

IMPLEMENTING AUTONOMY IN PUBLIC PRESCHOOL AND GENERAL EDUCATION: OPPORTUNITIES, CHALLENGES, AND PROPOSED SOLUTIONS

Trần Huy Hoàng

Email: hoangth@vnies.edu.vn

The Vietnam National Institute of Educational Sciences
101 Tran Hung Dao, Hoan Kiem,
Hanoi, Vietnam

Received: 20/01/2025

Revised: 15/4/2025

Accepted: 25/4/2025

Published: 20/5/2025

Abstract: Building an education system oriented toward enhancing institutional autonomy alongside accountability is a key policy of the Party and the State. In recent years, several public preschool and general education institutions located in favorable regions have transitioned their management and operations toward autonomous mechanisms. However, practical implementation has revealed numerous challenges and obstacles. This article presents the concept of autonomy in Vietnam's public educational institutions, discusses some opportunities and challenges during the implementation of autonomy in preschool and general education institutions, and proposes several solutions for these institutions to consider in adopting the autonomy model.

Keywords: *Autonomy, Preschool education, General education, opportunity, challenge, solution.*

THỰC HIỆN TỰ CHỦ TẠI CƠ SỞ GIÁO DỤC MẦM NON VÀ PHỔ THÔNG CÔNG LẬP: CƠ HỘI, THÁCH THỨC VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP

Trần Huy Hoàng

Email: hoangth@vnies.edu.vn

Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam
101 Trần Hưng Đạo, Hoàn Kiếm,
Hà Nội, Việt Nam

Nhận bài: 20/01/2025

Chỉnh sửa xong: 15/4/2025

Chấp nhận đăng: 25/4/2025

Xuất bản: 20/5/2025

Tóm tắt: Xây dựng hệ thống giáo dục theo định hướng tăng cường quyền tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình của các cơ sở giáo dục là chủ trương của Đảng và Nhà nước. Trong thời gian qua, một số cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông công lập ở những địa bàn thuận lợi đã và đang chuyển đổi mô hình quản lý, hoạt động sang cơ chế tự chủ. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, quá trình triển khai còn gặp phải nhiều khó khăn, vướng mắc. Bài viết trình bày quan niệm về vấn đề tự chủ trong cơ sở giáo dục công lập của Việt Nam, đề cập đến một số cơ hội cũng như thách thức trong quá trình thực hiện tự chủ tại các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông công lập, đồng thời đề xuất một số giải pháp giúp các cơ sở giáo dục tham khảo trong quá trình triển khai mô hình tự chủ.

Từ khóa: *Tự chủ, giáo dục mầm non, phổ thông công lập, cơ hội, thách thức, giải pháp.*

1. Đặt vấn đề

Trong những thập kỉ qua, các quốc gia trên khắp thế giới đã định hướng hệ thống giáo dục của mình theo con đường tăng cường quyền tự chủ của trường học cùng với trách nhiệm giải trình chặt chẽ (Cheng và cộng sự, 2016; OECD, 2012). Các kết quả nghiên cứu cũng đã chỉ ra rằng, quyền tự chủ của trường học chỉ dẫn đến hiệu suất tốt hơn trong các hệ thống có trách nhiệm giải trình chặt chẽ (Fuchs và Woessmann, 2007). Khái niệm “Tự chủ” (Autonomy) lần đầu tiên được sử dụng ở các thành phố Hy Lạp (Cristi Iftene, 2014) và có nhiều cách định nghĩa khác nhau. Thông thường,

quyền tự chủ được định nghĩa là sự đảm bảo quyền tự quản của một khu vực hoặc một nhóm người. Theo Hannum và Lillich (Hannum & Lillich, 1980), quyền tự chủ nói chung được hiểu là sự độc lập của các hành vi ở cấp độ nội bộ. Quyền tự chủ là “Tự quản”, nghĩa là “Hoạt động mà không có sự kiểm soát của người khác” (Levacic 2002). Một số nghiên cứu khác đã diễn giải quyền tự chủ theo hai mặt, bao gồm cả quyền tự do và năng lực hành động (Gawlik 2008; Helgøy và cộng sự 2007), hoặc chỉ tập trung vào năng lực (Agasisti và cộng sự, 2013). Hầu hết các phân tích đều sử dụng định nghĩa bắt nguồn từ quyền tự do hành động. Theo

Anderson (2005), một tổ chức tự chủ là chịu trách nhiệm đưa ra quyết định về một tập hợp các vấn đề được xác định trước, liên quan đến việc quản lý và phương thức hoạt động của tổ chức đó. Honig và Rainey (2012) mô tả quyền tự chủ là: “Quyền quyết định tăng lên đối với các quyết định cụ thể”. Woessmann và cộng sự (2009) nhấn mạnh việc giao nhiệm vụ cho một trường học bởi một cơ quan có thẩm quyền đối với tổ chức đó.

