جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا

تقييم دور برامج منظمة العمل الدولية في تنمية قطاع العمل في فلسطين

علي بدوي عطا عبد الهادي قديمات

رسالة ماجستير

القدس– فلسطين

1436 هـ / 2015 م

تقييم دور برامج منظمة العمل الدولية
في تنمية قطاع العمل في فلسطين

إعداد:

علي بدوي عطا عبد الهادي قديمات

بكالوريوس لغة انجليزية –جامعة الخليل– فلسطين

المشرف: د. صلاح الزرو التميمي

قُدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في التنمية المستدامة – مسار بناء مؤسسات وتنمية موارد بشرية من معهد التنمية المستدامة – جامعة القدس

1436 هـ / 2015 م

جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
معهد التنمية المستدامة

إجازة الرسالة

تقييم برامج منظمة العمل الدولية
في تنمية قطاع العمل في فلسطين

اسم الطالب: علي بدوي عطا عبد الهادي
الرقم الجامعي: 20411371

المشرف: د. صلاح الزرو التميمي

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ: 2015/5/2م، من أعضاء لجنة المناقشة المدرجة أسماؤهم وتواقيعهم:

1. رئيس لجنة المناقشة: د. صلاح الزرو التميمي التوقيع: .....
2. ممتحناً داخليًا: د. انور ابو عيشة التوقيع: .....
3. ممتحناً خارجيًا: د. عبد الفتاح ابو الشكر التوقيع: .....

القدس– فلسطين
1436 هـ / 2015م

الإهداء

إلى الأحرار في هذا الوطن ..

إلى الباحثين عن الحقيقة ..

إلى روح والدي ..

إلى أمي العزيزة ..

إلى زوجتي الغالية ..

إلى أبنائي قرة عيني ..

إلى الباحثين دائما عن الأفضل ..

أهدي ثمرة جهدي وعملي هذا.

علي بدوي عطا عبد الهادي

إقرار

أقر أنا معدّ الرسالة بأنها قدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تمّ الإشارة له حيثما ورد، وأن هذه الدراسة، أو أي جزء منها، لم يقدّم لنيل درجة عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

التوقيع: .....

علي بدوي عطا عبد الهادي

التاريخ : 2/ 5 /2015 م

شكر وعرفان

الحمد لله القائل: (اقرأ وربك الأكرم، الذي علم بالقلم، علم الإنسان ما لم يعلم) (سورة العلق، آية 3-5)، والقائل: (الرحْمن، علَّم القرءان، خَلَقَ الإنسان، علَّمه البيان) (سورة الرحمن، آية 1-4).

الحمدُ لله الذي علّمني وأعانني ووفَّقني، والصلاة والسلام على أشرف المُرسلين الذي حضَّنا على العلم والبحث، حيث قال صلى الله عليه وسلم: (أُطلبوا العلم من المهد إلى اللحد).

بعظيم الامتنان والشكر وبكل معاني المحبة والتقدير الى كل من ساهم وساعد في انجاز هذا العمل وأخص منهم:
سعادة د. صلاح الزرو التميمي "رئيس جامعة الخليل" المشرف على هذه الرسالة على ما قدمه لي من توجيه ونصح وإرشاد.

جامعة القدس بطواقمها الإدارية والأكاديمية وبخاصة المعهد العالي للتنمية المستديمة، والى د. عزمي الأطرش مدير المعهد والطاقم الذي يعمل معه الذين لم يألو جهداً لمساعدتي.

السادة الأكاديميين والتخصصين الأفاضل الذين تفضلوا بتحكيم أداة الدراسة، والى السادة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة.

الأصدقاء والزملاء في وزارة العمل من مدراء عامين ومدراء المديريات وطواقمها الإدارية، والصديق مأمون راشد الذي حفّزني على إتمام هذه الرسالة وإلى الصديق نبيل صبيح الذي ساعدني في تنسيق هذه الرسالة.

علي بدوي عطا عبد الهادي

التعريفات

الجمعية التعاونية : هي جمعية مستقلة مؤلفة من أشخاص اتحدوا معاً طواعية لتحقيق حاجاتهم وتطلعاتهم الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية المشتركة عن طريق منشأة مملوكة جماعيا ويُشْرف عليها ديمقراطيا.
المصدر : توصية تعزيز التعاونيات (رقم 193).

العمل اللائق : هو العمل المنتج الذي يُؤدى في ظروف تسودها الحرية والإنصاف والأمن وكرامة الإنسان، والذي يحصل عليه النساء والرجال على قدم المساواة ويشكل العمل اللائق محور التقاء الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية معاً: تعزيز الحقوق في العمل، الاستخدام، الحماية الاجتماعية، والحوار الاجتماعي. المصدر : مكتب العمل الدولي (1999).

