الشرقية، تقطعت أوصال الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بشكل كبير.

٣. وفي حين انخفض معدل البطالة في الضفة الغربية من ١٩ في المائة في الربع الأول من سنة ٢٠٠٨ إلى ١٦,٣ في المائة في الربع الثاني من السنة نفسها، ارتفع هذا المعدل في غزة ارتفاعاً حاداً خلال الفترة ذاتها من ٢٩,٨ في المائة إلى ٤٥,٥ في المائة. وتبقى معدلات مشاركة القوة العاملة منخفضة حيث بلغت ٤١,٦ في المائة في الربع الثاني من سنة ٢٠٠٨[1]. وهناك نسبة عالية باستمرار من البطالة في صفوف جيل الشباب ذوي المهارات، لا سيما النساء. وبلغت نسبة البطالة في الفئة العمرية ما بين ٢٠ و٢٤ سنة ٤٠,٧ في المائة (٢٧,٩ في المائة في الضفة الغربية و٦٢,١ في المائة في قطاع غزة). فالمنشآت إما أنها تغلق أبوابها أو تعمل بأقل بكثير من قدرتها. وبسبب عمليات الإغلاق والجدار الفاصل وما استتبعه من عملية "تقسيم إلى كانتونات"، بات من الصعب بل من المستحيل في غالب الأحيان استدامة نشاط اقتصادي مدر للربح. وتظهر تقديرات حديثة أن أكثر من ٩٠ في المائة من العمليات الصناعية في غزة متوقفة عن العمل حالياً. وتؤجل الاستثمارات الجديدة رغم الجهود التي بذلتها السلطة الفلسطينية ومنظمات أصحاب العمال مؤخراً لدعم مبادرات القطاع الخاص، بما في ذلك عن طريق مؤتمر الاستثمار الفلسطيني الذي عقد في بيت لحم في أيار/ مايو ٢٠٠٨ والتخطيط لعقد مؤتمر حوار اقتصادي وطني.

٤. ولأن الاقتصاد الفلسطيني في تدهور، فقد أصبح بشكل مطرد يعتمد على المعونة بقدر أكبر إذ يتوقع أن يصل الدعم الخارجي المتكرر للميزانية إلى نسبة ٣٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويعتمد حوالي نصف السكان الفلسطينيين على المعونة الغذائية الدولية، وهي حالة باتت أصعب مع ارتفاع أسعار الأغذية. وقد

[1] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة للربع الأول من سنة ٢٠٠٨. ولا تأخذ هذه الأرقام بعين الاعتبار العمال في البطالة الجزئية، الذين اتجهوا إلى العمل الأسري غير مدفوع الأجر أو الزراعة الموسمية. كما أن هذه الأرقام لا تشمل العديد من العمال المحبطين الذين تركوا القوة العاملة.

ارتفع مؤشر الأسعار الاستهلاكية فيما يخص الأغذية بنسبة ٢٨ في المائة في غزة و٢١,٤ في المائة في الضفة الغربية من حزيران/ يونيه ٢٠٠٧ إلى حزيران/ يونيه ٢٠٠٨[2]. كما أن هناك استخفافاً نظامياً بحقوق العمال العرب الأساسية في تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الاستخدام والمهنة، وكذلك حقهم في التنظيم والمفاوضة الجماعية، وهي حقوق ما زالت مقيدة بشدة بالقيود المفروضة على حركة التنقل.

ثانياً - التقدم المحرز في تنفيذ البرنامج

٥. تمخضت البعثة متعددة التخصصات التي قادتها المديرة الإقليمية للدول العربية إلى الأراضي العربية المحتلة (آب/ أغسطس ٢٠٠٧)، والتي تلتها سلسلة من البعثات الاستشارية التقنية، عن صياغة استراتيجية للعمالة وسوق العمل. ورسمت الخطوط العريضة لإطار من أجل تدخلات متسقة ومتكاملة تركز على مبادرات تنمية القدرات ودعم التعافي الاجتماعي والاقتصادي. وفي أوائل سنة ٢٠٠٨، ترجمت مذكرة هذه الاستراتيجية إلى برنامج للتعاون التقني - هو برنامج التشغيل الفلسطيني - الذي أيدته السلطة الفلسطينية وتم الإقرار به في تنفيذ الخطة الفلسطينية للإنعاش والتنمية. وقد وافق وزير العمل والتخطيط رسمياً على البرنامج بعد مشاورات مع الشركاء الاجتماعيين. ويستهدف برنامج التشغيل ثلاثة أهداف رئيسية هي:

"١" تعزيز إدارة سوق العمل والحقوق؛

"٢" تحسين القابلية للاستخدام من خلال تطوير المهارات والتنمية الاقتصادية المحلية؛

"٣" تشجيع روح تنظيم المشاريع والإنتاجية من أجل نمو القطاع الخاص.

