

# TĂNG CƯỜNG TÍNH TỰ CHỦ, TỰ CHỊU TRÁCH NHIỆM CỦA CÁC TRƯỜNG ĐẠI HỌC, CAO ĐẲNG VIỆT NAM THEO HƯỚNG TIẾP CẬN QUẢN LÝ DỰA VÀO NHÀ TRƯỜNG

**VŨ THỊ MAI HƯỜNG**  
 Trường Đại học Sư phạm Hà Nội

## 1. Đặt vấn đề

Vấn đề trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các trường đại học, cao đẳng Việt Nam đang rất được quan tâm và trở thành nội dung trọng tâm của quá trình cải cách quản lý giáo dục hiện nay. Quản lý dựa vào nhà trường (School Based Management, **SBM**) là một lý thuyết phổ biến trên thế giới, là một dạng của phân cấp quản lý, qua đó nhà trường là hạt nhân của sự cải tiến trong giáo dục. Bài viết đề cập đến vấn đề tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các trường đại học, cao đẳng Việt Nam theo hướng tiếp cận SBM.

## 2. Vài nét về quản lý dựa vào nhà trường

Quản lý dựa vào nhà trường ra đời từ những năm 70 của thế kỷ XX. Ngày nay, SBM càng trở nên phổ biến ở nhiều nước và vùng lãnh thổ trên thế giới. Dù đã tồn tại gần 40 năm nhưng SBM vẫn đang tiếp tục được nghiên cứu và hoàn thiện.

### a) Khái niệm quản lý dựa vào nhà trường

"Quản lý dựa vào nhà trường được xem như sự thay

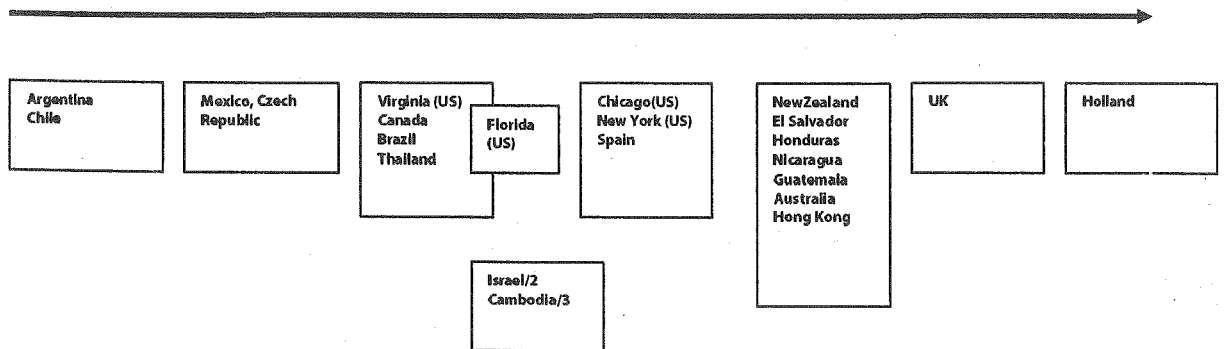
đổi cấu trúc quyền lực một cách chính thức, hay nói cách khác đó là sự phân cấp quản lý ở cấp độ trường học, từ đó, xác định các thành viên có quyền đưa ra những quyết sách nhằm duy trì, củng cố và phát triển nhà trường" [2;28]. Trách nhiệm, quyền quyết định và quản lý được trao cho hiệu trưởng, giáo viên, cha mẹ học sinh, cộng đồng xã hội và đôi khi là cả học sinh. Như vậy, quản lý dựa vào nhà trường sẽ căn cứ vào tình huống cụ thể để xác định ai sẽ tham gia quản lý. Đặc điểm này đã phần nào thể hiện tính mềm dẻo, linh hoạt của quản lý dựa vào nhà trường.

### b) Vấn đề tự chủ trong quản lý dựa vào nhà trường

Hình 1 mô tả mức độ chuyển quyền ra quyết định tại một số các quốc gia đã thực hiện SBM. Thang đo được thiết kế theo các mức độ từ "yếu" đến "mạnh". Tuy nhiên, không nên sử dụng "yếu" hay "mạnh" để phân biệt nhà trường tốt hay kém mà điều này chủ yếu muốn đề cập đến việc xác định mức độ tự chủ mà các nhà trường được chuyển giao.

