

# توجهات سياسية لمشاركة فاعلة للنساء الفلسطينيات في إدارة المجالس المحلية

نيسان 2014



وزارة الحكم المحلي

## مقدمة

تعيش الهيئات المحلية في فلسطين حالةً من التناقض، ففي اتجاه عملها الرئيسي كُيُنَى مجتمعية معاصرة تساهم في خلق التغيير المجتمعي، وتتعاطى مع المتطلبات المختلفة للمجتمع المحلي، وفي المقابل تُقاد هذه الهيئات المحلية مجتمعياً بفعلٍ ذكوريٍّ له ارتباطاته العشائرية والعائلية، التي تعزز من سلطة القرار لدى الرجال في قيادة عمل تلك الهيئات وبنائها. وخلق هذا الواقع تحدياتٍ تَهَيَّكَلَتْ على شكل سياسات وممارسات مقصية «بدرجات مختلفة» للنساء، ساهمت في الحد من دمجهن في إدارة دفة الحكم المحلي على المستوى المحلي. وجاءت الكوتا كإطار قانوني لتساهم في جسر الفجوة القائمة في الهيئات المحلية، وفي المقابل لم تقتزن تلك السياسة بتهيئة الظروف المناسبة لتعزيز المشاركة النسائية بشكل عادل.

وفي الحالات التي نجحت فيها بعض النساء في المشاركة الفعالة، كان عليهن أن يدفعن ثمن ذلك، سواء من خلال تحمل المضايقات الاجتماعية أو من خلال تحمل عبء إضافي على الأعباء الملقاة عليهن. وعليه، ما زال الواقع القائم قاصراً عن تغيير الأدوار النمطية بين النساء والرجال، بل بنى سياق عمل مجسداً الدور النمطي للنساء من خلال إحالة الأدوار التقليدية في عمل الهيئات المحلية للنساء.

تدل نتائج الانتخابات المحلية الأخيرة على عدم اكتراث المجتمعات المحلية بها، ونشأ عن غياب الاكتراث والاهتمام واقع جديد، فقد أُجريت الانتخابات المحلية في 123 هيئة محلية فقط من أصل 354 هيئة، وانخفضت نسب المشاركة الجماهيرية انتخابياً في تلك الهيئات المنتخبة تراوحت ما بين 44% - 65%. وفي باقي الهيئات استدعى غياب الاهتمام المجتمعي القوى الفاعلة سياسياً وعشائرياً استدخال تفكير جديد باستبعاد العملية الديمقراطية باتجاه تشكيل كتل توافقية، بنت تمثيلاً واضحاً لطيف العشائري.

وفي ظل تراجع ديمقراطية تشكيل الهيئات المحلية، بدا من الضروري التفكير بشكل جدي في بلورة سياسات وآليات تنفيذية تحد من عملية تهقير وتراجع الإنجازات التي تجسدت في التجربة الانتخابية الأولى؛ سياسات تُؤطر لرؤية عملية مراعية لعلاقات النوع الاجتماعي، وتناهض الأحكام المتجسدة بسياق عشائري وحزبي ضيق يقوض فرص شراكة النساء في هذه الأجسام الحيوية.

وعليه، سيحاول هذا الموجز السياساتي تشخيص الواقع القائم من خلال التجربة النسوية الحالية؛ من خلال رصد التحديات، باتجاه توصيات سياساتية تكون بمثابة ضامن لمشاركة فاعلة وحقيقية للنساء في الهيئات المحلية، لفهم الاختلافات وحالات اللامساواة واختلال التوازن في كل العمليات التي تتم في إدارة الهيئات المحلية.