Quyền tự chủ trong các cơ sở giáo dục và đào tạo đã xuất hiện ở Việt Nam từ năm 2002 (Chính phủ, 2002). Đến năm 2016, khái niệm này đã được Chính phủ xác định trong Nghị định 43/2006/NĐ-CP của Chính phủ (Chính phủ, 2006). Tiếp theo đó, quyền tự chủ trong các cơ sở giáo dục và đào tạo đã được quy định trong nhiều văn bản khác nhau (Quốc hội, 2012; Quốc hội, 2013; Chính phủ, 2016).

Trong thời gian gần đây, vấn đề tự chủ đã thu hút nhiều sự quan tâm của các cấp quản lý, đặc biệt là các nhà quản lý cơ sở giáo dục. Một số địa phương như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và một số tỉnh, thành khác đã xây dựng các đề án chuyển đổi mô hình quản lý, hoạt động và bước đầu tổ chức triển khai tại một số cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai, các cơ sở giáo dục vẫn chưa có được một “hành lang pháp lý” đầy đủ để thực hiện các nội dung tự chủ với một quy trình triển khai bài bản và thống nhất, nhằm đạt được kết quả như mong muốn; chưa chủ động trong việc tiếp cận các nội dung tự chủ phù hợp với nhu cầu, khả năng của nhà trường, đáp ứng nhu cầu xã hội. Một số cơ sở giáo dục có điều kiện, năng lực nội tại nhưng chưa thực sự sẵn sàng chuyển đổi mô hình. Do vậy, việc nghiên cứu về cơ hội, thách thức và đề xuất giải pháp để thực hiện cơ chế tự chủ ở những cơ sở giáo dục có điều kiện là điều cần thiết, cung cấp cơ sở khoa học cho các cơ quan quản lý nhà nước hoạch định và xây dựng các chính sách nhằm triển khai hiệu quả cơ chế tự chủ trong các cơ sở giáo dục nói chung, các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông trong phạm vi cả nước nói riêng.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết tổng quan, phân tích và tổng hợp lý thuyết thông qua các tài liệu khoa học trong và ngoài nước liên quan đến chủ đề tự chủ của các cơ sở giáo dục và các văn bản về đường lối, chủ trương của Đảng, Nhà nước, các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến tự chủ của các cơ sở giáo dục. Đây là các phương pháp nghiên cứu chính đã được sử dụng trong nghiên cứu.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Quan niệm về tự chủ trong cơ sở giáo dục công lập

Tự chủ trong cơ sở giáo dục là một khái niệm mở với nhiều nội hàm khác nhau tùy theo bối cảnh. Với các cơ sở giáo dục công lập thì tự chủ có thể được hiểu là: *Cơ sở giáo dục được trao quyền quyết định trong các hoạt động chủ yếu thuộc các lĩnh vực chuyên môn, nhân sự, tài chính trên cơ sở sử dụng khối tài sản thuộc sở hữu công, đồng thời huy động các nguồn xã hội hoá*. Nói cách khác, Nhà nước giao quyền cho cơ sở giáo dục triển khai các hoạt động giáo dục nhằm nâng cao chất lượng, phù hợp với các điều kiện thực tiễn và nhu cầu giáo dục của xã hội, đồng thời cũng giao trách nhiệm cho nhà trường trong việc quản lý hệ thống đầu tư công (đất đai, công trình xây dựng, cơ sở vật chất khác). Đây chính là điểm khác biệt khi xem xét mô hình tự chủ của trường mầm non và phổ thông công lập với hệ thống các trường ngoài công lập. Đồng thời, giáo dục là một hệ thống; hoạt động của một cơ sở giáo dục không chỉ bao gồm các hoạt động giáo dục bên trong một nhà trường mà phải được đặt trong một hệ thống quản lý theo chiều dọc và chịu sự tác động của một số yếu tố bên ngoài (địa phương, các lực lượng xã hội có liên quan). Do vậy, khi nói đến “Tự chủ trong cơ sở giáo dục” cần cần nghĩa cụ thể những nội dung tự chủ của nhà trường để thống nhất cách hiểu về những gì nhà trường “Được quyền quyết định” và “Không bị chi phối, can thiệp”. Khái niệm “Tự chủ trong trường học” nhấn mạnh đến vai trò quản lý nhà trường, theo đó cơ sở giáo dục tự chủ là cơ sở giáo dục được giao quyền quyết định trong các hoạt động chủ yếu thuộc các lĩnh vực tổ chức và nhân sự, tài chính và tài sản, tổ chức hoạt động giáo dục, hợp tác quốc tế, bảo đảm chất lượng giáo dục. Mức độ tự chủ của cơ sở giáo dục phụ thuộc vào năng lực, kết quả kiểm định chất lượng giáo dục của cơ sở giáo dục. Nếu so với việc quản lý của các nhà trường “Truyền thống” thì “Nhà trường tự chủ” sẽ có nhiều thay đổi trong mô hình quản lý để góp phần nâng cao chất lượng giáo dục, đáp ứng khả năng xã hội hoá giáo dục.

