

TỰ CHỦ NHÀ TRƯỜNG PHỔ THÔNG (Tiếng Anh: School autonomy)

Tự chủ là “tự điều hành, quản lí mọi công việc của mình, không bị ai chi phối” (Từ điển tiếng Việt - Viện ngôn ngữ học, Trung tâm từ điển học, 2004). Theo Ủy ban Châu Âu về Giáo dục và Văn hóa (Eurydice 2007) “Tự chủ nhà trường là một hình thức quản lý trong đó nhà trường được trao quyền tự ra quyết định về các hoạt động của mình, bao gồm sử dụng nguồn ngân sách nhà nước cấp, huy động và sử dụng kinh phí khu vực tư nhân và xã hội, tuyển dụng và sa thải nhân viên, đánh giá giáo viên và hoạt động giáo dục” (Eurydice, *School Autonomy in Europe: Policy and Measure*. Brussels: European Unit, 2007)

Xuất xứ, nguồn gốc, lịch sử

Khái niệm “tự chủ nhà trường” được ra đời đầu tiên ở Châu Âu vào thế kỷ 19. Tại thời điểm đó, ý nghĩa của tự chủ nhà trường gắn liền với tư tưởng của giáo hội và triết học về đảm bảo quyền “tự do giáo dục”. Quan điểm này tiếp tục được duy trì cho đến những năm đầu thế kỷ 20 (Eurydice, 2007).

Ở châu Âu, kể từ những năm 1980, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng bất bình đẳng trong giáo dục xuất phát từ sự rập khuôn trong việc xử lý các vấn đề giáo dục, đặc biệt là ở các quốc gia có thể chế tập trung cao. Từ đó, các chuyên gia và chính trị gia cho rằng việc trao quyền (tự do) cho các trường học để thích ứng với bối cảnh địa phương sẽ mang lại hiệu quả hoạt động giáo dục cao hơn so với việc bắt buộc phải tôn trọng các quy trình thống nhất. Sự phát triển quyền tự chủ của các cơ sở giáo dục do vậy được coi là một đòn bẩy giúp nhà trường có thể giải quyết được sự bất bình đẳng về giáo dục và xã hội giữa các vùng, lãnh thổ.

Những năm 80 của thế kỷ 20 đánh dấu một hướng đi mới trong tự chủ trường học, theo đó các cuộc cải cách về quyền tự chủ nhà trường được tiến hành theo xu hướng gắn liền chính trị, với sự đề cao của nền dân chủ có sự tham gia. Trường học phải được mở ra hơn nữa với cộng đồng. Do đó, ở một số nước như Tây Ban Nha, Pháp, Bồ Đào Nha,... quyền tự chủ của nhà trường được xem như một công cụ để có sự tham gia dân chủ của các bên liên quan. Nói cách khác, tất cả các thành viên cộng đồng giáo dục phải được đại diện trong việc ra quyết định của trường.

Trong những năm 1990, ở các nước phát triển, việc trao các quyền tự do mới cho các chủ thể địa phương là một mối quan tâm của quản lý hành chính nhà nước, nhưng đồng thời cũng xuất hiện một sự lo lắng đáng kể về hiệu quả trong quản lý của các cơ quan hành chính trong bối cảnh phải kiểm soát chi tiêu công. Theo đó, việc đổi mới quyền tự chủ trường học

rất cần phải được thực hiện gắn liền với một chuyển động kép của phân cấp chính trị và vận dụng các cơ chế của nền “Quản lý công mới” (New public management). Điều này thể hiện rõ sự kết nối logic giữa quản lý khu vực tư nhân và cá thể hóa các yêu cầu về tài sản công theo 5 khuyến nghị của mô hình “quản lý công mới”, đó là: Trong các chính sách và hành động của nhà nước, người dân phải được xem là “khách hàng” và phải được đặt vào trung tâm của các dịch vụ công, do đó cần phá vỡ logic quản lý truyền thống coi công dân là “người bị quản lý”; phân cấp các quyền hạn đến càng gần với thực tiễn hoạt động càng tốt; giao trách nhiệm cho các nhà chức trách nhà nước, những người phải có trách nhiệm báo cáo cho cộng đồng (trách nhiệm giải trình); đề cao chất lượng của các dịch vụ cung cấp và hiệu quả của hoạt động công và cuối cùng thay mô hình kiểm soát truyền thống bằng quy trình đánh giá dựa vào kết quả đạt được (Hood, 2001).

