

## تولي المرأة الوظائف القيادية في مؤسسات دولة فلسطين - دراسة مقارنة

سناء ماهر طوطح

د. نوفان العجارمة\*

تاريخ قبول البحث 2017/6/17

تاريخ استلام البحث 2017/4/30

### ملخص:

يعد موضوع تولي المرأة الفلسطينية المناصب القيادية في شغل الوظيفة العامة، وخاصة القيادة الإدارية في صنع القرار الفلسطيني من أهم الأهداف التي تسعى المرأة إلى الوصول إليها لإثبات دورها القيادي والريادي في المجتمع، وقد تناولت الدراسة الإطار الدستوري والقانوني للوظيفة العامة فيما يتعلق بالنساء الفلسطينيات وصولاً إلى توزيع النساء في الفئات الوظيفية المختلفة في مؤسسات القطاع العام التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

ولقد جاءت الدراسة في بحثين، يتناول المبحث الأول الإطار الدستوري والقانوني للمرأة في الوظيفة العامة، وعرض المبحث الثاني المرأة والفئات الوظيفية في القطاع العام الفلسطيني، كما أبرزت الدراسة دور المرأة الفلسطينية في التنمية المستدامة فهي تشكل نصف المجتمع، ومع ذلك فإن تواجد المرأة في مواقع اتخاذ القرار وفي المناصب الحكومية العليا ما زال ضعيفاً مما يؤدي إلى إعاقة دمج النساء في عملية التنمية.

**الكلمات المفتاحية:** الوظيفة العامة، الموظف العام، التنمية البشرية، الفئات الوظيفية، المرأة.

## Women Assume Leadership Positions in the Institutions of the State of Palestine

**Sanaa Maher Tawtah  
Dr. Nofan Ajarmeh**

### **Abstract:**

The role of Palestinian women in leadership positions in public sector, specially the administrative leadership in Palestinians decision-making, is one of the most important goals that women seek to achieve in order to prove their leading role in society. The study discussed the constitutional and legal framework of public functions of Palestinian women, as well the distribution of women in different job categories in the public sector institutions of the Palestinian National Authority.

This study was divided into two sections: the first dealt with the constitutional and legal framework of public functions of Palestinian women, and the second discussed women and job categories in the Palestinian public sector. The study also highlighted the role of Palestinian women in sustainable development as they constitute half of the society. However, the presence of women in decision-making positions and senior government positions remains weak, impeding women's integration into the development process.

**Keywords:** General function, Human development, Functional Categories, Public employee, Women.

## المقدمة:

تقوم الوظيفة العامة على مبدأ قائم على تكافؤ الفرص والحقوق المتساوية لجميع المواطنين دون أي تمييز، وعلى أيّ دولة أن تقوم بكفالة وسائل الرقابة على تطبيق هذا المبدأ وفق تكافؤ الفرص، ولقد صاغ المشرع الدستوري الفلسطيني المساواة بين الجنسين من ناحية قانونية خالصة، وبالتالي يكون جميع أفراد المجتمع إزاء القانون في مركز واحد دون تفرقة بسبب الجنس، فالمرأة نصف المجتمع بل والمجتمع كله، وذلك للدلالة على حجم الدور الواجب عليها أن تؤديه في رسم تطور المجتمع الفلسطيني. ومن هنا هدفت هذه الدراسة إلى معالجة واقع المرأة الفلسطينية الموجودة في مواقع صنع القرار في القطاع العام في الضفة الغربية، وتقلد عينة من النساء مراكز قيادية كمنصب وزير، ومحافظ، ومدير عام، وكيل وزارة، في كافة المؤسسات العامة المختلفة، كما ركزت هذه الدراسة البحثية على وضع المرأة في مستويات الإدارة العليا وصنع القرار وفق قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الصادر في عام 1998 وتعديلاته، ولا بد من التأكيد على قرار الأمم المتحدة بشأن المرأة، والذي ينص على ضرورة النهوض بالهدف المتمثل في تحقيق التوازن بين الجنسين في جميع الوظائف العامة، واتخاذ كل التدابير المناسبة لكفالة إتاحة الفرص العادلة للمرأة للتنافس على جميع الوظائف العامة التي يجري شغلها بالانتخاب أو بدونه، وتكثيف الجهود الهادفة لزيادة أعداد النساء في الهيئات العامة في مؤسسات دولة فلسطين.

وقد منحت السلطة الفلسطينية للمرأة المكانة التي تليق بدورها في المجتمع، حيث ركزت معظم تشريعات السلطة الفلسطينية على تحقيق المساواة بين المرأة والرجل، كما دعمت السلطة مشاركة المرأة الفلسطينية في الحياة السياسية، وذلك بدعم ترشيح النساء للانتخابات المحلية (المادة (17) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005)، وتخصيص كوتا للنساء (الموقع الرسمي للمجلس التشريعي الفلسطيني) حيث تم تخصيص مكان متقدم لها في قوائم المرشحين لانتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني (Eshtaya, 2012)، وقد تم تعديل قانون الانتخابات الفلسطيني (قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 9 لسنة 2005) بما يكفل التمييز الإيجابي للنساء.

كما حرصت السلطة التنفيذية على منح حقيبة وزارية واحدة على الأقل في جميع الحكومات الفلسطينية، وهذه نسبة متدنية جداً مقارنةً بالحقائب الوزارية في البلدان الأخرى، ولأهمية القطاع العام في أي دولة من دول العالم، ولغايات دعم المرأة الفلسطينية في المشاركة في هذا القطاع، فكان لا بد من إجراء دراسة عن موقع المرأة في مؤسسات دولة فلسطين.

### أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى قياس مشاركة المرأة الفلسطينية في شغل الوظائف العامة في فلسطين، وخاصة الوظائف العليا منها والبحث في مدى تحقق مبدأ تكافؤ الفرص، بما يكفل للمرأة نفس الحقوق التي يتمتع بها الرجل، وذلك من خلال استقراء نصوص قانون الخدمة المدنية المتعلقة بمعايير التوظيف والترقية والإستفادة من العلاوات والحوافز لكفالة صحة تلك المعايير بالنسبة للمرأة، دون أي تمييز ضدها وذلك من خلال معرفة إجراءات التوظيف المتبعة في المؤسسات العامة، والتطرق لإجراءات نظام الترقيات والعلاوات والحوافز، وتحديد عدد النساء الفلسطينيات العاملات في مؤسسات القطاع العام في فلسطين، وتصنيفاتهن داخل الفئات والدرجات الوظيفية المختلفة، وتحديد عدد النساء من منتسبي الفئة العليا الإدارية.

### أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية هذه الدراسة في معرفة الحجم الحقيقي لمشاركة المرأة الفلسطينية في رسم مؤسسات القطاع العام، والكشف عن أي تمييز تواجهه في لعب مثل هذا الدور سواء أكان ذلك الدور يتعلق بقانون الخدمة المدنية أم بالتطبيق الفعلي له، وتحديد أهم المشكلات النظرية والعملية التي تواجه مشاركة المرأة الفلسطينية وتمثيلها في القطاع العام، والبحث عن الحلول الكفيلة للتغلب على هذه المشكلات بهدف رفع مشاركة المرأة إلى المستوى الذي يتناسب مع فعالية المرأة وموقعها في المجتمع الفلسطيني، وأخيراً معرفة الدور الذي تمارسه المرأة الفلسطينية في صنع القرار.