Như vậy, mục đích chủ yếu của việc giao quyền tự chủ cho cơ sở giáo dục là để đơn vị có thể hoạt động một cách có hiệu quả và đáp ứng tốt nhất những đòi hỏi của xã hội. Cơ chế tự chủ cao hơn sẽ là yếu tố then chốt tạo ra sự thành công của đổi mới giáo dục mà hạt nhân của khái niệm tự chủ là cơ chế quản lý phân quyền. Sự phân cấp về trách nhiệm công việc và trách nhiệm giải trình trong các chức năng quản

lí được tiến hành đồng thời là điều thiết yếu để đảm bảo sự thành công trong tự chủ.

3.2. Một số cơ hội trong việc thực hiện tự chủ tại cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông công lập tại Việt Nam

3.2.1. Tự chủ cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông là xu thế tất yếu của quá trình đổi mới giáo dục

Bước vào những thập niên cuối cùng của thế kỉ thứ XX, sự xuất hiện của nền kinh tế tri thức cùng với những tiến bộ vượt bậc của công nghệ thông tin và truyền thông đã tạo nên những thay đổi mạnh mẽ trong đời sống xã hội trên phạm vi toàn cầu, đặc biệt là đối với lĩnh vực giáo dục và đào tạo. Trong bối cảnh kinh tế tri thức và cách mạng khoa học công nghệ phát triển mạnh mẽ, nhiều quốc gia đã phải tiến hành cải cách giáo dục theo hướng xây dựng nền giáo dục mở, đổi mới mục tiêu, chương trình, nội dung giáo dục, mở rộng hơn nữa sự phân quyền cho các cơ sở giáo dục và đào tạo, đặc biệt là giao quyền tự chủ cho các cơ sở giáo dục, đào tạo, trong đó có giáo dục mầm non và phổ thông, những cấp, bậc học có ý nghĩa và vị trí giáo dục nền tảng đối với sự phát triển nhân cách và định hướng phát triển tương lai của người học. Điều đó đã làm cho các cơ sở giáo dục và đào tạo tăng thêm quyền lực, động lực, trở nên năng động, sáng tạo hơn và tăng tính cạnh tranh về học thuật và chất lượng đầu ra. Cơ chế quản lí giáo dục theo mô hình tập trung quyền lực cho các cơ quan quản lí giáo dục cấp cao không còn phù hợp, thay bằng cơ chế quản lí mới với đặc trưng là phân quyền thực hiện tự chủ cho các cơ sở giáo dục và đào tạo để đáp ứng yêu cầu đổi mới giáo dục. Đồng thời, chuyển từ phương thức quản lí truyền thống đã không khuyến khích các nhà quản lí giáo dục nỗ lực cải thiện hiệu quả hoạt động của cơ sở giáo dục, dẫn đến việc sử dụng quá nhiều tài nguyên nhưng không đạt hiệu quả mong muốn, cha mẹ học sinh, học sinh, xã hội và cán bộ, giáo viên nhân viên nhà trường không hài lòng, chất lượng và hiệu quả trong việc cung cấp các dịch vụ giáo dục không như mong đợi. Mô hình quản lí mới theo phương thức tự chủ cơ sở giáo dục được xem như một giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả của các cơ sở giáo dục nói chung, giáo dục mầm non và phổ thông nói riêng, tạo cơ hội cho các trường công lập có thể gỡ bỏ được nút thắt về thể chế để các nhà trường có thể chủ động trong việc ra các quyết định gắn với nhu cầu giáo dục của học sinh, cha mẹ học sinh ở những địa bàn cụ thể với những sự khác biệt về văn hoá và môi trường học tập.

3.2.2. Chủ trương, chính sách về tự chủ đã được ban hành tạo hành lang pháp lí cho thực hiện tự chủ trong cơ sở giáo dục

Từ khi đường lối đổi mới được thực hiện trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo, vấn đề tự chủ đã được đề cập trong văn kiện của Đảng và Nhà nước. Nghị quyết Trung ương 4 Khóa VII nhấn mạnh: “Đề cao trách nhiệm quản lí nhà nước của Bộ và các Sở Giáo dục và Đào tạo, đồng thời tăng quyền tự chủ các cơ sở giáo dục” (Ban Chấp hành Trung ương Đảng, 1993). Điều 14 của Luật Giáo dục (Quốc hội, 2019) quy định: “Tập trung quản lí chất lượng giáo dục, thực hiện phân công, phân cấp quản lí giáo dục, tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của cơ sở giáo dục”. Theo quy định của Chính phủ, tự chủ cơ sở giáo dục là: tự chủ tài chính, tự chủ về thực hiện nhiệm vụ, tự chủ tổ chức bộ máy và nhân sự (Chính phủ, 2002; Chính phủ, 2006; Chính phủ, 2015).

Như vậy, chủ trương, chính sách pháp luật về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị sự nghiệp công lập trong đó có cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông công lập là có tính hệ thống, thể hiện quan điểm chỉ đạo và tính nhất quán của Đảng, Nhà nước trong việc phân cấp, phân quyền cho đơn vị sự nghiệp công lập.