Chủ trương phân quyền chính trị đến chính quyền địa phương và trao quyền tự chủ cho các trường học được coi là sự phối hợp của cấp chính sách hết sức quan trọng trong việc tăng cường hiệu quả của tổ chức trường học. Các quyết định được đưa ra từ địa phương là sự đảm bảo tốt nhất cho việc sử dụng các nguồn lực công. Đây là một triết lý “kép” thúc đẩy các cuộc cải cách giáo dục ở Cộng hòa Séc, Ba Lan, Slovakia và thậm chí ở các nước vùng Baltic như Estonia, Latvia và Lithuania,... là những quốc gia có chính sách “siêu tập trung” của thời kỳ bao cấp chính trị và đã chuyển sang vận dụng quy chế “quản lý công mới”.

Quyền tự chủ của cơ sở giáo dục là một phần của chính sách phi tập trung và phân cấp quyền lực, liên quan đến việc phân bổ vai trò giữa quyền lực trung ương và chính quyền địa phương. Việc chuyển giao quyền lực trong lĩnh vực giáo dục được thể hiện qua các chính sách phân quyền (đối với chính quyền địa phương), phi tập trung (đối với các cơ quan hành chính lãnh thổ) và tự chủ trường học (đối với các cơ sở giáo dục). Các quá trình thực hiện chuyển giao này khác nhau về mục tiêu, nội dung và phương pháp thực hiện.

Quan điểm về quyền tự chủ của trường học được tiếp tục phát triển vào những năm 2000. Tuy nhiên, đối với phần lớn các quốc gia, quyền tự chủ trường học hiện nay chủ yếu được xem như một công cụ phục vụ cho cải tiến chất lượng giáo dục.

Mặt khác, đối với các bên liên quan khác nhau, quyền tự chủ của nhà trường có thể có những ý nghĩa khác nhau: Các nhà hoạch định chính sách coi đây là một phương thức làm cho các trường học đáp ứng tốt hơn nhu cầu của địa phương và bối cảnh cụ thể. Đối với người đứng đầu nhà trường và giáo viên, điều đó có nghĩa là giành được quyền kiểm soát nhiều hơn đối với việc quản lý và lãnh đạo sư phạm của nhà trường. Trong khi đó, các bậc phụ huynh có thể hiểu đó là một cách để tham gia trực tiếp hơn vào quá trình ra quyết định

của trường học (Marie-Helène Doumet, Chuyên viên phân tích cấp cao, Ban Giám đốc OECD về Giáo dục và Kỹ năng).

Trên thực tế, tự chủ trường học là tất cả những điều trên. Tuy nhiên, nếu quyền tự chủ lớn hơn mang lại nhiều lợi ích hơn cho phụ huynh, giáo viên và lãnh đạo nhà trường, nhưng đồng thời cũng đặt ra một số vấn đề quan trọng cho quản lý: *Chính quyền trung ương nên đóng vai trò gì trong một hệ thống mới được phân cấp? Trường học phải chịu trách nhiệm đối với ai? Làm thế nào để đảm bảo rằng các quyết định của ban quản lý, lãnh đạo trường học phù hợp với các chiến lược quốc gia?*

Khi quyền tự chủ lớn hơn có thể mang lại nhiều tự do hơn cho giáo viên và lãnh đạo nhà trường, điều đó cũng yêu cầu những chủ thể nhà trường được trang bị những *kỹ năng quản lý, lãnh đạo* mới để thực hiện quyền tự chủ hiệu quả.

