



PHÂN CẤP QUẢN LÝ GIÁO DỤC Ở VIỆT NAM: QUAN NIỆM, THỰC TIỄN VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI GIÁO DỤC PHỔ THÔNG

• ThS. ĐÀO VĂN VY

Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam

Đặt vấn đề

Giáo dục (GD) là một lĩnh vực mà khởi đầu chính phủ các nước thường quản lý (QL) theo mô hình tập trung (centralization). Ở mô hình QL tập trung, việc ra quyết định, chức năng giám sát và đánh giá chủ yếu do Bộ GD hoặc các Vụ chức năng của Bộ GD tiến hành. Chính quyền trung ương quy định hầu hết các mặt của hệ thống, bao gồm các vấn đề liên quan đến học sinh, giáo viên, tài chính và trang thiết bị. Chính quyền trung ương còn xây dựng chính sách và QL mọi hoạt động như việc trả lương cho giáo viên, thực hiện đào tạo và bồi dưỡng đội ngũ giáo viên và cán bộ QLGD. Chính quyền địa phương có trách nhiệm triển khai và thực hiện, nhà trường cũng được trao một số quyền lực song vẫn chịu sự QL chặt chẽ của trung ương, do đó địa phương và nhà trường có rất ít điều kiện để phát huy sáng tạo. Phân cấp QLGD (decentralization) được coi là mô hình QL thay thế và khắc phục những hạn chế của QL tập trung khi xã hội mới đòi hỏi một hệ thống GD phù hợp, linh hoạt và phát huy khả năng sáng tạo của tất cả các cấp. (Florestal, K & Cooper, R, 1997). Phân cấp QLGD ở Việt Nam đã được tiến hành cùng với yêu cầu đổi mới của Đảng và đã diễn ra trong khoảng thời gian đáng kể. Bài viết này đề cập đến khái niệm về phân cấp QLGD, một số biểu hiện của phân cấp QLGD ở Việt Nam đồng thời phân tích một số thách thức mà GD phổ thông đang và sẽ phải đối mặt khi thực hiện mô hình QL này.

1. Khái niệm phân cấp QLGD

Phân cấp QL không phải là thuật ngữ xuất hiện từ các nghiên cứu hàn lâm của các nhà khoa học. Phân cấp QL là khái niệm được đúc kết từ các diễn biến thực tiễn và được bổ sung, hoàn chỉnh trong quá trình thực hiện. Vì vậy, khái niệm này được trình bày khá đa dạng, chủ yếu dựa vào bối cảnh và hiệu ứng sử dụng. Khái niệm sau đây được coi là khái niệm khá bao trùm đang được sử dụng phổ biến ở nhiều quốc gia.

Phân cấp QLGD là việc chuyển giao quyền hạn, quyền ra quyết định cho cấp dưới thông qua các tổ chức GD. Có bốn cấp được chuyển giao quyền hạn là: Cấp trung ương; cấp tỉnh, bang hoặc vùng; cấp quận, huyện và cấp nhà trường (N. McGinn & T.Welsh, 1999, tr.11).

Ở Việt Nam, những biểu hiện rõ rệt nhất của phân cấp QLGD được bộc lộ trong giai đoạn đổi mới kinh tế từ 1990. Về thực chất, phân cấp QL trong hệ thống GD nhằm giải quyết mối quan hệ giữa “tuyến QL” và “chức năng GD” ở các cấp QLGD khác nhau.

Phân cấp QLGD ở Việt Nam được thực hiện theo kiểu trực tuyến – chức năng và dựa trên nguyên tắc kết hợp QL theo ngành và theo lãnh thổ. Tuyến QL Nhà nước gồm Chính phủ → UBND tỉnh/thành phố → UBND huyện/quận là quan hệ trực tuyến; Bộ Giáo dục và Đào tạo (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.