Hình 1: Phân loại các cải cách SBM được thực hiện ở các quốc gia

Yếu	Trung bình	Tương đối mạnh		Mạnh		Rất mạnh/1
Hệ thống được phi tập trung hoá đối với các bang hoặc các địa phương nhưng không cho các trường, các trường vì thế không được tự chủ	Tự chủ ở mức độ giới hạn, chủ yếu qua việc lập kế hoạch và giảng dạy	Các Hội đồng nhà trường được thành lập song chủ yếu có chức năng tư vấn	Các Hội đồng nhà trường có quyền tự chủ trong việc tuyển và sử dụng giáo viên, hiệu trưởng và lựa chọn chương trình, sách giáo khoa,...	... và điều hành các nguồn lực trọng yếu (ví dụ như các khoản tài chính)	Cha mẹ học sinh hoặc cộng đồng điều hành nhà trường, ...	... và lực chọn mô hình mà cha mẹ và những người khác có thể thành lập trường



c) *Mối quan hệ giữa sự tự chủ và sự tham gia trong quản lý dựa vào nhà trường*

Theo các nghiên cứu gần đây, hiện đang tồn tại bốn mô hình có hiệu quả đối với việc xác định ai là người được trao quyền ra quyết định khi áp dụng SBM (Leithwood and Menzies, 1998): điều hành quản lý hành chính; điều hành chuyên môn; điều hành cộng đồng; điều hành sự cân bằng. Cụ thể như sau:

- *Điều hành quản lý hành chính SBM* là chuyển giao quyền lực cho hiệu trưởng nhà trường;
- *Điều hành chuyên môn SBM* là chuyển giao quyền ra quyết định chủ yếu đến giáo viên;
- *Điều hành cộng đồng SBM* là sự chuyển giao quyền ra quyết định chủ yếu cho cha mẹ học sinh hoặc cộng đồng;
- *Điều hành sự cân bằng SBM* là làm cho có sự cân bằng giữa quyền ra quyết định giữa cha mẹ học sinh và giáo viên khi mà cả hai đều là các liên đới chính của bất cứ nhà trường nào.

d) *Mối liên hệ giữa sự tự chủ - sự tham gia và trách nhiệm*

Nằm giữa chuỗi tự chủ - tham gia, đó là trách nhiệm. Tại một số quốc gia, trách nhiệm của quản lý dựa vào nhà trường là làm cho quản lý nhà trường mang tính minh bạch hơn. Anderson (2005) đề xuất ba loại trách nhiệm đối với những người điều hành nhà trường áp dụng lý thuyết SBM:

- Có trách nhiệm gắn kết giữa các quy định và trách nhiệm của những người có thẩm quyền về giáo dục;
- Có trách nhiệm gắn kết các tiêu chuẩn và trách nhiệm giữa các đối với đồng nghiệp của họ;
- Có trách nhiệm với việc học tập của học sinh và trách nhiệm với cộng đồng nói chung.

### **3. Thực trạng thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các trường đại học và cao đẳng Việt Nam**

Dựa vào kết quả khảo sát việc thực hiện quyền tự chủ, chịu trách nhiệm của một số trường đại học và cao đẳng trên địa bàn thành phố Hà Nội hiện nay, chúng ta có thể rút ra những điểm hạn chế trong quản lý giáo dục đại học Việt Nam như sau:

a) *Quản lý nhà nước về giáo dục đại học*

- *Chồng chéo trong chức năng quản lý giữa Bộ Giáo dục và Đào tạo (GD&ĐT) và các bộ, cơ quan khác:* Về mặt quản lý nhà nước, Bộ GD&ĐT chịu trách nhiệm chung. Trên cơ sở đó, 13 bộ ngành và các địa phương quản lý tập trung các cơ sở giáo dục đại học, cao đẳng. Theo luật pháp, Bộ GD&ĐT là cơ quan duy nhất được ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý giáo dục cấp bộ thì việc kiểm tra chấp hành các văn bản đó ở các trường đại học, cao đẳng thuộc các bộ, ngành khác và do UBND là cơ quan chủ quản còn rất hạn chế.

