

VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ GIÁO DỤC - ĐÀO TẠO Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TS ĐINH THỊ MINH TUYẾT*

Trong xu thế toàn cầu hoá, hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay, nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của mỗi cấp trong hoạt động hành chính nhà nước, đổi mới phương thức phân cấp quản lý (PCQL) đang là mối quan tâm của nhiều quốc gia. Nhiều nước đang phát triển coi PCQL là phương thuốc đặc trị đối với nạn quan liêu, tham nhũng, là sự tác động có hiệu quả thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội vốn trì trệ, kém phát triển ở quốc gia mình. Robert Chambers - chuyên gia hàng đầu thế giới trong lĩnh vực phát triển cộng đồng cho rằng, mô hình đang nổi lên cho xã hội loài người là sự phân quyền, dân chủ và sự đa dạng; những gì là địa phương, sự riêng biệt đang được coi trọng, những xu hướng tập quyền, độc đoán và đồng nhất đang bị thay đổi. Ông còn cho rằng, điều được khám phá cho xã hội loài người - đó không phải là sự tập trung hoá hay những nguyên tắc phức tạp, mà là sự phân quyền và những nguyên tắc rõ ràng, giản đơn.

Hiện nay, tùy theo yêu cầu, điều kiện, đặc điểm phát triển, mỗi quốc gia có những cách thực hiện PCQL khác nhau. Ở Việt Nam, Chính phủ đang tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước (QLNN) giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh, giữa chính quyền địa phương các cấp nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp trên cơ sở phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp nhằm đảm bảo sự quản lý tập trung,

thống nhất và thông suốt từ Chính phủ đến cơ sở, tăng cường tính kỉ luật, kỉ cương hành chính để nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả QLNN phục vụ tốt hơn nhu cầu của nhân dân, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội theo hướng đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

Thực hiện PCQL về giáo dục và đào tạo (GD-ĐT) không phải là vấn đề mới về lý luận và thực tiễn. Tuy nhiên, trong giai đoạn đẩy mạnh cải cách hành chính hiện nay, đổi mới về cơ bản tư duy và phương thức quản lý giáo dục theo hướng nâng cao hiệu lực QLNN là vấn đề cần được quan tâm xem xét, nghiên cứu một cách khách quan.

1. Vài nét về phân cấp quản lý giáo dục - đào tạo.

PCQL là sự phân định nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm theo các cấp hành chính từ Chính phủ đến cơ sở theo nguyên tắc tập trung dân chủ và cấp nào có khả năng thực hiện tốt nhất thì giao nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm cho cấp đó nhằm đảm bảo sự điều hành tập trung, thống nhất, thông suốt của Chính phủ; đồng thời, phát huy dân chủ, nâng cao tính chủ động, năng động, sáng tạo và tự chịu trách nhiệm của mỗi địa phương, cơ sở.

Quá trình thực hiện PCQL chính là sự chuyển giao quyền quản lý từ cấp trên xuống cấp dưới thực hiện nhằm giảm tải sự giải quyết các công việc sự vụ, tập trung

* Học viện Hành chính Quốc gia.

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

vào việc điều hành vĩ mô cho cấp trên đồng thời việc quản lý, giải quyết các công việc thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của cấp dưới sát với tình hình thực tiễn, gần dân và đạt được hiệu quả cao hơn. Sự PCQL được thực hiện trên cơ sở xác định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của mỗi cấp và đảm bảo sự điều hành thống nhất từ Chính phủ tới cơ sở. Trên cơ sở đó, mỗi cấp có quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm đối với công việc được giao của mình. PCQL được thực hiện trên cơ sở quy định của các văn bản quy phạm pháp luật. Từ đó, có thể hiểu: PCQL là hoạt động phân định các cơ quan QLNN có thứ bậc khác nhau trong hệ thống hành chính nhà nước được pháp luật quy định; trong đó, mỗi cấp được giao nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm tương ứng để phát huy tính chủ động, sáng tạo và tự chịu trách nhiệm cho việc thực hiện một số nhiệm vụ nhất định đạt hiệu quả cao nhất.