Các biểu hiện dễ nhận thấy là: Sở GD-ĐT vừa chịu sự QL của tỉnh uỷ, UBND tỉnh, vừa chịu sự QL của Bộ GD-ĐT; Phòng GD-ĐT vừa chịu sự QL của huyện uỷ, UBND huyện vừa chịu sự QL của Sở GD-ĐT. Phân cấp QL còn được thực hiện đối với những chức năng QLGD khác nhau của ngành. Ví dụ, ngành GD-ĐT thực hiện QL chuyên môn, nghiệp vụ, song tùy theo từng địa phương mà ngành có thể chịu trách nhiệm các vấn đề khác như QL ngân sách, đội ngũ giáo viên, nhân viên, tổ chức bộ máy, biên chế, xây dựng trường, sở,... Đối với một số địa phương, Sở GD-ĐT chỉ QL các hoạt động liên quan đến chuyên môn, nghiệp vụ. Các vấn đề về ngân sách, tổ chức bộ máy, biên chế chịu sự QL của các cơ quan khác.

2. Mô tả phân cấp QL theo các chức năng GD ở Việt Nam

Các tác giả nghiên cứu về phân cấp QL

(Kelleen Florestal, Robb Cooper, Mark Bray, Donald R. Winkler) đều thống nhất rằng các chức năng GD có thể thực hiện phân cấp QL là: tổ chức hệ thống GD, nhân sự, nội dung chương trình, kiểm tra và đánh giá, tài chính, cơ sở vật chất nhà trường và trang thiết bị dạy học. Các tác giả bàn về phân cấp QLGD ở Việt Nam đã phác họa những nét chính trong phân cấp QL đối với một số chức năng GD và mức độ kết hợp yếu tố tập trung và phân cấp QLGD ở Việt Nam như sau:

2.1. Chức năng tổ chức hệ thống GD: Tổ chức hệ thống GD quốc dân là trách nhiệm của chính quyền Trung ương, theo đó Nhà nước quy định cơ cấu hệ thống GD quốc dân thống nhất trên phạm vi toàn quốc, bao gồm các cấp học, số năm học của từng cấp, thời gian biểu dạy học trong năm, thi cử và hệ thống văn bằng của các cấp học, quy định về cấu trúc tổ chức của ngành đến các cơ sở GD-ĐT. Sự phân cấp QL theo chức năng này được thể hiện ở chỗ phân cấp quyền ra quyết định thành lập hoặc giải thể của từng loại trường. Phân cấp QL về chức năng tổ chức hệ thống GD được thực hiện theo Luật GD về thẩm quyền thành lập và giải thể nhà trường.

2.2. Chức năng xây dựng nội dung chương trình và phương pháp GD: Đây là chức năng QLGD được thực hiện theo hướng tập trung hoá, không có sự phân cấp cho chính quyền địa phương và cơ sở GD. Theo Luật GD, chính quyền Trung ương quy định mục tiêu, chương trình, nội dung, phương pháp GD và đào tạo của các cấp học, ngành học, thực hiện biên soạn và phát hành các loại sách giáo khoa và các ấn phẩm GD.

2.3. Chức năng QL nhân sự: Việc phân cấp QL nhân sự được thực hiện như sau: Bộ GD-ĐT xây dựng tiêu chuẩn, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ giáo viên và cán bộ QLGD, chính sách đối với cán bộ, giáo viên trong toàn ngành, quyết định về tổ chức, biên chế, bổ nhiệm, miễn nhiệm, kỉ luật, tiếp nhận, điều động, chuyển, lương, thực hiện chính sách đối với cán bộ các đơn vị trực thuộc; xét chọn và cử cán bộ đi học tập, nghiên cứu, công tác ở nước ngoài. UBND các tỉnh, với sự tham mưu của cơ quan chức năng là Sở GD-ĐT, trực tiếp quyết định về tổ chức biên chế, bổ nhiệm, miễn nhiệm, kỉ luật, khen thưởng, điều động, thực hiện các chính sách cán bộ đối với các đơn vị trực thuộc. UBND

huyện, với sự tham mưu của Phòng GD-ĐT, trực tiếp quyết định về tổ chức và nhân sự đối với các đơn vị trực thuộc.

