

CƠ CHẾ PHỐI HỢP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ GIÁO DỤC GIỮA TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG

Phạm Đỗ Nhật Tiến¹

Tóm tắt. Xây dựng cơ chế phối hợp hiệu lực và hiệu quả giữa Trung ương và địa phương trong quản lý nhà nước về giáo dục là bài toán khó trong giáo dục ngày nay trên phạm vi toàn cầu. Đó là vì các hệ thống giáo dục đã trở nên phức hợp với sự tham gia của nhiều chủ thể và việc trao quyền quyết định cho nhiều cấp. Ở Việt Nam, quản lý nhà nước về giáo dục không chỉ đối mặt với khó khăn đó mà còn phải vượt qua thách thức về tình trạng phân mảnh và phân tán trong quản lý. Xuất phát từ hiện trạng đó, bài viết này vận dụng các khuyến nghị về quản lý nhà nước hiện đại đối với các hệ thống giáo dục phức hợp để đề xuất nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế phối hợp quản lý nhà nước về giáo dục giữa Trung ương và địa phương. Đó là: hoàn thiện thể chế, tăng cường trách nhiệm giải trình, đẩy mạnh xây dựng năng lực và hiện thực hóa tư duy chiến lược.

Từ khóa: *Quản lý nhà nước về giáo dục, trách nhiệm giải trình, xây dựng năng lực, tư duy chiến lược.*

1. Mở đầu

Trong khoảng ba chục năm nay, ở hầu như mọi nước trên thế giới, cơ chế phối hợp quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương trong các lĩnh vực nói chung, trong giáo dục nói riêng, được thực hiện theo cơ chế phân cấp. Ở đây, cơ chế phân cấp được hiểu là cơ chế tái phân bổ quyền hạn và trách nhiệm giữa các cấp quản lý theo hướng trao quyền quyết định nhiều hơn từ cấp trên cho cấp dưới.

Tại Việt Nam, phân cấp quản lý giáo dục đã được thực hiện mạnh trong 20 năm qua, là một trong những thành tố quan trọng của đổi mới quản lý giáo dục, và là một trong những yếu tố đóng góp vào các thành tựu của giáo dục, đặc biệt trong việc mở rộng quy mô giáo dục, phát triển mạng lưới giáo dục, đáp ứng tốt hơn nhu cầu học tập của nhân dân.

Tuy nhiên, thực tiễn tổ chức thực hiện phân cấp quản lý giáo dục cũng đã và đang bộc lộ nhiều bất cập, yếu kém. Theo đánh giá của Chiến lược phát triển giáo dục 2012-2020 thì: “quản lý giáo dục vẫn còn nhiều bất cập, còn mang tính bao cấp, ôm đồm, sự vụ và chông chéo, phân tán; trách nhiệm và quyền hạn quản lý chuyên môn chưa đi đôi với trách nhiệm, quyền hạn quản lý về nhân sự và tài chính. Hệ thống pháp luật và chính sách giáo dục thiếu đồng bộ, chậm được sửa đổi, bổ sung. Sự phối hợp giữa ngành giáo dục với các bộ, ngành, địa phương chưa chặt chẽ”.

Ngày nhận bài: 17/09/2017. Ngày nhận đăng: 25/10/2017.

¹Bộ Giáo dục và Đào tạo; e-mail: phamdtien26@gmail.com.

Việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả của cơ chế phối hợp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương, khắc phục các điểm yếu của cơ chế phân cấp quản lý, đã và đang là một bài toán hóc búa trong đổi mới quản lý giáo dục ở các nước trên thế giới. Lời giải của bài toán vẫn đang còn ở phía trước. Bài viết này, muốn dựa trên những kết quả bước đầu và khuyến nghị về lời giải hiện nay của bài toán đó, để đề xuất một số giải pháp trong việc hoàn thiện và triển khai cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành và địa phương trong quản lý nhà nước về giáo dục ở nước ta.

