



QUẢN LÝ CÔNG MỚI TRONG BỐI CẢNH HÌNH THÀNH THỊ TRƯỜNG DỊCH VỤ GIÁO DỤC Ở VIỆT NAM

TSKH. PHẠM ĐỖ NHẬT TIỀN

1. Mở đầu

Trong tiến trình đổi mới giáo dục ở nước ta, đổi mới quản lý giáo dục (QLGD) luôn là một trong những giải pháp cơ bản, thậm chí được coi là giải pháp đột phá để phát triển giáo dục từ khi thực hiện Chiến lược Phát triển giáo dục 2001-2010 đến nay. Có điều, chúng ta *chưa bao giờ tìm cách phát biểu tường minh bài toán đổi mới QLGD*. Nghĩa là, chúng ta chưa bao giờ làm rõ trạng thái QLGD cũ không mong muốn, trạng thái QLGD mới mà chúng ta mong muốn và làm thế nào để chuyển từ trạng thái cũ sang trạng thái mới.

Mới đây, trong Chỉ thị 296/CT-TTg về đổi mới QLGD đại học giai đoạn 2010-2012, cũng như trong các Chỉ thị về nhiệm vụ trọng tâm của giáo dục năm học 2010-2011, công tác đổi mới QLGD tiếp tục được nhấn mạnh nhưng vẫn chỉ được phát biểu dưới dạng các đầu việc phải làm. Trạng thái QLGD mới mà chúng ta mong muốn đạt tới là gì vẫn còn bỏ ngỏ.

Thực ra, đây không phải là vấn đề đơn giản. Đánh giá chung về cải cách quản trị nhà nước trong những năm đổi mới vừa qua, Báo cáo Phát triển Việt Nam (2010) cho rằng: “Trên thực tế, cách tiếp cận cải cách của Việt Nam là một cách tiếp cận theo kiểu thử nghiệm, có nghĩa là từng bước tìm kiếm giải pháp cho các vấn đề của xã hội” (trang 18). Hiển nhiên, đổi mới QLGD ở nước ta cũng không nằm ngoài cách tiếp cận đó.

Nhìn lại 24 năm đã qua, có thể thấy thập kỷ đầu tiên (1986-1996) mang tính thử nghiệm rõ nét nhất: suốt 10 năm đó, từ Hội nghị ở Vũng Tàu về đổi mới giáo dục phổ thông, Hội nghị ở Nha Trang về đổi mới giáo dục đại học và

trung học chuyên nghiệp, công tác quản lý giáo dục đã có những bước đi thử nghiệm về xã hội hóa, đa dạng hóa, dân chủ hóa, nhằm thoát khỏi những bất cập của mô hình cũ. Thập kỷ tiếp theo (1997-2007), những thử nghiệm thành công được đúc kết thành quy định pháp luật, từ Luật Giáo dục 1998 đến Luật Giáo dục 2005, tạo hành lang pháp lý cho công tác QLGD. Tuy nhiên, điều đáng nói là cho đến nay tính thử nghiệm xem ra vẫn không hề giảm trước thực tiễn phát triển nhanh chóng của giáo dục. Mới đây, thông báo 242 của Bộ Chính trị nhận định: “*Cơ chế QLGD chậm đổi mới, chưa theo kịp sự đổi mới trên các lĩnh vực của đất nước*”.

Như vậy, thực trạng QLGD nước ta là *luôn tụt hậu* so với sự vận động của thực tiễn giáo dục. Tình trạng tụt hậu này buộc công tác QLGD phải ứng phó một cách bị động, tình thế, kéo dài tính thử nghiệm. Để thoát khỏi tình trạng này, cần có sự nhận định trung thực về thực tiễn giáo dục để đề xuất trạng thái QLGD mong muốn, tức là tìm cách phát biểu tường minh bài toán đổi mới QLGD.

Bài viết này là sự tiếp cận về đổi mới QLGD theo hướng đó. Mục 2 sẽ chỉ ra rằng đặc trưng nổi bật của thực tiễn giáo dục nước ta trong giai đoạn mới, hội nhập và phát triển, là sự hình thành và phát triển của thị trường dịch vụ giáo dục. Mục 3 giới thiệu tổng quan về mô hình quản lý công mới (QLCM) với tư cách là mô hình quản lý hiện đang được vận dụng thành công ở nhiều nước khi mà thị trường xâm nhập vào trong các lĩnh vực công. Mục 4 phân tích chiều hướng tự phát theo mô hình QLCM trong đổi mới QLGD ở nước ta. Mục 5 là kết luận với những đề xuất về trạng thái

QLGD mong muốn cùng những vấn đề đặt ra trong nghiên cứu khoa học về QLGD.

