

ĐỔI MỚI QUẢN TRỊ TRƯỜNG PHỔ THÔNG HƯỚNG TỚI MÔ HÌNH TỰ CHỦ: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ HÀM Ý CHO VIỆT NAM

Nguyễn Thị Hương

Trường Đại học Giáo dục - Đại học Quốc gia Hà Nội.

TÓM TẮT

Đổi mới quản trị trong nhà trường là một trong những xu thế phát triển quan trọng không chỉ tại Việt Nam mà còn trên thế giới. Đây cũng là biện pháp quan trọng để thay đổi, nâng cao chất lượng giáo dục. Bài viết tập trung vào một số nội dung chính sau: khái niệm; nội dung về giáo dục phổ thông; khái quát chung về trường phổ thông, trình bày kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới trong việc thực hiện mô hình quản trị trường phổ thông hướng tới tự chủ, từ đó đưa ra các bài học kinh nghiệm có tính chất phù hợp với điều kiện phát triển thực tế ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Quản trị trường học; Đổi mới giáo dục phổ thông, Tự chủ trường học.

Ngày nhận bài: 13/2/2020; Ngày duyệt đăng bài: 25/2/2020.

1. Đặt vấn đề

Đứng trước yêu cầu trong bối cảnh mới đòi hỏi đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo ở Việt Nam hiện nay, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã ban hành Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04 tháng 11 năm 2013 về việc thống nhất chỉ đạo đổi mới giáo dục Việt Nam. Đây là một trong những văn bản đánh giá toàn diện những mặt được và chưa được của giáo dục Việt Nam trong 30 năm kể từ khi tiến hành quá trình đổi mới và quan trọng là đã chỉ rõ những mục tiêu và các giải pháp để đến những năm 2030 “Giáo dục Việt Nam đạt trình độ tiên tiến khu vực”

Tuy vậy, để quá trình đổi mới quản trị trường phổ thông hướng tới mô hình tự chủ tại Việt Nam đạt hiệu quả, bài viết trình bày mô hình quản trị trường phổ thông của một số quốc gia trên thế giới, qua đó thấy được những ưu điểm, nhược điểm của các nước và từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam đáp ứng yêu cầu thúc đẩy và phát triển giáo dục trong thời gian tới.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Khái niệm, nội dung về giáo dục phổ thông

Alvin Toffler (2000) đưa ra định nghĩa một nền giáo dục phổ thông là một chương trình giảng dạy (hoặc một phần của chương trình giảng dạy) nhằm truyền đạt kiến thức chung và phát triển năng lực trí tuệ chung, khác với chương trình giảng dạy chuyên môn, dạy nghề hoặc kỹ thuật.

Định nghĩa mà Alvin Toffler đưa ra đối với giáo dục phổ thông tập trung vào các kỹ năng nhận thức, liên quan đến việc dạy mọi người suy nghĩ và học hỏi. Với quan điểm này, giáo dục phổ thông nhấn mạnh bề rộng kiến thức trên một số ngành. Một người khi tiếp nhận giáo dục phổ thông cần có kiến thức về các phương pháp toán học và thực nghiệm của khoa học vật lý và sinh học; kiến thức lịch sử cần thiết để xem xét sự phát triển của một xã hội hiện đại; có kiến thức về một số thành tựu học thuật, văn học và nghệ thuật quan trọng của quá khứ. Một nền giáo dục phổ thông đem lại cho người học sự hứng thú với thế giới học tập và chuẩn bị tiếp tục việc học của mình, cả trong ngắn hạn thông qua nghiên cứu chuyên sâu về một chuyên ngành và về lâu dài khi họ tiếp tục làm mới kiến thức của mình một cách chính thức và không chính thức, thông qua quá trình học tập suốt đời.

Kosslyn (2007) nhấn mạnh rằng, chương trình giáo dục phổ thông là nơi người học có thể hiểu cách ứng phó và xử lý với mọi tình huống xảy ra trong cuộc sống. Vì vậy, nội dung của các chương trình giáo dục phổ thông là:

(1) Chuẩn bị cho học sinh tham gia vào đời sống trở thành một công dân trong xã hội hay có nghĩa là tham gia vào cuộc sống cộng đồng.

(2) Dạy học sinh hiểu kết quả học tập của mình là thành quả của một quá trình đào tạo, phát triển dựa trên nền tảng các giá trị truyền thống.

(3) Chuẩn bị cho học sinh những kiến thức, kỹ năng để đáp ứng với những thay đổi quan trọng trong cuộc sống hiện đại.

(4) Phát triển sự hiểu biết của học sinh về các khía cạnh đạo đức của những gì họ suy nghĩ và hành động và có thể nhận thức được các kết quả/hậu quả về mặt đạo đức khi họ hành động.

2.2. Khái quát về quản trị trường phổ thông

Thuật ngữ “Quản lý trường học” là một khái niệm mang tính chất toàn diện, liên quan đến việc xây dựng, thực hiện và thẩm định chính sách giáo dục. Một trường học ra đời thông qua quá trình tổ chức, sau đó hình thành nên phương thức quản trị trường học (Jani, 1996).

