



QUẢN LÝ DỰA VÀO NHÀ TRƯỜNG: CÔNG CỤ THỰC HIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ GIÁO DỤC Ở VIỆT NAM?

• ThS. ĐÀO VĂN VY

Trung tâm Nghiên cứu Quản lý giáo dục

1. Sự ra đời của tiếp cận “dựa vào nhà trường”

Cụm từ “dựa vào nhà trường” được chuyển dịch từ lĩnh vực kinh doanh và sản xuất có tên gọi “dựa vào cơ sở” (site-based) sang các lĩnh vực hoạt động phi lợi nhuận như giáo dục.

Về bản chất, tiếp cận “dựa vào cơ sở” được ra đời nhằm giải quyết mâu thuẫn trong cuộc đấu tranh đòi sự dân chủ, quyền được kiểm soát tự nhiên, xã hội và cuộc sống của mỗi cá nhân khi hệ thống tập trung quan liêu bộc lộ những yếu kém rõ rệt. Khi có sự tham gia của nhiều người vào quá trình quản lý, các vấn đề được xác định rõ ràng hơn và các mâu thuẫn được giải quyết tốt hơn. Với quyền được tham gia nhiều hơn vào quá trình ra quyết định, con người trở nên sáng tạo hơn trong công việc, tạo ra những sản phẩm có chất lượng cao Felipe Barrera-Osorio et al. [6].

Vận dụng vào giáo dục, tiếp cận này thường được gọi là “dựa vào nhà trường” cũng giúp hệ thống giáo dục phần nào giải quyết được mâu thuẫn này vì ở đó:

- Có sự chuyển giao và cân đối giữa quyền ra quyết định, quyền tự chủ và chịu trách nhiệm giữa các cấp quản lý giáo dục và nhà trường

- Những người nào có mối quan hệ gần nhất, có trách nhiệm và có ảnh hưởng nhiều nhất trong việc thực hiện các quyết định thì cần phải là những người ra quyết định.

- Sự tham gia nhiều hơn những người trực tiếp thực hiện (hiệu trưởng, giáo viên, cán bộ phục vụ....) hoặc các đối tượng hưởng lợi chính (học sinh, cha mẹ học sinh, cán bộ cộng đồng...) vào quá trình ra quyết định ở nhiều cấp khác nhau, nâng cao tính tự chủ, tinh thần trách nhiệm của họ, tạo môi trường lao động hợp tác và làm việc nhóm...trong nhà trường.

2. Quản lý dựa vào nhà trường là gì?

Quản lý dựa vào nhà trường được trong tiếng Anh là “School-Based-Management”, được viết tắt phổ biến là SBM.

Luận điểm cơ bản của SBM, theo Caldwell [3], là “Một nền giáo dục tốt không chỉ bao gồm sự đầy đủ về các yếu tố vật chất như lớp học, số lượng giáo viên, sách giáo khoa mà quan trọng hơn là tạo động lực thúc đẩy chất lượng dạy và học. Về bản chất, có ba yếu tố tạo nên động lực cho dạy và học hiệu quả: (i) nhiều cơ hội lựa chọn và cạnh tranh; (ii) nhà trường tự chủ; và (iii) nhà trường tự chịu trách nhiệm” (tr.8).

Khái niệm hoàn chỉnh về SBM được hình thành sau khi nhiều nước phát triển trên thế giới áp dụng nó như là công cụ quản lý nhằm nâng cao tính tự chủ của nhà trường. Điều này giải thích tại sao SBM được mô tả theo nhiều cách khác nhau ở nhiều tài liệu chính thức.

Daniel Brown [2] và Cheng, Y [5], khi tổng kết thực tiễn SBM ở Canada, Đông Á và một số nước châu Mỹ La tinh đã cho rằng SBM là hình thức phi trung ương hóa hoặc phân cấp quản lý (decentralization) giáo dục (GD). Ở đó, trường học được phân bổ ngân sách, trao quyền để tìm kiếm nguồn đầu tư, phương tiện dạy học, nhân sự, các nguồn lực và dịch vụ khác cho chính nhà trường, phù hợp với sự tự đánh giá của nhà trường đó.

