

# TĂNG CƯỜNG PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN CHO CÁC TRƯỜNG TRUNG HỌC PHỔ THÔNG NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ GIÁO DỤC

• THS. NGUYỄN KHẮC HÀO

Thực tế hiện nay, cơ chế quản lý hệ thống giáo dục nói chung, giáo dục trung học phổ thông (THPT) nói riêng và của nước ta đang mang tính tập trung cao. Điều đó đã tạo ra những hạn chế không nhỏ. Cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước (QLNN) về giáo dục thì không chủ động về nguồn lực, thiếu thông tin toàn ngành, không thể giám sát và điều phối toàn bộ hệ thống.

Mặt khác, công tác quản lý và chỉ đạo chuyên môn đang có tình trạng tập trung quyền ở các cơ quan QLNN. Điều đó làm hạn chế tính tự chủ, chủ động đối với các cơ quan sự nghiệp. Các văn bản pháp quy, các chế tài chi phối, điều khiển hoạt động trong nhà trường đạt hiệu quả chưa cao. Nhiều văn bản pháp quy đã lạc hậu, chưa đưa ra được những giải pháp quản lý tối ưu để tác động phát triển. Cho nên vừa tập trung ôm đồm, lại vừa có tình trạng phân tán trong quản lý mạng lưới giáo dục.

Ngoài ra, nhìn toàn diện về công tác QLNN đối với giáo dục theo điều 86 của Luật Giáo dục lại có hiện tượng phân tán quyền lực, đối với các cơ quan ngang cấp cũng như các ngành liên quan, tạo tình trạng thiếu tập trung. Chủ thể quản lý không nắm được điều kiện quản lý, cho nên không có căn cứ để kiểm tra hiệu quả quản lý và chịu trách nhiệm về hiệu quả, thực chất là yếu tố làm hạn chế hiệu quả.

Nghiên cứu đưa ra một số giải pháp nhằm tăng cường phân cấp, phân quyền và chỉ rõ trách nhiệm của từng cấp, từng ngành, từng cơ sở giáo dục... là nhiệm vụ quan trọng đối với GD&ĐT nói chung, đặc biệt là GD THPT.

## 1. Tăng cường phân cấp cho các trường THPT

Các mục tiêu công bằng, hiệu quả, chất lượng và số lượng có thể xung đột với nhau. Do vậy cần phải bù trừ cho nhau. Sự tự chủ của các trường về tài chính, về nhân sự, về tổ chức quá trình dạy học... có thể là một biện pháp nhằm đạt được các mục tiêu này.

a. Phân cấp trách nhiệm về tài chính, về nhân sự, về tổ chức quá trình dạy học của giáo dục THPT có thể giúp Nhà nước mở rộng nguồn

kinh phí và đổi mới cung cấp giáo dục THPT để thỏa mãn nhu cầu của người học, của địa phương. Bản thân phân cấp không phải là mục đích mà là một công cụ của tổ chức để có được sự cung ứng giáo dục thích hợp, có hiệu quả và khả năng đáp ứng nhu cầu tốt hơn. Đồng thời các cơ quan QLNN cũng có những thông tin chính xác hơn về hiệu quả của giáo dục. Nhờ đó sẽ nâng cao sự nhạy cảm của các nhà hoạch định chính sách đối với nhu cầu ở các vùng khác nhau, các tầng lớp xã hội và có thể tổ chức phân phối giáo dục một cách công bằng. Phân cấp có thể tạo điều kiện cho những người hưởng thụ giáo dục tham dự nhiều hơn vào quá trình lựa chọn hình thức và phương pháp đào tạo. Phân cấp về tài chính của giáo dục có thể tạo ra tính hiệu quả nhờ quy mô và khuyến khích các trường tăng cường nâng cấp, đổi mới thiết bị dạy học cũng như cơ sở vật chất của nhà trường.