Quản trị trường học đã được định nghĩa theo nhiều khái niệm khác nhau. Một số định nghĩa quan trọng được đưa ra dưới đây:

Campbell và Gregg (1957) nghiên cứu trong phần “Giới thiệu về quản lý giáo dục” cho rằng, quản trị trường học bao gồm việc tạo điều kiện phát triển các mục tiêu và chính sách cơ bản cho việc dạy và học, kích thích phát triển các chương trình phù hợp để dạy và học, đầu tư cơ sở vật chất và quản lý nhân sự để thực hiện việc dạy và học.

R.T. Gregg (1957) trong một bài viết về quản trị giáo dục cho rằng, quản trị trường học là một quá trình sử dụng các tài liệu phù hợp theo cách để thúc đẩy hiệu quả sự phát triển của phẩm chất con người. Hoạt động này không chỉ liên quan đến sự phát triển của thanh thiếu niên, mà còn liên quan đến sự phát triển của người lớn và đặc biệt là sự phát triển của nhân viên nhà trường.

Theo Samuel Mathai (1976), quản trị nhà trường được định nghĩa là hoạt động kết hợp của một nhóm người, theo đó toàn bộ kết cấu của hoạt động giáo dục được duy trì trong điều kiện làm việc tốt. Nhà quản trị trường học có trách nhiệm với nhiệm vụ được đề ra có thể bao gồm cả việc ra lệnh và thực hiện mệnh lệnh.

Stephen I. Knezevich (1984) mô tả quản trị nhà trường là một quá trình liên quan đến việc tạo ra, duy trì, kích thích và thống nhất năng lượng trong một tổ chức giáo dục hướng tới hiện thực hóa các mục tiêu đã định trước.

Như vậy, quản trị trường học là một quá trình bao gồm hoạt động kết hợp với số lượng người có thẩm quyền, theo đó toàn bộ hoạt động giáo dục được duy trì trong điều kiện làm việc tốt. Đây là quá trình sử dụng các phương thức phù hợp theo cách để thúc đẩy hiệu quả sự phát triển của phẩm chất con người; đồng thời cũng bao gồm tất cả các kỹ thuật và quy trình được sử dụng để vận hành tổ chức giáo dục theo các chính sách đã thiết lập.

Quản trị trường học bao hàm các hoạt động như quản trị chiến lược, quản trị hệ thống tổ chức, quản trị nhân lực, quản trị các hoạt động giáo dục và đào tạo, tài chính, cơ sở vật chất, khoa học - công nghệ và phục vụ cộng đồng.

Dựa trên khái niệm về quản trị trường học nói chung, quản trị trường phổ thông là quá trình xây dựng các định hướng, quy định, kế hoạch hoạt động trong nhà trường phổ thông; tổ chức hoạt động dạy học, giáo dục học sinh thông qua huy động, sử dụng các nguồn lực, giám sát, đánh giá trên cơ sở tự chủ, có trách nhiệm giải trình để phát triển nhà trường theo sứ mệnh, tầm nhìn và mục tiêu giáo dục của nhà trường phổ thông.

3. Kinh nghiệm quốc tế về quản trị trường phổ thông hướng tới mô hình tự chủ

3.1. Mô hình quản trị trường phổ thông hướng tới mô hình tự chủ tại các nước châu Mỹ

3.1.1. Mỹ

Mỹ là quốc gia có hệ thống giáo dục đa dạng nhất và phát triển nhất trên thế giới, với hệ thống trường công lập và tư thục ở mọi cấp độ giáo dục, trải dài từ mẫu giáo đến đại học. Giáo dục phổ thông là bắt buộc đối với trẻ ở tất cả các bang, kéo dài từ 8 đến 13 năm (tùy thuộc vào mỗi bang) và thường bắt đầu từ độ tuổi 6 đến 16 hoặc 18 tuổi. Trung bình giáo dục bắt buộc của Mỹ kéo dài 12 năm, tuy nhiên ở những vùng quê hay thị trấn nhỏ thì thời gian học này sẽ ít hơn. Mỹ không có hệ thống giáo dục liên bang, các bang và quận đều phải chịu trách nhiệm đối với việc giáo dục trong khu vực mình. Chính vì vậy, hệ thống giáo dục bậc phổ thông của Mỹ có nhiều cách phân chia cấp độ tùy thuộc chính sách của bang và khu vực trường.

Các trường công lập nhận tài trợ đến từ cả 3 nguồn: liên bang, tiểu bang và địa phương. Chính quyền các tiểu bang thiết lập các tiêu chuẩn tối thiểu liên quan tới hầu hết các hoạt động của các trường, cũng như tài trợ và có chính sách ưu đãi về thuế cho các trường học. Chính quyền liên bang sẽ tài trợ cho các tiểu bang và học khu nào đáp ứng được các tiêu chí tối thiểu của liên bang.

Trường tư thục là trường không phụ thuộc vào chính phủ cả về tài chính và quản lý. Nguồn tài chính của trường phần lớn là từ học phí của học sinh, ngoài ra còn từ các nguồn tài trợ và đóng góp khác. Có nhiều trường tư thục do nhà thờ và các tổ chức tôn giáo tài trợ và điều hành. Trong các trường thuộc tôn giáo này, ít nhiều chịu ảnh hưởng bởi chính sách riêng về tôn giáo của trường.