٦. ويستجيب البرنامج للحاجة إلى خلق فرص للعمالة على الأمد القصير في بيئة متسمة بانعدام التيقن والتقلب، وهو ما سيمهد الطريق لتدخلات أوسع على الأمد الأطول.

٧. وخلال الفترة التي يغطيها الاستعراض، أمنت المملكة العربية السعودية والكويت وتركيا ومنظمة العمل الدولية التمويل لاستهلال تدخلات تستجيب لاحتياجات محددة فيما يخص ما يلي: بناء القدرات المؤسسية؛ تحسين تقديم سياسات العمالة والخدمات الاستشارية؛ خدمات استخدام للطوارئ؛ تحسين المعلومات المتعلقة بسوق العمل؛ تنمية التعاونيات؛ الدعم التقني لاستحداث إطار سياسي وطني لتطوير المهارات والقابلية للاستخدام. وقد انطلقت هذه المبادرات بشراكة مع وزارة العمل وغيرها من المؤسسات ذات الصلة في السلطة الفلسطينية والشركاء الاجتماعيين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (الذي يجري وضع اللمسات الأخيرة على شراكة تعاون معه على المستوى القطري) وشركاء إنمائيين آخرين.

٨. وقد تعززت قدرة مكتب منظمة العمل الدولية بتعيين ممثل جديد في أيار/ مايو ٢٠٠٨، كما عُين الآن فريق معزز معني بالمشاريع.

تعزيز إدارة سوق العمل والحقوق

٩. إن استراتيجية منظمة العمل الدولية في سياق هذا الهدف تضمن أن تقوم وزارة العمل، بما في ذلك مكاتب التشغيل الإقليمية التابعة لها، باستخدام أفضل للموارد البشرية الموجودة وبتقديم خدمات أفضل للأفراد الباحثين عن وظيفة وأصحاب العمل في القطاع الخاص ومقدمي التدريب المهني. وستنفذ مبادرات لتطوير القدرات مع الوزارة من أجل وضع نهج استباقي من شأنه أن يمكن إدارة التشغيل من الاستجابة للتغيرات في سوق العمل وإسداء المشورة بشأن تطوير المهارات وخدمات الدعم المتصلة بالعمالة لصالح الشباب والنساء وبشأن التدريب والقابلية للاستخدام لصالح الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

[2] استقصاء الأمن الغذائي السريع لبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، الذي أجري في آذار/ مارس - نيسان/ أبريل ٢٠٠٨، كما جاء في تقرير برنامج الأغذية العالمي الذي يحمل عنوان *Food Security and Market Monitoring Report*، تموز/ يوليه ٢٠٠٨.

١٠. وبدأ العمل لإنشاء وحدة دعم التشغيل في الوزارة وإنعاش مجالس التشغيل بتشكيل فريق للمشروع، يتكون من خبراء وطنيين ودوليين. وسوف تؤمن الوحدة التي تمثل العنصر الأساسي للصندوق الفلسطيني للتشغيل، تنسيقا وإدارة أقوى لخطط خلق فرص العمل، وتحسين إتاحة المعلومات عن سوق العمل وخدمات الوساطة في مجال الوظائف، وتحسين تقديم خدمات وزارة العمل من خلال الدعم الاستشاري في السياسة العامة.

