جمعيّة نحن

اللّامركزيّة الإداريّة والعمل البلدي في لبنان

تطوّر الجغرافية الإداريّة اللّبنانيّة بين التنمية المتوازنة وتنمية التطييف الإداري-السياسي للسلطة الحاكمة

2023

أ.د. محمد مراد

باحث في التاريخ السياسي والعلاقات الدوليّة

جميع الحقوق محفوظة لجمعيّة نحن والكاتب ©

المحتويات

تمهيد: الاشكاليّة التاريخيّة لمتغيّرات الجغرافية الإداريّة اللّبنانيّة..... 1
كرونولوجيا التقسيمات الإداريّة اللبنانيّة وخلفيّاتها التوظيفيّة 2
1- قبل العام 1920: جغرافيّتان إداريّتان 2
أ- جغرافية المتصرّفيّة (1861 – 1918) 2
ب-جغرافية المقاطعات..... 4
2- في عهد الانتداب الفرنسي: المأسسة الإداريّة للدولة اللّبنانيّة في ضوء النظام المتري 5
3- المرحلة الاستقلاليّة (1943 – 1990): التقسيمات الإداريّة والتعثّر في الانماء المتوازن..... 9
أ- الاختلال الأوّل: ظاهرة المركزة والتطريف بين العاصمة بيروت وباقي المناطق الإداريّة الطرفيّة..... 10
ب-الاختلال الثاني: الجغرافية الإداريّة في خدمة الجغرافية الإنتخابيّة..... 11
ت-الاختلال الثالث، تعثّر التجربة الشهابيّة في تحقيق التوازن الإنمائي بين المناطق الإداريّة وقطاعات الانتاج 12
4- التقسيمات الإداريّة بعد الحرب: المحاصصة والتطييف الإداري- السياسي 13
أ- وثيقة الطائف والتقسيمات الإداريّة..... 13
ب-التفريع الإداري مستوى آخر في خدمة المحاصصة..... 15
ت-الجغرافية الإداريّة في خدمة إنتاج دوائر إنتخابيّة لحساب السلطة الحاكمة..... 15
خاتمة..... 16
هوامش البحث 17

تمهيد: الاشكاليّة التاريخيّة لمتغيّرات الجغرافية الإداريّة اللّبنانيّة

قبل وبعد قيام الدولة اللّبنانيّة الحديثة استمرّت توزيعات الجغرافية الإداريّة تخضع لتوظيفات سياسيّة وطائفيّة وإنتخابيّة أكثر منها للاستجابة لحاجات تنموية تقوم على الانماء المتوازن سواء بين المناطق الإداريّة التي تؤلّف جغرافية الدولة من جهة، أم بين قطاعات الانتاج الاقتصادي من جهة أخرى.

صحيح أنّ لبنان – الدولة الحديثة جاء لتلبية حاجة مزدوجة بين مشروع الرأسماليّة الفرنسيّة المنتصرة في الحرب العالميّة الأولى، والساعية الى التفتيش عن نقاط ارتكاز للمراكمة الرأسماليّة في المشرق العربي من خلال لبنان وسوريا من ناحية، وبين طموح برجوازيّة لبنانيّة صاعدة في متصرفيّة جبل لبنان (1861 – 1915) كانت قد سجّلت نموّاً اقتصاديّاً واجتماعيّاً وثقافيّاً بفعل انفتاحها المتزايد، عبر تتجيرها لخامات الحرير، الى أسواق المدن الفرنسيّة في مرسيليا وليون وسان ريمز وبوردو وغيرها من ناحية أخرى.

فإذا كان صحيحاً، أنّ مشروع الدولة المنتظرة يحاكي الحاجة المزدوجة المشار اليها، فإنّ الصحيح أيضاً، أنّ هذا اللّبنان الكبير بدولته الحديثة، شهد انتقالاً من مرحلة اللّادولة في ظلّ مقاطعات غير ثابتة إداريّاً في ظلّ السلطنة العثمانيّة، الى مرحلة الدولة الحديثة بجغرافية إداريّة تعتمد النظام المتري في ترسيم جغرافيّتها السياسيّة الخارجية والداخليّة.

بين عامي 1920 – 2023 يكون العمر الزمني للدولة اللّبنانيّة الحديثة قد تجاوز المئة بثلاث سنوات، وهي مدّة، لم تعرف خلالها الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وإنّما ظلّت الأزمات ملازمة لها على غير صعيد أمني وسياسي وطائفي واجتماعي ومالي ومعيشي، سلسلة متواصلة من الأزمات حكمت تاريخ الدولة والمجتمع على قاعدة جدليّة الأزمة – التسوية، بحيث لم تكد تنتهي أزمة بتسوية حتّى كانت التسوية تعود فتتحوّل الى أزمة من جديد. وهكذا، استمرّ تاريخ الدولة، وحتّى يومنا الحاضر، يعيش دوريّة تعاقبيّة من الأزمات – التسويات دونما أن تتوفّر فلسفة وطنيّة تأخذ الدولة وناسها الى شاطىء السلام والاستقرار والتنمية المستدامة على غير مستوى إداري، عمراني، إجتماعي، سياسي، ومعرفي.

وإذا كانت هناك أسباب عديدة قد حكمت حالة عدم الاستقرار اللّبناني المشار اليه، فإنّ سبباً مركزيّاً هو بمثابة السبب الحامل لفشل تجربة الدولة اللّبنانيّة لجهة عدم تمكّنها من إرساء مرتكزات بنائيّة لمجتمع لبناني متماسك اجتماعيّاً ووطنيّاً، هو الخلفيّة السياسيّة والفكريّة التي حكمت التوزيعات والتقسيمات الإداريّة وتوظيفاتها لمصلحة انتاج وإعادة انتاج النخب السياسيّة من وزاريّة ونيابيّة في ظلّ استمرار التطييف السياسي للسلطة الحاكمة للدولة من جهة، وثبات ولاءات القوى من أحزاب وجماعات سياسيّة وطائفيّة للخارج الاقليمي والدولي من جهة أخرى.

تحاول هذه الورقة البحثيّة أن ترصد المسار التاريخي لمتغيّرات وتطوّرات الجغرافية الإداريّة اللّبنانيّة، وصولاً الى استنتاج الخلفيّة التي حكمت هندسة التقسيمات التي استمرّت تطرأ على خارطة هذه الجغرافية، الأمر الذي يمكن معه تقديم رؤية للباحثين والمهتمّين تساعدهم على صياغة متقدّمة لجغرافية إداريّة لبنانيّة تربط بين الاستقرار الاداري والتنمية البشريّة والوطنيّة، وتعمل على خلاص لبنان من أزماته التي استمرّت طويلاً، والتي من شأنها أن تهدّد وجوده وتضعه أمام المجهول.

كرونولوجيا التقسيمات الإداريّة اللبنانيّة وخلفيّاتها التوظيفيّة

طرأت على الجغرافية الإداريّة اللّبنانيّة سلسلة من المتغيّرات ذات الصّلة بهياكل الوحدات الإداريّة وأحجامها المساحيّة، وتحديداتها الحدوديّة، وتنوّع الجماعات الروحيّة التي تتوزّع خريطتها الاجتماعيّة.

ثمّة أربع مراحل زمنيّة مفصليّة شهدت خلالها جغرافية لبنان الإداريّة تعديلات في تقسيم وإعادة توزيع وحداتها. تدرّجت هذه المراحل وفقا للآتي:

1. المرحلة الأولى، ماقبل قيام الدولة الحديثة في العام 1920
2. المرحلة الثانية، عهد الانتداب الفرنسي (1920 – 1943)
3. المرحلة الثالثة، مرحلة الاستقلال الوطني (1943 – 1989)
4. المرحلة الرابعة، مرحلة ما بعد مؤتمر الطائف للوفاق الوطني.

1- قبل العام 1920: جغرافيّتان إداريّتان

كانت المقاطعات اللّبنانيّة قبل قيام الدولة الحديثة على نمطين مختلفين من الجغرافية الإداريّة وتقسيماتها وتوظيفاتها:

أ- جغرافية المتصرفيّة
ب- جغرافية المقاطعات التابعة للسلطنة العثمانيّة.

أ- جغرافية المتصرّفيّة (1861 – 1918)

ظهرت جغرافية المتصرّفيّة مع نظام الحكم الذاتي الذي منحته الدول العظمى الأوروبيّة الخمس [1] في العام 1861 لمقاطعة جبل لبنان بعد أن فصلتها إداريّاً عن ولايات بلاد الشام العثمانيّة، وجعلت لها نظاماً خاصّاً يتمتّع بالاستقلال الاداري الذاتي تحت إدارة متصرّف مسيحي أجنبي تعيّنه الدول المذكورة بالاتّفاق مع الدولة العثمانيّة.