Có bộ còn ra văn bản chồng chéo lên chức năng quản lý nhà nước của Bộ GD&ĐT;

- *Quan hệ quản lý giữa các ngành các cấp có liên quan phức tạp:* Các quan hệ cũ vẫn tồn tại: quan hệ quản lý cán bộ còn rập khuôn theo chế độ công chức nhà nước; quan hệ tài chính đối với các trường đại học vẫn mang nặng tính hành chính, bao cấp; các cơ quan giám sát chỉ ở địa phương hướng dẫn thực hiện chưa thống nhất gây phiền phức trong thanh toán, thậm chí có những khoản chi đơn vị đã quy định trong quy chế chi tiêu nội bộ được cấp có thẩm quyền đồng ý nhưng cơ quan giám sát chỉ lại không chấp nhận và buộc phải thực hiện theo quy định chung;

- *Các trường chưa được giao quyền tự chủ thực sự:* Một vấn đề cần xem xét là các đại học thật sự có được quyền tự chủ theo đúng nghĩa (tức là "tự chủ thực chất" và "tự chủ thủ tục" (Berdahl, 1990) về các mặt như tổ chức quản trị/quản lý, tài chính, nhân sự, tuyển sinh, học thuật/chương trình...) hay chưa. Ở các đại học khu vực, tình hình còn phức tạp hơn các đại học quốc gia do các nhà trường này trực thuộc Bộ GD&ĐT, mức độ tự chủ chỉ phần nào;

- Hệ thống đại học Việt Nam trong nhiều thập kỷ qua đã hoạt động với rất ít quyền tự chủ. Bộ GD&ĐT đóng một vai trò, về một số phương diện, gần giống như Hội đồng Quản trị của các trường đại học phương Tây, nghĩa là cung cấp ngân sách, xây dựng đường lối chiến lược phát triển, cơ chế quản lý của các trường, bổ nhiệm hiệu trưởng. Thậm chí, Bộ GD&ĐT còn quyết định thay cho các trường những việc thuộc lĩnh vực của các nhà quản lý chứ không phải là chức năng của quản trị, như chương trình đào tạo, mức thu học phí hay chỉ tiêu tuyển sinh từng năm. Vì vậy, lãnh đạo các trường chỉ là những nhà quản lý cao cấp, với nhiệm vụ chính là tổ chức thực hiện những chính sách và quy định của Bộ.

b) *Mối quan hệ giữa các khoa với nhà trường*

Trường đại học bao gồm các khoa/trường trực thuộc, hệ thống phòng ban, các viện nghiên cứu... Hiện nay, để theo kịp xu thế phát triển của xã hội hiện đại, nhà trường đang dần thay đổi theo hướng được tăng nhiều hơn quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Tuy nhiên, việc nhà trường phân cấp, trao quyền đầy đủ tới cấp trực thuộc còn rất hạn chế và hình thức. Thực trạng này tập trung ở một số điểm như sau:

- Về nguyên tắc, quyền lực cao nhất vẫn tập trung vào vai trò của hiệu trưởng. Một cách tương ứng, việc ra quyết định ở các trường đại học Việt Nam còn nặng theo mô hình truyền thống với quyền lực lớn nằm ở các tổ chức hành chính và các nhà quản lý hành chính;

- Nhiều cơ sở giáo dục đã đưa ra hệ thống văn bản có tính pháp lý quy định cụ thể những quyền hạn của các khoa, tổ bộ môn, của cán bộ giảng viên, công



nhân viên và học sinh...Tuy nhiên, khi đi vào thực tế, các quyền đó chỉ mang tính hình thức và thủ tục;

- Thành lập được cơ quan thanh tra, kiểm tra dưới sự chỉ đạo của hiệu trưởng để giám sát mọi hoạt động trong trường. Hoạt động của bộ phận này chưa mang tính độc lập mà bị chi phối bởi chỉ đạo của hiệu trưởng;

- Ban hành quy chế chi tiêu nội bộ, hằng năm có lấy ý kiến sửa đổi cho phù hợp. Trong quá trình thực hiện quy chế vẫn còn có nhiều điểm chưa chặt chẽ. Đặc biệt, quy trình thanh toán mang nhiều yếu tố của cơ chế bao cấp quan liêu. Các thủ tục hành chính vẫn phức tạp, gây nhiều khó khăn. Các đơn vị trực thuộc phải trải qua nhiều bước trước khi nhận được nguồn ngân sách cần thiết;

- Nhiều trường đại học chưa sẵn sàng tiếp nhận quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm được giao: Các trường công lập chưa mạnh dạn trong quá trình vay vốn của các tổ chức tín dụng để đầu tư phát triển, chưa làm tốt công tác tuyên truyền, triển khai thực hiện dẫn đến một số cán bộ, viên chức trong trường chưa nhận thức đầy đủ nội dung, mục đích, yêu cầu về tự chủ, tự chịu trách nhiệm; vẫn còn tồn tại phổ biến tâm lý ỷ lại, trông chờ vào sự bao cấp của nhà nước, tâm lý ngại và chậm đến nhiều đối tượng, nhiều lĩnh vực.... Từ đó dẫn đến những trở ngại trong quá trình thực hiện;

- Ngoài ra, trong điều kiện chuyển đổi cơ bản của giáo dục đại học Việt Nam hiện nay từ tinh hoa sang đại trà, phần thu học phí đóng một vai trò ngày càng quan trọng. Điều này cho thấy nhiều nội dung cần ra quyết định đã vượt ra ngoài khuôn khổ của trường đại học truyền thống, trong đó có vấn đề tài chính trường đại học.