3.2.3. Phân định giữa công tác quản lí nhà nước với quản trị cơ sở giáo dục và đào tạo, tạo điều kiện nâng cao chất lượng giáo dục

Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04 tháng 11 năm 2013 của Hội nghị Trung ương 8 Khóa XI về Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo đã đề ra giải pháp: Đổi mới căn bản công tác quản lí giáo dục, đào tạo, bảo đảm dân chủ, thống nhất; Tăng quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các cơ sở giáo dục, đào tạo; Coi trọng quản lí chất lượng; Đẩy mạnh phân cấp, nâng cao trách nhiệm, tạo động lực và tính chủ động, sáng tạo của các cơ sở giáo dục, đào tạo; Giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ sở giáo dục, đào tạo; Phát huy vai trò của hội đồng trường (Ban Chấp hành Trung ương Đảng, 2013).

Như vậy, việc phân cấp quản lí và phân định công tác quản lí nhà nước với quản trị của cơ sở giáo dục và đào tạo là cơ hội để thực hiện tự chủ tại các cơ sở giáo dục. Tự chủ sẽ tạo nhiều nguồn cung cấp dịch vụ giáo dục sẽ đưa đến sự đa dạng về kinh nghiệm, sáng tạo nhờ vào sự cạnh tranh của hệ thống, khuyến khích các nhà cung cấp dịch vụ hoạt động theo nhu cầu của người dân, của xã hội. Đồng thời cũng giảm các đầu mối quản lí, trên cơ sở đó giảm bớt những khó khăn, phiền hà cho các cơ sở và

giảm thời gian cho quá trình ra quyết định và tổ chức thực hiện. Việc phân cấp quản lý cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông công lập sẽ làm tăng cường tính hiệu lực và hiệu quả vì nó giải quyết vấn đề các nguồn lực nên được sử dụng như thế nào.

Vấn đề phân cấp cũng đáp ứng tốt hơn các nhu cầu của thực tiễn. Nhờ được phân cấp, những quyết định đưa ra trong quản lý sẽ chú ý nhiều hơn đến những nhu cầu cụ thể của các đơn vị trực thuộc, của các cơ sở giáo dục, của cộng đồng, xã hội. Do đó, các quyết định và sản phẩm dịch vụ giáo dục trở nên phù hợp hơn với nhu cầu thực tiễn của các loại khách hàng. Phân cấp cũng sẽ tạo ra điều kiện giảm chi phí hành chính, tổ chức và sự vụ ở những cơ quan trung ương cũng như ở các cơ quan, tổ chức tác nghiệp cấp dưới, góp phần cải thiện chất lượng giáo dục và đào tạo, dịch vụ của các cơ sở giáo dục thông qua việc ra quyết định theo sát nhu cầu và tình hình thực tiễn, phù hợp với năng lực của từng cơ sở giáo dục.

3.2.4. Phương thức quản lý theo hướng tự chủ góp phần thực hiện tốt quá trình đổi mới Chương trình Giáo dục mầm non, phổ thông

Nghị quyết 88/2014/QH13 về Đổi mới Chương trình và Sách giáo khoa quy định rõ mục tiêu đổi mới: Đổi mới Chương trình, Sách giáo khoa Giáo dục phổ thông nhằm tạo chuyển biến căn bản, toàn diện về chất lượng và hiệu quả giáo dục phổ thông; Kết hợp dạy chữ, dạy người và định hướng nghề nghiệp; Góp phần chuyển nền giáo dục nặng về truyền thụ kiến thức sang nền giáo dục phát triển toàn diện cả về phẩm chất và năng lực, hài hòa đức, trí, thể, mỹ và phát huy tốt nhất tiềm năng của mỗi học sinh (Quốc hội, 2014).

Với yêu cầu đổi mới như vậy, công tác quản lý, quản trị nhà trường và phương pháp, hình thức tổ chức dạy học phải đổi mới mạnh mẽ theo hướng hiện đại. Việc phân cấp quản lý giúp các cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông công lập được trao quyền tự chủ và chịu trách nhiệm xã hội nhiều hơn. Các cơ sở giáo dục có cơ hội để đổi mới toàn diện cả về chuyên môn như nội dung, kế hoạch tổ chức hoạt động dạy học và các lĩnh vực khác như công tác quản trị nhà trường, hỗ trợ người học, chính sách nhân sự, giảng dạy các kỹ năng mềm. Xu thế tự chủ là cơ hội để cơ sở giáo dục triển khai các mô hình hoạt động như giáo dục cá thể hóa người học, khuyến khích cải thiện chất lượng và phát huy các sáng kiến phù hợp với điều kiện thực tiễn của mỗi cơ sở giáo dục.