### منهجية الدراسة:

لتحقيق الأهداف أعلاه، تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك لمعرفة نسبة الإناث إلى الذكور في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك وفق التصنيف الوظيفي المنصوص عليه في القانون والذي يشمل على موظفي الفئة العليا: وتشمل الوظائف الإشرافية العليا، ويهدف قياس مدى مشاركة المرأة الفلسطينية في القطاع العام مع تجارب نساء في دول أخرى.

وعلى هدى ما تقدم تناولت الدراسة بحثين، تطرق المبحث الأول فيه إلى الإطار الدستوري والقانوني للوظيفة العامة، منتقلاً إلى المبحث الثاني لعرض المرأة والفئات الوظيفية في القطاع العام الفلسطيني.

## المبحث الأول

### الإطار الدستوري والقانوني للمرأة في الوظيفة العامة

تعد وثيقة الاستقلال الفلسطينية التي صدرت في الجزائر عام 1988 من قبل المجلس الوطني الفلسطيني أساساً دستورياً لحقوق المرأة الفلسطينية، حيث تضمنت الوثيقة نصاً يشير إلى أن جميع المواطنين الفلسطينيين يتمتعون بالمساواة في الحقوق، وأشارت الوثيقة أيضاً إلى العدل الاجتماعي والمساواة، وعدم التمييز في الحقوق العامة على أي أساس سواء أكان أساس العرق أم الدين أم بين الرجل والمرأة، وذلك في ظل دستور يؤمن بسيادة القانون.

كما كفلت وثيقة الاستقلال الفلسطينية صون حقوق المرأة على قدم المساواة مع الرجل، وأكدت أن الناس متساويين دون أي تمييز، ومن هنا نرى أن وثيقة الاستقلال رسمت اتجاهها دستورياً يقوم على أساس إنصاف المرأة الفلسطينية (Palestinian independence document, 1988).

وعند قيام السلطة الفلسطينية صدر القانون الأساسي الذي سرى مفعوله عام 2002 والذي تم إلغاؤه وصدر القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، وعلى هدى ما تقدم سوف نتناول المركز القانوني للمرأة في القانون الأساسي الفلسطيني (المطلب الأول) وما كفله القانون الأساسي للمرأة الفلسطينية، أوجب حينها على المشرع عدم مخالفة الأحكام الدستورية، فكان حينها (المطلب الثاني) للمرأة الفلسطينية دور فعال في قانون الخدمة المدنية في ظل احترام المبادئ الدستورية.

### المطلب الأول: المركز القانوني للمرأة في القانون الأساسي الفلسطيني والمقارن.

لقد كفل القانون الأساسي الفلسطيني 2003 وتعديلاته للمرأة الفلسطينية حقوقاً وواجبات على قدم المساواة مع الرجل، وبالتالي المساواة في تقلد الوظائف العامة في المؤسسات الحكومية الفلسطينية، وهذا ما نصت عليه المادة (26) من القانون الأساسي الفلسطيني من الباب الثاني على أنه "تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص وليس على أي أساس آخر".

وهذا ما أكدت عليه اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (اتفاقية سيداو 1981) من ضرورة لتجسيد مبدأ تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة في الدساتير الوطنية أو حتى في التشريعات الأخرى كقانون الخدمة المدنية، وقد ضمن القانون الأساسي المعدل للمرأة الفلسطينية نفس فرص الرجال في تولي الوظائف العامة، ولأهمية مبدأ تكافؤ الفرص في العمل جاءت المادة (86) من القانون الأساسي المعدل - لتؤكد ما نصت عليه المادة (4/26) - حيث نصت على "يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفق القانون". وتفسير هذا

النص يعني أنه لا يجوز أن يكون تعيين الموظفين الحكوميين تعييناً جزافياً، بل يجب أن يكون وفق إجراءات وأسس سليمة مبنية على الكفاءة والمؤهل العلمي والعملي، ويبدو أن مشكلة تعيين النساء في الوظائف العامة ليست مشكلة قانونية إنما مشكلة اجتماعية، حيث تخضع المرأة للتقاليد الاجتماعية والدينية التي تسود الدولة (Ajarmeh,2011).

وهذا ما أخذ به المشرع الدستوري الأردني فالوظيفة العامة هي حق لكل أردني فله تولي الوظائف العامة بالشروط المعينة في القانون أو الأنظمة ويكون التعيين قائماً على أساس الكفاءة والجدارة (أنظر المادة 22 من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته).

أما الدستور المصري لعام 2014 في مادته (11) فقد نص صراحة على حق المرأة في تولي الوظائف العامة وأكد على مبدأ المساواة تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وفقاً لأحكام الدستور، وتعمل الدولة على اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان تمثيل المرأة تمثيلاً مناسباً في المجالس النيابية، على النحو الذي يحدده القانون، كما تكفل للمرأة حقها في تولي الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا في الدولة والتعيين في الجهات والهيئات القضائية، دون تمييز ضدها".

وهو ما جاء به الدستور الفرنسي لعام 1958 وتعديلاته في المادة الأولى " ...تعزز التشريعات المساواة بين النساء والرجال في تقلد المناصب والوظائف الانتخابية وكذلك المناصب ذات المسؤوليات المهنية والاجتماعية".

لقد أكدت المادة (63) من الدستور الجزائري المعدل رقم 14 لسنة 2016 على أنه " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

ينبغي في هذا السياق التعرض بإيجاز لدور المرأة الفلسطينية في قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 13 لعام 1995 وتعديلاته وفقاً لإتفاقية أوسلو، فقد نص قانون الانتخابات الفلسطيني على مشاركة المرأة في الانتخابات الفلسطينية دون تمييز سواء في الترشح أو في الانتخاب، وهذا ما أشارت له المادة (8) من قانون الانتخاب الفلسطيني في بند حق الانتخاب "الانتخابات حق لكل فلسطيني وفلسطينية في الضفة الغربية بما فيها القدس الشريف وقطاع غزة، ممن توفرت فيهم الشروط المنصوص عليها في هذا القانون لممارسة هذا الحق، وذلك بغض النظر عن الدين أو الرأي أو الإنتماء السياسي أو المكانة الاجتماعية أو الاقتصادية أو العلمية" (Eshtaya,2012).

وحتى حين النظر لنص المادة (4) من قانون الانتخابات الفلسطيني فيما يتعلق بتمثيل المرأة"فيجب أن تتضمن كل قائمة من القوائم الانتخابية المرشحة للانتخابات النسبية (القوائم) حداً أدنى لتمثيل المرأة لا يقل عن امرأة واحدة من بين كل من:

أ. الأسماء الثلاثة الأولى في القائمة.

ب. الأربعة أسماء التي تلي ذلك.

ج. لكل خمس أسماء تلي ذلك".

وعلى الرغم من كل هذه النصوص في قانون الانتخابات الفلسطيني، إلا أنّ العملية الانتخابية للمرأة ما زالت متأثرة ببعض العوامل التي تعيق من اعتلاء المرأة المناصب العليا في فلسطين، مثل: العادات والتقاليد، وهيمنة سلطة الذكر على الانثى، وغير ذلك من العوامل التي تقف حائلاً لوصول المرأة الفلسطينية لمراكز صنع القرار (Quttob,2012).

