الإدارة التربوية والتشريع الإداري
قراءة في سياق تطور المساطر التشريعية المنظمة

مصطفى شميعة
باحث في شؤون الإدارة التربوية

لا شك أن العلاقة التلازمية بين الإدارة كجهاز تدبيري والتربية كغاية من كل مشروع تعليمي تستدعي تصريف المساطر التشريعية التي تؤطر هذه العلاقة، وتقننها في سياق علائقي واضح. غير أن اختلال التوازن المفروض في إيقاع تطور الطرفين، أبان عن وجود خلل ما على مستوى رؤية المنظومة ككل. فلا حاجة لنا هنا للتأكيد على وجود ترسانة من المساطر والنصوص التنظيمية التي واكبت تطور التعليم ببلادنا. لكن هل كانت هذه المساطر تعكس بصدق تطور آليات التسيير الإداري والتربوي بالمؤسسات التعليمية؟ بمعنى آخر : هل يمكن الحديث عن تحديث جوهري أصاب جسم الإدارة التربوية، بناء على المساطر التشريعية المنظمة لها؟

إن أول مبرر لطرح هذه الأسئلة يكمن في خطورة الجهل بالأبعاد التربية في عمل المديرين. فمن المعلوم أن المدير يضطلع بمسؤوليات متعددة ومختلفة، ذات مستويات متباينة «**التسيير الإداري والتربوي والأخلاقي.**» لكن هل يدرك المدير الأبعاد التربوية الحقيقية التي تُنَظِّمُ عمله الإداري؟ هل يسهر حقاً على تحقيق التوازن بين متطلبات الإدارة ومقتضيات التربية؟ هل يُعْنَى بالجانب التربوي انطلاقاً من وعي مُسْبَقٍ ومُنَظَّم؟ أم أنه فقط أداة لتطبيق سياسة تربوية مملاة من فوق؟ وما حدود العلاقة بين الجانبين التشريعي والتربوي؟

أسئلة تستمد مشروعيتها من أهمية الإدارة التربوية باعتبارها «**مجموعة من العمليات المتشابكة التي تتكامل فيما بينها لتحقيق غرض مشترك... سواء في داخل المؤسسات التعليمية أم بينها وبين نفسها، لتحقيق الأغراض المنشودة من التربية**» وأيضا من أهمية الجانب التشريعي الإداري والتربوي في عمل المدير، الذي لا يمكنه التأسيس لأي فعل إداري حقيقي، إلا إذا كان قائماً على معرفته الدقيقة بالنصوص التشريعية والقانونية المنظمة ومبنيا على الهاجس البيداغوجي، الذي هو أحد المطالب الملحة في تسيير الإدارة التربوية من جهة أخرى.

نتوخى إذن من خلال عملنا هذا، الكشف عن النسق العام الذي طبع التصور المُنظم لعمل طاقم الإدارة التربوية طيلة ثلاث عقود من الزمن، فعلى الرغم من وجود كَمٍّ هائلٍ من النصوص التشريعية المنظمة، التي تحث على ضرورة الجمع بين البعدين التربوي والإداري، إلا أن واقع الممارسة يكشف عن وجود هُوة سحيقة بينهما، فالتباعد واقع لا محالة، لأن في كثرة المسؤوليات وغياب شروط تحقيق الإنجاز التدبيري (وعي قيمي، تكوين ميداني) يجعلان من مهام المدير عملا

يتجاوز حدود إمكاناته الذاتية، أي قدرته على قيادة المؤسسة اعتماداً على تجربته الذاتية فقط، والمكتسبة لديه على مستوى الميداني اليومي، المفتقرة إلى الخبرة النظرية التي يمكن أن تتكون لديه من التكوينات المنجزة. فتجربته من خلال التكوين ستساعده على اكتساب الآليات الضرورية والمستجدة في علوم التدبير من جهة، كما ستمكنه لا محالة من تدبير المؤسسة التربوية تربويا بالرغم من وجود الكثير من الإكراهات والإعاقات والتحديات، التي يأتي في مقدمتها ضعف التجهيزات الضرورية، وكذلك تنامي الوعي لدى الشغيلة. من جهة ثانية، فقد ينتج عن ذلك انعدام التوازن أو التوافق بين رؤية المدير الأحادية، والرؤية المطالبة بضرورة الانفتاح على الرأي الآخر. إذن ما هي الأسباب الكامنة وراء هذا التفاوت؟ وما دخل المساطر التشريعية في ذلك؟

