

# VẤN ĐỀ TỰ CHỦ, THAM GIA VÀ TRÁCH NHIỆM TRONG QUẢN LÝ DỰA VÀO NHÀ TRƯỜNG Ở CÁC NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

• TS. NGUYỄN XUÂN HẢI

Trưởng ĐSHP Hà Nội

## 1. Đặt vấn đề

Quản lý dựa vào nhà trường (School-Based Management - SBM) là trao quyền ra quyết định cho hiệu trưởng, giáo viên, cha mẹ học sinh và đại diện cộng đồng khác nhằm tăng yêu cầu và đảm bảo rằng, nhà trường cung cấp cho những lợi ích kinh tế và xã hội phản ánh những ưu tiên và giá trị tốt nhất của các cộng đồng địa phương đó (Lewis, 2006; and Leithwood and Menzies, 1998). Những cải cách giáo dục của các nước thuộc Tổ chức Phát triển và Hợp tác kinh tế (Organization Economic Co-operation and Development - OECD) cũng có chung một số đặc điểm phổ biến của loại này bao gồm tăng quyền tự trị của các nhà trường, có trách nhiệm lớn hơn đối với các nhu cầu của địa phương, mục tiêu tổng quát đối với việc cải tiến kết quả học tập của học sinh (OECD - 2004). Hầu hết các quốc gia có học sinh thực hiện tốt các trắc nghiệm kết quả học tập quốc tế, cho phép chính quyền địa phương và nhà trường quyền tự chủ đáng kể để quyết định nội dung chương trình giáo dục của họ và sự phân bổ, quản lý các nguồn lực của họ. Trong bài viết này, chúng tôi khái quát các vấn đề về sự tự chủ, sự tham gia và trách nhiệm của các liên đới trong xu hướng quản lý dựa vào nhà trường hiện nay trên thế giới.

## 2. Vấn đề tự chủ trong quản lý dựa vào nhà trường

Các chương trình SBM là sự tiếp tục các mức độ của việc đưa ra quyết định được chuyển giao cho cấp địa phương - từ việc tự chủ có giới hạn đến các chương trình với tham vọng cho phép các nhà trường tuyển dụng và sử dụng đội ngũ giáo viên tới mức độ cộng đồng và các tổ chức tư nhân, cá nhân quản lý nhà trường và cuối cùng là cho phép cha mẹ tạo ra nhà trường của chính họ. Hình 1 mô tả sự tiếp tục này và giới thiệu một số quốc gia đã thực hiện SBM theo

các mức độ từ "yếu" đến mức độ "mạnh". Các mức độ này cần được lưu ý, tuy nhiên không nên sử dụng mức độ "yếu" hay "mạnh" để so sánh nhà trường nào tốt hơn hay kém hơn, song điều này ngụ ý đến việc xác định mức độ tự chủ mà các nhà trường được chuyển giao.

Ví dụ, khi xác định SBM là "yếu", ở đó các trường chỉ có quyền tự chủ ở mức độ hạn chế, thường chỉ là các lĩnh vực liên quan đến phương pháp giảng dạy hoặc lập kế hoạch cho sự cải tiến nhà trường, như một chương trình nhà trường chất lượng ở Mêhicô (the Programa Escuelas de Calidad or PEC) (Skoufi as and Shapiro, 2006; và Karim và các cộng sự, 2004). Khi các Hội đồng nhà trường bắt đầu đóng vai trò tư vấn, như ở quận Prince William của bang Virginia (Drury Levin, 1994), hoặc ở Edmonton, Canada (Wohlstetter và Mohrman, 1996; Abu-Duhou, 1999), thì nó được xác định ở mức độ cải cách "trung bình". Khi các hội đồng này trở nên tự chủ nhiều hơn - nhận được nguồn tài chính trực tiếp từ các cấp chính quyền trung ương hoặc cấp chính quyền phù hợp (ví dụ, một khoản ngân sách hoặc tài chính) và tuyển dụng, sử dụng đội ngũ giáo viên và hiệu trưởng, chọn chương trình, sách giáo khoa giảng dạy - điều này là một loại cải cách SBM mạnh hơn nhiều. Các nhà trường như thế có thể thấy ở El Salvador (Gropello, 2006) và New Zealand (Wylie, 1996). Cuối của đường biểu diễn sự tiếp tục là hệ thống giáo dục công địa phương. Ở đó, cha mẹ học sinh hoàn toàn lựa chọn và điều hành tất cả các quyết định giáo dục, các nhà trường là những bộ phận độc lập, tất cả các quyết định liên quan đến quản lý giáo dục, hoạt động, tài chính do các hội đồng nhà trường hoặc các nhà quản lý nhà trường đưa ra. Trong các trường hợp này, cha mẹ hoặc bất cứ các thành viên cộng đồng nào cũng có thể thành lập các trường tư với tài chính công nhưng