#### المطلب الثاني: دور المرأة الفلسطينية في قانون الخدمة المدنية.

تتدرج التشريعات في فلسطين من حيث قوتها من القانون الأساسي باعتباره الدستور المؤقت لدولة فلسطين نزولاً إلى التشريعات العادية ومن ثم اللوائح، وبالتالي لا يجوز للمشرع مخالفة الأحكام الدستورية، وفي نطاق قانون الخدمة المدنية لا بد للمشرع أن يستوفي المبادئ الدستورية، وذلك عند تنظيم شروط التعيين وجميع الأحكام المتعلقة بالخدمة المدنية في قانون الخدمة المدنية الفلسطينية لسنة 1998 وتعديلاته (alwaqayie alfilastiniat, eadad raqm 24, Tarikh) (01/07/1998, sa20). ولقد عرّف قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الموظف حيث يقصد به "الموظف أو الموظفة وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أيّاً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها" (article 1) of the Palestinian civil service law

أما قانون Egyptian Civil Service No. (81) for the year 2016 في مادته الثانية فقد على الموظف على أنه "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة".

وقد كان تعريف Jordanian Civil Service Law No. (82) for the year 2013 وتعديلاته أقرب للتعريف الفلسطيني حيث عرّف الموظف على أنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى

أجراً يومياً".

وتكفل العلاقة التنظيمية للموظف مع الدولة مجموعة من الحقوق والتي أهمها الراتب (المادة 1 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني) بمقتضى قانون الخدمة المدنية، وحقه في الترقية والعلوّة (المواد 34-65، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني).

وقد خاطب قانون الخدمة المدنية الموظفين ذكوراً وإناثاً بالتساوي، وعبر عن ذلك في المادة (1) منه، وذلك من خلال تعريفات قانون الخدمة المدنية حيث أكدت على مبدأ المساواة، إلا أنّ هناك لبساً في بعض النصوص أدت إلى تفسير بعض النصوص على أنها تمييز سلبي ضد المرأة فنصت المادة (53) على أنه "إذا ما كان الزوجان موظفين بالخدمة المدنية فتدفع العلوّة الاجتماعية للزوج فقط"، وفي ذلك تمييز ضد المرأة الموظفة حيث أنه لم يكن على المشرع تحديد جنس أحد الزوجين للحصول على العلوّة الاجتماعية في حال اجتمع عمل كلا الزوجين داخل مؤسسة حكومية واحدة، ولا أرى أنه من الصحيح التفسير الذي أتى به البعض حول أنّ الزوج يشمل الزوج والزوجة، فلو كان هذا التفسير صحيحاً فلماذا ذكر المشرع في آخر النص للزوج فقط، وكان على المشرع أن ينص في هذا النطاق على ما يلي: إذا ما كان الزوجان موظفين بالخدمة المدنية فتدفع العلوّة الاجتماعية لأي من الزوجين وفق اختيارهم.

أما المشرع الأردني، فقد أشارت المادة (25) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته، على أنّ العلوّة تمنح فقط للزوج، وفي هذا تمييز سلبي ضد المرأة. "يستحق الموظف المتزوج علوّة عائلية مقدارها (20) ديناراً بما في ذلك الموظف الأرملة والمطلق إذا كان له أولاد لا تزيد أعمارهم على (18) سنة، أو مطلقة لا تتقاضى نفقة شرعية عن أولادها وكانت أعمارهم لا تزيد على (18) سنة.

ب. تدفع العلوّة العائلية إذا كان زوجها مقعداً أو كانت معيلة لأولادها".

إلا أنّ هذه الحقوق تنحصر مسبقاً من قبل القانون دون مساومة من الموظف أو الموظفة، لأنه في مركز تنظيمي خاضع لما تقرره الإدارة إزاء شؤون الموظفين، وبالتالي لا يستطيع أي موظف عام أن يفاوض بخصوص نصوص عقده الإداري وشروطه مع السلطة الإدارية، ويعود السبب في عدم قابلية التفاوض إلى أنّ أحكام العقد وشروطه تم تقريرهما من قبل السلطة التشريعية والتي بدورها المفترض أنها أعلم بالمصلحة العامة للأفراد. (Fares، Alheles، and Shwekh، Saifi، 2005).



وقد نص المشرع الأردني على عدم التمييز على أساس الجنس، أو العرق، أو الدين، أو الحالة الاجتماعية، حيث يتم التعيين في الوظائف العمومية، وفق الاحتياجات بما يحقق استخدام أفضل الكفاءات، وفق أسس الاستحقاق والجدارة وتحقيق مبدأ الشفافية وتكافؤ الفرص، والتميز في الأداء والتطوير المستمر ( See Article 4 of the Jordanian Civil Service Law No. 82 of 2013 and its amendments ) وهذا ما أخذ به أيضاً قانون الخدمة المدنية المصري في مادته الأولى حيث نصت على ما يلي: "الوظائف المدنية حق للمواطنين على أساس الكفاءة والجدارة، وهي تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ويحظر التمييز بين الموظفين في تطبيق أحكام هذا القانون بسبب الدين أو الجنس أو لأي سبب اخر".

## المبحث الثاني

### تولي المرأة الوظائف القيادية في القطاع العام الفلسطيني

يقسم قانون الخدمة المدنية الفئات الوظيفية إلى موظفي/ات الفئة العليا، وموظفي/ات الفئات من واحد إلى خمسة، وفقاً لتعديل المادة 9 بالقانون رقم 4 لسنة 2005، وأخيراً فقد تم تصنيف النساء والرجال في مختلف الفئات على الدرجات الوظيفية داخل كل فئة، حيث أن القطاع الحكومي ما زال حتى هذا الوقت يعاني من الثغرات في الأنظمة الإدارية المتبعة فيه، فالموظفين في القطاع العام يعانون من تضارب الأدوار وعدم وضوح الصلاحيات والمسئوليات، وحتى أولى خطوات الانخراط في القطاع العام تتمثل بمسألة التعيين، إذ تعد هذه الخطوة الأولى التي يبدأ بها الموظف حياته الوظيفية، وتتم مرحلة التعيين بعدة مراحل متتالية، ولذلك يقوم المشرع الإداري بتحديد الشروط الواجب توافرها فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة العامة، حتى وإن كان تولي الوظائف العمومية حقاً دستورياً للمواطنين كما ذكرنا سابقاً، إلا أنّ ذلك الحق لا يكون دون ضوابط موضوعية متمثلة بالشروط للالتحاق بالوظيفة العامة مثل شرط الجنسية الذي تشترطه مختلف التشريعات كالتشريع الفلسطيني والمقارن فقد نصت المادة (24) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أنه "يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون: أ. فلسطينياً أو عربياً" أما في قانون الخدمة المدنية المصري فقد كانت المادة حول الجنسية أكثر وضوحاً من ناحية المعاملة بالمثل حيث نصت المادة (14) على أنه "يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف ما يأتي: 1. أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو إحدى الجنسيات العربية التي تعامل المصريين بالمثل في تولي الوظائف المدنية"، أما قانون الخدمة

المدنية الاردني فقد نص في مادته (43) على أنه " يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون "أ. أردني الجنسية"، وشرط السن المتمثل بالأهلية القانونية حيث نصت المادة (2/24) من قانون الخدمة المدنية الفلسطينية على أنه " يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون 2. قد أكمل السنة الثامنة عشرة من عمره ويثبت عمر الموظف بشهادة ميلاده الرسمية .....الخ" ويتفق نص هذه الفقرة مع كل من نص المادة (43/ب) من قانون الخدمة المدنية الأردني ونص المادة (8/14) من قانون الخدمة المدنية المصري، وشرط اللياقة الصحية وشرط الصلاحية الأدبية (Shrem,2016).

