تطور خريطة التقسيمات الإدارية في سورية:

مئة عام من العلاقة الاشكالية بين المركز والمحليات

زيدون الزعبي، عمر عبد العزيز الحلاج،
صهيب الزعبي، جاد الحلاج

أيلول 2022

Title in English:

The making of Syria's administrative divisions' map:

one hundred years of a problematic relationship between the centre and the periphery

حول برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي

برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي" هو أحد البرامج البحثية التابعة لوحدة أبحاث الصراع والمجتمع المدني في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية LSE. ينظر البرنامج في الفجوة في مفهوم الشرعية بين المحلي والخارجي في العالم العربي. فمنظور المواطنين المحليين لما هو شرعي يتصف بموضوعية مستمدة من تجربتهم العملية ومن ثقافتهم؛ فيما يحمل صناع القرار الخارجيين غالباً مفهوم إجرائي عن الشرعية منفصل عن مفهومها المحلي وينتج عنه مسارات وإجراءات يراها المجتمع المحلي بعيدة عنه. كما يبحث البرنامج في كيفية العمل على تأجيج الهويات الإقصائية مثل الهويات الطائفية والقومية، عمداً من قبل النخب الحاكمة وبعض الجهات الخارجية وإقحامها في الخطاب العام والدساتير والقوانين كوسيلة لتجاهل المطالب الديمقراطية وحرف مسارها وإعاقة احتمالات بناء الشرعية.

وتُعدّ التجربة السورية محور المشروع، إلا أن ذلك لا يحول دون إجراء تحليل مقارن لاستخلاص الدروس ذات الصلة المستفادة من لبنان والعراق، حيث كانت اتفاقيات تقاسم السلطة القائمة على أساس عرقي وطائفي أساس عمليات بناء الس م وكتابة ا الدستور.

ينشر سلسلة أوراق تُعنى بدراسة قضايا محورية في بناء الشرعية والديمقراطية وتشكيل الهوية في سوريا من منظور دستوري، وذلك بإجراء مسح تاريخي لتطوّر التعامل مع هذه القضايا في الدساتير السورية المتعاقبة منذ أول دستور سوري أنجز عام 1920 وحتى يومنا هذا، إلى جانب النظر في تطوّر التعاطي مع هذه القضايا، وكيفية تداولها وفق السياق التاريخي، وتقديم الحلول والمقترحات حول التعاطي مع هذه القضايا في وقتنا الراهن بعد إجراء تحليل مقارن لكيفية تعاطي دساتير أخرى معها.

يقوم على البرنامج فريق عمل من الخبراء والباحثين، وتديره د. ريم تركماني.

للمزيد من المعلومات يمكن زيارة موقع المشروع: http://dustoor.org/

This publication is also available in English under the title: Title in English: The making of Syria's administrative divisions' map: one hundred years of a problematic relationship between the centre and the periphery

Authors: Zedoun Alzoubi, Omar Abdulaziz Hallaj, Sohaib Al Zoub and Jadd Hallaj.

This publication was made possible by a grant (grant identifier: G-20-57764) from Carnegie Corporation of New York for the LSE based project Legitimacy and citizenship in the Arab world research project. The statements made and views expressed are solely the responsibility of the author.

شكر وتقدير: يتوجه فريق المؤلفين بالشكر لكل من الدكتور إبراهيم دراجي ودكتورة ريم تركماني والأستاذ مازن غريبة لمراجعتهم للمادة وملاحظاتهم الغنية, وللسيد صهيب عنجريني لتحريره النسخة العربية، وجهده الكبير في إخراجها اللغوي وللآنسة زينة الخير للمساهمة القيمة في التنسيق.

تم دعم هذا البحث بمنحة من مؤسسة كارنيجي في نيويورك (معرّف المنحة G-20-57764) لمشروع الشرعية والمواطنة في العالم العربي، في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية. الآراء المعبر عنها في هذا البحث هي آراء المؤلفين ولا تمثل بالضرورة آراء مؤسسة كارنيجي في نيويورك أو آراء كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية.

يصرح باستنساخ مقتبسات من هذا البحث مجاناً ومن دون إذن كتابي، شريطة الإشارة إلى المصدر الأصلي مع ذكر العنوان الكامل للبحث وتاريخ نشره وأسماء المؤلفين البحث وذكر وبرنامج المواطنة والشرعية في العالم العربي.

للتواصل والاستفسار : r.turkmanilse.ac.uk

All rights reserved
حقوق الطبع والنشر LSE 2022.
جميع الحقوق محفوظة.

الفهرس:

1.	خلاصة تنفيذية	5
2.	مقدمة	7
3.	التقسيمات الإدارية خلال الحكم العثماني	9
4.	التقسيمات الإدارية خلال الانتداب الفرنسي	12
4.1.	المرحلة الأولى بين العامين 1920-1928	13
4.1.1.	المرحلة الثانية بين العامين 1928 -1946	16
5.	التقسيمات الإدارية بعد الاستقلال عن فرنسا	19
5.1.	الفترة الأولى 1946-1961: تغيير أسماء المحافظات وإحداث محافظات جديدة	20
5.1.1.	تغيير اسم محافظة جبل الدروز إلى محافظة السويداء	20
5.1.2.	تغيير أسماء محافظات الفرات والجزيرة وحوران	21
5.1.3.	إحداث محافظتي إدلب والرشيد (الرقة)	22
5.2.	الفترة الثانية: بين العامين 1961 - 2011	27
5.2.1.	إحداث محافظة القنيطرة	28
5.2.2.	إحداث محافظة طرطوس	29
6.	خلاصة	34
7.	قائمة المراجع	36

خلاصة تنفيذية

لا شك أن تحديد التقسيمات الإدارية للمحافظات والمدن والبلدات هي عملية مهمة في إدارة شؤون البلاد. ووفي واقع كواقع سوريا اليوم، تكون فيه المحافظات المختلفة تحت سيطرة قوى مختلفة ومتخاصمة، بل تكون فيه المحافظة الواحدة مقسمة بين هذه القوى، تصبح مثل هذه القضية في غاية الأهمية ليس فقط من حيث ادارة الشؤون الحياتية اليومية للمواطنين، ولكن كمرجعية لفهم التحديات السياسية المستقبلية في اطار الحفاظ على وحدة البلاد وضمان سلامتها الترابية. وعلى الرغم من أهمية هذه المسألة إلا أن الدراسات التي تناولتها كانت قليلة للغاية، بل ونادرة. ولذلك قمنا بمحاولة تقصي تاريخ التقسيمات الإدارية مركزين بشكل أساسي على المرحلة التي تلت استقلال سوريا عن الانتداب الفرنسي، وحتى تاريخ إعداد هذه الورقة.

قمنا في هذه الورقة بمحاولة تقصي الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي أدت إلى إحداث محافظات جديدة أو إعادة تسميتها دون الدخول في عملية إحداث المدن والبلدات على الرغم من أهميتها، لما في ذلك من مصاعب لا تحتملها هذه الورقة، تاركين الفرصة لأبحاث مستقبلية لتدرس هذا المستوى من التفصيل.

تركزت أهداف البحث في محاولة معرفة أهم التحولات الإدارية التي طرأت على المحافظات السورية منذ نشأة الكيان السوري بشكل عام وبشكل خاص في الفترة ما بعد الاستقلال مركزين على الأسئلة التالية: ما هي التحولات الأساسية التي طرأت على انواع وحدود ومسميات الوحدات الإدارية الترابية (المحافظات) السورية؟ ما هي دوافع هذه التحولات؟ هل كانت الأسباب تنموية صرفة تهدف إلى تحسين الخدمات في المحافظات وبما يخدم أهداف التنمية فيها وفي كامل البلاد، أم أن هنالك أسباباً مرتبطة بمصالح فئات محددة سواء كانت هذه المصالح ذات طابع اجتماعي أو سياسي أو اقتصادي؟

للإجابة على هذه الأسئلة قمنا بمراجعة القوانين والقرارات المرتبطة بهذه التحولات، والواردة في الجريدة الرسمية إضافة إلى تتبع بعض مداولات البرلماني السوري، التي تمكنا من الوصول إليها، كتلك التي سبقت إحداث الرقة وإدلب. في حين لجأنا إلى مقابلة شخصيات واكبت إحداث طرطوس والقنيطرة وتسمية محافظة ريف دمشق حين تعذر الوصول إلى مصادر مكتوبة عن هذه التحولات.

يتضح أن التغييرات في التقسيمات الإدارية كانت تأخذ شكلاً خدمياً تلعب فيه العوامل الديموغرافية ككثافة السكان ومساحة المحافظة دوراً مهماً في بعض الأحيان. غير أننا لا نستطيع استبعاد وجود دوافع سياسية خلف هذه التغييرات. فمثلاً كان إحداث القنيطرة يهدف إلى توحيد الجبهة تحت إدارة مدنية واحدة قادرة على التعامل مع القيادة العسكرية الموحدة للجبهة مع إسرائيل. في حين تم إحداث طرطوس بذريعة الكثافة السكانية العالية لمحافظة اللاذقية، رغم أن إحداث محافظة

غالبيتها من الطائفة العلوية بعد سلخ لواء اسكندرون ذي الغالبية العلوية يدفع إلى توقع أن يكون السبب سياسيا اجتماعياً، دون إغفال العوامل الاقتصادية والخدمية. أما أسباب إحداث الرقة وإدلب باقتطاعهما من دير الزور وحلب، والذي جاء بقرار واحد في العام 1957 بعد معارضة نواب حلب من حزب الشعب

لفترة طويلة مثل هذا التوجه، فقد كانت بسبب اتساع رقعة المحافظتين وصعوبة تقديم الخدمات فيها، على الرغم من أنهما- أي حلب ودير الزور- لم تكونا أكبر من حمص والتي تصل مساحتها إلى ربع مساحة البلاد. لا يمكن هنا استبعاد وجود دوافع سياسية خلف تقسيم حلب ودير الزور، وخصوصاً أن التقسيم جاء على أيدي الناصريين في كلا المحافظتين، وعلى عكس رغبة السياسيين المرتبطين بالعراق فيهما.

أما تغيير أسماء المحافظات فقد جاء في معظمها في بداية خمسينيات القرن الماضي بتغيير أسماء حوران والفرات وجبل الدروز والجزيرة، بحيث أصبحت التسمية مرتبطة بمراكز هذه المحافظات لا ببعدها الإقليمي. مرة أخرى لا نستبعد وجود دوافع سياسية خلف إعادة التسمية هذه، كونها ارتبطت بإبعاد المحافظات عن امتداداتها الإقليمية خارج حدود البلاد. فعلى سبيل المثال تمتد حوران جغرافياً إلى داخل الحدود الأردنية.

أخيراً، كان من الواضح أن البنية المركزية للدولة السورية، ونزعتها إلى إضعاف الأطراف لصالح مركز قوي أثر مهم أيضاً على التقسيمات الإدارية. فبدل أن تعطى الأطراف والبلديات صلاحيات أكبر لتقديم الخدمات للمواطنين، كان الطريق الأسهل هو إحداث محافظات تربط هذه الأطراف بالمركز، دون التفكير بمنحه صلاحيات أكبر.

1. مقدمة

تعتبر التقسيمات الإدارية واحدة من أهم وظائف وأدوات الدولة، لما لها من تأثير على مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهي تحدد بدرجةٍ كبيرة شكل العلاقات الاجتماعية، والشبكات المجتمعية، بما في ذلك قضايا الهوية، والتبادلات الاقتصادية، وطبيعة الاقتصاد السياسي، والتمثيل السياسي المحلي والوطني على سبيل الذكر لا الحصر. تركز هذه الورقة بشكل خاص على دور التقسيمات الإدارية في المجالات التالية:

أولاً، التأثير الكبير للتقسيمات الإدارية على تشكل الهويات المحلية، وبالتالي على الهوية الوطنية عموماً.[1] ففي عملية تقسيم أو دمج المحافظات أو الأقاليم القديمة وبناء المناطق أو المحافظات أو الأقاليم الجديدة، ستتأثر الهويات المحلية إلى حد بعيد، فتضعف الهويات الإقليمية القديمة، بينما تنشأ هويات جديدة تحمل تصورات مختلفة للحدود والقيم والرموز. كذلك؛ قد يؤدي تغيير الحدود الإدارية في المناطق إلى تحفيز هويات نائمة للسكان، بما في ذلك ارتباطهم بمنطقة محددة.[2] فمن كان ينتمي إلى مدينة إدلب كان حلبياً حتى العام 1957 ثم أصبح إدلبياً بعد ذلك، ومن كان من محافظة جبل الدروز في نهاية أربعينيات القرن الماضي صار من محافظة السويداء في خمسينياته.

ثانياً، من النافل الحديث عن الأثر الاقتصادي الذي تخلقه عملية دمج محافظات أو تقسيمها. فالأهداف التنموية والتبادلات الاقتصادية المستهدفة تحددها مصالح المراكز الكبرى للمحافظات، وخصوصاً عند تطبيق بعض مستويات اللامركزية دون الغوص في مستوياتها الأدنى. بالتالي سيتغير شكل التبادلات الاقتصادية بتغير المراكز، فالسياسات الاقتصادية التي كانت تربط اللاذقية -بما في ذلك طرطوس- بحلب، حلّت محلها أخرى تربط دمشق بطرطوس بعد أن أصبحت الأخيرة محافظة في العام 1966 كما سنرى لاحقاً.

ثالثاً، تأثير التقسيمات الإدارية على التركيبات الاجتماعية الناشئة من تقسيم أو إعادة دمج المحافظات والمناطق. على سبيل المثال، شكلت عملية فصل دمشق عن ريفها ترسيخاً للتقسيم الاجتماعي بين المدينة الثرية والريف الفقير، ولذلك انعكاسات ذات أهمية كبرى في تحشيد المجتمعات المحلية وبناء القواعد السياسية والانتخابية.

بالتالي، ستكون لهذه العوامل مجتمعة آثار سياسية واقتصادية واجتماعية تحدد شكل التحالفات السياسية ونسب التمثيل على سبيل المثال لا الحصر.

وبرغم أهمية هذا الموضوع فإن الأدبيات المنشورة حوله في ما يخص سوريا، سواء باللغة العربية، أو باللغات الأجنبية نادرة للغاية. وتتركز معظم الدراسات المتوافرة على مراحل تاريخية معينة مثل المرحلة العثمانية، ومرحلة الانتداب الفرنسي. ومن الدراسات التي تتحدث عن التقسيمات الإدارية خلال الفترة الفرنسية كتاب وجيه كوثراني[3]، الذي يتحدث عن الاقتصاد والسكان في بلاد الشام مطلع القرن العشرين،

---

[1] Michal Konopski, Moravian Geographical Reports, The Czech Academy Of Sciences, Institute Of Geonics, 2021, Pp 53-70

[2] Ibid

[3] وجيه كوثراني، "بلاد الشام في مطلع القرن العشرين: السكان والاقتصاد وفلسطين والمشروع الصهيوني- قراءة في وثائق الدبلوماسية الفرنسية"، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، الطبعة الثالثة، بيروت، 2013

مستعرضاً التقسيمات الإدارية في تلك الفترة، دون الدخول في تفصيلات بنائها والأسباب الموجبة لها. وبدوره؛ لم يتناول محمد علي صالح[4] التقسيمات الإدارية بحد ذاتها، وإنما ضمن سياق دراسته للاقتصاد أو العوامل البشرية والسكانية.

أما الدراسة الوحيدة التي استعرضت تفصيلاً التقسيمات الإدارية لسوريا قبل الاستقلال فهي دراسة عبد العزيز محمد عوض[5]، التي فصل فيها تاريخ التقسيمات الإدارية لما يُعرف الآن بسوريا خلال الفترة العثمانية وحتى العام 1918، تاريخ هزيمة السلطنة العثمانية، وإنشاء الحكم العربي في سوريا. كما تحمل الوثائق الفرنسية عن فترة الانتداب بعض التفاصيل الخاصة بالتقسيمات الإدارية في حينها.[6]

غير أن الأدبيات تكاد تغيب تماماً عن تغطية تاريخ وأسباب إحداث المحافظات أو تغيير أسمائها، ناهيك بأسباب تغيير حدودها الإدارية بعد انتهاء الانتداب الفرنسي وحصول سوريا على استقلالها. ورغم وجود العديد من التغييرات التي طرأت على التقسيمات الإدارية في البلاد، كإحداث محافظتي طرطوس والقنيطرة، وتغيير أسماء بعض المحافظات (مثل الفرات وحوران والجزيرة) فإن الأدبيات عن تلك التطورات قليلة جداً. من ضمن هذه الأدبيات ما قدمته الباحثة رغداء زيدان في بحثها التقسيمات الإدارية وأثرها على الانتخابات[7]، وتناولت فيه قضية التقسيمات الإدارية عموماً دون الدخول في الأسباب التي أدت إلى تلك التقسيمات وكيف تطورت.

تنبع أهمية مثل هذه الدراسة في الوقت الحالي، من الحاجة ربما إلى إعادة النظر بالتقسيمات الإدارية بعد أن تم تقسيم بعض المحافظات بقوة الأمر الواقع خلال العقد الأخير. فثلث المحافظات خارج سلطة الحكومة المركزية، مثل الرقة والحسكة – بغالبها الساحق- وإدلب. ودير الزور منقسمة إلى جزئين: واحد تحت سيطرة الحكومة المركزية، وآخر تحت سيطرة الإدارة الذاتية. وحلب منقسمة بين الحكومة المركزية والمعارضة كما إن إعادة بناء الهوية الوطنية التي مزقتها الحرب والأيديولوجيات المتباينة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، تتطلب فهم الهويات المحلية، وعلاقاتها البينية لفهم علاقتها بالهوية الوطنية الجامعة.

