

דוד קושניר

מנהל המחוזות בארץ-ישראל על פי השנתונים העות'מאניים, 1864-1914

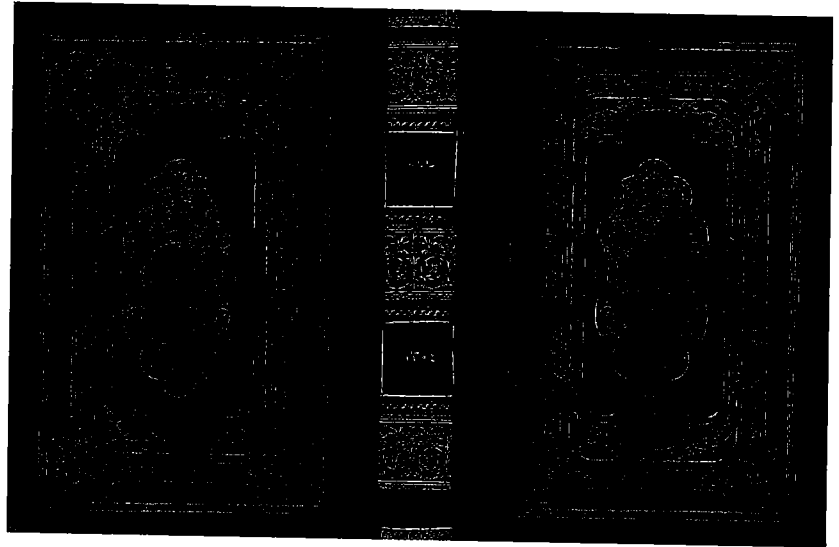
חוקרים העוסקים בנושאים הקשורים בממשל העות'מאני ובמנהל העות'מאני בעשורים האחרונים לקיומה של האימפריה רגילים זה כבר לעשות שימוש רב בשנתונים השונים שהופיעו בה החל באמצע המאה הי"ט. שנתונים אלה (ביחיד: סאלנאמה) הם מכמה סוגים: שנתונים שהוציאה הממשלה המרכזית (סאלנאמה-י דולת-י עליה-י עות'מאניה), ושהחלו להופיע באורח סדיר על פי מניין השנים ההגרי החל בשנת 1263 (1846/7); שנתוני הפלכים השונים, שהופיעו - באורח סדיר פחות - לאחר הארגון מחדש של המשטר הפרובינציאלי באימפריה בשנים 1864-1867; שנתונים שהוצאו לעתים מזומנות בידי מיניסטריונים וגופים ממשלתיים, ושנתונים פרטיים.¹ בשנתונים אלה יש מידע חשוב על מבנה המנהל, המשרות הממשלתיות והציבוריות ושמות האנשים שמילאו אותן, סטטיסטיקה כלכלית ודמוגרפית וכיוצא באלה.

קיימים כמובן הבדלים גדולים בין סוג אחד של שנתונים למשנהו, ובין שנתונים שונים מאותו סוג. כל השנתונים נטו להתרחב עם הזמן, ובדרך כלל - אם כי לא תמיד - הנתונים רבים ומפורטים יותר בשנתונים המאוחרים. קיים עם זאת קו מפריד ברור בין שנתוני הממשלה המרכזית לפני שנת 1300 להתג'רה (1882/3) לבין אלה שאחריה. השנתונים שהופיעו לפני 1300 מכילים מידע כללי וגם סטטיסטי על תחומים רבים במנהל ובכלכלה, בעוד שאלה שהופיעו לאחר מכן הם בדרך כלל לא יותר מרשימות

¹ לרשימה כוללת של השנתונים ראה: Hasan Duman (ed.), *Osmanli Yilliklari*, Istanbul 1982

ארוכות של ממלאי משרות.² באשר לשנתונים הפרובינציאליים, הם נבדלים רבות זה מזה בתוכן, בפירוט ובסדירות ההופעה באופן המשקף את ההתפתחות היחסית של הפלך, את קרבתו לבירה איסתנבול ואת מידת הפיקוח של הממשלה המרכזית עליו. העדר רציפות והעדר אחידות בין השנתונים עלולים אפוא להוות מכשול לא קטן בפני כל חוקר המבקש לאשש תופעות שונות ולעקוב אחריהן לאורך זמן. מכשול מסוג אחר הוא העובדה כי המידע המופיע בשנתונים אינו יכול להיחשב תמיד כמדויק או מעודכן, דבר המקשה לתארך התפתחויות ושינויים. אף על פי כן יש בשנתונים מידע חשוב ורב שאינו מצוי במקורות אחרים, ואף אם יש לנקוט זהירות מרובה בקביעת עובדות על פיוסם בלבד, יש בהם כדי להצביע על מגמות התפתחות כלליות

כריכה מהודרת של שנתון הממשלה המרכזית לשנת 1304 להג'רה (1886/7)



באזורים ובתחומים שונים. באופן זה ניתן גם לעשות הכללות מעניינות בהשוואה בין תקופות שונות או לחלופין בין אזור גאוגרפי מנהלי אחד למשנהו. במאמר זה ייעשה ניסיון לבחון מה ניתן ללמוד מתוך השנתונים העות'מאניים על המנהל של שלושת המחוזות (ביחיד: מתצ'רפֶּלֶק, ולחלופין: סַנְגֶ'ק או לְוֵא) של ארץ-ישראל בחמישים השנים שעברו מאז חקיקת חוק המנהל הפרובינציאלי (חוק הוֹלְאִיתִים) בשנת 1864 ועד לפרוץ מלחמת העולם הראשונה, בשנת 1914, שנים מועטות לפני שהאימפריה הגיעה לקצה. המחוזות היו ירושלים, שכם-בלקא ועכו. הם השתייכו לפני כן לפלך של צידון-ביירות אולם החוק החדש הכפיף אותם לפלך החדש של סוריה. בסביבות 1872/3 הפך מחוז ירושלים להיות מחוז 'עצמאי', הקשור ישירות לבירה, בעוד שני האחרים נשארו בתחומי סוריה עד שנת 1888 ואז נכללו שוב בפלך ביירות שנוצר מחדש. חלוקה זו נשארה תקפה עד סוף התקופה העות'מאנית. מאמר זה אינו מנסה לדון בכל ההיבטים של המנהל העות'מאני במחוזות אלה וגם אינו מתייחס לכל המידע שניתן להפיק מן השנתונים. הוא מצטמצם במקום זאת למנגנון המנהלי גרידא - לחלוקה המנהלית של המחוזות ולגופים ולתפקידים המנהליים שנוצרו במחוזות בהתאם לחוקי המדינה.



עמוד השער של שנתון פלך ביירות לשנים 1311-1312 להג'רה (1893/5)

J. McCarthy & Y.D. Hyde, 'Ottoman Imperial and Provincial Salnames', *Middle East Studies Association* 2 *Bulletin*, 13 (1979), p. 10

בחירת השנתונים שנועדו לבחינה נעשתה על פי המצוי. אין בידינו למרבה הצער שנתונים נפרדים עבור המחוז העצמאי של ירושלים, אך יש בידינו מידע זהה לגבי כל שלושת המחוזות בשנתוני הממשלה המרכזית ובשנתוני פלך סוריה עד ההוצאה של 1288 להג'רה (2/1871), סמוך להפרדה של ירושלים. מתאריך זה רק מחוזות שכם-בלקא ועכו מופיעים בשנתונים הפרובינציאליים – עד 1304

להג'רה (1886/7) באלה של סוריה, ומכאן ואילך באלה של ביירות. השנתונים הפרובינציאליים הם כמובן מפורטים הרבה יותר מאשר שנתוני הממשלה המרכזית בנתונים שהם מביאים לגבי הפלך ויחידותיו השונות ועל כן גם מעניקים לנו נתונים רבים יותר על שכם-בלקא ועכו מאלו שיש בידינו על ירושלים שלאחר 1873. גורם זה חייב להישקל כמובן בכל השוואה בין שלושת המחוזות בתקופה זו. זוהי אחת הסיבות לכך שקשה מאוד להיכנס בסקירה זו לפרטי פרטים, ואפשר יהיה לדון בה רק בכמה תופעות כלליות ובולטות.³

היחידות המנהליות

ההסדרים שקבעו חוקי המשטר הפרובינציאלי מן השנים 1864-1867, שחילקו את שטח האימפריה העות'מאנית לפלכים (ביחיד ולאית), מחוזות (מתצרפלך), נפות (קנ'א), תת-נפות (נ'אח'יה) וכפרים (ק'ר'יה), ידועים ואינם דורשים כמדומה דיון נפרד.⁴ נראה שדיון מפורט ביישום החוק בסוריה ובארץ-