PCQL GD-ĐT là việc chuyển giao một phần quyền quản lý đối với các vấn đề liên quan đến hoạt động GD-ĐT từ Chính phủ, Bộ Giáo dục và Đào tạo cho các cấp chính quyền địa phương, cộng đồng dân cư và các cơ sở GD-ĐT thực hiện. Nội dung của việc chuyển giao này rất đa dạng, từ phân cấp quản lý hành chính, quản lý nhân sự, quản lý chuyên môn đến quản lý tài chính. Sự thành công của quá trình này phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố như hệ thống quan điểm của các nhà lãnh đạo, điều kiện kinh tế - xã hội, quan hệ giữa ngành GD-ĐT với các ngành khác và chính trong ngành GD-ĐT. Do đó, để đảm bảo cho quá trình PCQL GD-ĐT được hiệu quả cao, cần đảm bảo các điều kiện sau:

- Hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ.
- Sự phân công rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của mỗi cấp, mỗi cơ sở GD-ĐT.
- Mỗi cấp phải có đủ năng lực thực hiện nhiệm vụ được giao và được sự giám sát thường xuyên của các chủ thể quản lý, của các thành phần xã hội.

- Xây dựng được cơ chế phối hợp giữa các cấp, các ngành.

2. Thực trạng việc phân cấp quản lý trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo hiện nay.

Trên thực tế, trong những năm qua, Việt Nam đã rất quan tâm hoàn thiện các điều kiện để đẩy mạnh PCQL GD-ĐT.

- Luật Giáo dục, Luật Tổ chức Chính phủ, Pháp lệnh Cán bộ, công chức và các văn bản hướng dẫn thi hành của Chính phủ, Bộ Giáo dục và Đào tạo, UBND các cấp tạo cơ sở pháp lý để đẩy mạnh việc PCQL.

- Việc quản lý tập trung, thống nhất ở trung ương về GD-ĐT giúp cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan nhà nước có thông tin kịp thời, chính xác trong việc hoạch định chính sách phát triển sự nghiệp GD-ĐT.

- Trung ương có sự điều tiết kịp thời cả về ngân sách cũng như nguồn nhân lực đối với các địa phương có điều kiện khó khăn, kinh tế - xã hội phát triển chậm, như chính sách thu hút, chế độ đãi ngộ đối với giáo viên, chính sách ưu tiên đối với những vùng sâu, vùng cao, vùng gặp thiên tai và người dân tộc thiểu số.

- Phân cấp xây dựng kế hoạch hoạt động khoa học - công nghệ, huy động ngân sách địa phương, lập quy hoạch, kế hoạch GD-ĐT.

- Khai thác nguồn lực địa phương cho phát triển GD-ĐT.

- Phân cấp mạnh mẽ cho địa phương quản lý giáo dục (thành lập trường phổ thông, trường dạy nghề, trường trung học chuyên nghiệp...).

Tuy nhiên, hệ thống chính sách, pháp luật về quản lý giáo dục hiện nay vẫn còn nhiều bất cập:

- Thiếu sự thống nhất trong các văn bản của Nhà nước về quản lý và PCQL GD-ĐT nên mỗi địa phương có cách thức quản lý và mức độ phân cấp giữa các cấp, các

ngành trong từng địa phương không giống nhau.

- Hệ thống bộ máy quản lý về GD-ĐT hiện nay chưa phát huy hết vai trò, nhiệm vụ. Sự phối hợp trong chỉ đạo và thực hiện nhiệm vụ giữa các cơ quan chuyên môn và chính quyền các cấp còn thiếu đồng bộ, hiệu lực quản lý kém, dẫn đến tình trạng tiêu cực và các vi phạm pháp luật trong nguyên tắc quản lý giáo dục có chiều hướng gia tăng.

- Sự can thiệp quá sâu của các cơ quan QLNN ở trung ương vào công tác quản lý GD-ĐT của địa phương tạo nên tư tưởng ỷ lại, dựa dẫm của địa phương vào trung ương, làm cho địa phương bị động trong quản lý.

- Do sự phân công PCQL chưa đầy đủ, rõ ràng dẫn đến tình trạng quản lý còn mang tính cục bộ địa phương.