Phân cấp cho cơ sở cũng có thể gây tổn kém nếu không được chuẩn bị kỹ lưỡng. Có thể có sự không tương xứng giữa việc giao phó ra quyết định cho cơ sở không phù hợp với năng lực nhất định của họ dẫn đến việc không đạt được mục tiêu giáo dục mà kết quả là tổn kém về chi phí. Cuối cùng, nếu phân cấp không chuẩn bị kỹ lưỡng, tạo nên sự mất cân đối giữa nhu cầu chi tiêu và nguồn lực có hạn, làm cho cả hệ thống giáo dục THPT thiếu ngân sách hoặc đầu tư tràn lan kém hiệu quả. Tất cả những điều này đòi hỏi phải có kế hoạch phân cấp và lựa chọn các hình thức phi tập trung một cách thận trọng.

Cần xem xét mọi khía cạnh của từng nguồn thu cũng như các khoản mục chi tiêu ở các cơ sở giáo dục để các khoản mục này có thể có lợi hơn khi phân cấp nhiều hơn cho cơ sở. Thông thường không phải phân cấp tất cả các nguồn thu, các khoản chi tiêu cũng như tất cả các khâu (tìm dự án, chọn dự án, tài trợ, xác định danh mục các hoạt động, kiểm tra và giám sát) của giáo dục. Việc lựa chọn hình thức phi tập trung phù hợp đối với mỗi nguồn thu khoản chi của giáo dục là điều kiện cơ bản để thành công. Ví dụ, khoản chi đầu tư xây dựng cơ bản cần cân nhắc giữa phân cấp nhiều hơn hay phải tập trung thì mới có hiệu quả.



Nhìn chung phân cấp mạnh về tài chính sẽ huy động được nguồn thu và giảm được chi phí của giáo dục, nhờ đó chi phí của cá nhân đối với hưởng thụ giáo dục đỡ tốn kém nhất.

b. Nhu cầu to lớn về phát triển giáo dục THPT đã dẫn đến chỗ phải chuyển một số trách nhiệm về xây dựng, về nâng cấp, về duy tu cơ sở vật chất cho các cơ sở giáo dục THPT. Các cơ sở giáo dục sẽ làm việc với các cơ sở sản xuất kinh doanh và người học một cách có hiệu quả hơn các cơ quan nhà nước. Thậm chí giao quyền lớn hơn cho các cơ sở giáo dục để họ có thể kêu gọi các nguồn vốn đầu tư từ bên ngoài vào và thúc đẩy công việc giáo dục thuận lợi.

c. Trao cho các trường một quyết định lớn hơn trong việc chuẩn bị nhân lực cho phát triển nhà trường. Mục đích là tạo ra sự ủng hộ của nhà trường với việc cung ứng giáo dục có chất lượng. Các hiệu trưởng phải chuẩn bị đội ngũ GV cho trường mình, có quyền nhiều hơn trong việc tuyển dụng giáo viên, bồi dưỡng giáo viên, bố trí công việc và phân phối thu nhập theo số lượng và chất lượng mà mỗi GV đóng góp cho nhà trường. Bằng cách phi tập trung hóa công việc quản lý nhân sự, chính quyền ở Trung ương và cấp tỉnh đã làm cho từng cơ sở giáo dục thấm nhuần tinh thần tự giúp mình và tự lo cho mình. Các cơ quan nhà nước sẽ hỗ trợ bằng việc tạo ra các chính sách, các quy định về quản lý nhân lực cũng như khung chung về chính sách phát triển đội ngũ GV.

d. Phân quyền cho các hiệu trưởng một cách rộng rãi hơn, phát triển các chương trình giáo dục phi chính quy nhằm tạo cơ hội học tập cho mọi người tại cộng đồng. Trên cơ sở chương trình giáo dục THPT đã được quy định, tạo điều kiện cho hiệu trưởng có quyền và linh hoạt trong việc tổ chức quá trình đào tạo phù hợp với những hoàn cảnh cụ thể của mỗi trường và nhu cầu học tập của học sinh (HS). Hiệu trưởng có quyền tăng thêm thời lượng dạy - học của những môn học mà tại địa phương có nhu cầu, trên cơ sở bàn bạc và thoả thuận với HS và cha mẹ HS. Hiệu trưởng có toàn quyền trong việc tổ chức và khuyến khích giáo viên cải tiến phương pháp giảng dạy và phương thức đánh giá quá trình học tập của HS, trên cơ sở khung đánh giá được quy định.