Quyền tự chủ là một vấn đề của chính sách công

Theo Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD, 2012), có năm cấp độ ra quyết định trong quản trị nhà trường:

- Các quyết định do cơ quan cấp trên thực hiện với quyền tự chủ hoàn toàn
- Các quyết định do cơ quan cấp trên đưa ra sau khi tham khảo ý kiến của nhà trường
- Các quyết định do nhà trường thực hiện trong khuôn khổ do cơ quan cấp trên đặt ra
- Các quyết định do nhà trường thực hiện sau khi tham khảo ý kiến của các trường khác
- Các quyết định đưa ra do trường tự chủ hoàn toàn

Nội dung tự chủ nhà trường

Theo OECD, tự chủ nhà trường bao gồm:

- Tự chủ về chương trình giáo dục và đánh giá học sinh, bao gồm lựa chọn sách giáo khoa, xác định nội dung giảng dạy và học tập; xác định các môn học trong nhà trường; thiết lập các chính sách và quy định về đánh giá kết quả học tập của học sinh
- Tự chủ trong phân bổ nguồn lực và quản lý nhân sự, bao gồm lựa chọn, tuyển dụng, sa thải, giáo viên; xác định mức lương khởi điểm, tăng lương cho giáo viên; tính toán ngân sách của nhà trường; xác định cơ chế phân bổ nguồn lực trong nội bộ nhà trường.

Theo Hiệp hội Hiệu trưởng các trường học Châu Âu (ESHA), tự chủ nhà trường phổ thông bao gồm (Đào Anh Tuấn, 2013):

- Tự chủ về Tài chính: Nhà trường được cấp và duy trì đủ kinh phí để thực hiện các hoạt động giáo dục nhằm đáp ứng mọi nhu cầu của giáo dục học sinh. Người đứng đầu nhà trường được linh hoạt trong việc quản lý, sử dụng ngân sách đã được cấp, để đảm bảo

các nguồn tài chính phục vụ trực tiếp những hoạt động ưu tiên của nhà trường, của học sinh và cộng đồng địa phương.

- **Tự chủ đội ngũ:** Nhà trường phải được quản lý và chịu trách nhiệm về đội ngũ của mình, thông qua cơ chế của Hội đồng trường hoặc của Ban giám hiệu. Trong tự chủ nhân sự, quan trọng nhất là quyền được tuyển dụng và bố trí nhân sự phải do chính nhà trường đảm nhiệm. Vai trò các cơ quan quản lý giáo dục địa phương là theo dõi, giám sát đảm bảo nhà trường tuyển dụng được nhân sự tốt nhất nhằm thực hiện nhiệm vụ của nhà trường.
- **Tự chủ về thực hiện chương trình giáo dục:** Mặc dù các quốc gia đều có “Chương trình giáo dục quốc gia”, việc triển khai thực hiện chương trình thuộc phạm vi quyền tự chủ nhà trường nhằm đảm bảo đáp ứng được những điều kiện, yêu cầu và nhu cầu của cộng đồng địa phương nói chung và của học sinh nói riêng.

Mức độ tự chủ nhà trường

Theo kinh nghiệm của Châu Âu, quyền tự chủ được chia thành bốn mức chính (Eurydice 2007):

- **Tự chủ toàn phần:** Khi nhà trường đưa ra quyết định mà không có sự can thiệp từ bên ngoài (ngay cả khi phải tham vấn các cơ quan cấp cao hơn) trong giới hạn của luật pháp hoặc bất kỳ khuôn khổ định trước nào cụ thể cho giáo dục. Tự chủ hoàn toàn có thể được hiểu như sau:
 - ✓ Nhà trường đưa ra tất cả các quyết định liên quan đến hoạt động của mình trong giới hạn hợp pháp và/hoặc hợp pháp mà không có sự can thiệp từ bên ngoài.
 - ✓ Nhà trường đưa ra tất cả các quyết định liên quan đến hoạt động của mình trong giới hạn của một qui định nào đó đã được định trước cho giáo dục.
 - ✓ Nhà trường đưa ra quyết định sau khi tham khảo ý kiến bắt buộc của các cơ quan cấp cao hơn (địa phương/ khu vực/ trung ương). Cơ quan có thẩm quyền có thể đưa ra lời khuyên, tuy nhiên cơ sở giáo dục không bắt buộc phải tuân theo những ý kiến đó.
- **Tự chủ hạn chế:** Đó là tình huống nhà trường phải đưa ra quyết định của mình trong một danh mục hạn chế các quyền được xác định trước bởi cơ quan giáo dục cấp cao hơn hoặc nhà trường phải chuyển các quyết định của mình để được phê duyệt. Tự chủ hạn chế được hiểu cụ thể như sau:
 - ✓ Nhà trường đưa ra quyết định dù có hoặc không có cơ quan cấp trên nhưng phải trình những quyết định đó với cấp trên để được chấp nhận. Cơ quan cấp trên có thể yêu cầu sửa đổi đề xuất đã nộp.