- Công tác thanh tra, kiểm tra và giải quyết những vướng mắc của tổ chức và cá nhân không kịp thời.

Nguyên nhân dẫn đến thực trạng trên là do:

- Do chưa nhận thức thống nhất về chức năng quản lý theo khuôn khổ Nhà nước quy định. Nhà nước không can thiệp vào những quan hệ, những công việc mang tính tác nghiệp chuyên môn diễn ra trong khuôn khổ đó. Nhưng trên thực tế, có nhiều nội dung quản lý mang nặng tính mệnh lệnh hành chính, khiến cho cơ quan nhà nước cấp trên trở nên bao biện, tràn ngập công việc sự vụ, trong khi công việc đích thực của mình là quy hoạch và xây dựng hệ thống văn bản pháp luật lại không có điều kiện làm tốt.

- Hệ thống các văn bản pháp luật về quản lý và PCQL trong GD-ĐT còn thiếu, nhiều nội dung chưa phù hợp với các ngành luật khác như: *Luật Lao động*, *Luật Khiếu tố*, *khiếu nại*, *Luật Ngân sách* nên có nhiều vướng mắc trong thi hành. Nhiều văn bản quy định về định mức lao động được ban hành từ trước đây bất cập so với

thực tiễn, nhưng chỉ được bổ sung, sửa đổi chắp vá thậm chí trái ngược nhau... gây nhiều lúng túng trong quản lý.

- Việc PCQL trong những năm qua không đồng bộ, cấp trên giao việc không kèm theo những điều kiện cần thiết để cấp dưới thực hiện, tức không giao quyền, không giao nguồn lực (tài chính, con người) hoặc chung chung, không rõ ràng, không cụ thể, không dứt mạch.

- Công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát trong quản lý giáo dục bị bỏ ngỏ hoặc không đầy đủ dẫn đến không phát hiện kịp thời những sai trái của cấp dưới.

Thực trạng trên cho thấy, để đáp ứng yêu cầu mới về quản lý giáo dục của đất nước trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hóa thì việc tiếp tục đẩy mạnh PCQL GD-ĐT là hết sức cần thiết.

3. Định hướng và một số giải pháp hoàn thiện phân cấp quản lý giáo dục - đào tạo.

Chiến lược phát triển giáo dục giai đoạn 2001-2010 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ban hành kèm theo Quyết định số 201/2001/QĐ-TTg ngày 28-12-2001 đã xác định đổi mới công tác quản lý giáo dục là khâu đột phá trong việc tạo chuyển biến cơ bản, toàn diện về giáo dục theo tinh thần Nghị quyết Đại hội IX của Đảng. Chiến lược đã xác định một số định hướng cơ bản trong đổi mới quản lý GD-ĐT như sau:

Đổi mới về cơ bản tư duy và phương thức quản lý giáo dục theo hướng nâng cao hiệu lực QLNN, phân cấp mạnh mẽ nhằm phát huy tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của các địa phương, các cơ sở GD-ĐT, giải quyết một cách có hiệu quả các vấn đề bức xúc, ngăn chặn và đẩy lùi các hiện tượng tiêu cực hiện nay.

Nâng cao hiệu lực chỉ đạo tập trung của Chính phủ trong việc thực hiện Chiến lược phát triển giáo dục. Đổi mới chức năng và phương thức hoạt động của Hội đồng Quốc gia Giáo dục do Thủ tướng làm Chủ tịch

theo hướng giúp Thủ tướng chỉ đạo thực hiện Chiến lược phát triển giáo dục. Hội đồng Quốc gia Giáo dục có bộ phận giúp việc, huy động đông đảo lực lượng các nhà khoa học, giáo dục, hoạt động kinh tế - xã hội... có uy tín thuộc các lĩnh vực khác nhau tham gia vào quá trình xây dựng, thẩm định các chủ trương, chính sách, kế hoạch phát triển, đánh giá chất lượng, hiệu quả các hoạt động giáo dục và tiến độ thực hiện Chiến lược.