2. Thị trường dịch vụ giáo dục ở Việt Nam

2.1. Khái niệm thị trường dịch vụ giáo dục

Thị trường giáo dục là đối tượng nghiên cứu của khoa học giáo dục ở nhiều nước trên thế giới vào cuối những năm 80 của thế kỷ trước. Vào thời kì này, cơ chế cạnh tranh được đưa vào trong hệ thống giáo dục của một số nước (Anh, Mĩ, Úc, Niu di lân, Chilê, Nam Phi) xuất phát từ quan điểm “kỉ luật thị trường” là biện pháp hữu hiệu nhất để buộc nhà trường nâng cao chất lượng và hiệu quả dạy học. Tuy nhiên, các nghiên cứu chỉ ra rằng thị trường giáo dục khác về bản chất với thị trường hàng hoá hoặc thị trường trong các lĩnh vực dịch vụ khác. Điểm khác biệt cơ bản là ở chỗ trong thị trường giáo dục, bên cạnh cơ chế cạnh tranh và các nhà cung ứng giáo dục tư nhân, Nhà nước vẫn giữ vai trò chủ đạo trong cung ứng giáo dục. Bởi vậy, thị trường giáo dục chỉ là một thị trường gần đúng, gọi là *chuẩn thị trường* (quasi-market).

Với việc WTO thông qua GATS vào năm 1995, khái niệm *thị trường dịch vụ giáo dục* được chính thức công nhận, bài toán về mối quan hệ giữa giáo dục và thị trường được mở rộng thành bài toán phát triển giáo dục trong bối cảnh hội nhập quốc tế với hàng loạt câu hỏi mới như chấp nhận hay không chấp nhận thị trường dịch vụ giáo dục, cơ hội và thách thức, vai trò của nhà nước, trách nhiệm xã hội của nhà trường v.v...

Chẳng hạn, năm 2006, OECD tổ chức cuộc họp chuyên gia về “Toàn cầu hóa, các lực lượng thị trường và tương lai của giáo dục đại học”, cùng nhau thảo luận nhằm trả lời các câu hỏi: Các sức mạnh thị trường và chuẩn thị trường có tác động như thế nào lên giáo dục sau trung học? Liệu rồi đây, chúng có chiếm ưu thế như đã xảy ra trong một số lĩnh vực

vốn thuộc khu vực cung ứng công cộng? Liệu các cơ sở giáo dục đại học có phải hoạt động hướng tới cầu ngày một nhiều hơn, do đó phải thay đổi cách dạy, công tác quản lí nội bộ cũng như các sứ mệnh cốt lõi của mình? Đây là các câu hỏi lớn, không dễ có câu trả lời thỏa đáng và cuộc họp chuyên gia kết thúc bằng một kết luận mở rằng trung tâm của việc hoạch định chính sách giáo dục hiện nay phải dựa trên việc đánh giá được các tác động của toàn cầu hóa và sức mạnh thị trường lên giáo dục.

Ở nước ta, vấn đề thị trường dịch vụ giáo dục còn ít được nghiên cứu. Mới đây, đề tài cấp Nhà nước “Phát triển giáo dục Việt Nam trong nền kinh tế thị trường và trước nhu cầu hội nhập quốc tế” do PGS.TS. Trần Quốc Toản (2010) làm chủ nhiệm, là *công trình nghiên cứu khoa học* giải đáp một cách toàn diện những vấn đề cơ bản của bài toán về mối quan hệ giữa giáo dục và thị trường trên cả hai phương diện lý luận và thực tiễn. Kết quả nghiên cứu của đề tài cho thấy: Giáo dục tạo ra được những sản phẩm hàng hóa dịch vụ đặc biệt với nhiều cấp độ và tính chất khác nhau; do đó, tồn tại một thị trường các hàng hóa dịch vụ giáo dục, gọi tắt là thị trường giáo dục. Quá trình phát triển thị trường giáo dục được gọi là thị trường hóa trong giáo dục; bản chất của quá trình này là sử dụng các giải pháp, công cụ của thị trường, của cơ chế thị trường để phát triển giáo dục.

Dưới đây, sử dụng kết quả nghiên cứu trên để làm rõ sự tồn tại của thị trường giáo dục ở Việt Nam trước và sau khi nước ta gia nhập WTO.

2.2. Thị trường giáo dục Việt Nam trước WTO

Trước đổi mới, ở nước ta cũng như ở các nước xã hội chủ nghĩa khác, mô hình cung ứng giáo dục là *mô hình độc quyền nhà nước*, tức là Nhà nước là người duy nhất cung ứng giáo dục.