2. Quản lý hiện đại các hệ thống giáo dục phức hợp

Hệ thống giáo dục ngày nay khác trước rất nhiều ở tính phức hợp của nó. Tính phức hợp này thể hiện ở chỗ: 1/các chủ thể mới xuất hiện và ngày càng đóng vai trò quan trọng trong cung ứng và quản lý giáo dục; 2/ các cơ chế hợp tác mới nảy sinh và ngày càng trở thành phức tạp trong mối quan hệ giữa các chủ thể tham gia vào giáo dục; 3/ các hệ thống giáo dục ngày càng phình ra ở hai đầu (giáo dục mầm non và giáo dục đại học), trở thành hệ thống có cấu trúc đa tầng về cơ cấu tổ chức cũng như về quản lý; 4/ người học, phụ huynh, doanh nghiệp, xã hội nói chung có những đòi hỏi ngày càng cao hơn, đa dạng hơn, phức tạp hơn về giáo dục trong mối quan hệ tay ba giữa nhà trường, gia đình và xã hội; 5/ công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) không còn là một phương tiện mà đã trở thành một thành tố không thể thiếu của hệ thống giáo dục và đang làm thay đổi sâu sắc cách tổ chức trường lớp, cách dạy, cách học, cách đánh giá, cách quản lý.

Các hệ thống giáo dục như vậy đòi hỏi những thay đổi cơ bản trong quản lý nhà nước về giáo dục. Giờ đây, bất kỳ vấn đề giáo dục nào cũng có nhiều nguyên nhân, có nhiều lời giải và việc chấp nhận một lời giải nào đó lại có thể dẫn đến những vấn đề mới do tác động của vòng lặp phản hồi trong một hệ thống phức hợp. Tính bất định và bất ngờ trở thành những đặc trưng mới, nổi trội của các hệ thống giáo dục. Vì thế, quản lý nhà nước truyền thống với tiếp cận dựa trên logic về mối quan hệ tuyến tính giữa nguyên nhân và kết quả không còn thích hợp. Nó được thay thế bởi quản lý nhà nước hiện đại với một tiếp cận mới theo đó mối quan hệ nhân quả là phi tuyến. Điều đó có nghĩa là nếu một lời giải nào đó tỏ ra thành công trong việc giải quyết một vấn đề giáo dục vào lúc này, trong bối cảnh này không có gì bảo đảm là nó sẽ thành công trong việc giải vấn đề đó vào lúc khác, trong bối cảnh khác.

Với quan điểm trên, Trung tâm CERi của khối OECD đã triển khai một dự án lớn từ năm 2011 để tìm câu trả lời cho hai câu hỏi lớn, là cần những mô hình quản lý nào để đương đầu với tính phức hợp của hệ thống giáo dục và cần những tri thức quản lý nào để các nhà hoạch định chính sách có thể dựa vào đó mà ra quyết định. Khép lại các nghiên cứu rông rã trong 5 năm qua, báo cáo mới đây của CERi đi tới kết luận về một số nguyên tắc chính của quản lý nhà nước hiện đại như sau (Burns & Koster, 2016):

- Không có một mô hình quản lý nhà nước duy nhất đúng. Mọi mô hình quản lý nhà nước về giáo dục, dù tập trung hay phân cấp, đều có thể thành công. Số cấp quản lý, quyền lực của từng cấp không phải là yếu tố làm nên thành công hay thất bại. Cái chính là sự đồng bộ trong quản lý, sự tham gia của các chủ thể, các quá trình tổ chức thực hiện. Không nên quá tập trung vào cơ cấu quản lý mà cần quan tâm nhiều hơn đến quá trình quản lý.

- Trong quá trình quản lý, dù cho quản lý nhà nước ngày càng hướng tới phân cấp cho địa phương và trao quyền tự chủ cho nhà trường thì quản lý nhà nước ở cấp Trung ương vẫn là chủ đạo vì những lý do sau: 1/ ngày nay mọi trẻ em đều có quyền thụ hưởng một giáo dục có chất lượng và Bộ Trưởng Bộ Giáo dục phải chịu trách nhiệm đảm bảo quyền này; 2/ bộ giáo dục và các bộ,

ngành có liên quan vẫn đóng vai trò hàng đầu trong quản lý vì các bộ, ngành vượt trội hơn về năng lực, tầm cỡ, trình độ hiểu biết và khả năng tiếp cận thông tin ; 3/việc chuyển các ưu tiên thành chính sách trong quản lý nhà nước là một công việc phức tạp về kỹ thuật và đặc biệt phức tạp về chính trị, trong khi đó chỉ có các bộ, ngành Trung ương mới có vị thế chính trị phù hợp để dẫn dắt quá trình này.