## منهجية العمل

يعتمد هذا الموجز السياساتي منهجياً على ورش عمل نظمتها مؤسسة مفتاح بهدف رصد التحديات التي تواجه النساء في إدارة الهيئات المحلية، إلى جانب تعبئة 42 استمارة من مناطق مختلفة من الضفة الغربية، وحملت تلك الاستمارة والنقاش مؤشرات تناولت فترة الترشح انتقالاتاً إلى إدارة الهيئة المحلية. وقد شاركت في تلك الورش والاستمارات نساء من مناطق الضفة الغربية المختلفة ومن هيئات محلية صغيرة ومتوسطة وكبيرة، وذلك إضافة إلى تنظيم ورش عمل محورية حسب المناطق المختلفة بين الشمال والجنوب والوسط شاركت فيها 70 امرأة.

3

## أهم النتائج

### الترشح والأجندة الانتخابية

تداخلت عملية اتخاذ القرار بشأن المشاركة الانتخابية للنساء ما بين القرار الأسري والعشائري والسياسي والتمنيات الشخصية. وفرض هذا التداخل نفسه بقوة على العمليات اللاحقة لطبيعة قيادة الهيئة المحلية، خاصة من حيث القدرة على امتلاك سلطة القرار.

أما الأسباب الرئيسية التي دفعت النساء إلى الترشح للهيئات المحلية، فهي:

- أسباب ترتبط بالرغبة الشخصية لإثبات الذات، والمشاركة بهدف الوعي وتقوية الشخصية.
- حمل أجندة اجتماعية بهدف تغيير واقع النساء بشكل خاص، وتعزيز مشاركتهن في الهيئات المحلية وتغيير العادات والتقاليد في المجتمع والأحزاب، باتجاه مشاركة حقيقية للنساء في الهيئات المحلية.
- كما ذكرت بعض النساء أن هدف الترشح ارتبط بالخدمة المجتمعية، وتحقيق المصلحة العامة، واستجلاب مشاريع تخدم الفئات الهامشية، مثل الأطفال وذوي الإعاقة والنساء.

## متغيرات ديمغرافية واجتماعية حول النساء في إدارة الهيئات المحلية

تنوع واضح من حيث الفئات العمرية المختلفة ما بين جيل الشباب والجيل العمري المتوسط والجيل الأكبر عمراً (من 23 - 63 سنة) وغالبيتهم من الجيل الشاب، ومن حيث المستويات التعليمية، أيضاً، ثمة تنوع ما بين الثانوية العامة والدبلوم والبيكالوريوس وما دون الثانوية العامة. وفيما يتعلق بالحالة الزوجية، كانت غالبية النساء اللواتي شاركن في الورش والاستثمارات متزوجات، والأقل غير متزوجات.

## بيئة العمل في إدارة الهيئات المحلية

البيئة المادية والزمنية للاجتماعات: تحدثت 7 نساء من أصل 42 امرأة عن أن موقع المجلس الحالي غير ملائم بالنسبة لهن، بسبب بُعده عن التجمع السكاني، والصعوبات في الوصول من حيث الحاجة إلى مواصلات عامة، إضافة إلى أن موقعه غير مريح وليس آمناً. وفضلت 10 نساء تغيير وقت الاجتماع ليراعي انشغالاتهن. ورأت امرأتان أن الاجتماعات ما زالت تتم بألية تفصل بين النساء والرجال أثناء الاجتماعات، وهذا يعني بالتأكيد عدم الأخذ بوجهة نظرهن بشكل حقيقي في الاجتماعات.

توزيع المناصب: تمت عملية توزيع المناصب بالتراضي حسب 21 امرأة، وانتخابياً حسب 21 امرأة، أيضاً.

بيئة الاجتماعات: أشارت 9 نساء إلى أنه لا يتم الاستماع لوجه نظرهن، مقابل 11 امرأة تحدثن عن سماعهن ألفاظاً مزعجة أثناء الاجتماع من الزملاء الذكور. كما ذكرت 21 امرأة أن هناك تصرفات تزعجهن من زملائهن الذكور أثناء الاجتماعات أو أثناء وجودهن في الهيئات المحلية.