hoàn toàn được tự chủ về tài chính, như ở Đan Mạch, Hà Lan và trong một số trường hợp các trường công hoàn toàn tự chủ ở một số bang của Hoa Kỳ (Abu-Duhu 1999) và ở Vương quốc Anh. Về một phương diện nào đó, cha mẹ học sinh có quyền về tự chủ và sự lựa chọn ở cả trường tư lẫn trường công nhưng được tự chủ hoàn toàn về tài chính.

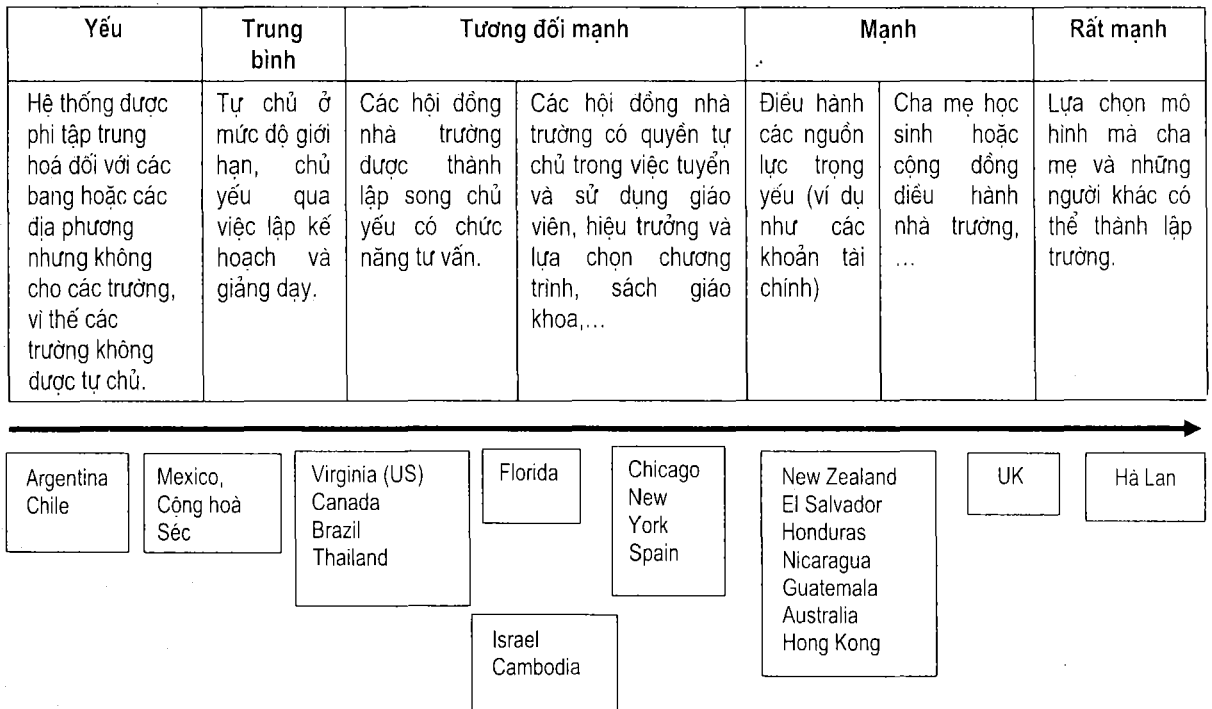
**3. Mối quan hệ giữa sự tự chủ và sự tham gia**