1. المدير والبيداغوجيا

يمكن أن نقول إن انغلاق رؤية التدبير ومحافظتها على ما هو قائم تشريعياً وتنظيمياً، سيُفضي لا محالة إلى اتساع الهوة بين الجهازين الإداري والتربوي، وسيؤدي إلى نوع من التباعد بين هاذين القطبين : عملياً من خلال انعدام الثقة بين الطرفين : المدير صاحب القبضة الحديدية، والأستاذ الذي يبدي الرغبة في المشاركة التدبيرية. إن ما يبرر استمرار وجود هذا التعارض هو استمرار وجود نظرة العداء والحذر المتجلية في سلوك المدرس اتجاه الإدارة إلى الآن، في ظل استمرار صورة نمط المدير المتسلط، وتَرَسُّخِ هذه النظرة في لاوعي الأستاذ، الذي لم يستطع التخلص من براثنها إلى الآن، على الرغم من الانقلاب الهائل الذي مس جوهر التدبير في الإدارة التربوية.

لقد أصبح من حكم اليقين الآن أن «**التسلط والبيداغوجيا لا يلتقيان، غير أننا نتساءل في غياب قيادة بيداغوجية، بأي معنى يمكن الحديث عن المؤسسة التعليمية كمشروع بيداغوجي**»[1]؟ إن الجواب عن هذا السؤال يبرر حديثنا عن غياب الشروط الثقافية التي يمكن في حال وجودها أن تُؤَسِّس لبناء إدارة حداثية جديدة. فقد واكبت الإدارة التربوية سياق تطور المساطر التشريعية فعلا، لكن هذه المواكبة بقدر ما حاصرت الجانب التنظيمي في التسيير، بترسانة من المساطر المقننة للعمل الإداري المحض، بقدر ما أغفلت بعده البيداغوجي المؤسس على فكرة محورية هي التدبير بالمشروع. لقد تأكد بالملموس أهمية استحضار المشاريع في أي إنجاز إداري، بحيث تساهم هذه الفكرة في بناء تصور متكامل ومنسجم مع حاجيات المؤسسة التعليمية ومستلزماتها التربوية. صحيح، لقد رافقت بعض هذه المساطر التشريعية إشارات إلى البعد التربوي في تدبير المؤسسة، لكنها جاءت في سياق نظرة تعميمية وغير واضحة، كما أن هذه الإشارات لم تكن مسبوقة بأرضيات تفصيلية، توضح الرؤية والغاية التي جاءت هذه المساطر من أجلها، بحيث تحدد للمدير كيفية المواءمة في عمله، بين ما هو إداري وما هو تربوي. بل إن هذه الإشارات جاءت في عبارات مقتضبة وبعيدة عن حمولتها البيداغوجية، بما هي مشروع يساهم إلى حد بعيد في تثبيت العملية التعلمية.

1- كفايات التربية العلمية.د : أحمد محمد السمان، ص 219، صادر عن مشروع تطوير برنامج التربية بكلية التربية، جامعة أسيوط مصر 2006.

2. تطور المساطر وجمود الإدارة

من المؤكد أن كثرة النصوص التنظيمية بما فيها المراسيم والقرارات والمذكرات التوجيهية، ومختلف الوثائق التي تصدر عن الإدارة المركزية لتنظيم التعليم، لا تعكس بالضرورة وجود تطور ما على مستوى واقع التدبير وآلياته في المؤسسات التعليمية. نعم قد تعكس الحرص من لدن الجهات المسؤولة على تتبع ومواكبة إيقاع تطور منظومة التعليم، لكن هذه المواكبة وإن استظلت بركام من الوثائق الدورية، فإنها تظل خارج سياق ما يطرأ على فلسفة التدبير من تغيرات ملحوظة. والسبب في ذلك واضح، وهو غياب الوعي بثقافة التدبير التربوي، الذي يمكن أن ينتج عنها – إن وجدت – مجموعة من الاجتهادات والممارسات التي ستؤسس حقاً لفعل إداري شمولي، بمختلف مستوياته التدبيرية. من هنا تأتي إجابتنا عن السؤال الثاني لنلمس بها جوهر الإشكال وعمقه، فلا يمكن والحال كذلك أن نشرع لأرضية متصدعة المنطلق، وغير واضحة المعالم، بحيث لا ينتج عن هذا الوضع إلا نمط المدير الذي رسمنا معالم صورته سابقاً، أي المدير الذي لا يحركه إلا الهاجس التنظيمي في إدارة عمله.