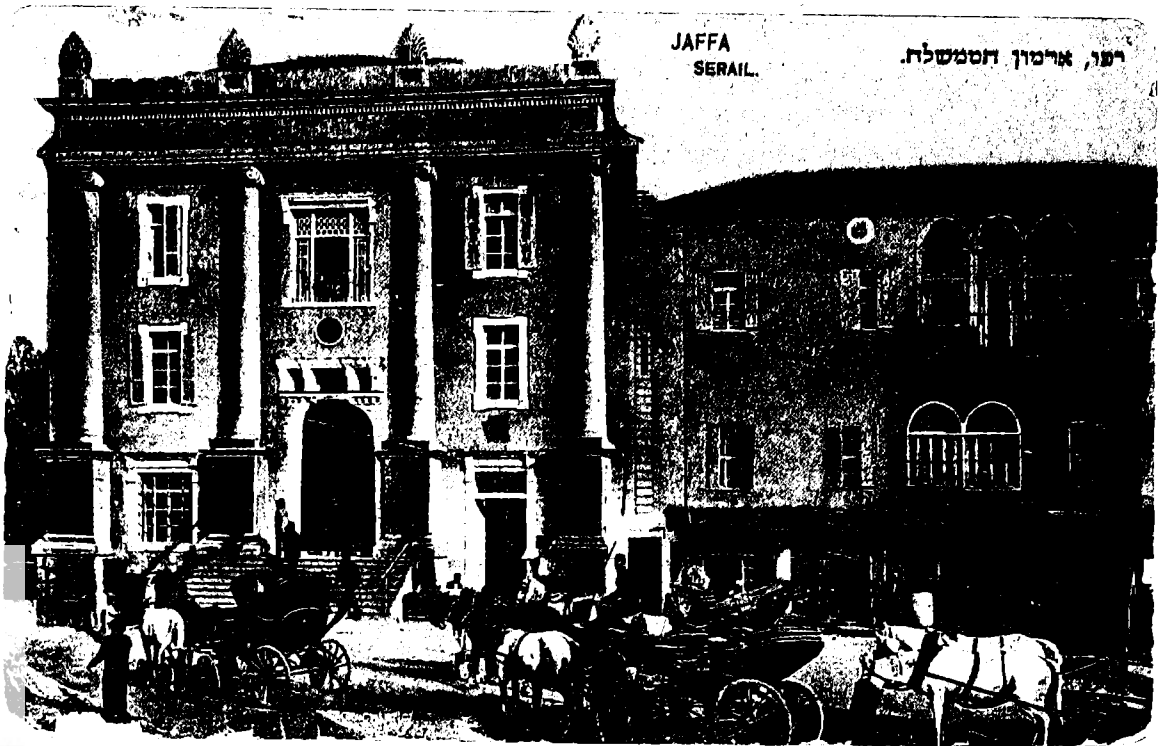
ישראל, לפחות בכל הנוגע ליחידות המנהליות הגדולות, אינו דרוש גם הוא לאור מחקרים שנערכו כבר בתחום זה. הקמתו של פלך סוריה נבעה מרצונם של המדינאים העות'מאניים להדק את שליטתם בתבלי סוריה השונים באמצעות אינטגרציה של אוכלוסייתם, והיתה מבוססת על הניסיון שנרכש

3 לצורכי מאמר זה נעשה שימוש באוסף השנתונים העות'מאניים בספריית אוניברסיטת חיפה ובהשלמות מספריות אחדות מתורכיה. גם בתורכיה אין ספרייה ציבורית שבה מרוכז אוסף שלם של השנתונים, וכדי לעיין בכל השנתונים הרלוונטיים לצורכי מחקר זה נעזרתי בכמה ספריות, ובעיקר ספריית פאתח מלת וספריית המוזאון הארכאולוגי באיסטנבול וספריית האגודה ההיסטורית התורכית באנקרה. תודתי למנהלי הספריות הללו על סיועם.

4 חוק הולאיתים משנת 1864 יושם בראשונה בפלך הדנובה, ורק בשנת 1867 – באימפריה העות'מאנית כולה. בעקבותיו באו עוד תיקונים והרחבות. לדיון בגלגוליו של המשטר הפרובינציאלי העות'מאני ראה: C.V. Findley, 'The Evolution of the System of Provincial Administration as Viewed from the Center', D. Kushner (ed.), *Palestine in the Late Ottoman Period: Political Social and Economic Transformation*, Jerusalem 1986, pp. 3–29



הכניסה לסראייה
בירושלים העתיקה



בית הסרמאיה ביפו

מהכיבוש המצרי בשנות השלושים של המאה ובמיוחד ממאורעות הדמים הבין-עדתיים של ראשית שנות השישים.⁵ הקמתו של פלך ביירות, שכלל בין השאר את שכם-בלקא ואת עכו, נסמכה על גישה אחרת – הידוק השליטה באמצעות חלוקה. ביירות היתה כבר, יש לזכור, בירת הפלך של צידון לפני חקיקת החוקים החדשים, ולחצם של המעמדות הגבוהים בעיר להחזיר לעירם את מעמדה הקודם מילא ככל הנראה תפקיד מכריע בהחלטה. אולם היו אלה בעיקר החששות העות'מאניים מפני גידול ההשפעה הזרה בעיר ובמחוז, במיוחד ההשפעה הצרפתית, והצורך לפקוח עין על המתרחש שהגיעו את השלטונות לצעד זה.⁶ שיקולים דומים הנחו את העות'מאנים בהפיכת ירושלים למחוז 'עצמאי' בשנת 1872/3. צעד זה ננקט בשל חשיבותו האסטרטגית של המחוז, ששכן לגבולה של מצרים העצמאית למחצה, ובשל מעמדו העדין בהיותו אזור שמרוכזים בו מקומות קדושים לנצרות ומספר רב של מוסדות אירופיים חדשים.⁷ מעניין לציין כי רעיון העלאת מעמדו של מחוז ירושלים והרחבתו כלפי צפון עלה מדי פעם אצל השלטונות העות'מאניים ואף נעשו ניסיונות לממשו. אולם ניסיונות

Butrus Abu Manneh, 'The Establishment and Dismantling of the Province of Syria, 1865-1888', J.P. Spagnolo (ed.), *Problems of the Modern Middle East in Historical Perspective: Essays in Honour of Albert Hourani*, Reading 1992, pp. 7-26

שם. 6

Butrus Abu Manneh, 'The Rise of the Sanjak of Jerusalem in the Late 19th Century', G. Ben Dor (ed.), *The Palestinians and the Middle East Conflict*, Ramat Gan 1979, pp. 21-32

אלה - שהאחרון שבהם נעשה ממש לפני הפיכת ירושלים למחוז 'עצמאי' - היו קצרי ימים. נראה שהרעיון לכונן מעין ישות מנהלית 'ארץ-ישראלית' נדחה בסופו של דבר על ידי העות'מאנים מחשש שהדבר עלול להגדיל את השאפתנות האירופית לגבי חבל ארץ זה ולא לצמצמה.⁸ הממשלה העות'מאנית העדיפה לקיים ארץ-ישראל מחולקת ותלויה במרכזים שונים כפי שהיתה קודם לכן. חלק מן השינויים שנתחוללו בגבולות המחוזות ובחלוקתם הפנימית ידועים גם הם. חברון, שהיתה קודם לחוק הולאיתים של 1864 מרכזה של תת-נפה (נאחיה), מופיעה עדיין במעמד זה בשני השנתונים הראשונים שנבדקו, דהיינו אלה שפורסמו בשנים 1864-1866.⁹ אולם לאחר מכן היא הועלתה לדרגת נפה (ק'א) והצטרפה ליתר הנפות שהיו חלק ממחוז ירושלים, דהיינו יפו, עזה, וכן הנפה ה'מרכזית' בירושלים.¹⁰ ההחלטה להעלות את מעמדה של חברון נבעה ככל הנראה מן החשיבות המסורתית, הדתית והמנהלית, של המקום וכן מן הקושי שמולו ניצבה הממשלה בנסותה לשלוט ביעילות באזור קשה זה. חלוקה זו של המחוז נשארה בתוקפה למשך שנים רבות. חל בה שינוי רק בשנת 1899, כאשר באר-שבע הופרדה מעזה והיתה למרכז של נפה חדשה - צעד להידוק השליטה העות'מאנית בנגב, שנעשה חשוב מאוד מבחינה אסטרטגית, וכן לעידוד התיישבותם של הבדווים באזור ולשיפור תנאי חייהם.¹¹ בשנתונים מופיעה באר-שבע לראשונה כנפה בשנת 1902/3.¹² ניסיון לכונן נפה נוספת בנגב, בחפיר (עוג'ה אלחפיר, היום ניצנה), בשנת 1908 נעשה מטעמים דומים, אולם נראה שהמקום מעולם לא ביסס את עצמו כנפה אורחית¹³ והשנתונים מזכירים אותו משום מה כתת-נפה בלבד.¹⁴ צעד נוסף שנעשה, מטעם שונה לגמרי, היה העברת נפת נצרת בשנים 1906-1909 מעכו לירושלים. הכוונה היתה להקל על עולי הרגל הנוצרים המבקרים במקומות הקדושים בכל הארץ על ידי ביטול הצורך ברישיון שהיה דרוש במעבר מפלך אחד למשנהו, אולם השינוי בוטל בסופו של דבר בהיותו מסורבל.¹⁵