Các trường tư thục thường tạo ra chương trình học riêng. Mặc dù, họ cũng sẽ chuẩn bị kiến thức nền tảng cho học sinh như bất kỳ trường nào khác, nhưng học sinh của trường tư thục vẫn có thể chọn thêm những môn khác cho chương trình học của mình. Các nhà quản lý của trường tư thục thường phát triển những chương trình nhấn mạnh vào nghệ thuật nhiều hơn so với các trường công lập. Các trường có thể chọn để tạo ra các vở kịch và nhạc kịch phức tạp, tạo cơ hội cho học sinh khám phá tài năng của bản thân và tự thể hiện mình (U.S. Department of Education, 1999).

3.1.2. Canada

Hệ thống giáo dục Canada gồm có trường công lập và trường tư thục từ mẫu giáo cho đến đại học. Giáo dục thuộc trách nhiệm của tỉnh theo hiến pháp,

có nghĩa là có sự khác biệt giữa hệ thống của các tỉnh khác nhau. Một điều đặc biệt trong hệ thống giáo dục của Canada là quy định khác biệt về độ tuổi ở các cấp học giữa các bang khác nhau. Tuy nhiên, tiêu chuẩn khắp đất nước đều được đánh giá một cách đồng bộ.

Chính phủ cho phép chính quyền địa phương trực tiếp quản lý về chất lượng, chương trình giảng dạy cũng như thiết lập hệ thống giáo dục cơ sở. Chính quyền địa phương cũng được quản lý việc đăng ký và cấp phép cho các cơ sở đào tạo cũng như chương trình giảng dạy để đảm bảo tính hệ thống và sự đồng nhất trên toàn quốc.

Cơ quan lập pháp của mỗi địa phương được phát triển hệ thống và cơ chế giáo dục riêng dựa trên nền giáo dục chủ đạo của quốc gia để phát triển những nét tương đồng và khác biệt. Trách nhiệm pháp lý về giáo dục của mỗi địa phương sẽ được một số cơ quan thuộc các bộ có liên quan đến giáo dục thông qua. Thêm vào đó, một loạt chính sách về phát triển sự nghiệp giáo dục cũng được quyết định, như việc thành lập các trường tư thục, các trung tâm đào tạo, các chương trình, hệ thống giảng dạy...

Trường trung học công lập được quản lý trực tiếp bởi chính phủ của tỉnh bang và được tài trợ từ ngân sách nhà nước. Chương trình học do chính quyền tỉnh bang chịu trách nhiệm. Các trường trung học tư thục ở Canada chủ yếu hoạt động từ nguồn học phí và được đầu tư bởi cá nhân hay tổ chức độc lập. Các lớp học thường ít học sinh hơn và có sự chủ động hơn về chương trình học. Tuy nhiên, chất lượng và giáo trình vẫn phải được phê duyệt bởi chính quyền các tỉnh bang (Haug B., 2009).

3.2. Mô hình quản trị trường phổ thông hướng tới mô hình tự chủ tại các nước châu Âu

3.2.1. Anh

Ở nước Anh, chính phủ đã khuyến khích các trường học trở nên tự chủ nhiều hơn. Trường công lập là trường được tổ chức bởi chính quyền địa phương, trong khi đó trường tư thục được tổ chức bởi những nhóm người, giáo viên và các tổ chức. Trên thực tế, những trường tư thục được hưởng các quyền tự chủ.

Tại Anh, những trường công lập chịu sự kiểm soát của cấp có thẩm quyền. Cùng với sự thay đổi đó là mối quan hệ không còn phụ thuộc vào chính quyền địa phương. Trên thực tế, nó được kiểm soát bởi chính phủ. Gần đây, việc thành lập của 8 cơ sở trường học (RSCs) đã cung cấp địa điểm cho các trường học tư thục. RSCs có trách nhiệm cung cấp những trường mới và sự kiện hoạt động không hiệu quả và những trường tư thục quanh khu vực. Các

trường học như trường học tự thực được quản lý bởi những quỹ phi lợi nhuận. Nó được tự thiết lập các điều khoản bao gồm tiền lương cho nhân viên. Nó được mở rộng và không bị ràng buộc bởi các thỏa thuận hợp tác, thang lương chung hay bất kỳ thỏa thuận hay phụ thuộc vào luật pháp nào khác.

Khi một trường học chuyển sang trạng thái tự chủ, nó phải tự cung cấp tất cả các dịch vụ bởi chính quyền địa phương. Cuối cùng, sự chuyển đổi dần đến tình trạng quyền sở hữu của các trường cũng như việc tuân thủ về bổ sung tài chính và luật pháp, trách nhiệm báo cáo của các trường.

Các học viện và trường tự thực có thể tự thiết lập tình trạng nguồn nhân lực của họ vậy có nghĩa là có sự đàm phán về mức lương của từng cá nhân. Do đó, các giáo viên và cán bộ giáo dục có mức lương và điều khoản tuyển dụng là khác nhau. Mặc dù vậy điều này cũng gây ra một số quan ngại cho những người làm trong lĩnh vực giáo dục. Tuy nhiên, để công bằng, các hình thức và chế độ khen thưởng cũng được đặt ra đối với từng đối tượng nhằm khuyến khích đội ngũ giáo viên và các cán bộ giáo dục. Bên cạnh đó, cũng có một mối lo ngại là các học viện hay trường học tìm cách tuyển dụng những giáo viên trẻ hoặc không đủ tiêu chuẩn bởi họ có thể đưa ra mức lương thấp hơn và do đó có thể giữ lại nhiều ngân sách tài trợ cho trường bằng cách giảm chi phí (Department of Education and Skills, 2015).