- Vai trò chủ đạo trong quản lý nhà nước ở cấp Trung ương thể hiện ở chỗ đưa ra tầm nhìn chiến lược, xây dựng các mục tiêu quốc gia, chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển, giám sát và đánh giá việc tổ chức thực hiện.

- Trong bối cảnh phân cấp, để bảo đảm giữ vững vai trò chủ đạo của quản lý nhà nước ở cấp Trung ương, thách thức trong xây dựng chính sách và tổ chức thực hiện là đảm bảo mối quan hệ cân bằng giữa một bên là các mục tiêu quốc gia mà cấp Trung ương phải chịu trách nhiệm thực hiện, với một bên là các nhu cầu đa dạng của địa phương mà vì nhiều lý do khác nhau chính quyền địa phương có thể đặt cao hơn lợi ích quốc gia. Vì thế, để nâng cao hiệu quả phối hợp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương, bài học kinh nghiệm của các nền giáo dục tiên tiến và thành công cho thấy cần tập trung vào ba giải pháp then chốt: nâng cao trách nhiệm giải trình, tăng cường xây dựng năng lực, coi trọng tư duy chiến lược.

- Trách nhiệm giải trình vốn là một yếu cầu cố hữu trong quản lý. Có điều trong bối cảnh phân cấp quản lý thì yêu cầu về trách nhiệm giải trình phức tạp hơn. Nó có liên quan đến việc trả lời rõ các câu hỏi: ai giải trình với ai, giải trình cái gì và giải trình như thế nào. Việc trả lời các câu hỏi này đòi hỏi một tiếp cận toàn hệ thống, trong đó trước hết nhà trường có trách nhiệm giải trình với cơ quan quản lý về việc thực hiện quyền tự chủ của mình, còn cơ quan quản lý cấp dưới có trách nhiệm giải trình với cơ quan quản lý cấp trên về việc thực hiện quyền hạn và trách nhiệm của mình trong phạm vi phân cấp. Đó là giải trình theo chiều dọc với nội dung chủ yếu là việc chấp hành các quy định của pháp luật và việc bảo đảm các kết quả đầu ra theo quy định. Giải trình theo chiều dọc phải được bổ sung bằng giải trình theo chiều ngang, theo đó nhà trường/cơ quan quản lý có trách nhiệm báo cáo với các bên có liên quan (học sinh, sinh viên, phụ huynh, giáo chức, cộng đồng dân cư, các tổ chức xã hội) về các mục tiêu đã thống nhất, các quyết định đã thực hiện, các điều kiện đảm bảo, các kết quả đạt được. Việc giải trình, bao gồm cả định tính và định lượng, phải bảo đảm các yêu cầu trung thực, khách quan, công khai và minh bạch.

- Xây dựng năng lực là giải pháp nhất thiết phải được đặt ra đối với mọi cấp quản lý để bảo đảm sự đồng bộ và nhất quán hướng tới mục tiêu chung trong cơ chế phối hợp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương. Trước đây, cấu trúc của quản lý nhà nước tập trung yêu cầu về năng lực là tuân thủ đối với sự chỉ đạo của cấp trên và chỉ huy đối với công việc của cấp dưới; Ngày nay, cấu trúc đa cấp về quản lý yêu cầu về năng lực thay đổi cơ bản. Yêu cầu này phải được đặt ra với từng cán bộ, công chức, từng cơ quan hành chính nhà nước, và toàn bộ hệ thống quản lý nhà nước. Nó đòi hỏi mạnh dạn loại bỏ những năng lực không phù hợp đã thành nếp và có thể trở thành rào cản cho sự thay đổi, nhận diện và tổ chức xây dựng các năng lực mới theo cả hai chiều dọc và ngang. Các năng lực theo chiều dọc là các năng lực cần thiết cho sự phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan Trung ương và địa phương. Các năng lực theo chiều ngang là các năng lực cần thiết cho sự phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan cùng cấp, Trung ương với Trung ương, địa phương với địa phương.