יש לציין כי קיימות מספר אי בהירויות באשר למעמדם של כמה מרכזים מנהליים, לפחות בשנתונים הראשונים שנסקרו. כך למשל מופיעה שכם - אם כמחוז ואם כנפה - בתחומי מחוז ירושלים בעוד שהיא הופרדה ממנו עוד לפני חוק הולאיתים.¹⁶ ייתכן שהדבר קשור במעין תקופת ביניים בשנות השישים המאוחרות שבה הוכפפו עכו ושכם מחדש לביירות ולירושלים, בהתאמה,¹⁷ ואולי היתה זו

8 A. Schölch, *Palestine in Transformation, 1856-1888*, Washington D.C. 1993, p. 14
 9 סאלנאמה-י דולתי עליה, 1281, עמ' 189 [להלן: סד"ע]; שם, 1282, עמ' 176. שנות הפרסום של השנתונים המובאות להלן בהערות הן על פי הלוח ההג'רי, אלא אם כן צוין אחרת. בשנתונים מופיעה חברון בדרך כלל כאלח'ליל. שמות המקומות המוזכרים כאן ולהלן - וכן כתיבם - הם על פי המופיע בשנתונים, למעט במקרה של שמות עבריים מקובלים.

10 סד"ע, 1283, עמ' 173; אמין מסעוד אבו בכר, ק'א אלח'ליל, עמאן 1994, עמ' 107.

11 Haim Gerber, *Ottoman Rule in Jerusalem, 1890-1914*, Berlin 1985, pp. 237 ff.

12 סד"ע, 1320, עמ' 760.

13 גרבר (לעיל, הערה 11), עמ' 93.

14 סד"ע, 1326 מאלי (הלוח הפינסקי), עמ' 826, 828.

15 גרבר (לעיל, הערה 11), עמ' 93-94.

16 סד"ע, 1283, עמ' 173; שם, 1284, עמ' 184; שם, 1286, עמ' 202; שם, 1288, עמ' 250.

17 שולש (לעיל, הערה 8), עמ' 17; אבו בכר (לעיל, הערה 10), עמ' 108.



תוצאה של ניסיון נוסף להרחיב את גבולות מחוז ירושלים כלפי צפון. בדומה לכך לא ברור אם אמנם מקום זה או אחר המצוין כבעל מעמד מנהלי מסוים אכן היה במעמד זה. יש אי בהירויות, במיוחד בשנתונים הראשונים, בהבחנה בין נפה (ק'א) לתת-נפה (נאחיה). הדבר נובע אולי מחוק הולאיתים של 1864, אשר חילק את הנפות ישירות לכפרים, מה שגרם ל'העלאתן' של תת-נפות ותיקות לדרגת נפה.¹⁸ לוד ורמלה לדוגמה מופיעות יחד בשנים הראשונות לתקופה כנפות,¹⁹ אף על פי שהוסיפו לתפקד ככל הנראה כתת-נפה אחת וכך הן אמנם מופיעות שוב בשנתונים מאוחרים יותר.²⁰ אי הבהירות הזו בהבחנה בין נפות לתת-נפות קיימת בתקופה המוקדמת גם לגבי מקומות שונים במחוז שכם-בלקא.²¹ מכל מקום היא נעלמת עם הזמן לאחר שהתת-נפות הפכו באורח ברור להיות מעין יחידת ביניים בין הנפה לכפר.

במחוז שכם-בלקא, שכלל מסוף שנות השישים חלק מעבר הירדן, לא היו בתחילה נפות בגדה המערבית, להוציא נפת שכם עצמה ואולי גם - לכמה שנים בלבד - ג'נין.²² הנפות שנמצאו בעבר הירדן היו כרכ, סלט ולעתים מעאן. יצירת פלך ביירות בשנת 1888 הביאה בד בבד גם לקריעת הנפות העבר ירדניות ממחוז שכם, אולם אף לפני כן נוצרו נפות חדשות מערבה לירדן, כאילו נתבקשו 'לפצות' את המחוז מראש על מה שיאבד. אלו היו ג'נין, הנזכרת לראשונה בשנתון סוריה של 1300 (1882/3),²³ ובני צ'עב (טול כרם) וג'מאעין (סלפית), הנזכרות לראשונה בשנתון סוריה של 1303 (1885/6).²⁴ המפה המנהלית הזו עברה לאחר מכן שינוי אחד בלבד וזאת כאשר בסביבות 1320 (1902/3) הורדה ג'מאעין שוב למעמד של תת-נפה,²⁵ תוצאה, כפי שאנו למדים, של התנהגותה ה'עצמאית' מדי של משפחת אלקאסם, שהיתה הדומיננטית במקום.²⁶ לאורך כל התקופה הפגין מחוז עכו יציבות יחסית בחלוקתו לנפות. מן ההתחלה נמצאו בו, מלבד הנפה המרכזית בעכו, הנפות של חיפה, נצרת, טבריה וצפת. פרט להעברה הזמנית של נצרת לירושלים, בשנים 1906-1909, שהוזכרה כבר לעיל, לא חל כל שינוי בתמונה זו. סיפורן של היחידות הקטנות יותר, התת-נפות (הנאחיות), מסובך מעט יותר. בתחום זה חלו שינויים תכופים, ולא תמיד ברורים, וקשה לעקוב אחר ההתפתחות. במיוחד קשה הדבר במחוז ירושלים שממנו אין שנתונים מחוזיים מפורטים לאחר 1872/3. מלבד זאת, ומלבד אי הבהירות הקיימת כאמור בהבחנה בין נפה לתת-נפה, מקשים עלינו הפערים והסתירות בין הנתונים לקבוע בבירור אם מקום זה או אחר היה אכן, ומתי, בעל סטטוס של תת-נפה. נאחיות התקיימו למעשה כיחידות מנהליות

18 דספורן (קובץ החוקים העות'מאני), סדרה ראשונה, I, 1289, עמ' 608; פינדליי (לעיל, הערה 4), עמ' 7.

19 סד"ע, 1281, עמ' 189-1284, עמ' 184.

20 למשל: שם, 1285, עמ' 186.

21 למשל: שם, 1281, עמ' 189; שם, 1282, עמ' 176.

22 סאלנאמה יי ולאית יי סוריה, 1288, עמ' 89 [להלן: ס"ס]; שם, 1289, עמ' 161. ג'נין כבר הוזכרה כנאחיה לפני

כן. ראה: ס"ס, 1285, עמ' 59.

23 שם, 1300, עמ' 239.

24 שם, 1303, עמ' 153-154.

25 סד"ע, 1322, עמ' 626.

26 אחסאן א-נמר, תאריח' ג'יב ל נאבלס ואלבלקא, III, שכם [חש"ד], עמ' 62-63.

בקיסרות מתקופה מוקדמת. הן לא בוטלו לגמרי גם בחוק הולאיתים של 1864 והוזכרו באורח ברור בתוך ההיררכיה המחוזית בחוקים המשלימים של 1871 ו-1877.²⁷ קיימות לדוגמה רשימות ארוכות של נאחיות בשנתונים המרכזיים הראשונים וכן בשנתון הסורי של 1288 (1871/2), הכולל גם סטטיסטיקה רחבה של האוכלוסייה.²⁸ לעומת זאת ברשימות המופיעות בשנתונים מאוחרים יותר מספר הנאחיות מצומצם בהרבה וחלק מאלו שהוזכרו קודם לכן כבר אינן מופיעות ברשימות אלה כלל. ייתכן שכפרים מסוימים או קבוצות כפרים שהיו בעלי סטטוס של נאחיה בעבר, לא זכו למעמד זה על פי החוקים החדשים, אם מפני שלא מילאו אחר התנאים להקמת נאחיה ואם משום שלא אושרו על ידי השלטונות כנדרש. אנו יודעים, ככלל, שיצירת הנאחיות פיגרה אחר התחיקה, שלו היתה מיושמת באורח מלא, היתה מובילה להכרה בנאחיות רבות הרבה יותר.²⁹ מכל מקום, כאן נעמוד רק על אותן נאחיות 'מוסדות' המוזכרות בשנתונים באורח סדיר.