2.4. Chức năng QL tài chính: Ngân sách GD Việt Nam bao gồm 2 thành tố chính: chi thường xuyên và chi đầu tư cơ bản.

- Chi thường xuyên bao gồm chi lương và chi ngoài lương. Chi ngoài lương bao gồm các khoản chi hành chính, mua tài liệu phục vụ giảng dạy và học tập, chi cho các dịch vụ và bảo dưỡng.

- Chi đầu tư cơ bản bao gồm chi phí xây dựng trường mới và nâng cấp trường hiện có.

Ngân sách chi cho GD được đặt dưới 2 cấp QL: cấp Trung ương và cấp địa phương.

- Chính quyền Trung ương QL ngân sách chi cho GD đại học, một số cơ sở GD nghề và cao đẳng. Khoảng hai phần ba ngân sách Trung ương nằm dưới quyền điều hành của Bộ GD-ĐT, phần còn lại do các Bộ khác có trường QL. Ngân sách Trung ương cũng bao gồm kinh phí các chương trình mục tiêu. Tuy nhiên, kinh phí các chương trình mục tiêu được cấp thông qua ngân sách Trung ương nhưng lại do chính quyền địa phương thay mặt Trung ương thực hiện.

- Chính quyền địa phương QL ngân sách chi cho các bậc học mầm non, phổ thông, dạy nghề và cao đẳng. Chính quyền cấp tỉnh QL ngân sách chi cho các trường THPT, THCN, cao đẳng và dạy nghề. Chính quyền cấp huyện QL ngân sách chi cho THCS, tiểu học và mầm non.

3. Vấn đề phân cấp QLGD trong một số văn bản chính sách cấp Trung ương

3.1. Nghị quyết 14 của Bộ Chính trị (Khoá IV) về cải cách GD đã đặt nền móng cho quan điểm phân cấp QL trong GD, đã xây dựng những quan điểm và mục tiêu dài hạn cho sự phát triển GD-ĐT.

3.2. Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam thông qua năm 1992 tiếp tục khẳng định "Nhà nước thống nhất QL hệ thống GD quốc dân" như trong điều 41 Hiến pháp 1980, chỉ rõ Nhà nước thống nhất QL các lĩnh vực cụ thể là "mục tiêu, chương trình, nội dung, kế hoạch GD, tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử và hệ thống văn bằng" chứ không phải toàn bộ mọi mặt của lĩnh vực này như trước. Đồng thời, Hiến pháp 1992 cũng đã nêu rõ cần và có thể "phát triển các hình thức trường quốc lập, dân lập và các hình thức GD khác".

3.3. Luật Phổ cập GD tiểu học thông qua ngày 16/8/1991 quy định:

- Bộ GD-ĐT có trách nhiệm xây dựng chương trình, nội dung, ban hành sách giáo khoa và các tài liệu cần thiết về GD tiểu học; tổ chức chỉ đạo đào tạo, bồi dưỡng giáo viên, cán bộ QLGD; ban hành các tiêu chuẩn phổ cập GD tiểu học; thực hiện thanh tra GD tiểu học.

- Chính quyền địa phương có trách nhiệm xây dựng kế hoạch thực hiện phổ cập GD tiểu học; động viên sự đóng góp tài chính, cơ sở vật chất, nhân lực; tổ chức việc mở trường lớp tiểu học; đảm bảo cung cấp đủ thiết bị, đồ dùng dạy học.

3.4. Quy định về ngân sách tài chính cho GD: Năm 1994, Chính phủ quyết định giao ngân sách GD cho Bộ GD-ĐT. Bộ GD-ĐT tại thời điểm đó được quyền chủ động xây dựng kế hoạch phát triển GD-ĐT, đồng thời được quyền phân phối ngân sách cho các địa phương. Ở địa phương, các Sở GD-ĐT, các phòng GD-ĐT cũng được giao QL ngân sách GD.