3.3. Một số thách thức trong việc thực hiện tự chủ tại cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông công lập tại Việt Nam

Một số kết quả nghiên cứu về kinh nghiệm quốc tế và thực trạng việc thực hiện thí điểm tự chủ tại cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (Nguyễn Thị Hồng Vân, 2022) cho thấy, bên cạnh các cơ hội, xu thế tự chủ của cơ sở giáo dục cũng đứng trước nhiều thách thức, trong đó có những thách thức nổi bật như sau:

3.3.1. Nhận thức về tự chủ cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông chưa đúng - cần phải coi tự chủ là công cụ để nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục

Chính phủ đã ban hành quy định về điều kiện để thực hiện tự chủ trong cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông là khả năng tự bảo đảm chi phí. Điều này khó thực hiện với các cơ sở giáo dục (Chính phủ, 2006; Chính phủ, 2015; Chính phủ, 2021), bởi giáo dục nhất là giáo dục phổ cập là phúc lợi xã hội. Việc xã hội hóa giáo dục chỉ thực hiện ở những nơi có điều kiện. Do đó, các cấp quản lý, lãnh đạo và đội ngũ giáo viên cần nhận thức đúng đắn là tự chủ cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông không phải chỉ là khả năng tự bảo đảm chi phí mà quan trọng là tự chủ trong thực hiện nhiệm vụ, xây dựng thực hiện kế hoạch giáo dục nhà trường, bố trí, sử dụng nhân sự cũng như các nguồn lực cơ sở vật chất, tài chính phù hợp để nâng cao chất lượng, hiệu quả giáo dục nhà trường. Nếu chỉ quan niệm tự chủ là tự đảm bảo chi phí thì sẽ không khuyến khích tính sẵn sàng và sự mạnh dạn chuyển đổi mô hình của đội ngũ quản lý nhà trường, đồng thời có thể dẫn đến việc nhà trường coi xã hội hoá các nguồn lực là mục đích chứ không phải là việc phát triển chuyên môn và phát huy năng lực nội tại của cơ sở giáo dục.

3.3.2. Năng lực của hệ thống chưa đủ mạnh để đáp ứng được các điều kiện khi chuyển sang cơ chế tự chủ

Thực tế những năm qua cho thấy sự chuẩn bị tham gia của các bên liên quan chưa sẵn sàng, thiếu nhận thức đúng đắn về quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của cơ sở giáo dục. Mặc dù có quy định về Hội đồng trường nhưng chưa thể hiện được vai trò cũng như năng lực của Hội đồng trường trong quyết định các vấn đề về chính sách, chiến lược phát triển nhà trường.

Thiếu các quy định pháp luật cho hoạt động tự chủ, hoặc chưa thống nhất giữa Luật và các văn bản dưới Luật như: các hướng dẫn, quy tắc và quy định cần thiết để thực hiện tự chủ trường học minh

bach, hiệu quả. Ví dụ, thiếu hoặc chậm hướng dẫn khi Nghị định về tự chủ được Chính phủ ban hành. Khi chuyển trường công lập sang cơ chế tự chủ cần có chính sách nhân sự để tránh tình trạng cán bộ, giáo viên có tư tưởng không ổn định, chuyển công tác, dẫn đến biến động về đội ngũ làm ảnh hưởng đến việc thực hiện chuyên môn. Do đó, phải có chính sách nhân sự phù hợp để vừa thu hút và giữ chân người tài, vừa vận hành hiệu quả bộ máy và cơ cấu... Cơ chế trách nhiệm chưa cao, thiếu các quy định trách nhiệm rõ ràng giữa cơ sở giáo dục và cơ quan quản lý các cấp, thiếu sự tham gia của các bên liên quan và các cơ chế trách nhiệm giải trình còn yếu đối với chất lượng mà cơ sở giáo dục cung cấp. Lỗ hổng trong hệ thống trách nhiệm có thể dẫn đến sự thiếu cạnh tranh giữa các cơ sở giáo dục trong việc cung cấp các dịch vụ hiệu quả, hợp lý.

3.3.3. Các nguồn lực của cơ sở giáo dục còn hạn chế khi chuyển sang tự chủ

Cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông được tự chủ trong xây dựng và thực hiện kế hoạch giáo dục, tuy nhiên còn nhiều bất cập trong tự chủ về nhân sự (tuyển chọn, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng) để đáp ứng yêu cầu thực hiện kế hoạch giáo dục.

Cơ sở vật chất, số lượng và chất lượng giáo viên của các trường công lập khi chuyển sang tự chủ nếu không được nâng cao và cập nhật kịp thời sẽ là thách thức đối với nhà trường để đáp ứng được nhu cầu tuyển sinh ngày càng đa dạng về nội dung, chương trình, hình thức phương pháp dạy học.

Cạnh tranh trong tuyển sinh ngày càng gay gắt, nếu không nâng cao chất lượng và hỗ trợ người học, tạo những giá trị gia tăng tốt và đảm bảo cho người học tiếp tục học lên hoặc việc làm cho người học sau khi tốt nghiệp thì nguồn tuyển sinh của cơ sở giáo dục sẽ bị giảm về cả về số lượng và chất lượng.