كذلك ظهرت أصوات تطالب بإعادة النظر في التقسيمات الإدارية، توحيداً ودمجاً، كالمطالبة بإنشاء أقاليم فوق المحافظات، أو تقسيماً، كالمطالبة بإحداث محافظة ريف حلب أو منبج، ومحافظة تدمر التي بدأ نقاشها قبيل العام 2011 وطرحت بجدية للنقاش في مجلس الشعب في العام 2013[8].

سنسعى في هذا البحث إلى استكشاف تواريخ إحداث المحافظات السورية والأسباب الموجبة لها، مجيبين عن الأسئلة التالية:

- ما هي التغييرات الإدارية التي جرت في سوريا منذ الاستقلال عن فرنسا وحتى العام 2011 تاريخ اندلاع النزاع فيها؟

---

[4] محمد علي صالح، "إدارة الاقتصاد السوري زمن الانتداب الفرنسي 1920-1946 تأثيراتها في ما بعد الاستقلال"، المعهد الفرنسي للشرق الأدنى، بيروت،2021

[5] عبد العزيز محمد عوض، الإدارة العثمانية لولاية سوريا من 1864 وحتى 1914، دار المعارف، القاهرة، 1969

[6] انظر مثلاً:

Antoine Hokayem, Daad Bou Malhab Attallah, and Georges Charaf, eds. *Documents diplomatiques Français relatifs à l'histoire du Liban et de la Syrie à l'époque du mandat : 1914-1946.* L'Harmattan, Paris. 3 volumes : 2003, 2012, 2016.

[7] رغداء زيدان، التقسيمات الإدارية وأثرها على الانتخابات" مدنيون للعدالة والسلام، إسطنبول 2021

[8] جريدة الوطن 2-4-2013.

- ما هي الأسباب الديموغرافية والاقتصادية والسياسية التي دفعت نحو هذه التقسيمات والتغيرات التي طرأت عليها؟

للإجابة عن هذه الأسئلة سنستخدم المنهج الوصفي التحليلي، محاولين تعقب تواريخ التقسيمات الإدارية، والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي أدت إلى هذه التقسيمات، معتمدين على عدد من المراجع والمصادر التي درست الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي قبل وإبان وبعد هذه الإحداثات. كما سنعتمد على عدد من المقابلات التي أجريناها[9] مع شخصيات عايشت زمن الإحداث، وخصوصاً إحداث طرطوس، والقنيطرة، وإدلب، والرقة، وريف دمشق، وتغيير أسماء محافظات حوران، والفرات، والجزيرة، والرشيد. إضافة إلى ذلك سنستعرض التغيرات التي حدثت على المستوى السكاني، والتي قد تفسر هذه الإجراءات الإدارية جزئياً أو كلياً.

لفهم التقسيمات الإدارية التي أُجريت بعد الاستقلال عن فرنسا عموماً، يتعين علينا فهم السياق التاريخي منذ التقسيمات العثمانية لولايات بر الشام / سوريا الطبيعية، أي ولاية سوريا وولاية حلب وولاية بيروت، ومتصرفيتا القدس ودير الزور، وتطور التقسيمات الإدارية زمن الانتداب الفرنسي لما لذلك من تأثير على التقسيمات الإدارية اللاحقة.

ثم ننتقل إلى دراسة التقسيمات بعد الاستقلال وحتى العام 2011، علماً أن التقسيمات، في بُعدها العام، ثبتت تقريباً بعد العام 1972، تاريخ تسمية محافظة ريف دمشق. سنحاول في هذا القسم تتبع تواريخ أي إجراءات إدارية تمثلت في تقسيم أو دمج أو إعادة تسمية المحافظات من دون الولوج إلى التقسيمات الإدارية التي طاولت المناطق والبلدات، لتعذر مثل هذه المسألة ضمن نطاق هذا البحث.

2. التقسيمات الإدارية خلال الحكم العثماني

تعرضت بلاد الشام إلى عدد كبير من التغييرات في تقسيماتها الإدارية منذ أن ورثها العثمانيون من المماليك الذين كانوا قد قسموها إلى وحدات إدارية عديدة عرفت باسم النيابات تغيرت أعدادها وحدودها باستمرار رغم ثبات ست نيابات أساسية هي: الشام وحلب وطرابلس، وحماة، وصفد، والكرك طوال الفترة المملوكية[10].

بعد حركة التمرد التي قادها جانبردي الغزالي في العام 1521، أعادت السلطنة العثمانية، في زمن سليمان القانوني تقسيم بلاد الشام إلى ثلاث ولايات[11] هي ولاية الشام وولاية حلب وولاية طرابلس. ليعاود السلطان مراد الثالث تقسيمها إلى إيالات أو باشويات وكل إيالة إلى سناجق، فنشأت إيالات الشام وحلب وطرابلس، لتنضم بعدها إليها إيالة صيدا. ومع بداية القرن الثامن عشر، كانت بلاد الشام مقسمة إلى إيالات حلب والشام وطرابلس.

---

[9] قمنا بإجراء 4 مقابلات مع مؤرخين وسياسيين من محافظات القنيطرة والرقة وإدلب سنأتي على ذكرها لاحقا في الورقة.

[10] عبد العزيز محمد عوض، الإدارة العثمانية في ولاية سورية، 1864-1914، دار المعارف، مصر، 1969، ص 11-60

[11] انقسمت السلطنة إلى إيالات أو ولايات، والتي بدورها انقسمت إلى ألوية وسناجق. ينقسم اللواء أو السنجق إلى أقضية ونواح. أما المتصرفيات فهي ألوية ترتبط مباشرة بالمركز ولا ترتبط بلواء أو سنجق بعينه.

في العهد المصري، 1831-1833، ألغى ابراهيم باشا بن محمد علي التقسيمات الإدارية العثمانية ليضع بر الشام كله تحت حكمدارية واحدة، بما في ذلك حلب، مُركزاً في إصلاحاته الإدارية على المدن وأنظمتها الإدارية والسياسية، لكن ليعود إليها بعد سلسلة اضطرابات ونجدها في نهاية العهد المصري مؤلفة من 6 إيالات أو حكمداريات هي: الشام وحلب وطرابلس وصيدا (وتشمل القدس ونابلس) ويافا وغزة.[12]

بعد العام 1840، شهدت بلاد الشام سلسلة من التقسيمات الإدارية، لم تكن تثبت فيها حدود الإيالة لأكثر من عام، وذلك بتحريك تبعية المدن الصغرى والقرى بين الأقضية والأقضية بين الألوية أو إحداث ألوية جديدة[13].

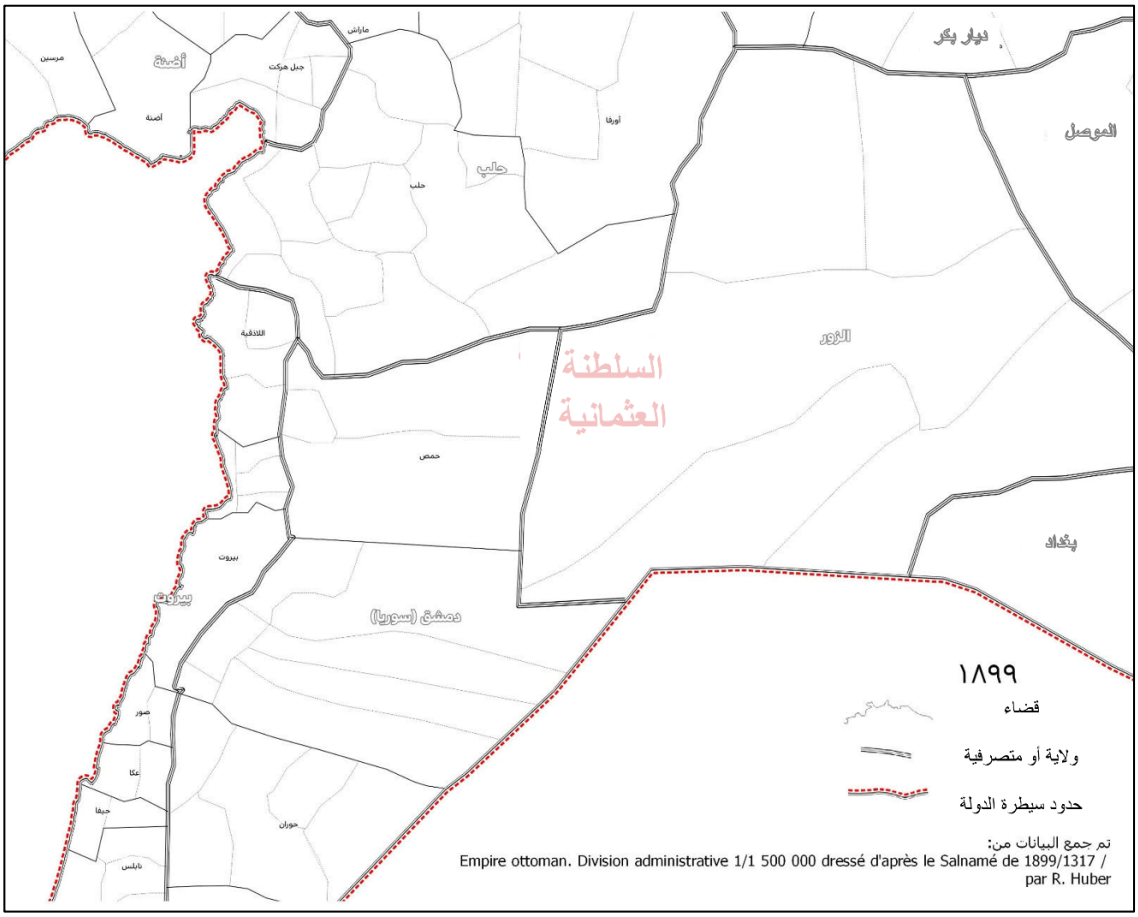
يقسم عبد العزيز محمد عوض عملية التقسيم الإداري خلال الحكم العثماني إلى فترتين: الأولى بين العامين 1840 و1864 والثانية بين العامين 1864 و1914[14]. ضمت المرحلة الأولى ثلاث إيالات (ولايات باللغة العربية) هي إيالات الشام وحلب وطرابلس، وتكونت إيالة الشام من لواء الشام شريف أو دمشق، ولواء حمص الذي حوى قضاءين هما قضاء حمص وتدمر، وحصن الأكراد، ولواء حماة وشمل قضاءي حماة ومعرة النعمان، ولواء عجلون الذي ضم إربد والبلقاء وعجلون. شهدت المرحلة الثانية بعد قانون الولايات الذي صدر في العام 1864، ظهور اسم سوريا بوصفها إحدى ولايات السلطنة بعد أن ضُمت إليها إيالة صيدا، وتحديداً في العام 1865[15]. لكن حدود ولاية سوريا كانت في حالة تغيير مستمر، فقد ضمت عند الإحداث ألوية القدس وبيروت وعكا واللاذقية ونابلس وطرابلس، لتنفصل عنها متصرفية القدس في العام 1874، ومن ثم ولاية بيروت في العام 1881. ضمت ولاية سوريا أربعة ألوية هي: لواء الشام، تحت اسم لواء المركز أو لواء دمشق، وتبعت له أقضية دوما وقطنا وحاصبيا وراشيا والزبداني والنبك وبعلبك والمعلق. اللواء الثاني كان لواء حماة (الذي ظل لفترة قصيرة ولاية مستقلة) وحوى أقضية حمص وحصن الأكراد ومعرة النعمان (التي ما لبثت أن ضمت إلى ولاية حلب لتصبح لواءً من ألويتها)، وليتكون لواء حماة من أربعة أقضية هي السلمية وحمص ومصياف وحماة. أما لواء حوران فقد ضم ثمانية أقضية هي عجلون ودرعا وبصر الحرير والسويداء وصلخد، وعاهرة، والقنيطرة وحوران. أما اللواء الرابع فهو لواء الكرك الذي ضم كرك، ومعان والطفيلة والسلط. أما ولاية حلب فقد حافظت على تسميتها ولكنها هي الأخرى تعرضت لتعديلات في حدودها الإدارية فقد ضمت ثلاثة ألوية هي حلب ومرعش وأورفة (قسمت أورفة أحياناً إلى لواءين، وثلاثة أحياناً، وظلت الرقة تتأرجح في التبعية بين أورفة والزور وحلب) إضافة إلى التبعية العسكرية في فترات محددة لمتصرفية دير الزور لوالي حلب. في حين ضمت ولاية بيروت ألوية اللاذقية وطرابلس والبلقاء وعكا وبيروت.

[12] خالد بني هاني، "تاريخ دمشق وعلماؤها خلال الحكم المصري 1831-1840. "، صفحات للدراسات والنشر، دمشق، 2007. ص: 87 وما بعد.

[13] عبد العزيز محمد عوض، الإدارة العثمانية في ولاية سورية، 1864-1914، دار المعارف، مصر، 1969، ص 63-64

[14] المرجع السابق.

[15] لم يستخدم مسمى إيالة سوريا (سورية في بعض الخرائط) سوى بعد أحداث 1860 وتكرس بعد تدخل الأوربيين بعد اتفاقية برلين عام 1877 والتي أعطى بموجبها السلطان العثماني صلاحيات واسعة لبعض الدول الأوربية للتدخل لحماية شؤون الأقليات الدينية. وصارت الخرائط العثمانية تستخدم مسمى سوريا بعد أن كان الاسم إيالة الشام الشريف.



الخريطة رقم 1: خريطة بر الشام والتقسيمات الإدارية حتى العام 1899
(المصدر: Empire ottoman. Division administrative 1/1500000 dressé daprès le Salnamé de 1899/1317/ par R.Huber)

بالنظر إلى التقسيمات الإدارية زمن السلطنة العثمانية، تُمكننا ملاحظة القضايا التالية:

- كانت سوريا التي نعرفها اليوم مقسمة بشكل رئيسي بين حلب ودمشق، وإن تداخلت مع هاتين المدينتين مدن أخرى كحماة. هذا الانقسام ناجم عن وجود مركزين حضريين أساسيين في البلاد، هيمنا على الحركة الاقتصادية تاريخياً منذ الخلافة الأموية، وربما قبل ذلك بكثير. وهذا التنافس بين ذَينك القطبين الحضريين سيلقي بظلاله على التقسيمات الإدارية في سوريا حتى اليوم.
- تنقلت الألوية (أو السناجق كما كان يطلق عليها أحياناً بالمصطلح التركي) بين قطبي الإيالتين (الولايتين) الأساسيتين حلب والشام (سوريا). وأعطيت بعض الألوية/السناجق وضعاً خاصاً كمتصرفيات (جبل لبنان والقدس والزور) تتبع أمنياً أو عسكرياً لإحدى الإيالتين، ولكن كان لكل منها وضع مستقل نسبياً.
- بعض السناجق أو أجزائها (الأقضية) كانت تنتقل كل بضع سنوات من إيالة إلى أخرى، أو تُضم إلى المتصرفيات، أو تفرد لها إيالة مستقلة (حماة والرقة مثلاً).
- لم تكن حمص مركزاً أساسياً خلال حكم السلطنة المتأخر، بل كانت قضاء من أقضية لواء حماة.

- تحول مركز الساحل من طرابلس في بداية القرن التاسع عشر إلى بيروت في نهايته، ووضعت تحت إشرافه ألوية متعددة التسميات والتقسيمات شملت اللاذقية وطرابلس وبيروت، وصيدا، وعكا، والبلقاء.

3. التقسيمات الإدارية خلال الانتداب الفرنسي

ورثت سلطات الانتداب الفرنسي التقسيمات العثمانية تقريباً، وإنما باعتباطية أشد تعكس جهل الفرنسيين بالبنى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للبلاد، فتركز جل تفكيرهم على الهويات الطائفية بوصفها محدداً أساسياً للسكان[16]. وبرغم إبقاء الشكل العثماني لسوريا وفق ولاية سوريا وولاية حلب ومتصرفية دير الزور في بداية الأمر، فإن هذه التقسيمات كانت تعدل بسرعة -بحكم رؤى القادة العسكريين الفرنسيين وتقديراتهم لما قد يخدم مصالح فرنسا في سوريا، دون أن تكون قد توافرت لهم الخبرة الكافية لفهم منعكسات مثل هذه التقديرات[17]. يكفي أن نرى أن شكل إدارة البلاد، وتقسيماتها الإدارية قد تغيرت عشرات المرات في الفترة بين 1920 و1925 تاريخ الثورة السورية الكبرى، بما في ذلك إحداث دويلات حلب ودمشق وجبل الدروز ودولة العلويين ولبنان الكبير ثم فرض الفدرلة على بعض أجزاء البلاد السورية، ثم إلغاؤها ودمج حلب ودمشق في دولة أحادية منفصلة سياسياً عن دولتي العلويين وجبل الدروز (وتكريس انفصال لبنان بعد ضم أقضية كانت تخص ولاية دمشق إليه).

في الفترة بين 1920 و1925 صدر ما لا يقل عن 50 قراراً متعلقاً بالحدود الإدارية وصلاحيات الحكومات والمستشارين الفرنسين وغيرها، علماً أن محاولات التقسيم كانت محدودة بضعف الموارد المتاحة لإدارة تلك المناطق، مما اضطر الفرنسيين في نهاية المطاف إلى توحيد النظم الإدارية رغم محاولاتهم تقسيم البلاد سياسياً[18].

سنستعرض فيما يلي أهم التقسيمات الإدارية التي طرأت على البلاد خلال فترتين: الأولى بين 1920 و1928 أي بين دخول قوات غورو إلى دمشق وتطبيق الانتداب الفرنسي على البلاد، وبين تاريخ إنشاء الجمعية التأسيسية التي عملت على إصدار أول دستور سوري لسوريا الموحدة دون دولة العلويين ودولة جبل الدروز (لم يعتمد الدستور إلا في العام 1930 بعد أن أفرغ المندوب السامي النص من محتواه بإضافة المادة 116 الشهيرة التي أخضع بموجبها الدستور لأحكام صك الانتداب). والثانية بين 1928 و1946 تاريخ التفاوض على استقلال سوريا الفعلي عن الانتداب الفرنسي.