Bước vào đổi mới, tư duy giáo dục đã có những thay đổi căn bản. Giáo dục không còn



bó hẹp trong việc thỏa mãn nhu cầu của các cơ quan và doanh nghiệp nhà nước mà phải đáp ứng nhu cầu rộng rãi của các thành phần kinh tế khác và nhu cầu học tập của nhân dân. Giáo dục không giới hạn nhiệm vụ đào tạo theo chỉ tiêu kế hoạch nhà nước mà còn theo những đơn đặt hàng khác, những xu thế dự báo, những nhu cầu học tập từ nhiều phía trong xã hội. Từ đó, giáo dục không chỉ dựa vào ngân sách nhà nước mà còn dựa vào các nguồn lực khác có thể huy động được. Nhà nước vẫn đóng vai trò chủ đạo trong việc cung ứng giáo dục, nhưng sự bao cấp toàn bộ trước đây đã được thay thế bằng cơ chế huy động sự đóng góp nguồn lực từ xã hội và sự chia sẻ chi phí bằng học phí của người học. Điều đó dẫn đến *chủ trương xã hội hóa giáo dục* với sự ra đời của các trường bán công, dân lập, tư thục, cùng các cơ sở giáo dục có yếu tố nước ngoài, trên một nguyên tắc chung là hoạt động không vì mục đích lợi nhuận. Một mô hình cung ứng giáo dục như vậy gọi là *mô hình chuẩn độc quyền* (quasi-monopoly), nghĩa là gần như độc quyền.

Như vậy, giáo dục Việt Nam đã *chuyển từ mô hình độc quyền Nhà nước sang mô hình chuẩn độc quyền* với sự tham gia tích cực của các nhà cung ứng giáo dục ngoài công lập trong nước và ngoài nước. Tình thế cạnh tranh chưa được thiết lập trong khu vực giáo dục công lập. Nó cũng không được khuyến khích trong giáo dục ngoài công lập. Về cơ bản do cung không đáp ứng cầu, các cơ sở giáo dục ngoài công lập chỉ có tác dụng tạo thêm cơ hội cho người học trong việc tiếp tục học lên. Việc *tạo thêm cơ hội cho việc lựa chọn trường học chưa có*, và vì thế cũng chưa hình thành tình thế cạnh tranh.

Tuy nhiên, tư duy giáo dục có sự thay đổi tiếp vào năm 2000 khi Chính phủ ban hành Nghị định 06/2000/NĐ-CP. Đó là văn bản pháp lý mở đường cho các cơ sở giáo dục nước ngoài hoạt động vì mục đích lợi nhuận tại Việt Nam. Tiếp đó, với việc chấp nhận cơ chế lợi nhuận

cho các cơ sở giáo dục ngoài công lập của Việt Nam theo tinh thần nghị quyết 05/2005/NQ-CP, chúng ta cũng đã ngầm ngầm mở cửa cho thị trường bước vào một bộ phận của giáo dục.

Trên thực tế, ở giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, cũng như ở một số cơ sở giáo dục khác như trung tâm ngoại ngữ, trung tâm tin học đã dần dần hình thành tình thế *người học được lựa chọn trường học*, vì vậy đã có sự cạnh tranh rõ nét giữa các trường ngoài công lập trong việc thu hút người học. Như vậy, có thể nói, trước khi vào WTO, trong bối cảnh chung của chuẩn độc quyền giáo dục Việt Nam, đã có sự *hình thành chuẩn thị trường giáo dục* ở một số cấp học, ngành học, tập trung chủ yếu ở khu vực thành thị.

2.3. Thị trường giáo dục Việt Nam sau WTO

Việt Nam đã ký cam kết về GATS trong giáo dục. Điều đó cũng có nghĩa là chúng ta chấp nhận thị trường giáo dục, thị trường giáo dục nội địa cũng như thị trường giáo dục quốc tế.

Trong cam kết về GATS, đối với giáo dục trung học và sau trung học, chúng ta cam kết mở cửa không hạn chế đối với phương thức 2 (tiêu thụ nước ngoài), nghĩa là chấp nhận cho học sinh, sinh viên Việt Nam du học để mua dịch vụ giáo dục nước ngoài trên thị trường giáo dục quốc tế. Đối với giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học, giáo dục người lớn và các dịch vụ giáo dục khác, chúng ta cam kết mở cửa không hạn chế đối với phương thức 3 (hiện diện thương mại), nghĩa là chấp nhận để các nhà đầu tư nước ngoài được mở cơ sở giáo dục vì lợi nhuận trong thị trường giáo dục nội địa.