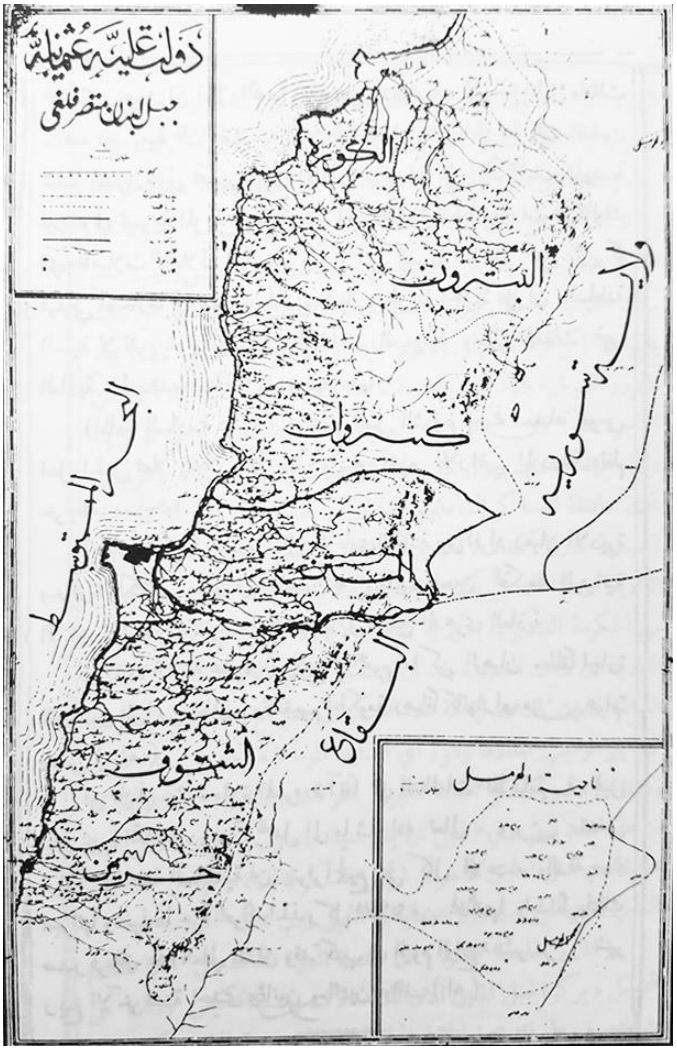
بموجب هذا النظام، توزّعت المساحة المتريّة للمتصرّفيّة والبالغة نحو 4400 كلم^2، جغرافية إداريّة اعتمدت القضاء وحدة إداريّة يقوم بمتابعته موظّف يُدعى "القائمقام"، ويلحق به مجموعة من المديريّات أو النواحي على رأس كلّ منها "مدير"، وفي قاعدته الهرميّة عدد من البلدات والقرى يتولّى سلطتها المحلّيّة "مختار". هذا، وكانت الادارة البلديّة قد ظهرت في عدد من مراكز الأقضية والنواحي والبلدات، حيث قام مجلس بلدي بالانتخاب حيناً، وبالتعيين حيناً آخر، وكانت بلديّة دير القمر قد نشأت في العام 1864 مسجّلةً بذلك سبقاً في الظهور على كلّ بلديّات المتصرّفيّة وباقي المقاطعات التي سوف تُضمّ الى المتصرّفيّة فيما بعد.

قُسّمت الخريطة الإداريّة للمتصرّفيّة الى سبعة أقضية [2] هي: كسروان، الكورة، البترون، المتن، زحلة، جزّين بالاضافة الى مديريّة دير القمر (مراجعة خريطة 1 وجدول 1).[1] أمّا السلطة الإداريّة الحاكمة، فقد أُنيطت بمجلس أعلى (مجلس الإدارة)، وهو عبارة عن سلطة تنفيذيّة – تشريعيّة في ذات الوقت، تألّف من 12 عضواً يمثّلون الطوائف الستّ الكبرى في المتصرّفيّة (الموارنة، الدروز، الأرثوذكس، الكاثوليك، المسلمون السنّة والمسلمون الشيعة). وكانت عمليّة التجديد لهذا المجلس تتمّ عبر الانتخابات الشعبيّة بصورة مستمرّة، الأمر الذي ميّز هذه التجربة الديمقراطيّة في المتصرّفيّة عن باقي المقاطعات الخاضعة للسلطنة العثمانيّة من جهة، وميّز أيضاً جغرافية المتصرّفيّة الإداريّة التي عرفت نوعاً من الثبات الاداري لوحداتها لنحو نصف قرن من الزمن (1861 – 1918) من جهة أخرى.

[1] مديريّة أو ناحية الهرمل والتي تظهر في خريطة المتصرّفيّة منفصلةً عن باقي المتصرّفيّة كانت تتبع الى قضاء البترون.

القضاء	النواحي\المديريّات	عدد النواحي\المديريّات
الكورة	الكورة الشماليّة، الكورة الوسطى، القُويطع	3
البترون	البترون السفلى، البترون الوسطى، البترون العليا أو تنّورين، إهدن، حصرون، بشري، قنات، الزاوية، الهرمل	9
كسروان	جبيل السفلى، جبيل العليا، جونية، المنيطرة، جرد جبيل، جرد كسروان، غوسطا، الفتوح	9
المتن	المتن الأعلى، بسكنتا، الساحل، الشوير، القاطع و القرى المتعدّدة في المتن الشمالي يتعلّق رأساً بمركز القائمقاميّة	5
الشوف	إقليم الخروب، الجرد الجنوبي، الجرد الشمالي الشحّار، الشوفيْن، العرقوب الأعلى، العرقوب الجنوبي، العرقوب الشمالي، الغرب الأعلى، الغرب الأقصى الغرب الشمالي المناصف، ومأمور خاصّ لقرية شمسطار	12
جزّين	إقليم التفاح، جبل الريحان	2
زحلة	-	-
	مديريّة دير القمر المستقلّة	1
المجموع	**5**	**41**

جدول *1* - الأقضية والنواحي في عهد المتصرّفيّة



خريطة *1* - متصرّفيّة جبل لبنان (لبنان الصغير)

المصدر: دليل مئوية لبنان: لبنان الكبير (الجامعة الأميركيّة في بيروت، 2020)، متوفّر على الرابط التالي: https://aub.edu.lb.libguides.com/GreaterLebanon/Maps

ب- جغرافية المقاطعات

المقاطعات التي ستكون جزءاً من جغرافية **لبنان الكبير** فيما بعد، كانت عبارة عن مجموعتين اداريّتين:

- الأولى، مجموعة الأقضية الأربعة التابعة لولاية دمشق العثمانيّة، وهي أقضية (حاصبيّا، راشيّا، البقاع، وبعلبك)،
- والثانية، مجموعة من أقسام تابعة لولاية بيروت الساحليّة وهي التالية [3]:
  - لواء بيروت ويضمّ إداريّاً بيروت التي هي مركز اللواء، وثلاثة أقضية هي صيدا، صور، ومرجعيون. وقد عرفت الأقضية الثلاثة باسم منطقة "جبل عامل"، وهي عبارة عن مستطيل جغرافي بطول حوالي 80 كلم، وعرض نحو 40 كلم، وبذلك تكون مساحته السطحية قرابة 3000 كلم^2.
  - لواء طرابلس وضمّ، الى جانب مركز اللّواء (طرابلس – المدينة)، قضاء عكّار وقسم من قضاء حصن الأكراد.

المساحة التقريبيّة للمناطق التابعة لولاية بيروت الساحليّة [4]، والتي ستلحق بلبنان الكبير في العام 1920، تصل الى حوالي 4530 كلم^2 (مراجعة خريطة 2).

خريطة *2* - ولاية بيروت

ثمّة أمران على درجة عالية من الأهمّية يتعلّقان بالسياسة الإداريّة العثمانيّة في المقاطعات التابعة لها وهما:

- أنّ الوحدة الإداريّة العثمانيّة (ولاية، لواء، قضاء، ناحية) لم تعرف الاستقرار بصورة دائمة، بل كانت عرضة للتغيّرات في الأحجام المساحيّة، وفي عدد القرى والمزارع التابعة لها، وهذا الأمر يعود الى ملتزمي الأعشار وبعض الجباة والمأمورين الذين كانوا يتلاعبون بأعداد القرى والمزارع من أجل إخفاء قسم من الضرائب المحصّلة من القوى المنتجة الفلاحيّة والحرفيّة عن خزينة الدولة.
- الخلفيّة العثمانيّة السياسيّة والإداريّة من وراء انشاء ولاية بيروت في العام 1888، هي على علاقة بتطوّر وضع مدينة بيروت بالذات، التي أضحت بعد انشاء متصرّفيّة جبل لبنان، مقرّاً للقنصليّات الأجنبيّة المعتمدة لدى هذه المتصرّفيّة. وبذلك، تحوّلت بيروت الى مركز للمتابعة والتدخّل ليس فقط في شؤون المتصرّفيّة المستقلة ذاتيّاً وحسب، وإنّما أيضاً في شؤون سورية كلّها. لذلك، سارعت السلطة المركزيّة العثمانيّة الى استحداث ولاية بيروت وفصلها إداريّاً عن ولاية سورية بهدف تطويق الظاهرة النامية في جبل لبنان باتّجاه الالتحاق بالغرب، وحصرها، بالتالي بين ولايتيْن: داخليّة (مركزها دمشق)، وساحليّة (مركزها بيروت).

وهنا، نصل الى تسجيل الاستنتاج بخصوص التمايز والاختلاف بين توظيفات التقسيمات الإداريّة لكلّ من متصرّفيّة جبل لبنان ولباقي المقاطعات من الأقضية البقاعيّة الأربعة والمناطق الساحليّة من ولاية بيروت، وهو بين الاستقرار وعدم الاستقرار الاداري بين تجربتيْن متمايزتيْن، الأمر الذي سيكون له تداعيات بالغة الأهمّية على السياسات التي ستحكم تطوّرات وتغيّرات الجغرافية الإداريّة في مرحلة قيام الدولة اللّبنانيّة الحديثة بعد العام 1920.