- Xây dựng tư duy chiến lược vốn là giải pháp được đề xuất trong lĩnh vực kinh doanh, giờ đây

cũng trở thành một yêu cầu bức thiết trong quản lý nhà nước về giáo dục để đảm bảo sự vận động hướng đích của hệ thống giáo dục trong bối cảnh có sự tham gia của nhiều cấp ra quyết định và nhiều chủ thể có tiếng nói thông qua các báo cáo giải trình. Trong một cấu trúc đa cấp và đa chủ thể về quản lý như vậy, các kỳ vọng, mục tiêu, cách đánh giá, cách tiếp cận rất khác nhau. Bởi thế, việc bảo đảm tư duy chiến lược có vai trò quan trọng trong việc tạo nên sự đồng bộ về tầm nhìn, chính sách và giải pháp để các cấp quản lý và các chủ thể cùng phối hợp trong hành động.

3. Bất cập trong phân cấp quản lý giáo dục ở nước ta

Trên cơ sở phân tích tiến trình đổi mới thể chế theo hướng hiện đại của nước ta, Báo cáo phát triển Việt Nam (2010) cho rằng, việc phân cấp quản lý cho địa phương và các đơn vị sự nghiệp là một trong những yếu tố quan trọng góp phần đem lại những thành quả to lớn cho Việt Nam trong tăng trưởng kinh tế và tiến bộ xã hội.

Tuy nhiên, cùng với sự thay đổi diện mạo của đất nước, mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế-xã hội đã khác trước rất nhiều. Riêng trong lĩnh vực giáo dục, cũng như ở các nước có nền giáo dục tiên tiến trên thế giới, hệ thống giáo dục Việt Nam đã trở thành một hệ thống phức hợp với những chủ thể mới, những quan hệ phối hợp mới, những yêu cầu mới và những vấn đề mới. Trong khi đó thể chế nước ta nói chung, thể chế giáo dục nói riêng, đã không vận động theo kịp sự biến đổi này. Điều đó dẫn tới việc hình thành các nút thắt thể chế như đã được phân tích trong báo cáo của Harvard Kennedy School (2013). Trong đó, đáng quan tâm là “sự phân tán cát cứ quyền lực trên thực tế giữa các bộ, các ngành, các địa phương; quá trình phân công phân nhiệm thiếu kiểm soát tập trung và thiếu trách nhiệm giải trình; trách nhiệm không rõ ràng giữa các cơ quan Đảng và hệ thống chính quyền. . .” [4;43].

Nút thắt thể chế nêu trên được tiếp tục phân tích và làm rõ trong Báo cáo Việt Nam 2035 (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016). Trong cơ chế phối hợp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương, Việt Nam đã đẩy mạnh việc phân cấp nhưng do thiếu một cơ chế kiểm soát quyền lực đi đôi với trách nhiệm giải trình không rõ ràng nên hậu quả hiện nay là cấu trúc nhà nước cát cứ và manh mún. Sự phân mảnh quyền lực theo chiều ngang giữa các cơ quan Trung ương với nhau, và theo chiều dọc giữa Trung ương và địa phương dẫn tới tình trạng chồng lấn về thẩm quyền, xung đột về lợi ích, “trên bảo dưới không nghe”, hoặc “trên rải thảm dưới rải đinh”.