5

عملية اتخاذ القرار: وفيما يتعلق بعملية اتخاذ القرار داخل الهيئة المحلية، ذكرت 3 نساء أن كل قرارات الهيئة المحلية تتم بمعزل عنهن. كما أشارت 18 امرأة إلى أن هناك اجتماعات مع مؤسسات خارجية ومع المجتمع المحلي لا يتم تبليغهن أو معرفتهن بها إلا بعد انعقادها.

المساواة والعدالة في الحقوق: ترى 6 نساء أن هناك غياباً للمساواة في اتخاذ القرارات داخل الهيئة المحلية بين الرجال والنساء، إذ تُتخذ القرارات بين الرجال بمعزل عنهن. كما ترى 12 من النساء عدم وجود مساواة في اللقاءات والتواصل المجتمعي، حيث يعد هذه اللقاءات فقط رئيس الهيئة المحلية وزملاؤه الرجال. وأفادت 24 امرأة بغياب المساواة من حيث إدماج النساء في الشأن المجتمعي وحل الإشكالات والخلافات المجتمعية؛ باعتبار ذلك شأنًا ذكوريًا يشارك فيه الرجال ورئيس الهيئة المحلية.

## التحديات التي واجهت النساء في مجموعات العمل

أشارت النساء إلى العديد من التحديات التي تواجههن في إدارة العمل في الهيئات المحلية، يمكن تلخيصها كالتالي:

- **تحديات في منطلقات العمل داخل الهيئات المحلية:** ترى النساء أن هناك نظرة نمطية ترتبط بالأدوار، إذ ترى السلطة المهيمنة في الهيئة المحلية أن أدوار النساء ثانوية ولا تتم على أساس الشراكة في إدارة الهيئة المحلية. وعزز هذا السياق القائم رؤية المجتمعات المحلية السلبية عن مدى جدوى وجود النساء في إدارة الهيئات المحلية، ومدى قدرتهن على خلق بيئة خدمية وتطويرية تخدم الفئات المختلفة، وبشكل خاص النساء. وعليه، يتم تنميط النساء بلجان تقليدية ترتبط بالمرأة والطفل والفئات الهامشية التي بحاجة «إلى رعاية»؛ على اعتبار أن هذا حيز تتمتع النساء فيه بخبرة.
- **تحديات في عملية إدارة الهيئات المحلية:** تعيش النساء في بيئة غير دامجة ومتحسسة لوجودهن في إدارة الهيئة المحلية، سواء ما يتعلق بغياب المعلومات الخاصة بتفاصيل عمل الهيئات المحلية، أو تلك المرتبطة في استحواذ رؤساء الهيئات المحلية الذكور على عملية اتخاذ القرار، إلى جانب التجاوزات المرتبطة من بعض الأعضاء الذكور مثل: «الكولسة»، وإقصاء النساء عن الحوارات المختلفة. ومن الأمثلة ذات البُعد الذكوري، أيضاً، تلك التي ترتبط بحجب مشاركة النساء بمشاريع البنية التحتية والتخطيط الهندسي على اعتبار ذلك شأن ذكوري.
- **تحديات ترتبط بعملية الاجتماعات الدورية للهيئة العامة:** ما زالت البيئة التي تدار بها عملية الاجتماعات والحوارات الدورية بيئة مُقصية للبعض من النساء، فقد ذكرت بعض النساء أنه لا يتم التعاطي باحترام مع النساء، فيتم اقتراف تجاوزات بحق النساء؛ من صراخٍ وتأخُّرٍ في حضور الاجتماعات وعدم تنفيذ القرارات واستفزاز واستهزاء، تصل أحياناً إلى عنف مبطن ومعلن على النساء، إلى جانب غياب الأجندة الواضحة للاجتماعات، وطرح مواضيع حسب رؤية رئيس الهيئة المحلية الخاصة.
- **تحديات مرتبطة بالتواصل المجتمعي والمؤسسي:** ما زالت إدارة العلاقة مع المجتمعات المحلية والمؤسسات ذات العلاقة تتم في بعض الهيئات المحلية من خلال الرجال، حيث ترى النساء أنه يتم تخييب رؤاهن في سياق تلك العلاقة. كما تُعقَد الاجتماعات مع المؤسسات المختلفة معزول عن النساء، حيث يتم الاستئثار من رئيس الهيئة بحركة التواصل تلك. وما يزيد من الصعوبات لدى النساء عدم إيفاء الهيئة المحلية بمستحققات خاصة بحركة النساء وتواصلهن مع المجتمعات المحلية والمؤسسات.