وكما سبقت الإشارة فإنه يشترط بالتوظيف أن يحترم المبدأ الدستوري المتمثل بمبدأ تكافؤ الفرص (المطلب الأول) وبالتالي هل أدى مبدأ تكافؤ الفرص الذي كفله القانون الأساسي إلى توزيع عادل للنوع الاجتماعي في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية (المطلب الثاني) وقد شاركت المرأة الفلسطينية مشاركة فعّالة في مختلف الفئات الوظيفية وكان لها دور ظاهر في التنمية البشرية مما يدل على أهمية مشاركة المرأة في جميع مستويات صنع القرار (المطلب الثالث).

#### المطلب الأول: التوظيف في قانون الخدمة المدنية.

إنّ الموظف العام هو الوسيلة والمحرك الفعلي للإدارة، إذ من دون وجوده لما استطاعت الإدارة القيام بنشاطاتها وواجباتها المختلفة على أكمل وجه، ولا بأس ضمن هذا المطلب أن نورد تعريف آخر للموظف العام، حيث يقصد به كل من يعمل في وظيفة عامة من الوظائف المدرجة على جدول التشكيلات الحكومية، ويتم تعيينه بقرار من السلطة المختصة تعييناً قانوناً، ويكون في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو سلطة إدارية عامة (Kanaan,2007)، ولذلك يشترط في عملية التوظيف احترام المبدأ الدستوري الذي يقَدَس مسألة تكافؤ الفرص، وبالتالي فمن غير الجائز أن تترك عملية التعيين بأن تتم بطريقة عشوائية حسب المصالح الشخصية وحسب أهواء الرؤساء الإداريين، كون الموظف العام الذي يتم تعيينه وفق شروط وإجراءات معينة هو ممثل للدولة (Jamal el deen,1990).

ومن أهم المبادئ التي يحتويها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ما عبرت عنه المادة (14) حيث نصت على "لا يعين على إحدى وظائف الخدمة المدنية إلا من توافرت فيه شروط شغل الوظيفة، ويحظر الجمع بين وظيفتين" ومن هنا فلا بد للسلطة التنفيذية عند التعيين أن تحترم إجراءات التوظيف المنصوص عليها في القانون، وذلك لضمان أن يتولى تمثيل الدولة أكثر المتقدمين كفاءة وقدرة، وكل هذا في ضوء الاعتبارات المتعلقة بمبدأي المساواة والجدارة والتي بدورها

تترجم إلى شروط يلزم توافرها في الموظف العام (Jamal aldeen,1990). وهذا ما نصت عليه المادة (12) من قانون الخدمة المدنية المصري " يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، على أساس الكفاءة والجدارة، دون محاباة أو وساطة من خلال إعلان مركزي على موقع بوابة الحكومة المصرية المتضمنة البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين". وقد اتفق قانون الخدمة المدنية الأردني لعام 2013 وتعديلاته مع كل من الفلسطيني والمصري حيث نص في مادته (4) بشكل عام على أنه " تركز الخدمة المدنية على المبادئ والقيم التالية:

أ. تكافؤ الفرص.

ب. الاستحقاق والجدارة والتنافسية.

ج. الشفافية والمساءلة.

د. التميز في الأداء والتطوير المستمر". أما فيما يتعلق بالتعيين فقد نص في مادته (44/أ)- قانون الخدمة المدنية الأردني- " يتم التعيين في وظائف الخدمة المدنية، وفق الاحتياجات التي تم إقرارها في جداول تشكيلات الوظائف بما يحقق استخدام أفضل الكفاءات، وفق أسس الاستحقاق والجدارة وتحقيق مبادئ الشفافية والعدالة وتكافؤ الفرص".

وتخضع عملية التوظيف كما استقر عليها فقهاً وقانوناً لمرحلتين، مرحلة أولى يخضع لها جميع المتقدمين للوظيفة العامة والمتمثلة بالتقدم للمسابقة الشفوية والكتابية، وهذه المرحلة لا يوجد أي تمييز وظيفي ضد المرأة، باستثناء ما يفهم من الإعلانات عن الوظيفة المخاطبة للجنس الذكوري كطلب إحدى الوزارات إلى باحث قانوني، فالأولى في الإعلان أن يتم ذكر كلا الجنسين، باحث/ة قانون، وبعد عملية الفرز تقوم لجان الاختيار بالإعلان عن أسماء المقبولين الذين يتم اختيارهم اعتماداً لمن حصل على أعلى العلامات بغض النظر عن الجنس- بالتالي فإن مبدأ التوظيف في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني هو في مصلحة المرأة الفلسطينية- وصولاً إلى مرحلة التعيين، واندماج الموظف الجديد في المؤسسة الحكومية، لينخرط بعدها مع الموظفين الآخرين (Alkhalayla,2012).

وتبدأ مرحلة أخرى يخضع بها الموظف للتقييم، وذلك لغايات بقائه في وظيفته أو ترقيته، فهل هناك تمييز سلبي للمرأة عند قرارات الإدارة بالترقية (الفرع الأول)، كما يمنح قانون الخدمة المدنية

الفلسطيني الموظف العلاوات بشتى أشكالها والتي واجهت المرأة فيها تمييز لصالح الرجل الزوج (الفرع الثاني)، وأخيراً الإجازات التي يستحقها الموظف العام، ومدى إنصافه في منح النساء إجازات خاصة تبعاً لظروفهن المتعلقة بالأمومة خصوصاً (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: التقييم والترقيات

يكثر الموظف العام بالتقييم والترقيات لأهميتها في مسيرته الوظيفية، ويشكل التقييم جزءاً مهماً من حياة الموظف على اعتبار أن استمرار الموظف/ة في الوظيفة وترقيته/ا وحصولهم على العلاوات والحوافز يعتمد بشكل أساسي على نتائج التقييم السنوي، فكما للوظيفة واجبات على الموظفين عليهم تأديتها، وبالمقابل يجب أن يتم تحفيز الموظف/ة لحثه على الاجتهاد أكثر، وزيادة إنتاجيته في العمل من خلال العلاوة أو ترقيته، وبالتالي فإن التقييم هو سلاح ذو حدين، فعلى أساس التقييم سيتم تحديد ما إذا يتم إبقاء الموظف/ة في الوظيفة أو تسريحه/ا من العمل (Fares، and Alheles، and Shwekh، and Saifi، 2005).

ويتم تحديد التقييم من خلال قانون الخدمة المدنية، وكذلك الدرجات التي ينالها الموظف، وعلى ضوء ذلك فإن إجراءات عملية الترقية والتقييم واضحة، إذ لا وجود لأي بند خاص فيه تمييز ضد المرأة، حيث لا تتم الترقيات على أساس الجنس إنما على الكفاءة والجهد الوظيفي، وتقسّم مراتب أداء الموظفين وفق قانون الخدمة المدنية إلى أربع مراتب هي ممتاز (85-100%)، جيد جداً (75-84%)، جيد (65-74%)، متوسط (50-64%)، وما دون ذلك فهو ضعيف (See Article 32 of the Palestinian Civil Service Law)، ولكن ما يواجه المرأة في هذا النطاق ما يسمى "بالسقف الزجاجي" والذي يعرفه مكتب العمل بحكومة الولايات المتحدة بأنه "الحوافز المصطنعة الناتجة عن تحيز إتجاهي أو تنظيمي يمنع الأفراد المؤهلين من الوصول إلى المناصب الأعلى في منظماتهم" (Aljamaal, 2012).