---

[16] مثلاً راجع:
Antoine Hokayem, et. al. eds. *Documents diplomatiques Français relatif a l'histoire du Liban et de la Syrie a l'époque du Mandat : 1914-1946. Tome 3.* Paris : L'Harmattan. 2016. P. 156-160.

[17] وجيه كوثراني، بلاد الشام في مطلع القرن العشرين: السكان والاقتصاد وفلسطين والمشروع الصهيوني- قراءة في وثائق الدبلوماسية الفرنسية، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، الطبعة الثالثة، بيروت، 2013، ص 171

[18] حكمت إسماعيل، "نظام الانتداب الفرنسي على سوريا 1920-1928"، دار طلاس 1998، دمشق، ص 391-397

3.1. المرحلة الأولى بين العامين 1920-1928

بدأت عملية التقسيم الإداري لسوريا مع وصول طلائع القوات الفرنسية إلى بيروت، في السادس من تشرين الأول 1918، ليقوم أول مفوض سام لفرنسا في سوريا جورج بيكو بتقسيم البلاد إلى ثلاث حكومات هي: حكومة لبنان الكبير وتتألف من بيروت وأقضيتها الثلاثة (صور وصيدا ومرجعيون)، وطرابلس وبعض ملحقاتها، بالإضافة إلى جبل لبنان وأقضيته (الكورة والبترون وكسروان والمتن والشوف وجزين وزحلة، فضلاً عن مديريتين مستقلتين هما دير القمر والهرمل)، والحكومة الثانية هي حكومة بلاد العلويين ومركزها اللاذقية، وقد ضم إليها عكار، والثالثة حكومة لواء إسكندرون بما فيها أنطاكيا وكركخان وبيلان بحسب ما يذكر يوسف الحكيم[19]. ثم قام غورو بضم بعلبك والبقاع وراشيا وحاصبيا إلى دولة لبنان الكبير رغم احتجاج الحكومة في دمشق[20].

في أيلول 1920 وبعد دخول دمشق إثر معركة ميسلون باشرت فرنسا تقسيم البلاد التي آلت إلى عهدتها بعد اتفاقية سيفر، وأصبح الفرنسيون يطلقون على البلاد بمجملها اسم سوريا، بخريطة مقاربة لحدودها التي نعرفها اليوم (لم تسقر إلا بعد العام 1927 إثر اتفاقيتي أنقرة الأولى والثانية في ما يخص الحدود الشمالية، ثم الاتفاقية الفرنسية البريطانية في ما يخص الحدود الشرقية) إضافة إلى لبنان ولواء اسكندرون. واستكملت إصدار القوانين الخاصة بذلك خلال الشهرين التاليين، فبعد اقتطاع لبنان الكبير قسمت سوريا إلى دويلات هي: حلب، ودمشق، وجبل الدروز، وبلاد العلويين[21]، والأخيرة ضمت أقضية صهيون وجبلة وبانياس وقضاء حصن الأكراد وصافيتا ولواء طرابلس الشام القديم، وناحية طرطوس، وقضاء مصياف من أعمال حماة، كما ضمت إليها لواء اسكندرون[22] الذي كان سابقاً يتبع إلى حلب ثم أعيد مع أقضيته الأربعة: اسكندرون وأنطاكيا وبيلان وكركخان إلى دولة حلب مع احتفاظه باستقلاله الإداري، وهو تقسيم يستند عملياً إلى الشكل العثماني الذي كانت فيه حلب ودمشق مركزي ولايتي حلب وسوريا من جهة، ومن جهة أخرى يلبي الرغبة الفرنسية بخلق كانتونات طائفية[23] في سوريا وفق ما يذكره حكمت إسماعيل نقلاً عن برقية أرسلها غورو إلى حكومته جاء فيها: إن انقسامات سوريا التي ينبغي أن تساعدنا على تنظيم البلاد بشكل عملي وملائم لسلطتنا هي الآن ذات فائدة كبيرة لنا من أجل احتواء الحركة المنظمة ضدنا. وسيكون من المؤسف في الوقت الحاضر والمستقبل طمس هذه الانقسامات في وحدة السلطة التشريعية ....[24]

لم يكن ممكنا تحديد حدود دولة حلب الشمالية بسبب النزاع الحدودي مع تركيا من جهة ومع سلطات الانتداب البريطاني على العراق من جهة، ومن جهة أخرى الطبيعة العشائرية لمنطقة الجزيرة التي تستوجب التحرك السكاني ومعه الحدود الإدارية. غير أن حدود الدولة، دولة حلب، كانت نهر الخابور في الشرق وحتى التقائه بنهر الفرات، وفي الجنوب خط ينطلق من البوكمال تبدأ بعده دولة دمشق ودولة العلويين، ومن الغرب البحر. تكونت دولة حلب من سنجق حلب، وسنجق الإسكندرون وسنجق دير الزور،

---

[19] يوسف الحكيم، "سوريا والانتداب الفرنسي"، دار النهار، بيروت 1991 ط2، ص 8

[20] Ibid ص 41-41

[21] سميت لاحقاً بدولة العلويين في العام 1922

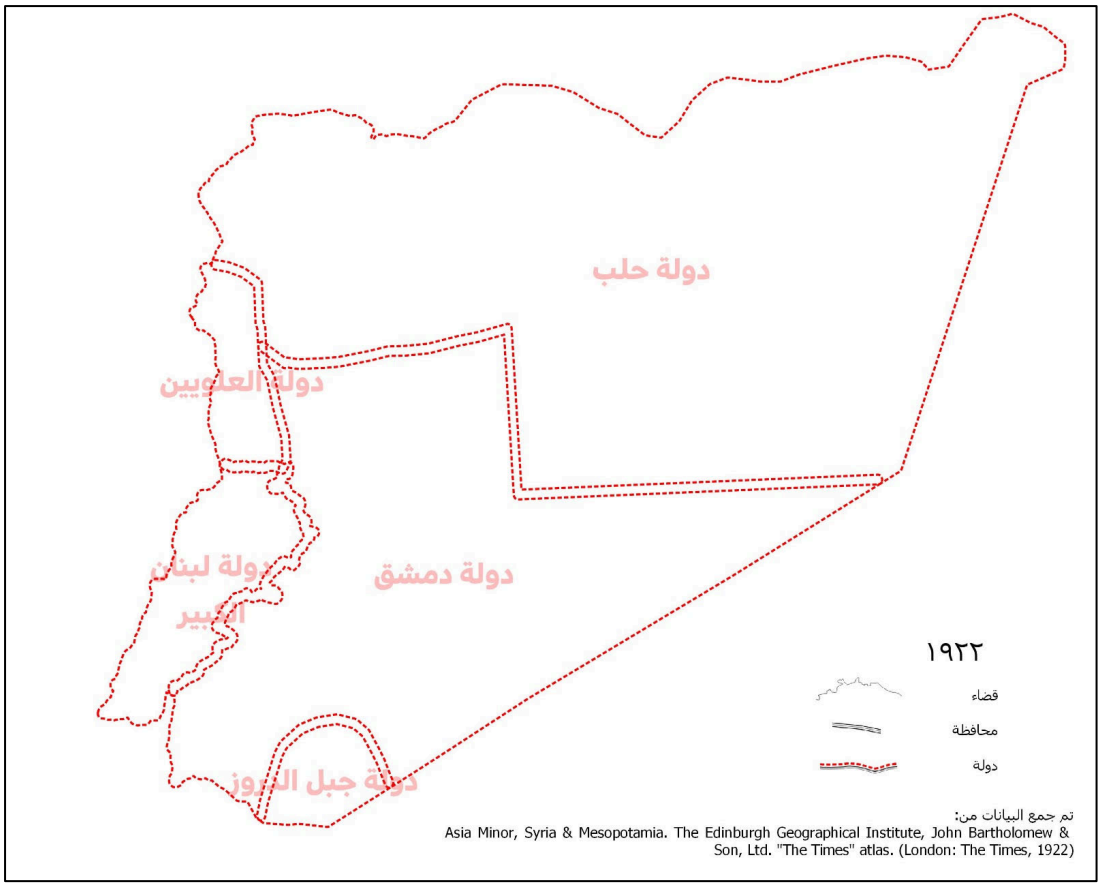
[22] يوسف الحكيم، "سوريا والانتداب الفرنسي"، دار النهار، بيروت 1991 ط2، ص 47

[23] وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص 170-171

[24] حكمت إسماعيل، المرجع السابق، ص 139

وشكلت هذه السناجق، مع أنطاكية، حول العاصمة حلب المدن الرئيسة في الدولة الحلبية الجديدة[25]. أما الجزيرة، التي ستعرف باسم الحسجة أو الحسكة لاحقاً، فقد كانت تتبع لسنجق دير الزور، أي لدولة حلب أيضاً.

أما دولة دمشق فقد احتفظت بأقضيتها السابقة (دوما وقطنا والزبداني والبقاع) باستثناء الأقضية الأربعة التي ألحقت بلبنان الكبير، مع لواءي حمص[26] وحماة باستثناء مصياف التي ألحقت بدولة جبل العلويين، ولواء حوران من دون قضاء عجلون الذي ألحق بإمارة شرقي الأردن تحت الانتداب البريطاني[27]. وأخيراً في الجنوب تم تكريس دولة جبل الدروز التي بقيت بدون حدود واضحة على الخرائط الفرنسية، ما يدل على أن التقسيمات الإدارية بقيت محاولات هشة لا حوامل حقيقية لها.



الخريطة رقم 2: خريطة تقسيم الدويلات السورية عام 1922

(المصدر: Asia Minor, Syria & Mesopotamia. The Edinburgh Geographical Institute, John Bartholomew& Son, Ltd.” The Times” atlas. (London: The Times,1992)

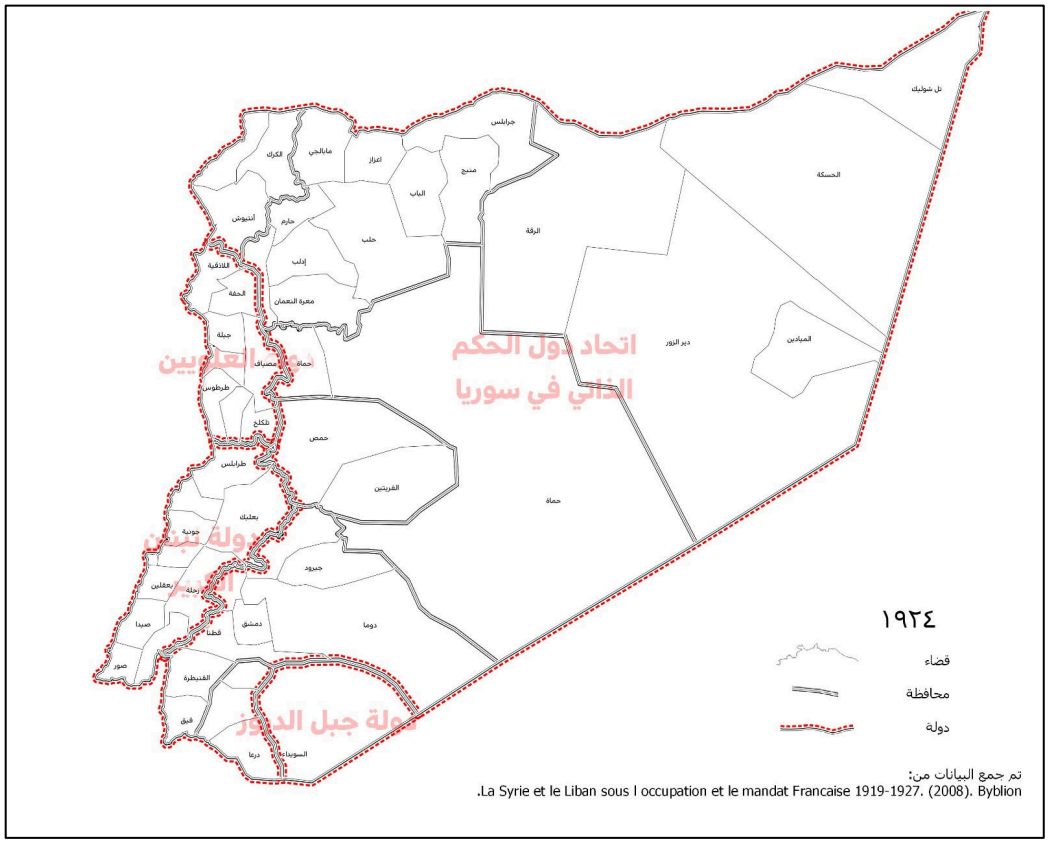
[25] إدمون رباط،" تطور سوريا السياسي في ظل الانتداب الفرنسي"، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، بيروت 2020

[26] من اللافت أن حمص كانت قضاء من ولاية حماة بعهد العثمانيين ..وكانت ولاية حماة منفصلة عن دمشق ..الآن أصبحت حمص بدورها لواء انضم مع حماة الى دولة دمشق والذي يعكس إحدى التغيرات الأساسية في التقسيم الاداري بين العثمانيين والفرنسيين

[27] يوسف الحكيم، المرجع السابق، ص 52

بعد استكمال إنشاء الدويلات الأربع، عمدت سلطات الانتداب الفرنسي إلى إعلان الاتحاد الفيدرالي بين ثلاث من تلك الدويلات في حزيران من العام 1922[28]، باستثناء جبل الدروز. وعُدّ ذلك الإجراء خطوة نحو توحيد البلاد عبر اللامركزية بحسب ما يقول يوسف الحكيم[29].

في كانون الأول من العام 1924 أُعلن حل الاتحاد السوري وبناء دولة سوريا الموحدة ابتداء من الأول من كانون الثاني عام 1925. وتم، إثر ذلك، دمج دولتي دمشق وحلب، بما في ذلك سنجق الإسكندرون وحماة ودير الزور وحوران[30]، في إطار دولة واحدة دعيت دولة سوريا، وأصبحت دمشق وحلب سنجقان فيها، وتحولت السناجق السابقة إلى أقضية، مع الوعد بإعلان دستورها لاحقا. بينما عادت دولة العلويين إلى التمتع بحكم ذاتي كامل[31]. أما جبل الدروز فبقي بضع سنوات غير مستقر إدارياً لوجود خلاف بين الأعيان المحليين على تمثيل حكومته، ولعدم وضوح حدوده الفعلية رغم إعطائه أكبر قدر من الحكم المحلي نظرياً[32].



الخريطة رقم 3: خريطة الدولة الاتحادية لحلب ودمشق عام 1924 مع بقاء دولتي العلويين وجبل الدروز خارج الإتحاد.

(المصدر: La Syrie et le Liban sous l'ocuupation et le mandate Française 1919-1927. (2008). Byblion)

[28] Ibid، ص 86

[29] Ibid ، ص 87

[30] وجيه كوثراني، المرجع السابق، ص 34-35

[31] محمد علي صالح، إدارة الاقتصاد السوري زمن الانتداب الفرنسي 1918-1946 – تأثيراتهما ما بعد الاستقلال" ، المعهد الفرنسي للشرق الأدنى ، بيروت 2019، ص 46

[32] Antoine Hokayem " Documents diplomatiques français relatifs à l'histoire du Liban et de la Syrie à l'époque du mandat : 1914-1946". L'Harmattan, Paris P. 158.

3.1.1. المرحلة الثانية بين العامين 1928 -1946

بعد ضغوطات السوريين على سلطات الانتداب لاتخاذ خطوات عملية نحو الاستقلال الكامل، وبعد تزايد أكلاف الثورة السورية الكبرى على فرنسا دولياً وداخلياً، جاءت الخطوة الأولى نحو الاستقلال بقبول فرنسا إجراء انتخابات لهيئة تأسيسية لكتابة أول مشروع دستور سوري في عهد الانتداب في العام 1928. ضمت الهيئة التأسيسية المنتخبة نواب حلب (المتضمنين نواباً عن دير الزور واسكندرون) ودمشق. لم توافق فرنسا على نص المسودة الأولى للدستور (القانون العضوي بحسب تسمية الفرنسيين) كونه نصّ على توحيد جميع الأقاليم السورية في دولة مركزية مستقلة. وأصرت على فصل جبل الدروز وجبل العلويين بوصفهما دويلتين مستقلتين، ناهيك عن الوضع الخاص للواء اسكندرون. دولة جبل الدروز كانت تعرف في بعض المصادر العربية بدولة السويداء منذ العام 1922 وحتى العام 1927، ومن ثم أطلق عليها اسم جبل الدروز،[33] بينما في المصادر الفرنسية سميت دولة جبل الدروز بموجب أول اتفاقية وقعها المندوب السامي مع الأعيان المحليين بدءاً من 1921 وتبدل الاسم تارة إلى دولة جبل حوران وتارة إلى دولة الدروز[34]. أما جبل العلويين فحافظت على اسمها حتى ما بعد الاستقلال حين سُميت اللاذقية. لم تقبل فرنسا بالشكل السيادي المستقل للدول السورية حتى ضمن حدودها المجتزأة. ولم يصدر الدستور إلا في العام 1930 بعد أن أضاف المندوب السامي المادة 116 التي تفرض سلطة فرنسا بوصفها دولة منتدبة على القرار السوري، مع إصرار المندوب السامي على وضع حد لطموحات الهيئة التأسيسية المنتخبة عام 1928. إضافة إلى ذلك، أعلن المندوب السامي دساتير البلدان المشمولة بالانتداب لتشميل دستور سنجق الإسكندرونة، وهو ملحق بالدستور السوري، ودستور حكومة اللاذقية المستقلة، ودستور حكومة جبل الدروز، المنشأة فيه حكومة مستقلّة أيضاً بالإضافة إلى نظام أساسي لمجلس المصالح المشتركة، الذي يربط كل هذه الدول مع الانتداب[35].

