

عمران
للدراستات الاستراتيجية
OMRAN
FOR STRATEGIC
STUDIES



إلغاء هيئتي الدفاع والخارجية
في "الإدارة الذاتية" ..
إعادة هيكلة أم تحجيم وظيفي

بدر ملا رشيد
تقدير موقف



مسار السياسة والعلاقات الدولية

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية مستقلة ذات دور رائد في البناء العلمي والمعرفي لسورية والمنطقة دولةً ومجتمعاً، ترقى لتكون مرجعاً لترشيد السياسات ورسم الاستراتيجيات.

تأسس المركز في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 كمؤسسة دراسات تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً في القضية السورية في مجالات السياسية والتنمية والإدارة المحلية. يُصدر المركز دراسات وأوراقاً منهجية تساند المسيرة العملية للمؤسسات المهتمة بالمستقبل السوري، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتتفاعل مع الفواعل عبر منصات متخصصة لتحقق التكامل المعلوماتي وترسم خارطة المشهد.

تعتمد دراسات المركز على تحليل الواقع بأبعاده المتراكبة، ينتج عنه تحديد الاحتياجات والتطلعات ممّا يمكّن من وضع الخطط التي يحقّق تنفيذها تلك الاحتياجات.

www.OmranDirasat.org الموقع الإلكتروني

info@OmranDirasat.org البريد الإلكتروني

تاريخ الإصدار 5 نيسان / إبريل 2019

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

ملخص تنفيذي

- شهدت الإدارة الذاتية منذ إعلانها عدة قراراتٍ قلصت ودمجت بموجبها العديد من هيئات للمجالس التنفيذية للمقاطعات، لأسباب عدة أهمها تقليل عدد الهيئات المتقاربة في العمل.
- يتمثل التطور الأبرز والأكثر استراتيجياً فيما يخص القرار الأخير بأن التقليل شمل هيئات "نوعية" بالنسبة للإدارة الذاتية، متمثلة بهيئة "الدفاع والحماية الذاتية"، وهيئة "العلاقات الخارجية"، وهيئة الطاقة.
- إن التنبؤ بمدلولات وماهية هذه الخطوة وحصرها بإعادة ترتيب البنية الداخلية يكون غير متسقاً لأنه يتجاهل السياق العسكري والسياسي.
- يمكن حصر وتلخيص الاستقرارات الأولية لإلغاء هذه الهيئات بمجموعة أهمها: إعادة هيكلة "الإدارة الذاتية" بما يتوافق مع قانون الإدارة المحلية؛ وجود اتفاق بين الولايات المتحدة وأطراف إقليمية خصوصاً تركيا، وفشل طرح اللامركزية في التطبيق والعودة للمركزية الضيقة (مركزية إقليم الجزيرة).

مدخل

منذ نشأتها بداية العام 2014 إلى الآن قامت "الإدارة الذاتية" بتقليل مستمر لتعداد هيئاتها التابعة للهيئة التنفيذية، وفي حين أنها بدأت بـ22، تم تخفيضها إلى 16 هيئة، عبر إلغاء بعضها ودمج بعضها الآخر بتاريخ 2016/03/01⁽¹⁾، ومؤخراً وبـ26/03/2019، منح المجلس التشريعي في إدارة "إقليم الجزيرة" الثقة للمجلس التنفيذي الجديد للإقليم والذي تضمن 10 هيئات بعد إلغاء هيئات عدة وأهمها هيئتي الدفاع والحماية الذاتية والعلاقات الخارجية، بالإضافة لإلغاء كل من هيئتي الطاقة والسياحة، والقيام بعملية دمج لهيئة العمل والشؤون الاجتماعية مع هيئة شؤون الشهداء تحت مسمى "هيئة العمل وشؤون الشهداء"⁽²⁾. وعليه؛ سيتبع تقدير الموقف هذا حركية التقليل تلك واستعراض سياق الخطوة الأخيرة ومدلولاتها واتجاهاتها العامة.