Hiện nay, chưa có nghiên cứu nào nhằm đánh giá tác động của GATS đối với giáo dục nước ta. Tuy nhiên, có thể thấy, trực tiếp hoặc gián tiếp, GATS đã dẫn đến một số chuyển động lớn trong giáo dục thế giới cũng như giáo dục Việt Nam mà trước đây không mấy ai có thể hình dung được.



a. Chấp nhận cơ chế thị trường: Ý tưởng chấp nhận cơ chế thị trường trong đào tạo đại học và dạy nghề đã được Thủ tướng Nguyễn Tân Dũng đề cập đến trong bài phát biểu ngày 8/11/2006 khi nước ta trở thành thành viên WTO. Dự thảo lần thứ 16, ngày 27/4/2010 của Chiến lược giáo dục 2011- 2020 cũng đã đưa ra quan điểm chỉ đạo: “Phát triển dịch vụ giáo dục và tăng cường yếu tố cạnh tranh trong hệ thống giáo dục là một trong những động lực phát triển giáo dục”. Sự hình thành của chuẩn thị trường giáo dục ở nước ta đã chuyển từ tự phát sang tự giác. Trên thực tế, một chuẩn thị trường giáo dục đã hình thành ở mọi cấp học và trình độ đào tạo với sự phát triển đa dạng của các trường tư trong nước và sự tham gia mạnh mẽ của các nhà đầu tư nước ngoài.

b. Giáo dục tư thục có bước phát triển mới: Giáo dục tư thục Việt Nam đang đứng trước một cơ hội mới, cơ hội thực sự để phát triển bền vững. Với việc khẳng định quyền sở hữu tài sản của trường tư thục được quy định trong Luật Giáo dục 2005; trong bối cảnh đầy mạnh cải cách hành chính hiện nay, một động thái mới đang hình thành trong đó các nhà đầu tư yên tâm hơn, các dự án lớn về giáo dục tư thục ra đời và một thế hệ mới các trường tư thục xuất hiện với sự tham gia của các doanh nghiệp có thực lực tài chính (như FPT) cùng sự liên kết của các trường có uy tín nước ngoài.

c. Cơ sở giáo dục nước ngoài tiếp tục phát triển: Theo Báo cáo của Bộ GD&ĐT (2009), tính đến quý IV/2008, cả nước có 112 dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vào giáo dục đào tạo với tổng số vốn đăng ký đầu tư là 235.724.973 USD, tập trung ở các thành phố lớn, trong đó 56,25% tại TP. Hồ Chí Minh và 30,3% tại Hà Nội. Trong đó, 73 dự án, tức khoảng 65% tổng số dự án thành lập cơ sở đào tạo ngắn hạn (các trung tâm đào tạo nghiệp vụ tài chính, kế toán, tin học, ngoại ngữ). Tiếp đó là các dự án về việc thành lập trường mầm

non và phổ thông quốc tế. Các dự án về thành lập cơ sở giáo dục đại học nước ngoài không nhiều, tuy nhiên các chương trình liên kết đào tạo phát triển mạnh.

d. Tham gia cuộc đua xếp hạng: Một trong các chỉ tiêu đề ra là: “Đến năm 2020 có ít nhất 5 trường đại học Việt Nam được xếp hạng trong số 50 đại học hàng đầu của khu vực ASEAN và 1 trường đại học Việt Nam được xếp hạng trong số 200 đại học hàng đầu thế giới” (Bộ GD&ĐT). Hiển nhiên, đây là một chuyển động bị kéo theo trong cuộc đua xếp hạng thế giới. Tuy nhiên, nếu cuộc đua xếp hạng thế giới về thực chất là cuộc đua về năng lực cạnh tranh trên thị trường giáo dục toàn cầu thì hiển nhiên tư duy thị trường đã tác động đến các chỉ tiêu trong hoạch định chính sách giáo dục Việt Nam.

e. Yêu cầu cải cách giáo dục: Trong Nghị quyết về một số chủ trương, chính sách lớn để nền kinh tế phát triển nhanh và bền vững khi Việt Nam là thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới, Hội nghị Trung ương 4 (khóa X) đã yêu cầu phải khẩn trương xây dựng đề án tổng thể về cải cách giáo dục. Yêu cầu này thể hiện tầm nhìn về một giai đoạn phát triển mới của giáo dục Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế, khi mà hợp tác và cạnh tranh trên thị trường giáo dục toàn cầu trở thành một động lực mới của phát triển.

Các chuyển động kể trên nói lên sự hiện hữu của một thị trường giáo dục ở Việt Nam. Thị trường này chưa được nghiên cứu, thậm chí còn bị phủ nhận hoặc tránh né trong các khảo sát liên quan đến hiện trạng giáo dục Việt Nam. Trong khi đó, trang web “Bản tin thị trường giáo dục” (About education market intelligence) của Hội đồng Anh (www.britishcouncil.org/eumdi-information-about) đã mô tả khá chi tiết thị trường giáo dục Việt Nam với những nội dung cơ bản liên quan đến bối cảnh thị trường, đặc trưng thị trường, các cơ hội thị trường, hạ tầng và các ưu tiên chiến lược của nước Anh trong thị trường đó.