Ở Hoa Kỳ, Canada, Úc, và Anh, các chuyên gia coi SBM là một hình thức của phân cấp quản lý GD (PCQLGD) đến cấp “hạt nhân” là nhà trường. Sự trao quyền hợp pháp cho cán bộ quản lý nhà trường, giáo viên, học sinh và cha mẹ học sinh, các thành viên cộng đồng sao cho họ có thể kiểm soát tất cả mọi hoạt động xảy ra trong nhà trường - ý tưởng chính khuyến khích sự nhân rộng SBM. Điểm đáng chú ý là sau một thời gian theo đuổi SBM, một số nước, ví dụ: Hoa Kỳ, có sự dịch chuyển rõ nét quyền quản lý theo cấp lãnh thổ (liên bang - bang - quận) sang trao quyền mạnh xuống cấp trường về mặt chuyên môn.

Gần đây nhất, Cadwell - nhà quản trị học và nhóm chuyên gia về quản lý GD gồm Malen, Ogawa và Kranz của Mỹ đã đưa ra một khái

niệm đạt được nhiều đồng thuận dựa trên việc mô tả khái quát song cụ thể hơn về SBM. **“SBM vừa là hình thức, vừa là công cụ thực hiện đổi mới quản lý nhà trường theo hướng phân cấp. SBM là hình thức phân cấp quản lý vì có chuyển đổi về cách thức ra quyết định theo cách truyền thống sang trao quyền tự chủ (autonomy) cho nhà trường đối với tất cả các chức năng GD trong mối quan hệ có trách nhiệm (accountability) giữa nhà trường với hệ thống chính sách và quy định do cấp trên (trung ương, tỉnh, quận...) đề ra. SBM là công cụ của phân cấp vì khi trách nhiệm và quyền ra quyết định được chuyển cho người hiểu rõ nhất về nhà trường, nó giúp thúc đẩy sự đổi mới trong nhà trường và làm cho sự đổi mới ấy bền vững..”** (trích từ Felipe Barrera-Orsorio et al. (2009), tr. 15). Những “nhân vật” chính được chuyển giao trách nhiệm và quyền tự chủ ở cấp trường có thể là hiệu trưởng, giáo viên, cha mẹ, đôi khi là học sinh và các thành viên khác trong cộng đồng nhà trường.

SBM có lịch sử phát triển lâu dài ở các nước phát triển: hơn 30 năm ở Hoa Kỳ, Canada, Úc, 20 năm ở Anh, hơn 10 năm ở Hà Lan.... Ý tưởng chính thúc đẩy việc áp dụng SBM ở những nước này là: 1/Nếu cha mẹ muốn phát triển tối đa khả năng của con cái, họ có thể lựa chọn trường học có chất lượng và hiệu quả nhất (chủ yếu về dạy học); 2/ Quyền ra quyết định của cấp dưới cùng với sự tự chủ về tài chính giúp nhà trường biết rõ thực trạng “đầu vào”, từ đó, có các giải pháp mang lại tác động tích cực đến kết quả học tập của học sinh. Đối với các nước đang phát triển, mặc dù việc áp dụng SBM có phần muộn hơn và mục đích cũng ít tham vọng hơn song không thể phủ nhận rằng các nước đang phát triển đều hướng tới chất lượng và hiệu quả dựa trên yếu tố cạnh tranh như những gì đang diễn ra ở các nước phát triển.

3. Những mối quan hệ chủ yếu trong SBM

Về bản chất, SBM nhằm giải quyết mối quan hệ giữa các thành phần cấu thành nên sự trao quyền: quyền ra quyết định, tự chủ, sự tham gia và trách nhiệm. Sự kết hợp các thành tố này ở các mức độ khác nhau tạo nên các mối quan hệ đặc trưng của SBM. (Xem bảng trang bên)

Từ khái niệm SBM và thông tin từ bảng, có thể xác định một số điều kiện để SBM có thể được hiện thực hóa:

- Có sự giao quyền từ cấp quản lý cao hơn xuống cấp trường
- Cấp trường có nhu cầu tiếp nhận quyền tự chủ
- Người được giao quyền sử dụng quyền tự chủ đó vào việc ra quyết định trong nhà trường với sự tham gia của các bên hưởng lợi
- Có sự xem xét/cân nhắc/lựa chọn chức năng GD nào nên được trao quyền nhiều hơn hoặc chức năng nào được trao quyền ít hơn
- Người được trao quyền cam kết bảo đảm sự cân bằng giữa quyền tự chủ và trách nhiệm

