

PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO Ở CẤP HUYỆN VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

ThS. ĐINH MINH DŨNG*

1. Giáo dục và đào tạo ở cấp huyện vùng đồng bằng sông Cửu Long

Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Đảng ta tiếp tục chủ trương: “Quan tâm hơn tới phát triển giáo dục và đào tạo ở vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn. Bảo đảm công bằng xã hội trong giáo dục; thực hiện tốt chính sách ưu đãi, hỗ trợ đối với người và gia đình có công, đồng bào dân tộc thiểu số, học sinh giỏi, học sinh nghèo, học sinh khuyết tật, giáo viên công tác ở vùng sâu, vùng xa, vùng có nhiều khó khăn”.

Xem xét về công tác giáo dục đào tạo (GDĐT) ở vùng đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) trong nhiều năm nay, các chuyên gia giáo dục nhận định, ĐBSCL được coi là vừa trái cây, vừa lúa lớn nhất nước, là vùng kinh tế trọng điểm cả nước, có tầm ảnh hưởng đến an ninh lương thực... thế nhưng lại là vùng trũng về giáo dục. Bởi lẽ, vùng ĐBSCL có những đặc thù riêng so với các vùng khác trong cả nước. Nhìn về lịch sử, đây là vùng đất mới lập nghiệp cách đây trên ba trăm năm, điều kiện làm ăn sinh sống khá thuận lợi, do đó, người dân nơi đây coi nhu cầu đi học chưa phải là một nhu cầu bức xúc để kiếm sống. Về khía cạnh địa lý, điều kiện tự nhiên thì đây là vùng nhiều sông nước, kênh rạch, dân cư sống rải rác khắp nơi cho nên việc đi lại học hành, nhất là đối với trẻ em càng khó khăn.

Tại Hội thảo phát triển GDĐT ở ĐBSCL, trong bài tham luận “Phát triển nông nghiệp bền vững vùng ĐBSCL nên bắt đầu từ GDĐT” của tác giả Trần Chí Thành, Phó Hiệu trưởng Trường Cao đẳng

Nông nghiệp Nam Bộ đã đề xuất một trong những giải pháp quan trọng là cần tập trung vào GDĐT. Hoặc nhận định ĐBSCL là “Vùng trũng giáo dục” vì chính sách giáo dục bị bỏ quên của tác giả Thu Hà cho rằng, để có thể lay chuyển được tình hình GDĐT có lẽ một mình ĐBSCL không thể làm nổi mà rất cần một quyết tâm chính trị để có sự tiếp sức đặc biệt từ chính sách. Hay là “Phát triển GDĐT ở ĐBSCL” của tác giả Phan Huy Hiền và Xuân Kỳ đã đề cập nhiều giải pháp phát triển GDĐT vùng ĐBSCL trong thời gian tới...

Và khi nghiên cứu về các giải pháp để công tác quản lý nhà nước (QLNN) về giáo dục trên địa bàn cấp huyện có hiệu quả, các nhà khoa học đều cho rằng cần phải hoàn thiện hệ thống chính sách: tăng cường phân cấp mạnh hơn cho cấp huyện (cấp huyện chủ động kết hợp với nhà trường phân tích nhu cầu giáo viên cho từng bậc học, đặt hàng cơ sở đào tạo về chuyên môn theo nhu cầu); xây dựng các chính sách nhà nước về quản lý giáo dục đặc thù cho vùng ĐBSCL (chế độ giáo viên; kế hoạch năm học; đầu tư cho giáo dục, mô hình giáo dục); tăng cường bộ máy QLNN cho cấp huyện về quản lý giáo dục (biên chế phòng GDĐT cân tương xứng với nhiệm vụ quản lý, không cào bằng với các phòng chuyên môn khác).

Có thể nói, trong thời gian qua, công tác QLNN về giáo dục trên địa bàn cấp huyện được thực hiện bởi hệ thống nhiều cơ quan

* UBND huyện Tháp Mười, tỉnh Đồng Tháp

KINH NGHIỆM THỰC TIỄN

cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Mối quan hệ phối hợp chỉ đạo vừa mang quyền hành chính lãnh thổ, vừa mang tính tác nghiệp chuyên môn về giáo dục. Song chúng ta vẫn xác định cấp huyện là cấp cơ sở khởi đầu và là cấp cuối cùng với đầy đủ ý nghĩa bao trùm nội dung QLNN về giáo dục một cách toàn diện trên cả bốn thành tố: thể chế, tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và tài chính công... do đó, sự QLNN về giáo dục trên địa bàn cấp huyện có tầm quan trọng đặc biệt nhằm tạo ra những tiền đề, điều kiện quan trọng để góp phần phát triển sự nghiệp GDĐT.