2- في عهد الانتداب الفرنسي: المأسسة الإداريّة للدولة اللّبنانيّة في ضوء النظام المتري

جاء إعلان قيام دولة الكبير في الاوّل من أيلول 1920 (مراجعة خريطة 3) لا ليشكّل استجابة لمصالح استراتيجيّة لفرنسا في منطقة المشرق العربي وحسب، وإنّما أيضاً، وبالأهمّية الموازية، ليرسم جغرافية سياسيّة لدولة لبنانيّة حديثة باتت تعكس تحوّلاً نوعيّاً في الانتقال من جغرافية المقاطعات العثمانيّة كوحدات إداريّة غير ثابتة وغير مستقرّة، الى جغرافية دولة سياديّة محدّدة مساحيّاً ضمن حدود دوليّة وطبيعيّة من جهة، وبتقسيمات إداريّة حديثة متكاملة الوظائف في إطار من الهرميّة المركزيّة من جهة أخرى.

اعتمدت السلطة الانتدابيّة مخطّطاً إداريّاً يقضي بمأسسة الادارة اللّبنانيّة وإعادة هيكلتها في الاتّجاه الذي يسمح لتلك السلطة الممثّلة بالمفوضيّة الفرنسيّة العليا (haut commissariat) أن تمارس الاشراف والضبط المباشر على سائر المناطق المؤلّفة للدولة الناشئة، والامساك بقوّة بجهاز الادارة تأميناً للربط المركزي بين سائر الحلقات الإداريّة ومستوياتها التراتبيّة المختلفة.

كانت الخطوة التأسيسيّة باتّجاه اعتماد خريطة إداريّة جديدة للدولة اللّبنانيّة قد تمثّلت بإصدار الجنرال غورو (Gouraud) القرار رقم 336 في الأول من أيلول 1920، حيث قضى بتقسيم لبنان الكبير الى أربع متصرّفيّات ومدينتيْن مستقلّتيْن [5]. كانت المتصرّفيّات: لبنان الشمالي، جبل لبنان، البقاع ولبنان الجنوبي. أمّا المدينتان المستقلّتان فهما: بيروت (العاصمة) وطرابلس، بحيث اعتُبرت كلّ منهما منطقة إداريّة قائمة بذاتها.

خريطة *3* - من المتصرّفيّة الى دولة لبنان الكبير

المصدر: دليل مئوية لبنان: لبنان الكبير (الجامعة الأميركيّة في بيروت، 2020)،
متوفّر على الرابط التالي: https://aub.edu.lb.libguides.com/GreaterLebanon/Maps

في 31 كانون الأوّل 1921 أصدر حاكم لبنان الكبير الإداري الجنرال ترابو (Trabeau) قراراً يحمل الرقم 1040 عيّن بموجبه "الحدود الإداريّة للألوية والمدن المستقلّة إداريّاً في لبنان الكبير"، فكانت التقسيمات الإداريّة على النحو الاتي [6]:

- لواء لبنان الشمالي ومركزه زغرتا
- لواء جبل لبنان ومركزه بعبدا
- لواء البقاع ومركزه زحلة
- لواء لبنان الجنوبي ومركزه صيدا
- مدينة بيروت، ويتألّف منها منطقة قائمة بذاتها ومستقلّة إداريّاً، والأمر نفسه ينطبق على مدينة طرابلس. وقد استمرّ العمل بهذا التنظيم الإداري حتّى 9 نيسان 1925 حين أصدر الحاكم "ليون كايلا " (Caïla) القرار رقم 3066، الذي نصّت مادّته الأوّلى على إلغاء "المناطق الإداريّة المسمّاة مدناً مستقلّة إداريّاً وألوية وأقضية"، وقضت مادّته الثانية بإنشاء "مناطق جديدة تُسمّى محافظات يرأسها محافظون. وبموجب هذا القرار قُسّم لبنان الى إحدى عشرة محافظة هي: بيروت، طرابلس، البترون، كسروان، المتن، الشوف، بعلبك، صيدا، صور، مرجعيون، وزحلة. وقد ضمّت هذه المحافظات 34 مديريّة على راس كلّ منها مدير، بالإضافة الى مديريّة واحدة مستقلّة هي مديريّة دير القمر. عيّن الجدول A الملحق بالقرار 3066 الحدود الجغرافيّة الإداريّة للمحافظات والمديريّات والقرى التابعة لها وفقاً للجدول 2 التالي:

المنطقة	المحافظة	مركزها	عدد المحافظات	المديريّات التابعة	عدد المديريّات
بيروت	بيروت	بيروت	1	-	-
لبنان الشمالي	طرابلس	طرابلس	2	زغرتا، حلبا، قبيّات، سير	4
	البترون	البترون		أميون، بشرّي، دوما	3
جبل لبنان	المتن	بحنّس	3	بكفيّا، الشوير، بسكنتا، حمّانا	4
	الشوف	بعقلين		المختارة، شحيم، رشميّا، عين زحلتا، الشويفات، عاليه	6
	كسروان	جونية		جبيل، ريفون، الكفور، قرطبا	4
	-	-		مديريّة دير القمر المستقلّة	1
البقاع	بعلبك	بعلبك	2	طليا، دير الاحمر، الهرمل، رأس بعلبك	4
	زحلة	زحلة – المعلّقة		قبّ الباس، صغبين، راشيّا	3
لبنان الجنوبي	صيدا	صيدا	3	النبطيّة، عدلون، جزّين	3
	صور	صور		تبنين، علما الشعب	2
	مرجعيون	الجديدة		حاصبيّا	1
المجموع			**11**	**-**	**35**

جدول 2- الحدود الجغرافيّة الإداريّة للمحافظات والمديريّات والقرى التابعة لها في لبنان الكبير [6]

استمرّ التنظيم الإداري على أساس احدى عشرة محافظة حتّى العام 1930، حيث لجأت السلطات الانتدابيّة الى إجراء تعديلات جديدة في الخارطة الإداريّة، فقسمت الجمهورية اللّبنانيّة الى خمس محافظات بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 5 تاريخ 3 شباط 1930. والمحافظات هي: بيروت، جبل لبنان، لبنان الشمالي، لبنان الجنوبي، والبقاع. وبدورها قسمت المحافظات الى أقضية، وهذه صورة عن التوزّعات الإداريّة الجديدة عن النحو المبيَّن في الجدول التالي:

المحافظة	مركزها	الأقضية التابعة لها	عدد الأقضية
بيروت	بيروت	-	-
جبل لبنان	بعبدا	بعبدا، المتن، كسروان، الشوف، عاليه	5
لبنان الشمالي	طرابلس	طرابلس، عكّار، زغرتا، البترون، الكورة	5
لبنان الجنوبي	صيدا	صيدا، صور، مرجعيون، جزّين	4
البقاع	زحلة	زحلة، بعلبك، الهرمل، راشيّا	4
المجموع	**5**	**-**	**18**

جدول 3 - خارطة لبنان الإدارية بموجب المرسوم الاشتراعي 5\1930

عيّنت المادّة الثالثة من المرسوم المشار اليه حدود المحافظات والأقضية التابعة لها من خلال جدول (أ) ملحق بالمرسوم، وهو يشتمل على القرى والنواحي التابعة لكلّ قضاء. أمّا المادّة الرابعة فأسندت رئاسة المحافظة الى "موظّف كبير" يُدعى المحافظ، في حين يدير القضاء "القائمقام". ويقوم المحافظ بمهام القائمقام في القضاء الملحق بمركز محافظته [12].

كما تمّ تحديد مراكز الأقضية، على النحو الاتي [13]:

- قضاء مرجعيون، مركزه جديدة مرجعيون
- قضاء المتن، مركزه الجديدة – بحنّس
- قضاء كسروان مركزه جونية – غزير
- قضاء الشوف، مركزه بتدّين
- قضاء عكّار، مركزه حلبا
- قضاء زغرتا، مركزه زغرتا – بشرّ
- قضاء الكورة مركزه أميون.

أمّا باقي الأقضية فجعلت مراكزها في الاقضية نفسها.

دالّتان واستنتاجان على درجة عالية من الأهمّية بشأن التقسيمات الإداريّة التي اعتمدتها سلطات الانتداب الفرنسي في مرحلة تأسيس الدولة اللّبنانيّة الجديدة بعد العام 1920.