חברון היתה בתחילת התקופה הנסקרת נאחיה, אולם הועלתה במהירות למעמד נפה (ק'א). רמלה ולוד נזכרות לעומת זאת כנפות בשנתונים הראשונים, אך כנראה תפקדו בפועל כתת-נפה אחת. בשנתון של 1285 (1868/9) רמלה מופיעה אכן יחד עם לוד כנאחיה,³⁰ ואף כי אין בידינו עדות מסייעת מדי שנה נראה שמצב זה לא השתנה גם מאוחר יותר. מ'ג'ד'ל גם היא מופיעה כנאחיה בראשית התקופה,³¹ אחר כך היא אינה נזכרת ברישומים, ומופיעה שוב כק'א או כנאחיה - הטקסט אינו ברור בנקודה זאת - בשנתונים של 1294-1297 (1877/8-1880/1).³² סביר שמג'ד'ל התקיימה כל אותה העת, כמו רמלה, כנאחיה, אף שהיא נעלמת שוב מן השנתונים. בשנת 1301 (1883/4) מופיעה בית-לחם כתת-נפה חדשה (או מוטב: חדשה-ישנה),³³ תוצאה אפשרית של התפתחותה הכלכלית כמרכז לעלייה לרגל ומלאכה, ומכאן ואילך היא רשומה בשנתונים כמעט ללא הפסקה. אולם היונוק הגדול ביותר בהקמת נאחיות בא כמדומה בסביבות 1321 (1903/4). לא פחות מאחת-עשרה נאחיות מוזכרות

בשנתונים מכאן ואילך, כולל בית-לחם, ראמאללה, צ'פא וע'ב'ין בנפת ירושלים, רמלה, נ'ע'לין, מג'ד'ל, פ'אלוג'ה וח'אן יונס בעזה וב'ית א'עט'אב (ב'ית עט'אב) וב'ית ג'ב'רין בחברון. רוב הנאחיות הללו לא היו למעשה חדשות אולם מעמדן כנראה 'מוסד' עתה, וזאת משום שהממשלה שאפה ליישם את החוק ביתר יעילות ולהרחיב את שליטתה בכל המחוז. בהתאם למדיניותו הפעילה והמקרבת של הסלטאן עבד אלחמיד כלפי הבדווים ונוודים אחרים שהוא ביקש לשלב במדינה, נרשמו באותה עת גם מספר שבטים כיחידות מנהליות בפני עצמן.³⁴ מספר נאחיות חדשות שנוצרו בשנת 1908, כולל



פא'י אפנדי, מושל בית-לחם (1904)

27 פינדליי (לעיל, הערה 4), עמ' 13. הטקסט מופיע בתוך: דספור, סדרה ראשונה, I, 1289, עמ' 626; שם, III, 1293, עמ' 24-37.
 28 ראה דיון אצל: שולש (לעיל, הערה 8), עמ' 20-29.
 29 פינדליי (לעיל, הערה 4), עמ' 13.
 30 סד"ע, 1285, עמ' 189.
 31 שם, 1281, עמ' 189.
 32 שם, 1294, עמ' 491-1297, עמ' 248.
 33 שם, 1301, עמ' 56.
 34 שם, 1321, עמ' 813.

חפיר, מְלִיחָה וְאֲרִימָא (יריחו), מופיעות בשנתונים לראשונה בשנת 1327 (1909/10), ובכך עלה מספר הנאחיות הכולל בנפה לארבע-עשרה.³⁵ במקרה של חפיר ומליחה השינוי נבע, בדומה למקרה של נפת באר-שבע, מן השאיפה לקיים עין פקוחה על הגבול הדרומי ולהדק את השליטה באזור הנגב. באשר ליריחו, מלבד חשיבותה בתור עמדה קדמית בעמק הירדן ובשל היותה על אם הדרך לעבר הירדן, היא זכתה לחשיבות רבה בגלל קרבתה לאדמות הסלטאן בבקעה ולאוצרות המינרלים של ים המלח. בשכם-בלקא ממערב לירדן היה מספר גדול יחסית של נאחיות מן ההתחלה, מה ששיקף את תנאי הר שכם, שהיה מחולק בין מרכזי כוח מקומיים רבים. כמו כמה נאחיות בירושלים ובמקומות אחרים, הן הופיעו בשנתונים המוקדמים כנפות, אולם היו למעשה נאחיות ובתור כאלו הן מופיעות משך רוב התקופה. בין הנאחיות הללו היו ג'נין ובני צעב, עד אשר הן הועלו לדרגת נפה, כפי שנוכר לעיל,³⁶ וכן משארק נאבלס, משארק א-ג'ראר, שעראניה שְרָקִיָה, שעראויה גְרִבְיָה, ואדי א-שערא אלג'רבי, ג'מאעין אַל וּג'מאעין תַאנִי.³⁷ כל אותן תת-נפות, להוציא את משארק נאבלס,³⁸ המשיכו את קיומן פחות או יותר באורח רצוף עד סוף התקופה כמעט. הן נכללו בנפות החדשות כאשר הוקמו, ואליהן צורפה ג'מאעין לכשהורדה לדרגת נאחיה. חלוקה זו שיקפה ללא ספק את העובדה שמרכזי הכוח המקומיים הוסיפו להתקיים בכל רחבי המחוז, ומנקודת ראות אחרת – את העובדה שהממשלה הוסיפה להיות מעוניינת באינטגרציה של מרכזי כוח אלה בתוך המערכת האזרחית. בשנות התשעים נוספו עוד שתי נאחיות – בְּלָאד תַאֲרֵתָה, אזור שהיה בשליטת משפחת ג'ראר, וְחָרַם, על החוף, שכללה את האתר המקודש של סידנא עלי.³⁹ לפחות משנת 1324 (1906/7) זכתה גם בית-שאן, שהיתה סמוכה לאחוזותיו הפרטיות של הסלטאן (ג'פְתָלֶפ), לסטטוס מנהלי מיוחד.⁴⁰

במחוז עכו נרשמו כעשר נאחיות בשני השנתונים הראשונים שנבדקו.⁴¹ רק מחציתן מופיעות בשנים הבאות – סַאחַל עַכָא, שַאגֹר, שַפְאֵמֶר (שפרעם), עתלית וְג'בַל (תְרִישִתָא), אולם להוציא את שפרעם גם הן מופיעות רק באורח ספורדי בשנים מאוחרות יותר. משנת 1307 (1889/90) שלוש מן הנאחיות, סאחל עכא, שאגור ושפרעם, מתחילות להופיע באורח רצוף בשנתונים, ונוספת אליהן רביעית – קיסריה, מקום יישובם של פליטים מבוסניה בידי הסלטאן.⁴² החלוקה הזו לא השתנתה עד

35 שם, 1327, עמ' 828.

36 למשל: שם, 1281, עמ' 189. ייתכן שג'נין סופחה לזמן מה לעכו (סו"ס, 1292, עמ' 101; שם, 1295, עמ' 95), אך היא תורה מכל מקום לבלקא. בשנתונים אחרים מופיעה ג'נין בשני המחוזות גם יחד. ראה: סו"ס, 1296, עמ' 90; שם, 1297, עמ' 192, 212. ראה גם: סד"ע, 1300, עמ' 325.

37 ארבע הנאחיות האחרונות מופיעות החל בשנתון סו"ס, 1286, עמ' 108-109. כל נאחיה נשלטה על ידי אחת המשפחות הבכירות של האזור. ראה: שולש (לעיל, הערה 8), עמ' 183-186.

38 משארק נאבלס מופיעה בפעם האחרונה בשנתון סד"ע, 1297, עמ' 244. נאחיה בשם משארק בְּיַתְאוי מופיעה בשנתון סאלנאמְהִי וְלַאֲיַתִּי בִירוֹת, 1324, עמ' 230 [להלן: סו"ב], וייתכן כי היתה המשך למשארק נאבלס. ראה: שולש (לעיל, הערה 8), עמ' 185.

39 בלאד תַאֲרֵתָה מופיעה לראשונה בשנתון סו"ב, 1311-1312, עמ' 456 ואילו חרם מופיעה שם, 1317, עמ' 222-223. בלאד תַאֲרֵתָה מוזכרת לאחרונה בסו"ב, 1324, עמ' 230.