Xem xét lịch sử phân cấp quản lý GDĐT ở cấp huyện có thể thấy rõ:

Giai đoạn 1975 - 1980: trong những năm đầu sau giải phóng, bộ máy quản lý giáo dục được bố trí như sau: ty giáo dục quản lý các trường trung học (cả cấp 2 và cấp 3). Đến năm học 1976 - 1977, thành lập các trường phổ thông cơ sở (PTCS) (gồm cả cấp 1 và cấp 2) thì ty giáo dục chỉ quản lý các trường trung học phổ thông (THPT); phòng giáo dục do Ủy ban nhân dân (UBND) cấp huyện trực tiếp quản lý, phòng quản lý các trường mẫu giáo và trường cấp 1 (1975 - 1976) và các trường PTCS (1976 - 1977); cấp xã có ban giáo dục nhưng tổ chức này chỉ mang tính chất tư vấn hỗ trợ, không thực hiện chức năng QLNN. Nhìn chung, trong giai đoạn này, UBND cấp huyện quản lý toàn diện đối với phòng giáo dục và giáo dục mầm non, tiểu học và trung học cơ sở (THCS).

Giai đoạn 1980 - 1995: năm 1982, ty giáo dục đổi thành sở giáo dục quản lý trực tiếp các trường THPT. Chuyển chức năng quản lý phòng giáo dục từ sở giáo dục về UBND huyện quản lý toàn diện, sở giáo dục chỉ đạo về chuyên môn. Năm 1991, sở giáo dục đổi tên thành sở GDĐT trên cơ sở sáp nhập sở giáo dục và ban tuyển sinh tỉnh cho đến ngày nay. Phòng giáo dục cấp huyện đổi tên thành ban giáo dục - bà mẹ và trẻ em. Tuy nhiên, chức năng bà mẹ và trẻ em rất mờ nhạt, ban vẫn quản lý các

trường mẫu giáo và các trường PTCS. Năm 1991, đổi tên thành phòng GDĐT, dần dần tách trường PTCS thành trường tiểu học và trường THCS để thực hiện *Luật Phổ cập giáo dục tiểu học*. Ban giáo dục cấp xã vẫn còn tồn tại, nhưng tổ chức này chỉ mang tính chất tư vấn hỗ trợ, không thực hiện chức năng QLNN. Đến đầu những năm 90, thế kỷ XX không còn tổ chức này và đây là giai đoạn phân cấp mạnh mẽ về giáo dục cho cấp huyện theo tinh thần nghị quyết Đại hội V, xem huyện là pháo đài trong xây dựng phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và xây dựng hệ thống chính trị.

Giai đoạn 1995 - 2004: sở GDĐT quản lý toàn ngành giáo dục bao gồm: trường mẫu giáo, trung học, THCS và phòng GDĐT. Đến năm 2000, giao các trường THCS về phòng GDĐT quản lý. Phòng GDĐT cấp huyện vẫn quản lý các trường mẫu giáo, THCS. Giai đoạn này ngành giáo dục hạn chế phân cấp nhiệm vụ cho UBND cấp huyện nhằm tập trung cho cấp tỉnh thông qua sở GDĐT. Tuy nhiên, qua thực tiễn quản lý gặp rất nhiều khó khăn do phải tập trung quá nhiều đầu mối trong khi nguồn lực có hạn dẫn đến tình trạng quá tải trong ngành Giáo dục, chất lượng giáo dục xuống cấp. Hơn nữa, mô hình quản lý tập trung sẽ không phát huy được vai trò của chính quyền cơ sở nhất là huy động được các nguồn lực từ nhiều thành phần kinh tế cho sự nghiệp GDĐT.

Giai đoạn 2004 đến nay: giáo dục mầm non, tiểu học và THCS được Chính phủ phân cấp trách nhiệm QLNN cho UBND cấp huyện bằng Nghị định số 166/2004/NĐ-CP ngày 16/9/2004 và gần đây Chính phủ tiếp tục phân cấp mạnh hơn, rõ hơn các cấp học này cho cấp huyện qua Nghị định số 115/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010: “UBND cấp huyện có trách nhiệm thực hiện chức năng QLNN về giáo dục trên địa bàn huyện; chịu trách nhiệm trước UBND cấp tỉnh về phát triển giáo dục mầm non, tiểu học, THCS và xây dựng xã hội học tập trên địa bàn huyện”. Như vậy, QLNN về

giáo dục trên địa bàn cấp huyện có một ý nghĩa quan trọng, vì đây là các cấp học nền tảng, đầu tiên nên Nhà nước phải chăm lo trẻ em học đúng độ tuổi, thực hiện chính sách phổ cập giáo dục, Nhà nước có trách nhiệm và bao cấp hoàn toàn về cơ sở vật chất và kinh phí đào tạo.