4. PCQLGD ở Việt Nam: nhìn nhận từ khả năng vận dụng SBM.

Các luận điểm về SBM nêu trên cho thấy SBM có thể được hiện thực hóa nếu tổ chức/hệ thống GD đạt được mối quan hệ thỏa đáng giữa tự chủ, trao quyền, tham gia và trách nhiệm, trong đó yếu tố tự chủ của nhà trường nên được ưu tiên xem xét. Một số tác giả nghiên cứu về PCQLGD Việt Nam (Trần Kiểm (2008), Đào Văn Vy (2006, 2008, 2009), Đặng Bá Lãm (2009)) đã đồng ý rằng, hệ thống GD Việt Nam đã có những yếu tố khuyến khích sự tự chủ của cấp địa phương, trong đó có cấp trường. Tuy nhiên, chúng ta cũng còn những yếu tố làm chậm hoặc giảm điều này. Phần viết dưới đây sẽ tóm lược các yếu tố đó và đề xuất một số khuyến nghị nhằm hỗ trợ vận dụng SBM vào thực tiễn quản lý GD Việt Nam.

4.1. Những yếu tố khuyến khích

- Định hướng thực hiện PCQLGD đã được cấp trung ương xác định một cách tường minh ở nhiều văn bản quan trọng như: Hiến pháp 1993, NQTW2 (Khóa VIII), Chiến lược giáo dục 2001-2010,

- PCQLGD ở Việt nam được thực hiện theo kiểu trực tuyến – chức năng và dựa trên nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ. Tuyến quản lý Nhà nước gồm Chính phủ → UBND tỉnh/ thành phố → UBND huyện/ quận là quan hệ trực tuyến; Bộ GD-ĐT → Sở GD-ĐT → Phòng GD-ĐT là các cơ quan chức năng của Chính phủ, UBND tỉnh/ thành phố và UBND huyện/ quận thuộc mối quan hệ ngành dọc. PCQLGD đã được thực hiện ở một số chức năng GD, đặc biệt ở quản lý nhân sự và tài chính.

- Luật Giáo dục 2005 đã quy định quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của các cơ sở GD



Bảng : Các mối quan hệ chủ yếu trong SBM¹

	Mô tả	Hình thức thể hiện	Các nước áp dụng ¹ (người viết lựa chọn)
Quan hệ tự chủ - quyền ra quyết định (Autonomy - Authority Nexus)	Là mối quan hệ giữa mức độ tự chủ trong việc ra quyết định đối với các chức năng GD của nhà trường ²	Yếu: Quyền tự chủ trong việc ra quyết định đối với tất cả chức năng GD được giao cho cấp bang/thành phố hoặc cấp quận nhưng không giao cho cấp trường	Argentina
		Trung bình: Cấp trường có một chút tự chủ về lập kế hoạch và lựa chọn phương pháp dạy học	Tiệp Khắc, Mexico, Cambodia
		Tương đối mạnh: Thành lập Hội đồng trường nhưng chỉ Hội đồng này có vai trò tư vấn	Thái Lan, Brazil
		Mạnh: Hội đồng trường có quyền thuê hoặc sa thải giáo viên, có ý kiến về chương trình, tài chính	Canada, New-zealand, Úc, Hongkong
		Rất mạnh: Cha mẹ, Hội đồng trường tham gia quản lý nhà trường, kiểm soát các lựa chọn, mô hình hoạt động, có ý kiến với GV về chương trình, phương pháp dạy học....	Hà Lan, Anh, đa số các bang của Hoa Kỳ
Quan hệ tự chủ-tham gia (Autonomy-Participation Nexus)	Là mối quan hệ giữa người đảm nhận quyền ra quyết định và mức độ tham gia của họ vào các chức năng GD	Tự chủ về các hoạt động điều hành (Administrative Control SBM): trao quyền ra quyết định cho hiệu trưởng về các vấn đề nhân sự (tuyển/sa thải GV...) và lựa chọn chương trình/SGK, thậm chí điều chỉnh hoặc thiết kế chương trình nhà trường	Hà Lan, một số bang của Hoa Kỳ
		Tự chủ về chuyên môn (Professional Control SBM): trao quyền ra quyết định cho GV về phương pháp dạy học, hình thức đánh giá, tài liệu...	Một số bang của Hoa Kỳ, Canada, Úc
		Cha mẹ tham gia (Community Control SBM): cho phép cha mẹ hoặc cộng đồng tham gia ra quyết định, đặc biệt về chương trình nhằm đáp ứng nhu cầu và sở thích của người học. Hiệu trưởng và GV phải là người lắng nghe và phản hồi	Newzealand, một số bang của Hoa Kỳ, Mexico
		Kết hợp: cân bằng quyền tự chủ của hai nhân vật chủ yếu: cha mẹ và giáo viên	Một số bang của Hoa Kỳ
Quan hệ tự chủ-tham gia-trách nhiệm (Autonomy-Participation-Accountability Nexus)	Trách nhiệm được coi là sợi xích có vai trò ràng buộc sự tự chủ-tham gia trong SBM. Mục đích: nhằm làm cho SBM trở nên minh bạch/tương minh	1/ Người được giao quyền tự chủ phải có trách nhiệm tôn trọng các quy định đề ra (cấp trường hoặc cấp cao hơn) và chịu trách nhiệm về mọi quyết định GD. 2/ Người được giao quyền tự chủ phải có trách nhiệm tôn trọng các chuẩn mực/tiêu chí và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của đồng nghiệp/cấp dưới/đối tác của mình. 3/ Người được giao quyền tự chủ phải có trách nhiệm với kết quả học tập của học sinh và chịu trách nhiệm trước công chúng về những kết quả đó	