التمييز : أي تفريق أو استبعاد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني أو الأصل الاجتماعي. ويكون من شأنه إبطال أو إضعاف تطبيق تكافوء الفرص او المعاملة أو الاستخدام أو المهنة. اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)،1958 .

صاحب العمل : الشخص الذي يشغل وظيفة المستخدم لحسابه الخاص، ويعمل فيها لمصلحته الاقتصادية الخاصة أو مع شريك واحد أو عدد قليل من الشركاء ويقوم فيها بصفته هذه، وعلى أساس مستمر (بما في ذلك الفترة المرجعية) بتشغيل شخص او أكثر ليعملوا لديه كمستخدمين. مكتب العمل الدولي (1993 أ) .

المنشأة : هي وحدة معنيـــة بإنتاج السلع أو الخدمات المعروضـــة للبيع أو للمقايضـــة. وقد تكون المنشآت إما شركات (بما فـــي ذلـــك شبه الشركات)، أو مؤسسات لا تستهدف الربح، أو منشآت غير مساهمة تملكها مؤسسات أو منشآت غير مساهمة خاصة. مكتب العمل الدولي (2002 أ).

المساواة بين الجنسين : تقضي المساواة بين الجنسين بالمفهوم القائل إن جميع البشر ، سواء كانوا نســاءً أو رجــالاً، يتمتعــون بحــريــة تطــوير قــدراتهــم الشخصيــة واتخــاذ الــقــرارات بعيــداً عــن الــقيــود التــي تفرضهــا الــقــوالب النمطيـــة والأدوار والأحكام المسبقـــة المتصلبـــة بشـــأن نوع الجنس.
المصدر : مكتب العمل الدولي (2007 ب) .

القوى العاملة : تضم جميــع الأشخاص الــذين يكــونون إما ملتحقيــن بعمل أو عــاطليــن مــن العمل. المصدر : مكتب العمل الدولي (1982).

سوق العمل : هو الإطار الذي تتشكل فيه القوى العاملة، أو يقال، هو المحيط الذي تسبح فيه القوى العاملة. وهذه القوى تتأثر باتجاهات سوق العمل، أو حيث يجــري تبــادل العمل مقابل أجر أو يقايض عيناً، فيما تشكل القــوى العاملــة الزاد الحيوي الذي يمد السوق بالعاملين.
المصدر : مكتب العمل الدولي (2007 أ).

الحوار الاجتماعي : يشمــل الحــوار الاجتماعــي جميــع أشكــال المفاوضة أو الاستشــارة أو تبــادل المعلومـــــــات، بين ممثليـــن عـــن الحكومات وأصحاب العمل والعمـــال فيما بينهم، وذلـــــــك بشــأن مسائــل ذات اهتمــام مشتـــــــرك تتعــلق بالسيــاســـــــــات الاقتصــاديـــة الاجتماعية.
المصدر : مكتب العمل الدولي (2008 ج).

الحماية الاجتماعية : تشمل الحماية الاجتماعية نظم الضمان الاجتماعي الحكومية بالإضافة إلى النظم الخاصة أو غير الرسمية التي من شأنها تحقيق الأهداف ذاتها، مثل جمعيات التأمين التعاضدية وأنظمة التقاعد المهني وتشمل الحماية الاجتماعية جميع النظم غير الرسمية المنظمة منها وغير المنظمة، على أساس أنه في حال النظم القائمة على الاشتراك، لا تخضع الاشتراكات كلياً لقوى السوق وقد تتضمن هذه النظم على سبيل المثال تضامناً جماعياً، أو دعماً لأصحاب العمل، أو ربّما دعمّاً حكومياً.
المصدر : مكتب العمل الدولي (1999 ب).

قطاع العمل : حددت وزارة العمل الفلسطينية قطاع العمل بحيث يشمل: التشغيل والتدريب المهني والتفتيش وحماية العمل بما فيها السلامة والصحة المهنية والتعاون وتنمية الجمعيات التعاونية والعلاقات الصناعية أو علاقات العمل بين المشغل والمشتغل، والحوار الثلاثي الذي يضم الحكومة ومنظمات أصحاب العمل و النقابات والعمال (وزارة العمل 2011).