3.3.4. Thách thức giữa yêu cầu đảm bảo chất lượng cao khi ngân sách nhà nước cho trường bị cắt giảm

Khó khăn trong việc đảm bảo nguồn tài chính cho hoạt động khi bị cắt giảm ngân sách nhà nước trong khi vẫn duy trì và nâng cao chất lượng. Nguồn tài chính của nhà trường bao gồm: ngân sách nhà nước, học phí, thu từ các hoạt động hợp tác dịch vụ, các nguồn thu hợp pháp theo quy định. Trên thực tế, khi tuyển sinh không đạt chỉ tiêu, số học sinh giảm, kinh phí được hỗ trợ giảm ảnh hưởng tới chi thường xuyên và đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng. Khả năng huy động nguồn kinh phí xã hội hoá hạn chế. Các điều kiện đảm bảo cho hoạt động dạy - học, các hoạt

động khác trong nhà trường của cán bộ, giáo viên, học sinh thiếu thốn ảnh hưởng đến toàn bộ các hoạt động giáo dục và đào tạo của nhà trường.

Những kinh nghiệm thực tế từ các nhà trường cho thấy, cần đúc kết những giải pháp để khuyến khích các nhà trường bước tiếp trên con đường nhiều thử thách nhưng cũng hứa hẹn những thành công trong công cuộc đổi mới.

3.4. Một số giải pháp thực hiện tự chủ trong giáo dục mầm non và phổ thông công lập tại Việt Nam

3.4.1. Xây dựng và triển khai Chương trình Giáo dục nhà trường - xuất phát điểm để thực hiện tự chủ trong trường phổ thông

Kinh nghiệm thực tế triển khai tự chủ của một số trường mầm non và phổ thông của Việt Nam thời gian qua cho thấy, trong các cách tiếp cận về tự chủ nhà trường (tự chủ về chuyên môn, về nhân sự, về tài chính) thì tự chủ về chuyên môn chính là xuất phát điểm để triển khai tự chủ. Đây là yếu tố quyết định đầu tiên trong việc nâng cao chất lượng giáo dục, thể hiện năng lực và định hướng phát triển của nhà trường, đáp ứng nhu cầu xã hội. Do vậy, xây dựng một Chương trình Giáo dục nhà trường (hay còn gọi là "Kế hoạch giáo dục nhà trường") là một nội dung cần đặc biệt chú trọng trong quá trình thực hiện tự chủ tại các trường mầm non và phổ thông. Để phát triển Chương trình Giáo dục nhà trường, mỗi cơ sở giáo dục cần thực hiện theo các hoạt động cơ bản sau:

- Xác định rõ tầm nhìn, sứ mạng và mục tiêu phát triển của nhà trường, hướng tới đáp ứng nhu cầu giáo dục của cộng đồng. Xác định rõ quan điểm và định hướng phát triển Chương trình Giáo dục nhà trường theo hướng vừa đảm bảo đáp ứng các mục tiêu của Chương trình Giáo dục quốc gia vừa bổ sung và chú trọng những đặc điểm riêng tạo nên giá trị cốt lõi của nhà trường (Văn hoá nền tảng, năng lực chung xuyên môn, phẩm chất, giá trị con người cá nhân và công dân toàn cầu...) đáp ứng nhu cầu học tập đa dạng của mỗi cá nhân.

- Nghiên cứu hạ tầng giáo dục, hiện trạng tình hình kinh tế, xã hội khu vực, nhu cầu phụ huynh, năng lực học sinh, chất lượng, cơ cấu đội ngũ giảng viên, các điều kiện bảo đảm chất lượng giáo dục: cơ sở thực hành, thiết bị, phương tiện giáo dục, học liệu...

- Xây dựng các chuẩn đầu ra theo từng giai đoạn, trên cơ sở các chuẩn/yêu cầu cần đạt của Chương trình Giáo dục quốc gia, bổ sung các yêu cầu cần

đạt theo đặc thù riêng của nhà trường. Xây dựng kế hoạch triển khai chương trình giáo dục từng cấp, lớp hàng năm và tổ chức thực hiện phù hợp với tình hình thực tế của nhà trường trên cơ sở phân tích chương trình quốc gia, địa phương.

- Giám sát và đánh giá thường xuyên để điều chỉnh kịp thời; Tổ chức đánh giá kết quả thực hiện, chất lượng giáo dục hàng năm, kiểm định chất lượng thực hiện chương trình theo các tiêu chuẩn, tiêu chí quốc gia, địa phương, nhà trường.

Đội ngũ giáo viên là lực lượng nòng cốt trong việc xây dựng và thực hiện chương trình nhà trường. Giáo viên không hạn chế ở chức năng là người dạy, người tiếp nhận, người thực hiện chương trình mà còn là người quyết định chương trình giáo dục vì họ là lực lượng trực tiếp hiện thực hóa chương trình giáo dục, là người quyết định cuối cùng chất lượng giáo dục.

Kinh nghiệm của một số trường đã thực hiện tự chủ cho thấy, việc có một Chương trình Giáo dục nhà trường được xây dựng phù hợp với định hướng phát triển của nhà trường là chìa khoá để nhà trường thể hiện cam kết với xã hội trong việc nâng cao chất lượng giáo dục, cũng là mấu chốt để nhà trường đưa ra mức học phí phù hợp nhằm đảm bảo nguồn thu của nhà trường để vừa đảm bảo các điều kiện và chế độ để khuyến khích sự cống hiến của đội ngũ giáo viên, vừa “tái đầu tư” các điều kiện tốt hơn cho nhà trường.