Như thế, để công tác QLGD không lهو đeo theo sau sự vận động của thực tiễn giáo dục, cần chấp nhận sự hiện hữu của thị trường giáo dục, mở rộng nó, nghiên cứu nó, xây dựng thể chế phù hợp, tạo cơ sở pháp lý cho việc đổi mới QLGD. Ở góc độ kinh nghiệm quốc tế, có thể học tập mô hình QLCM sẽ được trình bày dưới đây.

3. QLCM trong giáo dục

Tương ứng với mô hình cung ứng chuẩn thị trường là mô hình quản lý mới trong lĩnh vực giáo dục công. *Mô hình này được gọi là QLCM (New Public Management).* Nó hình thành và phát triển ở Mĩ, Anh, Úc, Niu dilân, vào những năm 1980, sau lan rộng sang hàng loạt nước ở các châu lục khác, nơi có chuẩn thị trường giáo dục.

Tiền đề lí luận mà QLCM đưa ra là khu vực tư hoạt động *hiệu quả hơn* khu vực công và khu vực công cần học tập khu vực tư trong quản lý, phân bổ, sử dụng nguồn lực. Vì thế, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả và chất lượng trong cung ứng dịch vụ công, cần từ bỏ mô hình quản lý công truyền thống trong đó Chính phủ vừa là người quản lý, vừa là người cung ứng.

Thay vào đó là một mô hình quản lý trong đó các chuẩn mực của khu vực công được giữ vững, đồng thời các điểm mạnh của *cơ chế thị trường* được đưa vào trong tổ chức và hoạt động của các đơn vị công. Biểu hiện cụ thể của cơ chế này có thể khác nhau từ nước này sang nước khác, giai đoạn này với giai đoạn khác, nhưng các nội dung cơ bản của QLCM là: thu nhỏ bộ máy Chính phủ; tăng cường phân cấp; vận dụng quản lý kiểu doanh nghiệp trong điều hành các đơn vị công; khuyến khích các tổ chức và cá nhân tham gia cung ứng các dịch vụ công; khắc phục quan liêu, nâng cao tính công khai, minh bạch, lấy sự hài lòng của người dân làm thước đo chất lượng phục vụ.

Trong lĩnh vực giáo dục, mô hình QLCM là mô hình trong đó nhà trường được giao quyền

tự chủ nhiều hơn và chịu sự giám sát chặt chẽ của ba khu vực: *Nhà nước* với bàn tay hữu hình là hệ thống luật pháp, *thị trường* với bàn tay vô hình là cơ chế cạnh tranh, *xã hội dân sự* với vai trò là đối tác của nhà nước và đối trọng của thị trường. Khi đó, các đặc trưng chủ yếu của mô hình QLCM trong giáo dục là:

a) *Đề cao quyền tự chủ nhà trường:* mối quan hệ truyền thống giữa Nhà nước và nhà trường thay đổi về cơ bản, trong đó nhà nước chuyển từ kiểm soát sang giám sát, nhà trường được quyền chủ động hơn trong các quyết định liên quan đến nhiệm vụ chuyên môn, công tác tổ chức, tài chính và nhân sự.

b) *Đa dạng hóa các thành phần cung ứng giáo dục:* bên cạnh nhà nước với vai trò là nhà cung ứng chính, có thêm các tổ chức xã hội dân sự, các doanh nghiệp, các công ty xuyên quốc gia, các cá nhân; các loại hình nhà trường cũng đa dạng, có công lập, tư thục, công-tư hợp tác, doanh nghiệp giáo dục; giáo dục vừa được coi là lợi ích công vừa là dịch vụ khả mại được cung ứng theo nguyên tắc phi lợi nhuận hoặc có lợi nhuận; ranh giới công lập-tư thục không còn rạch ròi.

c) *Thị trường hóa hoạt động giáo dục:* ở cấp hệ thống, cơ chế cạnh tranh được đưa vào giữa các trường học trong việc thu hút người học và thu hút các nguồn lực; ở cấp trường, phương thức quản lý doanh nghiệp theo nguyên tắc chi phí-hiệu quả và hướng tới khách hàng được áp dụng rộng rãi. Các nguồn thu nhà trường ngày càng đa dạng, trong đó học phí chỉ là một phần.

d) *Tăng cường quản lý chất lượng:* các hoạt động của nhà trường, trước hết là giảng dạy và nghiên cứu khoa học, đi dần vào chuẩn hóa; cơ chế bảo đảm chất lượng và công tác kiểm định chất lượng trở thành bắt buộc.

