

LÍ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG CHỊU TRÁCH NHIỆM GIÁO DỤC

• TS. NGUYỄN TIỀN HÙNG

Trung tâm nghiên cứu Quản lí giáo dục

Kinh nghiệm phân cấp quản lí giáo dục (QLGD) thành công tại các quốc gia trên thế giới đã khẳng định là nhân tố quan trọng nhất quyết định thành công hay thất bại của mọi cải cách phân cấp là cách xây dựng và thực hiện các quan hệ về tính chịu trách nhiệm giáo dục (GD) trong các mô hình phân cấp GD. Dưới đây trình bày một số vấn đề cơ bản về lí luận và thực tiễn phát triển hệ thống chịu trách nhiệm GD:

1. Khái niệm, mục đích và các kiểu chịu trách nhiệm GD

Khái niệm *chịu trách nhiệm trong GD* được hiểu là trách nhiệm báo cáo hay giải trình hoặc công khai thông tin về kết quả hoạt động của cơ sở GD, chủ yếu là với cơ quan QLGD cấp trên và với đối tượng hưởng lợi của dịch vụ GD hay khách hàng.

Mục đích của chịu trách nhiệm GD là buộc cá nhân hay tổ chức được uỷ quyền hay trao quyền ra quyết định chịu trách nhiệm với quyết định ban hành cũng như kết quả thực hiện (Rothstein, 2008 và Nguyễn Tiến Hùng, 2005).

Về lí thuyết, *chịu trách nhiệm GD* được phân loại theo ba kiểu (Anderson, 2005):

(1) Làm đúng và phục tùng các quy định, tức là phải tuân thủ và chịu trách nhiệm theo các luật, được cụ thể hóa thành các tiêu chí chung về GD, ví dụ như tiêu chí về tổ chức và quản lí, giảng dạy và học tập...;

(2) Tuân thủ theo các quy chuẩn nghề nghiệp, tức là phải tuân thủ và chịu trách nhiệm theo các chuẩn hay các tiêu chí nghề nghiệp, ví dụ như các chuẩn giáo viên, hiệu trưởng...

(3) Thực hiện theo định hướng kết quả, ví dụ như chịu trách nhiệm dựa trên kết quả học tập của người học và chịu trách nhiệm trước công luận...

Trong thực tế, các hệ thống trên đan xen nhau và thường bổ sung cho nhau, nhưng không phải lúc nào cũng hỗ trợ cho nhau. Dễ dàng nhận thấy là các tiêu chuẩn nghề nghiệp thường phù

hợp và bổ sung cho hệ thống tuân thủ các quy định và hệ thống định hướng kết quả, tuy nhiên, hệ thống tuân thủ quy định và định hướng kết quả thường dễ có mâu thuẫn, như việc thực hiện hệ thống định hướng kết quả khó đạt kết quả tốt trong một hệ thống tuân thủ quy định quan liêu, cứng nhắc. Vì vậy, hiện tại hệ thống chịu trách nhiệm GD đang có xu thế tập trung vào kết quả nhiều hơn là tuân thủ các quy định.

Để cụ thể hóa ba hệ thống chịu trách nhiệm trên, các *kiểu chịu trách nhiệm GD* được chia thành: *Chịu trách nhiệm với cấp trên, với cấp dưới, chịu trách nhiệm nghề nghiệp và chịu trách nhiệm với bên ngoài* (người hưởng dịch vụ GD và cộng đồng) (Burke, 2005) và tạo thành hệ thống chịu trách nhiệm GD (sẽ được phân tích cụ thể hơn ở mục 3).

