

MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐẨY MẠNH PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI GIÁO DỤC PHỔ THÔNG

TRẦN HỒNG THẨM*

TÓM TẮT

Bài báo nói về thực tiễn phân cấp quản lý nhà nước đối với bậc giáo dục phổ thông tại Việt Nam, đồng thời đưa ra các giải pháp đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước đối với bậc học này. Theo quan điểm cá nhân, tác giả trình bày một số ý kiến về việc phân cấp quản lý giáo dục phổ thông với mong muốn góp phần định hướng cho việc thực hiện công tác này trong thời gian tới.

Từ khóa: phân cấp quản lý giáo dục phổ thông.

ABSTRACT

Some measures promoting state administrative hierarchy to liberal education

The article is about the status of state administrative hierarchy to liberal education in Viet Nam and suggesting some measures to promote it aiming at contributing to making better decisions by educational management agencies in this field in the time to come.

Keywords: management hierarchy to liberal education.

1. Đặt vấn đề

Giáo dục (GD) và quản lý giáo dục (QLGD) luôn luôn là vấn đề được mọi quốc gia trên thế giới quan tâm. Công tác QLGD từ bình diện quốc gia đến các cấp QLGD ở địa phương và các cơ sở giáo dục và đào tạo (GD&ĐT) đều có tầm ảnh hưởng đến việc thực hiện chính sách GD, nâng cao hiệu quả đầu tư cho GD, thực hiện GD và nâng cao chất lượng GD, ...

Ở Việt Nam, trong những năm chịu ảnh hưởng của cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp, nhà nước đã “tập trung” quá mức QLGD làm cho GD “xơ cứng”, “khô cứng”, hiệu quả GD kém, đầu ra không đáp ứng yêu cầu xã hội về nhiều mặt. Vì thế, việc đổi mới GD nói chung và công tác QLGD nói riêng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong sự nghiệp “đổi

mới cơ bản và toàn diện giáo dục nước nhà” như Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI đã chỉ ra.

Phân cấp quản lý đối với GD là một yếu tố quyết định trong 5 yếu tố lớn mà các nước trên thế giới đều quan tâm nhằm nâng cao hiệu quả QLGD. Đối với nước ta, phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và địa phương, giữa các cơ quan quản lý hành chính nhà nước cùng cấp là một nội dung quan trọng trong công cuộc cải cách hành chính nhà nước. Trước yêu cầu đổi mới mạnh mẽ của nền GD nước nhà vấn đề phân cấp, phân quyền trong QLGD cần được xem xét nghiên cứu thấu đáo. Bởi vì, đây chính là một biện pháp hữu hiệu để nâng cao hiệu quả quản lý trong GD, là động lực quan trọng thúc đẩy sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa; là điều kiện để phát triển nguồn lực con người – yếu tố

* ThS, Sở Giáo dục và Đào tạo tỉnh Cần Thơ

ơ bản cho sự phát triển xã hội, tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững.

Trong hệ thống GD, giáo dục phổ thông (GDPT) giữ vị trí nền tảng trong GD&ĐT. Thế nhưng nhiều năm nay, chất lượng GDPT nước ta còn thấp so với các nước trong khu vực và trên thế giới. Một trong những nguyên nhân cơ bản là do công tác QLGD còn yếu kém. Chính vì vậy, cần phải đẩy mạnh phân cấp quản lý trong GD, đặc biệt là đối với GDPT.

2. Phân cấp quản lý nhà nước đối với giáo dục phổ thông

2.1. Khái niệm

Phân cấp QLGD là quá trình thiết kế lại hệ thống và các quy trình, trách nhiệm, quyền hạn và tính chịu trách nhiệm trong hệ thống GD. Việc thiết kế lại hệ thống và quy trình này có nghĩa là xác định lại, phân công lại các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp (trung ương, tỉnh, huyện, trường) cũng như quy trình quan hệ trong công việc giữa các cấp khác nhau, giữa các cơ quan có liên quan thuộc khu vực nhà nước và phi nhà nước.