đ) *Minh bạch hóa các hoạt động giáo dục:* nhà trường có trách nhiệm giải trình trước cơ quan quản lý cấp trên và trước xã hội về kết quả dạy và học, về thu chi tài chính, về việc thực hiện các cam kết trong nghiên cứu khoa



học và phục vụ xã hội. Ngân sách giáo dục phải được công bố công khai, chịu sự giám sát và đánh giá của xã hội, bảo đảm để giáo dục trở thành một lĩnh vực thực sự đầu tư có hiệu quả.

Phân tích các điểm mạnh và điểm yếu của việc ứng dụng QLCM trong việc nâng cao chất lượng công tác quản trị và quản lí, Sincai và Monica (2008) cho rằng “xu thế chung, ít ra ở Châu Âu là đem lại những thay đổi tích cực trong dài hạn” (trang 35). Tuy nhiên, cần phải trả lời câu hỏi tiếp theo là liệu QLCM có phải là lời giải bền vững cho các vấn đề đặt ra trong lĩnh vực công không. Theo phân tích của Ehsan và Naz (2003) thì “căn cứ vào tiến triển ở các nước phát triển trong hai thập kỉ qua, có thể vững tâm nói rằng QLCM đã đứng vững” (trang 45). Dĩ nhiên, QLCM cũng chịu nhiều chỉ trích, bị coi như một mốt quản lí nhất thời, cần được thay thế bởi một mô hình quản lí hiện đại hơn, chẳng hạn quản lí công điện tử.

Dù vậy, ngay trong bối cảnh của cuộc khủng hoảng kinh tế-tài chính toàn cầu hiện nay, khi mà các vấn đề về vai trò nhà nước và thị trường đang được xem xét lại, thì Xưởng nghiên cứu FOREDUC (2009) vẫn nhận định “Nếu QLCM là mốt thì cái mốt đó vẫn đang lan rộng, được nhiều nước, trong đó có các nước thuộc OECD và EU, cổ vũ”.

4. QLCM và đổi mới QLGD ở Việt Nam

Ở nước ta, như đã trình bày ở mục 1, lời giải bài toán đổi mới QLGD xuất phát trước hết từ yêu cầu thực tiễn là làm thế nào phát triển giáo dục trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN. Tuy nhiên, trong bối cảnh toàn cầu hóa, cũng như ở nhiều nước đang phát triển khác, mặc dù lí thuyết QLCM chưa chính thức được đưa vào, nhưng nhiều ý tưởng của nó đã được chia sẻ, vay mượn, thậm nhập, chuyển hóa vào trong tiến trình đổi mới QLGD nước ta.

Do đó, dù bài toán đổi mới QLGD chưa được phát biểu tường minh nhưng *lời giải của*

bài toán ngày càng mang vóc dáng của QLCM trên cả hai phương diện: xây dựng chính sách và tổ chức thực hiện.

Đối chiếu các quy định pháp lí về đổi mới QLGD nước ta với các đặc trưng cơ bản của QLCM trong giáo dục, có thể thấy mối tương quan như sau:

a. Về phân cấp quản lí và quyền tự chủ nhà trường. Các nội dung này đã được thể chế hóa trong Luật Giáo dục 1998 và được tiếp tục bổ sung, hoàn thiện trong Luật Giáo dục 2005, theo đó ngay cả trường phổ thông cũng hưởng quyền tự chủ theo định hướng quản lí lấy nhà trường làm cơ sở (School-based management). Trên cơ sở đó, Chính phủ đã ban hành Nghị định 166 ngày 16/9/2004 Hướng dẫn thực hiện phân cấp quản lí trong giáo dục; Nghị định 43 ngày 25/4/2006 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. Có thể còn nhiều điểm phải bàn về tính phù hợp và tính khả thi của các quy định nhưng rõ ràng đã hình thành khung pháp lí cần thiết để thực hiện việc phân cấp quản lí và đề cao quyền tự chủ nhà trường.

b. Về đa dạng hóa các thành phần cung ứng giáo dục. Hệ thống pháp lí đổi mới này được chỉnh lý, bổ sung, hoàn thiện không ngừng trong luật giáo dục, cũng như trong các nghị quyết, nghị định của Chính phủ. Luật Giáo dục 2005 đã có hẳn một mục riêng về chính sách đổi mới trường dân lập, trường tư thục. Để đẩy mạnh xã hội hóa giáo dục, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết 90 ngày 21/8/1997, Nghị quyết 05 ngày 18/4/2005, Nghị định 73 ngày 19/8/1999, Nghị định 53 ngày 25/5/2006, Nghị định 69 ngày 30/5/2008. Về hợp tác và đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục, đã có Nghị định 06 ngày 6/3/2000 và Nghị định 18 ngày 4/5/2001; các Nghị định này hiện đang được xem xét để thay thế bằng một Nghị định mới phù hợp hơn, khi nước ta đã là thành viên WTO và ký cam kết về GATS trong giáo dục.