2. Các cách tiếp cận chính về chịu trách nhiệm GD

Thực tế, có *bốn cách tiếp cận* về chịu trách nhiệm GD có thể làm tăng chất lượng GD (Leithwood, 2005):

2.1. Cách tiếp cận thị trường:

Chịu trách nhiệm GD làm tăng tính cạnh tranh giữa các cơ sở GD theo cách có lợi cho người học, cách tiếp cận này phổ biến tại các quốc gia châu Âu, Canada, Hoa Kỳ, New Zealand, Australia và một số quốc gia châu Á, châu Phi. Công cụ chính để làm tăng tính cạnh tranh chủ yếu thông qua việc kết hợp các giải pháp, như cho phép lựa chọn cơ sở GD, mở rộng hệ thống cơ sở GD tư, thay đổi cách cung cấp tài chính từ cung cấp trực tiếp cho cơ sở GD sang cho người học, và công khai xếp hạng cơ sở GD theo kết quả học tập của người học v.v.. Lí do áp dụng cách tiếp cận này là:

- Tăng tính cạnh tranh, cho phép người học lựa chọn cơ sở GD mà họ mong muốn theo nhu cầu GD của mình;

- Khi thoả mãn với dịch vụ do cơ sở GD cung cấp thì người học sẽ ủng hộ mạnh mẽ cho sự phát triển của cơ sở GD;

- Người học sẽ tích cực học tập hơn khi được học tại các cơ sở GD phù hợp với khả năng và cách học của mình;

- Khi giáo viên được tham dự tích cực vào việc thiết kế chương trình thì họ sẽ cam kết thực hiện có kết quả.

Kết hợp các kết quả trên có thể sẽ làm tăng kết quả học tập của người học.

2.2. Cách tiếp cận phân cấp:

Khi việc phân cấp ra quyết định được sử dụng để nâng cao tính chịu trách nhiệm GD, thì mục tiêu của nó là nhằm tăng cường “tiếng nói” của người hưởng dịch vụ GD, các liên đới liên quan và cộng đồng trong việc kiểm soát cơ sở GD. Cách tiếp cận này giúp cơ sở GD đáp ứng tốt hơn với các giá trị và nhu cầu của địa phương và người học, vì tính đáp ứng này càng tốt hơn khi quyền ra quyết định liên quan đến chương trình, ngân sách và nhân sự có sự tham dự của người học hoặc cha mẹ (đối với học sinh phổ thông) và cộng đồng. Cách tiếp cận này được xem là một xu hướng tất yếu tại nhiều quốc gia trên thế giới.

2.3. Cách tiếp cận nghề nghiệp:

Có hai cách tiếp cận định hướng nghề nghiệp với chịu trách nhiệm GD: Cách thứ nhất thông qua việc thực hiện các mô hình kiểm soát nghề nghiệp tại cấp cơ sở GD; cách thứ hai dựa vào các chuẩn nghề nghiệp. Nhìn chung, cả hai cách tiếp cận nghề nghiệp với chịu trách nhiệm GD đều coi sự tinh thông nghề nghiệp đóng góp phần quan trọng vào các kết quả đầu ra của cơ sở GD. Tuy nhiên, có sự khác nhau giữa hai cách tiếp cận trên, như: cách thứ nhất tập trung vào việc ra quyết định tại cấp cơ sở GD, trong khi cách tiếp cận sau tập trung vào các chuẩn nghề nghiệp.

Thực tế, cách tiếp cận kiểm soát nghề nghiệp tại cấp cơ sở GD làm tăng quyền lực của giáo viên trong việc ra quyết định, đi đôi với việc buộc họ phải chịu trách nhiệm trực tiếp với người học. Mục tiêu của cách tiếp cận này là làm cho việc sử dụng kiến thức của giáo viên được tốt hơn thông qua việc tham gia vào quá trình ra quyết định liên quan đến ngân sách, chương trình, và trong một số trường hợp là nhân sự. Cơ sở cho cách tiếp cận này là giáo viên là người gần gũi và hiểu rõ nhất người học nên sẽ có các quyết định liên quan đến nguồn lực tốt nhất; việc tham gia vào quá trình

ra quyết định sẽ buộc giáo viên phải cam kết thực hiện tốt các quyết định do họ đưa ra.