تتلخّص الدالّتان بالتالي:

- إدخال النظام المتري في ترسيم التحديدات الإداريّة وفقاً لبرمجيّات علم المساحة (الطوبوغرافيا) القائم على إحداثيّات رقميّة، لجهة وضع نقاط التثليث والتربيع والزوايا والخطوط بين المناطق الإداريّة والعقاريّة.
اعتمدت آليات هذا النظام، في تحديد الأحجام المساحيّة للوحدات الإداريّة المتمثّلة بالمحافظات والأقضية والبلدات والقرى التابعة، والمنتشرة على مساحة كلية للدولة الناشئة بلغت 10452 كلم^2.
- إنّ الخريطة الإداريّة للدولة الجديدة لم تكن محكومة لخلفيّات ودوافع طائفيّة، وإنّما أملتها الجغرافية الطبيعيّة بتنوّعاتها التضاريسيّة من جهة، والتقنية الفرنسيّة في تعاملها مع الواقع اللّبناني من جهة أخرى. لقد كان الانسجام واضحاً في توزيعات ومحاكاة ثلاث جغرافيّات لبنانيّة في ظلّ الانتداب الفرنسي: الجغرافية الإداريّة، الجغرافية الطبيعيّة، والجغرافية السكّانية بتنوّعاتها الروحيّة الدينيّة. فقد كانت كلّ وحدة إداريّة من المحافظات الخمس عبارة عن لوحة مصغّرة لتعدّديّة روحيّة في مجتمع الدولة المتشكّل حديثاً. ففي العام 1932، لم يشكّل المسيحيّون أكثر من 51%، مقابل نحو 49 % للمسلمين. وفي الوقت الذي شكّلت فيه الطوائف الثلاث المسيحيّة الكبرى آنذاك:

موارنة 29%، الأرثوذكس10 %، الكاثوليك 6%، شكّلت، بالمقابل، الطوائف الثلاث الاسلاميّة الكبرى: السنّة 22.5%، الشيعة 20%، والدروز 7% من اجمالي سكّان الدولة [14].

أمّا الاستنتاجان فهما:

- أنّ الدعوة الى تكبير لبنان (من المتصرّفيّة الى لبنان الكبير) لم تكن لاعتبارات طائفيّة مارونيّة خاصّة، ومسيحيّة عامّة، وإنّما كانت، وبشكل أساسي، استجابة لطموحات اقتصاديّة غالبة للبرجوازيّة النامية بوتيرة تصاعديّة في جبل لبنان – المتصرّفيّة، بهدف توسيع نطاق مصالحها عبر تأمين مرافىء ساحليّة (مرافىء بيروت وطرابلس وصيدا وصور) لتتجير بالات الحرير الخام مع أسواق المدن الفرنسيّة من جهة، وتوفير الأمن الغذائي عن طريق ضمّ الأراضي الصالحة للزراعة في البقاع وعكّار والجنوب مع السهول الساحليّة من جهة أخرى.
- إنّ السياسة الإدارية للانتداب الفرنسي كانت، قبل كل شيء، مدفوعة بقوّة الى إقامة دولة لبنانيّة تأخذ بنمط الدولة الرأسماليّة في غرب أوروبا، الأمر الذي يساعد على مراكمات مستمرّة للرأسمال الفرنسي في ظلّ تحديث ومأسسة الإدارة اللّبنانيّة، واعتماد جغرافية إداريّة مساعِدة على نموّ علاقات انتاج رأسماليّة تبقى حاجة ضروريّة لتوظيف الاستثمارات والرساميل الفرنسيّة، وتكون بديلاً لعلاقات الانتاج الاقطاعيّة التي سادت طويلاً في مقاطعات الدولة العثمانيّة.

3- المرحلة الاستقلاليّة (1943 – 1990): التقسيمات الإداريّة والتعثّر في الانماء المتوازن

استمرّ التنظيم الإداري الذي اعتمده الانتداب الفرنسي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 5 تاريخ 3 شباط 1930، والذي قضى بوضع خريطة للتقسيمات الإداريّة على أساس خمس محافظات يتبعها 18 قضاء إدارياً، حتّى نهاية الانتداب في العام 1943، وقرابة العشر سنوات من عهد الاستقلال الوطني، الى حين إصدار رئيس الجمهوريّة كميل شمعون (1952 – 1958)، المرسوم الاشتراعي رقم 18 تاريخ 12 كانون الثاني 1953، والذي قضى بالإبقاء على المحافظات الخمس مع التوسّع في زيادة الأقضية الى 21 قضاء، وقد جاءت التوزيعات الإداريّة الجديدة وفقاً للجدول 4 على النحو التالي:

المحافظة	مركزها	الأقضية التابعة لها	عدد الأقضية
بيروت	بيروت	-	-
جبل لبنان	بعبدا	بعبدا، المتن، كسروان، جبيل، الشوف، عاليه	6
لبنان الشمالي	طرابلس	طرابلس، عكّار، زغرتا، البترون، الكورة	5
لبنان الجنوبي	صيدا	صيدا، صور، مرجعيون، جزّين، النبطيّة	5
البقاع	زحلة	زحلة، بعلبك، الهرمل، راشيّا، البقاع الغربي	5
المجموع	**5**	**-**	**21**

جدول 4 - التقسيمات الإدارية وفقاً للمرسوم الاشتراعي 18\1953 [15]

وبذلك، تكون الأقضية الثلاثة التي استُحدثت هي:

- قضاء جبيل في محافظة جبل لبنان
- قضاء النبطية في محافظة لبنان الجنوبي
- قضاء البقاع الغربي في محافظة البقاع

في 29 كانون الأوّل 1954، جرت تعديلات إداريّة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 11، أبقى على المحافظات الخمس، لكنّه رفع عدد الأقضية الى 24 قضاء، وجعلت محافظة لبنان الجنوبي 7 أقضية بإضافة قضائيْن هما بنت جبيل وحاصبيّا. وكذلك، جعلت محافظة لبنان الشمالي 6 أقضية بعد استحداث قضاء بشرّي اليها [16].

في 12 حزيران 1959، وفي عهد الرئيس فؤاد شهاب (1958 – 1964)، صدر المرسوم الاشتراعي رقم 116، الذي أبقى على المحافظات الخمس مع 25 قضاء، وتعيين مناطقها الإداريّة وفقاً للتحديدات الواردة في المرسوم الاشتراعي رقم 11 المشار اليه.

في 23 أيلول 1975، صدر القانون رقم 36 الذي قسّم محافظة لبنان الجنوبي الى محافظتيْن هما:

- محافظة لبنان الجنوبي، مركزها صيدا، ويتبعها ثلاثة أقضية: صيدا، صور، وجزّين
- محافظة النبطية، مركزها النبطية، ويتبعها أربعة أقضية: النبطيّة، بنت جبيل، مرجعيون، وحاصبيّا.

تزامنت التقسيمات التي طرأت على الخريطة الإداريّة في المرحلة الاستقلاليّة المشار اليها مع جملة من التطوّرات الهامّة على غير صعيد اقتصادي، اجتماعي، أمني وسياسي على المستوييْن المحلّي اللّبناني والاقليمي العربي، بالإضافة الى محاولات اصلاحيّة، لاسيّما في العهد الشهابي، واختلالات في التوازنات السكّانية، وفي موازين القوى العسكريّة بفعل الوجود الفلسطيني اللاجىء والمسلّح، وما رافق ذلك من انفجار للحرب الأهليّة التي تواصلت فصولاً مأساويّة لأكثر من خمس عشرة سنة (1975 – 1990)، وصولاً الى تسوية الطائف للوفاق الوطني التي أنهت الحرب ميدانيّاً من غير احتواء تداعيّاتها السلبيّة واهتزازاتها الارتداديّة التي ما زالت مستمرّة حتّى اليوم.

ثلاثة اختلالات عميقة حكمت العلاقة التبادليّة بين التقسيمات الإداريّة والانماء المتوازن، خلال المرحلة الممتدّة من فجر الاستقلال في العام 1943 حتّى إبرام وثيقة الطائف للوفاق الوطني في تشرين الأوّل عام 1989:

أ- الاختلال الأوّل: ظاهرة المركزة والتطريف بين العاصمة بيروت وباقي المناطق الإداريّة الطرفيّة

شهدت مدينة بيروت في أعقاب الاستقلال الوطني عام 1943، تسارعاً في المركزة الإداريّة والاقتصاديّة والسكانيّة والتربوية والخدميّة على حساب باقي المناطق الطرفيّة، لاسيّما في محافظات الشمال والبقاع والجنوب.

يعود ازدهار بيروت، الى جملة من العوامل – الحوافز المساعدة، من أبرزها [17]:

- تطوّر خطي وملحوظ في قطاع الخدمات، الأمر الذي جعل من هذا القطاع يسجّل حضوراً وازناً في التركيب القطاعي للاقتصاد اللبناني، بحيث وصل في أواخر الستّينيات ومطلع السبعينيّات من القرن الماضي ليشكّل أكثر من 72% من الناتج الاجمالي المحلّي، مقابل أقل من 28% لقطاعي الزراعة والصناعة معاً.
- أفادت بيروت من المقاطعة العربيّة للكيان الصهيوني بعد احتلال فلسطين في العام 1948، حيث تحوّلت التجارة العربيّة، في قسم كبير منها، من مرفأ حيفا الى مرفأ بيروت، الأمر الذي جعل العاصمة اللّبنانيّة تسجّل سبقاً مطرداً على غير عاصمة ومدينة عربيّة من حيث تمركز النشاط التجاري والخدماتي المتزايد.
- تدفّق رؤوس الأموال العربيّة النفطيّة وغير النفطيّة الى بنوك بيروت، إذ كانت تجد فيها ملاذاً آمنا من جهة، وبهدف خلق مراكمات ربحيّة سريعة توفّرها ديناميّة الذهنيّة المصرفيّة اللّبنانيّة من جهة أخرى.