Phân cấp quản lý nhà nước (QLNN) đối với GDPT thực chất là việc triển khai các hoạt động hành chính nhà nước trong quá trình chỉ đạo các hoạt động GD ở cơ sở. Nó vừa theo nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước vừa theo nguyên tắc hành chính - giáo dục đối với các trường phổ thông.

Việc phân cấp QLNN đối với GDPT có tác động tích cực đến hiệu quả quản lý và chất lượng giáo dục – đào tạo.

2.2. Thực trạng phân cấp quản lý nhà nước về giáo dục phổ thông

Nhìn chung, những năm qua, tình hình phân cấp quản lý nhà nước về giáo dục phổ thông đã đạt được những kết quả đáng khích lệ, tạo ra sự chuyển biến rõ rệt trong công tác QLGD. Tuy nhiên, vì là bước đầu thực hiện nên không tránh khỏi những tồn tại, vướng mắc cần được giải quyết:

- Việc lập kế hoạch tại nhiều nơi còn phân nào mang tính hình thức. Vì vậy, trong nhiều trường hợp, kế hoạch được phê duyệt chưa đáp ứng nhu cầu thực tế. Ví dụ như nhiều tỉnh thành cũng tiến hành quy hoạch mạng lưới trường lớp nhưng quy trình tiến hành công tác này không dựa vào tình hình thực tế và yêu cầu phát triển nên những quy hoạch này dù được duyệt nhưng không triển khai được.

- Công tác quản lý nhân sự, một số nơi do sự phối hợp không tốt giữa cơ quan nội vụ và cơ quan QLGD trong việc xây dựng kế hoạch biên chế nên gây ra nhiều khó khăn cho ngành GD trong việc xây dựng kế hoạch phát triển GD:

- + Cơ cấu giáo viên không đồng bộ, nơi thừa, nơi thiếu;

- + Khi bổ nhiệm Hiệu trưởng, nhiều nơi không tham khảo ý kiến của ngành GD, dễ dẫn đến tình trạng “vì người xếp việc” không “vì việc xếp người”;

- + Việc đào tạo giáo viên không đồng bộ theo vùng miền và theo cơ cấu giáo viên.

- Công tác chuyển giao giáo viên cũng gặp một số vướng mắc như trong phạm vi tỉnh, khi chuyển giao giáo viên, một số cơ quan chức năng không phối hợp với ngành GD. Điều đó dẫn đến

tình trạng ngành GD không nắm được thông tin, gây rất nhiều khó khăn cho việc xây dựng kế hoạch phát triển đội ngũ GV, chất lượng GV không đáp ứng được nhu cầu thực tế...

- Trong công tác quản lý tài chính, quy trình xây dựng và phê duyệt ngân sách cũng gây nhiều khó khăn cho ngành GD. Bởi vì nó phụ thuộc vào mức độ phối hợp hay mối quan hệ của ngành GD với các ngành chức năng, nơi nào có quan hệ tốt thì nơi đó thuận lợi, còn không thì ngược lại (tỉ lệ phân bổ ngân sách cho GD các địa phương ở đồng bằng sông Cửu Long thời gian qua chỉ ở khoảng 15% trong khi quy định phải là 20%).

- Theo quy trình cấp phát ngân sách thì kinh phí được cấp phát trực tiếp từ cơ quan tài chính. Điều này dẫn đến việc kinh phí cho GD bị chậm trễ, hoặc dễ bị cắt xén để chi cho các mục tiêu khác. Ngoài ra, còn có một số khó khăn khác, như:

+ Việc thực hiện Luật Ngân sách nhà nước đòi hỏi các trường cần có đội ngũ kế toán chuyên nghiệp, nhưng phần lớn kế toán ở các trường hiện nay là kiêm nhiệm hoặc trình độ không đạt chuẩn quy định;

+ Nhiều nơi Phòng GD&ĐT không quản lý các trường phổ thông, nhưng lại quản lý quỹ lương và thanh toán, quyết toán cho khối này dẫn đến quá tải trong công việc;

+ Ngành GD thường không biết trước tổng kinh phí hoạt động của mình theo năm (trừ quỹ lương) nên khó lập kế hoạch phát triển GD...