حركية التعديل والتغيير البنوي

تتكون بُنية "الإدارة الذاتية" وفق "ميثاق العقد الاجتماعي" من: المجلس التنفيذي؛ المجلس التشريعي؛ المجلس القضائي؛ المفوضية العليا للانتخابات؛ المحكمة الدستورية العليا؛ المجالس المحلية. وشملت "الإدارة الذاتية" وقت إعلانها 3 مقاطعات (كانتونات): الجزيرة وكوباني وعفرين، وتم تغييرها لاحقاً "بموجب قانون التقسيمات الإدارية للفيدرالية

⁽¹⁾ واقع الإدارة الذاتية في الشمال السوري تموز 2016، المصدر: مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، التاريخ: 2016/09/01، الرابط: <https://bit.ly/2I7sXYm>

⁽²⁾ تشكيل الهيكلية الإدارية الجديدة للمجلس التنفيذي لإقليم الجزيرة، المصدر: موقع المجلس التنفيذي للإدارة الذاتية، التاريخ: 2019/03/26، الرابط: <https://bit.ly/2CWlhFl>

الديمقراطية لشمال سوريا"، الذي تمت المصادقة عليه خلال الجلسة العامة لمجلس الفيدرالية الديمقراطية الذي عقد ما بين 28/27 تموز 2017.

وفيما يخص المجلس التنفيذي فقد تم تشكيله تنفيذاً لقرارات "المجلس العام التأسيسي للإدارة المحلية" لتشكيلها في المقاطعات (الكانتونات) الثلاث: الجزيرة، وعفرين وكوباني/ عين العرب، وكانت البداية بدايةً بمقاطعة الجزيرة: في 01/12، وكوباني في 01/27، وعفرين في 01/29، ليُعلن عن الإدارة الذاتية من قبل "مجلس غرب كردستان" بتاريخ 2014/01/21. بلغ عدد هيئات المجلس التنفيذي عند اعلان الإدارة الذاتية 22 هيئة، وهي أشبه بحكومة بوزارات كاملة، ووفق العقد الاجتماعي من المفترض ان تتم تسمية رئيس المجلس التنفيذي من قبل حاكم المقاطعة (الكانتون) الذي يقوم بتكليف الحزب أو الكتلة الحاصلة على أكثرية أصوات المجلس التشريعي بتشكيل المجلس التنفيذي على أن ينال ثقة ما لا يقل عن (1+50) من المجلس التشريعي وتكون مسؤولة أمامه.

تم تقليص عدد هيئات المجلس التنفيذي خلال جلسة استثنائية للمجلس التشريعي بتاريخ 2016/03/01، إلى 16، هيئة، وذلك عبر تحويل هيئتي الشؤون الدينية وحقوق الإنسان إلى مكاتب وربطها بشكل مباشر برئاسة المجلس التنفيذي، ودمج هيئتي الزراعة والاقتصاد، وهيئتي البيئة مع هيئة البلديات لتُصبح هيئة البيئة والبلديات. كما تم توزيع مهام هيئة النقل (المواصلات) بين هيئتي البلديات والداخلية، ودمج هيئة التموين مع هيئة البلديات. وارتأت الإدارة الذاتية القيام بعملية الدمج بين الهيئات بسبب تداخل وظائف البعض منها. كما تم الإقرار بتحويل الرئاسة في الهيئات إلى النظام المشترك- رجل وامرأة- مع إضافة 3 نواب، واستثناء منصب رئيس المجلس التنفيذي من هذا التعديل في الهيكلية⁽³⁾. يوضح الجدول أدناه تغير عدد الهيئات التابعة للمجلس التنفيذي للإدارة الذاتية منذ تشكله إلى الآن⁽⁴⁾.

هيئات المجلس التنفيذي للإدارة الذاتية الديمقراطية			
العدد	المجلس الأول عام 2014	التخفيض الأول عام 2016	التخفيض الثاني عام 2019
1	هيئة التموين	تم دمجها	
2	هيئة الشؤون الدينية	تم الغائها	
3	هيئة الاتصالات	تم دمجها	
4	هيئة المواصلات	تم دمجها	
5	هيئة الزراعة	تم دمجها	
6	هيئة حقوق الانسان	تم الغائها	
7	هيئة العدل	+	تم الغائها
8	هيئة الدفاع والحماية الذاتية	+	تم الغائها
9	هيئة العلاقات الخارجية	+	تم الغائها
10	هيئة الصناعة والطاقة والثروة الحيوانية	الطاقة	تم الغائها او دمجها
11	هيئة البيئة والسياحة والآثار	سياحة	تم الغائها

⁽³⁾ الكتاب السنوي الرابع لمركز عمران للدراسات الاستراتيجية " حول المركزية واللامركزية في سورية: بين النظرية والتطبيق "، المبحث التاسع: الواقع الحوكمي في مناطق الإدارة الذاتية، بدر ملا رشيد، التاريخ: 2018/09/28، الرابط: <https://bit.ly/2N7mnQH>

⁽⁴⁾ تم استخلاص اسماء الهيئات المعلنة عام 2014 والمذكورة في الجدول من: موقع الحزب الديمقراطي الكردستاني -العراق، تحت عنوان: الPYD يعلن تشكيل حكومة "الإدارة المؤقتة" في مقاطعة الجزيرة، التاريخ: 2014/01/24، الرابط: <https://bit.ly/2OBg3TV>