Thực tiễn quá trình phân cấp ở nước ta cho thấy giáo dục mầm non, tiểu học và THCS cơ bản phân cấp quản lý cho UBND cấp huyện ngay từ thời gian đầu sau giải phóng miền Nam nhất là trong giai đoạn thực hiện nghị quyết Đại hội IV, Đại hội V, tuy có giai đoạn giao về cho cấp tỉnh quản lý nhưng sau đó tiếp tục phân cấp trở lại cho UBND cấp huyện từ năm 2004 cho đến nay.

2. Những vấn đề đặt ra cho cấp huyện về công tác giáo dục và đào tạo ở vùng ĐBSCL

Cơ chế quản lý GDĐT của vùng ĐBSCL về cơ bản phải giải quyết được tình trạng bỏ học của học sinh, nhất là học sinh người dân tộc thiểu số; phải làm thay đổi tập quán lâu nay về sản xuất của người dân, xoá dần rào cản trong tư duy, nhận thức đối với việc học hành của cha mẹ và bản thân con cái, khơi dậy sự đồng tình và huy động sức mạnh từ nhân dân đối với sự nghiệp GDĐT.

Cơ chế, chính sách quản lý GDĐT vùng ĐBSCL cần tập trung giải quyết căn bản vấn đề thiếu giáo viên, nhất là giáo viên cấp THCS dạy các môn học: nhạc, hoạ, kỹ thuật, giáo dục công dân... Cơ chế, chính sách quản lý phải được đổi mới từ trung ương và được tổ chức thực hiện tốt nhất ở cấp cơ sở - cấp huyện. Cụ thể, cần trợ cấp đặc thù vùng và đối với giáo viên các môn học “phụ” cao hơn thay vì 30% bình quân chung cho cả nước như hiện nay.

Cấp huyện có trách nhiệm huy động và tạo điều kiện cho học sinh các cấp học trên địa bàn được tham gia đầy đủ chương trình, nội dung học tập theo chương trình, kế hoạch của Bộ GDĐT. Cấp huyện tạo điều kiện và áp dụng chính sách phổ cập

giáo dục, chính sách đặc thù đối với học sinh khuyết tật, học sinh có hoàn cảnh khó khăn, đối với các vùng, miền đặc biệt khó khăn nhằm đảm bảo mọi người được đi học.

Cấp huyện là cấp quyết định, gần nhất, sát nhất đối với tổ chức mạng lưới trường học, lớp học theo nhu cầu người học. Nếu nói đầu tư công từ ngân sách nhà nước là một điều kiện không thể thiếu thì có thể khẳng định cấp huyện là một cấp quyết định để xem xét việc đầu tư có mang lại hiệu quả hay không? Cấp huyện là cấp nắm vững nhất, rõ nhất về điều kiện tự nhiên, đặc thù của vùng, kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, tập quán cộng đồng dân cư, dân tộc, tôn giáo, an ninh xã hội, bố trí dân cư, nhất là nhu cầu người học trên địa bàn quản lý. Trên thực tế, dù chưa được quy định từ Bộ GDĐT nhưng mô hình “nhóm trẻ cộng đồng” - đang là một điểm rất mới, rất hiệu quả, phù hợp đối với vùng ĐBSCL. Hình thức tổ chức này được một số tỉnh đánh giá cao ở chỗ: thuê nhà trên địa bàn dân cư ở cự ly thích hợp, hỗ trợ giáo viên, quản lý trẻ từ 3 tháng đến 6 tuổi. Thực hiện mô hình “nhóm trẻ cộng đồng” góp phần khắc phục yếu kém trong bố trí mạng lưới trường mầm non, mẫu giáo chưa khép kín; tạo thuận lợi cho việc đi lại của cha mẹ học sinh; đảm bảo an toàn cho trẻ, nhất là trong mùa nước lũ; giải phóng sức lao động do không phải trông trẻ tại hộ gia đình nhằm góp phần tăng trưởng kinh tế. Đặc biệt là góp phần quan trọng để thực hiện chủ trương phổ cập mẫu giáo, mầm non 5 tuổi và huy động trẻ vào lớp 1.

Cấp huyện có trách nhiệm chăm lo xây dựng đội ngũ giáo viên, cán bộ quản lý, nhân viên về mọi mặt và thực thi các quy định về chế độ tuyển dụng, bố trí, đãi ngộ, khen thưởng đối với đội ngũ giáo viên, cán bộ quản lý nhằm phát huy khả năng chuyên môn.