¹ Nguồn: Felipe Barrera-Orsorio et al. (2009) Decentralization Decision-Making in Schools: Theory and Evidence on School-Based-Management, WB (Phân cấp quản lý việc ra quyết định trong giáo dục: Lí thuyết và Minh chứng từ quản lý dựa vào nhà trường (Người viết dịch))

nghe nghiệp và đại học; đồng thời mở rộng quyền chủ động của các cơ sở GD mầm non và phổ thông theo hướng chung của thế giới ngày nay là quản lý theo phương thức lấy nhà trường làm cơ sở.

- Lợi ích của người học được đề cập đến ở nhiều văn bản chính sách về PCQLGD (đảm bảo GD phổ cập cho trẻ em bậc tiểu học, phân cấp quản lý trong thu học phí đối với nhóm trẻ mầm non và lệ phí xây dựng trường với trẻ tiểu học...

4.2. Những yếu tố chưa khuyến khích

- Các chính sách cấp trung ương mới chỉ dừng lại ở việc phân định trách nhiệm của các cấp quản lý khác nhau đối với hoạt động GD trên cơ sở tạo ra sự bình đẳng trong GD và để mọi trẻ em đều có quyền được hưởng GD. Các chính sách này hầu như chưa đề cập đến yếu tố sự tham gia của người được hưởng lợi trong GD (ở đây là giáo viên, học sinh và cha mẹ học sinh).

- Trên thực tế việc phân cấp quản lý ở GD mới chỉ là sự phân công trách nhiệm quản lý về mặt hành chính. Ví dụ, PCQL ở GDPT được thực hiện chủ yếu về mặt hành chính ở cấp sở và phòng GD. Không có nhiều biểu hiện phân cấp về chuyên môn ở hai cấp này. Hiệu trưởng (đặc biệt Hiệu trưởng phổ thông) không có nhiều quyền lực vì nguồn ngân sách chủ yếu do nhà nước cung cấp, sự tham gia đóng góp của cha mẹ học sinh hạn chế và các hoạt động quản lý nhân sự (tuyển dụng, sa thải, đề bạt...) đang bị khống chế nhiều bởi các quy định chặt chẽ từ nhiều cấp khác nhau.

- Gần như chưa có sự giao quyền tự chủ về chức năng xây dựng chương trình và một số hoạt động chuyên môn khác đến cấp trường. Ở Việt Nam, đối với giáo dục phổ thông, chương trình, sách giáo khoa và kế hoạch dạy học được quy định từ cấp trung ương, hiệu trưởng là người thực hiện, có rất ít quyền chủ động về nội dung và tiến trình dạy học. Các cơ sở GD đại học cũng chưa thực sự làm chủ chương trình đào tạo dựa trên nhu cầu của người học và ngành nghề đào tạo.