١١. وفي آب/ أغسطس ٢٠٠٨، قامت منظمة العمل الدولية بتنظيم دورة تدريبية استهدفت موظفي مكاتب التشغيل العامة ومديرية التشغيل التابعة للوزارة من أجل: (أ) بناء قدرة مديرية التشغيل على تحسين تصميم وتنفيذ ورصد تدابير سوق العمل النشطة؛ (ب) تقوية قدرة مكاتب التشغيل على الوساطة في مجال الوظائف والإرشاد المهني والوظيفي وخدمات الإحالة بخصوص الوظائف؛ (ج) تقديم آخر التطورات وأفضل الممارسات للمشاركين؛ (د) توفير الصلات مع برامج التنمية والمساعدة المحلية من أجل خلق الوظائف. وقد استُكمل هذا التدريب بوضع دليل مرجعي عن جميع برامج وخدمات التشغيل الموجودة في الضفة الغربية. وسوف يزود الباحثين عن العمل وموظفي مكاتب التشغيل بالمعلومات الصحيحة لنشر المعارف حول الخدمات القائمة ويعزز قدرة الوزارة بشأن الإحالة والاستشارة فيما يخص الوظائف.

تحسين القابلية للاستخدام من خلال تطوير المهارات والتنمية الاقتصادية المحلية

١٢. ما زال إصلاح نظام التعليم والتدريب المهنيين والتقنيين أولوية من الأولويات. وتقدم منظمة العمل الدولية الدعم التقني حاليا لوزارة العمل والشركاء الاجتماعيين والوزارات الأخرى ذات الصلة وأصحاب المصالح الوطنيين من أجل تصميم إطار وطني لتطوير المهارات والقابلية للاستخدام، من خلال إجراء تقييم متعمق وتقديم تحليل أولي للنظم الحالية والجهات التي تقدم هذا التعليم والتدريب في الوقت الحاضر. وسوف يُتبع إجراء تشاوري وتشاركي لضمان الملكية الوطنية للتوصيات والخطوات المقبلة.

١٣. فضلا عن ذلك، وفرت منظمة العمل الدولية تمويلاً إضافياً بلغ ٥٥٠ ٠٠٠ دولار أمريكي مقدم من البنك الإسلامي للتنمية من أجل تقديم التجهيزات والتدريب الأولي لموظفي مركز الشيخة فاطمة بنت مبارك للتدريب المهني للمعوقين في الخليل.

تشجيع روح تنظيم المشاريع والإنتاجية من أجل نمو القطاع الخاص

١٤. إن المساهمة في النهوض بنمو القطاع الخاص وبقطاع عام قوي من شأنه أن يدعم بيئة تمكينية من أجل توفير فرص عمل أكثر وأفضل، تقع في صميم هذا المكون. ونظرا للصعوبات التي تواجه نمو القطاع الخاص والعدد المتزايد من الفلسطينيين العاملين في الاقتصاد غير المنظم، تقدم منظمة العمل الدولية الدعم لتشجيع التنظيم الذاتي على المستوى المحلي من خلال تنمية التعاونيات. وقد أجري تقييم شامل لقطاع التعاونيات الفلسطيني قصد إصدار توصيات لصناع القرارات والخبراء والأخصائيين. وخلال حلقة عمل وطنية لبناء القدرات فيما يخص هذا القطاع، عقدت في آب/ أغسطس ٢٠٠٨، قُدمت النتائج الأولية للتقييم المذكور، بالتركيز على التدخلات الممكنة من أجل تحديث التعاونيات في قطاعات متعددة وإصلاحها، بما في ذلك القضايا السياسية والقانونية. وسيُستكمل مشروع قانون التعاونيات الموحد بدعم من منظمة العمل الدولية.

١٥. ونظراً للقيود الكبيرة المفروضة على الاقتصاد وحركة التنقل، التي تواجهها المنشآت الفلسطينية والعمال الفلسطينيون، ومعدلات التسجيل العالية نسبيا في مؤسسات التعليم والتدريب، تحظى التدابير الرامية إلى تحفيز العمل للحساب الخاص بالاهتمام من باب الأولوية. وتعمل منظمة العمل الدولية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل اعتماد منهجيتها المتعلقة بمعرفة مزاولة الأعمال ومجموعة موادها التدريبية في مؤسسات التدريب المهني والتقني عبر الأراضي الفلسطينية المحتلة. ويرمي هذا التدريب إلى استثارة الوعي بشأن المنشآت والعمل للحساب الخاص كخيار وظيفي بالنسبة للمتدربين وتكوين مواقف إيجابية إزاء المنشآت والعمل للحساب الخاص وتقديم المعارف والممارسات بشأن الصفات المطلوبة والتحديات الماثلة أمام بدء وتشغيل منشأة ناجحة وتهيئة المتدربين للعمل على نحو منتج في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وسوف تُدعم هذه المبادرة لاحقا من خلال بناء القدرات المؤسسية لتقديم خدمات تنمية المنشآت، بما فيها تسهيل الحصول على الائتمان.