3.2.2. Phần Lan

Một trong những nguyên tắc cơ bản của giáo dục Phần Lan là tất cả mọi người phải có quyền tiếp cận như nhau về giáo dục và đào tạo chất lượng cao; các cơ hội giáo dục giống nhau nên có sẵn cho tất cả mọi công dân không phân biệt nguồn gốc dân tộc, tuổi tác, sự giàu có hay nơi họ sống.

Cơ quan quản lý giáo dục của Phần Lan được tổ chức ở hai cấp độ. Chính sách giáo dục là trách nhiệm của Bộ Giáo dục và Văn hóa. Bộ Giáo dục là cơ quan giáo dục cao nhất ở Phần Lan. Giáo dục cơ bản dựa trên các mục tiêu được quy định trong Đạo luật và Nghị định giáo dục cơ bản năm 1998 và trong Chương trình giảng dạy cốt lõi quốc gia. Chính sách của hệ thống giáo dục Phần Lan được xác định trong Kế hoạch phát triển giáo dục và nghiên cứu đại học, được Chính phủ xác nhận bốn năm một lần. Ủy ban Giáo dục Quốc gia Phần Lan (FNBE) là cơ quan quốc gia chịu trách nhiệm phát triển giáo dục. Nhiệm vụ được giao cho FNBE liên quan đến việc đề ra chương trình giảng dạy quốc gia, thực hiện các chương trình phát triển giáo dục, duy trì cơ sở dữ liệu quốc gia và quốc tế về giáo dục và đánh giá kết quả học tập. Các thành phố tự trị có trách nhiệm cung cấp giáo dục và thực hiện các mục tiêu. Hội đồng đánh giá giáo dục, được thành lập năm 2003, phụ trách các đánh giá quốc

gia về phát triển chất lượng giáo dục (De Coster I., Forsthuber B., Oberheidt S., Parveva T. và Glass A., 2008).

Quản lý giáo dục địa phương là trách nhiệm của chính quyền địa phương, phổ biến nhất là chính quyền thành phố hoặc chính quyền thành phố chung. Những quyết định này liên quan đến phân bổ kinh phí, chương trình giảng dạy địa phương và tuyển dụng nhân sự. Các thành phố cũng có quyền tự chủ để giao quyền ra quyết định cho các trường học. Điển hình là các hiệu trưởng tuyển dụng nhân viên của trường họ. Các trường chịu trách nhiệm sắp xếp giảng dạy thực tế cũng như hiệu quả và chất lượng giáo dục mà họ cung cấp. Chẳng hạn, không có quy định nào quản lý quy mô lớp học và các trường được tự do xác định cách phân nhóm học sinh.

Mục tiêu của chính sách giáo dục Phần Lan là cung cấp cho mọi công dân những khả năng bình đẳng để có được giáo dục bất kể tuổi tác, nơi cư trú, tình trạng kinh tế, giới tính hay tiếng mẹ đẻ. Mục tiêu của giai đoạn kế hoạch phát triển tiếp theo, được xác định trong Kế hoạch phát triển cho nghiên cứu giáo dục và đại học, là cho phép một nền giáo dục cơ bản hiệu quả, bình đẳng và chất lượng cao. Các lĩnh vực chính hiện nay là giảng dạy toán học và khoa học, ngôn ngữ và quốc tế hóa và học tập suốt đời. Ủy ban Giáo dục Quốc gia Phần Lan công nhận giáo dục là yếu tố cạnh tranh và muốn nâng cao trình độ giáo dục và nâng cao năng lực trong dân chúng, đặc biệt là lực lượng lao động. Các chính trị gia đã chia sẻ ý tưởng giáo dục như một sự đảm bảo cho sự thành công trên thị trường toàn cầu không có bài kiểm tra quốc gia về kết quả học tập, không có cuộc thi của trường hoặc các cơ quan bên ngoài kiểm soát giáo viên hoặc hiệu trưởng trong hệ thống giáo dục Phần Lan, giáo dục phổ thông chỉ được kiểm soát bởi chương trình giảng dạy cốt lõi quốc gia (Coghlan M. và Desurmont A., 2007).

Giáo dục ở Phần Lan bị tác động mạnh mẽ bởi xã hội tri thức và niềm tin vào kiến thức như một phương tiện để cạnh tranh trên thị trường thế giới. Chính sách giáo dục của Phần Lan nhấn mạnh đến chất lượng, công bằng và quốc tế hóa và họ nhấn mạnh sự cần thiết của một lực lượng lao động được giáo dục tốt. Để có hiệu quả cao hơn, các nỗ lực phân cấp đã được thực hiện, trước hết là ở cấp đô thị, nhưng các trường học cũng được hưởng quyền tự chủ lớn hơn.