## توصيات سياساتية

تؤكد النتائج سالفه الذكر ضرورة تطبيق إطار سياساتي داعم ينطلق من منظور قادر على ردم فجوات النوع الاجتماعي القائمة في عمل الهيئات المحلية، تستند إلى الأسس السياساتية التالية:

**الأساس الأول:** التأطير لسياسات عمل لتضمين قضايا النوع الاجتماعي لدى مجالس الهيئات المحلية وأعضائها وعضواتها، باتجاه خلق مناخ مؤاتٍ يوحد أطر تحكم عمل الهيئات المحلية سياساتياً. ويتم تطوير هذه السياسات بمشاركة كافة الأطياف والأطراف وبآليات تضمن مشاركة فاعلة للنساء من خلال الالتزام بالقضايا السياساتية التالية:

- **مراجعة مدى تطبيق مُدونة السلوك وتطويرها:** لا بد من مراجعة نقدية معمقة لمضمون مدونة السلوك باتجاه تطويرها من حيث مدى إلزامها لرأس سلطة القرار في الهيئات المحلية، ومدى الاحترام والاستجابة لقضايا النوع الاجتماعي. وتشمل هذه المراجعة، أيضاً، مدى الالتزام بالتطبيق، وتطوير آليات ملزمة لمبادئ وأخلاقيات إدارة الهيئات المحلية في سياقٍ ديمقراطيٍّ يضمن المساواة والعدالة في إدارة عمل الهيئات المحلية- من دون الإجحاف بحقوق النساء أو التمييز والإقصاء على أساس النوع الاجتماعي، ومنها ربطها بـ «تصنيف الأداء»- باعتبار ذلك من ركائز الحكم الرشيد.
- **بناء القدرات والتوعية:** ينص النص الصريح والملزم في سياسات الحكم المحلي على ضرورة التزام الهيئات المحلية بالمساواة والعدالة ضمن منظور النوع الاجتماعي في سياساتها وبرامجها، من خلال عمليات التوعية وبناء القدرات على التحليل والتخطيط على أساس النوع الاجتماعي، بما يشمل الرجال والنساء.
- **دليل موحد لإدارة الهيئات المحلية:** تطوير منظور عمل موحد لإدارة الهيئات المحلية ينطلق من إعادة الاعتبار للقوانين والتشريعات، وتوقيع ميثاق شرف يضمن استبعاد النهج العشائري الذكوري، باتجاه تعزيز المساواة والعدالة بين الجميع، مستبعداً التمييز على أساس النوع والحزب والعشيرة الحاكمة، وهذا الدليل بحاجة إلى اعتمادٍ متغيرٍ للنوع الاجتماعي لقياس الفجوات القائمة والعمل على ردمها، ويضمن أساساً واضحة لعمليات إدارة الهيئات المحلية، بما تضمن مشاركة حقيقية لكافة الأطراف دون تمييز على أساس النوع.