لاحقاً اضطرت فرنسا تحت ضغوطات اقتصادية كبرى وتصاعد الأصوات الوطنية المطالبة بالاستقلال إلى تغيير موقفها. فشهدت حقبة الثلاثينيات من القرن العشرين تغييرات إدارية عديدة تضمنت إحداث محافظة الجزيرة (الحسجة أو الحسكة) وضم جبل الدروز واللاذقية إلى أراضي الدولة السورية بعد الاتفاقية الفرانكو سورية عام 1936 التي أعطت الاستقلال النظري لسوريا، لكن الحكومة الفرنسية لم تصادق على الاتفاقية إلا في العام 1942 بما سمح بضم جبل الدروز واللاذقية إلى الدولة السورية فعلياً في ذاك العام.

كان الحدث الأبرز خلال هذه الحقبة من الناحية الإدارية هو إصدار المندوب السامي القرار رقم 5-ل.ر للعام 1936 إبان عملية التفاوض التي كان يخوضها رجال الاستقلال الوطني في باريس. اعتمد ذلك القرار تقسيم سوريا إلى ثماني محافظات هي: محافظة دمشق (ريف دمشق عملياً، أي أنها لم تشمل مدينة

---

33 معاذ حرب، تغيرات الخريطة السورية من العهد العثماني حتى اليوم، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، www.idraksy.net ص 12

34 انظر مثلاً:

Antoine Hokayem , Robert De Caix, , Haut-Commissaire par Intérim en Syrie et au Liban. « Statut constitutif du Djebel Druze ».. Beyrouth 1921. P. 122-123.

35 زيدون الزعبي، ريم تركماني، مازن غريبة، من الفيدرالية إلى المركزية المفرطة، اللامركزية في الدساتير السورية في سياقها التاريخي، منشورات كلية لندن للاقتصاد LSE، لندن 2022

دمشق) وحلب، وحمص، والفرات، والجزيرة، وحماة، وحوران، واسكندرون، إضافة إلى مدينة ممتازة[36] هي مدينة دمشق[37]. في واقع الأمر كان هذا أول قرار يخص التنظيمات الإدارية على كامل تراب سوريا (بالطبع دون دولتي العلويين وجبل الدروز) وهو أحد أهم القوانين التي خصت التقسيمات الإدارية والإدارة المحلية في سوريا إلى جانب القرار رقم 496 للعام 1957، والقرار الرئاسي رقم 1360 للعام 1960 زمن الوحدة مع مصر، وسنأتي على ذكرهما لاحقاً عند الحديث عن التقسيمات الإدارية بعد الاستقلال.

تشكلت سوريا وفق القرار الفرنسي رقم 5-ل.ر للعام 1936 من: محافظة دمشق وأقضيتها دوما ووادي عجم (قطنا) والجولان (مركزه القنيطرة) والزبداني والقلمون (مركزه النبك)، ومحافظة حلب وأقضيتها إدلب وحارم وجبل سمعان ومعرة النعمان والباب واعزاز وجبل الأكراد (عفرين) ومنبج وجرابلس، ومحافظة حماة بقضاء واحد هو السلمية، ومحافظة حمص، ومحافظة الفرات (دير الزور) وقضاءيها البوكمال والرقة، ومحافظة الجزيرة (الحسكة) بقضاء واحد هو القامشلي، ولواء اسكندرون بقضاءين هما أنطاكية وكركخان.

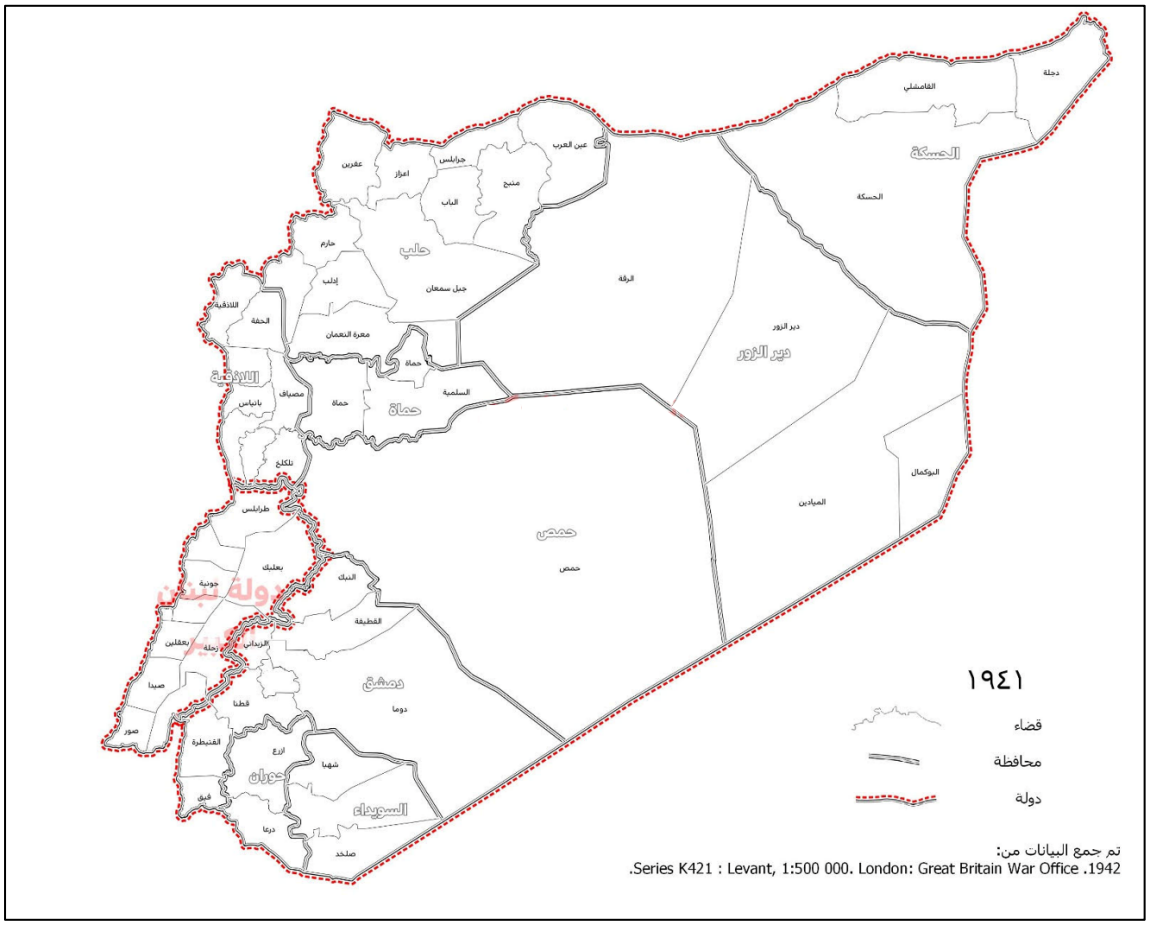
الملاحظات الأهم على هذا القرار هي اسم محافظة الفرات الذي كان دوماً معروفاً باسم مركزها أي دير الزور، وإحداث محافظة الجزيرة ومركزها الحسجة (الحسكة) ووجود دمشق بصفة مدينة ممتازة إضافة إلى كونها مركز محافظة، الأمر الذي أسس لوجود محافظتين مستقبلاً أي محافظة دمشق ومحافظة ريف دمشق، فضلاً عن غياب اللاذقية (دولة العلويين كما كانت تعرف) ودولة جبل الدروز عنه بالكامل لأنهما احتفظتا وقتذاك بنظامهما الحوكمي المستقل.

جاء هذا القرار، تطويراً لقرارات سابقة بتسمية محافظتي حلب ودمشق عند توحيد الدولة السورية العام 1924 (انظر أعلاه) ولما جاء في القرار[38] رقم 2392 تاريخ 9 أيلول 1930 الذي أدخل أول تقسيم للجزيرة السورية إلى محافظتين هما الفرات ودير الزور. وبحسب جمال باروت في الأول من أيلول\سبتمبر 1930 فصلت القامشلي والحسكة عن لواء دير الزور، واتحدتا إدارياً تحت اسم لواء الفرات، وبحلول تموز\يوليو 1932 تطوّر هذا اللواء إلى ثلاثة أقضيةٍ: قضاء مركز اللواء في مدينة الحسكة، وتتبعه ناحيتان: رأس العين والشدادة؛ وقضاء الدجلة (مصطفويه، وديرون آغا)؛ وقضاء القامشلي (درباسية، بديرات، عامودا). ولم يأت عام 1936 إلا وكان اللواء قد تحوّل إلى محافظةٍ هي محافظة الجزيرة (محافظة الحسكة لاحقًا). بحلول العام 1936 كانت الجزيرة الوسطى السوريّة التاريخيّة مقسمةً من الناحية التنظيميّة الإداريّة إلى محافظتين: محافظة الجزيرة (الحسكة)؛ ومحافظة الفرات (الرقة ودير الزور).[39]

أهم التعديلات التي طرأت على التقسيمات الإدارية بعد هذا القرار، كانت: أولاً خروج لواء اسكندرون من سوريا وإلحاقه بتركيا في العام 1938.. فبحسب الاتفاق بين فرنسا وتركيا في الرابع من تموز 1938 وبمصادقة عصبة الأمم بتاريخ 20 أيلول 1938 على أساس إعطائها حكماً ذاتياً باسم هاتاي، تم إلحاق اسكندرون بتركيا[40]. وثانياً إدماج دولة العلويين (اللاذقية لاحقاً) وجبل الدروز (السويداء لاحقاً) بالدولة السورية بعد تصديق اتفاقية 1936 أخيراً عام 1942، ليصدر قرار المندوب السامي الجنرال كاترو، في 12

[36] يقصد بالمدينة الممتازة، أنها تتمتع بكافة امتيازات المحافظة دون تسميتها، ودون أن يرأسها محافظ بل أمين العاصمة.
[37] القرار 5-ل.ر، للعام 1936، الجريدة الرسمية، العدد الثاني، 15 كانون الثاني، ص 23
[38] جمال باروت، المرجع السابق ص 377-379
[39] Ibid، ص 344-354
[40] يوسف الحكيم، المرجع السابق ص 283

كانون الثاني 1942 بإعادتهما إلى سوريا بوصفهما محافظتين منها، بعد أن تنازل ممثلوهما في المجلس النيابي عن الاستقلال الإداري والمالي إثر توقيع اتفاقية العام 1936[41]. ثم قام محافظ جبل الدروز حسن الأطرش بدعوة المجلس الإداري للمحافظة مطلع أيلول 1944 وإعلان الالتحاق النهائي للمحافظة بسوريا.



الخريطة رقم 4: خريطة التقسيمات الإدارية في سورية عام 1941 بعد أن اعترفت فرنسا بضم جبل الدروز واللاذقية إلى الدولة السورية وقبيل اصدار القرار بضمهما الفعلي. لواء اسكندرون كان قد ضم بالفعل إلى تركيا في عام 1938 ولم تظهره الخرائط الرسمية جزءاً من سوريا عند الاستقلال.
(المصدر: Series K421: Levant, 1:500000. London: Great Britain War Office. 1942)

بالنظر إلى التقسيمات الإدارية زمن الانتداب الفرنسي تُمكننا ملاحظة ما يلي:

- كحال البلاد إبان السلطنة العثمانية، تغيرت التقسيمات الإدارية بشكل مستمر خلال ربع قرن من الانتداب الفرنسي، بفعل سياسات التجريب التي مارستها سلطات الانتداب من ناحية، وتنفيذاً لسياسات استعمارية تقوم على رؤية المجتمعات الشرقية مجرد مجموعات إثنية وطائفية غير منسجمة، بل ويمكن استخدامها بعضها في مواجهة البعض الآخر.
- المحافظة الوحيدة التي أُحدثت خلال فترة الانتداب الفرنسي هي محافظة الجزيرة (الحسكة) من دون أن تكون سابقاً متصرفية أو لواء أو إيالة. نرى أن هذا الإحداث جرى لأن الاتفاق على الجزيرة

[41] Ibid، ص 271

بين تركيا وفرنسا قد تأخر حتى العام 1926 وبالتالي كانت هذه المنطقة مجهولة التبعية حتى ذلك الوقت، ولم يكن ترسيمها ممكناً حتى وقت متأخر. من ناحية أخرى قد يعود سبب إحداثها إلى رغبة فرنسا في حماية المسيحيين الذين هاجروا من تركيا والعراق إلى سوريا، واللاجئين الكرد القادمين إثر إخماد ثورة سعيد ، علماً أن منطقة الحسكة كانت شبه خاوية من المدن ليس فيها سوى حامية عثمانية ومراع للبدو الرحل قبل ذلك[42].

- لم يكن هنالك خلال هذه الفترة سوى ثماني محافظات بما فيها لواء اسكندرون إضافة إلى دويلتين هما جبل الدروز ودولة العلويين اللتان أدمجتا لاحقاً بوصفهما محافظتين في الدولة السورية العام 1942.
- كانت هنالك نزعات ستؤثر مستقبلاً على نشوء محافظات أهمها قيام دولة الرقة[43] لفترة قصيرة عامي 1920-1921 لتشكل أحد الأسس التاريخية لنشأة المحافظة في العام 1957 كما سنرى لاحقاً. كما كان تمييز دمشق بصفة مدينة ممتازة عن سواها من المدن العامل الذي أدى إلى تشكيل محافظة ريف دمشق وتمييزها عن محافظة مدينة دمشق لاحقاً.
- لم نعثر على مؤشرات في هذا العهد لتأسيس محافظة طرطوس التي ظلت ناحية من نواحي اللاذقية، ولا محافظة إدلب التي كانت قضاء من أقضية حلب، ولا القنيطرة التي كانت أحد أقضية دمشق.
- رغم اعتماد الفرنسيين على سياسة التقسيم إلا أنهم إدارياً كانوا مضطرين لاعتماد نظام إداري موحد لجميع المناطق لتخفيف نفقات الانتداب، ما سهل فعلياً نقل المناطق من محافظة إلى أخرى، وأدى لاحقاً إلى عملية دمجها في إطار وطني واحد رغم محاولة اللعب على تباين هوياتها المحلية.

4. التقسيمات الإدارية بعد الاستقلال عن فرنسا

شهدت البلاد بعد الاستقلال عن فرنسا إعادة تسمية لعدد من محافظاتها. ففي العام 1952 سُميت محافظة الجزيرة باسم محافظة الحسكة، ومحافظة الفرات باسم محافظة دير الزور ومحافظة حوران باسم محافظة درعا، علاوة على تغيير اسم محافظة جبل الدروز إلى محافظة السويداء.

كما أجريت تعديلات على التقسيمات الإدارية التي شملت إحداث محافظات إدلب والرشيد في العام 1957 (تم تغيير تسمية محافظة الرشيد إلى محافظة الرقة العام 1962) والقنيطرة في العام 1964 وطرطوس في العام 1966، والتعديل النهائي لشكل دمشق وريف دمشق في العام 1972 لجهة تسمية مدينة العاصمة الممتازة باسم محافظة مدينة دمشق، وتسمية ريفها باسم محافظة ريف دمشق.

---

[42] جمال باروت، المرجع السابق ص 344، علماً أن جمال باروت ينسبها إلى النورسي في حين تنسبها مصادر أخرى إلى سعيد بيران، وهي ثورة ذات طابع إسلامي مناهض للعلمانية الأتاتوركية

43 جمال باروت، "التكوّن التاريخي الحديث للجزيرة السورية: أسئلة وإشكاليات التحوّل من البدونة إلى العمران الحضري"، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، بيروت، 2013، ص 146-148

سنقسم هذه المرحلة إلى فترتين أساسيتين: الفترة الأولى تبدأ بالاستقلال عن فرنسا وتنتهي عام 1961، والفترة الثانية تبدأ من تاريخ الانفصال عن مصر وحتى العام 2011. علماً أن آخر عملية تغيير في الشكل الإداري للبلاد كان في العام 1972 تاريخ إحداث محافظة مدينة دمشق ومحافظة ريف دمشق.

ضمن هذا التقسيم سنركز على مسألتين أساسيتين؛ هما إحداث المحافظات وتغيير الأسماء. وسنورد ظروف تغيير أسماء جبل الدروز، وحوران، والفرات، والجزيرة، والرشيد.

كما سنغفل عملية تعريب أسماء القرى والبلدات، التي جرت غالبيتها في شمال شرق سوريا، وذلك لعزل كرد سوريا عن أكراد تركيا والعراق، رغم أهميتها، كوننا ركزنا البحث على التغييرات التي شملت المحافظات دون المستويات الإدارية الأدنى.

4.1. الفترة الأولى 1946-1961: تغيير أسماء المحافظات وإحداث محافظات جديدة

4.1.1. تغيير اسم محافظة جبل الدروز إلى محافظة السويداء

أول التعديلات الإدارية في هذه الفترة كان تغيير اسم محافظة جبل الدروز ليصبح السويداء، بحسب اسم عاصمتها مدينة السويداء، إلا أننا لم نتمكن من معرفة التاريخ الدقيق، أو رقم القرار أو المرسوم، ويبدو أنه حدث في النصف الثاني من العام 1948. فلدى مراجعتنا للجريدة الرسمية، نرى بدء استخدام اسم محافظة السويداء في العام 1949 في العدد 1 تاريخ 6 كانون الثاني الصفحة 12، رغم استخدام اسم محافظة جبل الدروز في العدد نفسه في موضع آخر، سيظل اسم جبل الدروز مستخدماً خلال العقد التالي، وبشكل متناوب مع اسم السويداء. ولم نعثر على أي مرسوم أو قرار أو قانون يغير اسم المحافظة حتى العام 1960، تاريخ إصدار القرار رقم 1360 لسنة 1961، الصادر عن رئيس الجمهورية العربية المتحدة[44].