2.4. Cách tiếp cận quản lí:

Chịu trách nhiệm GD là các nỗ lực hệ thống nhằm thiết lập mục tiêu mang tính định hướng, hiệu quả và hiệu suất cho cơ sở GD, thông qua các quy trình hợp lí và thực tiễn hơn. Cơ sở của cách tiếp cận này không có gì sai với cấu trúc cơ sở GD hiện nay, tuy nhiên, tính hiệu quả của cơ sở GD sẽ được nâng cao nếu chúng trở nên chiến lược hơn trong việc lựa chọn các mục tiêu, xây dựng kế hoạch để thực hiện các mục tiêu. Cách tiếp cận này tập trung vào các quy trình “lập kế hoạch chiến lược” khác nhau để nâng cao chất lượng hoạt động của cơ sở GD (The World Bank, 2009).

3. Các quan hệ về chịu trách nhiệm GD

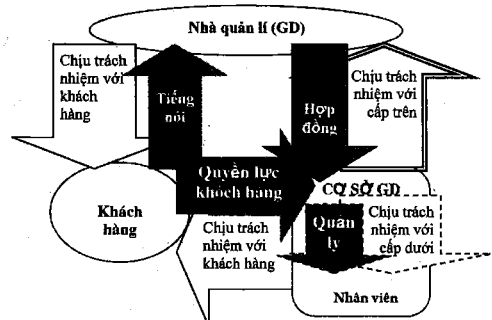
Thực tế, để xây dựng thành công hệ thống chịu trách nhiệm GD của cơ sở GD cần phải trả lời rõ ràng các câu hỏi sau (Gropello, 2004):

3.1. Chịu trách nhiệm cái gì?

Kinh nghiệm cho thấy: quyền tự chủ luôn đi đôi với tính chịu trách nhiệm, nên được tự chủ về cái gì thì sẽ phải chịu trách nhiệm về cái đó, tức là phải chịu trách nhiệm về ngân sách, bổ nhiệm cán bộ, số lượng người học hay học sinh/sinh viên, văn bằng/chứng chỉ. Nó cũng có nghĩa là phải chịu trách nhiệm về chất lượng giảng dạy và nghiên cứu... với các liên đới liên quan. Hiện nay đang có xu hướng tập trung vào chịu trách nhiệm với các kết quả đầu ra và quá trình GD, thay cho việc tập trung vào đầu vào như trước đây vẫn làm.

3.2. Chịu trách nhiệm với “ai”?

Muốn xem xét cơ sở GD cần chịu trách nhiệm với “ai” (cá nhân hay/và tổ chức), cần xem xét các “nhân vật” chính tham dự vào quá trình GD (xem sơ đồ).



Sơ đồ về hệ thống chịu trách nhiệm GD

Đó là nhà QLGD, cơ sở GD, đội ngũ nhân viên của cơ sở GD và người hưởng dịch vụ GD hay khách hàng (người học hay học sinh/sinh viên, phụ huynh, các chủ doanh nghiệp, các liên đới liên quan và cộng đồng).

Như vậy, muốn xây dựng và phát triển hệ thống chịu trách nhiệm GD đa chiều cần phải xem xét tính chịu trách nhiệm GD của cơ sở GD theo tất cả các chiều có liên quan (xem sơ đồ trên): *Chịu trách nhiệm với cấp trên/nhà QLGD* (upward accountability), *chịu trách nhiệm với cấp dưới hay nhân viên* (downward accountability) và *chịu trách nhiệm với bên ngoài* (outward accountability) hay khách hàng.

3.3. Chịu trách nhiệm như thế nào?

Vì tính chịu trách nhiệm với cấp dưới liên quan đến vấn đề quản lí tác nghiệp bên trong cơ sở GD nên sẽ được trình bày trong một bài báo khác, dưới đây trình bày và phân tích về xây dựng hệ thống chịu trách nhiệm GD của cơ sở GD với cấp trên và với khách hàng, thông qua việc:

a) *Xây dựng hệ thống chỉ số đo thực hiện* làm cơ sở cho việc thực hiện thành công tính chịu trách nhiệm với cấp trên (và khách hàng). Đây là mối quan hệ trách nhiệm khi nhà QLGD giao nhiệm vụ cho cơ sở GD thông qua “hợp đồng” (xem sơ đồ) hoặc được cụ thể hoá thành chức năng và nhiệm vụ của cơ sở GD (The World Bank, 2003). Tuy nhiên, việc cụ thể hoá các “hợp đồng” này rất khó khăn, vì rất khó cụ thể hoá chính xác mỗi nhân viên phải làm gì trong ngày, mà ngay cả khi làm được như vậy thì lại dẫn đến quá cứng nhắc (làm mất quyền tự chủ của cơ sở). Để khắc phục, các nhà quản lí cần xây dựng được bộ tiêu chí hay chuẩn GD, từ đó hình thành nên bộ chỉ số đo thực hiện để có thể không chỉ đánh giá được kết quả hoạt động của từng cơ sở GD, mà còn có thể so sánh được kết quả thực hiện giữa các cơ sở GD trong phạm vi quốc gia và quốc tế.

b) *Xây dựng hệ thống GD định hướng khách hàng* nhằm thực hiện tính chịu trách nhiệm với khách hàng. Đây là mối quan hệ trách nhiệm trực tiếp giữa cơ sở GD với khách hàng, mà qua đó, khách hàng sử dụng “quyền lực khách hàng” để buộc cơ sở GD phải phụ thuộc vào mình (xem sơ đồ) (The World Bank, 2003). Thực tế, để làm được như vậy, cần lôi cuốn khách hàng tham dự vào lãnh đạo cơ sở GD

thông qua mô hình hội đồng trường, để biến mong muốn của khách hàng thành sự thật; hoặc làm cho nguồn lực của cơ sở GD phải phụ thuộc vào khách hàng thông qua chính sách cấp ngân sách theo số lượng người theo học, tức là càng có nhiều người học thì ngân sách của cơ sở GD càng tăng (Chính phủ CHXHCN Việt nam, 2005), hoặc thay cho việc cung cấp ngân sách trực tiếp cho các cơ sở GD, nhà nước cấp kinh phí trực tiếp cho người học theo kiểu “phiếu học đường” (Education Voucher) và người học sẽ nộp phiếu này cho cơ sở GD mà họ chọn để theo học; hay tăng cường tính cạnh tranh giữa các cơ sở GD để khách hàng có thêm nhiều lựa chọn; v.v..

Ngoài ra, còn có mối quan hệ trách nhiệm gián tiếp giữa cơ sở GD với khách hàng, tức là người dân hay khách hàng sử dụng “tiếng nói” của mình buộc các nhà QLGD có trách nhiệm đối với kết quả hoạt động GD; và tiếp theo, nhà quản lí thông qua “hợp đồng” tác động đến cơ sở GD (xem sơ đồ) (The World Bank, 2003). Tuy nhiên, không phải khách hàng lúc nào cũng tác động được đến các nhà QLGD, vì họ dễ bị bỏ qua trong quá trình hình thành các mục tiêu chung của xã hội, hoặc chưa thể kiểm soát được các hoạt động của các nhà QLGD tùy thuộc vào hệ thống bầu cử. Vì vậy, để tăng cường tiếng nói của khách hàng thì kinh nghiệm cho thấy là cần phải cung cấp và công khai hoá thông tin về kết quả hoạt động của các cơ sở GD và hệ thống GD; và phải có phương tiện pháp lí, chính trị và kinh tế để giúp khách hàng bộc lộ mong muốn và yêu cầu của mình với các nhà QLGD.

c) *Thực hiện quy trình đảm bảo chất lượng GD trong và ngoài* để đánh giá kết quả chịu trách nhiệm GD của các cơ sở GD và công khai kết quả thực hiện với công chúng. Thực tế cho thấy quy trình này chỉ thành công khi có được một bộ số đo thực hiện phù hợp, dựa vào đó, cơ sở GD tự đánh giá kết quả thực hiện. Sau đó các cấp QLGD liên quan sẽ tổ chức đánh giá hoạt động của cơ sở GD và công khai kết quả, để đảm bảo với khách hàng và liên đới là cơ sở GD đã tự đánh giá nghiêm túc hay chưa và kết quả hoạt động đạt được tới đâu so với bộ số đo thực hiện.

(Xem tiếp trang 35)