



للمناقش والاسترشاد

البند الخامس من جدول الأعمال

البرنامج المعزز للتعاون التقني من أجل الأراضي العربية المحتلة

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 ٢٠٠٨، الذي نفذته المنظمة بالتعاون مع وزارة العمل في السلطة الفلسطينية والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية. ويسلط هذا التقرير الضوء على عمليات تدخل المنظمة للتصدي لوضع العمال في الأراضي العربية المحتلة، مع إيلاء اهتمام خاص للتقدم المحرز في غزة.
٢. وقد نفذ العمل في بيئة تتسم بوضع إنساني واقتصادي واجتماعي يبعث على الكآبة، ويخيم عليها التعثر في مفاوضات السلام. وفي الوقت الذي يبدو فيه أن وضع عمال الضفة الغربية استناداً من التحسن الطفيف في الأمن والنشاط الاقتصادي، فإن الوضع في غزة فيه كل المقومات التي تدفع إلى وقوع كارثة إنسانية. فلا يزال عزل السكان عن بقية العالم مستمراً، وهم يعيشون على المساعدات الدولية، وتعتمد نسبة ٨٥ في المائة منهم على المساعدات الخارجية.
٣. وتظل حركة تنقل الأشخاص والسلع داخل الضفة الغربية وغزة وفيما بينهما مقيدة بشكل كبير بفعل نشر نظام من القيود متعددة المستويات. وتؤدي تلك القيود إلى عزل المجتمعات المحلية الفلسطينية وتعوق وصول الناس إلى الأراضي والمنشآت وأماكن العمل، وتعوق كذلك حصولهم على الخدمات الاجتماعية الأساسية، وتزيد من اعتماد الفلسطينيين على المساعدات في سياق تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.

التقدم المحرز في تنفيذ البرنامج

٤. أطلق "برنامج التشغيل الفلسطيني" رسمياً في احتفال رفيع المستوى، أقيم في الفصل الأخير من عام ٢٠٠٨ وحضره أعضاء الهيئات المكونة الثلاثية والأطراف الفاعلة في مجال التنمية الوطنية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وقد وضع هذا البرنامج للتصدي للتحديات الناشئة في وجه العمل والمحددة في الخطة الفلسطينية للتنمية والإصلاح (٢٠٠٨-٢٠١١)، وهو يرمي إلى تحقيق ثلاثة أهداف أساسية، وهي: تعزيز إدارة سوق العمل والحقوق؛ تحسين القابلية للاستخدام من خلال الارتقاء بالمهارات وتنمية الاقتصاد المحلي؛ تعزيز روح تنظيم المشاريع والإنتاجية لتحقيق نمو القطاع الخاص. وفي أثناء الفترة قيد الاستعراض، تم تنفيذ الأنشطة في بيئة شديدة التقلب اتسمت بانعكاسات إنسانية جراء الهجوم العسكري على غزة وغياب حكومة وحدة وطنية وتغيير قيادة وزارة العمل والإصلاحات الوطنية الجارية التي تضع العمل في صدارة جدول الأعمال الوطني.

٥. وفي ظل هذا السياق المتغير، وفرت منظمة العمل الدولية من خلال المكتب الإقليمي للدول العربية، المزيد من الموارد المالية والبشرية لدعم البرنامج ولتلبية الاحتياجات المتزايدة للهيئات المكونة. وقد خصص ما يزيد على مليوني دولار أمريكي من موارد الميزانية والموارد الخارجة عن الميزانية، بما في ذلك نافذة المنظور المتعلق بالجنسين، التابعة للصندوق المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإسبانيا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، والبرنامج التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني، والوكالة السويدية للتنمية الدولية، واحتياطي التعاون التقني في الميزانية العادية. فضلاً عن وجود ممثل للمنظمة وموظف مسؤول عن البرنامج وموظفي الدعم، يجري تعزيز مكتب منظمة العمل الدولية في القدس من خلال توفير وظيفتين إضافيتين سيشغلان في الفصل القادم، وهما: وظيفة رئيس المستشارين التقنيين بشأن قضايا العمل وسوق العمل ووظيفة خبير معاون ليقدم الدعم البرنامجي لبرنامج التعاون التقني الأخذ في التوسع.

