

ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NHÀ TRƯỜNG PHỔ THÔNG THEO PHƯƠNG THỨC LẤY NHÀ TRƯỜNG LÀM CƠ SỞ

• **TSKH. PHẠM ĐỖ NHẬT TIẾN**
Bộ Giáo dục và Đào tạo

1. Nhà trường phổ thông trong bối cảnh đổi mới quản lý giáo dục

Cùng với những thành tựu của sự nghiệp đổi mới giáo dục trong 20 năm qua, công tác quản lý (QLGD) cũng đã có những đổi mới mạnh mẽ, căn bản. Dưới ánh sáng các quan điểm chỉ đạo của Đảng và Nhà nước về đổi mới giáo dục, mô hình QLGD trong thời kì đổi mới đã định hình và tiến tới hoàn chỉnh dần với các đặc trưng cơ bản là: *1/ Tư duy QL chuyển từ tư tưởng QL mệnh lệnh hành chính sang QL chủ yếu bằng pháp luật. 2/ Cơ chế QL chuyển từ tập trung, quan liêu, bao cấp sang phân cấp, dân chủ, tự chủ và tự chịu trách nhiệm; 3/ Phương thức QL chuyển từ một chiều, từ trên xuống sang tương tác, lấy đơn vị cơ sở làm trung tâm.*

Đây là một quá trình chuyển đổi tất yếu nhưng lâu dài. Trên thực tế, hiện nay ngành giáo dục vẫn còn phần nào ở sự “giao thời” giữa mô hình QL cũ và mô hình QL mới. Việc QL bằng mệnh lệnh hành chính thay thế cho các quy định pháp lý vẫn còn khá phổ biến suốt các tầng nấc của hệ thống QL. Thói quen bao cấp vẫn là một sức ỳ lớn trong tư duy cũng như hành xử của người QL lẫn người được QL. Phương thức QL về cơ bản vẫn mang tính áp đặt từ trên xuống, chưa phát huy được tính chủ động của đơn vị cấp dưới.

Trong bối cảnh chung đó, nhà trường phổ thông có thể coi là nơi biểu hiện tập trung của những bất cập kể trên. Đó là nơi chịu nhiều nhất các mệnh lệnh hành chính, là nơi mà sự bao cấp là một lẽ đương nhiên, là nơi mà các quy định về phân cấp QL chưa ngó ngàng tới.

Về cơ bản, trong các thang bậc QL, nhà

trường phổ thông vẫn chỉ được nhìn nhận như một đơn vị thực hiện, chịu trách nhiệm thi hành các mệnh lệnh hành chính hoặc các quy định được truyền đạt từ cơ quan QLGD cấp trên. Trong bức tranh phân cấp hiện nay, khi cơ quan QLGD các cấp được trao quyền nhiều hơn thì nhà trường phổ thông vẫn nằm ở vị trí thụ động, với quyền nghe và thực hiện là chính. Quyền được tự mình giải quyết các công việc của chính mình, quyền được nói và được cơ quan QLGD cấp trên nghe vẫn chỉ là danh nghĩa. Những vấn đề này cần được giải quyết thoả đáng mới tạo được sự đột phá trong đổi mới QL nhà trường phổ thông.

2. Xu thế chung trong đổi mới QL nhà trường phổ thông.

Giáo dục về cơ bản là lĩnh vực được bao cấp mạnh mẽ tại mọi quốc gia trên thế giới. Trong hệ thống giáo dục được bao cấp đó, nhà trường phổ thông có nhiệm vụ cung ứng kiến thức, kĩ năng, thái độ theo một chương trình phổ thông thống nhất vì mục tiêu giáo dục con người toàn diện, đáp ứng quyền được học của công dân và yêu cầu chuẩn bị vốn con người theo kì vọng của mỗi quốc gia. Để hoàn thành nhiệm vụ đó, nhà trường phổ thông được cấp kinh phí chủ yếu từ ngân sách nhà nước. Vì vậy, quan niệm về nhà trường phổ thông như điểm cuối của lộ trình QL từ trên xuống, như một đơn vị thực hiện các lệnh đã được chuẩn bị từ trên, là quan niệm phổ biến.