تحوّلت العاصمة بيروت، خلال العقود الثلاثة التي أعقبت الاستقلال عام 1943، الى مدينة كوسموبوليتيّة بامتياز بحكم شبكة من العلاقات الخدماتيّة والزبائنيّة الواسعة انخرطت فيها شركات ومعاملات ماليّة أجنبيّة وعربيّة ومحلّيّة.

إنّ تمركز قطاع الخدمات في بيروت تحوّل الى عامل جاذب بقوّة لحركة سكّانية وافدة من الأرياف الزراعيّة في المناطق الطرفيّة في الشمال والبقاع والجنوب، الأمر الذي جعل من بيروت تتحوّل الى تمركز لكتلة سكّانية بكثافة عالية، حيث سجّل هذا التمركز ارتفاعاً خطّيّاً قفز من 15% من اجمالي سكّان لبنان في العام 1921، الى 38% في العام 1964، فالى 46% في العام 1975 [18].

تركت المركزة الاقتصاديّة والسكّانية في العاصمة بيروت نتائجها السلبيّة على مسألة التنمية والانماء المتوازن على صعيدين اثنيْن: اتساع فجوة اللّاتوازن بين قطاعات الانتاج من جهة، وفجوة لا توازن إنمائي بين العاصمة وباقي المناطق الإدارية الطرفيّة (أرياف الشمال والبقاع والجنوب) من جهة أخرى.

ب- الاختلال الثاني: الجغرافية الإداريّة في خدمة الجغرافية الإنتخابيّة

منذ انتخابات المجلس التمثيلي الأوّل (مجلس النوّاب) في العام 1922، وحتّى انتخابات المجلس النيابي السابع في العام 1951 في عهد الشيخ بشارة الخوري (1943 – 1952)، استمرّت المحافظة كوحدة إداريّة أساساً معتمداً للدائرة الإنتخابيّة في انتخابات المجالس النيابيّة اللّبنانيّة. غير أنّ ثمّة تطوّرات بالغة الأهمّية محلّيّة وإقليميّة عربيّة اخذت تضغط بتأثيراتها على الأوضاع السياسيّة والإداريّة، لا سيّما في مسألة انتاج السلطة الرأسيّة على المستويَيْن التنفيذي والتشريعي (مجالس وزاريّة ونيابيّة).

جاءت انتخابات 1951 بمجلس نيابي يضمّ الزعامات البارزة ذات الاستقطاب الطائفي الواسع سواء منها الزعامات الاسلاميّة في الأرياف والمدن، أم الزعامات المسيحيّة، لا سيّما زعامات الكتلتيْن الدستوريّة (الشيخ بشارة الخوري) والوطنيّة (الرئيس أميل إدّه).

ولمّا كانت هذه الزعامات قد تقاطعت مصالحها على أساس الصيغة الميثاقيّة لعام 1943، فإنّ أي اختلال في توازنات القوى الزعاميّة سوف يطيح بهذه الصيغة ويعرّض الكيان الوطني اللّبناني لأزمات ضاغطة. من هنا، فإنّ التطوّرات التي كانت بادية في الوضع الاقليمي العربي، لا سيّما بعد قيام الثورة الناصريّة (23 تموز 1952)، والتي حملت جمال عبد الناصر الى سدّة السلطة في مصر، ومن ثمّ النهج الذي اعتمده في اطلاق مشروع الوحدة القوميّة، والذي أثمر بقيام الوحدة المصريّة – السوريّة (1958 – 1961)، كلّ هذه التطوّرات سوف تدفع بالزعامات المسيحيّة الى إعادة النظر في تعاطيها السياسي مع الزعامات الاسلاميّة التي رأت في الناصريّة مصدر قوّة لها داخل الساحة السياسيّة اللّبنانيّة، هذا الأمر الذي نظر اليه الرئيس كميل شمعون، على أنّه يشكّل اختلالاً في التوازنات الداخليّة المرتكزة الى ميثاق 1943. لذلك، راح يخطّط لإضعاف، لا بل لتهميش الزعامات الاسلاميّة من خلال إقصائها عن المجلس النيابي عبر قانون جديد للانتخابات النيابيّة، ومن خلال جغرافية إنتخابيّة تأتي مفصّلة على قياس العهد الشمعوني وتوجهاته السياسيّة داخليّاً وخارجيّاً.

في 4 تشرين الثاني 1952، أصدر الرئيس شمعون المرسوم الاشتراعي رقم 6، الذي أتى بتعديلات جوهريّة على قانون الانتخابات النيابيّة. فقد نصّت المادّة الأوّلى منه على تأليف المجلس النيابي من 44 عضواً، وقضت مادّته الثانية بتقسيم الجغرافية الإدارية اللّبنانيّة الى 33 دائرة إنتخابيّة [19].

أمسك الرئيس شمعون بقوّة بعملية الانتخابات النيابيّة، وبات، بفعل القانون الجديد، الأكثر قدرة على إقصاء من يريد، وترجيح كفّة الفوز لمن يريد.

جرت انتخابات المجلس النيابي الثامن (دورة 1953) على أساس المرسوميْن الاشتراعيّيْن رقم 6 و7 وتوزيعاتهما للدوائر والمقاعد [20]، وجاءت النتائج لتستجيب للمقصّ الشمعوني في تفصيل الدوائر الإنتخابيّة على حساب الوحدات الإداريّة وتوزّعاتها السكانية. فقد أقصيَت زعامات وقيادات بارزة في مناطقها، فالقانون الانتخابي الذي أصدره الرئيس شمعون، صحيح أنّ نتائجه التطبيقيّة حملت عدداً من الزعامات الأقطاب، وهي زعامات وازنة في دوائرها التقليديّة، إلاّ أنّ جغرافية الدوائر الموسّعة (33 دائرة)، بينها 22 فرديّة (مقعد واحد)، و11 مصغّرة (لمقعديْن)، هذه الجغرافيّة أسهمت في تقليص النفوذ السياسي لعدد من الزعامات التي سبق لها أن عرفت مساحة واسعة من النفوذ تمتدّ لمنطقة أكثر بكثير من مساحة الدائرة الإنتخابيّة المحدودة. وبذلك، فقد وجد عدد من النوّاب – الأقطاب بالقانون الشمعوني أنّه بمثابة تحجيم لنفوذهم الزعامي التقليدي، وبالتالي، تقليص لشبكة المصالح والعلاقات الممتدّة عبر أكثر من دائرة، والتي شكّلت تاريخيّاً، البيئة الحاضنة لإنتاج النفوذ الاجتماعي – السياسي للزعيم، وأسهمت في إعادة انتاجه لمرّات عديدة سابقة.

أفضت انتخابات 1953 الى انقسام سياسي عمودي في المجتمع اللبناني، بحيث بدأ على مستوى القيادات الرأسيّة للسلطة (رئاسة الجمهوريّة، مجلس الوزراء، مجلس النوّاب)، لينسحب على المستوى الشعبي بكلّ شرائحه الاجتماعيّة وتلويناته الطائفيّة والسياسيّة.

كان الردّ الشمعوني على تحدّيات المعارضة بإصدار قانون جديد للانتخابات النيابيّة، فصّلت فيه الدوائر والمقاعد على أساس الاستجابة لهدفيْن متلازميْن للسياسة الشمعونيّة:

- دحرجة رؤوس المعارضة بعد اسقاطها في الانتخابات القادمة (مجلس نوّاب العام 1957)

- ضمان وصول أغلبية نيابية موالية ومؤيدة لتعديل دستوري يجدد للعهد الشمعوني لولاية ثانية.

قبل نهاية ولاية المجلس النيابي بسنة، أصدر الرئيس شمعون في 24 نيسان 1957 قانوناً جديداً للانتخابات النيابيّة قضى بانتخاب المجلس النيابي التاسع، ويتألّف من 66 نائباً يتوزّعون على جغرافية إنتخابيّة من 27 دائرة.

جرت الانتخابات في حزيران 1957، وكان من أبرز نتائجها:

- **غياب الزعامات السياسيّة التقليديّة** أمثال صائب سلام، عبدالله اليافي (بيروت)، كمال جنبلاط (جبل لبنان)، أحمد الأسعد، محمد صفي الدّين (الجنوب).
جاء في أقوال كمال جنبلاط عن الأزمة اللّبنانيّة الناشئة عن انتخابات 1957، إنّ الرئيس شمعون فاجأ البلاد بإقرار مشروع الستّة وستّين عضواً مع تعديلات في مساحة المناطق "تتطلّبها رغبته في إنجاح هذا المرشّح أو إسقاط فلان... ولم يرَ لبنان ربّما حاكماً يتقّن فنّ هذا التلاعب بالمناطق الإنتخابيّة، وفي استخدام قواعد الطرح والحذف والنقل" [21].
كادت الأزمة اللّبنانيّة الناجمة عن توظيف الجغرافية الإداريّة في خدمة الجغرافية الإنتخابيّة عن طريق هندسة الدوائر بما يتناسب مع التوجّهات السياسيّة للحكم الشمعوني، أن تفتح حرباً أهليّة في لبنان في أيّار 1958، نظراً لما بلغته من التعقيدات الداخليّة والاقليميّة والدوليّة، بحيث راحت تهدّد باسقاط الميثاق الوطني لعام 1943، وتضع، بالتالي، مصير لبنان ككيان سياسي ومجتمع ودولة أمام المجهول.
- **تسوية سياسيّة**، من هنا، كان الأمر يتطلب تسوية لبنانيّة جديدة، لم تلبث أن نضجت بفعل جملة من التفاهمات جرت على ثلاثة أصعدة: الأوّل، أميركي – ناصري، بشأن المحافظة على استقلال لبنان وسيادته وتحييده عن سياسة المحاور الدوليّة، الثاني، ناصري – شهابي (عبد الناصر وفؤاد شهاب الذي انتخب رئيساً للجمهوريّة)، يعيد التوازن الى العلاقات اللّبنانيّة – العربيّة، كما أرسيت في الصيغة الميثاقيّة لعام 1943، والثالث، لبناني – لبناني يقضي بتجديد النظام السياسي، وذلك بإعادة التوازن الى المشاركة في الحياة السياسيّة على قاعدة "لاغالب ولا مغلوب". أمّا الترجمة العملية لهذه المقولة فقد تمثّلت باصدار الرئيس شهاب قانوناً جديداً للانتخابات النيابيّة (قانون 1960)، رفع فيه عدد المقاعد النيابيّة الى 99 مقعداً، الأمر الذي يفسح في المجال في توسيع نطاق التمثيل الشعبي، ويساعد على استيعاب أكثريّة القوى السياسيّة، لا سيّما تلك التي تسعى الى إعادة تجديد مواقعها الزعامّية من خلال تقلّدها المناصب الوزاريّة والنيابيّة.