40 שם, 1324, עמ' 240. בית-שאן לבדה או יחד עם ג'נין הופיעה כבר לפני כן. ראה למשל: סד"ע, 1294, עמ' 244; שם, 1300, עמ' 325.

41 סד"ע, 1281, עמ' 189; שם, 1282, עמ' 176. ראה גם: שולש (לעיל, הערה 8), עמ' 23.

42 סד"ע, 1307, עמ' 506.

החלוקה המנהלית בארץ-ישראל בשנים האחרונות לשלטון העות'מאני

תת-נפה	נפה	מחוז	פלך
בית-לחם ראמאללה צפא עבויין יריחו רמלה נעלין מג'דל פאלוג'יה ח'אן יונס בית אעטאב בית ג'ברין מליחה	ירושלים (מרכז) יפו עזה חברון באר-שבע חפיר (?)	ירושלים (עצמאי)	
ג'מאעין אול ג'מאעין האני ג'מאעין משארק אל-ג'ראר שעראויה שרקיה בית-שאן (ג'פתלכ) ואדי א-שערא אל-ג'רבי שעראויה גרביה חרם	שכם (מרכז) ג'נין בני צעב	שכם-בלקא	ביירות
סאתל עכא שאג'ור שפרעם קיסריה	עכו (מרכז) חיפה טבריה נצרת צפת	עכו	ביירות



סוף התקופה, מה שמורה שוב על יציבותו היחסית של המחוז. המספר הנמוך יחסית של הנאחיות בעכו בהשוואה למחוזות אחרים מורה מצדו על העובדה כי האזור היה, לפחות בתקופה הנסקרת, נטול מרכזי כוח מקומיים חשובים שהשלטון היה חייב להתחשב בהם.⁴³ הקמתן של עיריות (ביחיד: בְּלָדִיָּה או נְאִיְכָה־י בלדיה) עם ראשי ערים ומועצות עירוניות (ביחיד: מְגִ'לְסִי בלדיה) הוסדרה בחוקים מן השנים 1864, 1867, 1871 ולבסוף 1877. מרכזי המחוזות היו בדרך הטבע הראשונים שנתכוננו בהם מוסדות עירוניים, ואחריהם באו מרכזי הנפות. על מחוז ירושלים חסר מידע מפורט בגלל העדר שנתונים מיוחדים אחרי 1872/73. ידוע שירושלים עצמה זכתה לעירייה מאמצע שנות השישים, ושעד 1871 הצטרפה אליה גם יפו.⁴⁴ עיריות נתכוננו גם בעזה, בחברון ובבאר־שבע; עיריית באר־שבע הוקמה כאשר העיר הפכה למרכז נפה. עיריית שכם נזכרת לראשונה בשנתון סוריה של 1288 (1871/2) אך ידוע כי היתה קיימת כבר בשנת 1868.⁴⁵ בערים אחרות במחוז הוקמו כנראה מוסדות עירוניים כשהן הפכו למרכזי נפות.⁴⁶ או כמה שנים קודם לכן. כאשר למחוז עכו, לעיר עצמה היתה כבר עירייה בשנת 1868/9,⁴⁷ בעוד חיפה, נצרת, טבריה וצפת זכו לעיריות לכל המאוחר בשנת 1878.⁴⁸

המנגנון המנהלי בשלושת המחוזות

השנתונים מספקים את רשימות המשרות המנהליות החשובות במחוזות השונים ואת שמות האנשים ששימשו בהן לכל אורך התקופה הנסקרת. רשימות המשרות משקפות את ההתרחבות וההסתעפות העצומה שחלה באותן שנים במנגנון המנהלי. הרפורמות הגדולות של המאה הי"ט הגבילו את תחומי הפעולה של המושל העות'מאני המסורתי, שהיה בעבר בעל סמכויות מנהליות, צבאיות ובמידת מה גם שיפוטיות. הסמכויות הצבאיות הועברו עתה לידי רשת של פיקודים צבאיים שנפרשה בכל רחבי הקיסרות, ואילו הסמכויות השיפוטיות נמסרו למערכת משפטית בלתי תלויה חדשה. המושל העות'מאני הפך עתה מושל אורחי גרידא ולא יכול היה לפגוע במערכות הצבאיות והשיפוטיות החדשות שהוקמו לצדו. לעומת זאת זכתה המערכת האזרחית בתקופת הרפורמות להתרחבות גדולה אל תחומים שלא עסקה בהם בעבר, תוצאה ישירה של השינוי המשמעותי שחל אצל העות'מאנים בתפיסת המדינה, חובותיה ועיסוקיה. תחומי פעילותה האזרחיים של המדינה שוב לא הצטמצמו רק לגביית המסים ולשמירה על הסדר הציבורי, אלא כללו מעתה כמעט את כל תחומי עיסוקה של



כאום ביי, מושל ירושלים (1904)

43 ראה: שולש (לעיל, הערה 8), עמ' 181-183.

44 R. Kark, 'The Contribution of the Ottoman Regime to the Development of Jerusalem and Jaffa, 1840-1917'

קושניר (לעיל, הערה 4), עמ' 51.

45 ס"ס, 1288, עמ' 88; נמר (לעיל, הערה 26), עמ' 65-67.

46 עירייה מופיעה לראשונה בג'נין בשנת 1885/6 (ס"ס, 1303, עמ' 153), בג'מאעין בשנת 1886/7 (שם, 1304, עמ' 172), ובבני צעב ב־1893/5 (שם, 1311-1312, עמ' 195).

47 שם, 1285, עמ' 50.

48 שם, 1295, עמ' 94-97.

מדינה בת אותו הזמן, דהיינו רישום אוכלוסין ורכוש, פיתוח כלכלי, תקשורת, חינוך, בריאות ועוד רבים. החוקים השונים שעסקו במנהל הפרובינציאלי פירטו את החובות ואת תחומי האחריות החדשים של המושלים וגם את אלה של ציבור גדול של פקידים שמונו כדי לסייע בידם בביצוע תפקידיהם.

מאפיין נוסף של התיקונים שהיו לו השלכות על המנהל הפרובינציאלי היה קבלתו ויישומו של עקרון שיתוף נציגי האוכלוסייה בהחלטות השלטונות. הכוונה היתה להפוך את האוכלוסייה לשותפה בקידום הרפורמות ובסופו של דבר להביא לידי שליטה יעילה יותר של הממשלה באזורי האימפריה השונים. בפרובינציות יושם עיקרון זה בראש ובראשונה במועצות המנהליות (יחיד: מג'לס־י אַדְאָרָה) שנוסדו בכל אחת מן היחידות המנהליות הגדולות, ובהן כיהנו גם פקידים ממונים וגם חברים נבחרים. וכן יושם אותו עיקרון בבתי הדין ובמועצות העירוניות. חידוש משמעותי היה הקמת ועדות ציבוריות (ביחיד: קומיסיון), מועצות (מג'לס) או לשכות (אֻדְה) שהיו אמורות לסייע למחלקות הממשלה בתחומים שונים כמו רכוש, מיסוי, מסחר, חקלאות, בנק החקלאות, עבודות ציבוריות וחינוך. אלו נמצאו כמובן גם במחוזות הארץ-ישראלים. הוועדה הראשונה הנוכרת בשנתונים היתה ועדת רכוש (אָמְלָאָפ קֻמִיסִיוֹנ) המופיעה ברשימות השנתון הסורי של 1296/7 (1879/80) לגבי מחוזות שכם ועכו.⁴⁹ מכאן ואילך גדל מספר הוועדות הללו. אין ספק שהן נמצאו גם במחוז ירושלים, ואף מוקדם יותר, אך אין בידינו נתונים על כך בשנתוני הממשלה המרכזית.

יש לציין כי בשנתונים המוקדמים נזכרות רק משרות מעטות יחסית אך אין ללמוד מכך על אי קיומן של משרות אחרות – ייתכן שלא הופיעו ברשימות מפני שלא נראו חשובות די הצורך או מטעמים של חוסר מקום, וייתכן שכוננו בשמות שונים מאלו שבהם הופיעו בשנים מאוחרות יותר. כתוצאה מכך כל ניסיון להיכנס לפרטי פרטים בבדיקת הרשימות ולנסות לקבוע דברים על פיהן בלבד עלול להוביל לטעויות. יחד עם זאת קווי ההתפתחות הכלליים ברורים וניתן לעמוד עליהם מתוך הרשימות. אפשר גם למצוא על פי הרשימות כמה הבדלים חשובים בין היחידות השונות בהתפתחותן המנהלית.