Trong những năm 70 của thế kỷ XX, do yêu cầu nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục trong nhà trường phổ thông trước tác động của cuộc cách mạng khoa học – công nghệ, một đợt cải cách đầu tiên được đưa vào trong các trường

phổ thông. Đợt này tập trung chủ yếu vào việc nâng cao hiệu quả nội tại (internal effectiveness). Phương thức thực hiện là cải thiện các điều kiện đầu vào, bảo đảm thực hiện nghiêm ngặt các quy định được xây dựng và ban hành từ trên xuống về đổi mới chương trình giáo dục và sách giáo khoa, về đổi mới phương pháp dạy và học, về chuẩn giáo viên, chuẩn đánh giá v.v...

Vào cuối những năm 80 của thế kỷ XX, do tác động của quá trình toàn cầu hoá và yêu cầu cạnh tranh trong phát triển giáo dục, một đợt cải cách thứ hai được hình thành, tập trung chủ yếu vào việc nâng cao hiệu quả giao diện (interface effectiveness), tức là chất lượng và hiệu quả giáo dục của nhà trường trước sự thẩm định của công chúng và chính quyền địa phương. Mục đích của đợt cải cách này là nâng cao chất lượng giáo dục trên cơ sở kiểm soát, bảo đảm và kiểm định chất lượng, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của nhà trường trước cơ quan QLGD và công chúng. Để đạt mục đích này, tư duy QL nhà trường phổ thông đã có sự thay đổi căn bản: nhà trường không chỉ là đơn vị thực hiện mà được trao quyền nhiều hơn trong việc quyết định các vấn đề tổ chức, nhân sự và tài chính của mình để phục vụ công tác chuyên môn. Kiểu phân cấp QL tới cấp trường này được gọi là QL lấy nhà trường làm cơ sở (school – based management). Nó cũng có nhiều tên gọi khác như QL phân cấp, QL trao quyền, tự chủ trường học v.v...

Bước vào thế kỷ XXI, do tác động của tiến trình hội nhập kinh tế tri thức toàn cầu, tại một số quốc gia có nền giáo dục tiên tiến, đang hình thành một đợt cải cách thứ ba hướng tới hiệu quả tương lai (future effectiveness), tức là chất lượng và hiệu quả giáo dục của nhà trường nhằm ứng đáp với các yêu cầu mới của toàn cầu hoá và xã hội thông tin. Mục đích của đợt cải cách này không chỉ dừng ở việc tạo giá trị gia tăng về chất lượng mà còn tạo giá trị sáng tạo về chất lượng. QL nhà trường tiếp tục đổi mới theo định hướng ba hoá: toàn cầu hoá (phát huy nguồn lực tri

thức toàn cầu), địa phương hoá (phát huy sức mạnh, bản sắc và truyền thống địa phương), cá biệt hoá (phát huy năng lực cá nhân người học).

Ngày nay, do đặc điểm kinh tế – xã hội của từng quốc gia, QL nhà trường phổ thông của mỗi nước nằm ở vị trí này hoặc nọ của tiến trình cải cách nói trên. Riêng đối với nước ta, về cơ bản QL nhà trường phổ thông vẫn nằm ở giai đoạn hiệu quả nội tại và đang có những bước đầu tiên vào giai đoạn hiệu quả giao diện, tức là chuyển sang phương thức QL lấy nhà trường làm cơ sở.