لا نجد في الوثائق سبباً واضحاً تم الاستناد إليه في تغيير اسم المحافظة، إلا أننا نستطيع الجزم بأن هذا التعديل يعود إلى رغبة السوريين بإبعاد كل شبهة طائفية عن البلاد، وتحديداً بعيد جلاء المستعمر الفرنسي، ولإلغاء مفاعيل التقسيم الطائفي الذي قام به، وخصوصاً أن عودة جبل الدروز إلى سوريا تأخرت حتى العام 1942 كما ذكرنا. ومن الواضح أن جبل الدروز ظل مصدر قلق للساسة السوريين، وربما العرب، حتى بعيد الاستقلال. ففي مذكرات حسني البرازي، يذكر حديثه، موفداً من الرئيس شكري القوتلي مع الملك عبد العزيز، ملك السعودية في آب من العام 1947، شاكياً التدخلات الأردنية، ومطمئناً إياه أن الأوضاع الداخلية آخذة بالاستقرار، بعد القضاء على المرشد في اللاذقية، وبدء حل قضية جبل الدروز[45]. اللافت هنا هو التقارب الزمني بين حديث حسني البرازي، مدير مكتب الرئيس القوتلي ومستودع أسراره

---

[44] قانون التنظيمات الإدارية، الصادر بقانون رقم 496 تاريخ 21\12\1957 والتعديلات الطارئة عليه، وجميع الصكوك حوله حتى تاريخ 31\12\1979، منشورات وزارة الإدارة المحلية، دمشق 1980، ص 7

[45] خيرية قاسمية، "مذكرات حسني البرازي 1947-1949"، دار الرواد للنشر والتوزيع، ط1، بيروت 1994، ص 24

ورسوله إلى الخارج آنذاك، عن بدء حل قضية جبل الدروز، وتغيير الاسم إلى السويداء، ذلك التغيير الذي على ما يبدو، ويقول المنطق، كان جزءاً من الحل[46].

4.1.2. تغيير أسماء محافظات الفرات والجزيرة وحوران

جاء المرسوم التشريعي رقم 179 تاريخ 22 كانون الثاني 1952، وبتوقيع الرئيس فوزي سلو، ورئيس الوزراء العقيد أديب الشيشكلي، لتغيير أسماء ثلاث محافظات لتصبح بأسماء مراكز محافظاتها. وتم كذلك تغيير أسماء أربع أقضية.

بموجب هذا المرسوم، أُقر اسم محافظة الحسكة بدلاً من الجزيرة، ودير الزور بدل الفرات، ودرعا بدل حوران. وأصبح اسم قضاء وادي العجم، قطنا، والجولان سمي القنيطرة، وجبل الأكراد عفرين، والنبك بدل القلمون[47].

علل المرسوم هذا التغيير بضرورة اتساق عملية التسمية في البلاد، بحيث تسمى كل محافظات القطر وأقضيته بأسماء مراكز المحافظات والأقضية. غير أن محافظة الرقة، التي أحدثت في العام 1957، أحدثت باسم محافظة الرشيد، وليس باسم محافظة الرقة على اسم مركزها، وكان عليها الانتظار حتى العام 1962 لتسمى باسم الرقة، علماً بأن مداولات قانون إحداث الرقة وإدلب، تظهر تنازع اسم الرقة مع الرشيد، بل مع رقة الرشيد، واستقرار اسم الرشيد لدلالاته التاريخية[48].

من اللافت هنا أن الأسماء القديمة، أي حوران والفرات والجزيرة، هي أسماء جغرافية وتشمل أراض تمتد حتى خارج البلاد، إلى الأردن في حالة حوران، وإلى العراق وتركيا في حالة الفرات والجزيرة. تأتي أهمية هذه المسألة في حال أخذنا بعين الاعتبار وجود الأسرة الهاشمية في العراق والأردن، ورغبتها بإدخال سوريا ضمن قوس هاشمي، ووفق اتحاد فيدرالي، وبنظام ملكي، الأمر الذي كان يعارضه حسني الزعيم ومن بعده الشيشكلي، وبذريعة مقاومته وذريعة حماية النظام الجمهوري، قامت أول انقلابات العسكر في نهاية العام 1949[49].

فيما يخص حوران تحديداً يمكن فهم الحركة من سياق المشاريع التي كانت تعد لاستثمار حوض نهر اليرموك، واقترحت البعثة الفنية الأمريكية[50] عام 1952 تطوير المشاريع إلى إدارة حوض مشتركة بين سوريا والأردن لاستيعاب توسع سكاني كبير، ما فُهمت منه نية أمريكية لتوطين الفلسطينيين المهجرين في منطقة حوران المتوسطة بين الأردن وسوريا.[51] وكذلك كانت الأقضية الأربعة أقضية حدودية ذات امتدادات إلى البلدان المجاورة. ولم يبقَ أي مسمى جغرافي للأقضية غير مرتبط باسم بلدة مركز القضاء

---

[46] لسنا متأكدين من ردة فعل أهل الجبل على هذا القرار، غير أن زعيم الجبل، سلطان باشا الأطرش، كان قد رحب بانقلاب حسني الزعيم على شكري القوتلي، ووصفه خالد العظم بالحاقد عليه. انظر مذكرات خالد العظم المجلد الثاني ص 203

[47] علماً بأن النبك كان المسمى الرسمي في فترة الانتداب الفرنسي وتحول أيضاً لأسباب غير معروفة في فترة ما إلى القلمون في أواخر فترة الانتداب.

[48] مذاكرات مجلس النواب، الجلسة العاشرة، 10 تشرين الثاني 1957، ص 353-354

[49] خالد العظم، مذكرات خالد العظم، المجلد الثاني، الدار المتحدة للنشر، ط 1، بيروت 1973، ص 276-282

[50] بعثة أرسلتها الولايات المتحدة الأمريكية للنظر في آليات توزيع مياه نهر الأردن بين سوريا والأردن وإسرائيل

[51] عبد الله فكر الخاني، "سورية بين الديمقراطية والحكم الفردي: عشر سنوات في الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية 1948-1958". دار النفائس: بيروت، 2004. ص 163-174.

سوى قضاء جبل سمعان في حلب وهو القضاء الأكبر في المحافظة، وقد تمركزت إداراته في مركز المحافظة أي مدينة حلب كون هذا القضاء لا يحتوي مدينة بحجم مناسب تصلح مركزاً له.

4.1.3. إحداث محافظتي إدلب والرشيد (الرقة)

سُجل أول إحداث لمحافظات جديدة بعد الاستقلال عن فرنسا بالقانون رقم 468 تاريخ 18\11\1957[52] القاضي بإحداث محافظة إدلب في أقضية ريف حلب الغربي، وهي إدلب وجسر الشغور وحارم ومعرة النعمان ومركزها مدينة إدلب. كما تضمن القانون إحداث فصل قضاء الرقة عن محافظة دير الزور، وإحداث محافظة باسم محافظة الرشيد[53]، ومركزها مدينة الرقة. وجاء هذا القانون قبل أيام من صدور القانون رقم 496 للعام 1957 الناظم لشؤون المحافظات. اللافت للنظر أن هذا القانون الأخير لم يعدد المحافظات السورية وإنما اكتفى بتحديد صلاحياتها الإدارية ووضع إطاراً مركزياً للإشراف عليها وتكريس صلاحيات المحافظين المعينين مركزياً. أي أن إنشاء محافظات جديدة لا يجب أن ينظر إليه بوصفه توسعة في إطار اللامركزية في سوريا، بل على العكس وكما سنرى في هذا الفصل فإن التشدد في المركزية جعل السكان يطالبون بطرق أقصر للوصول إلى المركز بدلاً من المرور عبر المدن الكبرى.

أكثر ما يلفت الانتباه في قانون إنشاء محافظتي الرشيد وإدلب هو تقسيمه محافظتين متجاورتين هما حلب ودير الزور بحيث أصبحت حلب بين محافظتي إدلب والرشيد (الرقة) بعد أن كانت مجاورة لدير الزور واللاذقية. مع غياب أي تعليل في القانون لمثل هذا التقسيم كان علينا البحث في مداولات البرلمان التي سبقت القانون إضافة إلى بحثنا في السياقات السياسية والاجتماعية المرافقة لهذا الإحداث.

بحسب المداولات التي سبقت إقرار القانون وتمكنا من الوصول إليها، يبدو أن مقترح إنشاء محافظات الرقة وإدلب وطرطوس والقامشلي كان قد وضع على طاولة البرلمان في العام 1957، برغم عدم نجاح طرطوس والقامشلي في تحقيق ذلك. بحسب هذه المداولات فالسبب الأهم هو بعد مراكز المدن عن النواحي والقرى، وبالتالي صعوبة المراجعات الإدارية على المواطنين في المناطق النائية من المحافظات. تظهر المداولات أن جعل إدلب محافظة كان على رأس التغييرات، لتضم إليها محافظة الرقة (باسم محافظة الرشيد آنذاك)، وتهمل لأسباب غير واضحة (تتركز بشكل أساسي حول غياب الملاكات المالية) طلبات القامشلي وطرطوس.[54]

كانت قد تشكلت لجنة لدراسة إحداث محافظة إدلب برئاسة عبد الحميد دويدري (النائب عن قضاء إدلب)، ورفعت اقتراحاً بتأسيس المحافظة، ثم قبلت حكومة صبري العسلي المقترح مع مقترح أخر لإنشاء محافظة الرقة، فيما أهملت مداخلات النائب عبد اللطيف يونس والنائب رئيف الملقي حول إحداث طرطوس. تحدثت جميع المداخلات عن أهمية زيادة عدد المحافظات لتخفيف مشقة التنقل على المواطنين، ولازدهار عدد من المدن (ذكر هذا التبرير في معرض مداخلة رئيف الملقي) وضرورة إعادة النظر بالتقسيمات الإدارية برمتها، بعد سلخ لواء اسكندرون، وللتخلص من التقسيمات الإدارية الفرنسية

[52] الجريدة الرسمية، العدد 57، تاريخ 28\11\1957، ص 7909

[53] تخالف هذه التسمية ما ورد في المرسوم رقم 179 للعام 1952 والقاضي بتسمية المحافظات باسم مراكزها

[54] مذاكرات مجلس النواب، جلسات شهر تشرين الثاني 1957، ص 351-360

التي اتخذت طابعاً مذهبياً وطائفياً بحسب مداخلة غالب العياشي[55] وعبد اللطيف يونس[56].كان لافتاً عدم ورود أي مداخلة من نواب حلب خارج قضائي إدلب وجبل سمعان، وبشكل خاص عدم تحدث أي من نواب مدينة حلب، ما قد يُشعر بعدم رضاهم عن هذا الإحداث.

تاريخياً، كانت أولى المطالبات بإحداث إدلب قد حصلت عملياً في العام 1949. يقول المؤرخ الإدلبي السيد فايز قوصرة: تولى الوزير الطبيب حكمت الحكيم منصب وزارة الاقتصاد والأشغال العامة والصحة في حكومة القوتلي.[57] وفي العام 1949 ذهب وفد من إدلب بتوجيهاته [حكمت الحكيم]، موضحاً أن مطالب أهل إدلب هي إحداث محافظة إدلب كون إدلب كانت أكبر قضاء في حلب، بل في سوريا، وجرت عدة مطالبات لاحقة في زمن الشيشكلي، ثم صدر قانون بذلك، ولكن تم إيقافه بضغوط من حزب الشعب، حتى إن ممثلي سلقين وحارم (وهم من كبار ملاك الأراضي القاطنين في حلب بالغالب) اعترضوا على قرار الإحداث. جاء الإحداث مع محافظة الرقة من باب المصادفة وليس بالتنسيق. وعندما زار عبد الناصر إدلب، قدم الوجهاء المطالب السابقة نفسها، وتم ذلك وفصلت عن حلب، حتى أن إدلب أطلق عليها إدلب الناصرية.[58] نرى في ما يقول السيد قوصرة، أهمية البعد السياسي في عملية التقسيم التي طالت إدلب، ووقوف البرجوازية الحلبية في مواجهتها.

بيد أن محاولات أهالي ادلب بدعم ابن المنطقة حكمت الحكيم لم تكلل بالنجاح مباشرة. وتطلب الأمر محاولات متكررة. توجت أخيراً في عام 1957 بجهود عدد من الشخصيات الإدلبية ومنها النائب عن إدلب عبد الحميد دويدري الذي كان من أشد المناصرين لإحداث المحافظة. ورغم صدور قانون إحداث المحافظة فإن تطبيق القانون تأخر في خضم التغيرات السياسية والإدارية العاصفة في بداية العام 1958 وتوجه سوريا للوحدة مع مصر، فقام الدويدري بجمع الأعيان من المنطقة لمطالبة حكومة الوحدة بتطبيق قانون الإحداث، ويعتبر النائب الدويدري من أشد الداعمين للوحدة واستلم منصب رئيس اللجنة التنفيذية للاتحاد القومي أثناء الوحدة.[59]

بالنسبة للرقة فقد قمنا بمقابلة السيد حمصي الحمادة، وهو مؤرخ من محافظة الرقة، وسؤاله عن سبب الإحداث. يقول السيد الحمادة:" الأسباب التي دعت أهالي قضاء الرقة المطالبة بجعل القضاء محافظة كانت أولاً: أن أهالي الرقة كانوا يعانون من المعاملة السيئة من موظفي وسكان مدينة دير الزور عند ذهابهم إلى دير الزور لمراجعة الدوائر الرسمية فتبدأ المعوقات، بل والسخرية حتى في المقاهي والمطاعم وينعتون أهل الرقة بـ الشوايا وهي لفظة تحمل في طياتها معنى التخلف. ثانياً: أهمل قضاء الرقة من حيث الخدمات والتعليم لدرجة أنه لم تكن في كل القضاء إلا مدرسة ابتدائية واحدة، ما جعل أغلب التلاميذ لا يستطيعون إكمال تحصيلهم العلمي، إلا أبناء الأغنياء إذ كانوا يذهبون إلى مدينة حلب لإكمال دراستهم الاعدادية والثانوية. ثالثاً: العلاقات التجارية معدومة تماماً بين الرقة ودير الزور لأن كل

[55] المرجع السابق، ص 358

[56] المرجع السابق، ص 359

[57] ثم أصبح رئيساً لمجلس النواب في الفترة من 1947 إلى انقلاب حسني الزعيم عام 1949.

[58] مقابلة عبر الواتس آب جرت مع المؤرخ فايز قوصرة بتاريخ 5 كانون الثاني 2022

[59] فايز قوصرة، إدلب البلدة المنسية، الجزء الأول، المؤلف. ص 353.

العلاقات التجارية كانت مع مدينة حلب. هذه الأسباب وخاصة السبب الأول جعلت أهالي قضاء الرقة يسعون لتحويل قضاء الرقة إلى محافظة.[60]

يوضح الكاتب والسياسي الدكتور عبد السلام العجيلي أن محاولات أهل الرقة للانفصال عن دير الزور بدأت في العام 1949 ولكنها أيضاً لم تلق اهتماماً في دمشق وقتها. ويبدو أن ضعف الكادر الإداري والنزاعات العشائرية على توزيع حقوق المياه على طرفي نهر البليخ استهلكت أغلب وقت وموارد القائم مقام في قضاء الرقة. وفي ضوء بدء الحديث عن إنشاء سد الفرات بدأ التوجه لإحداث محافظة مستقلة تتمتع بمركزية نسبية تسهل تسيير الأمور وإنجازها والتوسع فيها وكان هذا دافعاً قوياً لإحداث المحافظة.[61] ويبدو أن موقع الرقة بدأ يكتسب أهمية خاصة بعد بناء السد على الفرات وانتقل إليها عدد من الموظفين والتجار من حلب ودير الزور الذين استوطنوها مما زاد من الأعباء الإدارية بشكل كبير.[62]

من ناحية أخرى في بداية الخمسينيات من القرن العشرين توجه التجار (المعروفون باسم الخانجية كونهم يحتكرون الخانات أو مراكز بيع المنتجات الزراعية في مدينة حلب) الحلبيين إلى زراعة القطن في الرقة والجزيرة وحصلوا على مرابح سريعة من خلال الاتفاق مع شيوخ العشائر ومع الفلاحين على توزيع المحصول بنسبة ربع المحصول لكل منهم ونصف المحصول للمستثمرين من التجار الحلبيين. بعد نحو ٥-٦ سنوات تراجع الدور الحلبي لأسباب عديدة منها: وعي شيوخ العشائر لإمكانية حصولهم على قروض مباشرة من المصرف الزراعي وعدم حاجتهم للحلبيين، وكذلك تراجع الأمطار في موسم ١٩٥٧ وما بعده لسنوات، إضافة إلى ملوحة الأرض التي نتجت عن زراعة القطن بدون تدوير المحاصيل. خرج المزارعون الحلبيون من الرقة (وليس من الجزيرة) ودخل شيوخ العشائر خاصة من عشائر البو شعبان والعفادلة والولدة إلى ساحة استثمار الاراضي الزراعية مباشرة[63]. كما بدأ مزارعو الرقة يتخوفون من تقدم مزارعي الجزيرة (الحسكة) على حسابهم، ما يبدو أنه جاء بإهمال من دير الزور أيضاً[64]. بمعنى بدء سيطرة مشايخ الرقة على اقتصادها، وشعورهم بإمكانية إدارة مناطقهم بشكل منفصل.[65]

من ناحية أخرى، بدأ أبناء الرقة في المجلس النيابي، مثل حامد خوجة الذي أصبح وزيراً وفيصل الهويدي، يزدادون قوة بعد العام 1954،[66] وكذلك رئيس بلدية الرقة المنتخب عبد الرحمن كياص،[67] خصوصاً بعد التوجهات نحو الوحدة مع مصر[68]، والخلاف مع حلف بغداد، ما جعل قدرتهم على الانفصال وتشكيل محافظة مستقلة أمراً أكثر يسراً.