ثالثاً - الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي

١٦. دعماً للمبادرات المتخذة والمخطط لها في إطار برنامج التشغيل الفلسطيني وتشجيع الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي على المستوى الوطني، تقدم منظمة العمل الدولية حاليا المساعدة التقنية لوزارة العمل والشركاء الاجتماعيين لإنشاء لجنة ثلاثية وطنية، تستفيد من النماذج والدروس المستخلصة في بلدان أخرى في المنطقة وفي العالم. وستضطلع اللجنة بدور مؤسسي في تشجيع الحوار وضمان الإدارة الفعالة والشفافة لسوق العمل. وإن التزام وزير العمل والتخطيط بإشراك الشركاء الاجتماعيين في التشاور بشأن الخطة الفلسطينية لإعادة الإعمار والتنمية، إنما هو مبادرة يرحَّب بها. وقد استُكملت المساعدة في مجال تعزيز هيكل الإدارة عن طريق مبادرات محددة بشأن تطوير القدرات لصالح الشركاء الاجتماعيين، ستُنفذ من خلال تقديم المساعدة المباشرة لمنظمات العمال ولمنظمات أصحاب العمل ومن خلال المبادرات الثنائية. وسوف تدعم منظمة العمل الدولية أيضاً إنشاء وسير مركز للمشورة القانونية داخل الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، يقدم المشورة والخدمات القانونية للعمال الفلسطينيين المستخدمين في إسرائيل. وينبغي أن تكون هذه المبادرة جزءا من التنسيق المعزز بين الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين والهستدروت.

رابعاً - تعميم قضايا الجنسين

١٧. تحضيراً لتنفيذ برنامج الأمم المتحدة المشترك بشأن المساواة بين الجنسين ومنح الإمكانيات في الأراضي الفلسطينية المحتلة، الذي وافق عليه الصندوق المشترك بين الأمم المتحدة وإسبانيا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وُزعت خلال اجتماع في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨ نتائج التقييمات التي أجريت بشأن المرأة في الاقتصاد غير المنظم وبشأن عمل صاحبات الأعمال في مؤسسات القطاع الخاص. كما أجرت منظمة العمل الدولية في آذار/ مارس ٢٠٠٨ تدريباً للمدربين بشأن مجموعة "تقدم المرأة في منشآت الأعمال"، ضم ممثلين عن رابطات صاحبات الأعمال ومراكز التدريب وشركاء إنمائيين آخرين. وجرى تدريب المشاركين على تنمية روح تنظيم المشاريع بالنسبة للمرأة الريفية، بما في ذلك تحليل سلسلة القيم كأداة للمعرفة الاقتصادية، وتكوين مجموعة للأعمال.

خامساً - المتابعة

١٨. تجري حالياً سلسلة من التقييمات، سوف تدمج نتائجها في وضع مجموعة من المشاريع لدعم برنامج تعاون أوسع نطاقاً. وينبغي أن يشمل هذا مجموعة من التدخلات في قطاع غزة، حيث تقوم منظمة العمل الدولية حالياً باستحداث مبادرات رائدة للتخفيف من حدة بعض العواقب الاجتماعية والاقتصادية الناشئة عن الحصار الاقتصادي المفروض على غزة والذي أدى إلى زيادة خطيرة في مستوى الفقر وقوض بشكل كبير قدرة السلطات المحلية على تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية. ومن خلال إقامة شراكات مع منظومة الأمم المتحدة ومجتمع المانحين وأصحاب المصالح الوطنيين المعنيين، وبالاستناد إلى نتائج وتوصيات العمل الجاري في الأراضي الفلسطينية المحتلة، سوف تُجمع الموارد المالية لضمان تنفيذ المشاريع والبرامج تنفيذاً فعالاً وفي أوانه.

١٩. 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.

جنيف، ١٥ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨.

وثيقة مقدمة للنقاش والاسترشاد.