كخلاصة لما سبق، يمكن القول إن تطور المساطر التنظيمية» **لم ينعكس مباشرة على تجربة المدير الميدانية. لقد تطورت المساطر التنظيمية فعلا، لكن الإدارة التربوية ظلت تراوح مكانها، فلم تتجاوب مع هذا التطور الذي يستلزم أصلا الالتفات إلى المدير ككائن يمكن أن يتجدد بتجدد المساطر، أو كفاعل يمكن أن يُبلور الأفكار من داخل إدارته،**»[2] لكن هذا لم يحدث، بسبب وجود مجموعة من الإكراهات الأخرى التي كانت تفرض نفسها وبقوة في البلاد. فبدلا من إعطاء الأسبقية للإدارة التربوية كمدخل مهم للتغيير، تحول الاتجاه إلى العناية ببناء الاستراتيجيات التي ستنطلق إلى مسلسل الإصلاح الشمولي.

3. الإدارة التربوية وسياقات التحول

تقوم العلاقة بين الإدارة التربوية والسياق الاجتماعي والسياسي والثقافي المحيط بها على علاقة جدلية، يعكسها واقع التأثير والتأثر المتبادلين بينهما. فبينما ينهض الواقع في مستوياته المختلفة بمهمة التأثير على البنيات الداخلية لمختلف الأجهزة التسييرية، فإن الإدارة تترجم درجات هذا التأثير من خلال التحول الذي يطرأ على أسلوب أدائها. لهذا نعتبر أن كل أداء إداري حكامي لابد أن يكون من ورائه تظافر جهود مشتركة بين مختلف الفاعلين.

ومعنى ذلك أن الشروخ التي كانت قائمة بين الإدارة المدرسية، وبين المشاريع التربوية التي أفضت إلى وجود نوع من الشلل في رؤية التدبير، لا تعود إلى الإدارة التربوية ذاتها. من حيث هي جهاز تدبيري قائم، بل تعود في تصورنا إلى غياب التشارك من طرف كافة المتدخلين في إنتاج إدارة حداثية وعقلانية.

2- أنظر كتابنا الادارة التربوية المغربية وحكامة التدبير اقتراحات عملية لتثبيت حكامة جيدة بالمدرسة المغربية، الدكتور مصطفى شميعة، منشورات مقاربات ط 1، 2012

إن هذا الغياب يعكس لا محالة شللاً عاماً في المنظومة التعليمية في مستواها الشمولي، وليس فقط على مستوى هيئاتها ومكوناتها. فالإدارة التربوية هي جزء لا يتجزأ من بناء نظامي عام، وهي بحسب مقتضياتها التشريعية ترجمة دقيقة لتصورات ورؤى تشترك في إنجازها مجموعة من الفاعلين السياسيين والاقتصاديين. وبالتالي فإن جهود الإدارة وبالرغم من تطور المساطر القديمة ـ كما أشرنا إلى ذلك من قبل ـ تؤكد وجود ضحالة على مستوى التصورات التي تنتج الفعل التعليمي بالبلاد. ينطبق هذا بشكل دقيق على مستوى ثمانينيات القرن الماضي، حيث عاش الوضع التعليمي بالمغرب أزمة تنظيمية وتشريعية وهيكلية ظهرت جلية في فشل جهود الإصلاح السابقة. وهكذا فعندما نقول فشل جهود الإصلاح، فإننا بالتأكيد لا نستثني الإدارة التربوية من ذلك.

فقد عرفت الإدارة التربوية باعتبارها جهازاً تدبيرياً لنظام تعليمي قائم، حالة من الركود المُزمن، كان من أبرز معالمه، كما أشرنا من قبل : عدم تجاوب الأنماط التدبيرية السائدة مع مقتضيات تطور المساطر التشريعية، لهذا كانت الحاجة ماسة إلى ظهور بوادر الإصلاح الجنينية التي حملت على عاتقها إصلاح منظومة التعليم ككل.

في هذا السياق كانت **مناظرة إفران** كمحطة من أبرز المحطات التي عرفها الشأن التعليمي بالبلاد، ترجمت إلى حد كبير رغبةً في التناظر حول إشكالية التعليم ببلادنا، كما عكست إلى حد بعيد ظهور بوادر تغيير جذرية في الهياكل التنظيمية بالقطاع. لقد تمثل ذلك بشكل خاص في مجموع الخطابات التي صاغتها القوى الحية، والتي عبرت عن مجموع الرؤى والمفاهيم والتصورات والمواقف، التي عكست ضرورة إعطاء الحقل التعليمي بكل مستلزماته (بنية تحتية ـ موارد بشرية) ما يستحقه للقيام بدوره الحقيقي في تنمية البلاد. فكانت أولى الاستجابات التي عكست تناغم طموح الدولة في التحديث مع تطلعات القوى الحية بالبلاد، هو الترويج لفكرة سياسة اللامركزية كشكل من أشكال المقاربات الحديثة لإدارة شؤون البلاد.