Xét riêng trong lĩnh vực giáo dục, đã có một số công trình nghiên cứu chỉ ra những bất cập trong phân cấp quản lý giáo dục. Hội nghị sơ kết 4 năm thực hiện Nghị định 115 cho thấy chất lượng thể chế còn yếu kém, nhiều địa phương vẫn gặp nhiều vướng mắc do các văn bản quy phạm còn chồng chéo, rời rạc, thiếu nhất quán. Trong dự thảo Nghị định quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về giáo dục thay thế Nghị định 115, Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng đã chỉ ra sự không phù hợp của một số quy định về phân cấp trước sự vận động của thực tiễn giáo dục và yêu cầu của việc đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục nước ta. Tuy nhiên, xét sâu xa trong mối quan hệ phối hợp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương, có thể nói phân cấp quản lý đang đối diện nguy cơ phân mảnh và phân tán trong quản lý. Một số biểu hiện cụ thể như sau:

- Có quá nhiều đầu mối quản lý ở cấp Trung ương đối với giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp. Bên cạnh hai cơ quan quản lý nhà nước, các cơ sở giáo dục thuộc hai lĩnh vực này lại tiếp tục bị phân mảnh bởi những cơ quan chủ quản cấp bộ khác nhau. Sự yếu kém của một cơ chế phân bổ thẩm quyền và trách nhiệm không rõ ràng cùng sự thiếu vắng của một cơ chế kiểm soát quyền lực hữu hiệu khiến mọi sự phối hợp cần thiết trong quản lý chỉ mang tính hình thức, lợi ích của

từng bộ, ngành đóng vai trò chi phối và trở thành rào cản trong việc thực hiện quy hoạch tổng thể.

- Sự thiếu rõ ràng trong cơ cấu tầng bậc cùng với việc phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương khiến quyền lực bị phân tán, mà hậu quả là sự thiếu cân bằng giữa một bên là việc thực hiện các mục tiêu quốc gia mà bộ chịu trách nhiệm, với một bên là các lợi ích ngắn hạn mà chính quyền địa phương muốn khẳng định thông qua quyền tự chủ của mình.

- Bệnh thành tích trong các cơ quan hành chính nhà nước, đặc biệt ở các chính quyền địa phương cùng với việc hình thành các nhóm lợi ích đã và đang làm gia tăng tình trạng phân mảnh và phân tán trong quản lý. Ở Trung ương là hàng loạt các cơ sở giáo dục đại học nhỏ và chuyên ngành gắn liền với lợi ích cục bộ của các bộ, ngành khiến hệ thống giáo dục đại học nước ta manh mún phù hợp với kinh tế kế hoạch hóa hơn là kinh tế thị trường. Ở địa phương là sự mất niềm tin vào tính trung thực trong thi cử. Bên cạnh đó, sự cát cứ về quyền lực của các cơ quan địa phương khiến việc phân bổ nguồn lực tài chính và con người cho giáo dục luôn là vấn đề bức xúc cho việc thực hiện các nhiệm vụ chuyên môn của giáo dục.

4. Nguyên nhân và giải pháp

Nguyên nhân sâu xa là sự tụt hậu của thể chế quản lý trước sự vận động của hệ thống giáo dục với tính phức hợp ngày càng tăng dưới tác động của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Đây là vấn đề chung mà quản lý nhà nước về giáo dục ở các nước trên thế giới đang đối diện và tìm lời giải. Tại Việt Nam, nguyên nhân này trầm trọng hơn trên cả hai phương diện: chất lượng thể chế thấp và tổ chức thực hiện kém. Vì vậy, vận dụng các khuyến nghị về quản lý nhà nước hiện đại vào thực tiễn Việt Nam, các giải pháp dưới đây cần được xem xét thực hiện để hoàn thiện cơ chế phối hợp quản lý nhà nước về giáo dục giữa Trung ương và địa phương:

4.1. Hoàn thiện thể chế

Đây là nhiệm vụ số một được đặt ra đối với tất cả các bộ, ngành, địa phương trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020. Có điều theo Báo cáo kết quả xác định chỉ số CCHC của Bộ Nội vụ thì suốt 4 năm từ 2012 đến 2015, Bộ Giáo dục và Đào tạo là một trong 5 bộ đạt kết quả thấp trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện thể chế thuộc phạm vi quản lý nhà nước, thậm chí xếp cuối bảng trong năm 2015. Vì vậy, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, nâng cao tính kịp thời, tính khả thi và tính hiệu quả của thể chế, cơ chế, chính sách trong quan hệ phối hợp quản lý nhà nước về giáo dục giữa Trung ương và địa phương là giải pháp đầu tiên, trong đó tập trung vào các vấn đề sau:

- Củng cố vai trò trung tâm của Chính phủ: Đây là vấn đề cần được đặt ra rõ ràng để giải quyết tình trạng cát cứ, manh mún trong cấu trúc nhà nước hiện nay.