## 2. Phân định lại nhiệm vụ quyền hạn của Sở GD&ĐT và các cơ quan cấp tỉnh để hỗ trợ việc phân cấp cho các trường

Trách nhiệm và quyền hạn của Sở GD&ĐT càng rõ, sẽ nâng cao được năng lực của cơ quan QLNN trong việc hoạch định và cung ứng giáo dục. Trách nhiệm của Sở GD&ĐT cần được cụ thể hoá bằng Nghị quyết, Quyết định của Tỉnh

ủy, Hội đồng nhân dân và UBND. Các trách nhiệm này phải thật rõ ràng.

Trong nền kinh tế thị trường, các cơ quan nhà nước cũng như các cơ sở giáo dục đều cần có sự linh hoạt nhất định để đáp ứng một cách thích hợp với những nhu cầu khác nhau trong phạm vi thẩm quyền của họ. Để đạt được mục tiêu phát triển giáo dục thì Sở GD&ĐT phải chịu trách nhiệm chính trong việc quản lý nhân sự, tài chính của toàn ngành và phải chịu trách nhiệm chính trong việc đáp ứng các nhu cầu về đào tạo và phân bổ nguồn lực. Các sở: Sở Nội vụ, Sở Kế hoạch & Đầu tư, Sở Tài chính, Sở Lao động - Thương binh - Xã hội ... chịu trách nhiệm cân đối chung các lĩnh vực trên địa bàn và phối hợp với Sở GD&ĐT trong việc phân bổ nguồn lực của nội bộ ngành Giáo dục.

Phải tăng cường năng lực thể chế của Sở GD&ĐT và các cơ quan cấp tỉnh trong việc cụ thể hoá các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước ở Trung ương và cấp tỉnh về tài trợ và quản lý nguồn lực cho giáo dục THPT. Năng lực ở đây có thể hiểu là khả năng thấy trước và tác động vào sự thay đổi, đưa ra những đề xuất có đủ cơ sở thông tin, tìm kiếm và sử dụng các nguồn lực cho giáo dục một cách thích hợp. Quản lý trực tiếp những nguồn lực cần thiết nhằm đạt các mục tiêu ưu tiên và cung cấp giáo dục THPT cho những đối tượng và những vùng khó khăn một cách công bằng.

Phân cấp đòi hỏi chính quyền cấp tỉnh - thành phố phải có vai trò lớn hơn. Tỉnh uỷ và UBND tỉnh phải tạo điều kiện thuận lợi cho Sở GD&ĐT hoạt động một cách có hiệu quả, có trách nhiệm hơn đối với giáo dục. Quyền hạn lớn hơn của Sở GD&ĐT về quản lý các nguồn lực của giáo dục phải đi đôi với trách nhiệm cao hơn đối với các nhu cầu và ưu tiên phát triển giáo dục THPT tại địa phương.

Việc thực hiện có hiệu quả phân cấp cho các cơ sở giáo dục đòi hỏi phải có một cơ sở dữ liệu và cung cấp thông tin quản lý nhằm định hướng chính sách và phát triển cơ chế cung cấp và sử dụng nguồn lực mới. Để khắc phục yếu điểm lớn nhất của công tác thông tin hiện nay là thông tin cục bộ, thiếu hệ thống cần phải thu thập và phổ biến thông tin toàn bộ, có hệ thống. Sự phân chia quyền lực và giám sát nào cũng phải đảm bảo việc Nhà nước thực hiện "chức năng quản lý" trong khi vẫn tăng khả năng tự chủ của các cơ sở giáo dục nhằm giải phóng năng lực tiềm tàng và sự nhiệt tình của cơ sở. Để làm được điều này, xin kiến nghị những nguyên tắc cơ bản sau đây trong chương trình hành động của các cơ quan quản lý giáo dục cấp tỉnh:

- Nhà nước nên chuyển dứt khoát sang việc giữ vai trò giám sát, điều phối và bỏ việc kiểm soát chi tiết các cơ sở giáo dục THPT.