وهذا ما ذهب إليه قانون الخدمة المدنية المصري في مادته (29) حول الترقية حيث نص على أنه "مع مراعاة استيفاء الموظف لشروط شغل الوظيفة المرقى إليها، تكون الترقية بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها.....الخ" ومن خلال نص هذه المادة فلا يوجد تمييز سلبي ضد المرأة.

### الفرع الثاني: العلاوات والحوافز

يمنح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الموظفين في القطاع العام عدة علاوات تمنح وفق

ظروف معينة، أولها الراتب الأساسي مع علاوة الدرجة، وعلاوة الاختصاص، وعلاوة اجتماعية للزوج والأولاد، وعلاوة بدل انتقال من مكان السكن إلى مكان العمل، وعلاوة غلاء معيشة، وعلاوة ندرة، وعلاوة مخاطرة، وعلاوة طبيعة عمل، وأخيراً علاوة إدارية (See article 51 of the Palestinian Civil Service Law).

والغرض من هذه العلاوات تحفيز الموظفين لاستمرارية تطوير أدائهم في العمل، فالموظف في حال حصوله على مرتبة (ممتاز) تمكنه من الحصول على علاوة تشجيعية، ولا تتكرر هذه العلاوة لنفس الموظف إلا بعد مرور سنتين من تاريخ منحها، واعتقد أنّ الهدف من ذلك هو محاولة الإدارة توزيع العلاوات كنظرية توزيع الثروة.

وفي معظم هذه العلاوات تتساوى المرأة الموظفة مع الرجل الموظف في الحصول على مختلف العلاوات أعلاه، ولكن يعنينا في هذا الشأن التطرق للعلاوة الاجتماعية للزوج، فكما ذكرنا سابقاً أنّ العلاوة الاجتماعية تمنح لأي من الزوجين في حال عملهما لدى المؤسسات الحكومية الفلسطينية، ولكن التفسير فيه ليس حيث كان على المشرع الفلسطيني إيضاحه بشكل لا غموض فيه (Quttob,2012) وهذا ما أكد عليه قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (14) لعام 2005" إذا كان الزوجان موظفين في الخدمة المدنية تدفع العلاوة الاجتماعية عن الأولاد لأحدهما".

أما في قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 فلم يتطرق للعلاوات الاجتماعية بل اكتفى بالعلاوة الدورية بنص المادة (37) حيث نصت على أنه " يستحق الموظف علاوة دورية سنوية في الأول من يوليو التالي لانقضاء سنة من تاريخ شغل الوظيفة أو من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية بنسبة (7%) من الأجر الوظيفي، على أن يعاد النظر في هذه النسبة بصفة دورية منتظمة". والعلاوة التشجيعية بنص المادة (38) من قانون الخدمة المدنية المصري.

أما فيما يتعلق بالحوافز فقد تكون لغايات الاستفادة من الدورات التدريبية-التي كثيراً ما يكثر لها الموظفون- وتمثل الموظفون لمؤسساتهم في الندوات والمؤتمرات.

والمهم ذكره في العلاوات والحوافز التي تمنح للموظفين، هو طريقة توزيعها والاستفادة منها، كما أن بعض هذه العلاوات تستحق بتحقيق السبب الذي وجدت لأجله دون قرار في ذلك من الجهات الإدارية العليا، إذ يعد قرار الإدارة قراراً كاشفاً لها وليس منشأً، والعلاوات التي تمنح بتلك الطريقة هي العلاوة الاجتماعية وعلاوة الدرجة وعلاوة الانتقال، أما علاوة المعيشة فهي علاوة عامة تسري على الجميع بمجرد تقريرها دون الأخذ بعين الاعتبار لشخص الموظف، وكل هذا دليل على

أن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لم يميز بين المخاطبين بأحكامه على أساس الجنس (Alquttob, 2012؛ Fares، and Alheles، and Shwekh، and Saifi، 2005).

### الفرع الثالث: الإجازات

لقد منح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المرأة بعض الحقوق التي تتناسب وتتواءم مع دورها الإنجابي، فمنحها إجازة الأمومة براتب كامل لمدة عشرة أسابيع متصلة قبل الوضع وبعد، كما أعطاها الحق في الإنصراف من العمل قبل انتهائه بساعة واحدة لمدة سنة بعد تاريخ مولد الطفل، وأضاف على ذلك ومنحها إجازة مدة سنة لرعاية مولودها ولكن من دون راتب (See article 88 of the Palestinian Civil Service Law)، أما نظام الخدمة المدنية الأردني فقد نصت المادة (105) من قانون رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته على أنه:

أ. "تستحق الموظفة الحامل إجازة أمومة مدتها تسعون يوماً متصلة قبل الوضع وبعده براتب كامل مع العلاوات التي تستحقها وذلك بناءً على تقرير طبي من طبيب أو قابلة قانونية، ولا تؤثر إجازة الأمومة على استحقاق الموظفة للإجازة السنوية.

ب. يستحق الموظف إجازة بدون راتب كامل مع العلاوات لمدة يومين في حال ولادة الزوجة بناءً على تقرير طبي من طبيب أو قابلة قانونية.

ج. تستحق الموظفة بعد انتهاء إجازة الأمومة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة ولمدة تسعة أشهر ساعة رضاعة في اليوم الواحد بقصد إرضاع مولودها الجديد ولا تؤثر على إجازتها السنوية وراتبها وعلاوتها".

وبتحليل نصوص قانون الخدمة المدنية المتعلقة بإجازات الأمومة فكان الأولى على المشرع منحها إثني عشرة أسبوعاً أي ما يعادل ثلاثة أشهر، وليس فقط عشرة أسابيع، إحتذاءً بما هو أفضل للمرأة الفلسطينية فالمرأة الفرنسية على سبيل المثال تحصل على إجازة أمومة مدتها ستة عشر أسبوعاً مدفوعة بالكامل، كذلك ما أخذ به المشرع المصري في نص المادة (2/52) "تستحق الموظفة إجازة وضع لمدة أربع أشهر" وفيما يتعلق بساعة الرضاعة فلم يتطرق القانون المصري لها على عكس ما نص عليه كل من القانون الفلسطيني والأردني، فساعة الرضاعة في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني في مادته (88) "الموظفة المرضعة الحق في الانصراف من العمل قبل موعد انتهائه بساعة واحدة ولمدة سنة من تاريخ مولد الطفل.....".

وقد كان أفضل من ما جاء به القانون الأردني في مادته (105/ج) حيث نصت على أنه

"تستحق الموظفة بعد انتهاء إجازة الأمومة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة ولمدة تسعة أشهر ساعة رضاعة واحدة في اليوم الواحد....."، أما القانون المصري فقد منحها إجازة بدون أجر لرعاية طفلها لمدة سنتين إذ نصت في المادة (3/53) على أنه "مع مراعاة أحكام قانون الطفل الصادر بالقانون رقم (12) لسنة 1996 تستحق الموظفة إجازة بدون أجر لرعاية طفلها لمدة عامين على الأكثر في المرة الواحدة....."، كما كان على المشرع الفلسطيني أن يضيف ويجبر المؤسسات الحكومية على ضرورة إنشاء حضانات بأجور رمزية لأطفال النساء الموظفات.