3. Quản lí lấy nhà trường làm cơ sở

Có nhiều định nghĩa khác nhau về QL lấy nhà trường làm cơ sở. Tuy nhiên, dù khác nhau về mức độ, về cách tổ chức thực hiện và về kết quả mong đợi, các định nghĩa này đều thống nhất ở nhận thức coi phương thức QL lấy nhà trường làm cơ sở là bước đột phá trong đổi mới QL nhà trường phổ thông. Nội dung cơ bản của bước đột phá này là ở chỗ khẳng định nhà trường nằm ở vị trí trung tâm của tiến trình đổi mới giáo dục và vì vậy nhà trường cần được trao quyền nhiều hơn trong việc quyết định những vấn đề liên quan đến hoạt động của chính mình.

Sai lầm của phương thức QL cũ là ở chỗ coi các điều kiện đầu vào cùng những quy định chi tiết được soạn thảo từ các cơ quan QL cấp trên là đủ để đảm bảo đưa đến các kết quả mong đợi về chất lượng ở đầu ra. Thực ra, các điều kiện đầu vào chỉ là điều kiện cần cho việc đảm bảo chất lượng dạy và học trong nhà trường. Việc chuyển đầu vào thành đầu ra được thực hiện thông qua một quá trình phức tạp trong nhà trường và trên lớp học, quá trình này đến nay vẫn là "một hộp đen" trong các nghiên cứu về khoa học giáo dục. Các quy định chi tiết được soạn thảo từ trên về tài chính, nhân sự, chương trình, sách giáo khoa v.v... không rọi thêm ánh sáng vào hộp đen này mà nhiều khi chỉ góp phần làm nó tối thêm vì không đếm xỉa đến những khác biệt hết sức đa dạng về thầy cô, học sinh, phụ huynh, cộng đồng địa phương và môi trường xung quanh giữa trường này với trường



khác, lớp này với lớp khác. Cung cách QL quan liêu từ trên xuống với tính ý và vô cảm của nó không đem lại kết quả mong muốn trong việc cải thiện quá trình diễn ra trong nhà trường và trên lớp học. Các nghiên cứu khoa học và thực tế triển khai đã chứng tỏ rằng chính những người tham gia vào quá trình đó mới có đủ thông tin cần thiết và tin cậy để ra quyết định đúng đắn, có lợi cho việc nâng cao chất lượng ở đầu ra.

QL lấy nhà trường làm cơ sở chính là giải pháp khắc phục các khiếm khuyết của phương thức QL cũ trên cơ sở trao quyền chủ động cho hiệu trưởng và tập thể nhà trường trong việc ra quyết định về những vấn đề liên quan đến quá trình diễn ra trong nhà trường và trên lớp học.

Ở nước ta, việc triển khai NĐ 10 ở các trường phổ thông trong mấy năm qua có thể coi là thử nghiệm bước đầu trong việc tiến tới thực hiện đầy đủ phương thức QL lấy nhà trường làm cơ sở. Ý tưởng cơ bản của NĐ 10 là tạo quyền tự chủ tài chính cho đơn vị sự nghiệp công, tạo điều kiện để thủ trưởng đơn vị chủ động sắp xếp tổ chức bộ máy, xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ, phân bổ nguồn tài chính cho đơn vị, giảm sự can thiệp trực tiếp của cơ quan chủ quản và cơ quan tài chính, xoá bỏ dần cơ chế xin-cho.

Tuy nhiên từ chủ trương đến tổ chức thực hiện còn nhiều khó khăn phải vượt qua. Thực tiễn triển khai NĐ 10 ở nước ta cũng như thực tiễn vận dụng phương thức QL lấy nhà trường làm cơ sở ở các nước trên thế giới cho thấy đây là một quá trình nhọc nhằn, không ít thất bại. Mục tiêu nâng cao chất lượng dạy và học không phải lúc nào cũng đạt được khi nhà trường được giao quyền tự chủ. Các nghiên cứu khoa học đã chỉ ra những bài học thành công cũng như thất bại. Những bài học này cho thấy một số yêu cầu cơ bản sau đây nhất thiết phải tôn trọng khi thiết kế và triển khai phương thức QL lấy nhà trường làm cơ sở:

Nguyên tắc cơ bản: dân chủ. Chắc chắn sẽ thất bại nếu hiểu một cách đơn giản rằng cơ chế tự chủ trường học nghĩa là hiệu trưởng nắm

quyền quyết định mọi chuyện trong trường. Mặc dù hiệu trưởng đóng vai trò cơ bản trong việc triển khai phương thức QL mới, nhưng để giải quyết thành công những vấn đề trong "hộp đen", hiệu trưởng phải huy động được sự đóng góp trí tuệ của mọi thành viên nhà trường. Cơ chế tự chủ phải dựa trên nền tảng dân chủ. Việc thành lập hội đồng trường chính là thiết lập cơ chế dân chủ đại diện để giáo viên, nhân viên, học sinh, phụ huynh, cộng đồng địa phương có tiếng nói với nhà trường, vừa giám sát, vừa tạo điều kiện để nhà trường thực hiện tốt hơn nhiệm vụ và quyền hạn của mình trong điều kiện phân cấp.

Quan hệ cơ bản: phối hợp. Phương thức QL mới chuyển quan hệ giữa cơ quan QLGD địa phương với nhà trường sang quan hệ phối hợp, hỗ trợ, tạo điều kiện là chính. Trên nguyên tắc tập trung làm tốt chức năng QL nhà nước về giáo dục, cơ quan QLGD địa phương chuyển từ vị trí "người ra lệnh" sang vị trí "người cộng tác" để cung cấp thông tin, chia sẻ kinh nghiệm, giúp nhà trường phát huy quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong công tác QL cụ thể của mình, để công tác QL nhà trường bám sát thực tế nhà trường, lắng nghe tiếng nói của giáo viên, học sinh, gia đình và xã hội, từ đó bản thân nhà trường có những quyết định đúng đắn, phù hợp và khả thi. Điều này đòi hỏi có sự trao đổi thông tin hai chiều, kịp thời và tin cậy giữa cơ quan QLGD địa phương với nhà trường, gia đình và xã hội. Trong điều kiện phát triển mạnh mẽ hiện nay của công nghệ thông tin, điều đó cũng có nghĩa là phải hiện đại hoá công tác QL, chuyển nhanh sang việc thực hiện tin học hoá công tác QL.

Vai trò cơ bản: hiệu trưởng. Hiệu trưởng là người quyết định thành công của việc tổ chức thực hiện phương thức QL mới. Trách nhiệm của hiệu trưởng nặng hơn trước nhiều. Tạo lập môi trường dân chủ trong trường, phát huy sức mạnh của cộng đồng địa phương, tranh thủ sự giúp đỡ tối đa của cơ quan QLGD cấp trên, hiệu trưởng phải phối hợp chặt chẽ với hội đồng trường trong

việc giải quyết vấn đề và ra quyết định về tài chính, nhân sự, chuyên môn, nhằm mục tiêu cuối cùng là nâng cao chất lượng dạy và học trong trường. Điều đó đòi hỏi ở hiệu trưởng những phẩm chất mới, năng lực mới.

4. Cơ hội và thách thức

Luật Giáo dục 2005 là cơ sở pháp lí để QL nhà trường phổ thông ở nước ta chuyển sang phương thức QL lấy nhà trường làm cơ sở. Điều 14 của Luật Giáo dục quy định nguyên tắc QL nhà nước về giáo dục trong đó Nhà nước thực hiện phân công, phân cấp QL giáo dục, tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của cơ sở giáo dục. Quy định này được cụ thể hoá ở Điều 58 về nhiệm vụ và quyền hạn của nhà trường với 3 nội dung mới: 1/ Nhà trường có quyền tuyển dụng nhà giáo và tham gia vào quá trình điều động nhà giáo; 2/ Nhà trường có quyền huy động, sử dụng, QL các nguồn lực theo quy định của pháp luật; 3/ Nhà trường có nhiệm vụ tự đánh giá chất lượng giáo dục và chịu sự kiểm định chất lượng giáo dục của cơ quan có thẩm quyền.