4.3. Khuyến nghị

Việt Nam đã có những điều kiện nhất định để vận dụng SBM. Song vận dụng một cách có chọn lọc và phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam là vấn đề không nhỏ. Dưới đây là một số suy nghĩ của tác giả bài viết này về những điều nên làm khi đưa SBM vào thực tế nhà trường Việt Nam:

Thứ nhất, cần hơn cả là các công cụ chính sách, nhằm đồng thời: 1/ Tạo cơ hội để các cấp quản lý có thông tin, có hiểu biết về bản chất của SBM và các lợi ích của nó; 2/ Khuyến khích, hỗ trợ SBM từng bước vận hành trong thực tiễn; 3/ Xác định trách nhiệm, quyền hạn của các cấp, chỉ rõ các kiến thức và kĩ năng, các yêu cầu về giá trị đạo đức mà những người thực hiện SBM cần có.

Thứ hai, cần xây dựng kế hoạch nâng cao năng lực quản lý của các bên liên quan hoặc đối tượng hưởng lợi SBM ở mọi cấp. Khái niệm năng lực quản lý ở đây nên được hiểu rộng hơn: chúng không chỉ là năng lực của những người giữ vị trí quản lý như giám đốc sở hay hiệu trưởng mà còn bao gồm cả giáo viên, thậm chí cha mẹ học sinh. Họ đều cần có hiểu biết về **sự tự chủ, trách nhiệm, tham gia** để biết rõ phạm vi và quyền hạn của mình khi ra quyết định hoặc

tham gia ra quyết định cùng với cấp quản lý cao hơn. Nói cách khác, cấp trên cần biết rõ quyền hạn của mình đến đâu và làm thế nào để tạo điều kiện cho cấp dưới. Cấp dưới cần hiểu rõ giới hạn về quyền và trách nhiệm mà mình cần phải thực hiện và những cơ hội được tạo ra để giới hạn sự tự chủ và cam kết chịu trách nhiệm.

Thứ ba, cần một hệ thống giám sát và đánh giá khoa học và minh bạch: để chuẩn bị thực hiện hiệu quả và bền vững SBM cần sớm có một hệ thống giám sát và đánh giá dựa trên kết quả hoạt động (performance-based-indicators). Hệ thống giám sát và đánh giá này phải bao gồm các chỉ số đánh giá, hệ thống thu thập thông tin toàn diện từ cấp trường, sử dụng thông tin với mục đích đánh giá khách quan và công bằng, chế độ thưởng phạt hợp lý đối với các nhà chuyên môn, hiệu trưởng, cộng đồng.... Giám sát đánh giá minh bạch là công cụ quan trọng để ràng buộc trách nhiệm của các trường về các quyết định do họ đưa ra.

Thứ tư, cần xác định rõ "cái gì"(ví dụ: chức năng GD nào) và "ai" (ví dụ: hiệu trưởng hay giáo viên...) nên được ưu tiên trao quyền tự chủ khi thực hiện SBM. Điều này đặc biệt quan trọng vì bài học kinh nghiệm từ các nước đang phát triển đã áp dụng SBM cho thấy nguồn lực (chính trị, tài chính và con người...) ở những nước này thường không cho phép sự tự chủ quá lớn ở cấp trường về tất cả các chức năng GD. Tuy nhiên, có một gợi ý thú vị của các nhà GD Mỹ là chương trình dựa vào nhà trường sẽ khởi nguồn cho nhiều thành công khi áp dụng SBM. Nơi nào không thể thực hiện được đổi mới về chương trình theo tiếp cận quản lý dựa vào nhà trường thì nơi đó được xem là thất bại về SBM.

Thứ năm, cần biết trước mặt trái của SBM. Nghiên cứu của WB (2008) đã nhấn mạnh trường hợp của Úc (bắt đầu áp dụng SBM năm 1970, quay về quản lý tập trung năm 1992 và trở lại SBM năm 1997) hay Indonesia (tự chủ quá mạnh về xây dựng chương trình ở cấp trường khi cấp trung ương không đủ năng lực điều tiết đã dẫn đến sự hỗn loạn về quản lý chuyên môn) và Hoa Kỳ (quá đề cao tính cá nhân, tính tự trị, sự bất bình đẳng....). Những bài học kinh nghiệm này thực sự quý báu, nên được phân tích kĩ lưỡng khi đưa SBM vào thực tế nhà trường Việt Nam.

(Xem tiếp trang 24)