פרטי המשרות השונות שיובאו להלן נועדו בעיקר להמחשת התופעות הללו. אשר לירושלים, ניתן כאמור להוציא את הנתונים על מחוז זה מן השנתונים של הממשלה המרכזית ומאלה של פלך סוריה עד 1872/3. השנתונים המוקדמים של הממשלה המרכזית מזכירים רק את המושל (מְתַצְרָף) ובשנים 1286-1291 (1869-1874) – גם את השופט הראשי (נְאִיב) ואת הגזבר או מנהל החשבונות (מְתַאסְפֶה־גִ'י).⁵⁰ אולם בשנים אלו ממש מוסיפים השנתונים של סוריה – אמנם באופן לא עקיב – פקידים נוספים אחדים: המְפַתִי, המזכיר הראשי (תְּחֶרֶרְכָּאָת פְּאֶתְבִּי), מנהל הווקף (אָוְקָאָף מְדִירִי), הממונה על רישום הרכוש הפרטי (תְּחֶרֶר־י אָמְלָאָפ מְאֻמֻּרֻו), הממונה על רישום הקרקעות (דְּפֶתְרִי ח'אקאני או טַאפּוּ מְאֻמֻּרֻו), הממונה על מסי הַסֻּמָּאָת (מסים והיטלים על מוצרים שונים, רסומאָת מְאֻמֻּרֻו), מנהל הטלגרף (תְּלֶגְרָאָף מְדִירִי) וכיוצא באלה. בין הגופים השונים שהוזכרו היו המועצה המנהלית (מג'לס־י אדארה), בית הדין (מג'לס־י דְּעֻאוי או מג'לס־י

49 נוכרת לראשונה בשכם-בלקא (שם, 1296, עמ' 88) ושנה לאחר מכן בעכו (שם, 1297, עמ' 190).
50 למשל: סד"ע, 1286, עמ' 140.

תְּמִיזוֹ), בית הדין המסחרי (תַּג'אַרְתַּ מְחַפְּמַהֶסֶי) והמועצה העירונית (מג'לֶס־י בלדיה).⁵¹ החל בשנת 1292 (1875/6) שנתוני הממשלה המרכזית, אף שהיו מצומצמים עדיין, מתחילים להזכיר את מנהל החשבונות של הווקף, מה שמשקף אולי את חשיבותו של הווקף בירושלים ואת חשיבותם של הפקידים שעסקו בו.⁵² אולם בשנים 1300-1302 (1882-1884)

החלו הרשימות בשנתונים להתרחב באורח משמעותי ומכאן ואילך נכללו בהן גם מהנדס הדרכים והמעברים (טְרַק וּמְעַאבֵר בַּאש מְהַנְדֶסִי, שכונה מאוחר יותר באש מהנדס), מנהל הטלגרף והדואר (פּוֹסְתָה ותלגראף באש מדירי), המפקח על היערות (אורמָאן מְפֶתֶשִׁי), המפקח על החקלאות (וּרְאַעַת מפתשי), מנהל מסי המעשרות (על היבולים החקלאיים, אַעֲשָאר מדירי) ומנהל החינוך (מְעַאָרְף מדירי). בד בבד עברה המערכת המשפטית רפורמה גדולה ובית הדין (בְּדֵאִית מְחַפְּמַהֶסִי) אורגן מחדש כבית משפט בעלי שתי סקציות – אורחית (תְּקוּק) בראשות השופט הראשי (נאיב) ופלילית (ג'וּא) בראשות נשיא (רְאִיס), שנבחר מבין חבריו. למערכת המשפטית נוסף גם תפקיד העוזר לתובע הכללי (מְדְעִי עֲמוּמִי מְעַאֲוִי).⁵³ התרחבות המערכת המנהלית נמשכה גם בשנים הבאות ובשנתונים נרשמו פקידים נוספים, כגון מנהל סניף קופת החוב הציבורי (מנהלת החוב העות'מאני לנושים זרים, שגבתה את הכנסותיה לתשלום החוב ממסים על מוצרים שונים, דיוני עֲמוּמִיָּה מדירי), מנהל מס הרכוש (וּרְגִי מדירי, לעתים תְּחִרִיד וּרְגִי מדירי),⁵⁴ המפקח על רישום התושבים (נְפּוּס נְאֻדִי) והממונה על סניף בנק החקלאות המקומי (וּרְאַעַת בַּאנְק שְׁעֶבְהֶסִי מאמורו).⁵⁵

זינוק גדול מבחינת המנהל חל שוב בסביבות 1320 (1902/3) והשנתונים המרכזיים מאותה שנה מזכירים בין השאר את מפקד הז'נדרמריה (ז'אנְדַרְמֶה קוּמַאנְדַאנִי), מנהל ענייני החוץ (אֲמּוּרִי אַג'ִיבִיָּה מדירי), מנהל הארכיון (אֲוּרְאַק מדירי), המפקח על קו הרכבת יפו-ירושלים (יפא-קֶדֶס דְּמִירולו קוּמִיסְרִי) והמפקח על בריאות הציבור והשירותים הווטרינריים (צְחִיָּה וּבִיטָאר מפתשי). מעניין לציון שהחל משנה זו מוזכרים, אמנם רק לתקופה קצרה, שני מפתים, אחד לאסכולת החוק החנפית, שהיתה האסכולה הרשמית באימפריה והאחר לאסכולת החוק השאפעית, שאליה השתייכו רוב המוסלמים בארץ – ביטוי אפשרי לרצון השלטון בתקופת הסלטאן עבד אלחמיד לקרב אליו את

لاذيقه سنجاى			
מ.ר.	מ.ק.	רֶבִּה	מְאֻרִי
2	0	רומ'אבלי בֶּלְקִרְכִי	מְשַׁרְף נָאִיב וְחַקּוֹק רִישִׁי חֶכְמֶה בְּדַאִיַּת חֶזְרָא רִישִׁי מְדִי' עֲמוּי מְעַוּוּ דִּפְתֶרֶחַאנִי מְאֻרִי
0	0	אדרֶה רִוְשִׁי	אֲגַד גְּוֹדַת בַּאשָׁ אֲבּוּ בֶּכְר חֶלְלִי אֲתַדִּי יּוֹסֵף בְּהַאִי אֲתַדִּי מְחֻוּד אֲתַדִּי סַלִּם אֲתַדִּי
בִּירוֹת סִנְגַּאִי			
4	2	אוּל	מְשַׁרְף נָאִיב וְחַקּוֹק רִישִׁי רִסּוּמַת טַאטְרִי
2	0	אֶסְתַּבּוּל	דִּיּוֹן עֲמוּמֶה מְרַכֵּז מְדִירִי דִּפְתֶרֶחַאנִי מְאֻרִי
4	0	חַמְאִיר	חֶכְמֶה בְּדַאִיַּת חֶזְרָא רִישִׁי מְדִי' עֲמוּי מְעַוּוּ חִיבָרַת חֶכְמֶסִי רִישִׁי
0	0	כָּאמֶל אֲתַדִּי	
3	0	נְעוּם קַאֲלַאֵו אֲתַדִּי	
0	0	סַמִּיד אֲתַדִּי	
0	0	אֲזִימִירִיבֶה מְגֵרְדִי	
0	0	עַבְדַּלְקַאדֵר אֲתַדִּי	
חֵיבַל לִבָּאן סִנְגַּאִי			
מְסַתְלָא אֲדַרֶה אוּלְחֶדְדֵר			
1	1	וֹזִיר	מְשַׁרְף חֶכְמֶה אֶסְתַּבּוּאִי חֶקּוֹק רִישִׁי
0	0	תַּאִיֶּה	וַאֲשֶׁה בַּאשָׁ בֶּטְרִס בֶּק
קֶדֶס שְׂרִיֵּף סִנְגַּאִי			
מְסַתְלָא אֲדַרֶה אוּלְחֶדְדֵר			
1	4	רומ'אבלי בֶּלְקִרְכִי	מְשַׁרְף נָאִיב וְחַקּוֹק רִישִׁי מַע מְחֻרֵר וּזִרְקוּ מְדִירִי דִּפְתֶרֶחַאנִי מְדִירִי
4	0	בֶּלַד חֶסֶה	רוּף בַּאשָׁ פִּיזִי אֲתַדִּי
4	0	תַּאִיֶּה	אֶסְאֵעִיל אֲתַדִּי חֵיבַל אֲתַדִּי
0	0	מְדִרֶס	

רשימת נושאי המשרות במחוז ירושלים, בשנתון הממשלה המרכזית לשנת 1304 להג'רה (1886/7)

51 למשל: ס' 1285, עמ' 37 ואילך. בית הדין המסחרי נזכר בפעם האחרונה בירושלים בשנתון סד"ע, 1304, עמ' 426. שנה לאחר מכן הוא מופיע ביפו, עיר מסחר מובהקת יותר מאשר ירושלים: שם, 1305, עמ' 336.
52 סד"ע, 1292, עמ' 183.
53 שם, 1300, עמ' 328; שם, 1301, עמ' 543-544; שם, 1302, עמ' 556.
54 שם, 1306, עמ' 702-703.
55 שם, 1309, עמ' 818-819.