- ✓ Nhà trường đưa ra quyết định về một vấn đề nằm trong danh sách giới hạn các quyền cho phép đã được xác định trước bởi cơ quan quyền lực cao hơn.
 - ✓ Trường hợp nhà trường chọn phương án ngoài danh mục hạn chế mà được chấp thuận, quyền tự chủ được coi là toàn phần. Những quyền hạn định trên không có tính bắt buộc.
- **Tự chủ ủy quyền:** Một số hệ thống giáo dục đưa ra một phạm trù *ủy quyền khi có thể*: Trong một số quốc gia, các cơ quan tổ chức và / hoặc chính quyền địa phương có thể hoặc không ủy quyền ra quyết định cho trường học liên quan đến một số lĩnh vực nhất định. Trường hợp này có thể khác nhau ngay trong một quốc gia giữa các cơ sở giáo dục, tùy theo mức độ và nội dung được ủy quyền. Ví dụ ở Hà Lan, cơ quan có thẩm quyền (bevoegd gezag) phụ trách các trường học lựa chọn các lĩnh vực **có thể ủy quyền** cho nhà trường ra quyết định. Ở một mức độ thấp hơn, Đan Mạch cho phép nhà trường tự chủ đối với mua sắm bất động sản và thiết bị CNTT có sử dụng ngân sách công và lựa chọn tuyển dụng giáo viên thay thế. Ở Phần Lan cho phép tự chủ trong việc sử dụng quỹ chi phí hoạt động và tuyển chọn giáo viên thay thế. ...
- **Không có quyền tự chủ:** Khi nhà trường không được đưa ra quyết định trong một lĩnh vực nào đó vì không nằm trong tầm kiểm soát của mình. Các quyết định chỉ được thực hiện bởi các cơ quan quản lý giáo dục cao hơn, ngay cả khi nhà trường được tham khảo ý kiến vào lúc này hay lúc khác trong quá trình thực hiện.

Tác động, ảnh hưởng của “tự chủ nhà trường” đến kết quả học của học sinh

Có thể khẳng định mức độ và các hình thức tự chủ của trường học khác nhau giữa các quốc gia. Trong những năm gần đây, kết quả PISA ở nhiều quốc gia cho thấy khi quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình được kết hợp một cách thông minh, có hệ thống thì kết quả học tập của học sinh sẽ cao hơn.

Dữ liệu từ PISA cho thấy mối quan hệ tích cực giữa kết quả hoạt động của các trường cụ thể và mức độ tự chủ trong việc phân bổ nguồn lực của nhà trường ở một số quốc gia như Chi-lê, Hy Lạp, Hàn Quốc ... Ở những quốc gia này, các trường có quyền tự chủ lớn hơn trong việc phân bổ nguồn lực, do vậy đánh giá PISA đạt được điểm cao hơn về các môn học (OECD, 2009).

Tóm lại, quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình phải được đồng hành trong hoạt động nhà trường. Quyền tự chủ cao hơn trong các quyết định liên quan đến chương trình giảng dạy, đánh giá kết quả giáo dục và phân bổ nguồn lực có xu hướng gắn liền với kết quả học

tập tốt hơn của học sinh, đặc biệt khi các trường học hoạt động trong văn hóa trách nhiệm giải trình.