---

[60] مقابلة مكتوبة مع السيد حمصي الحمادة، عبر الواتس آب بتاريخ 29 كانون الثاني 2021

[61] عبد السلام العجيلي وعبد الهادي نصري، "الرقة درة الفرات"، مراجعة سهيل زكار. محافظة الرقة، الرقة، 1992. ص 277-278.

[62] صونيا فرا ولوك ويلي دوهوفيل، الرقة وأبعادها الاجتماعية. ترجمة عبد الرحمن حميدة، وزارة الثقافة والإرشاد القومي: دمشق، 1982. ص 188.

[63] Meryam Ababsa, *Raqqa, territories pratiques sociales d'une ville Syrienne*, Press d'ifpo : Beyrouth, 2009, PP 67-104.

[64] اسكندر داوود، الجزيرة السورية بين الماضي والحاضر، تقديم سامي دهان، مطبعة الترقي دمشق 1959 ص ٢٨٦-٢٨٨

[65] صونيا فرا ولوك ويلي دوهوفيل، ص 130 و ص 189.

[66] Meryem Ababse, *Raqqa, territories pratiques sociales d'une ville Syrienne*, Press d'ifpo : Beyrouth, 2009 pp 75

[67] حسن حمادي، "تاريخ مدينة الرقة"، دار الكلمة، بغداد، 2018. ص 77.

[68] نقلاً عن الباحث محمود الهجرس في موقع esyria.sy
https://www.esyria.sy/2009/06/%D8%A7%D9%84%D8%B1%D9%82%D8%A9-%D8%AA%D9%83%D8%B1%D9%85-%D9%88%D8%B2%D9%8A%D8%B1%D9%87%D8%A7-

بيد أن ما لم نستطع أن نفسره هو ضم مناطق شرق البليخ حتى حدود بلدة معدان إلى المحافظة المحدثة. فرغم أن تبعية الرقة قد تبدلت تاريخياً بين دير الزور وحلب، وكانت لها فترة استقلال صغيرة بوصفها دويلة مستقلة، فإن الخرائط لم تُظهر قبل هذا الضم أي سلطة إدارية لقضاء الرقة على معدان وما سمي لاحقاً بمنطقة الكرامة، إلا في فترات لاحقة ما بعد العام 1941. ورغم أن عشائر هذه المنطقة هم من البوشعبان الأقرب نسباً إلى عشائر الرقة فإن النزاعات القبلية بين العشائر التي استقرت في تلك المنطقة وبين عشيرتي العفادلة والولدة التي كان لها دور كبير في المطالبة بإحداث المحافظة[69] يبدو غريباً من ناحية التحالفات العشائرية.

الخريطة رقم 5: خريطة التقسيمات الإدارية في عام 1958 قبيل الوحدة مع مصر وتظهر تنفيذ قرار تشكيل محافظة الرقة وعدم تنفيذ قرار محافظة إدلب بعد. ستتغير الحدود الإدارية للمحافظات لاحقاً. فقرار تشكيل المحافظة لا يعني بالضرورة ثبات حدودها الإدارية
(المصدر: Southwestern Asia, 1:2500000. (1958). Washington: Army Map Service (AM), Corps of Engineers, US Army)

%D9%88%D9%86%D8%A7%D8%A6%D8%A8%D9%87%D8%A7-%D8%AD%D8%A7%D9%85%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%AE%D9%88%D8%AC%D8%A9، آخر دخول 25\2\2022

[69] من خلال تحالفها الإنتخابي مع حامد خوجة. انظر:
Myriam Ababsa, " *Raqqa, territories pratiques sociales d'une ville Syrienne* », Press d'ifpo : Beyrouth, 2009. P 67-104.

النقطة المهمة أيضاً، هي أن إحداث محافظتي الرقة وإدلب تم في قانون واحد، وبعد إقصاء التيار الراغب بالانضمام إلى حلف بغداد، والذي شكل الحلبيون دعامته الأساسية، نظراً لارتباط حلب تجارياً بالعراق وتركيا، على عكس دمشق التي كانت تفضل التحالف مع القاهرة والرياض[70]. هذا الإحداث تم على ما يبدو بأيدي نواب الرقة أي الهويدي والخوجة ونائب إدلب دويدري المناصرين للوحدة مع مصر.

تلخيصاً يمكننا تفسير إحداث المحافظتين من جهة، وإحداثهما بقرار واحد من جهة ثانية بما يلي:

- أسباب إدارية مرتبطة باتساع مساحة دير الزور وحلب، وبُعد قضائي الرقة وإدلب عن مركز المحافظة التي يتبعها كلّ منهما. يصبح هذا السبب مهماً عندما نرى ضعف اللامركزية عموماً، وضعف صلاحيات البلديات خصوصاً في سوريا وبالتالي اعتماد الأطراف على المركز، سواء كان هذا المركز هو مركز المحافظة أو العاصمة. فاضطرار المواطنين/ات للسفر إلى مراكز المحافظات أو حتى للعاصمة لمتابعة شؤونهم يجعل إنجاز معاملاتهم في غاية الصعوبة والتعقيد، وبالتالي يصبح البديل هو إنشاء محافظة جديدة بمركز جديد أقرب إلى هذه الأطراف. أي أن المركزية الشديدة في الإدارة حدت من قدرة المحافظات الكبيرة على توزيع الصلاحيات ونقلها إلى الأقضية والبلديات وأوجدت ضغطاً شعبياً للتخلص من عنق الزجاجة الإداري بالمطالبة باستقلال إداري للمناطق.
- أسباب سياسية رغبت بإبعاد سوريا عن حلف بغداد وبالتالي خلق عائق أمام حلب ودير الزور بالتوجه شرقاً نحو العراق، وشمالاً نحو تركيا. من الواضح أن الرقة وإدلب، أو على الأقل نوابهما في المجلس النيابي، كانتا مع الوحدة مع مصر، على عكس حلب (لسنا متأكدين من موقف نواب دير الزور لكن محاضر جلسات مجلس النواب التي ناقشت إحداث محافظة الرقة تشير إلى صمت نواب دير الزور وإحجامهم عن المداخلة، كما أن قوة علاقة دير الزور بالعراق وارتباطاتها العشائرية والاقتصادية به ربما أبعدتها عن فكرة الوحدة مع مصر). ما يؤكد هذا الكلام هو وقوف نواب حزب الشعب، ذي الغالبية الحلبية، ضد إحداث محافظة إدلب، بما في ذلك نواب حارم وسلقين بحسب ما قاله المؤرخ فايز قوصرة.[71] وتثبت الخرائط أن تنفيذ قرار إنشاء محافظة الرقة جاء مباشرة بعد صدوره، بينما تأخر تنفيذ قرار إنشاء محافظة إدلب إلى حين الوحدة مع مصر.
- أسباب اقتصادية، مردها إلى محاولة الرقة وإدلب الخروج عن هيمنة النموذج الاقتصادي الذي يجعلهما في خدمة المحافظات الكبرى بدل خلق نموذج اقتصادي متوازن. إيجاد محافظتين مستقلتين في إدلب والرقة ارتبط مباشرة بتطور الموارد البشرية والمالية التي انتقلت إليها مباشرة. وفي كثير من الأحيان نرى أن توجه أعيان تلك المناطق لاستقدام الحرفيين الماهرين والمعلمين ولو على حسابهم الخاص لتوسيع القاعدة الاقتصادية كان قد رافق محاولاتهم للمطالبة باستقلالية مناطقهم إدارياً ضمن محافظات خاصة بهم.
- أسباب اجتماعية، تتعلق بالبنية العشائرية والعلاقات العشائرية في الرقة ودير الزور، والعلاقة بين حلب المدينة وأريافها عامة وخصوصاً الأرياف المحيطة بمدينة إدلب. هذه العلاقة التي كانت تشعر أبناء الرقة وأبناء إدلب بنوع من التهميش من مراكز المدن الكبرى أي حلب ودير

[70] خالد العظم، المجلد الثالث، الدار المتحدة للنشر، ط3، بيروت 1973، ص 95-120

[71] المقابلة مع المؤرخ فايز قوصرة بتاريخ 5\1\2022

الزور. تذكر أغلب المراجع المذكورة في هذا الباب شعور المواطنين بالغبن والاستهزاء تجاه مطالبهم وحتى حول مكانتهم الاجتماعية عند الذهاب إلى المدن الكبرى لمتابعة التعليم أو اجراء معاملات إدارية أو تجارية.

4.2. الفترة الثانية: بين العامين 1961 - 2011

كشفت عملية إدماج المؤسسات السورية مع المؤسسات المصرية الكثير من التناقضات الداخلية لكلا المنظومتين الإداريتين. واستدعت عملية تنظيم الحيز المكاني والإداري تطوير قانون إدارة محلية (بهذا المسمى لأول مرة) عام 1961 كان أقرب للنظام المصري منه للسوري مما أوجب تأجيل تطبيقه في الإقليم الشمالي (سوريا)[72]، وبالكاد بدأ تطبيقه قبل انفصال الإقليمين مجدداً وعودة سوريا إلى وضعها قبل الوحدة. أدى التغير المفاجئ في النظام الإداري عام 1958 ومرة أخرى عام 1961 إلى تخبط السجل التاريخي حول تطبيق القوانين الخاصة بالتقسيمات الإدارية في سوريا ومعرفة الأسباب الكامنة وراءها. فالكثير من المؤرخين أرجع مركزية القوانين الإدارية السورية لفترة الوحدة بينما هي في سوريا من قبل الوحدة، والكثير من قرارات إحداث المحافظات جاء قبيل الوحدة بأسابيع كما رأينا أعلاه ولم يتح تطبيقها إلا أيام الوحدة فاعتبرها المؤرخون من انجاز الوحدة.

شهدت المرحلة الوحدة مع مصر إصدار القرار الرئاسي رقم 1360 للعام 1961 بتقسيم محافظات الإقليم الشمالي والذي ثبت 11 محافظة هي دمشق وحلب وحمص وحماة وإدلب واللاذقية ودرعا والسويداء ودير الزور والحسكة والرشيد، والذي ثبت اسم السويداء بدل محافظة جبل الدروز. علماً أن اسم السويداء ورد في الجريدة الرسمية باستمرار بعد العام 1949 دون أن نعثر على صك قانوني يقضي بتعديل الاسم حتى صدور القانون أيام الوحدة (القرار رقم 496 للعام 1957 الخاص بالوحدات الإدارية في سوريا لم يحدد أسماء المحافظات واعتبرها تحصيلَ حاصلٍ في القرارات السابقة). كما لم يعترف القرار 1360 بدمشق مدينة ممتازة بعد أن فقدت وزنها لصالح القاهرة.

شهدت مرحلة ما بعد الوحدة، أي بعد العام 1961، تغييرات عدة في التقسيمات الإدارية السورية. منها ما يتعلق بتغيير أسماء بعض المحافظات ومنها ما يتعلق بإحداث محافظات جديدة. فيما يخص تغيير الأسماء جاء أولها بعد الانفصال واستمراراً لتقليد كان قد بدأ في سوريا منذ الخمسينيات بتسمية المحافظات بأسماء مدنها المركزية. فتم تغيير اسم محافظة الرشيد، لتصبح الرقة بحسب المرسوم التشريعي رقم 28 للعام 1962.[73] أما التغيير الثاني في ما يخص تغيير الأسماء فقد جاء عند تغيير اسم دمشق من أمانة العاصمة أو أمانة دمشق إلى محافظة دمشق، وبالتالي تحويل اسم محافظة دمشق إلى محافظة ريف دمشق في العام 1972[74]. لم نستعمل كلمة إحداث محافظة ريف دمشق، على عكس

---

[72] بعد الوحدة أصبح اسم الجمهورية الجديدة الجمهورية العربية المتحدة، أصبحت سوريا تسمى الإقليم الشمالي ومصر الإقليم الجنوبي

[73] https://syrmh.com/2021/10/02/%d9%85%d8%b1%d8%b3%d9%88%d9%85-%d8%aa%d8%a8%d8%af%d9%8a%d9%84-%d8%a7%d8%b3%d9%85-%d9%85%d8%ad%d8%a7%d9%81%d8%b8%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%b1%d8%b4%d9%8a%d8%af-%d8%a8%d9%85%d8%ad%d8%a7%d9%81%d8%b8%d8%a9/ تاريخ آخر دخول: 3.3.2022

[74] https://syrmh.com/2018/11/26/%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%82%d8%b3%d9%8a%d9%85%d8%a7%d8%aa-%d8%a7%d9%84%d8%a5%d8%af%d8%a7%d8%b1%d9%8a%d8%a9-%d9%81%d9%8a-%d8%b1%d9%8a%d9%81-%d8%af%d9%85%d8%b4%d9%82 تاريخ آخر دخول: 3.3.2022

السائد في الأدبيات والمراجع، لأن المسألة كانت برأينا تغيير اسم أكثر مما كانت إحداثاً، ذلك أن دمشق كانت مدينة ممتازة منذ العام 1936 كما ذكرنا سابقاً، وكما أكد مروان حبش الذي كان عضو قيادة في حزب البعث ووزيراً في حكومة صلاح جديد قبل أن يعتقل بعد تبدل السلطة في دمشق. يقول حبش: كان لدمشق أمين عاصمة، يشبه العمدة ليدير خدماتها. ريف دمشق له محافظ اسمه محافظ دمشق، مركزه دمشق والمناطق مثل النبك والقطيفة والزبداني دوما والقنيطرة إلخ كلها تابعة له، وليس له علاقة خدماتية بمدينة دمشق التي يديرها أمين العاصمة، بعد السبعينيات تقرر أن تكون دمشق محافظة مع بعض الضواحي المجاورة لها مثل دمر وقدسيا. نفس الأمر كان موجوداً في النظام الداخلي لحزب البعث، حيث كان قبل الوحدة وفي فرع دمشق، مكتب اسمه مكتب الأقضية، القضاء هو نفسه المنطقة طبعاً، يضم مجموعة من القياديين من البعثيين، ولكل منطقة مسؤول. على سبيل المثال الدكتور حافظ الجمالي كان مسؤولاً عن القنيطرة. بعد 8 آذار، انقسم فرع دمشق إلى فرع ريف دمشق وفرع دمشق.[75]

أما الحدثان الإداريان البارزان الخاصان بإحداث محافظات جديدة فهما إحداث محافظتي القنيطرة في العام 1964 ومحافظة طرطوس في العام 1966[76].

ونفرد الجزء الباقي من هذا الفصل للحديث عن هذين الإحداثين

4.2.1. إحداث محافظة القنيطرة

أحدثت محافظة القنيطرة في العام 1964 بعد عام من استقرار السلطة بيد حزب البعث. ونتجت هذه المحافظة عن ضم أجزاء من محافظة درعا ومحافظة دمشق (لم يصبح اسمها ريف دمشق إلا بعد ذلك).

جاء هذا الإحداث بحسب مروان حبش، أول أمين فرع لحزب البعث العربي الاشتراكي في هذه المحافظة لأسباب تتعلق بالصراع مع إسرائيل. يقول حبش:الجبهة الجنوبية الغربية العسكرية على حدود فلسطين تمتد من جبل الشيخ وحتى الحمة، وتضم منطقتين إداريتين هما منطقة القنيطرة التابعة لمحافظة دمشق، ومنطقة فيق أو الزوية الغربية التابعة لمحافظة درعا، وبالتالي المشاريع العسكرية في الجبهة يجب أن تتبع مرجعاً إدارياً واحداً، لكن كان هنالك محافظان واحد لدرعا أو فيق، وآخر لمحافظة دمشق أو القنيطرة. أي يجب أن تكون الجبهة العسكرية موحدة بمنطقة إدارية واحدة. النقطة الثانية، كانت حياة أهل فيق مرتبطة بالقنيطرة، ودرعا بعيدة عنهم، وبالتالي من أجل تأمين خدمات المواطنين، إذ لم يكن هنالك سوى وسيلة نقل واحدة هي باص يذهب إلى درعا صباحاً ويعود بعد الظهر، وهذا غير كاف طبعاً. بينما المسافة بين فيق والقنيطرة قصيرة وحركة النقل نشطة. إذاً كان لا بد من توحيد القنيطرة وفيق وتتبيعهما لمحافظ واحد يستطيع التنسيق مع القائد العسكري للجبهة، وخصوصاً أن الجيش أيضاً كان يقوم بخدمات مثل إعمار المدارس ومد الطرق، وبالتالي هنالك حاجة للتنسيق مع جهة إدارية واحدة.[77]. يؤكد السيد عبد الله رضوان، أمين سر القيادة القطرية خلال فترة الستينيات وأمين سر مجلس الشعب

---

[75] مقابلة مع مروان حبش، تاريخ 26 تشرين الثاني 2021

[76] المرسوم التشريعي رقم 100 للعام 1966،
https://syrmh.com/2019/05/21/%d8%a5%d8%ad%d8%af%d8%a7%d8%ab-/%d9%85%d8%ad%d8%a7%d9%81%d8%b8%d8%a9-%d8%b7%d8%b1%d8%b7%d9%88%d8%b3
/ تاريخ آخر دخول: 3.3.2022

[77] مقابلة مع مروان حبش، عبر الواتس آب، تاريخ 26 شباط 2022

كلام حبش قائلاً: يجب النظر إلى قضية إحداث القنيطرة من وجهة نظر عسكرية لا مدنية. كان هنالك خطة توقفت خلال فترة الانفصال هي خطة إعمار الجبهة. بعد تسلم البعث الحكم في العام 1963، تم إعادة إحياء الخطة، وبالتالي تشكيل محافظة القنيطرة من أجزاء من محافظة ريف دمشق وهي بشكل أساسي قضاء القنيطرة والذي كانت تتبع له مجدل شمس وبقعاتا الدرزيتان، و6 قرى شركسية محدثة هي المنصورة، والجويزة، والخشنية، وعين زيوان، ومومسية، وبير عجم. كما ضمت الزوية الشرقية من حوران إلى المحافظة المحدثة وأصبحت ضمن محافظة القنيطرة.[78]

كان إحداث هذه المحافظة قراراً سياسياً بامتياز، قائماً على قاعدة أوجدتها ظروف استثنائية وهي أن تكون الجبهة موحدة إدارياً ضمن محافظة واحدة، إضافة إلى أسباب خدمية مرتبطة ببعد فيق والزوية الشرقية عن محافظة درعا وقربهما من القنيطرة، علماً أن الخدمات المرتبطة بهذه المنطقة لم تنتقل من درعا إلى محافظة القنيطرة حتى منتصف السبعينيات بحسب ما ذكره عبد الله رضوان، الأمر الذي يؤكد قضية تأثير المركزية الشديدة في الحكم والابتعاد عن اللامركزية في بناء الحدود الإدارية. فبدل أن تقوم البلديات بخدمات أكبر توفر عناء السفر إلى مراكز المحافظات أو إلى العاصمة، يكون الحل بتقسيم المحافظات إلى محافظات أصغر.