12	هيئة العمل والشؤون الاجتماعية	+	تم الغائها
13	هيئة عوائل الشهداء	+	شؤون الشهداء
14	هيئة الإدارة المحلية والبلديات	بلديات	الإدارة المحلية
15	هيئة الصحة	+	الصحة والبيئة
16	هيئة الداخلية	+	+
17	هيئة المالية	+	+
18	هيئة التربية والتعليم	+	+
19	هيئة الثقافة	+	+
20	هيئة شؤون المرأة والأسرة	+	المرأة
21	هيئة التجارة والاقتصاد	+	الاقتصاد والزراعة
22	هيئة الشباب والرياضة	+	+

إلغاء هيئتي الدفاع والخارجية: المدلولات والاتجاهات المتوقعة

توافقت هذه الخطوة مع مقترح ظهر في 2018/09/10 أثناء زيارة وفد من "الإدارة الذاتية الديمقراطية لشمال و شرق سوريا" إلى مقرّ المجلس التنفيذي "للإدارة الذاتية" في إقليم الجزيرة، وخلال اللقاء تباحث الطرفان "ضرورة إيجاد صيغة إدارية توافقية بين "الإدارة الذاتية لشمال و شرق سوريا" و "الإدارات الذاتية المحلية" لتشكيل نظام سياسي موحد في مناطق شمال و شرق سوريا، وعقب هذا الاجتماع وبتاريخ 2018/10/04 أعلنت "الإدارة الذاتية الديمقراطية في مناطق شمال وشرق سوريا"؛ عن مجلسها التنفيذي الأول بـ 9 هيئات فقط، أي هيئة أقل من المجلس المشكل مؤخراً والخاص بإقليم الجزيرة، وتشمل الفوارق بين الهيئتين وجود الزراعة ضمن هيئة مشتركة مع الاقتصاد في مجلس "الإدارة الذاتية"، كما تم إلغاء هيئة "عوائل الشهداء" بالكامل، والغيت أيضاً هيئة الشباب⁽⁵⁾.

لا يمكن اعتبار التقليل الأخير ضمن الهيئات في " إقليم الجزيرة" أو المجلس التنفيذي للإدارة والمشكل عام 2018، خطوات في اتجاه توحيد شكل الإدارات وتقليل عدد الهيئات غير الفعالة كما حدث في حالات سابقة، فالإعلان الأخير شمل إلغاء ما يمكن اعتباره أهم هيئتين والمتمثلتين بـ هيئة الدفاع و الحماية الذاتية، وهي الجهة المسؤولة عن سوق ما يقارب 30 ألف مجند للخدمة الإلزامية للإدارة الذاتية/ ولايزالون منتشرين في بقع المواجهة الأخيرة مع "تنظيم الدولة"، كما أن هيئة الخارجية هي الجهة المسؤولة عن تنظيم العلاقات الخارجية للحزب سواءً مع الشخصيات والأطراف الأجنبية القادمة إلى مناطق الإدارة أو عبر ممثلاتها التي تم فتحها في عدد من الدول الأوروبية وإقليم "كردستان العراق"، كما يأتي إلغاء هذه الهيئات في وقتٍ يمكن اعتبار السيطرة الجغرافية للإدارة الذاتية حالياً في أوسع مراحلها منذ نشأتها عام 2014، ومن الناحية الوظيفية ورغم اقدم "الإدارة الذاتية" على إلغاء بعض الهيئات ودمج بعضها الآخر، إلا أنها لن تكون علاجاً لداء "البيروقراطية" المستشري في جسد الإدارة الذاتية، فوفقاً للمصادر بلغ عدد الأشخاص الذي يحصلون على رواتبهم من الإدارة سواءً ضمن مؤسساتها الإدارية أو العسكرية أو الأمنية لأكثر من مائتان وعشرة آلاف شخص، وهو رقم ضخّم جداً مقارنةً بالحجم الجغرافي والأداء الفعلي للإدارة، ويندرج ضمن محاولاتها القيام قدر الامكان بعملية ربط للمجتمع

⁽⁵⁾ إدارة شمال وشرق سوريا تلقي مسؤولين في الإدارة الذاتية لإقليم الجزيرة، المصدر: موقع المجلس التنفيذي للإدارة الذاتية، التاريخ: 2018/09/10، الرابط: <https://bit.ly/2FN8Qxf>

بالمشروع السياسي لها عبر الوظائف، كما أن هذا العدد الضخم من الموظفين خلقوا مجتمعاً مرتبطاً أمنياً ومعيشياً بالإدارة من أدنى الهرم الوظيفي والإداري، إلى أعلاه.