c. Về *thị trường hóa hoạt động giáo dục*. Đây là vấn đề gây nhiều tranh cãi, chủ yếu bởi vì khái niệm thị trường hóa được hiểu theo nhiều cách khác nhau. Trong phạm vi của QLCM, khái niệm này chỉ giới hạn trong hai nội dung chính là đưa cơ chế cạnh tranh vào trong hoạt động giáo dục và áp dụng quản lý kiểu doanh nghiệp trong quản lí nhà trường, mục đích không phải vì lợi nhuận mà vì yêu cầu nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục. Đây là cách hiểu đang được chấp nhận trong nhận thức của các nhà QLGD nước ta. Vì vậy, nếu trong Luật Giáo dục 1998, có quy định “cấm mọi hành vi thương mại hóa hoạt động giáo dục”, thì quy định đó không còn có trong Luật Giáo dục 2005. Ý tưởng chấp nhận cơ chế thị trường, phát triển dịch vụ giáo dục, tăng cường yếu tố cạnh tranh cũng đã được chính thức đề cập đến trong một số văn bản. Tuy nhiên, tất cả mới chỉ dừng lại ở đó, các quy định pháp lí đối với vấn đề này hầu như chưa có gì.

d. Về *tăng cường quản lí chất lượng*. Nội dung này được đề cập suốt quá trình đổi mới giáo dục nước ta, nhưng cơ sở pháp lí cho việc tổ chức thực hiện chỉ hình thành với Luật Giáo dục 2005 khi vấn đề kiểm định chất lượng được thể chế hóa. Tuy nhiên, bên cạnh việc tiếp tục cụ thể hóa khung pháp lí cho công tác kiểm định chất lượng, vấn đề quản lí chất lượng vẫn còn thiếu một cột đỡ pháp lí quan trọng là công tác bảo đảm chất lượng. Đến nay, ngoài các quy định về chuẩn giáo dục đang trong quá trình xây dựng, công tác bảo đảm chất lượng vẫn chưa có các quy định pháp lí ít nhiều hoàn chỉnh để các cơ sở giáo dục tổ chức thực hiện.

đ. Về *minh bạch hóa các hoạt động giáo dục*. Đây là yêu cầu quan trọng, một mặt gắn liền với quá trình dân chủ hóa giáo dục, mặt khác song hành với việc thực hiện quyền tự chủ nhà trường. Tuy nhiên, suốt tiến trình đổi mới giáo dục vừa qua, yêu cầu này chưa được thể chế hóa thành các quy định pháp lí. Chỉ trong

vòng hai năm trở lại đây, tiếp sau các cuộc vận động “nói không với tiêu cực trong thi cử và bệnh thành tích trong giáo dục”, cùng với những bước tiến đáng kể trong cải cách hành chính và phát triển công nghệ thông tin, vấn đề trách nhiệm giải trình mới có bước đi quan trọng đầu tiên trên phương diện pháp lí. Đó là việc ban hành Thông tư 09 ngày 7/5/2009 về Quy chế thực hiện công khai đối với các sở sở giáo dục của hệ thống giáo dục quốc dân.

Như thế, có thể nói khung pháp lí cho đổi mới QLGD nước ta đang được triển khai theo các chiều đo cơ bản của QLCM. Dĩ nhiên, sự chuyển động theo các chiều đo có khác nhau. Các quy định pháp lí trong đổi mới QLGD nước ta được tập trung xây dựng nhiều nhất theo chiều đo “đa dạng hóa các thành phần cung ứng giáo dục”, được chú trọng phần nào theo chiều đo “phân cấp và tự chủ”, bước đầu được chú ý xây dựng theo chiều đo “tăng cường quản lí chất lượng” và “minh bạch hóa hoạt động giáo dục”, hầu như chưa có gì theo chiều đo “thị trường hóa hoạt động giáo dục”.

5. Kết luận

Trong tiến trình vận động của giáo dục nước ta, đặc biệt khi bước vào giai đoạn hội nhập quốc tế sau WTO, đã xuất hiện một nhân tố mới rất quan trọng, nhưng còn ít được nghiên cứu, đó là *thị trường hóa* giáo dục.