- Công tác thanh tra GD thường xảy ra tình trạng: cơ sở pháp lý cho hoạt động thanh tra GD còn chông chéo, thiếu văn bản cụ thể, một số văn bản còn có những điều khoản không khớp nhau về thang điểm đánh giá,... gây khó khăn cho việc đánh giá hay xử phạt hành chính trong ngành GD.

- Trong công tác thông tin, hiện chưa có quy định cụ thể về trách nhiệm của các cấp QLGD trong việc xây dựng hệ thống thông tin và thu thập thông tin về QLGD. Vì thế, hiệu quả trao đổi và xử lý thông tin chưa cao, cơ sở không cập nhật đủ thông tin về nhiều mặt nên chưa chủ động trong công tác.

3. Một số giải pháp cơ bản đẩy mạnh phân cấp giáo dục phổ thông

Việc phân cấp QLGD đối với GDPT bước đầu đã phát huy tính tự chịu trách nhiệm của người làm QLGD, góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực hoạt động của các cơ sở giáo dục. Tuy nhiên, để có thể khắc phục những nhược điểm nêu trên, chúng tôi đề xuất một số giải pháp cơ bản như sau:

i) Đổi mới tư duy phân cấp quản lý GDPT

Trước hết, cần nhận thức rõ vai trò của phân cấp quản lý là rất quan trọng. Nếu phân cấp hợp lý, khoa học thì điều hành thông suốt, công việc có kết quả, trách nhiệm sẽ rõ ràng. Để phân cấp hợp lý, khoa học, nguyên tắc cao nhất phải là đơn vị nào chịu trách nhiệm chính trong GD thì được ủy quyền phân cấp mạnh. Sở GD&ĐT, các phòng GD, các cơ sở GD là những đơn vị chịu trách nhiệm chính về GD thì phải được đảm bảo tương ứng giữa nhiệm vụ, thẩm quyền,

trách nhiệm, nguồn lực tài chính, cơ sở vật chất, nhân sự và các điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ được giao. Phân cấp phải gắn liền với ủy quyền hợp lý.

ii) Xây dựng và hoàn thiện các văn bản pháp luật chính sách thể chế đối với GD nói chung và GDPT nói riêng

Để góp phần hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy về phân cấp QLNN trong lĩnh vực GD, cần tiếp tục rà soát lại hệ thống văn bản pháp quy về phân cấp QLGD của địa phương.

Các văn bản này bao gồm các thông tư, chỉ thị, nghị quyết, thông báo của các cơ quan có thẩm quyền (Ủy ban nhân dân, Sở GD&ĐT, Sở Nội vụ, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Tài chính và các ban ngành có liên quan tới GD) về vấn đề có liên quan đến phân cấp quản lý về GDPT trên địa bàn.

iii) Kiện toàn hệ thống cơ quan quản lý GDPT ở địa phương

Xây dựng văn bản pháp quy trong đó quy định rõ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của bộ máy QLGD ở địa phương với tư cách cơ quan chuyên môn chịu trách nhiệm tham mưu về QLGD ở địa phương.

Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, xây dựng mô hình khung về cơ cấu tổ chức bộ máy chung trên toàn quốc, với một số phương án nhỏ đặc thù cho từng địa phương.

Xác định khung định biên cho phòng và sở GD&ĐT trên cơ sở có tính đến đặc thù của một số địa phương nhằm đảm bảo hiệu quả hoạt động của bộ máy QLGD địa phương.

Quy định cơ chế phối hợp hoạt động trong bộ máy QLGD và giữa bộ máy QLGD với các ban ngành khác.

iv) Hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra đảm bảo việc phân cấp QL GDPT

Công tác thanh tra, kiểm tra là một khâu quan trọng trong quy trình quản lý. Không có thanh tra, kiểm tra, đánh giá tốt thì hiệu quả quản lý không cao. Hệ thống thanh tra, kiểm tra có thể đánh giá đúng những nội dung đã được phân cấp, đảm bảo cho việc phân cấp quản lý GDPT được thực hiện thống nhất và mang lại hiệu quả QLGD.

v) Nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ QLGD

Nâng cao trình độ của đội ngũ cán bộ quản lý giáo dục về mọi mặt để sẵn sàng tiếp nhận được sự phân cấp của trung ương và cấp trên.