استعراض التقدم والإنجازات بحسب كل هدف من أهداف البرنامج

تعزيز إدارة سوق العمل والحقوق

٦. قدمت منظمة العمل الدولية الإرشاد التقني لوزارة العمل لتمكينها من التصدي بشكل أفضل للأثار السلبية الناشئة عن الأزمة الاقتصادية والسياسية، وذلك في إطار الإصلاحات الجارية وللنهوض بالمركز الأساسي الذي يحتله العمل في إطار قيام السلطة الفلسطينية بعملية رسم السياسات والتخطيط. وقد تركزت المساعدة المقدمة على تعزيز قدرة الوزارة على تقديم خدمات فعالة من خلال تحسين إتاحة المعلومات بشأن سوق العمل وتقديم خدمات الوساطة في توفير فرص العمل وتنسيق شؤون العمل على الصعيد الوطني.

٧. واستجابة لقرار مجلس الوزراء الفلسطيني بوضع خطة فلسطينية وطنية متعددة القطاعات (للفترة ٢٠١١ - ٢٠١٣)، تقدم منظمة العمل الدولية الدعم إلى وزارة العمل لتكون الرائدة في وضع استراتيجية للعمل على الصعيد الوطني. ومن شأن نتائج تلك الاستراتيجية أن تغذي الخطة الفلسطينية الوطنية الشاملة، بما في ذلك في نهاية المطاف إنشاء وكالة وطنية للتشغيل وإنعاش الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية. وقد ساهم البرنامج كذلك في تحسين الوصول إلى المعلومات الخاصة بسوق العمل والتدريب وفرص التمويل بالغ الصغر من خلال وضع وتوزيع دليل مرجعي بشأن خدمات دعم التشغيل. فضلاً عن ذلك، استخدمت الأدوات والمبادئ التوجيهية الخاصة بمنظمة العمل الدولية والمكيفة حسب السياق المحلي، خلال دورات تدريب المدربين على التدقيق في المسائل المتعلقة بالجنسين، وستستتير من نتائج تلك التدريبات المؤسسات وهيئات رسم السياسات المعنية في تعميم المسائل المتعلقة بالجنسين في عالم العمل.

توفير القابلية للاستخدام من خلال الارتقاء بالمهارات والتنمية الاقتصادية المحلية

٨. تقدم منظمة العمل الدولية، بالشراكة مع الأطراف الفاعلة المعنية في مجال التنمية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، الدعم للإصلاحات الجارية في نظام التعليم والتدريب المهنيين والتقنيين. وهي تقدم الدعم التقني إلى وزارة العمل والشركاء الاجتماعيين وسائر أصحاب المصالح على الصعيد الوطني من أجل تصميم إطار وطني للنهوض بالمهارات وتطوير القابلية للاستخدام. ومن شأن نتائج التخطيط الذي قامت به المنظمة والتوصيات التي وضعتها، بالإضافة إلى تحليل الثغرات في قدرات مؤسسات التعليم والتدريب المهنيين، أن تستتير بها السياسة العامة الوطنية في تعزيز القابلية للاستخدام وتطوير المهارات في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وتتخذ منظمة العمل الدولية كذلك الإجراءات الضرورية لشراء المعدات وتوفير التدريب الأولي للعاملين في مركز الشیخة فاطمة بنت مبارك للتدريب المهني للمعوقين في الخليل.

٩. وفي ظل غياب أي إطار عمل للأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وضع الفريق القطري التابع للأمم المتحدة خطة متوسطة الأمد للانعاش، تركز في المقام الأول على تأمين الغذاء والعمل وسبل العيش والتنمية الاقتصادية المحلية. وتحتل منظمة العمل الدولية موقع الريادة في وضع برنامج تنمية اقتصادية مشترك بين الوكالات على الصعيد المحلي، يرمي إلى تعزيز قدرات المؤسسات المحلية في مجالي الاقتصاد والتخطيط، بغية تحديد المشاريع على مستوى المجتمع المحلي وتصميمها وتنفيذها.

تعزيز ثقافة تنظيم المشاريع من أجل تحقيق النمو في القطاع الخاص من خلال إنشاء تعاونيات ومنشآت متوسطة وصغيرة وبالغة الصغر تكون قادرة على التنافس

١٠. تتصدى هذه النتيجة للصعوبات التي يواجهها نمو القطاع الخاص، وتأخذ في الحسبان ارتفاع عدد الفلسطينيين العاملين في الاقتصاد غير المنظم. وقد قامت منظمة العمل الدولية بالعديد من عمليات التدخل خلال الفترة قيد الاستعراض، بما في ذلك إجراء تقييم لقطاع التعاونيات الفلسطيني وتقديم الدعم التقني لوضع قانون موحد بشأن التعاونيات في صيغة نهائية. ويجري في الوقت الراهن وضع استراتيجية وطنية للتعاونيات، من شأنها أن تتصدى للعناصر الرئيسية في القانون، بما في ذلك تحديد تدابير السياسة العامة التي تكفل مشاركة المرأة في تعاونيات ريفية معينة.