الأساس الثاني: تطوير ومراجعة متكاملة لمنظومة الإجراءات والأدوات والأنظمة القائمة لآليات إدارة الهيئات المحلية من منظور النوع الاجتماعي، ضمن مؤشرات يمكن من خلالها دراسة أسس التقدم، والتطبيقات المرتبطة بإدماج النوع الاجتماعي في سياسات الهيئات المحلية. وهذا يُوَظِر رؤية مستقبلية تضمن توافر الاشتراطات المرجعية والخاصة بالرأسمال البشري في إدارة الهيئات المحلية، وهنا لا بد من:

- مراجعة كافة الأدلة والنماذج المرتبطة بفكر إدارة الهيئات المحلية؛ لتكون أكثر مواءمةً ومتعاطيةً مع النوع الاجتماعي، وتكون متحسنة ومستجيبة للنوع الاجتماعي في سياق الأدوار والمسؤوليات المختلفة.
- أهمية تعميق مبدأ الشفافية والمساءلة العلنية في إدارة الهيئات المحلية من خلال لقاءات منتظمة ليكون متاحاً للجمهور المحلي استكشاف الفجوات المختلفة في الإدارة والمحاكاة على أساس الممارسة، سواء للرجال أو النساء، لاستبعاد الأفكار المسبقة والنمطية المتواردة محلياً باتجاه عجز النساء عن القيام بأدوار حقيقية وفاعلة في تطوير عمل الهيئات المحلية.
- تطوير مرصد مجتمعي يبدأ برصد التجاوزات التي تحصل في بيئة إدارة الهيئات المحلية تجاه النساء، لتطوير أنظمة ضامنة تكبح التجاوزات وتعزز من مبدئي المساءلة والمحاسبة، لضمان بيئة متحسنة ومستجيبة لدمج النساء في إدارة الهيئات المحلية.
- تعزيز منظور العمل المجتمعي القائم على أساس علاقات النوع الاجتماعي، حيث يكون بمقدوره فتح فرص أمام النساء لعقد لقاءات مجتمعية، واستنهاض واقع مجتمعاتهن كاستجلاب تمويل، وهذا يتأتى بالتأكيد بتدعيم مبادرة صندوق النساء في الهيئات المحلية من خلال بناء علاقات شراكة أوسع مع المؤسسات والمجتمع المحلي.



الأساس الثالث: تطوير ثقافة مؤسسية لعمل الهيئات المحلية، تنطلق من منظور المساواة والعدالة في أدوار كل من النساء والرجال في قيادة دفة الحكم في الهيئة المحلية. وهذا يعني بالتأكيد:

- تعزيز ثقافة عمل تتيح الفرص نفسها من الوصول إلى سلطة القرار بالتساوي بين الرجال والنساء، حيث تتم هيكلة ثقافة معززة للعدالة والمساواة ضمن برامج عمل بين الأعضاء، وفي البرامج والسياسات والإجراءات التي تقود عمل الهيئة المحلية، وعليه، لا بد من مراجعة منظور تطوير القدرات والتوعية، الذي يتعاطى فقط مع النساء في الهيئات المحلية، باتجاه تضمين الرجال في برامج التوعية، وبناء القدرات المرتبط بقضايا النوع الاجتماعي، كخطوة تساهم في تغيير الثقافة القائمة لتعزيز مبدأ الشراكة والوعي بقضايا النوع الاجتماعي.
- **الوعي نحو التغيير:** إن الوعي على المستوى المجتمعي والفردي اشتراط رئيسي للتغيير، وعليه فإن نقاش الإشكالات المصاحبة للأجندات المؤسسية الفاعلة في قضايا الحكم المحلي، وفي العمل في قضايا النوع الاجتماعي ومع النساء العضوات في الهيئات المحلية، من زاوية نقدية باتجاه الوصول إلى تراكمية نحو التغيير، يحول دون وقوع عوائق تصاحب التنافس والتناقضات فيما بين المؤسسات، إذ من الممكن أن تؤدي هذه العوائق إلى معطيات عكسية، بدلاً من الإيجابية نحو التغيير.
- **التشبيك:** بناء آليات تواصل وتشبيك تتيح الفرص بتبادل الخبرات والحراك في الهيئات المحلية، وتفتح مجالات لتناقل الخبرات بين النساء والرجال، والنساء صاحبات الخبرات السابقة، لتعميق المعرفة بالواقع القائم والتحديات، ما سيراكم من الإنجازات، خاصة في التقدم في محور النوع الاجتماعي والعدالة والشراكة الفعلية.
- **خلق مساحات دامية ذات ارتباط وعلاقة بالهيئات المحلية مع المجتمع المحلي،** تهيئ للانتقال من تقليدية النظرة في وضعية النساء في الهيئات المحلية من الحيز الأسري الخاص إلى الحيز المجتمعي ضمن منظور علاقات النوع الاجتماعي، ويتطلب ذلك مواجهة الثقافة السائدة وعلاقات القوة التي تحكمها مجموعة من المعايير باتجاه انفتاح أكثر للحوار المجتمعي لتغيير واقع النساء في الهيئات المحلية.