#### المطلب الثاني: توزيع النساء في الوظائف الحكومية الفلسطينية

تعد معرفة تصنيف النساء العاملات في الخدمة المدنية وتوزيعهن على الدرجات والفئات الوظيفية المختلفة جل أهمية الدراسات التي تبحث في موضوع المرأة والوظيفة العامة كالدراسة التي أجراها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) حول دور المرأة في مستويات الإدارة العليا في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي تتمحور في معرفة نوعية الدرجة الوظيفية التي تتركز أو تعمل فيها النساء في فلسطين، وما يعنينا ضمن هذا المطلب الكشف عن انخفاض نسبة النساء في الفئات العليا مقارنة بالرجال فنلاحظ أنّ نسب النساء تقل كلما انخفضت أو ارتفعت الدرجة، فعلى سبيل المثال تنخفض نسبة النساء كلما انخفضت الدرجة على اعتبار أنّ الدرجات ما تحت السابعة تقع تحت الفئتين الرابعة الخاصة بالوظائف الحرفية والفئة الخامسة الخاصة بالوظائف الخدماتية، حيث أنّ معظم هذه الوظائف يختص بها الرجال كونها تحتاج إلى جهد عضلي مثل السواقة وأعمال الصيانة، أما فيما يتعلق بانخفاض نسبة النساء كلما ارتفعت الدرجة الوظيفية، وهذا ما يدور في أذهان الكثير من أنصار تولي المرأة المناصب عليا كونها جديرة بهذه المراكز، وأثبتت جدارتها في المناصب القليلة التي اعتلتها نساء فلسطين (Quttob,2012).

وقد يكون السبب في انخفاض نسبة النساء في الدرجات الوظيفية العليا يعود إلى خلل في إجراءات الترقيات أو التعيين، وهذا قد يعني وجود تمييز ضد النساء في الاستقادة من نظام الترقيات، كذلك الأمر بالنسبة للتعين، حيث يتم تعيين الرجال في الدرجات الأعلى من الدرجة الخامسة على حساب النساء، وفي هذا تمييز سلبي واضح للمرأة، ويبدو ذلك من الجدول أدناه.

الدرجة	إناث	النسبة المئوية	ذكور	النسبة المئوية	المجموع
A1	5	%11	41	%89	46
A2	5	%5.5	84	%94.5	89

الدرجة	إناث	النسبة المئوية	ذكور	النسبة المئوية	المجموع
A3	10	10.5%	86	89.5%	96
A4	79	12%	565	88%	644
A	230	15%	1295	85%	1525
B	305	22%	1096	78%	1401
C	840	24%	2649	76%	3534
المجموع	1474	20%	5861	80%	7335

(ديوان الموظفين العام، إحصائيات رئيسية عن موظفي الخدمة المدنية للأعوام 2010-2011).

وقد يكون من أسباب انخفاض نسبة النساء في الدرجات الوظيفية الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الصعبة، التي بدورها كانت معيقاً لعملية البناء المؤسسي الديمقراطي، وانعكس ذلك على عملية التوظيف، حيث لا تتم عادة عملية بناءً على الكفاءة، وهذا أدى إلى التأثير على عملية السير الوظيفي في المؤسسات، وتؤثر سلباً على نفسية الموظفين، وتحد من اجتهادهم، فغالبية التعيين على سبيل المثال في مرحلة سلطة الرئيس الراحل ياسر عرفات تتم من خلال تقديم أعضاء المجلس التشريعي كتاب رسمي يرفق بمجموعة من الأسماء لضرورة تعيينهم في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية (Aljabali, 2003).

وكون تقلد النساء الفلسطينيات المناصب العليا ركيزة اهتمامنا، فإن سياسة التعيين بالواسطة تشمل أيضاً تعيين الوزراء، حيث يتم تعيين الذكور وفقاً لخلفتهم التنظيمية، وفي هذا تمييز ضد النساء اللواتي يعملن بجد في المؤسسة وينتظرن الترقيات القانونية، إذ أن واقع التعيين في الضفة الغربية في أغلبه لم يلتزم بما هو منصوص في القانون إلا شكلاً، أي أن كثيراً ما كانت الواسطة هي أساس التعيين في الوظيفة العامة، وهذا ما نصت عليه المادة (4/26) من القانون الأساسي الفلسطيني "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الأتية 4- تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص" (Abu dayya, 2015).

وقد نصت المادة (15) من المرسوم بالقانون رقم (5) لسنة 1979 وتعديلاته في شأن الخدمة المدنية الكويتي "يكون شغل الوظائف بالتعيين أو بالترقية أو بالنقل أو بالندب، ويكون التعيين بقرار من السلطة المختصة أو بطريق التعاقد فيما عدا الوظائف القيادية فيكون التعيين فيها بمرسوم، ولا



يكون تعيين غير الكويتيين إلا بصفة مؤقتة وبطريق التعاقد.....".

ولذلك نرى أن غالباً ما يقتصر دور المرأة في الوظائف التقليدية أكثر من الوظائف الأخرى ذات الدرجات الأعلى، والنسبة الكبيرة من النساء عملن كمساعدات وسكرتيرات، في حين تقل نسبة العاملات في التشريع والإدارة العليا بشكل كبير، فعلى سبيل المثال بلغت نسبة النساء في المجلس التشريعي حينما كان قائماً عام (2006) 13%، مقابل 87% للرجال وهي نسبة كبيرة مقارنة مع نسبة النساء، كما أنه لا يوجد أي امرأة في اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير (Nazzal, 2006)، حيث استطاعت 17 امرأة الوصول إلى المجلس التشريعي من أصل 132 عضواً، وذلك بعد أن ترشحت 72 امرأة.

أما فيما يتعلق بمنصب الرئاسة، فعندما جرت الانتخابات الفلسطينية الرئاسية والتشريعية الأولى عام 1996، نافست السيدة سميحة خليل الراحل ياسر عرفات على منصب الرئاسة للسلطة الوطنية الفلسطينية (Rahhal, 2010).

أما على صعيد السلطة التنفيذية فكان من بين 24 وزيراً كان هناك وزيرتان فقط، وحتى في استلام الوزارات، سلّمت الوزارات الخدماتية كوزارة شؤون المرأة ووزارة الشؤون الاجتماعية وكانت زهيرة كمال أول وزيرة لشؤون المرأة عام 2003، وانتصار الوزير أول وزيرة للشؤون الاجتماعية عام 2004 (Council of Ministers, State of Palestine) وقد تأخر وجود المرأة في المجالس المحلية، حيث لم تصل أية امرأة فلسطينية لرئاسة أية بلدية قبل العام 2005، وذلك بالرغم من أن النظام السياسي الفلسطيني هو نظام ديمقراطي يفتح أبواب للمرأة الفلسطينية لتمكينها من الصعود إلى المناصب العليا (Albazam, 2014).

واستمرت الحكومات المتعاقبة على هذا الخط (Rahhal, 2010)، حيث كانت نسبة النساء في المهن التقليدية النمطية هي أعلى من المهن التي تحتاج لمهارة أو اعتلاء مناصب إدارية عليا، ويعود السبب في هذه الفجوة بين النساء والرجال إلى طبيعة المجتمع الفلسطيني والثقافة السائدة فيه التي تقدم الرجل على المرأة، كما لا يثق المجتمع بقدرات النساء وخصوصاً في توليها مناصب قيادية أو مناصب في صنع القرار (Jad Allah, 2007)، ولا بد من ذكر أنه لم يتم ترشيح أي امرأة للانتخابات الرئاسية، على عكس الانتخابات الأولى التي شاركت فيها السيدة سميحة الخليلي، ويعتبر هذا تراجعاً في دور المرأة في مشاركتها للترشح للرئاسة.