3.3. Mô hình quản trị trường phổ thông hướng tới mô hình tự chủ tại một số nước châu Á

3.3.1. Thái Lan

Thái Lan có luật riêng dành cho giáo dục tư thục, ban hành lần đầu năm 1979, được sửa chữa bổ sung năm 1992 và 2003. Luật này quy định cụ thể các

điều kiện mở trường, thủ tục cấp phép, nhiệm kỳ, quyền và trách nhiệm của Hội đồng quản trị, thành phần của Hội đồng quản trị, trong đó có thành viên đương nhiên là hiệu trưởng, đại diện giảng viên và ba người do Bộ Giáo dục chỉ định. Chủ tịch Hội đồng quản trị do Bộ Giáo dục ra quyết định bổ nhiệm. Hội đồng quản trị lựa chọn và bổ nhiệm hiệu trưởng. Giấy phép mở trường và mở ngành có thể bị thu hồi (Điều 84, Điều 93) hoặc bị đặt dưới sự kiểm soát của Nhà nước trong trường hợp hoạt động của trường có vấn đề (Điều 86 đến 95).

Một điểm đặc biệt khác là Luật Giáo dục Thái Lan cũng quy định các hình thức xử phạt khi trường tư thục có vi phạm (Chương 9, Điều 104 đến 123), chi tiết đến mức quy định cả tội mặc áo lễ phục, đồng phục sinh viên hay sử dụng danh thiếp không đúng với cương vị thực của mình sẽ bị phạt sáu tháng tù hoặc 300 nghìn bath (khoảng 200 triệu Việt Nam đồng).

Bên cạnh đó, Luật Giáo dục Thái Lan quy định chi tiết về tài sản và cách sử dụng tài sản, về việc lập quỹ và phân phối nguồn thu cho các quỹ. Điều 66 quy định phần thặng dư được chia cho chủ trường không được quá 30%. Báo cáo tài chính thường niên phải được kiểm toán và sau khi được Hội đồng quản trị chấp thuận, hiệu trưởng phải gửi báo cáo này cho Văn phòng Ủy ban.

Mặt khác, Thái Lan quy định Nhà nước hỗ trợ trường tư thục thành lập các quỹ đầu tư phát triển, miễn thuế cho hàng hóa trang thiết bị dùng trong giảng dạy và nghiên cứu, hỗ trợ trong việc chia sẻ nguồn lực (thư viện, phòng thí nghiệm) giữa các trường công lập và tư thục (OECD, 2013).

3.3.2. Trung Quốc

Luật Giáo dục Trung Quốc ban hành ngày 29 tháng 08 năm 1992 quy định rất ít về giáo dục tư thục. Tuy nhiên, Trung Quốc có quy định về các trường xã hội hóa năm 1997 và Luật Tăng cường giáo dục ngoài công lập, ban hành ngày 28 tháng 12 năm 2002 và có hiệu lực ngày 01 tháng 9 năm 2003, thay thế tất cả các văn bản trước đó về giáo dục ngoài công lập. Luật này bao gồm 10 chương, 68 điều, quy định từ thủ tục thành lập, thay đổi và giải thể đến tổ chức và hoạt động, quản lý và giám sát, vấn đề tài sản, cũng như trách nhiệm pháp lý.

Điều 3 của Luật này xác định trường tư thục là doanh nghiệp công lợi (public beneficiary enterprise - có nơi dịch là doanh nghiệp xã hội) và là một phần không thể tách rời của hệ thống giáo dục xã hội chủ nghĩa. Có thể do tính chất nhạy cảm của vấn đề tư nhân hóa giáo dục ở Trung Quốc. Tổ chức và cá nhân có thể xin thành lập trường, tiêu chuẩn và điều kiện mở trường cũng giống như đối với các trường công. Về tổ chức, Luật quy định Hội đồng quản trị bao gồm những người sáng lập, hiệu trưởng và đại diện giảng viên. Phải có một phần ba số thành viên Hội đồng quản trị có trên 5 năm kinh nghiệm giáo

đục và giảng dạy. Hội đồng quản trị là bộ phận có quyền quyết định cao nhất trong trường, có quyền tuyển dụng và sa thải hiệu trưởng nhưng phải báo cáo với cơ quan thẩm quyền để được chấp thuận.

Đối với vấn đề tài sản, Luật quy định trường ngoài công lập có quyền sở hữu doanh nghiệp đối với tài sản của trường, bao gồm tài sản do người sáng lập đóng góp, tài sản công và tài sản do trường tích lũy được. Trường có toàn quyền sử dụng tài sản này. Luật Trung Quốc không quy định cụ thể như Thái Lan, chỉ nêu chung chung là học phí chủ yếu nên được dùng cho hoạt động giảng dạy, giáo dục và cải thiện điều kiện học tập. Tuy nhiên, các trường nên có thông báo về báo cáo tài chính hàng năm. Tuy Luật cho phép chi tiền lời cho những người sáng lập (được gọi là tiền thưởng) ở mức hợp lý sau khi đã phân bổ cho các quỹ đầu tư phát triển trường, nhưng không quy định rõ thể nào là “hợp lý” mà trao quyền đó cho Quốc vụ viện quyết định cách tính cụ thể.

Luật cũng quy định cụ thể về việc giám sát hoạt động của trường. Báo cáo tài chính hàng năm phải qua xem xét và chấp thuận của đơn vị thẩm quyền. Các quảng cáo tuyển sinh cũng phải nộp cho đơn vị thẩm quyền để lưu. Tương tự như Thái Lan, điều đáng chú ý là luật quy định rõ các hành vi bị cấm, chẳng hạn như quảng cáo sai sự thật, cấp bằng cho người không đi học, dùng giấy tờ giả, v.v. (OECD, 2013).

4. Bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam

Điểm chung giữa Việt Nam với các nước và vùng lãnh thổ trên đây là nhu cầu đẩy mạnh tự chủ giáo dục tiến tới tự chủ như một động lực tăng cường cạnh tranh cho nền kinh tế tri thức. Một nét đặc thù của Việt Nam là chưa có kinh tế thị trường hoàn chỉnh, nền giáo dục phổ thông vừa bước ra khỏi thời kỳ kinh tế tập trung kế hoạch hóa chưa lâu, cả các nhà quản lý lẫn công chúng nói chung vẫn còn chưa thoát khỏi tư duy thời bao cấp và không dễ chấp nhận giáo dục phổ thông tự thực như một tác nhân đóng góp tích cực vào hệ thống giáo dục bậc cao của quốc gia.

Điều này có nghĩa là, bên cạnh việc nâng cao năng lực xây dựng chính sách và hoàn thiện khung pháp lý cho giáo dục phổ thông hướng tới tự chủ, Nhà nước rất cần chú trọng công tác truyền thông nhằm thay đổi nhận thức xã hội. Cần khích lệ những trường tự thực đi đúng hướng, đầu tư dài hạn, quản trị nội bộ tốt và tạo ra kết quả tích cực đối với người học để truyền thông rộng rãi; cũng như cần hỗ trợ những trường có chất lượng giáo dục chưa cao bằng những biện pháp thích hợp, kể cả việc đặt nó dưới sự kiểm soát của nhà nước như Thái Lan đã làm. Dưới đây là một số bài học được rút ra từ thực tiễn các nước nêu trên.

4.1. Tự chủ và liên kết giữa các trường

Tự chủ trường học lớn hơn không dẫn đến sự hợp tác ít hơn giữa các trường và lãnh đạo nhà trường; ngược lại: sự hợp tác có thể bổ sung cho sự tự chủ của trường học để thúc đẩy việc trao quyền cho các trường học nhiều hơn và theo chiều ngang mạng lưới cũng có thể hỗ trợ đổi mới nhiều hơn bởi các trường học.

Đôi khi các nhà lãnh đạo trong các trường học đã được trao quyền tự chủ lớn hơn chưa được đào tạo trong tất cả các lĩnh vực mà bây giờ họ chịu trách nhiệm. Khi lãnh đạo nhà trường thiếu chuyên môn, các loại hợp tác đơn giản nhất, chẳng hạn như chia sẻ tài nguyên quản lý và quản trị, có thể giúp giảm khối lượng lãnh đạo trường học khối lượng công việc hành chính và giảm thiểu sự thiếu hiệu quả. Quan trọng hơn, nâng cao hơn các loại hình hợp tác, bao gồm học tập tập thể, có thể giúp phát triển năng lực lãnh đạo (Pont, Nusche và Moorman, 2008). Mạng lưới các trường học giúp khắc phục sự cô lập của từng trường và các nhà giáo dục tạo cơ hội trao đổi, phát triển và làm giàu chuyên nghiệp có tổ chức (Sliwka, 2003). Ví dụ, ở Anh (Vương quốc Anh), Chính phủ đã và đang hỗ trợ nhiều cách tiếp cận khác nhau để tăng cường hợp tác giữa các trường và lãnh đạo nhà trường từ đầu những năm 2000. Tài trợ cho các dự án đổi mới trường học thường yêu cầu các trường hợp tác với nhau và áp dụng như các cụm trường, chứ không phải là các trường riêng lẻ.

Gần đây, khi các trường được mời đảm nhận quyền tự chủ lớn hơn bằng cách đăng ký tư cách học viên của học viện, Chính phủ cũng khuyến khích các học viện mạnh hợp tác với các trường yếu hơn để nâng cao tiêu chuẩn. Một số học viện đã tham gia một chuỗi cửa hàng trực tuyến, hoạt động như một niềm tin chung. Quan hệ đối tác do nhà trường lãnh đạo giữa các học viện độc lập cũng đã được phát triển, chẳng hạn như mạng Đối tác thử thách trên mạng, sử dụng kiểm tra ngang hàng như một cách bồi dưỡng, cải tiến liên tục. Tại Scotland (Vương quốc Liên hiệp Anh và Bắc Ireland), những nhà quản lý giáo dục tạo lập nên một mạng lưới tại khu vực, bao gồm các nhà lãnh đạo trường học để chia sẻ kinh nghiệm, chính sách và ý tưởng. Nó đã được chính thức hoạt động sau một giai đoạn thử nghiệm thành công vào năm 2003 và kể từ đó trở thành một phần của mạng lưới trên toàn quốc gia dành cho các nhà quản lý trường học. Tại Thượng Hải (Trung Quốc), các chính sách hỗ trợ sự hợp tác giữa các trường có thành tích tốt hơn và hoạt động thấp hơn với mục đích chuyển năng lực lãnh đạo từ người trước sang người sau. Một khía cạnh được gọi là quản trị được trao quyền, một chương trình quản lý trường học trong đó chính phủ đề nghị các trường có năng lực quản trị tốt hơn tham gia vào công tác