האוכלוסייה הערבית.⁵⁶ הרחבה נוספת ברשימת הפקידים חלה מאוחר יותר ובין השאר נוספו מנהל אחוזות הסלטאן (אַרְאֵזִי סֶנֶיָה מדירי) והמפקח הראשי על המשטרה (פוליס סר קומיסרי).⁵⁷ לאחר מכן, מיד לאחר מהפכת התורכים הצעירים, חלה ירידה משמעותית במספר הפקידים המזכירים, ובין ה'קרבנות' היו המפקח הראשי על המשטרה, מנהל אחוזות הסלטאן, מנהל ענייני החוץ ומנהל קופת החוב הציבורי.⁵⁸ התפתחות זו אינה מפתיעה: כל המשרות הללו היו קשורות בצורה זו



אסמע'אל ביי אלחסיני, המפקח על החינוך הציבורי בארץ-ישראל (1904)

אחרת במשטר הישן או בנוכחות הורה בארץ, והתורכים הצעירים התנגדו לשניהם. התמונה העולה מרשימות המשרות במחוז ירושלים היא אפוא של התרחבות והסתעפות כמעט מתמדת של המנגנון, גם אם קשה להתחקות במדויק אחר פרטיה. ירושלים אולי לא זכתה למעמד פורמלי של ולאית, אולם השוואה בין המשרות והגופים שהיו בה לאלו שהיו במרכזי הפלכים מראה כי לא היתה רחוקה מבחינת היקף המנגנון ממעמד של ולאית. במחוזות ה'רגילים' של שכם-בלקא ועכו היה תהליך דומה של התרחבות והסתעפות, אך מטבע הדברים היה התהליך שם אטי ומצומצם מעט בהשוואה לזה שבירושלים. על מחוזות

אלה יש בידינו קצת יותר נתונים כיוון ששניהם היו ונשארו חלק בולאיתים, קודם סוריה, ואחר כך ביירות, ואלה פרסמו שנתונים מפורטים, הגם שלא באורח סדיר.

לגבי עכו, כמו בירושלים, שנתוני הממשלה המרכזית מזכירים בשנים הראשונות רק שתיים-שלוש משרות (מושל, שופט, מנהל חשבונות), אולם שנתוני הפלך מוסיפים עליהן הרבה. בשנתון סוריה משנת 1285 (1868/9), הראשון שהופיע בכלל, מזכירים בנוסף לאלו המפתי, המזכיר הראשי, הממונים על רישום הקרקעות והרסומאט ומנהל הטלגרף. עם הגופים המנהליים והמשפטיים המזכירים נמנים גם המועצה המנהלית, בית הדין, בית הדין המסחרי והעירייה.⁵⁹ מתכונת זו פחות או יותר התקיימה במשך מספר שנים, בתוספות אחדות, כגון ועדת הרכוש,⁶⁰ מנהלת הנמל⁶¹ ומנהלת הגבייה.⁶² בית הדין לבש צורה חדשה כשהוא מחולק לסקציה אזרחית ופלילית.⁶³ כמו בירושלים גם בעכו חלה בשנים 1300-1302 (1884-1882) התקדמות גדולה. בשנתונים הסוריים משנים אלו נזכרים לראשונה לגבי עכו מנהל הווקף, מחלקת המעשרות, ועדת החקלאות, 'סניף' של מועצת החינוך, פקיד הקרנטינה,⁶⁴ המנהל המקומי של קופת החוב הציבורי, הממונה על 'רזי' (Régie), החברה הצרפתית שהחזיקה במונופול הטבק העות'מאני ופקיד רישום התושבים.⁶⁵ זמן קצר לאחר מכן

56 שם, 1320, עמ' 759-758. שני המפתים מופיעים לראשונה שם, 1318, עמ' 685. אזכורם בשנתון נמשך שלוש שנים בלבד.
 57 שם, 1321, עמ' 810-811.
 58 שם, 1326 מאלי, עמ' 826.
 59 סו"ס, 1285, עמ' 49-51, 74, 76.
 60 שם, 1290, עמ' 88.
 61 שם, 1291, עמ' 75.
 62 שם, 1296, עמ' 92.
 63 שם, 1297, עמ' 190.
 64 שם, 1300, עמ' 210-213.
 65 שם, 1302, עמ' 151-155.

מופיעות ברשימות גם מחלקת הז'נדרמריה, מחלקת המשטרה ומנהלת היערות.⁶⁶ מכאן ואילך במשך כעשור שנים לא הופיעו שנתונים בפלך, בעוד הנתונים לתקופה זו בשנתונים המרכזיים היו כתמיד סלקטיוויים למדי. כאשר עכו מופיעה שוב בשנתון ביירות של 1311/12 (1893-1895), הראשון שיצא בולאית חדש-ישן זה, נמצאים כבר בעכו סניף של בנק החקלאות וועדה לעבודות ציבוריות.⁶⁷ בשנים הבאות חלה התרחבות נוספת בעכו ובמקום נתמנה למשל מהנדס ראשי והופיעו עוד בעלי משרות.⁶⁸ לעומת זאת, ובניגוד למצב בירושלים, לא היתה בעכו התרחבות משמעותית בשנים מאוחרות וכן לא נעשו צמצומים בולטים לאחר מהפכת התורכים הצעירים.

באשר לשכם-בלקא, נראה כי ההתפתחות המנהלית של המהוו היתה אטית מזו של עכו, וחסרו בו כמה מן המשרות שנמצאו במקומות אחרים. חלק מן השנתונים המרכזיים המוקדמים אינם מזכירים משום מה את מנהל החשבונות, המופיע באותה עת בירושלים ובעכו, אולם נושא משרה זה מופיע בכל זאת בשנתון הסורי הראשון משנת 1285 (1868/9). בשנתון זה ניתן למצוא בשכם את כל מה שנמצא בעכו באותה שנה, פרט לעירייה ולבית הדין המסחרי,⁶⁹ המופיעים רק בשנת 1288 (1871/2)⁷⁰ ובשנת 1293 (1876/7)⁷¹ בהתאמה. לעומת זאת מוזכרים בשכם החל בשנת 1293 מנהל החשבונות של הווקף,⁷² ומשנת 1295 (1878) גם נְקִיב אֶלְאֶשְׁרַאף (ראש מעמד השריפים, צאצא הנביא מחמד),⁷³ שלא היו בעכו. בשכם לא היו שנים רבות פקידיים שעסקו בקופת החוב הציבורי, במונופול הטבק, ובמסי הרסומא, מה ששיקף אולי את אופי הייצור החקלאי של המחוז. מובן מאליה שלא היו בה פקידי נמל כפי שהיו בעכו, ונראה שבית הדין המסחרי בוטל החל בשנת 1305 (1887/8). בעוד השנתונים מזכירים תכופות קונסולים וסוכנים קונסולריים בעכו, אין רשימות כאלו בשכם. כל אלה מורים על כך שבשכם היו מוסדות אסלאמיים רבים יותר ופחות מוסדות בעלי קשר לורים מכפי שהיו בעכו. ככלל - והדבר משתקף בשנתונים המרכזיים ובשנתוני הפלך כאחד - נראה שהמנגנון המנהלי בשכם היה קטן יותר מאשר בעכו.⁷⁴ רק מאוחר יחסית יש עדות להתרחבות גדולה,⁷⁵ ובסוף התקופה הנסקרת המנגנון המנהלי בשני המחוזות היה פחות או יותר שווה.

באופן דומה ניתן לבחון גם את הנפות. באלו ניכר קו התפתחות דומה של התרחבות המנגנון המנהלי, אם כי, באופן טבעי, בהיקף מצומצם יותר. בנפות של מחוז ירושלים קיימת שוב המגבלה שרק בשנתונים הסוריים עד 1872/3 יש נתונים עליהן, ובשנתונים מאוחרים יותר המידע הוא לא רצוף ומצומצם. בנפות ירושלים, בתקופה שבה היו עדיין בתחומי פלך סוריה, היו מושל (קאִיִּמְקָאם), שופט

66 שם, 1304, עמ' 150-154.