١١. ونظراً لما تواجهه الشركات والعمال الفلسطينيون من قيود مفروضة على الاقتصاد وحركة التنقل ولمعدلات التسجيل المرتفعة نسبياً في المؤسسات التعليمية والتدريبية، تتخذ الحكومة تدابير لحفز الشركات الصغيرة وبالغة الصغر. وتقدم المنظمة، في ظل سلطة رئيس الوزراء، المساعدة التقنية للسلطة الفلسطينية لوضع سياسة وطنية متكاملة ومتسقة لتشجيع تنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وتتبع العملية نهجاً متعدد القطاعات يتضمن المشاركة الفعالة للمؤسسات الحكومية الرئيسية والأطراف الفاعلة على الصعيد الوطني، ومن المزمع إتمامها في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٩. واستكمالاً لعملية التدخل هذه، تقدم منظمة العمل الدولية المساعدة لوزارتي العمل والتعليم العالي للنهوض بروح تنظيم المشاريع بين الشباب والشبان. وتعمم في الوقت الراهن مجموعة "التعريف بالأعمال" في المدارس المهنية والثانوية في الضفة الغربية وغزة. واستكملت هذه المبادرة بتدريب المدربين على برنامج "الارتقاء بالمرأة في المنشآت"، استناداً إلى عمليات تدخل مماثلة أجريت في بلدان أخرى في المنطقة.

١٢. ومن أجل تقديم المزيد من الدعم لتطوير قطاع خاص مستدام وشامل في الأراضي الفلسطينية المحتلة، تشارك منظمة العمل الدولية الوكالة السويدية للتنمية الدولية في تطوير قدرات اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية، ليصبح مدافعاً أقوى عن منظمات أصحاب العمل وممثلاً فعالاً للقطاع الخاص في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وترمي المرحلة الأولى إلى وضع استراتيجية يمكن تنفيذها مع قطاع الأعمال الفلسطيني، لتطوير قدرات الاتحاد والغرف الأعضاء فيه ونموها.

عمليات تدخل منظمة العمل الدولية في غزة

١٣. قامت الأمم المتحدة، بمشاركة منظمة العمل الدولية، بوضع خطة فلسطينية للانتعاش المبكر وإعادة الإعمار في غزة، استناداً إلى تقييم الاحتياجات الملحة للانتعاش المبكر. وكان هناك تعهد بتقديم مبلغ ٤,٤٨ مليارات دولار أمريكي لدعم غزة في المؤتمر الدولي لدعم الاقتصاد الفلسطيني لإعادة إعمار غزة، المنعقد في آذار/ مارس ٢٠٠٩. ويجري إنشاء صندوق استثماري تابع للأمم المتحدة، لتمويل مشاريع التنمية وإعادة الإعمار والتأهيل.

١٤. وبتنسيق أولي صغير من احتياطي التعاون التقني في الميزانية العادية (٣٩٠ ٠٠٠ دولار أمريكي)، قامت منظمة العمل الدولية بسلسلة من مهام تقييم الاحتياجات، وهي تنفذ حالياً تدخلات سريعة الأثر في غزة، بمشاركة وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، والمؤسسة الدولية للإسكان التعاوني. وإذ تراعي عمليات تدخل المنظمة الإغلاق المحكم والمستمر المفروض على غزة والحظر المفروض على استيراد مواد البناء وقطع الغيار وغيرها من السلع الصناعية، فإنها تركز على الارتقاء بمهارات العمال المحليين في قطاع البناء باستخدام تكنولوجيات بديلة. وتقوم المبادرة على بناء مساكن باستخدام قطع مضمومة من الطين من دون استخدام الأسمنت أو غيره من المواد المعروفة. وذلك الأمر من شأنه أن يتصدى للحاجة الماسة للمنازل في غزة، وأن يشجع استحداث فرص عمل تعتمد على المهارات كلياً أو جزئياً واستخدام مواد مصنوعة محلياً، مع التركيز بشكل خاص على البناء الذي يحترم البيئة. وتقوم منظمة العمل الدولية، فضلاً عن ذلك، بالتنسيق مع اتحاد المقاولين في غزة ونقابات العمال المحلية، بوضع قاعدة بيانات تضم شركات البناء المؤهلة وأصحاب الحرف المهرة والعمال، ليكونوا مقدمين محتملين للخدمات للأطراف الفاعلة الأساسية في قطاع البناء.