منظمة العمل الدولية : من المؤسسات الأكثر أهمية المنبثقة عن هيئة الأمم المتحدة من حيث الأهداف التي وضعتها في دستورها، أنشئت هذه المنظمة عام 1919 في جنيف، واستندت في دستورها على ركيزة أساسية وهي أن السلام العادل والدائم لا يمكن أن يتحقق إلا إذا ارتكز على العدالة الاجتماعية، ومن مبادئها ألأساسية الحقوق في العمل، الحماية الاجتماعية، العمالة (التشغيل)، الحوار الاجتماعي، ومن أهم برامج منظمة العمل الدولية الاهتمام بالشباب والمرأة المستويات الأربعة أنفة الذكر، وتشكل منظمة العمل الدولية إطارا مؤسسياً دولياً يضم في عضويته

ما يقارب (183) دولة تلتزم غالبيتها بالاتفاقيات التي أصدرتها هذه المنظمة منذ تأسيسها حتى الآن.
(المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية–بيروت 2012).

منظمة العمل العربية : هي احدى منظمات جامعة الدول العربية وتضم في عضويتها جميع الدول العربية، وتنفرد دون سائر المنظمات العربيـــــــــــــــة المتخصصة، بتطبيــق التمثيل الثلاثي (الحكومة، أصحاب العمل، العمال)، وقد تأسست سنة 1965.
المصدر : منظمة العمل العربية (2008).

Abbreviations

ILO	International Labor Organization
MoL	Ministry of Labor
oPt	Occupied Palestinian Territory
PEP	Palestinian Employment Program
ROAS	Regional Office for the Arab State
SPSS	Statistical Program for Social Sciences

الملخص

أجريت هذه الدراسة في الفترة ما بين تموز 2012 – أيلول 2014، وهدفت إلى تقييم دور برامج منظمة العمل الدولية في فلسطين، وذلك من خلال التعرف على آراء المبحوثين في المجالات الاستراتيجية لبرامج منظمة العمل الدولية في المحاور الآتية: استحداث فرص العمل، توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، تعزيز الحوار الاجتماعي، ضمان احترام الحقوق في العمل، إضافة إلى تحديد مدى تأثير الخصائص الديموغرافية على إجابات المبحوثين.

تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي لهذا الغرض، حيث تم تطوير استبانة استهدفت أطراف المكون الثلاثي لقطاع العمل في فلسطين (القطاع العام،أصحاب العمل، ممثلي النقابات العمالية)، حيث تم اختيار وتحليل عينة طبقية عشوائية، مكونة من 198 مبحوثاً.

أظهرت النتائج أن آراء المبحوثين واتجاهاتهم نحو تقييم المجالات الاستراتيجية لبرامج منظمة العمل الدولية في تنمية قطاع العمل في فلسطين (استحداث فرص العمل، توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، تعزيز الحوار الاجتماعي، ضمان احترام الحقوق في العمل) كانت ايجابية بدرجة مرتفعة.

أكدت الدراسة على أهمية توسيع نشاطات مكتب منظمة العمل الدولية في القدس، واعتمادها مشاريع عمل تعزّز الشراكة والتعاون بين أطراف المكوّن الثلاثي لقطاع العمل في فلسطين، ومن ذلك: تشجيع وصول رائدات الأعمال بصورة أفضل إلى الموارد ، وتسهيل انتقال الشباب من المدرسة إلى سوق العمل. وزيادة القدرات المؤسسية لمقدمي الخدمات المحليين بغية تقديم خدمات تطوير الأعمال إلى السكان،. والمساهمة في وضع إطار تشريعي جديد لتنظيم سوق العمل، وتحسين القدرات الإدارية لإتّحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية، وتوفير التوجيه والإرشاد لردم الهوّة بين العرض والطلب على المهارات في سوق العمل. والمساهمة الفاعلة في عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

Evaluation of the Role of ILO Programs in the Development of the Labor Sector in Palestine

Prepare by: Ali Badawi Abdelhadi

Supervisor: Dr. Salah Alzaroo Altamimi

Abstract

This study was conducted between July 2012 and September 2014, and aimed to assess the International Labor Organization's (ILO) programs in Palestine. This evaluation was accomplished through identifying and assessing the views of the respondents in the strategic areas of the ILO intervention, which focus on the following themes: Job creation, expansion of social protection, the promotion of social dialogue, and ensuring respect for rights at work. In addition, the study tried to determine the extent of the impact of the demographic characteristics of the respondents' on their answers.

The descriptive analytical approach was used and a questionnaire was designed to target a stratified sample from the tripartite parties in Palestine (the public sector, Employers, Trade Unions). 198 questionnaires were collected and analyzed.

The results showed that the views of the respondents and their attitudes towards the role of ILO programs in the development of the labor sector in Palestine (job creation, expansion of social protection, the promotion of social dialogue, ensuring respect for rights at work) were highly positive.