Bên cạnh đó, cấp huyện cần vận động và tổ chức tốt, có hiệu quả sự tham gia rộng rãi của nhân dân, của toàn xã hội vào

sự phát triển sự nghiệp giáo dục nhằm từng bước nâng cao mức hưởng thụ về giáo dục, sự phát triển về thể chất và tinh thần của nhân dân. UBND huyện có trách nhiệm “thực hiện xã hội hoá giáo dục, huy động các nguồn lực xã hội để phát triển giáo dục”. Điều 1, Quyết định số 20/2005/QĐ-BGDĐT xác định: “Mục tiêu xã hội hoá giáo dục là huy động sự tham gia của toàn xã hội vào phát triển sự nghiệp giáo dục, xây dựng môi trường giáo dục lành mạnh, làm cho mọi người, mọi tổ chức đều được đóng góp để phát triển giáo dục cũng như được hưởng thụ những thành quả của giáo dục...”

Trong lĩnh vực tài chính, theo Điều 8 Nghị định số 115, UBND cấp huyện phải “Bảo đảm các điều kiện về tài chính, tài sản, cơ sở vật chất để phát triển giáo dục trên địa bàn; thực hiện xã hội hoá giáo dục, huy động các nguồn lực xã hội để phát triển giáo dục; ban hành các quy định để bảo đảm quyền tự chủ, nghĩa vụ tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục thuộc thẩm quyền quản lý trên địa bàn; hướng dẫn, kiểm tra, giám sát việc tổ chức thực hiện”. Và cho dù tự cân đối hay được trợ cấp thì cấp huyện vẫn là một cấp ngân sách hoàn thiện có bộ máy thu chi ngân sách gồm: thuế, tài chính, kho bạc, cơ quan bảo hiểm. Cấp huyện thực hiện thanh tra các nguồn tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp giáo dục. Điều này khác với ngân sách nhà nước cấp xã - một thành tố trong hệ thống ngân sách nhưng không có những chức năng như cấp huyện. Trong một chừng mực nào đó, vai trò cấp huyện quyết định đầu tư của dân cho GDĐT trên cơ sở phát huy tính động viên khích lệ gia đình, dòng họ tăng cường đầu tư cho con cháu đi học. Bài toán nan giải là làm sao khơi dậy nguồn lực này, một trong những giải pháp quyết định cho GDĐT ở ĐBSCL.

Cấp huyện có trách nhiệm chỉ đạo và thực hiện công tác “thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị và xử lý vi phạm về giáo dục theo quy định của pháp luật”. Nội dung thanh tra, kiểm

tra được quy định theo *Luật Giáo dục* năm 2005, *Luật sửa đổi, bổ sung* một số điều của *Luật Giáo dục* năm 2009 và kế hoạch liên tịch hàng năm liên bộ giữa Bộ GDĐT với Thanh tra Chính phủ.

UBND huyện có trách nhiệm “chỉ đạo, hướng dẫn, tổ chức thực hiện và kiểm tra giám sát các cơ sở giáo dục thuộc thẩm quyền quản lý trong việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về giáo dục”. QLNN về giáo dục trên địa bàn cấp huyện góp phần đảm bảo cho các chính sách, mục tiêu, chiến lược về giáo dục được thực thi đúng hướng và có hiệu quả thiết thực trên địa bàn.

Ngoài cấp huyện, một số nhiệm vụ còn được phân cấp cho ngành GDĐT và cấp xã. Tuy nhiên, dưới góc độ lý luận và thực tiễn phân cấp cho thấy, có nhiều loại ý kiến khác nhau trong phân cấp giáo dục mầm non, tiểu học và THCS mà chúng ta cần tiếp tục nghiên cứu. *Loại ý kiến thứ nhất*: giao cấp tỉnh quản lý toàn diện bao gồm biên chế, cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động... *Loại ý kiến thứ hai*: phân cấp mạnh và toàn diện cho cấp huyện, cấp tỉnh chỉ hướng dẫn về mặt chuyên môn bởi vì cấp huyện gần cơ sở hơn, có đủ điều kiện như bộ máy quản lý, đội ngũ cán bộ, công chức, tài chính công... *Loại ý kiến thứ ba*: phân cấp mạnh hơn cho cấp xã vì đây là cấp gần dân nhất, dễ dàng huy động học sinh ra lớp.

Từ thực tiễn phân cấp hơn 30 năm qua, do địa bàn rộng, quy mô giáo dục lớn, nhân sự có hạn, cấp tỉnh không thể quản lý một cách toàn diện và đầy đủ các nội dung trong QLNN về GDĐT, trong khi cấp xã tuy gần dân, sát cơ sở nhưng không đảm bảo bộ máy, nhân lực cũng như tài chính để hoàn thành nhiệm vụ. Như vậy, có thể khẳng định cấp huyện là một cấp cơ sở, cấp khởi đầu, cấp chủ chốt trực tiếp và cũng là cấp cuối cùng trong QLNN về giáo dục trên địa bàn cấp huyện trên 4 thành tố: thể chế, tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức, viên chức và tài chính công □