- Đổi mới cơ chế phân công và phối hợp giữa Bộ Giáo dục và Đào tạo với các Bộ/cơ quan ngang Bộ trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về giáo dục. Giáo dục không chỉ còn là lĩnh vực liên quan đến mọi người mọi nhà mà liên quan đến toàn bộ đời sống kinh tế-xã hội, từ công ăn việc làm đến phát triển kinh tế, bảo tồn văn hóa, bảo vệ môi trường, phòng chống tham nhũng. Vì vậy, việc đổi mới cơ chế phối hợp theo tinh thần xây dựng tầm nhìn dài hạn, đặt lợi ích quốc gia lên hàng đầu, đảm bảo huy động và phân bổ hợp lý các nguồn lực cho giáo dục là hết sức cần thiết.

- Sớm thể chế hóa chủ trương sau đây trong Nghị quyết 29 về đổi mới căn bản, toàn diện giáo

dục Việt Nam: “Xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục, đào tạo và trách nhiệm quản lý theo ngành, lãnh thổ của các bộ, ngành, địa phương. Đẩy mạnh phân cấp, nâng cao trách nhiệm, tạo động lực và tính chủ động, sáng tạo của các cơ sở giáo dục, đào tạo”.

4.2. Tăng cường trách nhiệm giải trình

Có một khiếm khuyết dai dẳng trong thể chế của nước ta là không làm rõ trách nhiệm giải trình trong bối cảnh phân cấp cho địa phương và trao quyền tự chủ cho nhà trường. Cơ chế giải trình hiện nay của các cấp chính quyền và các nhà trường vẫn chủ yếu được thực hiện theo cơ chế của thời quản lý tập trung, tức là, báo cáo từ dưới lên với nội dung xoay quanh các yếu tố đầu vào và sự tuân thủ các quy định, chỉ thị, chỉ đạo của cấp trên, nặng về thành tích và nhẹ về truy cứu trách nhiệm cá nhân, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu. Theo chỉ số đánh giá quản trị nhà nước của ngân hàng thế giới thì Việt Nam được đánh giá rất thấp về trách nhiệm giải trình suốt nhiều năm qua và thuộc nhóm mười quốc gia cuối bảng xếp hạng của 215 nền kinh tế. Chính sự yếu kém về trách nhiệm giải trình là nguyên nhân trực tiếp dung dưỡng tình trạng phân tán và phân mảnh trong quản lý. Do vậy, cần:

- Xây dựng các quy định pháp lý và nghiêm túc thực hiện trách nhiệm giải trình theo cả hai chiều dọc và ngang với phương pháp luận khoa học bảo đảm tính khách quan, trung thực, công khai và minh bạch, gắn liền với trách nhiệm của người đứng đầu.

- Để bảo đảm độ tin cậy của các báo cáo giải trình, cần xây dựng trong toàn hệ thống cơ chế giám sát và đánh giá theo kết quả đầu ra dựa trên một hệ thống thông tin quản lý giáo dục (EMIS) thông suốt và hiệu quả.

- Thể chế hóa chủ trương đã được quy định trong Nghị quyết 29, theo đó “Thực hiện cơ chế người học tham gia đánh giá hoạt động giáo dục, đào tạo; nhà giáo tham gia đánh giá cán bộ quản lý; cơ sở giáo dục, đào tạo tham gia đánh giá cơ quan quản lý nhà nước”.