- Nhà nước định ra những khuôn khổ pháp luật và mục tiêu cần đạt được của giáo dục THPT để các các trường có thể lập kế hoạch và quyết định sự phát triển cho chính vận mệnh của họ.

- Các cơ sở giáo dục THPT được khuyến khích trong việc huy động và sử dụng nguồn lực một cách có hiệu quả và hướng vào việc nâng cao chất lượng và mở rộng quy mô giáo dục nhằm phục vụ các mục tiêu của địa phương.

- Việc tăng cường tính tự chủ cho các cơ sở giáo dục THPT phải đi kèm với việc nâng cao vai trò giám sát của Nhà nước. Nguyên tắc chung là có quyền nhiều hơn, tự chủ càng cao về nhân sự, về thu - chi tài chính, về tổ chức quá trình dạy học thì việc giám sát của Nhà nước càng chặt chẽ.

- QLNN về giáo dục chủ yếu là quản lý bằng chương trình, đánh giá giáo dục, bằng công tác thanh tra giám sát các hoạt động giáo dục theo các văn bản pháp quy và chế tài quy định. Quản lý không có nghĩa là "bảo mẫu" cho các cơ sở giáo dục.

Để phân cấp có hiệu quả cần phải nâng cao năng lực lập kế hoạch, giám sát và đánh giá nhằm hỗ trợ cho quá trình phát triển giáo dục THPT. Không những chỉ các trường có nhu cầu đặc biệt về việc lập kế hoạch, giám sát và đánh giá, mà Sở GD&ĐT cũng có nhu cầu cải thiện và tổng hợp nhiều công cụ thu thập dữ liệu giáo dục.

Các khuyến nghị sau đây nhằm thiết lập các hoạt động tăng cường công tác lập kế hoạch, giám sát và đánh giá sự phát triển giáo dục THPT:

- Xây dựng và triển khai một chương trình đào tạo cho cán bộ cấp trường về lập kế hoạch và quản lý giáo dục, nhằm giúp cho hiệu trưởng nắm và sử dụng công cụ kế hoạch - một quá trình nhằm biến một ý tưởng thành một hoạt động thành công về phương diện giáo dục. Thông qua đào tạo, nâng cao kiến thức và kỹ năng cho các hiệu trưởng về các mặt: a) Biết xác định và đánh giá khó khăn trong việc theo đuổi các bước cần thiết để bắt đầu phát triển một cơ sở giáo dục THPT một cách đúng đắn; b) Biết phân tích thấu đáo hoạt động giáo dục ở tại địa phương, vạch rõ các thế mạnh có thể dựa vào, và các điểm yếu, các vấn đề cũng như các thách thức để dự đoán, để tránh hoặc chấp nhận; c) Biết sử dụng ý tưởng để thuyết phục các nhà tài trợ, cơ quan quản lý giáo dục hoặc các đối tác có thể đánh giá được khả năng thành công của kế hoạch giáo dục, xác định các hoạt động và nơi thích hợp để đầu tư; d/ Biết sử dụng kế hoạch giáo dục để từ đó phát triển một kế hoạch hoạt

động chi tiết, tập trung vào các mục tiêu chính và xem kế hoạch giáo dục như một công cụ đánh giá các phương án hành động, một điểm đối chiếu để đo và đánh giá được các kết quả thực tế về phát triển giáo dục.

- Để đổi mới cơ bản hệ thống thông tin quản lý giáo dục nói chung và giáo dục THPT nói riêng, Sở GD&ĐT cần xây dựng một đề án. Đề án này sẽ xem xét và đánh giá lại các nhu cầu về dữ liệu cơ sở và các công cụ thu thập thông tin hiện có để xác định những lỗ hổng về thông tin cũng như cách tổng hợp các thông tin. Trên cơ sở đánh giá này, đề án sẽ thiết lập các công cụ định tính và định lượng, kiểm tra và thí điểm công cụ này trên thực tế để xác định tính thực tiễn và hợp lý của nó ở cấp trường và cấp tỉnh. Đề án cũng xây dựng quy trình nhập dữ liệu và hình thành tài liệu hướng dẫn nhằm chỉ đạo về thu thập và tổng hợp thông tin từ cấp trường, cấp tỉnh và cung cấp cho hệ thống thông tin giáo dục cấp trung ương. Đề án cũng cần xây dựng các chương trình tập huấn hàng năm, trang thiết bị về máy tính và các phần mềm thích hợp cho việc thu thập và phân tích thông tin giáo dục, để từ đó có những thông tin cơ bản giám sát và đánh giá sự phát triển giáo dục THPT.

Nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực, cần:

- Xây dựng một cách tổng thể hơn các định mức HS/lớp, GV/lớp hoặc HS/GV để các cơ quan quản lý giáo dục lấy đó làm căn cứ giám sát các trường trong việc sử dụng nguồn lực, kể cả các trường ngoài công lập;

- Tăng quyền cho các nhà quản lý giáo dục cấp tỉnh và hiệu trưởng về phân bổ và sử dụng các nguồn lực nhằm đạt được kết quả cao hơn trong giáo dục;

- Xây dựng một cơ sở dữ liệu cho phép đưa ra các chi phí đơn vị, các chỉ tiêu định mức khác và có một hệ thống thu thập thông tin về HS, GV, tài chính... để hỗ trợ cho việc đề xuất và tranh luận của cấp tỉnh trong phân bổ nguồn lực trên cơ sở phát triển công cụ đo lường tính hiệu quả như: Chi phí đơn vị; tỉ lệ HS/GV; mức độ sử dụng các thiết bị và cơ sở vật chất;

- Kết hợp chặt chẽ hệ thống lập kế hoạch phát triển, kế hoạch tài chính và giám sát hoạt động với sự hỗ trợ của hệ thống thông tin quản lý giáo dục;

- Áp dụng mức cấp ngân sách chi thường xuyên tối thiểu cho các trường thông qua lựa chọn việc xây dựng mức ngân sách cấp cho mỗi HS hoặc GV hoặc lớp học hoặc kết hợp giữa chúng với nhau, phân cấp việc điều chỉnh định mức theo thẩm quyền của cơ quan quản lý giáo dục cấp tỉnh;



- Đảm bảo được tỉ lệ chi ngoài lương trong mức ngân sách cấp chi thường xuyên tối thiểu cho tất cả các trường THPT công lập.

### 3. Một số điều kiện để thúc đẩy phân cấp, phân quyền trong quan hệ quản lí của Sở GD&ĐT, các cơ quan cấp tỉnh và các trường THPT

a. Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy và các chế tài đối với công tác quản lí nhà nước về giáo dục. Trong đó có điều chỉnh hoạt động của các cơ quan quản lí giáo dục từ cấp trường đến tỉnh và các bộ, ngành trung ương. Hệ thống văn bản này phải đảm bảo được tất cả mọi yêu cầu đặt ra trong công tác quản lí và phân cấp.

b. Tăng cường tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp trong ngành Giáo dục. (trường, trung tâm, cơ sở đào tạo...). Hiệu trưởng các nhà trường chịu sự giám sát kiểm tra đánh giá của các cơ quan QLNN về Giáo dục trực tiếp theo phân cấp. Hiệu trưởng nhà trường được chủ động trong điều hành các hoạt động của nhà trường và đánh giá HS, GV, NV.

- Được chủ động quản lí, điều hành nguồn tài chính được giao và được huy động, trên cơ sở tăng cường các hoạt động kiểm toán. Được định mức kinh phí và cơ sở vật chất thiết bị do nhà nước đầu tư (với các trường công) để giảm những công việc vốn dĩ hiệu trưởng không có chuyên môn.

- Được tự chủ trong tiếp nhận sử dụng giáo viên theo định mức và tiêu chuẩn GV đã quy định. Dẫn dần chuyển chế độ biên chế GV sang chế độ hợp đồng GV. Việc trả lương GV căn cứ vào mức lương "sàn" cộng với hệ số được tính dựa theo hiệu quả lao động của GV.