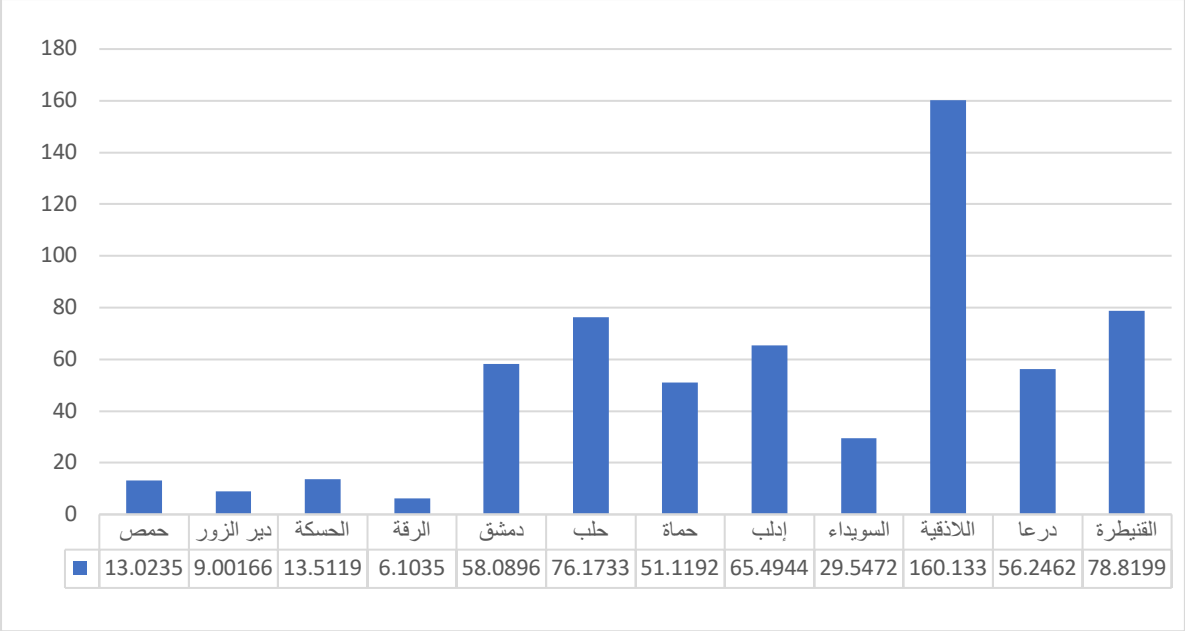
4.2.2. إحداث محافظة طرطوس

كما ذكرنا سابقاً، جاء إحداث طرطوس بالمرسوم التشريعي رقم 100 تاريخ 22 آب 1966، علماً أن موقع مجلس الشعب السوري يذكر خطأً برأينا، أن هذا حدث في العام 1970[79]. جاء هذا الإحداث بعد نحو ستة أشهر من حركة 23 شباط التي ثبتت حكم الجيل الشاب من البعث بقيادة صلاح جديد وحافظ الأسد.

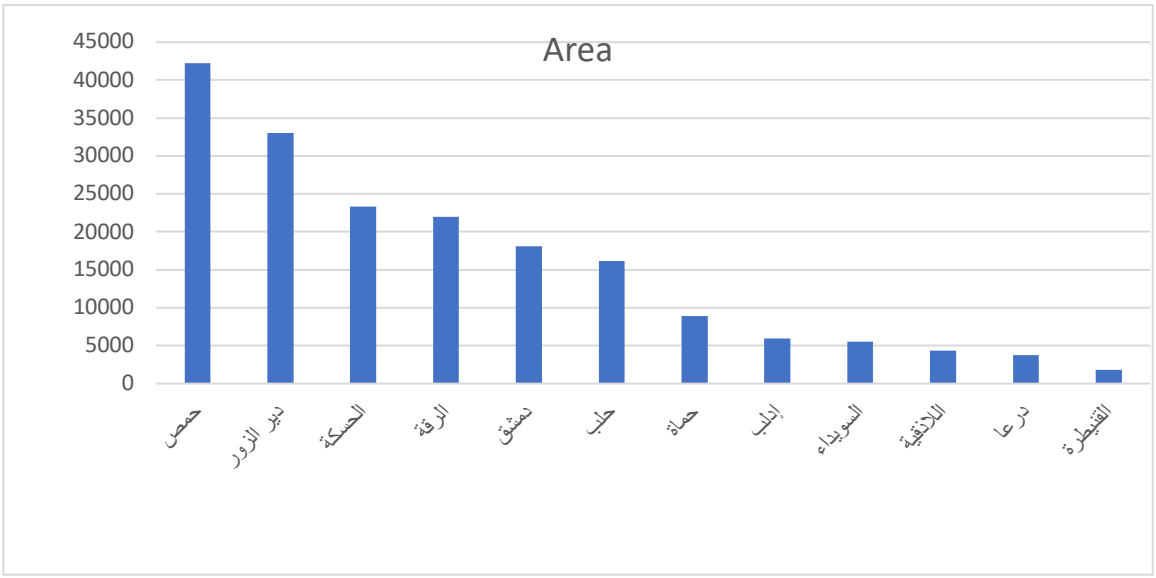
ليس واضحاً لنا سبب هذا الإحداث، ولا يذكر المرسوم التشريعي أيضاً هنا الأسباب الموجبة، كحال قانون إحداث إدلب والرقة أو مرسوم إحداث القنيطرة. أكد السيدان رضوان عبد الله ومروان حبش، في مقابلتنا معهما، أن سبب الإحداث هو وجود المرفأ في طرطوس وبسبب كبر محافظة اللاذقية وضرورة تسهيل عملية تقديم الخدمات للمواطنين، علماً أن الكثافة السكانية في اللاذقية قبل العام 1966 كانت الأعلى في سوريا ومساحة اللاذقية قبل التقسيم أصغر من السويداء، وليس أصغر منها سوى درعا والقنيطرة. راجع (الشكل 1) الكثافة السكانية، والشكل 2 مساحة المحافظات.

[78] مقابلة مع رضوان عبد الله عبر الهاتف، تاريخ 1 كانون الأول 2021

[79] http://parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=201&nid=8749&RID=-1&Last=10076&First=100&CurrentPage=117&Vld=-&1&Mode=&Service=&Loc1=&Key1=&SDate=&EDate=&Year=&or=&Country=&Num=-1&Dep=-1&src=203
تاريخ آخر دخول، 10 آذار 2022



الشكل رقم 1: الكثافة السكانية في سوريا في العام 1965: تم تجميع البيانات من المجموعة الإحصائية السورية لعام 1965.



الشكل رقم 2: مساحات المحافظات في العام 1965: المجموعة الإحصائية لعام 1965، السنة الثامنة عشرة، مطبعة الحكومة بدمشق، 1966.[80]

يبدو أن إحداث المحافظة استند إلى جملة عوامل ديموغرافية وخدمية وسياسية واقتصادية تركزت على ضرورة فصل جنوب اللاذقية عن شمالها. تاريخياً، نعثر على فكرة إحداث طرطوس في مداولات مجلس النواب التي أقرت إحداث الرقة وإدلب، وهي كما ذكرنا آنفاً، جاءت على لسان النائب عبد اللطيف يونس، نائب صافيتا، والنائب رئيف الملقي، نائب حماة، الذي وصف إنشاء محافظة طرطوس بالمصلحة

القومية.[81] كما يذكر النائب الملقي، أن سعد الله الجابري كان يرغب بإحداث محافظتي تدمر وطرطوس[82]، مؤكداً الأهمية الخاصة لمثل هذا الإحداث دون تحديد لمصدر هذه الأهمية.

اقتصادياً، كان لا بد من وجود مرفأ جديد في ظل عدم قدرة مرفأ اللاذقية على استيعاب حجم العمل المتزايد بحسب ما ذكر رضوان عبد الله ومروان حبش في مقابلتيهما، والحاجة إلى ربط دمشق بهذا المرفأ، لأن مرفأ اللاذقية مربوط مع تجارة حلب[83] بينما يفيد موقع طرطوس للربط المباشر مع دمشق، برغم أن طبيعة الشحن مختلفة إلى حد كبير بين كل مرفأ ونظيره. الناحية الثانية، كانت قضية الاكتظاظ السكاني في محافظة اللاذقية التي كانت كثافتها ضعف الكثافة السكانية لأقرب محافظة إليها، آخذين بعين الاعتبار التوجه العام نحو المركزية، والاستعاضة عن اللامركزية بقضية إحداث محافظات بدل العمل على تفويض البلديات بالصلاحيات لتيسير شؤون المواطنين/ات، كما كانت الحال في أسباب إنشاء محافظتي إدلب والرقة. الناحية الأخيرة، كانت ربما مرتبطة بعدم وجود محافظة ذات غالبية علوية بعد ضياع لواء اسكندرون في العام 1939، ولهيمنة السنة على مركز اللاذقية، آخذين بعيد الاعتبار أن عدداً من مداخلات مجلس النواب في مداولات قانون إحداث إدلب والرقة، تحدث عن ضرورة إعادة التقسيمات الإدارية في البلاد بعد سلخ لواء اسكندرون، دون تحديد أثر هذا السلخ على التقسيمات الإدارية[84]. قد يفسر هذا سبب اختيار طرطوس، المنطقة التي ظلت هامشية حتى تاريخ إعلان المحافظة، بالمقارنة مع جبلة أو بانياس، اللتين كانتا تحظيان بأهمية أكبر، وتمثيل أكبر في مجلس النواب[85]. نفى السيدان رضوان عبد الله ومروان حبش، هذا السبب، مؤكدَين أن القضايا الطائفية لم تكن يوماً في حسبان قيادات البعث آنذاك، وعزوا سبب الإحداث إلى وجود المرفأ وضرورة وجود محافظةٍ وجهة إدارية محلية واضحة للتعامل مع متطلبات ربط المرفأ بالخدمات والبنى التحتية والاقتصاد المحلي، لنعود هنا إلى التوجه نفسه الذي يشير إلى أن المركز، يرفض إعطاء صلاحيات أكبر للأطراف لإدارة شؤونها، ويفضل تحمل أكلاف محافظة جديدة، على أن يفوض محافظة بإدارة منشأة جديدة أكبر من طاقتها، أو يفوض سلطة محلية بتسيير شؤون الناس.

برغم عدم قدرتنا على تحديد ما إذا كان الإحداث مرتبطاً بالهوية الاجتماعية لطرطوس، فإن وجود قيادات من منطقة الساحل على هرم السلطة وقيادة حزب البعث والنزاع في ما بينها على الولاءات المحلية وهو نزاع كان حاضراً في صفوف الجيش كما في صفوف المؤسسات المدنية قد يقدم جزءاً من التفسير[86]. وبالطبع فإن لدخول السوفييت إلى موانئ سوريا وخاصة مرفأ طرطوس بدءاً من العام 1967 أبعاداً كبيرة في بناء تحالفات وولاءات شخصية لهم في صفوف القيادات السورية العليا حينها.[87] إن إحداث المحافظة

---

[81] مذاكرات المجلس النيابي، مرجع سابق، ص 352

[82] Ibid ص 352

[83] Fabrice Balanche, "*La région alaouite et le pouvoir Syrien".* Karthala : Paris, 2006. P.108 .

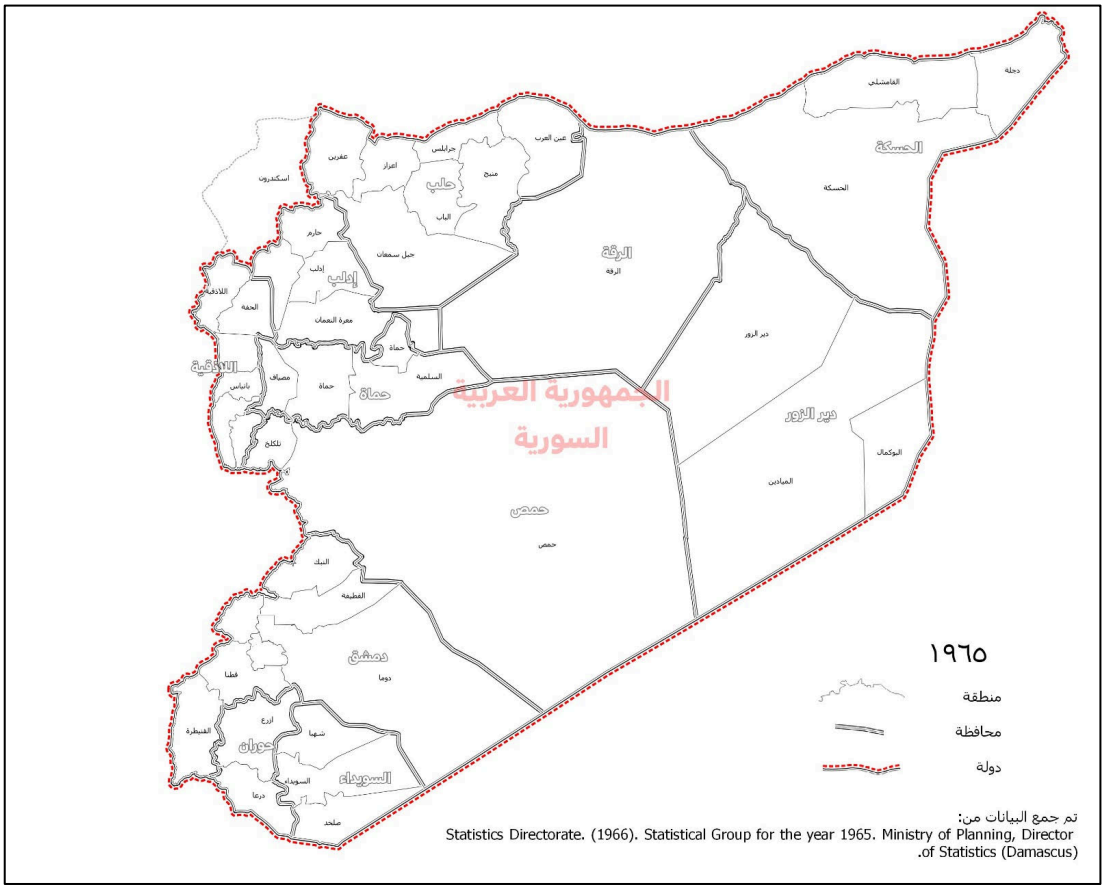
[84] انظر مثلاً مداخلة غالب العياشي في مذاكرات مجلس النواب، مرجع سابق، ص 358

[85] يمكن تتبع تمثيل الأقضية في كل محافظة عبر اسماء نوابها إلى البرلمان منذ بداية تشكيل المجالس النيابية في سوريا في:
مازن يوسف الصباغ، سجل البرلمان ومجلس النواب السوري، دار الشرق، دمشق، 2010.

[86] لمزيد من المعلومات حول التنازعات الطائفية داخل صفوف الجيش راجع: نيقولاوس فان دام، "الصراع على السلطة في سوريا: الطائفية والإقليمية والعشائرية في السياسة 1961-1995". مكتبة مدبولي: القاهرة، 2006.