4.3. Nâng cao chất lượng xây dựng năng lực

Cán bộ quản lý nhà nước về giáo dục là những cán bộ chịu trách nhiệm xây dựng công cụ quản lý giáo dục, chuyên về hoạch định chính sách và xây dựng văn bản pháp quy. Những người quản lý này, đến nay vẫn được quan niệm khá đơn giản là những người quản lý có kinh nghiệm ở cơ sở, có phẩm chất chính trị và năng lực chuyên môn, được điều động về các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương hoặc địa phương để tham gia vào quá trình xây dựng luật và chính sách. Việc đào tạo, bồi dưỡng lớp người này để thực thi nhiệm vụ một cách chuyên nghiệp lại chưa được quan tâm thỏa đáng. Bên cạnh bất cập đó là bất cập của các chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý giáo dục, dù đã được chú trọng đổi mới nhưng vẫn còn nhiều yếu kém. Vì vậy, cần:

- Chuẩn hóa đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về giáo dục. Cũng như mọi nghề khác, nghề quản lý giáo dục phải có chuẩn. Các chuẩn này một mặt phản ánh những giá trị cơ bản mà người quản lý giáo dục phải tuân thủ, mặt khác cụ thể hóa các năng lực cốt lõi mà người quản lý giáo dục phải thành thạo.

- Tái cơ cấu các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý nói chung, cán bộ quản lý giáo dục nói riêng theo hướng chuẩn hóa, hiện đại hóa, xã hội hóa, dân chủ hóa và hội nhập quốc tế, trong đó tập trung đổi mới các chương trình đào tạo, bồi dưỡng đáp ứng yêu cầu chuẩn hóa đội ngũ.

4.4. *Hiện thực hóa tư duy chiến lược*

Tư duy nhiệm kỳ vốn là thói quen của những người đứng đầu của mọi cấp quản lý trên thế giới. Tuy nhiên, ở nước ta có sự bất thường. Đó là, chúng ta luôn có các định hướng chiến lược được vạch ra trên các nghị quyết của Đảng, được cụ thể hóa trong các văn bản chiến lược của các Bộ, ngành, địa phương nhưng tất cả thường dừng lại trên văn bản. Có một khoảng cách đáng quan ngại giữa tư duy chiến lược với việc tổ chức thực hiện. Vì vậy, trong việc hiện thực hóa tư duy chiến lược nhằm đảm bảo sự đồng bộ trong tổ chức thực hiện ở mọi cấp quản lý, cần:

- Cụ thể hóa văn bản chiến lược của từng cấp thành kế hoạch hành động 5 năm và từng năm với các mục tiêu cụ thể, chỉ tiêu thực hiện, nguồn lực và giải pháp. Định kỳ đánh giá việc thực hiện kế hoạch trên cơ sở dữ liệu tin cậy và bằng chứng xác thực làm cơ sở cho việc điều chỉnh các mục tiêu và chỉ tiêu cụ thể, hướng tới việc thực hiện mục tiêu chiến lược.

- Trên cơ sở báo cáo giải trình của các cấp quản lý, xây dựng báo cáo giải trình của toàn ngành, thực hiện đúng quy định tại khoản 1 Điều 100 của Luật giáo dục là “hàng năm báo cáo Quốc hội về hoạt động giáo dục và việc thực hiện ngân sách giáo dục”.

5. **Kết luận**

Xây dựng cơ chế phối hợp hiệu lực và hiệu quả trong quản lý nhà nước về giáo dục giữa Trung ương và địa phương là một bài toán khó, vẫn đang trên đường tìm lời giải. Nguyên nhân là ở chỗ các hệ thống giáo dục ngày nay đã trở nên phức hợp. Điều đó khiến quản lý nhà nước truyền thống phải được thay thế bằng quản lý nhà nước hiện đại dựa trên logic phi tuyến về quan hệ nhân quả. Một quản lý nhà nước như vậy, đòi hỏi cơ chế phối hợp giữa Trung ương và địa phương phải tập trung vào quá trình tổ chức thực hiện, nghĩa là nó không tĩnh tại mà luôn vận động, tiến hóa, tái tổ chức để thích ứng với sự vận động của hệ thống giáo dục. Muốn vậy, cơ chế này phải bảo đảm ba điều kiện then chốt sau đây: trách nhiệm giải trình, xây dựng năng lực và tư duy chiến lược.