67 ס"ב, 1311-1312, עמ' 175-178.

68 שם, 1319, עמ' 143.

69 ס"ס, 1285, עמ' 58.

70 שם, 1288, עמ' 88.

71 שם, 1293, עמ' 122.

72 סד"ע, 1293, עמ' 121.

73 ס"ס, 1295, עמ' 84.

74 למשל: ס"ס, 1304, עמ' 150, 164; ס"ב, 1311-1312, עמ' 175, 188; סד"ע, 1312, עמ' 580, 587.

75 ס"ב, 1318, עמ' 209, 273.

(נאיב), מפתי, מנהל כספים (מאל מדירי) ומנהל מזכירות (תְּחַרְיָאָת מדירי). בכולן נמצאו כמוכן מועצה מנהלית ובית דין של הערכאה הראשונה. יפו, שהיתה בעלת סיווג של נפה מדרגה ראשונה, היתה ללא ספק גם המפותחת ביותר מבחינה מנהלית, ולאחריה באו עזה וחברון (בדרגה שנייה ושלישית בהתאמה), בעוד באר-שבוע, למרות היותה בעלת סיווג מן הדרגה הבכירה, לא הדביקה מעולם את השאר.⁷⁶ על מחוז עכו גותנים השנתונים הראשונים של פלך סוריה מידע מצומצם אף יותר באשר למעמד הנפות, אולם הוא נעשה מפורט יותר בהדרגה. קשה להבחין בהבדלים משמעותיים בין הנפות, אף על פי שקיימות בכל זאת כמה תופעות המייחדות נפה אחת או את רעותה. למשל בנצרת, ושנים רבות גם בחיפה, לא היה מפתי, בעוד שהוא היה קיים בטבריה ובצפת. ניתן לראות גם דיפרנציאציה גוברת בין חיפה לנפות אחרות, ובשנתוני ביירות המאוחרים מופיעים בחיפה לא רק פקידי נמל למיניהם אלא גם כמה בעלי תפקידים נוספים שלא היו במקומות אחרים, כגון הממונה על היערות והמהנדס הראשי.⁷⁷ הדבר תאם כמוכן את הדרגה הבכירה יותר שניתנה לחיפה בהשוואה לנפות האחרות, שהיו מדרגה שנייה.

בשכם-בלקא הופיעו הנפות ממערב לירדן מאוחר יחסית, קודם ג'נין ואחר כך בני צעב וג'מאעין. בהשוואה לנפות של עכו התפתחותן היתה אטית יותר. כולן היו מן הדרגה השנייה, ולא היו הבדלים משמעותיים ביניהן, פרט לכך שבני צעב וג'מאעין נאלצו באופן טבעי להדביק את ג'נין שקדמה להן.⁷⁸ מעניין לציין כי נפת ג'מאעין, בטרם בוטלה, הפגינה מידה גדולה של התפתחות, ואפילו עברה בכך לעתים את ג'נין ובני צעב.⁷⁹

מסקנות

- א. ניסיון זה לעשות שימוש בנתוני השנתונים העות'מאניים ממחיש שוב את הצורך בהירות רבה כיוון שהנתונים הללו לעתים קרובות אינם מדויקים, סותרים זה את זה ורצופי פערים, תופעות העושות אותם למקור מסופק לקביעת עובדות ותאריכים במדויק. כדי להשיג מטרה כזו יש להשתמש במקורות נוספים, ובמיוחד בארכיונים העות'מאניים עצמם. אלה האחרונים יכולים גם לספק לנו את הרקע והסיבות לשינויים ולחידושים, שלגביהם אין השנתונים אומרים לנו דבר.
- ב. אף על פי כן קווי ההתפתחות הכלליים מצטיירים מתוך הנתונים באופן ברור למדי. השנתונים העות'מאניים מאששים את העובדה כי ארץ-ישראל, שעברה מכל הבחינות תמורה גדולה ודרמטית בשלהי התקופה העות'מאנית, זכתה גם לאמץ דפוסי מנהל מודרניים, לפחות לשעתם. העות'מאנים, בהקימם יחידות מנהליות חדשות ובהרחיבם את פעילות הממשל לתחומים חדשים, הביאו לא רק את

76 למשל: סד"ע, 1328 מאלי, עמ' 885-886.

77 למשל: ס"ב, 1326, עמ' 275.

78 למשל: ס"ס, 1303, עמ' 152-154.

79 ס"ב, 1319, עמ' 177, 182, 187.

נוכחות הממשל אלא גם את פרות המודרניזציה לאזורים נידחים בארץ ולשכבות רחבות של אוכלוסייתה. אין ספק שבעשותם כך יצרו העות'מאנים את התשתית המנהלית להתפתחותה העתידה של הארץ וגם הרגילו את אוכלוסייתה לסדרי שלטון חדשים ומודרניים לפי קנה המידה של הזמן ההוא.

ג. כפי שמוכח מפעולותיהם, ולמרות אי היעילות שביישום החוקים השונים, היו השלטונות העות'מאניים מוכנים לחולל שינויים במפה המנהלית בהתאם לצורכיהם כפי שראו אותם. יחידות מנהליות נוצרו, בוטלו, הועלו בדרגה, הורדו בדרגה או עברו ממחוז אחד למשנהו. המניע הכללי לפעולות הממשלה היה כמובן הצורך בשליטה טובה יותר, והדבר ניכר בהקמתן של נפות או תת-נפות חדשות ולחלופין – בביטולן. בד בבד משתקפת בפעולה זו גם יכולתם של השלטונות להסתגל לתנאים קיימים. הממשלה, בחתירתה לשליטה, ידעה להתחשב באינטרסים מקומיים ובמשפחות הנכבדות שעמדו מאחוריהם. אולי הדוגמה הטובה ביותר היא הפיצול הרב יחסית של מחוז שכם לתת-נפות במשך כל התקופה הנסקרת כנגד החלוקה המצומצמת יחסית של מחוז עכו שבו משקלם של מרכזי כוח מקומיים היה קטן בהרבה.

ד. ההתרחבות וההסתעפות של המנגנון המנהלי היתה רצופה כמעט לאורך כל התקופה הנסקרת, אולם דומה שהשנים הראשונות לשלטונו של הסלטאן עבד אלחמיד, סביב 1300 (1882/3) היו המשמעותיות ביותר מבחינה זו, ובירושלים השנים 1321-1323 (1903-1905), שבהן הוקמו גם נאחיות חדשות רבות. מהפכת התורכים הצעירים הביאה עם זאת לשידוד מערכות מסוים במנהל, והדבר השתקף בירושלים בביטולן של כמה משרות או לפחות בהשמטתן – ואף זה משמעותי – מרשימת המשרות המנהליות.

ה. מן השנתונים עולה המאמץ שעשו העות'מאנים להביא לידי סטנדרדיזציה של המנגנון המנהלי ביחידות השונות ולהפכן לאחידות ככל האפשר, תוך התחשבות בדרגתן. עם זאת ניתן להבחין בווריאציות בין היחידות המנהליות שהיו געוצות בתנאי המקום. בירושלים ובשכם-בלקא למשל נראה שניתן משקל רב יותר מאשר בעכו למוסדות אסלאמיים מסורתיים כמו ההקדשים והפקידים הקשורים בהם, המפתי או הנקיב אלא שארף. בירושלים, בעלת המקומות הקדושים, ובעכו, עיר הנמל הוותיקה ומרכז הגליל, נמצאו לעומת זאת משרות רבות יחסית שהיו קשורות באינטרסים זרים.

ו. ירושלים, שהיה לה מעמד של מחוז 'עצמאי' במשך רוב התקופה הנסקרת, גם היתה בעלת המנגנון המנהלי המפותח ביותר. הדבר שיקף כמובן את חשיבותה ואת התפתחותה של המחוז הרבה לפני כן, אך אין ספק שהעמדה הבכירה יותר של ירושלים והתפתחותה המנהלית הרחבה תרמו מצדן לחיזוק מעמדה המנהיגותי בין שאר ערי הארץ. דיפרנציאציה דומה, אם כי במידה פחותה, ניתן לראות גם ביחידות האחרות. עכו היתה מחוז מפותח יותר מאשר שכם-בלקא, ויפו וחיפה היו מפותחות יותר מנפות אחרות. גם כאן ציינו ההבדלים, ואף חיזוק, מגמות התפתחות שהיו להן מאוחר יותר השלכות מרחיקות לכת להתפתחותה של הארץ.