Tự chủ nhà trường ở Việt Nam và vấn đề đặt ra

Ở Việt Nam cũng như ở nhiều nước đang phát triển khác, dưới tác động của toàn cầu hóa, nhiều ý tưởng của các mô hình tự chủ nhà trường trên thế giới đã và đang được tham khảo và chia sẻ trong tiến trình đổi mới quản lý giáo dục nước ta.

Luật Giáo dục năm 2005 là cơ sở pháp lý để quản lý nhà trường phổ thông chuyển sang phương thức quản lý tự chủ. Điều 14 của Luật Giáo dục quy định nguyên tắc quản lý nhà nước về giáo dục, trong đó Nhà nước thực hiện phân công, phân cấp quản lý giáo dục, tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của cơ sở giáo dục. Quy định này được cụ thể hóa ở Điều 58 về nhiệm vụ và quyền hạn của nhà trường với 3 nội dung mới: (i) Nhà trường có quyền tuyển dụng nhà giáo và tham gia vào quá trình điều động nhà giáo; (ii) Nhà trường có quyền huy động, sử dụng, quản lý các nguồn lực theo quy định của pháp luật; (iii) Nhà trường có nhiệm vụ tự đánh giá chất lượng giáo dục và chịu sự kiểm định chất lượng giáo dục của cơ quan có thẩm quyền.

Như vậy có thể thấy ở Việt Nam, để thực hiện tự chủ trường học, đã có những tiền đề pháp lý cơ bản. Tuy vậy thực tiễn cũng chỉ ra rõ hơn những thuận lợi và khó khăn, thách thức như sau (Phạm Đỗ Nhật Tiến, 2018).

Về điểm mạnh và cơ hội:

- Quy định pháp lý về tự chủ trường học
- Kinh nghiệm và bài học trong phát huy tự chủ về tài chính
- Nghị quyết số 29-NQ/TW, ngày 04-11-2013 về Đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo yêu cầu tách quản lý nhà nước với quản trị cơ sở giáo dục
- Việc đổi mới chương trình giáo dục phổ thông đòi hỏi một điều kiện bảo đảm là nhà trường phải được tự chủ về chuyên môn, tài chính và nhân sự

Về điểm yếu và thách thức:

- Thiếu đồng thuận trong nhận thức về tự chủ trường học
- Bất cập trong tự chủ về nhân sự, vai trò của hội đồng trường và trách nhiệm giải trình
- Yếu kém về năng lực ở cả cấp hệ thống và cấp trường trong thực hiện tự chủ
- Quan niệm điều kiện “tự chủ trong giáo dục phổ thông là khả năng tự bảo đảm chi phí” đang gây ra một số hệ lụy và khó thực hiện trên thực tế.

Trịnh Văn Minh

Tài liệu tham khảo

1. Annie. F. *À la recherche de l'autonomie des établissements*. Dossier de veille de l'IFÉ, N° 118, Mai. Lyon: ENS de Lyon. 2017.
2. Annie. F. *L'autonomie des établissements vue par les recherches*, Institut français de l'Éducation, ENS de Lyon. 2017.
3. European School Heads Association. *Position Paper on School Autonomy*. Brussels, 2007.
4. EURYDICE (2007) *School Autonomy in Europe: Policy and Measure*. Brussels: European Unit. 2007.
5. OECD. School autonomy and accountability: Are they related to student performance? *PISA IN FOCUS* 2011/9 (October) – OECD 2011
6. Phạm Đỗ Nhật Tiến (2018). *Tự chủ trong giáo dục phổ thông ở nước ta hiện nay: Hiện trạng và những việc cần làm* (thanhnienvn.vn)
7. Đào Anh Tuấn (2013). *Quyền tự chủ trong nhà trường phổ thông ở một số quốc gia và ý nghĩa đối với công cuộc đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục*, Tạp chí Giáo dục, số 322/2013.
8. WORLD BANK GROUP (worldbank.org/education 2016) *Quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình của nhà trường*