Một phương diện khác, đó là ai nhận được quyền ra quyết định khi điều này được chuyển giao đến cấp độ nhà trường. Một cách đơn giản, 4 mô hình sau có hiệu quả đối với việc xác định

ai là người được trao quyền ra quyết định trong bất cứ cải cách SBM nào (Leithwood and Menzies, 1998): Điều hành quản lí hành chính; điều hành chuyên môn; điều hành cộng đồng; điều hành sự cân bằng.

- Điều hành quản lí hành chính SBM là chuyển giao quyền lực cho hiệu trưởng nhà trường. Mô hình này nhằm mục đích làm cho mỗi nhà trường có trách nhiệm hơn đối với cơ quan trung tâm của quận/huyện hoặc văn phòng hội đồng. Lợi ích của loại SBM này bao gồm việc tăng cường hiệu quả của việc chi tiêu đối với vấn đề nhân sự, chương trình giáo dục và một cá nhân của mỗi nhà trường có trách nhiệm hơn đối

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



- 1/ Sự sắp xếp này theo sự tiếp diễn của tự chủ và quyền chuyển giao cho nhà trường với các loại SBM khác nhau.
- 2/ Các nhà trường ở Israel có quyền tự chủ về ngân sách của họ. Ngân sách nhà trường được điều hành ở địa phương và được phân chia một phần nhỏ trong tổng số chi tiêu công, bởi vì hầu hết những chi tiêu được điều hành và thực hiện bởi chính quyền trung ương. Không hội đồng nhà trường và hiệp hội cha mẹ nào có quyền đưa ra quyết định.
- 3/ Các nhà trường ở Căm-pu-chia trong chương trình Education Quality International Program - EQIP nhận được sự tài trợ tiền mặt, cha mẹ và đội ngũ cán bộ nhân viên nhà trường có quyền trong việc ra quyết định, nhưng hội đồng nhà trường không được thành lập một cách chính thức.



với các nhà chức trách trung tâm.

- Điều hành chuyên môn SBM là chuyển giao quyền ra quyết định chủ yếu đến giáo viên. Mô hình này nhằm mục đích tận dụng tốt hơn kiến thức mà nhà trường cần của giáo viên ở cấp độ lớp học. Sự tham gia đầy đủ vào tiến trình ra quyết định cũng đồng thời tạo động lực cho các giáo viên thực hiện công việc giảng dạy tốt hơn, có thể dẫn đến hiệu quả và ảnh hưởng lớn hơn trong việc giảng dạy.