#### **4. Một số đề xuất tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các trường đại học và cao đẳng theo hướng tiếp cận SBM**

Trong giáo dục đại học, chúng ta không thể lấy nguyên vẹn mô hình của một quốc gia thành công nào vận dụng vào Việt Nam, chúng ta lấy tinh thần của SBM, đó là trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm nhiều hơn cho các cơ sở giáo dục. Với tinh thần này, chúng tôi xin đề xuất một số gợi mở trong việc áp dụng SBM đối với các trường đại học, cao đẳng Việt Nam trong giai đoạn hiện nay của nước ta như sau:

- Cần tiến hành chuyển giao đồng bộ các quyền quyết định về tài chính, nhân sự, chương trình giáo dục và sách giáo khoa, phương pháp dạy học, phát triển chuyên môn đội ngũ, sự tham gia của cộng đồng và chính quyền địa phương, hỗ trợ kỹ thuật và chuyên môn từ phía bên ngoài, sử dụng các tiêu chuẩn kiểm tra, đánh giá chất lượng và hiệu quả giáo dục nhà trường đồng thời có cơ chế tìm kiếm và thu hút nguồn lực từ bên ngoài để đáp ứng cho sự phát triển của nhà trường;

- Quản lý dựa vào nhà trường chỉ có thể đạt hiệu quả khi phân cấp quản lý giáo dục được thể chế hoá bằng các quy định. Đồng thời, để có thể thể chế hoá được thì sẽ đòi hỏi cần có sự phối hợp đa ngành (ít nhất là ngành giáo dục, tổ chức chính quyền và tài chính);

- Tìm kiếm và xây dựng được các thành tố cơ bản và xác định nội dung từng thành tố của mô hình quản lý dựa vào nhà trường ở cấp độ vĩ mô. Trên cơ sở đó, mỗi nhà trường sẽ xác định và xây dựng mô hình chi tiết, khả thi cho mình;

- Sự tham gia của cộng đồng, các lực lượng giáo dục địa phương và gia đình học sinh có vai trò rất quan trọng, được coi là điều kiện quan trọng để thực hiện quản lý dựa vào nhà trường hiệu quả và bền vững.

#### **5. Kết luận**

Quản lý dựa vào nhà trường là một dạng của phân cấp, tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho nhà trường, trong đó xác định vai trò của đơn vị nhà trường như là một bộ phận cơ bản của quá trình cải tiến và dựa vào sự phân công lại quyền đưa ra quyết định là phương tiện chủ yếu qua đó mà sự cải tiến được thúc đẩy và duy trì sự bền vững. Quản lý dựa vào nhà trường với phương châm tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị giáo dục là một cách tiếp cận để thúc đẩy nhanh hơn quá trình trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ sở giáo dục đại học Việt Nam.

#### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Brian J.Caldwell, *School Based Management Education Policy Series*, The International Institute for Educational Planning and The International Academy of Education, Paris and Brussels, 2005.
2. Ibtisam Abu-Duhou, *School Based Management*, The United Nations Educational, Scientific & Cultural Organization, 1999.
3. Michael Fullan and Nancy Watson, *School Based Management: Reconceptualizing to Improve Learning Outcomes*, Final paper prepared for The World Bank: "Improving Learning Outcomes in the Caribbean", 2000.
4. Nguyễn Xuân Hải, *Quản lý dựa vào nhà trường và một số bài học kinh nghiệm cho các trường phổ thông Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Giáo dục số 220, Kì 2 – 8/2009.
5. The World Bank, *What is School Based Management?*, Washington, DC, 2007.

#### **SUMMARY**

*The article discusses the delegation of autonomy and accountability to Vietnamese universities and colleges in accordance with school-based management approach (SBM). The author has provided analyses of SBM theory; actual status of higher education management in Vietnam and some recommendations to strengthen autonomy to universities and colleges using SBM approach.*