4. التدبير التربوي ونظام الاكاديميات

لقد مثل إحداث الأكاديميات التعليمية سنة 1987 نوعا من التدبير الجهوي لقطاع التربية الوطنية، وقد عبر هذا الإحداث عن مجهود حقيقي لإصلاح الإدارة التربوية، ولو بطريقة غير مباشرة، أي من خلال بعدها الإصلاحي الأفقي، الذي يعني تفعيل مبدأ اللاتراتبية في تدبير القطاع. فمن شأن إسقاط سياسة التمركز حول القطب الأوحد، أن يساهم في تشكيل اللَّبنات الأولى لانطلاق التدبير المعقلن، القائم على مبدأ احترام الخصوصيات المحلية لكل جهات البلاد. يجب أن نؤكد بصدد الحديث عن سياقات التحول أن إحداث نظام الأكاديميات لأول مرة بالمغرب، كان في حد ذاته إقرارا معلنا عن أهمية الإدارة التربوية في تدبير الشأن التعليمي ولو في بعدها الأفقي، وهذا ما أشرنا إليه سابقا، كون الإدارة التربوية هي جزء أساسي من منظومة متكاملة، تترابط مكوناتها بالشكل الذي يفضي إلى استحالة إصلاح جزء، في غياب علاقته مع الآخر...

غير أن الواقع التعليمي بالمغرب، أظهر مجموعة من المثبطات التي حالت دون امتداد الإصلاح إلى جسم الإدارة التربوية بالمؤسسة التعليمية ؛ ولعل من أبرز هذه المثبطات هو وقوف التغيير عند حدود بنية الشكل دون التغلغل في عمق المضمون.

فقد أُحدثت الأكاديميات الجهوية في سياق غموض وظيفي وعلائقي واضحين، فمن حيث البعد الوظيفي لم تكشف المراسيم المنظمة لهياكلها الإدارية عن دقة في اختصاصات مصالحها، سوى كونها مراكز لتنظيم الامتحانات. أما من حيث المستوى العلائقي فقد برز في واقع التسيير التربوي تداخل الاختصاص بين ما هو إقليمي وما هو جهوي، ناهيك عن وجود تداخل بين الوظائف والمسؤوليات.

نعم لقد كان لتأسيس الأكاديميات الجهوية الأثر البالغ في خلخلة ما هو سائد في منظومتنا التربوية. إلا أن هذه الخلخلة لم تتعد حدود الإدارة المركزية إلا لتقف على أبواب ما هو إداري جهوي وإقليمي، مما ترتب عنه إهمال حقيقي للإدارة التربوية داخل المؤسسات التعليمية. ومما يعكس اضطراب وتداخل الوظائف والاختصاصات كون «**التمركز القوي لا تخاد القرار قد انضاف إلى تكاثر المصالح الجهوية وتضخم أعداد موظفي الأكاديميات (...) وقد قلص هذا الوضع الممركز إلى حد بعيد من فُرص المبادرة والتدخل الفوري، إلى ضعف الثقة مع الشعور بانعدام الاستقلالية، وبالتالي إلى الأخذ بالانتظارية والتخلي عن تحمل المسؤولية بوجه عام**»[3].

صحيح، لقد أفرز إحداث الأكاديميات تنوعا هيكليا تَمَّ بموجبه اختصار مسافات العمل الإداري التربوي، بوقوفه عند حدود الجهة بدلا من الإدارة المركزية، إلا أن هذا الاختصار ساهم بطريقة مباشرة في إطالة مخاض الولادة العقلانية الحقيقية لفعل التدبير التربوي في مستواه الجهوي، وأيضا على صعيد المؤسسة التعليمية ؛ هكذا حتى لا نجزم «**بأن التعثر المستديم مؤشر على قصور الإمكانات المتوفرة عن بلوغ الأهداف المقصودة، مهما كانت الحلول الظرفية أو المؤقتة الحاضرة، الشيء الذي يؤثر على جودة التعليم ويضع قيمته موضع تساؤل وتشكك**»[4].