quản lý tại các trường còn hạn chế trong điều hành. Theo đề án này, trường có năng lực quản trị tốt được cho phép bổ nhiệm người lãnh đạo có kinh nghiệm của mình, chẳng hạn như phó hiệu trưởng, làm hiệu trưởng của trường có năng lực quản lý yếu hơn và cử một đội ngũ giáo viên giàu kinh nghiệm đi đầu trong giảng dạy. Theo cách này, đạo đức, phong cách quản lý và phương pháp giảng dạy của các trường tốt được chuyển sang trường học kém hơn. Ngoài ra, một tập đoàn các trường được thành lập, nơi các trường mạnh và yếu, cũ và mới, công và tư, được nhóm thành một tập đoàn hoặc cụm, với một trường mạnh ở trung tâm (OECD, 2011).

Tuy nhiên, sự hợp tác xác thực và hiệu quả giữa các chủ thể tự trị không thể chỉ đơn giản là sự quyết định. Một bài học xuất hiện từ dự án của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) về cải thiện khả năng lãnh đạo trường học là nếu các hoạt động hợp tác được coi là bị áp đặt từ trên chứ không phải bị theo đuổi ngoài thực tế.

4.2. Năng lực quản lý của cán bộ quản lý giáo dục

Trong các hệ thống mà giáo viên và hiệu trưởng hợp tác thường xuyên hơn trong việc quản lý các trường học, quyền tự chủ có liên quan tích cực đến hiệu quả quản lý trường học.

Hiệu trưởng nhà trường có thể định hình sự phát triển chuyên môn của giáo viên, xác định mục tiêu giáo dục của trường học, đảm bảo rằng hướng dẫn thực hành được hướng tới để đạt được những mục tiêu này, nghiên cứu sửa đổi các quy định để cải thiện thực hành giảng dạy và giúp giải quyết các vấn đề có thể phát sinh trong lớp học hoặc giữa các giáo viên. Hiệu trưởng không chỉ là quản trị viên, họ cũng có thể trở thành những nhà lãnh đạo, thúc đẩy giáo viên nâng cao chất lượng thực hành và cung cấp một khuôn khổ cho sự hợp tác hiệu quả của giáo viên (Blumberg và Greenfield, 1980).

Những mối quan hệ ở cấp trường cũng được nhân đôi ở cấp hệ thống. Hệ thống trường học trong đó hiệu trưởng tham gia thường xuyên vào việc xây dựng và thực hiện các mục tiêu phát triển cho trường, từ đó nổi bật vai trò là nhà hoạch định các chiến lược phát triển trường học.

4.3. Hệ thống pháp luật và các chủ trương, đường lối, chính sách của Nhà nước

Có một tâm lý chung trong xã hội, không riêng ở Việt Nam mà cả ở các nước, nhìn nhận tiêu cực về trường tư thục như những tổ chức vì lợi nhuận đơn thuần và có thể gây tổn hại cho người học, bởi kết quả giáo dục không dễ thấy ngay như khi ta mua một sản phẩm hay dịch vụ khác. Vì thế, Nhà nước sẽ gặp phải áp lực trong việc kiểm soát trường tư thục không để chúng gây ra những

hậu quả nghiêm trọng, nhằm bảo vệ lợi ích của người học và của xã hội. Ngược lại, một sự kiểm soát quá ngặt nghèo và không hợp lý có thể triệt tiêu sự năng động, sáng tạo và linh hoạt của các trường nhằm đáp ứng với nhu cầu thay đổi thường xuyên của thị trường. Bởi vậy, các nhà hoạch định chính sách luôn đứng trước câu hỏi cần kiểm soát cái gì và đến mức độ nào để cân bằng giữa hai động lực trái ngược vừa nêu.

So với những quy định hiện hành của Việt Nam đối với trường tư thục, thì những quy định của các nước như đã nêu ở phần trên có phần thoáng hơn và hợp lý hơn, khi vẫn giữ một mức độ tự chủ khá đáng kể cho trường tư, đồng thời vẫn có những quy định nhằm ràng buộc trách nhiệm giải trình của họ, đặc biệt trường hợp Thái Lan và Trung Quốc đã quy định rõ những vi phạm nào là không được chấp nhận và có thể dẫn tới thu hồi giấy phép, trong đó có vi phạm về quảng cáo không đúng sự thực.

Một điểm đáng lưu ý khác là tất cả các trường hợp các nước nêu trên đều tách biệt vai trò của hội đồng quản trị (giữ quyền sở hữu, quyền quyết định cao nhất về những vấn đề lớn, quyền tuyển dụng và sa thải hiệu trưởng) với vai trò điều hành công việc của hiệu trưởng. Cả ba nước đều không cho phép kiêm nhiệm. Điều này nhất quán với thực tiễn của phương Tây và cho thấy tầm quan trọng của việc tách rời hai lực lượng này nhằm bảo toàn sự cân bằng cần thiết cho việc bảo đảm chất lượng học thuật và xây dựng một mô hình quản trị lành mạnh.