3.5. Luật Ngân sách Nhà nước ban hành tháng 4 năm 2001 đánh dấu sự chuyển biến lớn về QL Ngân sách GD. Theo Luật này, ngân sách GD sẽ do ngành Tài chính QL theo các cấp bậc học khác nhau.

Một số nhận xét rút ra từ phân tích các chính sách để cập đến PCQLGD:

Có thể khẳng định rằng các chính sách về phân cấp QLGD là rõ ràng và tường minh ở cấp Trung ương.

Thứ nhất, GD không còn là lĩnh vực được Nhà nước bao cấp hoàn toàn như trước nữa. Hiến pháp năm 1993 cho thấy sự cần thiết phải có sự chia sẻ với xã hội về nguồn lực cho phát triển GD. Thay đổi này phản ánh một thực tế là trong điều kiện kinh tế xã hội mới của Việt Nam, ngân sách Nhà nước không đủ khả năng đáp ứng các nhu cầu đang tăng lên mạnh mẽ của GD, cần và có thể có sự chia sẻ gánh nặng GD này bằng các nguồn lực khác trong xã hội.

Thứ hai, với sự ra đời các quy định về các trường ngoài công lập, Nhà nước Việt Nam bắt đầu thực hiện phi tập trung hoá GD, Nhà nước không độc quyền sở hữu hệ thống các trường học mà đã thừa nhận ngoài hệ thống trường công thuộc sở hữu của Nhà nước còn có hệ thống các trường bán công, dân lập và tư thực.

Thứ ba, các văn bản quy định về các cấp có thẩm quyền QL nhà trường đã chính thức đưa chủ trương phân cấp QL trong GD vào thực tế, bước đầu là việc trao trách nhiệm và quyền hạn QL cho các cơ quan QL của địa phương và các cơ sở GD. Về mặt pháp lí, những cơ quan QL địa phương và cơ sở GD này trực thuộc QL của Chính phủ, thay mặt Chính phủ điều hành và QL các cơ sở đào tạo thuộc địa phương QL.

Thứ tư, nhân tố trẻ em đã được chú ý đề cập trong một số chính sách như: quy định chức năng, trách nhiệm và quyền hạn của các cấp QL trong việc đảm bảo GD phổ cập cho trẻ em bậc tiểu học (trong đó bao gồm chính quyền xã, phường chỉ đạo việc tổ chức đăng kí, huy động trẻ em vào học lớp 1, tổ chức và QL để trẻ em hoàn thành GD tiểu học), phân cấp QL trong thu học phí đối với nhóm trẻ mầm non và lệ phí xây dựng trường với trẻ tiểu học...

Tuy nhiên, các chính sách cấp Trung ương mới chỉ dừng lại ở việc phân định trách nhiệm của các cấp QL 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). Mặc dù vậy, yếu tố này có thể được xác định trong giai đoạn thực thi chính sách ở các cấp địa phương và cấp trường.

4. Những vấn đề đặt ra đối với GD phổ thông khi thực hiện PCQL đến cấp trường

Kinh nghiệm các nước phát triển cho thấy phân cấp QLGD hiệu quả nhất khi sự dịch chuyển quyền ra quyết định và QL được thực hiện tối đa tới cấp trường. Cadwell B, J (2003) đã nói về vấn đề này như sau: "*Một nền GD 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). Kinh nghiệm các nước đã thực hiện phân cấp hiệu quả đến cấp trường cho thấy quá trình này đòi hỏi thời gian lâu dài kèm theo một số điều kiện nhất định về kinh phí, pháp luật và năng lực đội ngũ cán bộ.



4.1. Phân cấp đến cấp trường đòi hỏi sự chuẩn bị tâm thế của cả cấp trên và cấp dưới. 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 cũng như trách nhiệm mà mình cần phải thực hiện và những cơ hội để có thể chủ động, sáng tạo hơn. Do đó, cần chuẩn bị chu đáo các điều kiện pháp lí cho việc thực hiện phân cấp QL đến cấp trường. Nhà nước cần ban hành các văn bản pháp luật quy 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 phân cấp ở cấp trường cần có.