Among the most important recommendations made by the study were the necessity to expand the activities of the ILO office in Jerusalem, and approve projects that promote the work of the partnership and cooperation between the tripartite parties in order to develop the labor sector in Palestine. These included: encouraging women entrepreneurs access to better resources and markets, facilitating young people's transition from school to the labor market, increasing the institutional capacity of local service providers in order to provide business development services to the population, contributing to the development of a new legislative framework, improving the administrative capacity of the Palestinian Federation of Commercial, Industrial and Agricultural Chambers, providing direction and guidance to bridge the gap between supply and demand for skills in the labor market, and actively contributing to the social and economic dev

الفصل الأول

خلفيّة الدراسة

1.1. مقدّمة

تعدّ منظمة العمل الدولية (ILO)–International Labor Organization، من المؤسسات الأكثر أهمية المنبثقة عن هيئة الأمم المتحدة من حيث الأهداف التي وضعتها في دستورها، أنشئت هذه المنظمة عام 1919، إثر الحرب العالمية ألأولى حيث تأثرت بعدد من التغيرات والاضطرابات، واستندت في دستورها على ركيزة أســـــاسية وهي أن السلام العادل والدائم لا يمكن أن يتحقق إلا إذا ارتكز على العدالة الاجتماعية، ومن مبادئها الأساسية: الحقوق فـــي العمل، الحماية الاجتماعية، العمالة (التشغيل)، الحوار الاجتماعي، ومن أهم برامج منظمة العمل الدولية الاهتمام بالشباب والمرأة وعمالة الأطفال وحقوق المعاقين ضمن العمل على جميع المستويات الأربعة أنفة الذكر، وتشكل منظمة العمل الدوليـــة إطارا مؤسسياً دولياً يضم في عضويته ما يقارب (185) دولة تلتزم غالبيتها بالاتفاقيات التي أصدرتها هذه المنظمة منذ تأسيسها حتى الآن .(مكتب العمل الدولي،2014).

وقد انضمت منظمة التحرير الفلسطينية إلى منظمة العمل الدولية في 1974/11/22 بصفة عضو مراقب، حيث أنها لم تستوف شروط العضوية بسبب عدم اكتمال الاستقلال التام، لكن هذا لم يمنع من أن تنفذ منظمة العمل الدولية سلسلة من البرامج في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية منذ إنشائها عام 1994، ومنها برامج تدعم قطاع العمل بالتعاون مع وزارة العمل، والتي هدفت

إلى تشجيع خلق فرص عمل، وتحسين بيئة العمل الفلسطينية، وتعزيز قدرات وزارة العمل والمؤسسات الفلسطينية الأخرى التي تخدم قطاع العمل.

تنفذ منظمة العمل الدولية برامجها في فلسطين من خلال مكتبها التمثيلي في القدس التابع للمكتب الإقليمي في بيروت المسئول عن متابعة دول المشرق العربي. ويقدر حجـــم التمويل الذي قدمته منظمة العمل الدولية للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة ما بين (1998– 2012) بحوالي 50 مليون دولار. (حسب الوثائق والاتفاقيات الموقعة مع السلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة العمل الدولية/موثق).

ورغم هذا الاستثمار الضخم، إلا أن أداء المنظمة في فلسطين لم يتعرض لعملية مراجعة خارجية من قبل الباحثين والأكاديميين، وبقيت عمليات المراجعة لأنشطة المنظمة في فلسطين مقتصرة على المراجعات الداخلية التي تقوم بها المنظمة لذاتها.

2.1. مبررات الدراسة:

- غياب الدراسات التي تلقي الضوء على دور برامج منظمة العمل الدولية في فلسطين، واستكشاف تأثيرات برامجها على تنمية قطاع العمل.
- حداثة نشوء مؤسسات الدولة الفلسطينية (القطاع العام)، وعمرها الزمني القصير نسبياً، بخلاف الشركاء الاجتماعيين الآخرين متمثلاً بالقطاع الخاص، وممثلي النقابات العمالية والتي كانت أسبق في التأسيس، والإطلاع على حسن سير هذه العلاقة بما يكفل المساهمة في تنمية هذا القطاع من خلال هذه البرامج، وبرامج الشركاء الاجتماعيين المذكورين آنفاً.

3.1. مشكلة الدراسة:

- تحاول هذه الدراسة تقييم برامج منظمة العمل الدولية المطبقة في فلسطين منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، واستكشاف وجهة نظر الفلسطينيين حول مدى مساهمة منظمة العمل الدولية في تنمية قطاع العمل بمكوناته المختلفة.