Đổi mới cơ chế và phương thức quản lý giáo dục theo hướng phân cấp một cách hợp lý nhằm giải phóng và phát huy mạnh mẽ tiềm năng, sức sáng tạo, tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp và mỗi cơ sở giáo dục, giải quyết một cách có hiệu quả những bất cập của toàn hệ thống trong quá trình phát triển. Cụ thể là:

- Bộ Giáo dục và Đào tạo cùng với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội thực hiện chức năng QLNN theo sự phân công của Chính phủ, tập trung làm tốt ba nhiệm vụ chủ yếu: xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển giáo dục; xây dựng cơ chế, chính sách và quy chế quản lý nội dung và chất lượng đào tạo; tổ chức kiểm tra và thanh tra. Đặc biệt chú trọng công tác thanh tra giáo dục và đảm bảo chất lượng giáo dục thông qua việc tổ chức và chỉ đạo hệ thống kiểm định chất lượng; xây dựng cơ chế phối hợp quản lý giữa nhà trường, gia đình và xã hội, cơ chế gắn kết GD-ĐT với nghiên cứu khoa học - công nghệ và ứng dụng qua các hình thức tổ chức liên kết, các chính sách vĩ mô và vi mô.

- Tăng cường chất lượng của công tác lập kế hoạch; tiến hành dự báo thường xuyên và tăng cường cung cấp thông tin về nhu cầu nhân lực của xã hội cho các ngành, các cấp, các cơ sở GD-ĐT để điều tiết quy mô, cơ cấu ngành nghề và trình độ đào tạo cho phù hợp với nhu cầu sử dụng.

- Thực hiện phân cấp quản lý mạnh mẽ cho các bộ, ngành, các địa phương, giao quyền quản lý về tổ chức, cán bộ và tài

chính cho các cơ quan quản lý giáo dục địa phương. Hoàn thiện quy chế quản lý hoạt động của các loại hình trường. Giao quyền chủ động cao hơn cho các trường đại học, cao đẳng để tạo điều kiện cho các trường chủ động, sáng tạo trong việc thực hiện có hiệu quả các mục tiêu giáo dục, đồng thời cũng phải chịu trách nhiệm lớn hơn đối với xã hội và nhân dân.

- Thực hiện cải cách hành chính trong ngành Giáo dục và đổi mới phương thức quản lý giáo dục. Thể chế hoá vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm quản lý giáo dục các cấp; ban hành và tổ chức thực hiện các quy phạm pháp luật về giáo dục.

Xây dựng và thực hiện chuẩn hoá đội ngũ cán bộ quản lý giáo dục. Đào tạo và bồi dưỡng thường xuyên đội ngũ cán bộ quản lý giáo dục các cấp về kiến thức, kỹ năng quản lý và rèn luyện phẩm chất đạo đức; đồng thời điều chỉnh, sắp xếp lại cán bộ theo yêu cầu mới phù hợp với năng lực và phẩm chất của từng người.

Sử dụng các phương tiện, thiết bị kỹ thuật thích hợp để nâng cao hiệu quả của công tác quản lý. Xây dựng hệ thống thông tin quản lý giáo dục, khai thác nguồn thông tin quốc tế về giáo dục hỗ trợ việc đánh giá tình hình và ra quyết định.

Xuất phát từ định hướng trong Chiến lược, từ thực trạng và nguyên nhân đã phân tích ở trên, chúng tôi kiến nghị một số giải pháp hoàn thiện PCQL trong lĩnh vực GD-ĐT ở nước ta hiện nay như sau:

Một là, nhanh chóng xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật để tạo ra một khung pháp lý đầy đủ, hợp lý cho sự vận hành của các cơ quan thực hiện chức năng GD-ĐT, đáp ứng nhu cầu của sự phát triển trong xu thế hội nhập.

Trước mắt, rà soát và tập hợp các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và PCQL GD-ĐT đã được ban hành. Xử lý, xoá bỏ những nội dung chồng chéo, mâu thuẫn, những nội dung tản mạn, đã lạc hậu

so với điều kiện kinh tế - xã hội trong hệ thống văn bản pháp luật để ban hành văn bản mới thống nhất, dễ hiểu và dễ áp dụng.