Đặc biệt, cần có kế hoạch dài hạn trong việc tuyển chọn, bồi dưỡng đội ngũ kế cận, tránh việc thiếu nguồn cán bộ quản lý.

Hoàn thiện cơ chế quản lý theo hướng tăng cường kỉ luật, kỉ cương trong hoạt động dạy và học, nâng cao tinh thần trách nhiệm và đạo đức nghề nghiệp của nhà giáo và cán bộ QLGD, phân công, phân cấp hợp lý giữa các cấp, các cơ quan về trách nhiệm, quyền hạn quản lý nhà giáo và cán bộ QLGD.

Để nâng cao chất lượng hoạt động của đội ngũ cán bộ QLGD, điều quan trọng trước mắt là phải rà soát, bổ sung, hoàn thiện các quy định, chính sách, chế độ và bổ nhiệm, sử dụng, đãi ngộ, kiểm tra, đánh giá đối với nhà giáo, cán bộ QLGD cũng như các điều kiện đảm bảo thực hiện các chính sách, chế độ đó nhằm tạo động lực

thu hút, động viên đội ngũ nhà giáo, cán bộ QLGD toàn tâm, toàn ý phục vụ sự nghiệp GD.

vi) Phân định cụ thể, rõ ràng chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan QL về GDPT

Phải phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý về GDPT như sau:

- Những công việc mà Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh có quyền quyết định

- Những công việc mà UBND tỉnh quyết định sau khi có ý kiến của Bộ GD&ĐT

- Những công việc mà UBND tỉnh ủy quyền cho Giám đốc Sở GD&ĐT quyết định

- Những công việc mà UBND huyện có quyền quyết định

- Những công việc mà Trường phòng GD&ĐT được quyền quyết định.

vii) Xã hội hóa GDPT

GDPT phải được phát triển theo phương thức xã hội hóa – một phương thức đem lại hiệu quả thiết thực được các cấp quản lý xã hội, QLGD tận dụng và phát huy. Xã hội hóa GD trong GDPT cần thực hiện các nội dung hoạt động:

- Huy động toàn xã hội tham gia phát triển quy mô GD, thực hiện mục tiêu xây dựng một xã hội học tập trên cả nước;

- Đa dạng hóa các hình thức học tập và loại hình nhà trường;

- Đa dạng hóa các loại hình nhà trường tham gia vào quá trình GD; tham gia xây dựng các điều kiện phát triển GD...

viii) Trao quyền tự chủ cho các trường phổ thông.

Đổi mới quản lý nhà trường theo hướng tăng cường quyền tự chủ cho nhà

trường. Nhà trường được trao nhiều quyền hơn trong việc quyết định những vấn đề liên quan đến hoạt động của chính mình và phát huy tính chủ động, sáng tạo của các lực lượng GD trong và ngoài nhà trường. Trong khuôn khổ bài viết này, chúng tôi đề xuất một số biện pháp sau:

- Xây dựng và hoàn thiện các văn bản pháp lý về phân cấp, phân quyền QLGD, quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý của các cấp;

- Nâng cao nhận thức đội ngũ cán bộ quản lý các cấp, giảm bớt tính chỉ đạo một chiều, khuyến khích, hỗ trợ, tạo điều kiện cho nhà trường phát huy vai trò chủ động trong quản lý;

- Chuẩn bị tốt các điều kiện về con người, cụ thể là cán bộ quản lý nhà trường, các thành viên và những người có liên quan cần được đào tạo, bồi dưỡng để có hiểu biết và đủ năng lực thực hiện tự quản, chủ động, sáng tạo trong công việc;

- Xây dựng quy chế hoạt động của Hội đồng trường, xác định mối quan hệ của Hội đồng trường và các tổ chức trong trường, mối quan hệ giữa Hội đồng trường và hiệu trưởng, đảm bảo nhà trường hoạt động có hiệu quả;