ومع ذلك فإن المرأة الفلسطينية كان لها دور ملموس في صنع القرار، فقد تواجدت المرأة

الفلسطينية في أماكن مختلفة لتصنع فيها القرار السياسي، إلا أن هذا الدور بدأ يتبلور مع تطور المجتمع الفلسطيني، فقد باتت تتبوأ دوراً ملموساً في عملية التنمية في المؤسسات الفلسطينية المختلفة وذلك في التشكيل الحكومي لعام 2010 وجدت فيه خمس حقائب وزارية ترأسها نساء وهذا يعتبر تطوراً في الحياة السياسية والاجتماعية، وتلك الحقائب تعود إلى لميس العلمي وزيرة التربية والتعليم، وماجدة المصري وزيرة للشؤون الاجتماعية، وريحة نياح وزيرة لشؤون المرأة قبل قدوم هيفاء الآغا، وخلود دعبس وزيرة للسياحة، وسهام البرغوثي وزيرة لوزارة الثقافة. (أعضاء الحكومة الثالثة عشرة)، أما في الحكومة السابعة عشرة لعام 2014 حتى الآن فقد تبوأَت المرأة الفلسطينية ثلاث حقائب وزارية فقط (Council of Ministers, State of Palestine) وهي نسبة قريبة من الدول العربية المجاورة في اعتلاء النساء الوظائف القيادية ففي حكومة دولة رئيس الوزراء المصري شريف اسماعيل، فقد استلمت المرأة المصرية أربع حقائب وزارية، وزير التضامن الاجتماعي غادة والي /وزير الاستثمار والتعاون الدولي الدكتورة سحر نصر/ ووزير الدولة للهجرة وشؤون المصريين بالخارج نبيلة مكرم/ ووزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري الدكتورة هالة السعيد) / Presidency of the Council of Ministers, Arab Republic of Egypt / (<http://www.cabinet.gov.eg>).

ولم يعد الفارق كبير بين الإناث والذكور في الوظائف العامة حيث بلغ عدد النساء في الوظائف الحكومية في الأعوام 2013-2015 (38254) والذكور (52423) (Office of the General Staff, Annual Report 2013-2015) كما أصبح لها دور كبير في إدارة هيئة رأس المال الفلسطينية فعبير عودة هي أول امرأة تكون رئيس هيئة سوق رأس المال، ولكفاءتها وإنجازاتها تم تعيينها كأول وزيرة اقتصاد عام 2015 منذ تشكيل الحكومات الفلسطينية منذ عام 1994. ولم تكنف المرأة الفلسطينية بتلك الإنجازات فبعد حصدها لخمس حقائب وزارية عام 2012، وصلت إلى المحاكم بواقع نسبته 17.2%، والتحت أيضاً المرأة بالنيابة العامة وترأست بعض نياباتها إلا أن النسبة ما زالت متدنية 16.7% (Palestinian Central Bureau of Statistics, Women and Men in Palestine, Issues and Statistics, 2016)، وترأست بلديتين واحدة منهن من أهم البلديات، إضافة إلى تعيين أول محافظة على مستوى الوطن، المحافظ ليلي غنّام. كما تولت الوزيرة السابقة زهيرة كمال رئاسة الاتحاد الديمقراطي (فدا)، لتكون بذلك أول امرأة تتولى الأمانة العامة لفصيل فلسطيني، وبعد أن كانت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير تخلو من

وجود أي امرأة فقد برزت حنان عشراوي لتكون أول امرأة يتم انتخابها عام 2009 وشاركت في مفاوضات السلام.

### المطلب الثالث: العلاقة بين مشاركة المرأة ومعدل التنمية البشرية.

يشير تقرير التنمية البشرية الصادر عام 2010 والذي يتضمن تقييم 20 سنة من أن مفهوم التنمية البشرية ليس مجموعة من المفاهيم الثابتة، بل إن مفهوم التنمية البشرية فكرة دائمة التطور، وقد شغلت قضية التنمية الفكر الإنساني، وتعد عملية إشراك المرأة في الحياة العامة تعتبر من معايير التنمية، والتي تقوم على التوظيف الكامل لقدرات النساء.

والتنمية البشرية هي "عملية توسيع القدرات والخبرات للشعوب، والهدف من ذلك هو وصول الإنسان بمجهوده إلى مستوى مرتفع من الإنتاج والدخل، وحياة طويلة وصحية بجانب القدرات الإنسانية، وكل ذلك لتحسين حياة الأجيال الحاضرة والقادمة"، وبالتالي يمكن القول إن التفاوت في التنمية هو الأساس لقياس تقدم المجتمعات، فالتنمية البشرية هي المنهج الحكومي الذي يهتم بتحسين نوعية الموارد البشرية في المجتمع، كما تهتم كل مؤسسة بتنمية قدرات العاملين فيها سواء على المستوى الإداري شمولياً لتشمل كل العاملين على جميع مستوياتهم الوظيفية (Tayym and Al nadi,2010).

وبناءً على تقرير التنمية البشرية ما زالت النساء في جميع البلدان غير متساوية في كل مستوى من مستويات الحكومة وخاصة المستوى التشريعي والوزاري وصناعة القرارات، فنسبة النساء على سبيل المثال في البرلمانات لا يتجاوز (20%) لعام 2012 وتخفض هذه النسبة في الدول العربية حيث تصل النسبة إلى ما لا يزيد عن (13%) لعام 2012، وقد زادت هذه النسبة إلى ما يقارب (20%) لعام 2013 (Al shareef,2016).

وبالرغم من أنّ نسبة التنمية البشرية ترتفع كلما انخرطت النساء في عمليات صنع القرار وارتفعت نسبة مشاركتها في شتى المستويات، وعلى الرغم من أن مشاركة النساء في قانون الخدمة المدنية الفلسطينية حسب المسمى الوظيفي-لا تتجاوز نسبة الموظفات عن 40%- تتشابه في مستوى التمثيل مع معظم الدول التي تلحق بها فلسطين بالعادات والتقاليد، كدولة الأردن- حيث لا تتجاوز نسبة الموظفات عن 44%- (Palestinian Central Bureau of Statistics, main Civil Service statistics on public sector employees for the years 2010-2011) فإن نسبتهن منخفضة إذا (Bureau, Statistics of the Civil Service Bureau for 2013)

ما قورنت بالدول التي قطعت شوطاً كبيراً في تطوير أداء المرأة ومشاركتها في القطاع العام، فقد بلغت نسبة النساء في البرلمان المصري 89 نائبة وهو حدث تاريخي في حياة البرلمانات المصرية، ويعود ذلك إلى نص المادة (11) من الدستور المصري والتي تكفل التمثيل المناسب للمرأة في البرلمان.

فالمراة في الوطن العربي، هي من أكثر الطاقات المهمشة في عملية التنمية، فهي ما زالت حتى هذا اليوم لا تتمتع بالحقوق التي يتمتع بها الرجل، بالرغم من الدور الكبير التي تقوم به المرأة في شتى المجالات، سواء على صعيد الأبحاث أو المؤتمرات العالمية التي تسعى إلى الاهتمام بقضايا المرأة، فالمراة نصف المجتمع ولديها قدرات مثلها مثل الرجل، وبالتالي حرمان المجتمع من طاقاتها والحد من قدراتها وخاصة في الوظائف القيادية يعتبر تبديد لتلك القدرات، وتبديد لفرص التنمية الشاملة. (Tayym and Al nadi, 2010).