Hai là, kiện toàn hệ thống cơ quan quản lý giáo dục từ trung ương đến địa phương theo hướng:

- Khắc phục tình trạng chồng chéo, trùng lặp về hoạt động quản lý.

- Xoá bỏ hiện tượng "bao việc, làm thay" của cấp trên.

- Hạn chế việc phát sinh nhiều công đoạn trung gian không cần thiết.

- Lượng hoá trách nhiệm, quyền hạn của mỗi cấp, tập thể, cá nhân và thực hiện cụ thể hoá các nội dung chi tiết của phân cấp phù hợp với thực tiễn từng địa phương, từng cấp.

- Đảm bảo hiệu quả quản lý giáo dục.

Ba là, phân định chức năng quản lý giáo dục giữa trung ương và địa phương.

Điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, Bộ Giáo dục và Đào tạo, cơ quan quản lý giáo dục và chính quyền địa phương các cấp cho phù hợp với yêu cầu quản lý giáo dục trong tình hình mới.

- *Trung ương*: Tập trung thực hiện chức năng xây dựng chính sách, xác lập những chế định pháp lý và cơ chế cho việc vận hành có hiệu quả việc quản lý giáo dục; ban hành thể chế quản lý vĩ mô đối với công tác quản lý giáo dục; chỉ đạo kiểm tra thực hiện các nội dung đó.

- *Địa phương*: Xác định rõ vai trò, chức năng và trách nhiệm của UBND các cấp trong quản lý GD-ĐT trên cơ sở pháp luật và phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

Bốn là, bảo đảm các điều kiện cần thiết để thực hiện PCQL: tài chính, nguồn nhân lực; đồng thời, tạo cơ chế thuận lợi để cấp dưới chủ động cân đối các nguồn lực, khai thác các tiềm năng nguồn lực ở địa phương phục vụ cho phát triển GD-ĐT.

Năm là, tăng cường quyền tự chủ cho

các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề. Cần xoá bỏ cơ chế bao cấp, xin - cho như cơ chế giao chỉ tiêu tuyển sinh, lập kế hoạch và phân bổ ngân sách. Các cơ sở GD-ĐT này cần được quyền tự chủ cao trong việc quyết định chỉ tiêu tuyển sinh, thi tuyển và lựa chọn chương trình đào tạo... Việc phân bổ ngân sách cần được tiến hành công khai công bằng và dành quyền chủ động quản lý chi tiêu cho các cơ sở GD-ĐT. Đồng thời, phải tiến hành xã hội hoá GD-ĐT mạnh mẽ hơn nhằm khai thác tối đa các nguồn lực xã hội cho GD-ĐT.

Sáu là, xây dựng hệ thống thanh tra, kiểm tra khả thi để đánh giá đúng những việc đã được phân cấp đảm bảo sự quản lý thống nhất, giảm thiểu sự phân tán cục bộ và những bất cập trong việc thực hiện kỉ luật, kỉ cương hành chính, nâng cao hiệu quả quản lý GD-ĐT góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, phục vụ tốt hơn nhu cầu của tổ chức và lợi ích của nhân dân.

Đổi mới phân cấp, phân quyền trong hoạt động QLNN là yêu cầu khách quan nhưng không tùy tiện. Việc phân định chức năng nhiệm vụ giữa các bộ phận của một tổ chức là một công việc hết sức phức tạp và càng phức tạp hơn đối với hệ thống tổ chức hành chính nhà nước. Không thể nhận thức đơn giản trong phân cấp quản lý giáo dục. Việc phân cấp quản lý giáo dục là điều kiện cho địa phương phát huy tính năng động, sáng tạo, khai thác những lợi thế của địa phương thực hiện việc quản lý có hiệu quả theo một trình tự pháp luật do Nhà nước quy định thống nhất trong cả nước. Mặt khác, không nên cứng nhắc quan niệm cho rằng tập trung là bất hợp lý, phân cấp là tốt hay ngược lại. Vấn đề là phải có sự nhận thức đúng đắn và sự hợp lý về nội dung, liều lượng phân cấp phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội, sự hoàn thiện tổ chức bộ máy và trình độ năng lực quản lý của đội ngũ cán bộ, công chức □