4.2. Các thành viên trong nhà trường, đặc biệt đội ngũ QL chủ chốt cần có sự hiểu biết về cách thức tổ chức và có kĩ năng cần thiết để thực hiện được phân cấp. Nâng cao năng lực chuyên môn và QL cho đội ngũ cấp trường là vấn đề then chốt để đạt được hiệu quả của phân cấp.

4.3. Theo các nhà GD Mĩ, nơi nào không thể thực hiện được việc đổi mới về chương trình theo tiếp cận QL dựa vào nhà trường thì nơi đó được xem là thất bại về phân cấp QLGD. Theo đó, Bộ GD chỉ thiết kế chương trình khung và dựa vào đó các trường xây dựng chiến lược thực hiện chương trình cụ thể phù hợp với những phân tích chính xác về nhà trường. Các quyết định về chương trình được đưa ra dựa trên chiến lược phân quyền và sự tham gia của nhiều người liên quan.

4.4. Giám sát và đánh giá: Để thực hiện hiệu quả và bền vững phân cấp đến cấp trường cần phải có một hệ thống giám sát và đánh giá toàn diện hoạt động của nhà trường. Hệ thống giám sát và đánh giá này phải bao gồm các chỉ số đánh giá dựa trên kết quả hoạt động (performance-based-indicators), 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 lí đối với các nhà chuyên môn, hiệu trưởng, cộng đồng... Lưu ý rằng hệ thống giám sát và đánh giá phải lấy mục tiêu hỗ trợ và cải tiến chất lượng là cơ sở.

4.5. Ở Việt Nam, Luật GD 2005 đã quy định quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của các cơ sở GD nghề 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 QL theo phương thức lấy nhà trường làm cơ sở. Tuy nhiên, trên thực tế việc phân quyền QL ở GD phổ thông được thực hiện chủ yếu về mặt hành chính ở cấp Sở GD-ĐT và Phòng GD-ĐT. Không có nhiều biểu hiện phân cấp về chuyên môn ở hai cấp này. Hiệu trưởng (đặc biệt Hiệu trưởng trường 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 QL nhân sự (tuyển dụng, sa thải, đề bạt...) đang bị khống chế nhiều bởi các quy định chặt chẽ từ nhiều cấp khác nhau. Chương trình, sách giáo khoa phổ thông 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. Vì vậy, thực hiện phân cấp xuống cấp trường sẽ đòi hỏi sự thay đổi mạnh mẽ cấu trúc nhà trường*).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Donald R. Winkler(1998). *Decentralization in Education: An Economic Perspective*. WB.
2. McGinn & T.Welsh (1999) *Decentralization of Education: Why, When, What and How*. UNSECO.
3. Cheng, Y (1996) – *School Effectiveness and School-Based-Management: a Mechanism for Development*. London, The Falmer Press.
4. Caldwell, B. J. (2003c) 'Self-Management and the Public Good in School Education: Getting the Balance Right for Australia'. Invited paper presented as a country report at an International Workshop on 'Leading and Managing Schools for Quality and Equity' organized by the Ministry of Education of Chile, Santiago, 1 – 2 April 2003.
5. *Luật Giáo dục*, NXB Giáo dục, 2005.
6. Trần Thị Bích Liễu, *Quản lí dựa vào nhà trường: Con đường nâng cao chất lượng và công bằng trong giáo dục*, NXB ĐHSP Hà Nội, 2005.
7. Trần Kiểm, *Những vấn đề cơ bản của khoa học QLGD*, NXB ĐHSP Hà Nội, 2008.

SUMMARY

The article addresses the decentralization of education management in Vietnam. The author defines the concept of education management decentralization, education management decentralization in central policy papers and issues school education has to face in implementing education management decentralization.

(*) Cụm từ "thay đổi mạnh mẽ cấu trúc nhà trường" được hiểu theo nghĩa rộng, không chỉ bao gồm xây dựng hệ thống nhân sự mà còn là việc xây dựng lại chương trình, các hoạt động sư phạm và thay đổi tiếp cận quản lí nhân sự.