ت- الاختلال الثالث، تعثّر التجربة الشهابيّة في تحقيق التوازن الإنمائي بين المناطق الإداريّة وقطاعات الانتاج

انتهج العهد الشهابي (نسبةً الى الرئيس فؤاد شهاب 1958 – 1964) سياسة إداريّة – إنمائيّة تقوم على ثلاثة محاور:

- مأسسة الدولة اللّبنانيّة عبر سلسلة من القرارات التنظيميّة والتشريعات الإداريّة التي من شأنها الاسهام بتفعيل إدارات ومؤسّسات الدولة وزيادة انتاجيّتها من خلال إعداد وتوفير الكادرات الإداريّة واختيارها على اساس الكفاءة العلميّة والخبرة والانتاجيّة. وقد كانت الترجمة العمليّة لهذه السياسة في إنشاء العديد من المؤسّسات المفصليّة في البنيان الإداري العام للدولة، على سبيل المثال لا الحصر مجلس الخدمة المدنيّة، التفتيش المركزي، ديوان المحاسبة، معهد الادارة والتدريب، المركز التربوي للبحوث والانماء، قانون جديد للبلديّات (أيار 1963)، الخ...
- التلازم بين الجغرافيتّين الإداريّة والإنتخابيّة، وذلك من خلال اعتماد القضاء الإداري وحدة إداريّة – إنتخابيّة في ذات الوقت. فقد ظلّت المحافظات الخمس تمثّل المناطق الإداريّة الكبرى، في حين اعتُمدت الأقضية، وعددها بات 25 قضاء، وحدات إدارية – إنتخابيّة. وجرت الانتخابات على أساس قانون 26 نيسان 1960 (قانون الستّين) لأربع دورات متتالية قبل الحرب الأهليّة (1960، 1964، 1968، و1972).
كان الهدف الشهابي من وراء هذا التلازم بين الجغرافيّتيْن الإداريّة والإنتخابيّة يتمثّل بمحاولة استيعاب العدد الأكبر من قوى وزعامات المناطق ذات النفوذ السياسي التقليدي التاريخي.
- زيادة تدخّلات الدولة في العمليّة الاصلاحيّة من خلال مؤسّسة "المشروع الأخضر"، الذي منحته المراسيم التنظيميّة تسهيلات إداريّة وماليّة عكست اهتماماً ملفتاً من قبل الادارة الشهابيّة في تكثيف تدخّلاتها بأعمال التنمية الريفيّة أملاً في الوصول الى إنجاز تجربة إنمائيّة ناجحة ومتوازنة على صعيديْن اثنين: توازن إنمائي قطاعي بين قطاعات الانتاج من جهة، وتوازن إنمائي مناطقي أي بين المناطق الطرفيّة والعاصمة المركزيّة بيروت من

جهة أخرى. سعت الادارة الشهابيّة، عبر المشروع الأخضر، الى التأسيس لتجربة إنمائيّة في الزراعة تأخذ معها هذه الأخيرة طابع التطوّر الايجابي والاستدامة، الأمر الذي سيترك نتائج بالغة الأهمّية على غير صعيد اجتماعي واقتصادي وسياسي وتنموي عام. فالتنمية الزراعيّة تؤسّس لاستقرار سكني في المناطق الطرفيّة بفعل توفيرها لموارد انتاجيّة للأسر الريفيّة العاملة في الزراعة. كما أنّ التنمية الزراعيّة تساعد على التأسيس لعلاقات انتاج جديدة تحرّر المزارع من علاقات الاستتباع الاقتصادي والسياسي بجماعات المكانة من أعيان الريف التقليديّين، وتجّار ومرابي المدن الذين سيطروا على مساحات شاسعة من الأراضي الزراعيّة سواء أكانت على سبيل الملكيّة الخاصّة المطلقة، أم على سبيل الحيازة (حقّ التصرّف).

انطلقت أعمال المشروع الأخضر بدءاً من العام 1965، وقد حقّقت نتائج ملموسة على صعيد استصلاح الأراضي الزراعيّة وزيادة المساحات الصالحة للزراعة، لكن هذه التجربة لم تلبث ان تعثّرت بفعل اسباب متعدّدة، أبرزها ثلاثة أساسيّة:

- تمكّن قوى سياسيّة نافذة ومعها عناصر زبائنيّة تابعة من الدخول على خطّ العمليّة الاستصلاحيّة وتجييرها لمنافعها الخاصّة.
- اضطرابات الوضع الأمني، لا سيّما في الجنوب والبقاع حيث الوجود الفلسطيني المسلّح، الأمر الذي جعل هذه المناطق عرضة للاعتداءات الاسرائيليةّ المتكرّرة.
- انفجار الحرب الأهليّة في نيسان 1975، والتي تواصلت فصولها المأساويّة لأكثر من خمس عشرة سنة (1975 – 1990)، فقد كانت المعوّق الأبرز أمام متابعة المشروع الأخضر تجربته التنمويّة في الاصلاح الزراعي.

4- التقسيمات الإداريّة بعد الحرب: المحاصصة والتطييف الإداري- السياسي

أ- وثيقة الطائف والتقسيمات الإداريّة

وضعت وثيقة الطائف للوفاق الوطني التي أقرّها مجلس النواب اللّبناني في الخامس من تشرين الثاني 1989، والتي لم تلبث أن باتت وثيقة دستوريّة [22]، الخطوط الكبرى للهيكليّة الإداريّة للدولة في ضوء الاستجابة لمبدأيْن اثنيْن متلازميْن في الهدف والنتيجة:

- مبدأ التأكيد على وحدة الدولة اللّبنانيّة، ونهائية الكيان الوطني اللبناني
- مبدأ التنمية المتوازنة القادرة على تطوير المناطق بصورة مستمرّة.

انسجاما مع هذين المبدأين أكّدت نصوص الوثيقة الوفاقية على التالي [23]:

- أولاً، "توسيع صلاحيّات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإداريّة على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محليّاً"
- ثانياً، "اعتماد اللّامركزيّة الإداريّة الموسّعة على مستوى الوحدات الإداريّة الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكلّ قضاء يرأسه القائمقام تأميناً للمشاركة المحلّيّة".

في الواقع الإداري التطبيقي، لم تكن مسألة اللّامركزيّة الإداريّة، ومعها التوسّع في صلاحيّات المحافظين في مراكز المحافظات، والقائمقامين في مراكز الأقضية التابعة لهذه المحافظات، لم تكن أكثر من تفريع للمركزة المكثّفة في العاصمة الى الوحدات الإداريّة الأدنى أي المحافظات والأقضية. فاللّامركزيّة في نصّ الوثيقة جاءت تطبيقاتها لتكون أقرب الى المركزيّة بصورة اللّاحصرية الإدارية ليس أكثر. وبعد مرور ما يقرب من الثلث قرن على دستور الطائف، بات بالامكان تسجيل ثلاثة توصيفات بشأن التقسيمات الإداريّة والخلفيات الدافعة اليها في مرحلة ما بعد الحرب:

- الأوّل، باتت مسألة المحافظات الإدارية جزءاً من الشراكة في توزّعات السلطة السياسيّة الجديدة التي تشكّلت بعد الحرب على قاعدة الشراكة التوافقيّة والمحاصصة لكلّ مستويات السلطة بدءاً من رأسها الهرمي (الوزاري والنيابي)، نزولاً الى السلطات الوسيطة في مراكز المحافظات والأقضية وصولاً الى المجالس البلديّة والاختياريّة في البلدات والقرى. فقد شهدت الجغرافية الإداريّة بعد الطائف، انشاء ثلاث محافظات جديدة:

- محافظة عكّار في الشمال، مركزها حلبا، وتتألّف من قضاء واحد هو عكّار، بموجب القانون 522 تاريخ 16 تمّوز 2003
- محافظة بعلبك – الهرمل في البقاع، مركزها بعلبك، وتتألّف من قضائيْن اثنيْن هما بعلبك والهرمل، أيضاً بموجب القانون 522 تاريخ 16 تمّوز 2003
- محافظة جبيل – كسروان في جبل لبنان، مركزها جونية، وتتألّف من قضائيْن اثنيْن هما جبيل وكسروان، بموجب القانون 50 الصادر 7 أيلول 2017.