3.4.2. Nâng cao năng lực quản trị nhà trường - tăng cường vai trò tự chủ và trách nhiệm giải trình của các cơ sở giáo dục

Trong khoa học quản lý giáo dục, khái niệm quản lý và quản trị đã được phân tích và thống nhất. Nói một cách khái quát, sự khác nhau giữa quản lý và quản trị nhà trường thể hiện ở “trọng số ưu tiên” cho khía cạnh nào khi triển khai các hoạt động tổ chức, điều hành thực hiện nhiệm vụ. Theo đó, quản trị gắn với tư duy chiến lược, đưa ra quyết định, kế hoạch và chính sách thể hiện ở việc lập kế hoạch, quy trình, quy chuẩn hoạt động, các quyết định đưa ra chịu sự tác động của cộng đồng, điều kiện thực tế, đặc điểm của tổ chức...

Theo Điều 55, khoản 1 của Luật Giáo dục 2019 (Quốc hội, 2019), Hội đồng trường của trường công lập là tổ chức quản trị nhà trường, thực hiện quyền đại diện sở hữu của nhà trường, các bên có lợi ích liên quan. Hội đồng trường quyết định về phương hướng hoạt động của nhà trường, huy động và giám sát việc sử dụng các nguồn lực dành cho nhà trường, gắn nhà trường với cộng đồng và xã hội, bảo đảm

thực hiện mục tiêu giáo dục. Sự phân định vai trò, trách nhiệm của Hội đồng trường và Hiệu trưởng (Ban Giám hiệu) là khá rõ. Tuy nhiên, thực tế hiện nay cho thấy, Hội đồng trường ở các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông được thành lập nhưng chỉ có vai trò tư vấn, chưa thực sự thể hiện vai trò được quy định trong Luật Giáo dục. Để thực hiện đúng vai trò của Hội đồng trường thì mỗi thành viên trong Hội đồng cần được tạo điều kiện để phát huy tinh thần dân chủ và trách nhiệm trong toàn bộ quá trình xây dựng và thực hiện các kế hoạch ngắn hạn, dài hạn của nhà trường, đồng thời cần triển khai hoạt động giám sát và giải trình nội bộ, đảm bảo hiệu quả thực chất. Do vậy, cần xem xét lại quan điểm “nhất thể hoá” giữa Hiệu trưởng và Chủ tịch Hội đồng trường trong việc đảm bảo cơ chế giám sát khách quan và trách nhiệm giải trình rõ ràng, trung thực.

3.4.3. Đổi mới hoạt động về tài chính và phát triển đội ngũ theo hướng tự chủ - tự chịu trách nhiệm

Các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông cần xác định rõ mục tiêu, nhiệm vụ và kế hoạch giáo dục của nhà trường để xác định nguồn kinh phí hàng năm, xây dựng kế hoạch tài chính theo hướng vận dụng tốt nhất nguồn ngân sách nhà nước và phát huy hiệu quả cao nhất của nguồn lực tài chính xã hội hoá của nhà trường. Công tác xã hội hóa giáo dục cần gắn kết trách nhiệm trong việc chăm sóc, giáo dục con em giữa gia đình, nhà trường và xã hội. Các cấp quản lý cần có các văn bản hướng dẫn về phân cấp quản lý và quy định trách nhiệm giải trình tài chính cho các trường mầm non và phổ thông.

Chú trọng phát triển nhân sự chất lượng cao để nâng cao chất lượng đội ngũ của nhà trường. Với các trường được giao quyền tối đa tự chủ cần chủ động phát huy quyền của mình như: kí hợp đồng theo quy định, chủ động đánh giá, phân loại, sàng lọc đội ngũ, trả lương theo vị trí việc làm, tăng cường năng lực giáo viên để giáo viên yên tâm công tác và cống hiến. Đổi mới cơ chế tuyển chọn, quản lý giáo viên, cơ chế chi trả thu nhập cao cho cán bộ trên cơ sở hoàn thành nhiệm vụ và theo phương thức cạnh tranh để tạo ra đội ngũ giáo viên tốt. Chú trọng hoạt động đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ tài chính kế toán theo hướng giỏi chuyên môn, có trách nhiệm cao có phẩm chất đạo đức tốt.

Như vậy, để có thể thực hiện tự chủ ở các cơ sở mầm non và phổ thông, chúng ta cần thực hiện đồng bộ, linh hoạt các giải pháp đối với các cơ quan quản lý và các cơ sở giáo dục. Các giải pháp này phải được thực hiện thành một hệ thống, song hành, có đánh

giá, điều chỉnh trong quá trình thực hiện để phù hợp với thực tiễn triển khai.