Các quy định trên mở ra cơ hội cho nhà trường phổ thông trong việc khẳng định vị thế trung tâm của mình đối với tiến trình đổi mới giáo dục. Nhà trường là tế bào của hệ thống giáo dục, là điểm đầu và điểm cuối của mọi sự đổi mới. Vì vậy, không có cấp nào tốt hơn chính nhà trường trong việc tạo ra trách nhiệm, nỗ lực và sự cam kết đưa đổi mới đến thành công trên cơ sở được trao đủ quyền hạn để quyết định và giải quyết vấn đề tại chỗ. Kinh nghiệm trong nước cũng như thế giới chỉ ra rằng tính bảo thủ và quan liêu không tránh khỏi của một bộ máy QL theo kiểu hành chính cùng tính thụ động, trông chờ, thiếu động lực của nhà trường trong phương thức QL cũ là những trở ngại to lớn trong việc đưa ý tưởng đổi mới đến thành công.

Tuy nhiên, cơ hội bao giờ cũng đi liền với thách thức. Cơ chế tự chủ chỉ có thể thực sự phát huy tác dụng khi nhà trường biết đương đầu và vượt qua được những thách thức cơ bản sau đây:

Thách thức về năng lực: QL nhà trường theo phương thức mới đòi hỏi lãnh đạo nhà trường năng lực ra quyết định phù hợp với quyền tự chủ về nhân sự và tài chính; đòi hỏi các thành viên hội đồng trường năng lực làm việc tập thể, giải quyết vấn đề, hoạch định kế hoạch phát triển; đòi hỏi tập thể giáo viên, cán bộ, nhân viên nhà trường năng lực đóng góp và tham gia vào công tác QL. Tất cả các yêu cầu về năng lực này đều mới mẻ và nhìn chung từ lãnh đạo đến mọi thành viên của nhà trường đều chưa được chuẩn bị, thậm chí rất khó thoát khỏi thói quen cố hữu được cầm tay chỉ việc.

Thách thức về thời gian: các hoạt động gắn liền với QL lấy nhà trường làm cơ sở đòi hỏi mọi thành viên nhà trường dành thêm thời gian hàng ngày cho công việc nhà trường. Điều này là một thách thức không nhỏ, nhất là đối với giáo viên khi họ đã phải chịu gánh nặng về thời gian do yêu cầu đổi mới chương trình, sách giáo khoa.

Thách thức về quan hệ phối hợp: phương thức QL mới đòi hỏi cơ chế phối hợp mới trong đó cơ quan QLGD cấp trên cần giảm bớt tính chỉ đạo một chiều để tăng cường tính khuyến khích, hỗ trợ, động viên, tạo điều kiện cho nhà trường phát huy vai trò chủ động trong QL, điều hành các hoạt động của mình. Thách thức chính là ở chỗ cơ quan QLGD cấp trên chưa sẵn sàng cho một quan hệ phối hợp như vậy.

Thách thức về kì vọng: Bản thân nhà trường, cũng như cộng đồng và cơ quan QLGD thường kì vọng quá nhiều về những thay đổi do phương thức QL mới đem lại. Điều này gây áp lực lên công tác QL và có nguy cơ dẫn đến những kết quả không mong muốn, ngay cả khi QL nhà trường đã được thiết kế chu đáo và tổ chức thực hiện nghiêm túc. Thực tiễn triển khai cho thấy việc đổi mới QL theo phương thức lấy nhà trường làm cơ sở là một tiến trình lâu dài, mọi chuyện chỉ có thể vào nề nếp và đem lại kết quả sau thời gian ít nhất là 5 năm cố gắng.