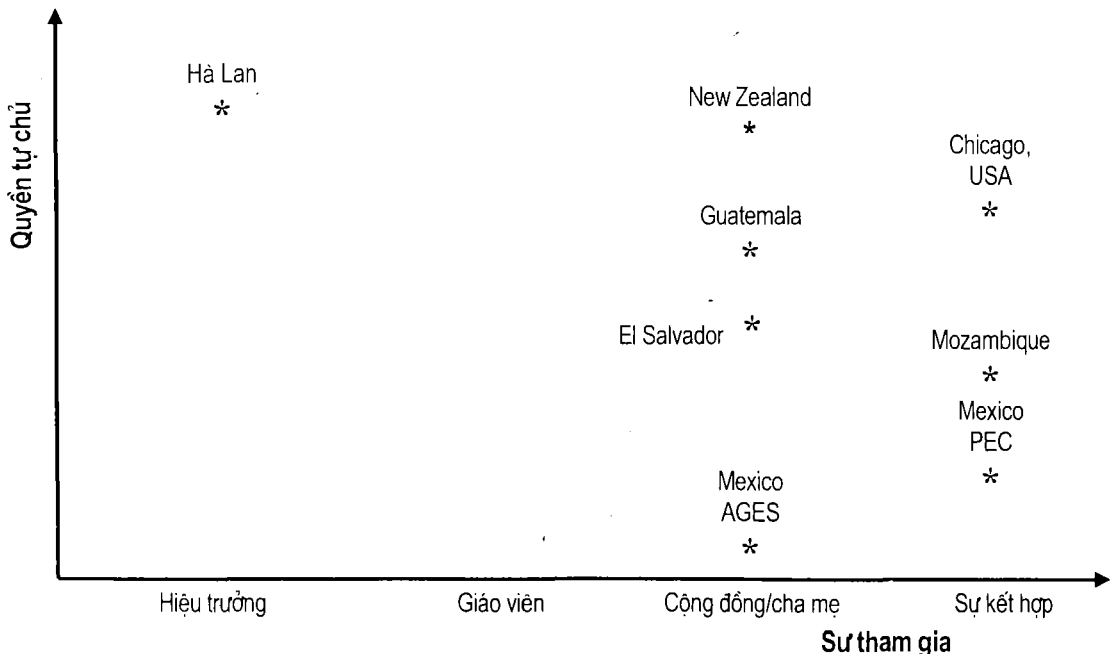
- Điều hành cộng đồng SBM là sự chuyển giao quyền ra quyết định chủ yếu cho cha mẹ học sinh hoặc cộng đồng. Theo mô hình này, giáo viên và hiệu trưởng được coi là cần đáp ứng nhiều hơn đối với nhu cầu của cha mẹ học sinh. Một lợi ích khác nữa đó là chương trình giáo dục có thể phản ánh các nhu cầu và mong muốn ở địa phương.

- 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. Mục đích của sự điều hành này là tận dụng những lợi thế về kiến thức của giáo viên đối với

nhà trường để cải tiến công tác quản lí nhà trường và làm cho nhà trường có trách nhiệm hơn đối với cha mẹ học sinh.

Mô hình điều hành quản lí hành chính có thể không bao giờ tồn tại theo dạng thuần túy khi các hiệu trưởng không bao giờ quản lí nó trong thực tiễn. Hiệu trưởng cần người khác để thực hiện việc này và giúp họ đưa ra quyết định cho nhà trường. Nhìn chung có 4 mô hình được trao quyền tự chủ SBM trên thế giới được mô tả trên đây. Trong hầu hết các trường hợp, quyền lực được chuyển giao cho một bộ phận hợp pháp chính thức đang tồn tại kiểu như hội đồng nhà trường hoặc uỷ ban quản lí nhà trường, trong đó bao gồm các giáo viên và hiệu trưởng. Hầu hết các kiểu SBM, các đại diện cộng đồng còn phục vụ cho uỷ ban hoặc nhóm. Kết quả là những người làm việc của nhà trường cần làm quen để biết những người địa phương, những người có trách nhiệm đối với nhà trường và xem xét các nhu cầu, nguyện vọng của địa phương để đưa ra quyết định theo sự hiểu biết của họ. Những người dân địa phương có thể giám sát hoạt động chuyên môn của nhà trường để đưa ra những

Hình 2: Mối quan hệ giữa sự tự chủ và sự tham gia



thay đổi. Mặc dù sự tham gia của cộng đồng có thể cải tiến việc lập và thực hiện các chương trình theo cách này, song các nhân viên nhà trường lôi cuốn sự tham gia của cộng đồng chỉ theo cách bề ngoài mà không làm phức tạp thêm cuộc sống của hiệu trưởng và các giáo viên (World Bank, 2007b; and Cook, 2007). Cha mẹ học sinh và thành viên cộng đồng đóng vai trò trong SBM nhưng không có ảnh hưởng rõ ràng. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, bộ phận hợp pháp có quyền lực chủ yếu đối với việc thực hiện SBM là hội đồng cha mẹ học sinh, mặc dù họ không thể hoạt động thành công nếu không có sự hỗ trợ của các giáo viên và hiệu trưởng nhà trường.

Mối quan hệ giữa sự tự chủ và sự tham gia xác định tầm quan trọng của cải cách SBM. Hình 2 sử dụng một số ít những cải cách SBM thông dụng hơn trên thế giới để phác họa mối quan hệ này.