ولا بد من الإشارة إلى أن أهم العوامل التي تؤثر في مشاركة المرأة في التنمية ، عوامل التشريع وبالرغم من نص مختلف التشريعات السابق ذكرها في البحث إلى المساواة بين الجنسين إلا أن هناك هوة كبيرة بين القانون وواقع المرأة، كما يوجد أيضاً تفاوت في التشريعات بين الدول العربية، ويظهر هذا التفاوت فيما يتصل بمدد إجازة الأمومة ، وتطبيق قوانين تلزم المؤسسات العامة بإنشاء دور للحضانة، ومما لا شك فيه أن هذه التشريعات ضرورية لكي تقوم المرأة بدور فعال في إنماء المجتمع وذلك بمنحها الحقوق السياسية والاجتماعية، وخروجها إلى قطاع العمل متساوية مع الرجل.

ومن العوامل الأخرى وسائل الإعلام والثقافة، إذ لا تعكس تلك الوسائل الصورة الحقيقية للواقع الثقافي والاجتماعي للمرأة، ولذلك يجب التطوير المستمر للبرامج والمواد الإعلامية لأنها مسؤولة مسؤولية مباشرة في هذا المجال لإعداد المجتمع للتغيير بإبراز أهمية المرأة. (Tayym and Al nadi, 2010).

### الخاتمة

إن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لم يتضمن أي نوع من أنواع التمييز ضد المرأة، فالقانون الأساسي المعدل تضمن مجموعة من النصوص التي تؤكد على مبدأ تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة في تولي الوظائف العامة، وكون القانون الأساسي في قمة الهرم القانوني، فقد جاء النظام القانوني للخدمة المدنية مؤكداً هذه المبادئ من خلال نصوص تضع الشروط والأسس التي يقوم

عليها التوظيف والتقييم والترقيات، وكذلك الحال الاستفادة من العلاوات والحوافز، وذلك في سبيل ضمان تطبيق المساواة ما بين الرجل والمرأة.

وعلى الرغم من وجود نصوص قانونية تؤكد شرعية المساواة بين الرجل والمرأة في الوظيفة العامة إلا أن هذه النصوص لم تكن الضمانة الوحيدة لعدم حصول تمييز بين الرجل والمرأة، ولكن الضمانة الحقيقية تتمثل في التفسير السليم والصحيح لهذه النصوص، ومع شفافية قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، فقد تبين من خلال الدراسة وجود بعض الثغرات التي أدت إلى انحراف تطبيق القانون، وهذه الثغرات انعكست على نسبة تمثيل المرأة في الخدمة المدنية الفلسطينية عموماً، وعلى أدائها داخل الفئات الوظيفية.

#### التوصيات:

1. منح حقوق متساوية بين الرجل والمرأة في العمل الوظيفي، ومنح الترقيات والحوافز بناءً على الكفاءة وليس على أساس الجنس.
2. إعطاء الكوادر النسائية مراكز صنع القرار، وعدم تحديدها بالوظائف الخدماتية.
3. تأمين الخدمات المتعلقة بالأمومة داخل المؤسسات، وذلك لحث النساء الالتحاق بالوظيفة العامة (مثل إنشاء حضانات بأجور رمزية).
4. دعوة مؤسسات الحكومة الفلسطينية إلى ممارسة التمييز الإيجابي لصالح المرأة الفلسطينية.
5. العمل على إبراز دور المرأة الفعلي في مواقع صنع القرار، وذلك لتحفيز النساء للوصول للمراكز العليا.

#### References:

##### Books;

- Jamal Al-deen,sami,(1990) **Administrative organization of the public office**, Cairo , New University Press House.
- Al-khalya,Mohammad Ali,(2012),**Administrative Law**, Edition (1),second part. Amman, dar al thaqafa for publishing and distribution.
- Rahhal,Omar.(2010), **Women's participation in elections between laws and social heritage**, Center for Human Rights and Democracy Information, shams,Ramallah.
- Ajarmeh,Nofan,(2011), **Gender equality in public service-comparative study**, Jordanian Journal of Law and Political Science, Amman, Jordan.

- Fares,samer,and El-heles,ryad,and shwekh,jehad,and alsaifi,lames,(2005), **dawr almar'at fi mustawayat al'iidarat aleulya fi muasasat alsultat alwataniat alfilastinia**, Palestinian Economic Policy Research Institute,mas, Jerusalem and Ramallah.
- Kanaan,Nawwaf,(2007),**Administrative Law**, Edition (1),Amman, dar al thaqafa for publishing and distribution.
- Nazzalm,reema katna,(2006), almar'at walaintikhabat almahaliyat: qasas najah, Edition(1),Muftah, Jerusalem.
- University Thesis;**
- Al-qottob,Rula,(2012), **dawr almar'at fi sune alqarar fi almuasasat alhukumiya alfilastinia(1995-2010)**, A magister Thesis that is not published,Al-Najah University, Palestine.
- Abu-dayya,Maher,(2015), **alwisat alwalmahsubiat fi alwazifat aleamat fi filastin wa'athariha ealaa altanmiat alsyasy(aldft algharbia)**,A magister Thesis that is not published ,Al-Najah National University,Palestine.
- Ashtaya,Omar,(2012), **tajribat almar'at alfilastiniyat fi aleamal albarlamaniyat wa'athr dhlk fi taeziz almusharakat alsyasy(1996-2006)**,A magister Thesis,Al-Najah National University,Palestine.
- Al-bazzam,Ibrahim,(2014), **'athara alnazam alaintikhabiat altashrieiat fi tashkil alnizam alsiyasii alfilastinii**,A magister Thesis that is not published, Al-azhar University,Palestine.
- Jad allah,Haneen Abd el Raheem Abd el Aziz,(2007), **altakhtit alrasmiu litanmiat watafeil musharakat alsiyasiyat lilmur'at fi filstuyun:1996-2006**,A magister Thesis that is not published, AL-Najah National University, Nablus.
- Al-Jabali,Saqer Mahmoud,(2003), **alealaqat bayn alsultat altanfidhiyat waltashrieiat fi alnizam alsiyasii alfilastinii**,A PHD Thesis that is not Published, Cairo University, Egypt.
- Al-Jamal,Amani,(2012), **aihtiraq alwazifi ladaa almar'at aleamilat fi muasasat alsultat alwataniyat alfilastiniyat fi qitae ghaza**,A magister Thesis that is not published, Islamic University, Palestine.
- Shrem,Mumen,(2016), **tasyis alwazifat aleamat wa'athrah fi ma'asisat aljihaz al'iidarii alfilastinii**,A magister Thesis that is not published, Al-Najah National University, Palestine.

### **Conferences;**

Taym, Hasan, and Al-nadi, ibtehal, (2010), **darajat musahamat almar'at alfilastiniat fi altanmiat min wijhat nazar tlbt aldirasat aleulya fi jamieat alnajah alwataniat binabulus**, Conference of the educational process in the twenty-first century - reality and challenges, Al-Najah National University, Palestine.

### **Articles;**

Alshareef, Ghada, (2016), **Arab women monitor the participation of women in Arab decision-making and parliamentary representation, on the electronic link;** <http://www.almasryalyoum.com/news/details/1063979>

### **Laws;**

The Jordanian Constitution 1952 and its amendments.

The Egyptian Constitution 2014.

The Algerian Constitution number (14) 2016.

The Egyptian Constitution 1958 and its amendments.

Jordanian Civil Service Law No. 82 of 2013 and its amendments.

Egyptian Civil Service Law No. 81 of 2016.

Law No. (15) for the year 1979 regarding the Kuwaiti civil service.

Palestinian Basic Law 2003 and its amendments.

Palestinian Elections Law No. (9) for the year 2005.

Palestinian Civil Service Law No. 4 of 1998, as amended by Law No. 4 of 2005.

Palestine Independence Document.