١٥. وتقدم منظمة العمل الدولية الدعم كذلك "لمنتدى شارك الشبابي" المنظم في غزة، عن طريق تعزيز جمع المعارف والمعلومات وتبادلها فيما بين أصحاب المصالح على الصعيد الوطني والدولي بشأن توفير الإمكانات الاقتصادية للشباب. وتتعرض نتائج تلك التدخلات قصيرة الأمد في وضع مشاريع للتعاون التقني يزمع تنفيذها ما أن يرفع الحظر عن غزة ويصبح الصندوق الاستئماني التابع للأمم المتحدة عاملاً.

الحوار الاجتماعي

١٦. دعماً للمبادرات السياسية المنفذة في إطار برنامج التشغيل الفلسطيني، تقوم منظمة العمل الدولية بمساعدة الهيئات المكونة بهدف تشجيع الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي على المستوى الوطني. وقد نظمت مناقشة مائدة مستديرة كحدث جانبي للمنتدى العربي للتشغيل (بيروت، لبنان، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩) لإنعاش اللجنة الثلاثية الوطنية والاستفادة من أفضل الممارسات الإقليمية والدولية. وسوف تضمن اللجنة الإدارية السديدة لسوق العمل بفعالية وشفافية من خلال الحوار الاجتماعي. وتسليماً بأنّ التزام منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل القوية وذات الصفة التمثيلية يرتدي أهمية قصوى لدعم هذه المبادرة، فإنّ منظمة العمل الدولية تنفذ برنامجاً لبناء القدرات لصالح الشركاء الاجتماعيين. كما تدعم المنظمة إنشاء وتفعيل مركز للمشورة القانونية داخل الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، يقدم المشورة والخدمات القانونية للعمال الفلسطينيين المستخدمين في إسرائيل. وتدعم هذه المبادرة التنسيق المعزز في هذا المجال بين الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين والهستدروت.

توسيع استجابة العمل اللائق

١٧. تماشياً مع الاستنتاجات والتوصيات الواردة في تقرير المدير العام عن وضع عمال الأراضي العربية المحتلة^١، ومع مبادئ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة لعام ٢٠٠٨، فإنّ منظمة العمل الدولية توسّع طبيعة عمليات تدخلها لتشمل أكثر من التوظيف الطارئ واستحداث الوظائف. وتجري حالياً عملية توثيق لوضع السكان الفلسطينيين من حيث الضمان الاجتماعي. وهي تغطي الضفة الغربية وغزة (بما في ذلك السكان اللاجئون في الأراضي الفلسطينية المحتلة) وتشمل حقوق الضمان الاجتماعي للعمال الفلسطينيين العاملين حالياً أو الذين عملوا في السابق في إسرائيل. وسوف توفر نتائج التقييم توصيات سياسية إلى الحكومة، يقوم على أساسها وضع برنامج للمساعدة التقنية يستهدف المجالات ذات الأولوية (مثل الاستدامة المالية والحقوق القانونية والإنصاف والتغطية). كما تدعم منظمة العمل الدولية الجهود الوطنية المبذولة للنهوض بالسلامة والصحة المهنيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة من خلال إبداء المشورة التقنية إلى النظراء الحكوميين وتقديم فرص التدريب على إدارة السلامة والصحة المهنيين في قطاع البناء.

الخطوات المقبلة

١٨. إنّ الإنجازات الرئيسية والتقدم المحرز للتصدي للوضع الإنساني والاقتصادي والاجتماعي العسير الذي يواجهه العمال الفلسطينيون، سيشكل أساس استراتيجية وطنية للعمل اللائق في الأراضي الفلسطينية المحتلة، يزمع وضعها في عام ٢٠١٠.

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، ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

وثيقة مقدمة للنقاش والاسترشاد.

^١ مكتب العمل الدولي: وضع عمال الأراضي العربية المحتلة، تقرير المدير العام، ملحق، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، حزيران/يونيه ٢٠٠٩.