- Trong huy động HS, trên cơ sở đăng kí nguyện vọng vào học của HS, Hiệu trưởng THPT căn cứ vào kết quả học tập 9 năm của HS và kết quả của từ 1 đến 3 bài thi để quyết định tiếp nhận HS vào học theo từng ban. Hiệu trưởng tự tổ chức coi, chấm thẩm định kết quả học tập quá khứ trên cơ sở lựa chọn bộ đề thi do Sở GD&ĐT đề xuất.

- Với hiệu trưởng, cần có một chương trình đào tạo về quản lí nhà trường theo mục tiêu hiệu quả. Đồng nghĩa với việc cần đổi mới nội dung đào tạo tại các trường cán bộ quản lí giáo dục. Về thời gian đào tạo hiệu trưởng cần khoảng 12 tháng đến 18 tháng.

Bổ nhiệm hiệu trưởng nên theo chế độ bầu dân chủ và làm không quá 10 năm. Đối tượng bầu nên mở rộng đến GV, HS, phụ huynh HS. Đề xuất danh sách bầu và quyết định hiệu trưởng là Giám đốc Sở GD&ĐT.

Hiệu trưởng phải chịu sự phê duyệt của Giám đốc Sở về đề án công tác và các chỉ tiêu cần đạt trong năm, nhiệm kì. Hiệu trưởng được đánh giá theo chỉ tiêu đạt được tương ứng một thời gian quản lí. Đó là căn cứ để tiếp tục bổ nhiệm hoặc từ chối bổ nhiệm lại. Tức là đánh giá hiệu trưởng theo hiệu quả quản lí trong mối tương quan với các trường THPT trong tỉnh và các định mức chuẩn tối thiểu đã được đề ra.

c. Để thực hiện tốt phân cấp, phân quyền, cơ quan văn phòng Sở GD&ĐT cần được tổ chức lại, căn cứ Luật Giáo dục và các văn bản pháp quy khác, hoạt động theo mục tiêu trên.

Chúng ta đang trong quá trình đẩy mạnh hội nhập và phát triển. Nhu cầu về chất lượng nguồn nhân lực ngày càng cao nhưng có rất nhiều khó khăn về điều kiện đáp ứng, nhất là thói quen từ những năm bao cấp còn tồn tại không ít trong giáo dục. Điều đó gây cản trở không nhỏ trong quá trình phát triển và hội nhập. Việc tăng cường tính tự chủ và chịu trách nhiệm cao trong hệ thống giáo dục và xã hội về giáo dục vừa là động lực vừa là một trong những giải pháp quan trọng để giảm bớt khó khăn và tăng cường hiệu quả quản lí trong giai đoạn hiện nay.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Giáo dục, NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội, 1998. Luật Giáo dục sửa đổi 2005.
2. Chính phủ, Chiến lược phát triển Giáo dục 2001-2010, NXB Giáo dục, 2002.
3. Chính phủ, Nghị định 166/2004/NĐ-CP Nghị định của Chính phủ quy định trách nhiệm quản lí nhà nước về Giáo dục.
4. Phạm Minh Hạc, Giáo dục Việt Nam trước ngưỡng của thế kỉ XXI, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002.
5. Vũ Ngọc Hải, Trần Khánh Đức, Hệ thống giáo dục hiện đại trong những năm đầu thế kỉ XXI. NXB Giáo dục, 2003.
6. Đặng Bá Lâm, Giáo dục những thập niên đầu thế kỉ XXI, Chiến lược phát triển, Nhà xuất bản Giáo dục, Hà Nội, 2003.
7. Đặng Bá Lâm (chủ biên) Quản lí nhà nước về giáo dục, lí luận và thực tiễn, NXB Chính trị Quốc gia, 2005.
8. Đậu Hoàn Đô, Nguyễn Công Giáp và Đào Văn Vi, Phân cấp quản lí giáo dục ở Việt Nam, thực trạng và xu hướng, (Viện Chiến lược và Chương trình Giáo dục-Cứu trợ trẻ em Thụy Điển) Hà Nội, 2003.

#### SUMMARY

The article presents some measures to further promote decentralization and delegation of power to upper secondary schools to improve the effectiveness of state governance over education.