4. Kết luận

Việc trao quyền tự chủ cho nhà trường hay quản lý dựa vào nhà trường là một xu thế mang tính phổ quát quốc tế, trong đó có Việt Nam. Đây là một vấn đề lớn, mang tính toàn cầu và Việt Nam đang đẩy mạnh thực hiện nhưng mới rõ nét ở khu vực giáo dục đại học và bước đầu triển khai (thí điểm) ở một số cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông công lập. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai chưa thực sự có hiệu quả vì

một số nguyên nhân như: việc trao quyền tự chủ cho các nhà trường ở nước ta chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu cả về lý luận và thực tiễn, việc phổ biến các kiến thức, thông tin về phương thức quản lý này chưa thực sự đáp ứng nhu cầu quản lý chất lượng ở các cấp bậc học.... Những nghiên cứu về lý luận, kinh nghiệm quốc tế, thực tiễn của Việt Nam trong đó có nội dung xác định cơ hội, thách thức, giải pháp là hết sức cần thiết để giáo dục Việt Nam có thể thực hiện tốt quá trình chuyển đổi mô hình quản lý, từng bước nâng cao chất lượng, góp phần vào sự nghiệp đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo nước nhà.

Tài liệu tham khảo

- Agasisti, T., Catalano, G., & Sibiano, P. (2013). Can schools be autonomous in a centralised educational system? On formal and actual school autonomy in the Italian context. *International Journal of Educational Management*, 27(3), 292–310.
- Anderson, L. (2005). Decentralization, autonomy and school improvement. In M. Coleman & P. Earley (Eds.), *Leadership and management in education. Cultures, change and context*. Oxford: Oxford University Press.
- Ban Chấp hành Trung ương Đảng (1993). *Nghị quyết số 04 - NQ/HNTW Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VII) về Tiếp tục đổi mới sự nghiệp giáo dục và đào tạo*.
- Ban Chấp hành Trung ương Đảng (04/11/2013). *Nghị quyết số 29-NQ/TW về Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế*.
- Cheng, Y. C., Ko, J., & Lee, T. T. H. (2016). School autonomy, leadership and learning: A reconceptualisation. *International Journal of Educational Management*, 30(2), 177–196. <https://doi.org/10.1108/IJEM-08-2015-0108>.
- Chính phủ (2006). *Nghị định số 43/2006/NĐ-CP của Chính phủ quy định Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập*.
- Chính phủ (10/10/2016). *Nghị quyết số: 89/NQ-CP*.
- Chính phủ (16/01/2002). *Nghị định số 10/2002/NĐ-CP về Chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu*.
- Chính phủ (14/02/2015). *Nghị định số 16/2015/NĐ-CP quy định Cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập*.
- Chính phủ (21/6/2021). *Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định Cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập*.
- Cristi Iftene (2014). Educational systems' autonomy. Facts and analysis. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. 142, 47 – 53.
- Fuchs, T., & Woessmann, L. (2007). What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data. *Empirical Economics*, 32, 433–464. <https://doi.org/10.1007/s00181-006-0087-0>.
- Gawlik, M. A. (2008). Breaking loose. Principal autonomy in charter and public schools. *Educational Policy*, 22(6), 783–804.
- Helgøy, I., Homme, A., & Gewirtz, S. (2007). Local autonomy or state control? Exploring the effects of new forms of regulation in education. *European Educational Research Journal*, 6(3), 198–202.
- Honig, M. I., & Rainey, L. R. (2012). Autonomy and school improvement: What do we know and where do we go from here? *Educational Policy*, 26(3), 465–495. <https://doi.org/10.1177/0895904811417590>.
- Hurst Hannum and Richard B. Lillich (1980). *The American Journal of International Law*, Vol. 74, No. 4, pp. 858-889.
- Levacic, R. (2002). Efficiency, equity and autonomy. In T. Bush & L. Bell (Eds.), *The principles and practice of educational management*. London, England: Paul Chapman Publishing.
- Nguyễn Thị Hồng Vân (2022). Báo cáo tổng kết nhiệm vụ nghiên cứu cấp Bộ: “Nghiên cứu cơ sở khoa học, thực tiễn để đề xuất thí điểm tự chủ tại một số cơ sở giáo dục mầm non, phổ thông”, mã số: B2020-VKG-01 NV.
- OECD. (2012). *Education at a glance 2012: OECD indicators*. OECD Publishing.
- Quốc hội (18/6/2012). *Luật Giáo dục Đại học*, Luật số: 08/2012/QH13.
- Quốc hội (18/6/2013). *Luật Khoa học Công nghệ*. Luật số: 29/2013/QH13.
- Quốc hội (28/11/2014). *Nghị quyết số 88/2014/QH13 về Đổi mới Chương trình, Sách giáo khoa phổ thông*.
- Quốc hội (14/6/2019). *Luật Giáo dục*, Luật số 43/2019/QH14.
- Smith, J. (2018). Curriculum Design in the Age of Autonomy. *Modern Education Review*. University Press, New York.
- Woessmann, L., Luedemann, E., Schuetz, G., & West, M. R. (2009). *School accountability, autonomy and choice around the world*. Northampton, MA: Edward Elgar.