وقد صدرت المراسيم التنفيذيّة بشأن محافظتيْ عكّار وبعلبك – الهرمل التيْن استُحدثتا من مناطق المحافظات الستّ القائمة، في حين لم يصدر المرسوم التطبيقي بشأن جبيل – كسروان حتّى يومنا الحاضر.

وعليه قد باتت الخريطة الإدارية اللّبنانيّة الحليّة موزّعة محافظات وأقضية وفقاً للجدول 5 أدناه.

المحافظة	الأقضية التابعة لها	عدد الأقضية
بيروت	-	-
جبل لبنان	بعبدا، المتن، الشوف، عاليه، كسروان، جبيل	6
البقاع	زحلة، البقاع الغربي، راشيّا	3
بعلبك - الهرمل	بعلبك، الهرمل	2
الشمال	طرابلس، زغرتا – الزاوية، بشرّي، البترون، الكورة، الضنّيّة	6
عكّار	عكّار	1
الجنوب	صيدا، صور، جزّين	3
النبطيّة	النبطية، بنت جبيل، مرجعيون، حاصبيّا	4
المجموع	**25**	**25**

جدول 5 - التقسيمات الإداريّة اللّبنانيّة الحاليّة

- الثاني، إنّ توسيع صلاحيّات المحافظ ومعه مجلس المحافظة في مراكز المحافظات، بات يمثّل جهازاً تنفيذيّاً للحكومة المركزيّة قائم على مستوى الوحدة الإداريّة التي هي المحافظة، فقد كان هذا الجهاز على ارتباط شديد بعلاقات السلطة باتّجاهين، الى الأعلى بدوائر الدولة المركزيّة القائمة في العاصمة من ناحية والى الأدنى من حيث المتابعة لأعمال قائمقامي الأقضية في نطاق المحافظة من ناحية أخرى. وعليه، فإنّ المحافظ هو وسيط للحكومة المركزيّة يمارس بالنيابة عنها، صلاحيّات عائدة لها، وهو بذلك، جزء من مكوّن السلطة الإداريّة – السياسيّة التي قامت بعد الطائف، على أساس الشراكة التوزيعيّة بين الطوائف في حكم الدولة ومؤسّساتها الإداريّة المختلفة [25].
- الثالث، القائمقام في القضاء، يمثّل هو الآخر، وسيطاً بين المحافظ والادارات المحلّيّة على اختلافها في البلدات والقرى التابعة للقضاء. أمّا مجلس القضاء الذي نصّت عليه وثيقة الطائف بوصفه الوحدة الإداريّة التي تربط بين مركز المحافظة ومجموعة البلدات والقرى (مجالس بلديّة واختياريّة) في نطاق القضاء، فإنّ مثل هذا المجلس كان نظريّاً أكثر منه تطبيقيّاً في الواقع العملي. فهذا المجلس المنصوص على تأليفه بالانتخاب، سوف لن يكون أكثر من مجلس بلدي موسّع من ناحية، أو من مجلس اتّحاد بلديّات في نطاق القضاء من ناحية ثانية. لذلك، لم يدخل تأليف مجلس القضاء الإداري مجال التنفيذ منذ صدور وثيقة الطائف وحتّى اليوم.

ب- التفريع الإداري مستوى آخر في خدمة المحاصصة

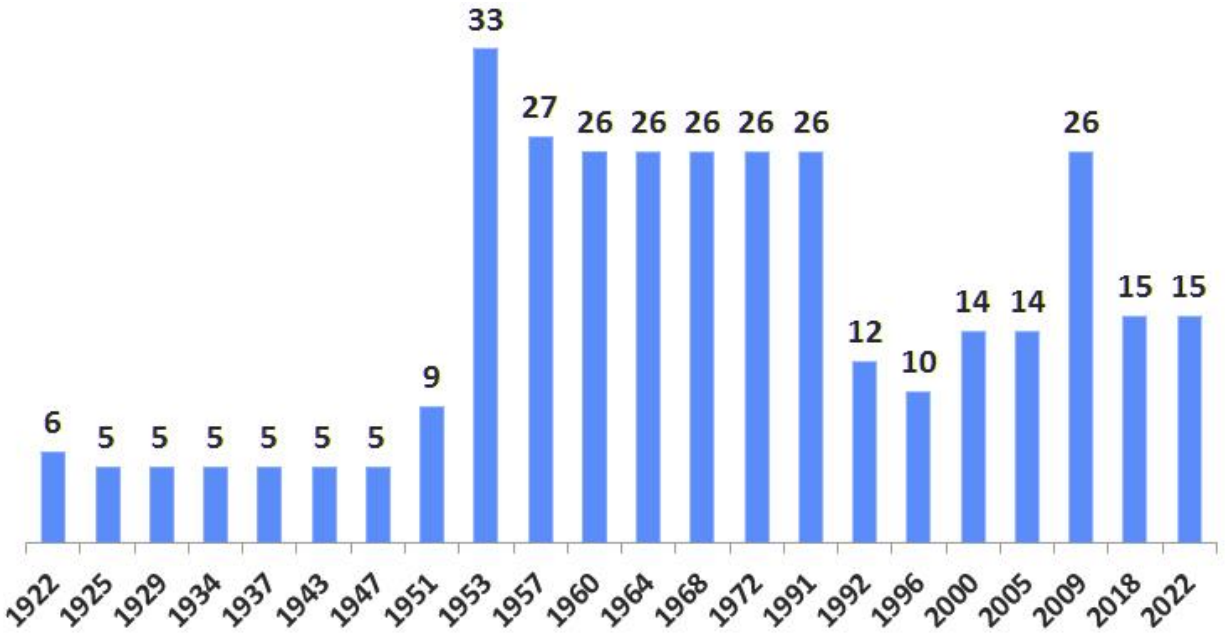
بعد الطائف، وتحت عناوين وشعارات التنمية المتوازنة بين الوحدات والمناطق الإداريّة، برزت ظاهرة التفريع لعدد من المؤسّسات المركزيّة في العاصمة لتؤدّي وظيفة تخدم عمليّة المحاصصة والنفوذ السياسي – الطائفي للأطراف المشاركة في مقاسمة السلطة بعد الحرب الأهليّة، وليس من أجل تأدية وظيفتها في التنمية والانماء المتوازن بين المناطق والوحدات الإداريّة. في هذا المجال، تقدّم فروع الجامعة اللّبنانيّة مثالاً صارخاً على انتشار الكلّيات والمعاهد الجامعيّة في المناطق، وكذلك الأمر نفسه، ينطبق على غير دائرة او مؤسّسة حكوميّة اخرى (الضمان، العقاريّة، النافعة، الماليّة، الخ...).

ت- الجغرافية الإداريّة في خدمة إنتاج دوائر إنتخابيّة لحساب السلطة الحاكمة

شهدت الجغرافية الإداريّة بعد الحرب تبدّلات مستمرّة تراوحت بين الضمّ والجمع بين الوحدات حيناً، والفرز والتقسيم حيناً آخر، وذلك في كلّ مرّة كان يعاد فيها تجديد منظومة الحكم من مجالس وزاريّة أو نيابيّة أو حتّى انتخابات مجالس بلديّة أو اختياريّة. وقد تألّفت بعد الحرب ثمانية مجالس نيابيّة، مجلس واحد بالتعيين (1991)، والسبعة الأخرى بالانتخابات المباشرة [26].

كانت القوانين الإنتخابيّة التي جرت بموجبها الانتخابات بين عاميْ 1992 – 2022 (1992، 1996، 2000، 2005، 2009، 2018، 2022)، قد تمّ تفصيلها على قياس القوى السياسيّة التي استمرّت تستأثر بمواقع السلطة الحاكمة على مدى المرحلة الزمنيّة التي أعقبت الطائف. تضمنّت القوانين الإنتخابيّة عمليات ضمّ وفرز طالت كلّ الوحدات الإداريّة من محافظات وأقضية، فحيناً كانت المحافظة دائرة إنتخابيّة، وفي ذات الوقت كانت محافظتان تشكلّان دائرة إنتخابيّة، وحيناً آخر كان القضاء الواحد دائرة إداريّة – إنتخابيّة، وكذلك قضاءان لدائرة واحدة. وعليه، كانت الجغرافية الإدارّية عرضة لتقطيعات وتقسيمات وجمع وضمّ وفرز في كل دورة إنتخابيّة وفق ما تقتضيه المصلحة الإنتخابيّة للقوى النافذة حكوميّاً وسياسيّاً وطائفيّاً.

لعلّ الرسم البياني التالي، يقدّم صورة واضحة وذات دلالة حول المتغيّرات التي طرأت على تقسيمات الجغرافية الإداريّة وتوظيفاتها في خدمة الجغرافية الإنتخابيّة بهدف إعادة انتاج السلطة التي ظلّت ثابتة في مواقعها لمرحلة ما بعد الطائف وما بعد الحرب الأهليّة.