Chương trình AGES (Apoyo a la Gestión Escolar) ở Mêhicô giao quyền tự chủ ở mức độ tối thiểu cho các hội đồng nhà trường, chủ yếu được các bậc cha mẹ điều hành (Gertler et al., 2006). Như vậy, trong hình 2, trục hoành thể hiện một chút quyền tự chủ của cha mẹ. Mặt khác, New Zealand có thể được coi như là nơi có quyền tự chủ ở mức cao khi hầu hết các bậc cha mẹ có quyền ra quyết định (Wylie, 1996). Một mức cao khác là Hà Lan, quốc gia đã thực hiện giao quyền đưa ra quyết định cho hiệu trưởng nhà trường để làm cho nhà trường có hiệu quả hơn vào năm 1985. Cùng thời gian đó, cha mẹ ở Hà Lan có thể được uỷ quyền để sáng lập ra một trường mới nhằm đáp ứng nhu cầu tín ngưỡng và văn hoá cụ thể của chính bản thân họ. Thành phố Chicago của Hoa Kỳ là một ví dụ điển hình về hệ thống trường học có sự kết hợp giữa các thành viên cộng đồng, giáo viên và hiệu trưởng được trao quyền tự chủ ở mức độ cao (Cook et al., 2000).

#### 4. Mối liên hệ giữa sự tự chủ - sự tham gia và trách nhiệm

Có mối quan hệ khác trong chuỗi tự chủ - tham gia, đó là trách nhiệm. Tại một số quốc gia, một trong những mục tiêu chủ yếu của việc thực

hiện SBM là làm cho nhà trường có trách nhiệm hơn và quản lí mang tính minh bạch hơn. Anderson (2005) đề xuất 3 loại trách nhiệm của SBM. Đối với những người điều hành nhà trường cần phải:

a) Có trách nhiệm gắn kết giữa các quy định và trách nhiệm của những người có thẩm quyền về giáo dục.

b) Có trách nhiệm gắn kết các tiêu chuẩn và trách nhiệm với đồng nghiệp của họ.

c) Có trách nhiệm về việc học tập của học sinh và trách nhiệm với cộng đồng nói chung.

Các chương trình SBM vừa tăng cường sức mạnh, đồng thời vừa đơn giản hoá các loại trách nhiệm này bằng cách tăng cường quyền lực các trách nhiệm này ở cấp độ nhà trường để đưa ra quyết định có tính chất tập thể, do đó làm tăng sự minh bạch của tiến trình.

Bằng cách tăng cường tính minh bạch, SBM có thể làm giảm sự tham nhũng. Ví dụ, dạng tự chủ bị giới hạn của SBM trong chương trình PEC ở Mêhicô được công nhận có sự gia tăng trách nhiệm và sự minh bạch cũng như phòng ngừa và hạn chế được thực tế tham nhũng trong quản lí các nguồn tài chính dành cho giáo dục (Karim et al., 2004). Điều này do các hội đồng nhà trường có trách nhiệm đối với những người có thẩm quyền về giáo dục (trách nhiệm đứng) và đối với cộng đồng nhà trường cũng như các nhà tài trợ (trách nhiệm ngang). Nếu được mở rộng, chương trình này có nhiều tiềm năng để làm giảm phần lớn sự tham nhũng (theo tài liệu Sự minh bạch quốc tế - 2005 và Patrinos và Kagia - 2007). Một số lượng các quốc gia thực hiện mô hình SBM với mục đích rõ ràng là làm tăng trách nhiệm, tăng sự tham gia của cha mẹ và cộng đồng trong tiến trình đưa ra quyết định. Phương diện trách nhiệm của các cải cách SBM cũng được nhấn mạnh trong Báo cáo Phát triển thế giới của WB (World Bank 2004) như là phương cách để tăng cường sức mạnh cho các mối quan hệ trách nhiệm giữa khách hàng (cha mẹ và học sinh) và người cung cấp dịch vụ (giáo viên, hiệu trưởng và chính quyền).