Ở Việt Nam, ngoài khó khăn của bài toán chung nói trên trong quản lý nhà nước về giáo dục trước một hệ thống phức hợp, còn bộc lộ một bất cập đáng quan ngại. Đó là, cơ chế phối hợp hiện nay theo cả chiều dọc (giữa Trung ương với địa phương) và chiều ngang (giữa Trung ương với Trung ương, địa phương với địa phương) đang đối mặt với tình trạng phân mảnh và phân tán. Trên cơ sở vận dụng các khuyến nghị về quản lý nhà nước hiện đại vào thực tiễn giáo dục Việt Nam bài viết này đề xuất các giải pháp về hoàn thiện thể chế, tăng cường trách nhiệm giải trình, nâng cao chất lượng xây dựng năng lực và hiện thực hóa tư duy chiến lược.

Tuy nhiên, còn một vấn đề quan trọng. Đó là làm thế nào gắn kết được các giải pháp trên trong tổ chức thực hiện. Cũng theo nghiên cứu về quản lý nhà nước hiện đại, cần một yếu tố then chốt nữa. Đó là niềm tin. Trong bối cảnh phân cấp về quản lý, đa dạng về cách tiếp cận và kỳ vọng, khác biệt về cách đánh giá, đầy ắp về thông tin và bất kỳ ai cũng có thể có ý kiến của riêng mình về giáo dục thì niềm tin là yếu tố then chốt để củng cố vai trò chủ đạo của Trung ương trong quản lý nhà nước về giáo dục, hiện thực hóa tư duy chiến lược, nâng cao năng lực quản lý và thực hiện trách nhiệm giải trình đến nơi đến chốn.

Thách thức lớn nhất mà quản lý nhà nước về giáo dục ở nước ta phải đối mặt, đó chính là sự mất niềm tin. Đây là một thực tế đáng lo ngại trong giáo dục nước ta hiện nay bởi lẽ ngay cả những thành tích đáng tự hào như kết quả thi PISA liên tục trong hai kỳ 2012 và 2015 vẫn bị nhiều người, bao gồm cả các nhà giáo và cán bộ nghiên cứu giáo dục, hoài nghi. Sự mất niềm tin này đang làm

cho quản lý nhà nước về giáo dục ở nước ta gặp rất nhiều khó khăn trong đổi mới, còn các nhà quản lý càng lo vào giải quyết sự vụ, lấy thành tích ngắn hạn bù đắp cho tầm nhìn chiến lược.

Vì vậy, xây dựng niềm tin là điều kiện tiên quyết để bảo đảm thành công của các giải pháp trên. Yêu cầu này không chỉ đặt ra trong ngành giáo dục mà trong rất nhiều lĩnh vực khác của đời sống kinh tế-xã hội. Nỗ lực xây dựng chính phủ kiến tạo và liêm chính mà Nhà nước ta đang theo đuổi chính là bước đi mang tính đột phá và hợp lòng dân. Thành công của bước đi này sẽ đem lại niềm tin cần thiết để nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về giáo dục nói chung, cơ chế phối hợp giữa Trung ương và địa phương nói riêng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Báo cáo phát triển Việt Nam (2010), *Các thể chế hiện đại*, Washington, DC: World Bank.
- [2] Bộ Kế hoạch và Đầu tư & Ngân hàng thế giới (2016), *Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*.
- [3] Burns, T. and F. Koster (2016), *Governing education in a complex world*, Educational Research and Innovation, Paris: OECD Publishing.
- [4] Harvard Kennedy School (2013), *Khơi thông những nút thắt thể chế để phục hồi tăng trưởng*, Bài thảo luận chính sách chuẩn bị cho Chương trình lãnh đạo quản lý cao cấp Việt Nam.

ABSTRACT

Coordination mechanism between the central and local levels in education governance

Establishing efficient and effective coordination mechanisms between the central and local levels in education governance is nowadays a challenging issue globally. That is because education systems have become more complicated with the participation of many actors and the granting of decision-making power to many levels. In our country, education governance is not only facing that difficulty but also has to overcome the challenge of dispersion and fragmentation in management. Starting from that situation, this article applies modern governance recommendations to complex education systems to propose a set of solutions to improve coordination mechanism in education governance between the central and local levels. These are: institution improvement, accountability strengthening, capacity building and strategic thinking.

Keywords: *Education governance, accountability, capacity building, strategic thinking.*