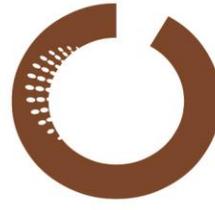
ترافقت عملية التقليل والدمج هذه مع إعلان هيئة الحماية والدفاع الذاتي تأسيس "وحدات فوج الغواصين" للضرورة العسكرية وفق بيان التشكيل⁽⁶⁾، وهذا الإعلان يشير إلى عدم وجود نية قريبة التحقق لدى الإدارة في اتجاه الإلغاء الكامل لهيئة الدفاع، بل ستقوم هيئات أخرى بعملية إدارة هذا الملف، ووفق طبيعة الهيئات المتبقية ضمن بنية المجلس التنفيذي فيرجح قيام هيئة الداخلية بإدارة ملف قوات "الدفاع والحماية الذاتية"، وكون أن القرار لا يزال قيد التفاعل والتشكل فإن هذا الأمر يفتح الباب أمام احتمالات عدة منها:

1. إعادة هيكلة "الإدارة الذاتية" بما يتوافق مع قانون الإدارة المحلية الذي يمكن أن يتم تعديله بصورة تبقى على مركزية الدولة مع إعطاء بعض الصلاحيات الإدارية للأطراف؛
2. تعديل الطبيعة الوظيفية لهذه القوات من تشكيل عسكري ذو مهام هجومية، بالتوجه نحو جعلها قوات شرطية ذو مهام أمنية ودفاعية.
3. وجود اتفاق بين الولايات المتحدة وأطراف إقليمية خصوصاً تركيا، في اتجاه عملية ضبط لحجم الإدارة الذاتية سواءً ادارياً وربما جغرافياً بحيث يتم التقليل من المخاوف التي تسوقها تركيا للتدخل العسكري في المنطقة، وهذا ما يمكن استقراءه من إلغاء هيئتي "الدفاع والخارجية"؛
4. فشل طرح اللامركزية في التطبيق والعودة للمركزية الضيقة (مركزية إقليم الجزيرة)، وهذا السبب في حال صحته يعني فشل "مفهوم الإدارة الذاتية"، والتحول لحالة "إدارية فدرالية" أضعف من إقليم كردستان العراق الذي يمتلك وزارة دفاع / بيشمركة، وخارجية ذو فاعلية وتواجد.

الخلاصة

بالتزامن مع إعلانها بالسيطرة على آخر معاقل تنظيم "الدولة الإسلامية"؛ فإن التنبؤ بمدلولات وماهية هذه الخطوة وحصرياً بإعادة ترتيب البنية الداخلية يكون غير متسقاً لأنه يتجاهل السياق العسكري؛ فتلك الخطوة التي أقدمت عليها "الإدارة الذاتية" خصوصاً ما يتعلق بـ "هيئة الدفاع والحماية الذاتية" التي كانت سبباً في هجرة عشرات الألوف من شباب المنطقة للخارج هرباً من أداء الخدمة العسكرية، وهيئة الخارجية التي كانت خلال فترة من الفترات ورقة تستخدمها الإدارة في اقناع المجتمعات المحلية بأنها قامت بإنشاء علاقات قوية مع دول عدة حول العالم؛ تتموضع دلالاتها في سياسة إعادة الهيكلة البنوية والوظيفية؛ تركز فيها "الإدارة الذاتية" على البنى ذات الطابع الاقتصادي والإداري واستغنائها عن الهيئات السيادية (إن صح التعبير)، وهي سياسة ترمي من خلالها توجيه عدة رسائل تفيد بأنها تنحو باتجاه الانضباط الوظيفي وحصرياً بالمجالات الإدارية والاقتصادية وبالتالي فإنها تعتقد أن تلك الرسائل قد تغير من شروط التفاوض سواء مع تركيا التي تبدي رغبة قوية في تحجيم قواها العسكرية؛ أو مع النظام الذي ربما تساعد تلك الرسائل في إنجاز التمكين الإداري للإدارة الذاتية.

⁽⁶⁾ للضرورة العسكرية. قوات الحماية الذاتية تؤسس وحدات فوج الغواصين، المصدر: فندك نيوز، التاريخ: 2019/04/02، الرابط: <https://bit.ly/2lg18NZ>



عمران
للدراستات الاستراتيجية
OMRAN
For Strategic Studies



مسار السياسة والعلاقات الدولية