لذلك، فإن نظرة متمعنة في صورة مدير المؤسسة في هذه المرحلة، تكشف أن الأمر لا يعود فقط إلى مسألة قصور الإمكانات المتوفرة، بل أيضا إلى استمرار سيادة العقليات المحافظة في تسيير المؤسسات التعليمية. صحيح، أن ضعف الإمكانيات المتاحة يساهم في إعاقة عمل المدير مما ينتج عنه ضعف المردودية المنتظرة، وصحيح أيضا، أن العمل في غياب الشروط الصحية الضرورية، من شأنه أن يعيق الصيرورة الطبيعية لأي عمل إداري، لكن تبقى سيادة العقليات المحافظة أكبر الأسباب الكامنة وراء التعثرات السائدة.

هناك مجموعة من التجليات التي عكست تَرَسُّخَ واستمرار نمط المدير المحافظ وتجذره في نظامنا التعليمي خلال هذه المرحلة. وهذا طبعا يفسر استمرار وجود هذه النمطية المبتذلة منذ

3- أسئلة التجديد التربوي. المصطفى إدملود، ص 26، دار الثقافة، الدار البيضاء، ط 1 2003
4- المنتدى الوطني للإصلاح المكتسبات والأفق، الوثائق الكاملة وخلاصات الأشغال .. يوليوز 2005.

المراحل الأولى لهذا النظام، بالشكل الذي يجعلنا نؤكد أن عمل المدير انزوى في سكونية مزمنة، وخلال فترات متلاحقة، فلا فرق بين مدير مرحة سبعينيات القرن الماضي مع العشرية التي تلتها. ولتوضيح هذه المعالم نلاحظ أن الإدارة التربوية لازالت تُختزلُ في شخص مديرها فقط. فالمدير هو الرئيس الذي ينفرد بسلطة اتخاذ القرارات المصيرية للتلاميذ والأساتذة، كما ينفرد أيضا بالأمر والنهي بطريقة لا تخلو من سلطوية مقتبسة من خارج أسوار المؤسسة، ناهيك عن كونه يتحصن في مكتب غالبا ما يوجد في وضع الانغلاق والتعالي.

من جهة أخرى، يخشى المدير إشراك مساعديه في اتخاذ المبادرات الرامية إلى تنشيط المبادرات التربوية بالمؤسسة، فهو يخاف الاختراقات ويتهيب من كل ما من شأنه أن يخلخل النظام التعليمي القائم داخل المؤسسة. إلا أن أي **محاولة للمساءلة أو المحاسبة كانت تُواجه بالتسويف** والمماطلة، ناهيك عن اللجوء لأسلوب الانتقام والعدوانية، وتحويل المساءلة الموجهة إليه إلى مساءلات حول تغيبات المدرسين، الشيء الذي يفضي إلى تصدع العلاقة بين الإدارة والأطر التربوية...

خلاصة

نخلص إذن إلى فكرة جوهرية نحدد فيها كافة الأفكار التي حاولنا تحليلها فيما سبق.

لقد ثبت لدينا، من خلال مجموع ما تناولناه إلى الآن، أن شروخا تنظيمية وتشريعية كبيرة مست بنية العمل الإداري التربوي بالمؤسسات التعليمية ببلادنا. الشيء الذي جعل تطورها غير مواكب لإيقاع التحولات السريعة التي عرفتها مختلف القطاعات والمجالات الأخرى. ويعني ذلك أن نظام الإدارة التربوية ظل معزولا عن رياح التجديد التي مست مختلف الكيانات الأخرى، سواء كانت ثقافية أو اقتصادية.... لهذا بقيت صورة المدير هي نفسُها الصورة التي رسم ملامحها الأولى الرواد الأوائل للإدارة التربوية خلال فترة الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي. وهكذا يتبين لنا أننا أمام وضعين متباينين، لا يمكن لأحدهما أن ينسجم مع الآخر. فالوضع الأول هو مجموع ما طرأ على المعارف الإنسانية من إضافات نوعية هامة، وبخاصة في مجال الإدارة. والوضع الثاني هو التكريس لنمط التسيير المُتَسَيِّد والبعيد عن الديمقراطية والشفافية وحق الاختلاف. لهذا يمكن الاستنتاج ببساطة أن السبب الحقيقي الكامن وراء جمود الإدارة يعود في معظمه إلى غياب محفزات التطوير والابتكار مما انعكس على المدير نفسه، الذي اطمئن في كل مراحل عمره الإداري، على وضعه الثابت فآثر الجمود بدلا من التحول.

5- نحن والتعليم : خالد البقالي القاسمي، سلسلة شراع عدد 50-1999