that are associated with mainstreaming gender in the policies of local councils. Advancing this framework for a future vision ensures the provision of conditions, mainly human capital in managing local councils, which deepen the principle of transparency and public accountability in the management of local councils. This could be achieved by regular meetings open to the local public to allow for differentiating the various gaps in the management and to simulate actions and practices, both for men and women. Such an exercise is aimed at eliminating preconceptions and stereotypes that disable women from performing a real and effective role to develop the work of local councils. Necessarily, this approach needs to be accompanied by the development of a social monitor of the transgressions that occur in the management of local councils against women. The monitoring system will provide opportunities for women to hold community meetings in order to advance their communities and fulfil their needs in different ways, such as resource mobilization. Definitely, this can be achieved by supporting a women's fund initiative in local councils through building broader partnerships with institutions as well as with their local communities.

**Third:** Developing an institution-oriented culture for the management of local councils, which is based on the notions of equality and justice for leadership roles of men and women at the helm of the local councils. A working culture will allow equal opportunities to access decision-making positions among men and women. Accordingly, there must be a reconsideration of the perspective that promotes the development of capacities and awareness among women in local councils whereby ensuring the inclusion of men. This would be a step towards changing the existing culture and promoting the principle of partnership and awareness of gender issues. It is also necessary to develop mechanisms for communication and networking to provide opportunities to exchange experiences and mobility in local councils, particularly between men and women (women with prior experiences in particular). This will deepen the knowledge and understanding of the existing reality and the challenges that face women, in addition to the progress that will be made, especially in terms of advancement in the realm of gender, justice and effective partnership.

## Executive Summary

Local councils in Palestine have been shadowed by contradictions and confusion. On the one hand, they perform functions, exercise power and make decisions that affect social change. These decisions relate to effective and efficient provision of services to meet the needs of local communities. Typically, these local councils are socially driven by patriarchal tribal and family connections, which generally enhance decision-making power among men with minimal consideration for women leadership role in the management structure of these local authorities.

A

This reality has created challenges in the form of exclusionary policies and practices, to varying degrees, which have limited the integration of women in the management of the government at the local level. Accordingly, it is necessary to apply a supportive policy-oriented framework that is based on the ability to bridge the existing gender gaps in the work of local councils. This framework is based on the following policy foundations:

**First:** The formulation of policy frameworks that are informed by a

consideration of gender perspectives in local councils, involving male and female members, towards creating a favorable climate that unifies frameworks governing the work of local councils. These policies can be developed with the participation of all factions and parties, and by applying mechanisms that ensure the effective participation of women through a commitment to review the extent to which the code of conduct is being applied and developed. Mainstreaming gender-sensitive policies and practices can further be applied through embracing capacity building programmes from a gender-based analytical and planning perspective, which includes men and women. The idea of unified action for managing local councils must also be developed based on a reconsideration of laws and legislations in addition to signing a Charter of Honor that ensures the exclusion of the patriarchal tribal approach, towards promoting equality and justice for all.

**Second:** A comprehensive review and development of an integrated system of procedures and tools to manage the mechanisms of local council from a gender perspective, through the use of indicators that will allow exploring the basis for progress and applications

# Policy Interventions for Active Participation of Palestinian Women in the Management of Local Councils



April 2014