Do đó, về mặt bản chất, SBM có khả năng đảm bảo trách nhiệm của những người ra quyết

định ở cấp độ nhà trường cho chính các hành động của họ. Tuy nhiên, ở rất nhiều nơi, cần phải xây dựng năng lực cho các thành viên cộng đồng, giáo viên và hiệu trưởng để tạo ra hoặc tăng thêm một văn hoá trách nhiệm.

### 5. Kết luận

Sự tự chủ, sự tham gia được gắn liền với trách nhiệm là những vấn đề hết sức cốt lõi trong quá trình thực hiện SBM. Giáo dục Việt Nam đang trong tiến trình thực hiện phân cấp quản lý giáo dục với các nội dung về: Quản lý chương trình giáo dục và đổi mới quá trình dạy học; Quản lý tài chính và cơ sở vật chất; Quản lý nhân sự. Nghiên cứu các vấn đề trên đây ở các nước khác có thể giúp cho quá trình phân cấp quản lý giáo dục ở nước ta có được bài học lý luận và thực tiễn quý báu, tận dụng được những thành tựu và tránh những bước đi không cần thiết nhằm đẩy nhanh tiến trình tất yếu này.

## DỰ BÁO...

(Tiếp theo trang 48)

nghiệp. Ban hành chính sách đào tạo nghề, trung cấp chuyên nghiệp, cao đẳng và đại học đổi học sinh, sinh viên DTTS nhằm đảm bảo số lượng và chất lượng nguồn nhân lực cho vùng dân tộc, vùng núi, vùng cao.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Đổi mới phương thức đào tạo ở trường phổ thông dân tộc nội trú tỉnh đáp ứng nhu cầu đào tạo cán bộ dân tộc thiểu số trong giai đoạn hiện nay*, Đề tài cấp Bộ B 2003 - 49 58, 2005.
2. Bộ Giáo dục và Đào tạo. Đề án, *Nâng cao chất lượng và hiệu quả đào tạo các trường phổ thông dân tộc nội trú*, 2003.
3. Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Một số chủ trương chính sách của Đảng và nhà nước về trường PTDTNT*, NXB Giáo dục, Hà Nội, 2000.
4. Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Nâng cao chất lượng đào tạo các trường PTDTNT*, NXB Văn hoá dân tộc, Hà Nội, 2000.
5. Bộ Giáo dục và Đào tạo, QĐ2590/GD-ĐT ngày 14 - 8

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Caldwell, B. J. (2005), *School-Based Management. Education Policy Series*, The International Institute for Educational Planning and The International Academy of Education, Paris and Brussels
2. 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 - Bộ Giáo dục và Đào tạo, số 220, Kì 2 - 8/2009, tr.5-6-7-8.
3. <http://www.unesco.org/iiep/Educationpolicyseries>
4. The World Bank (11/2007), *What Is School-Based Management?*, Washington, DC.

### SUMMARY

*The article presents the issues of autonomy in school-based management, relationship between autonomy, participation and accountability in school-based management in other countries.*

- 1997 của Bộ trưởng Bộ GD-ĐT về tổ chức và hoạt động của trường PTDTNT.

6. Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Số liệu thống kê giáo dục - đào tạo các năm 2000 - 2008*.
7. Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Báo cáo tổng kết tình hình phát triển của hệ thống Trường phổ thông DTNT giai đoạn 1997 - 2007 và phương hướng phát triển đến năm 2020*, tháng 11/2008.
8. Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Định hướng phát triển hệ thống trường phổ thông Dân tộc nội trú theo Nghị quyết Trung ương 2 khoá VIII*, Hà Nội, 1997.
9. Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Tài liệu Hội nghị về Trường PTDTBT dân nười*, Điện Biên 7/2009.

### SUMMARY

*Based on some prognosis about ethnic minority manpower in Vietnam, forecast of the needs for higher education students from ethnic minority in Vietnam, prognosis about ethnic minority manpower in Northwest up to 2020 the author presents some solutions to the development of ethnic minority manpower up to 2020*