[87] Carlo J. V. Caro. "The Real Reason Syria Clings to Long-Time Partner Russia". The National Interest, 17/12/2019.
https://www.google.com/amp/s/nationalinterest.org/feature/real-reason-syria-clings-long-time-partner-russia-106036%3famp
أخر تصفح في 2022/3/22

في طرطوس شأنه في ذلك شان الرقة وإدلب مرتبط إلى درجة كبيرة بالعلاقة الكبيرة بين النخب المحلية التي تصل إلى مواقع إدارية أو سياسية متقدمة في المركز ورغبتها في تثبيت شبكاتها المحلية من الولاء وتوزيع الريع الوطني. ليس هذا بطبيعة الحال أمراً خاصاً بسوريا وحدها، وإنما يسم الكثير من التفاوضات التي تجري بين المركز والأطراف، وتتطلب بناء خطوط من المحسوبية القصيرة والمباشرة للمحليات للوصول إلى القرار في المركز عبر تجزئة الكيانات المحلية بدلاً من توسعة الصلاحيات المحلية. فتوسعة الصلاحيات المحلية تغني المحليات عن ضرورة الرجوع إلى المركز في كل صغيرة وكبيرة وهذا ينفي الدور المحوري الذي تلعبه الشخصيات المحلية التي تصل إلى مراكز القرار في المركز.[88]



الخريطة رقم 6: خريطة التقسيمات الإدارية عام 1965. لاحظ ان قرار إحداث محافظة القنيطرة لم يكن قد طبق بعد رغم صدوره وان الحدود الإدارية لبعض المحافظات لم تأخذ شكلها النهائي رغم تكرس البعد الوظيفي لمدن مراكز محافظاتها

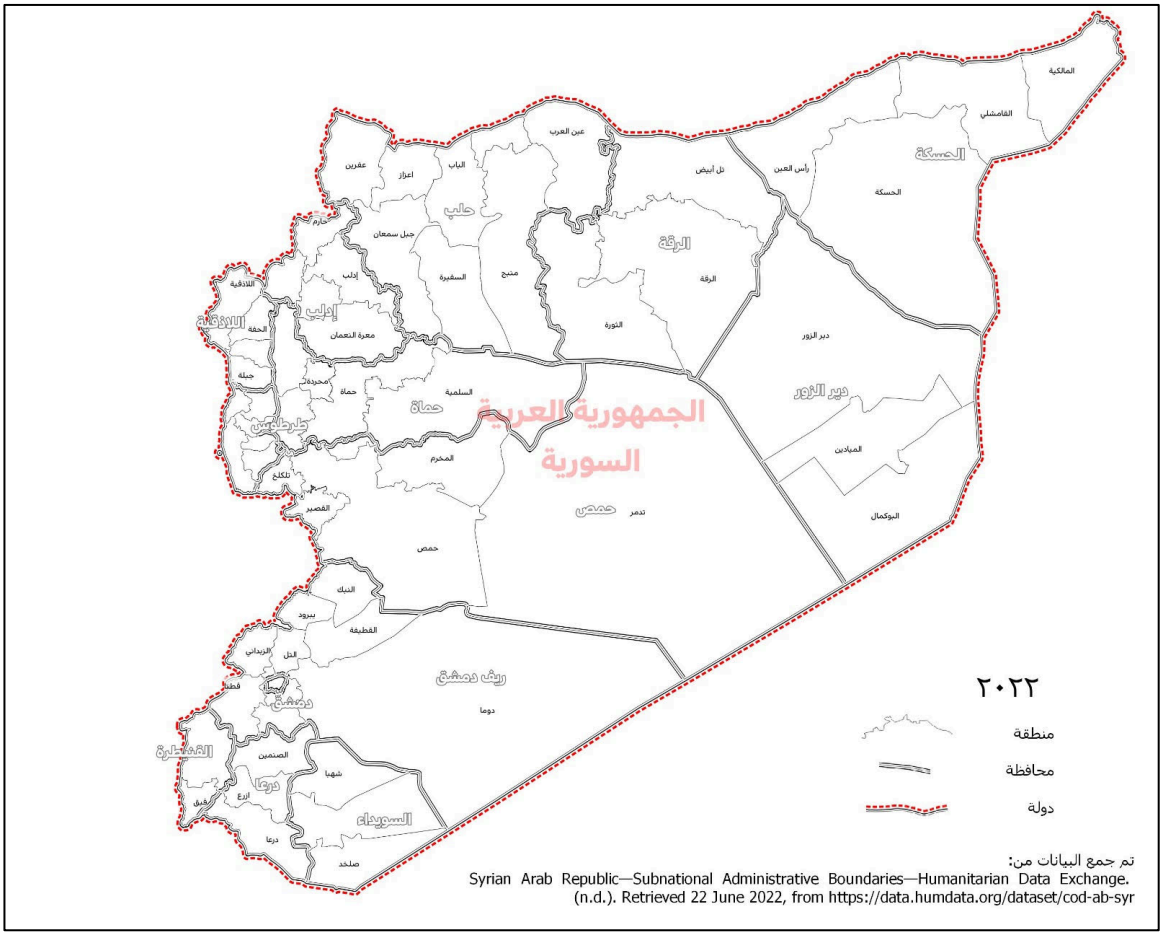
(المصدر: Statistics Directorate. (1966). Statistical Group for the year 1965. Ministry of Planning, Director of Statistics (Damascus)

[88] فيما يخص التجارب العربية والعالمية انظر إلى:
حرب، و. وأخرون (2010). *إشكالية الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية: مقاربة إصلاحية في خدمة حكم القانون*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية. ص: 83-100.
Boadway, R. and Shah, A. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press. P:464ff.

اذاً كالمرحلة التي سبقتها، شهدت هذه المرحلة إعادة تسمية للمحافظات كإعادة تسمية محافظة الرشيد باسم مركزها، أي الرقة، وإعادة تسمية أمانة العاصمة ومحافظة دمشق، لتصبحا محافظة مدينة دمشق(أم محافظة دمشق بدون كلمة مدينة؟)، ومحافظة ريف دمشق، وإن اتخذ هذا الأمر شكل الإحداث. كما شهدت هذه المرحلة إحداث محافظتين جديدتين هما طرطوس والقنيطرة.

ثبتت مسميات التقسيمات الإدارية على مستوى المحافظات منذ العام 1972 بعد أن استمرت بالتبدل منذ لحظة الاستقلال عن السلطنة العثمانية، مروراً بفترة الانتداب، والاستقلال عن الانتداب الفرنسي، والوحدة وانتهاء بفترة حكم البعث. غير أن ثبات جغرافية الإدارة عبر مدن مراكز المحافظات والدور الفاعل للمحافظين لا يعني ثبات الحدود الإدارية للمحافظات. محافظة الرقة ستتخلى عن أجزاء من أطرافها الغربية (الشمالية والجنوبية) لصالح محافظة حلب. ومحافظة حماة ستتسلم إدارة حوض الغاب بمجملها بما في ذلك مناطق كانت تابعة سابقاً لمحافظة إدلب. وستتوسع محافظة ريف دمشق في البادية السورية على حساب محافظة حمص. وسيتم إحداث مناطق جديدة لضمان الرقابة على المحليات بدلاً من توسيع صلاحيات المدن والبلدات بشكل فعلي. فقانون الإدارة المحلية (القانون رقم 15 لعام 1971) جاء ليكرس صلاحيات المركز في الرقابة على الأطراف. وألغى المجالس المنتخبة للمناطق والنواحي مستعيضاً عنها بأدوار أكثر ارتباطاً بشخص المحافظ لقيادات المناطق والنواحي.

لذا يمكن القول إن العقلية التي هيمنت خلال هذه المرحلة هي العقلية ذاتها التي هيمنت على آليات التقسيمات الإدارية منذ البدء، تلك التي كانت تسعى إلى تقسيم المحافظات لغايات سياسية، كإحداث القنيطرة لتوحيد الجبهة، أو إحداث طرطوس لربطها بدمشق في مواجهة خط حلب اللاذقية من جهة، ومن جهة ثانية دفعت العقلية المركزية، والتخوف من اللامركزية (رغم الحاجة إلى بناء علاقة ولاء مباشرة بين المركز والأطراف) السلطات المركزية إلى تبني حلول مركزية أخرى بدلاً من نقل السلطات أو تفويضها كأداة لتحسين الخدمات الإدارية.



الخريطة رقم 7 : التقسيمات الإدارية اليوم. لاحظ أنه رغم استقرار مسميات المحافظات وعددها ومراكزها فإن حدودها الإدارية بقيت في حالة تعديل حتى وقت متأخر

(المصدر: Syrian Arab Republic- Subnational Administrative Boundaries – Humanitarian Data Exchange. (n.d). Retrieved 22 June 2022, from https://data.Humdata.org/dataset/cod-ab-syr)

5. الخلاصة

كانت التقسيمات الإدارية لسوريا، منذ استقلالها الأول، وانفصالها عن الدولة العثمانية في العام 1918 وحتى بدء النزاع فيها العام 2011 عرضة لتغييرات دائمة، يكاد لا يمر فيها عقد إلا ويشهد إحداث محافظة أو إلغاء أخرى أو تغيير اسم ثالثة وهلم جراً. حدثت هذه التقسيمات في غالبيتها لأسباب سياسية وإن تم تبريرها أحيانا بحجج تنموية. إلا أن واقع الحال اقتضى ربطاً أكثر مباشرة بين النخب المركزية في المدن الكبرى عموماً، والعاصمة خصوصاً، مع شبكات الولاء والمحسوبية المحلية لها على الأرض بدل توسيع الصلاحيات المحلية والسماح لها بامتلاك العملية التنموية في المحليات. فالأسباب الموجبة لإحداث المحافظات كانت، كما تظهر مذاكرات إحداث إدلب والرقة مثلاً، تتحدث عن تيسير شؤون المواطنين، دون أي إشارة إلى تأثر عمليات التنمية والشبكات الاقتصادية في مثل هذا الإحداث من

ناحية، ودون دراسة آليات أخرى بدل تقسيم المحافظات مثل تطبيق اللامركزية وتوسيع صلاحيات البلديات.

كما رأينا أن عملية التقسيمات الإدارية كانت في غالبها انتقائية. إذ لم نعثر على أسباب عدم إحداث محافظتي القامشلي وطرطوس في العام 1957 الذي شهد إحداث الرقة وإدلب. كما نعلم أن استحداث محافظة تدمر كان مطروحاً، على ما يبدو، قبل الاستقلال عن فرنسا وظل على الطاولة حتى العام 2011 دون أن يرى النور، ولأسباب لم نتمكن من الوصول إليها بعد.

قمنا في هذه الورقة بمحاولة تتبع التقسيمات الإدارية الكبرى على مستوى المحافظات دون المستويات الدنيا، على أن نحاول إفراد أبحاث مستقلة للمستويات الدنيا مستقبلاً. ويمكننا تحديد أسباب التعديلات على التقسيمات الإدارية بما يلي:

- أسباب تاريخية مرتبطة بالفترة العثمانية وحتى ما قبلها. فالرقة على سبيل المثال كانت صاحبة هوية مستقلة عن محيطها الجزراوي، الأمر الذي جعلها تتبع حيناً دير الزور، وحيناً آخر حلب، وحيناً أورفة خلال الفترة العثمانية، الأمر الذي يفسر جزئياً، وإضافة إلى عوامل سياسية واقتصادية أخرى، عملية إحداثها. ولكنه لا يفسر التبدل المستمر لحدودها الإدارية بعد إحداثها. مما يدل على أن الهويات المحلية لم تُعرَّف بدقة في ما هو أبعد من مدن مراكز المحافظات.
- أسباب سياسية، تتعلق بالصراع بين النخب، كعملية إحداث إدلب والرقة في ظل الصراع بين محور حلب بغداد، ومحور دمشق القاهرة كجزء من الصراع السياسي بين نخب حلب ودمشق. كما يظهر إحداث القنيطرة لمواجهة ظروف الاحتلال الإسرائيلي بوصفه سبباً سياسياً مباشراً.
- أسباب اجتماعية-سياسية، قد تفسر بعض التعديلات مثل تسمية جبل الدروز وتغييرها إلى اسم السويداء، وإحداث طرطوس لتكون محافظة للأقليتين العلوية والمسيحية، أسوة بمحافظة السويداء الدرزية.
- أسباب مرتبطة بشكل إدارة الدولة والمركزية التي تحلت بها الدولة السورية على مدى عقود، الأمر الذي جعل تقسيم المحافظات الطريقة الوحيدة لتحسين شروط خدمة المواطنين/ات، بدل تطبيق اللامركزية ونقل الصلاحيات من المركز إلى الأطراف ومن مراكز المحافظات إلى البلديات.
- أسباب اقتصادية، كتلك التي تفسر جزئياً إحداث طرطوس، لربطها بدمشق بمقابل ارتباط اللاذقية بحلب.

يفتح هذا البحث الباب لدراسات أخرى، مثل التقسيمات الإدارية على مستوى المنطقة والمدينة، وهي تشمل قضايا تعريب المناطق الكردية مثلاً، أو أثر العلاقات بين الريف والمدينة على هذه التقسيمات، وربما أيضاً تطور الهويات المحلية في ظل التقسيمات الإدارية للمناطق والنواحي والمدن والقرى، و هي دراسات نأمل إنجازها مستقبلاً.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

1- حكمت إسماعيل، نظام الانتداب الفرنسي على سوريا 1920-1928، دار طلاس، دمشق،1998.

2- جمال باروت، التكوّن التاريخي الحديث للجزيرة السورية: أسئلة وإشكاليات التحوّل من البدونة إلى العمران الحضري، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، بيروت،2013.

3- خالد بني هاني، تاريخ دمشق وعلماؤها خلال الحكم المصري 1831-1840. صفحات للدراسات والنشر، دمشق، 2007.

4- معاذ حرب، تغيرات الخريطة السورية من العهد العثماني حتى اليوم، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، إسطنبول، 2017.

5- وسيم حرب، عساف ساسين، سليمان تقي الدين حرب، إشكالية الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية: مقاربة إصلاحية في خدمة حكم القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.

6- يوسف الحكيم، سوريا والانتداب الفرنسي، دار النهار، بيروت ،1991.

7- حسن حمادي، تاريخ مدينة الرقة، دار الكلمة، بغداد، 2018.

8- اسكندر داوود، الجزيرة السورية بين الماضي والحاضر، تقديم سامي دهان، مطبعة الترقي، دمشق، 1959.

9- إدمون رباط، تطور سوريا السياسي في ظل الانتداب الفرنسي، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، بيروت 2020

10-الجريدة الرسمية، العدد 2 تاريخ 15 كانون الثاني 1936 العدد 57، تاريخ 28\11\1957.

11-رغداء زيدان، التقسيمات الإدارية وأثرها على الانتخابات، مدنيون للعدالة والسلام، إسطنبول 2021

12-ريم تركماني، زيدون الزعبي، مازن غريبة، من الفيدرالية إلى المركزية المفرطة، اللامركزية في الدساتير السورية في سياقها التاريخي، منشورات كلية لندن للاقتصاد LSE، لندن 2022

13-محمد علي صالح، إدارة الاقتصاد السوري زمن الانتداب الفرنسي 1920-1946 تأثيراتها فيما بعد الاستقلال، المعهد الفرنسي للشرق الأدنى، بيروت 2021

14-مازن يوسف الصباغ، سجل البرلمان ومجلس النواب السوري، دار الشرق، دمشق، 2010.

15-عبد السلام العجيلي، تطور الرقة بين عامي 1946-1963 في: عبد السلام العجيلي وعبد الهادي نصري، الرقة درة الفرات، مراجعة سهيل زكار. محافظة الرقة، الرقة، 1992.

16-خالد العظم، مذكرات خالد العظم، المجلد الثاني، ط1، والمجلد الثالث ط3، الدار المتحدة للنشر، بيروت 1973.

17-عبد العزيز محمد عوض، الإدارة العثمانية في ولاية سورية، 1864-1914، دار المعارف، مصر، 1969.

18-نيقولاوس فان دام، الصراع على السلطة في سوريا: الطائفية والإقليمية والعشائرية في السياسة 1961-1995. مكتبة مدبولي: القاهرة، 2006.

19-صونيا فرا ولوك ويلي دوهوفيل، الرقة وأبعادها الاجتماعية. ترجمة عبد الرحمن حميدة، وزارة الثقافة والإرشاد القومي، دمشق، 1982.

20-عبد الله فكر الخاني، سورية بين الديمقراطية والحكم الفردي: عشر سنوات في الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية 1948-1958. دار النفائس، بيروت، 2004.

21-خيرية قاسمية، مذكرات حسني البرازي 1947-1949، دار الرواد للنشر والتوزيع، ط1، بيروت 1994.

22-قانون التنظيمات الإدارية، الصادر بقانون رقم 496 تاريخ 1957\12\21 والتعديلات الطارئة عليه، وجميع الصكوك حوله حتى تاريخ 1979\12\31، منشورات وزارة الإدارة المحلية، دمشق 1980،

23-فايز قوصرة، إدلب البلدة المنسية، الجزء الأول، المؤلف.

24-وجيه كوثراني/ بلاد الشام في مطلع القرن العشرين: السكان والاقتصاد وفلسطين والمشروع الصهيوني- قراءة في وثائق الدبلوماسية الفرنسية، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، الطبعة الثالثة بيروت 2013

25-جريدة الوطن 2-4-2013

المواقع الالكترونية باللغة العربية:

1. التاريخ السوري المعاصر
2. الموقع الرسمي لمجلس الشعب السوري

3. مدونة وطن

المراجع باللغة الفرنسية:

1. Antoine Hokayem, Daad Bou Malhab Attallah, and Georges Charaf, eds. Documents diplomatiques Français relatifs à l'histoire du Liban et de la Syrie à l'époque du mandat : 1914-1946. L'Harmattan, Paris. 3 volumes : 2003, 2012, 2016Fabrice Balanche, La région alaouite et le pouvoir Syrien. Karthala : Paris, 2006.
2. Meryam Ababsa, Raqqa, territories pratiques sociales d'une ville Syrienne, Press d'ifpo : Beyrouth,
3. Robert De Caix Haut-Commissaire par Intérim en Syrie et au Liban. « Statut constitutif du Djebel Druze ». Beyrouth 1921.

المراجع باللغة الإنجليزية:

1. Anwar Shahand Robin Boadway Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance. Cambridge: Cambridge University Press,2009
2. Carlo J. V. Caro.'' The Real Reason Syria Clings to Long-Time Partner Russia''. The National Interest, 17/12/2019.
3. Michal Konopski, Moravian Geographical Reports, The Czech Academy Of Sciences, Institute Of Geonics, 2021