5. Kết luận

Nhà trường phổ thông Việt Nam đang đứng

trước một giai đoạn đổi mới căn bản trong QL. Các trường tiên tiến trên thế giới đã triển khai phương thức mới được 15 năm sau khi đã có 20 năm để củng cố công tác QL đáp ứng yêu cầu đổi mới chương trình, sách giáo khoa. Ở Việt Nam, việc đổi mới chương trình, sách giáo khoa vẫn đang tiếp diễn. Vì vậy, có thể nói QL nhà trường phổ thông của ta đang ở giai đoạn đan xen giữa phương thức mới và phương thức cũ. Điều đó đặt ra những gánh nặng lớn đối với đội ngũ cán bộ, giáo viên nhà trường. Đối diện với những thách thức nêu ra ở trên, việc tổ chức thực hiện phương thức QL mới đòi hỏi trước hết một sự chuẩn bị chu đáo về cơ sở khoa học và cơ sở pháp lí.

Cần chú ý rằng QL theo phương thức lấy nhà trường làm cơ sở không có mục đích tự thân. Đó chỉ là phương tiện, là cách thức để đạt mục tiêu nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục trong nhà trường. Tuy nhiên đây là cách làm hoàn toàn mới, theo nguyên tắc liên kết lỏng-chặt, lỏng về quy định chi tiết, chặt về kết quả đầu ra. Trên thế giới, nó cũng mới chỉ được triển khai khoảng 15 năm nay. Cơ sở lí luận và thực tiễn của nó cũng còn có nhiều tranh cãi. Ở nước ta, nghiên cứu khoa học về phương thức này cũng chưa có bao nhiêu. Việc triển khai trong thời gian qua cơ chế tự chủ tài chính theo Nghị định 10 đối với các trường phổ thông cũng đang đặt ra nhiều câu hỏi chưa có lời giải thoả đáng. Vì vậy điều quan trọng đầu tiên là làm rõ những yêu cầu, nội dung cơ bản của phương thức QL lấy nhà trường làm cơ sở; mối quan hệ với QL chất lượng, đặc biệt là quy trình QL chất lượng tổng thể TQM; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bên có liên quan; những mục tiêu mong đợi, những trở ngại trong quá trình tổ chức thực hiện.

Việc làm rõ những vấn đề nêu trên sẽ là cơ sở để xây dựng, hoàn chỉnh hệ thống pháp lí đối với việc đổi mới QL nhà trường phổ thông theo phương thức mới. Các quy định có liên quan hiện có trong Luật Giáo dục 2005 mới chỉ là những

quy định chung nhất, cần được cụ thể hoá để làm rõ phạm vi và mức độ tự chủ của nhà trường phổ thông; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của hiệu trưởng và hội đồng trường. Các quy định hiện hành về phân cấp cần được xem xét lại để rà soát, sửa đổi, bổ sung Nghị định 166 và Điều lệ nhà trường. Các tài liệu hướng dẫn và tài liệu giảng dạy về QL nhà trường phổ thông cần được chỉnh lí cho phù hợp, thậm chí biên soạn lại.

Chỉ trên cơ sở nhận thức và cơ sở pháp lí về QL theo phương thức lấy nhà trường làm cơ sở đã được làm rõ thì việc triển khai mới ít vấp vấp và có khả năng đem lại kết quả mong muốn trong việc nâng cao chất lượng dạy và học trong trường phổ thông.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cheng, YC., Educational Relevance, Quality and Effectiveness: Paradigm Shifts, International Congress for School Effectiveness and School Improvement, Toronto, Canada, 2001
2. Cotton K., School - Based Management, www.nwrel.org/scpd/sirs/7/topsyn6.html, 1999
3. Lindelow, J., and Heynderickx, J., School - Based Management, ERIC Clearinghouse on Educational Management, 1989
4. The Promises and Problems of School - Based Management, Delaware Education Research and Development Center, University of Delaware, 2000

SUMMARY

School - based management is now introduced in Vietnam's primary and secondary schools as required by the implementation of the 2005 Education Law. This opens opportunities for improving student performance. However, obstacles to success are challenging, especially when our schools are still overloaded with the renovated curriculum and textbooks. It is, therefore, recommended to make necessary preparations first to establish scientific and legal foundations for school - based management.