Sự xuất hiện của nhân tố này buộc công tác QLGD phải có những thay đổi căn bản. Điều này cũng đang diễn ra ở nhiều nước trên thế giới. Chỉ có điều khác biệt là: ở các nước phát triển, việc tìm lời giải cho bài toán có một định hướng khá rõ ràng, đó là việc thay thế mô hình quản lí công truyền thống bằng mô hình QLCM; còn ở các nước đang phát triển là việc áp dụng tự phát hoặc tự giác công cụ QLCM vào trong tổ chức và hoạt động giáo dục.

Dĩ nhiên, việc áp dụng QLCM ở các nước đang phát triển là vấn đề không đơn giản. Theo Sincai và Monica (2008), các điều kiện

cần để các nước đang phát triển có thể áp dụng thành công QLCM là: môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, hệ thống thuế hướng tới tái phân bổ, hệ thống pháp luật nghiêm minh, quy trình chính sách công khai, minh bạch, nguồn lực con người và tài chính phù hợp, hệ thống giám sát độc lập.

Vì thế, chỉ có một số nước đang phát triển như Trung Quốc, Ấn Độ được coi là thành công trong thực hiện QLCM. Đối với nước ta, tuy rằng đổi mới QLGD đang chuyển động theo các chiều đó cơ bản của QLCM nhưng đó là một QLCM tình thế, chắp vá, không đồng bộ, thiếu những nghiên cứu khoa học nền tảng và vì vậy *đổi mới QLGD ở nước ta vẫn là bài toán chưa có lời giải đến nơi đến chốn*.

Trở lại câu hỏi ban đầu: trạng thái mới về QLGD mà chúng ta mong muốn trong tiến trình đổi mới QLGD là gì? Từ những phân tích trên, có thể đưa ra câu trả lời, đó là QLCM. Dĩ nhiên, khác với một QLCM theo kiểu tự phát hiện nay sẽ là một QLCM tự giác trên cơ sở nghiên cứu khoa học. Công tác nghiên cứu khoa học này phải chí ít trả lời được các câu hỏi sau đây: 1/ Từ thực tiễn áp dụng QLCM trong thời gian vừa qua ở nước ta, có những yếu tố tích cực nào cần phát huy, những yếu tố tiêu cực nào cần loại bỏ? 2/ Việc hoàn thiện khung pháp lý cho đổi mới QLGD theo hướng QLCM cần được thực hiện như thế nào? 3/ Nếu vấn đề mẫu chốt để thực hiện thành công mục tiêu mong muốn về nâng cao chất lượng và hiệu quả của dịch vụ công theo mô hình QLCM là cần những người quản lý mãn cán, có năng lực, lương thiện, công bằng, vô tư (Sincai và Monica 2008) thì làm thế nào để việc tổ chức thực hiện QLCM ở nước ta thực sự đem lại kết quả mong muốn?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo phát triển Việt Nam, Các thể chế hiện đại, Hà Nội: Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho

Việt Nam, 2010.

2. Bộ GD&ĐT, Công văn số 4799/BGDDT-VP ngày 10/6/2009 về việc trả lời đại biểu Quốc hội tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XII, 2009.

3. Bộ GD&ĐT, Dự thảo lần thứ 16, ngày 27/4/2010, của Chiến lược giáo dục 2011-2020, Hà Nội: Viện Khoa học giáo dục, 2010.

4. Ehsan, M. & Naz, F. Origin, ideas and practices of New Public Management: Lessons for developing countries. Asian Affairs, Vol 25, No 3, 2003.

5. Foreduc., Higher education between New Public Management and economic downturn, Workshop, 2009.

6. Phạm Đỗ Nhật Tiến, *Chuyển động trong giáo dục thế giới dưới tác động của GATS và vấn đề đặt ra đối với giáo dục Việt Nam*, Tạp chí Quản lí giáo dục, số 6/11-2009.

7. Sincai, O. & Monica, I, *Strengths and weaknesses of the New Public Management-Cross sectoral and longitudinal analysis*. Paper for the conference “New Public Management and the quality of government”, University of Gothenburg, Nov 13-15, 2008.

8. Trần Quốc Toản, *Báo cáo tổng hợp đề tài “Phát triển giáo dục Việt Nam trong nền kinh tế thị trường và trước nhu cầu hội nhập quốc tế”*, Hà Nội: Bộ Khoa học và Công nghệ, 2010.

SUMMARY

According to the author, in the progression of Vietnamese education, in particular the post-WTO assessment, there is a new important factor which was little research, the education market. This writing addresses the new public management in the context of emerging education service market in Vietnam. The author presents issues of education service market in Vietnam before and after WTO assessment; the new public management in education; new public management and education management innovation in Vietnam.