Những kinh nghiệm này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với Việt Nam, khi nhìn lại thời gian qua, vấn đề vì lợi nhuận/không vì lợi nhuận tại Việt Nam đã bị đẩy lên căng thẳng quá mức mà kết quả là không ai được lợi gì, cả nhà nước, nhân dân lẫn các bên liên quan. Không phải ngẫu nhiên mà cả ba nước/vùng lãnh thổ trên đây đều không quy định rõ hai thể loại vì lợi nhuận/không vì lợi nhuận, mặc dù giới hạn lâm không ngừng cảnh báo là các trường vì lợi nhuận hoạt động theo mô hình doanh nghiệp (sinh viên là khách hàng, quyền lực cao nhất nằm trong tay hội đồng quản trị và giới quản lý điều hành cấp cao, trong khi giới học thuật không có tiếng nói đáng kể) sẽ làm tổn hại đến các tiêu chuẩn học thuật của trường phổ thông.

Ngày nay, giáo dục phổ thông về nhiều mặt đã khác rất xa so với giáo dục phổ thông truyền thống. Hơn bao giờ hết, đó là một tổ chức có nhiều bên liên quan, vì thế mọi vấn đề đều cần phải được nhìn từ nhiều phía và lập trường hay quan điểm của tất cả các bên đều cần được cân nhắc trong quá trình xây dựng chính sách. Vì thế, vai trò của người làm chính sách chính là tìm được một điểm hài hòa cao nhất của các bên nhằm đạt được lợi ích tốt nhất cho xã hội.

5. Kết luận

Trong bối cảnh toàn cầu hiện nay, giáo dục sẽ phải bắt kịp với sự chuyển mình mạnh mẽ, từ đó đặt ra yêu cầu cần có mô hình quản trị trường học hiệu quả, hướng đến tăng tính tự chủ trong công tác giáo dục của mỗi đơn vị trường học. Nhằm tiếp cận xu hướng đó, trong những năm gần đây, Đảng và Nhà nước ta luôn coi trọng việc đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục của đất nước với mục tiêu phát triển nền giáo dục nước nhà tiên tiến, đáp ứng được những đòi hỏi đặt ra trong tình hình phát triển xã hội hiện nay. Học hỏi kinh nghiệm của các nước, từ đó rút ra bài học đổi mới quản trị trường phổ thông hướng đến mô hình tự chủ sẽ góp phần phát triển nền giáo dục theo hướng tiệm cận với trình độ phát triển giáo dục của các nước tiên tiến trong khu vực và trên thế giới.

Tài liệu tham khảo

Tiếng Việt

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2013). *Nghị quyết số 29-NQ/TW đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế*. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/thuong-mai/Nghi-quyet-29-NQ-TW-nam-2013-doi-moi-can-ban-toan-dien-giao-duc-dao-tao-hoi-nhap-quoc-te-12441.aspx>.

Tiếng Anh

2. Alvin T. (2000). *Higher education in developing countries: Peril and promise*. Published for the task force on higher education and society by the World Bank. ISBN: 0-8213-4630-X.
3. Campbell R.F. & Gregg R.T. (Eds.) (1957). *Administrative behavior in education*. Harper.
4. Coghlan M. & Desurmont A. (2007). *School autonomy in Europe: Policies and measures* Eurydice. Available from: EU Bookshop.
5. De Coster I., Forsthuber B., Oberheidt S., Parveva T. & Glass A. (2008). *Higher education governance in Europe: Policies, structures, funding and academic staff*. Eurydice. Available from: EU Bookshop.
6. Greenfield W. & Blumberg A. (1980). *The effective principal: Perspectives on school leadership*. Allyn and Bacon. Inc.
7. Gregg, R. T. (1957). *The administrative process*. Administrative Behavior in Education. P. 269 - 317.
8. Haug B. (2009). *Educational decentralization and student achievement: A comparative study utilizing data from PISA to investigate a potential relationship between school*

autonomy and student performance in Australia, Canada, Finland, Norway and Sweden (Master's thesis).

9. Jani G K (1996). *Meaning and definitions of Educational Administration*. https://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/45335/1/01_chapter%201.pdf.

10. Knezevich S.J. (1984). *Administration of public education: A sourcebook for the leadership and management of educational institutions*. Harpercollins College Div.

11. Kosslyn Stephen M. (2007). *Report of the task force on general education*. Faculty of Arts and Sciences. Harvard University.

12. Mathai S. (1976). *The growth of education and political development in India, 1898 - 1920*. Sage Publications, Ltd.

13. OECD (2011). *School autonomy and accountability: Are they related to student performance?. PISA 2009 Results: What makes a school successful? Resources, Policies and Practices*. Vol. IV. OECD Publishing.

14. OECD (2013). *School governance, assessments and accountability. PISA 2012 Results: What makes schools successful? Resources, Policies and Practices*. Vol. IV. OECD Publishing.

15. Pont B., Nusche D. & Moorman H. (2008). *Improving school leadership*. Vol. 1. Policy and practice. Australia: OECD Publications.

16. Scileanna A. (2015). *Advancing school autonomy in the Irish school system*. Department of Education and Skills.

17. Sliwka A. (2003). *Networking for educational innovation: A comparative analysis. Networks of innovation: Towards new models for managing schools and systems*. OECD Publications Service. P. 49 - 63.

18. U.S. Department of Education (1999). *The educational system in the United States: Case study findings*. National Institute on Student Achievement, Curriculum, and Assessment (U.S.).