رسم بياني 1 - التوظيفات الإنتخابيّة عبر عمليات الضم والفرز في الجغرافيّة الإداريّة من العام 1922 الى العام 2022

خاتمة

ظهرت الجغرافية السياسيّة للدولة اللّبنانيّة الحديثة مع الانتداب الفرنسي الذي أدخل النظام المتري والتقنيّات العلميّة في تحديدات المساحة والطوبوغرافيّة لترسيم حدودها البحريّة والبرّية مع البلدان المجاورة من جهة، وكذلك لجهة تقسيماتها الإداريّة الداخليّة من جهة أخرى.

كانت الخلفيّات السياسيّة والإدارية التي حكمت الدوافع الفرنسيّة لوضع جغرافية سياسيّة – إداريّة للدولة تنطلق من اعتبارات المصالح العليا للدولة المنتدبة في التأسيس لدولة لبنانيّة عصريّة تأخذ بنمط الدولة الرأسماليّة في غرب أوروبا، الأمر الذي يسمح بتوفير بيئات مساعدة على الاستثمار والتراكمات الرأسماليّة للرساميل الفرنسيّة بصورة مستمرّة.

في المرحلة الاستقلاليّة، لجأت السلطات الحاكمة اللّبنانيّة، الى توظيف التقسيمات الإداريّة في تعزيز نفوذها السياسي عبر الانتخابات النيابيّة، فلجأت الى تعديلات مستمرّة في الخريطة الإداريّة بما يتوافق مع مصالحها السياسيّة ونفوذها السياسي. حاولت الشهابيّة أن تطرح مشروعاً للإدارة والاصلاح الإداري والاقتصادي عبر اعتماد المأسسة الإداريّة للدولة من ناحية، وتكثيف التدخّل الحكومي في المناطق الطرفيّة في الأرياف الزراعيّة في عكّار والبقاع والجنوب بهدف الاستصلاح الزراعي وزيادة الانتاجيّة، فكانت تجربة المشروع الأخضر التي حقّقت انجازات مهمّة بين 1965 – 1975، لتعود، بعد ذلك لتشهد تراجعاً شديداً بعد انفجار الحرب الأهليّة من جهة، وبفعل تدخّلات القوى المهيمنة في الأرياف التي سعت لتجيير المشروع الأخضر لمصالحها الخاصّة من جهة أخرى.

بعد تسوية الطائف التي أوقفت الحرب ميدانيّاً في العام 1989، صعدت الى سدّة السلطة الحاكمة قوى سياسيّة راحت تعمل على توظيف الجغرافية الإداريّة في الاتّجاه الذي يخدم مصالحها السياسيّة والماليّة، ويسمح لها بتجديد انتاج نفوذها السياسي عبر عمليّات المحاصصة للدولة ومرافقها ومؤسّساتها العامة، وهي الظاهرة التي برزت وما تزال مسيطرة على المشهد السياسي في لبنان حتّى اليوم.

أنتجت السلطة التي حكمت الدولة بعد الحرب، طبقة زبائنيّة مركّبة من سائر الشرائح الاجتماعيّة، أمسكت من خلالها بمفاصل ادارات ومؤسّسات الدولة لدرجة باتت معها هذه الأخيرة محكومة للتطييف الإداري – السياسي الذي من شأنه نعزيز وتقوية نفوذ قوى السلطة الحاكمة للدولة وطوائفها ومجتمعها، والتي استمرّت تعيد انتاج نفوذها مع كل عمليّة تشكيل جديدة وزاريّة أم نيابيّة.

هكذا، وصلت الدولة اللّبنانيّة، وبعد المئوية الأوّلى من ولادتها، الى أزمة هي الأعمق والأخطر في تاريخها، أزمة باتت تهدّدها ككيان سياسي وطني، ظهرت بقوة منذ العام 2019، الأمر الذي بات معها مستقبل الدولة اللّبنانيّة أمام لحظة تاريخيّة حاسمة: إمّا التجديد للحياة مع صيغة الدولة الوطنيّة المدنيّة الديمقراطيّة، التي تأخذ بمقوّمات الإنماء والتنمية المستدامة إداريّاً وسياسيّاً واقتصاديّاً واجتماعيّاً وتربويّاً ووطنيّاً، وإمّا الدخول في المجهول، كالفدرلة الإداريّة – السياسيّة، حيث تطفو على سطح الجغرافية الإداريّة سلسلة من الدويلات الطائفيّة والمذهبيّة التي تنفرد في السيطرة على مناطق إداريّة هي من اللّون الطائفي– المذهبي المهيمن عليها.

هوامش البحث

1- الدول الأوروبيّة الخمس آنذاك، هي: فرنسا، بريطانيا، النمسا، روسيا وبروسيا.
2- بشأن الأقضية الإدارية في المتصرّفيّة كما نصّ عليها بروتوكول 1861، أنظر: أسد رستم، لبنان في عهد المتصرّفيّة، المكتبة البوليسية، بيروت، ط2، 1987، ص، 40 – 45.
3- ساطع الحصري، البلاد العربية والدولة العثمانيّة، دار العلم للملايين، بيروت، ط3، 1965، ص، 244.
4- للمزيد من التفاصيل بشأن ولاية بيروت، أنظر: محمد بهجت، ورفيق التميمي، ولاية بيروت، قسمان شمالي وجنوبي، دار لحد خاطر، بيروت، ط3، 1987.
5- بشأن قرار التقسيمات الإدارية الرقم (336)، راجع: الدليل اللبناني – السوري، ترجمة الياس وجرجي جدعون، مجموعة وثائق عن سوريا ولبنان في عهد الانتداب الفرنسي، مجموعة العام 1922، ص، 61 – 64.
6- Etat du Grand Liban “Arrêtés et Décisions Administratives Durant les Années 1920 -1923, Beyrouth, 1925, p, 16 – 17.
7- Arrêté No 3066; “Portant Réorganisation Administrative de l’Etat du Grand Liban “ le 9 Avril 1925, Beyrouth, 1925, p, 73 – 81.
8- ibid, p, 73.
9- ibid, p, 73 – 74.
10- ibid, p, 74.
11- الجريدة الرسمية اللّبنانيّة، تاريخ 7 شباط 1930، أنظر أيضاً: فارس سعادة، موسوعة الحياة النيابية في لبنان، الجزء الثالث، بيروت، 1996، ص، 338 – 364.
12- الموسوعة النيابية، المرجع نفسه، الجزء الثالث، ص، 340.
13- المرجع نفسه، الجزء الثالث، ص، 339 – 340.
14- الجدول ( ) بعدد نفوس السكان المقيمين على الأراضي اللّبنانيّة بتاريخ 31 كانون الثاني 1932، والغائبون مؤقتا في الخارج:
15- Recensement General de la Population de la République Libanaise en 1932, Centre des Archives Nationales, correspondance, Deuxième Série, Dossier 2.
16- الموسوعة النيابية، مرجع سابق، الجزء العاشر، 1951 – 1953، بيروت، 1996، ص، 169 – 182.
17- المرجع نفسه، الجزء الحادي عشر، 1953 – 1960، ص، 157 – 180.
18- محمد مراد، " تطوّر لبنان الاقتصادي 1943 – 1975 "، بحث منشور في مجلة " الشؤون الاقتصادية " الصادرة عن غرفة التجارة والصناعة والزراعة في صيدا والجنوب، العدد 63، نيسان 2006، ص، 24 – 25.
19- Population Déplacée, Etude Faite par l’Université St. Joseph de Beyrouth en Collaboration avec LAVAL-Canada, 1987, p, 114, (tableau 4 – 2).
20- المرسوم الاشتراعي الرقم (6)، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 46، تاريخ 8-11-1952.
21- المرسوم الاشتراعي الرقم (7)، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 47، تاريخ 15 -11 – 1952.
22- كمال جنبلاط، حقيقة الثورة اللّبنانيّة، لجنة تراث القائد الشهيد كمال جنبلاط، 16 آذار 1978، ص، 67 – 68.
23- تمّ إقرار وثيقة الطائف للوفاق الوطني كوثيقة دستورية بموجب القانون الرقم 18 تاريخ 21 أيلول 1990، أنظر النص الكامل لهذا القانون الدستوري في: فارس سعادة، موسوعة الحياة النيابية في لبنان، الجزء السادس عشر، بيروت، 1996 – 1997، ص، 46 – 60.
24- احمد سرحال، وثيقة الطائف للوفاق الوطني ودستور الجمهورية اللّبنانيّة، المكتبة العصرية، صيدا – بيروت، ط1، 1993، ص، 21.
25- حدّد المرسوم الرقم 11861 جغرافية لبنان الإدارية على أساس 8 محافظات ويتبعها 25 قضاء إدارياً مع المدن والبلدات والقرى التابعة لها، أنظر الخارطة رقم (4).
26- لم يخرج المحافظون الثمانية، وكذلك القائمقامون في الأقضية، عن كونهم موزّعين بالتوافق الطائفي – السياسي الذي ينسجم مع التوزّعات العامة للسلطة القائمة على الشراكة التوافقية على كل مستويات الدولة.
27- للمزيد من التفصيل بشأن تقسيمات الجغرافيّة الإدارية وتوظيفاتها الإنتخابيّة، راجع دراستنا الموسّعة: الانتخابات النيابية في لبنان 1920 – 2009: القوانين – الدوائر – النواب، منشورات الجامعة اللّبنانيّة، قسم الدراسات التاريخية الرقم (53)، بيروت، طبعة أولى، 2013.