- Thực hiện dân chủ hóa trong quản lý trường phổ thông. Hiệu trưởng đóng vai trò trụ cột trong việc triển khai phương thức quản lý mới nhưng phải huy động được sự đóng góp trí tuệ của mọi thành viên nhà trường và phát huy tối đa sức mạnh của cha mẹ học sinh, chính quyền địa phương, cộng đồng xã hội, nhằm mục tiêu nâng cao chất lượng dạy học trong nhà trường;

- Xây dựng môi trường dạy – học hợp tác, thân thiện. Chú trọng cải tiến chế độ

tiền lương, khen thưởng, chế độ đãi ngộ hợp lý;

- Đổi mới công tác kiểm tra, đánh giá từ việc xây dựng và triển khai thực hiện chuẩn đánh giá, sử dụng các hình thức và phương pháp kiểm tra đánh giá đến việc thực hiện quy trình đánh giá và xử lý kết quả kiểm tra, đánh giá;

- Thiết lập hệ thống hỗ trợ (chẳng hạn như trung tâm tư vấn quản lý, câu lạc bộ hiệu trưởng,...) nhằm giúp nhà trường trong việc thực hiện nhiệm vụ và giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện quyền tự chủ.

4. Kết luận

Nói tóm lại, việc phân cấp QLGD là một bộ phận nằm trong chương trình cải

cách hành chính. Phân cấp QLGD chỉ có tác dụng thực sự khi trao quyền quyết định cho cấp cơ sở, cấp nhà trường. Sẽ khó tìm thấy một mô hình phân cấp quản lý GDPT thống nhất cho cả nước, vì mỗi địa phương đều có những điều kiện cụ thể khác nhau. Điều quan trọng là cần tìm cho ra những điểm chung để quy định và tùy thuộc vào đặc điểm riêng mà có những hướng dẫn cụ thể cho từng địa phương.

Với những nội dung đã đề cập trên đây, chúng tôi hi vọng đóng góp ý kiến để các cấp quản lý có thêm cơ sở định hướng cho những quyết định về phân cấp QL GDPT trong thời gian tới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đặng Quốc Bảo – Nguyễn Đắc Hưng (2004), *Giáo dục Việt Nam hướng tới tương lai – Vấn đề và giải pháp*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
2. Bộ GD&ĐT – Viện nghiên cứu phát triển giáo dục (2003), *Chiến lược phát triển giáo dục trong thế kỷ XXI – Kinh nghiệm của các quốc gia*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
3. Dương Thị Lan Chi, *Một số vấn đề về áp dụng lý thuyết phân cấp quản lý nhà nước vào bộ máy nhà nước và những kinh nghiệm hoạt động thực tiễn quản lý ở Việt Nam*, Website Trung tâm Thông tin Kinh tế -VKT.
4. Đặng Thị Thanh Huyền (2001), *Giáo dục phổ thông với phát triển chất lượng nguồn nhân lực*, Nxb Khoa học, Hà Nội.
5. Trần Kiểm (2004), *Khoa học quản lý nhà trường phổ thông*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội.
6. Đặng Bá Lãm (chủ biên) (2005), *Quản lý nhà nước về giáo dục, lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
7. Võ Kim Sơn (2004), *Phân cấp quản lý nhà nước - Lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
8. Nguyễn Thị Thanh Tâm (2008), *Phân cấp quản lý nhà nước đối với giáo dục phổ thông (từ thực tiễn tỉnh Bến Tre)*, Luận văn Thạc sĩ quản lý hành chính công.
9. Nguyễn Xuân Tế (2008), *Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục*, Website Trường Cán bộ quản lý giáo dục Thành phố Hồ Chí Minh.
10. Đinh Thị Minh Tuyết (2007), “Về phân cấp quản lý giáo dục – đào tạo ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, (142).

(Ngày Tòa soạn nhận được bài: 15-7-2011; ngày chấp nhận đăng: 10-02-2012)