

TỔ CHỨC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ GIÁO DỤC CẤP HUYỆN VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG

■ **ThS. ĐINH MINH DŨNG (*)**

Nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài là mục tiêu chiến lược phát triển giáo dục - đào tạo (GD-ĐT) của nước ta. Nhằm đẩy mạnh sự nghiệp GD-ĐT, Nghị quyết Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X khẳng định: "Ưu tiên đầu tư phát triển GD-ĐT ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Tiếp tục phát triển hệ thống trường lớp, cơ sở vật chất - kỹ thuật các cấp học, mở thêm các trường nội trú, bán trú và có chính sách bảo đảm đủ giáo viên cho các vùng này. Phấn đấu đưa các chỉ số về GD-ĐT ở đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) lên ngang bằng trình độ bình quân chung cả nước"⁽¹⁾. Quản lý nhà nước (QLNN) về giáo dục (GD) trên địa bàn cấp huyện có một ý nghĩa quan trọng vì đây là các cấp học nền tảng. Vì vậy, Nhà nước chăm lo để trẻ em học đúng độ tuổi, thực hiện chính sách phổ cập GD, có trách nhiệm bảo đảm hầu hết cơ sở vật chất và kinh phí cho GD-ĐT.

1. Tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp huyện trong quản lý nhà nước về giáo dục

Chức năng của chính quyền cấp huyện bao gồm chức năng đại diện, chức năng chấp hành và điều hành, chức năng hỗ trợ cộng đồng. Chức năng đại diện của chính quyền địa phương là một hình thức dân chủ đại diện, thay mặt cho cộng đồng dân cư để giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền địa phương; chính quyền địa phương đại diện cho lợi ích của nhân dân, đại diện ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của địa phương đối với địa phương khác. Chức năng chấp hành và điều hành của chính quyền địa phương là chấp hành luật, nghị quyết và các văn bản của Quốc hội, Chính

phủ, Thủ tướng Chính phủ, chính quyền địa phương cấp trên.

Thẩm quyền của chính quyền cấp huyện về GD bao gồm: 1) Thẩm quyền của Hội đồng nhân dân (HĐND) trong việc quyết định các biện pháp và điều kiện cần thiết để xây dựng phát triển mạng lưới giáo dục mầm non, giáo dục tiểu học, giáo dục trung học cơ sở trên địa bàn theo quy hoạch chung; 2) Thẩm quyền của UBND trong việc tổ chức kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về phổ cập giáo dục, quản lý các trường tiểu học, trung học cơ sở, mầm non, thực hiện chủ trương xã hội hoá GD trên địa bàn, chỉ đạo việc xoá mù chữ và các quy định về tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử.

UBND cấp huyện có vị trí, vai trò, chức năng và nhiệm vụ hết sức quan trọng. Mọi hoạt động của UBND trực tiếp ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của mọi công dân, là cấp chính quyền gần gũi và tiếp xúc với nhân dân hàng ngày, trực tiếp triển khai thực hiện pháp luật của Nhà nước. Nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp huyện trong việc QLNN trên các lĩnh vực kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh được quy định tại Điều 97 đến Điều 107 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Trách nhiệm QLNN về GD của UBND cấp huyện được quy định tại Điều 8, Nghị định số 115/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 của Chính phủ: "UBND cấp huyện có trách nhiệm thực hiện chức năng QLNN về GD trên địa bàn huyện; chịu trách nhiệm trước UBND cấp tỉnh về phát triển GD mầm non, trung học, trung học cơ sở và xây dựng xã hội học tập trên địa bàn huyện", gồm 10 nội dung⁽²⁾.

Các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND được tổ chức thống nhất ở các quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh theo Nghị

(*) Phó Chủ tịch UBND huyện Tháp Mười, tỉnh Đồng Tháp

định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 của Chính phủ. Trong lĩnh vực GD-ĐT: "Phòng GD-ĐT là cơ quan tham mưu, giúp UBND cấp huyện thực hiện chức năng QLNN về các lĩnh vực GD-ĐT, bao gồm: mục tiêu, chương trình và nội dung GD-ĐT; tiêu chuẩn nhà giáo và tiêu chuẩn cán bộ quản lý GD; tiêu chuẩn cơ sở vật chất, thiết bị trường học và đồ chơi trẻ em; quy chế thi cử và cấp văn bằng, chứng chỉ; bảo đảm chất lượng GD-ĐT"⁽³⁾. Tổ chức bộ máy và hoạt động của phòng GD-ĐT cũng tương tự như cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND cấp huyện khác, được quy định tại Điều 5 và Điều 6, Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 của Chính phủ.

Chính quyền cấp huyện có mối quan hệ với hệ thống nhiều cơ quan cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã được quy định cụ thể tại Luật Giáo dục năm 2005, Luật Giáo dục sửa đổi, bổ sung năm 2009, Luật Tổ chức HĐND và UBND các cấp, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Nghị định số 115/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 của Chính phủ quy định trách nhiệm QLNN về GD.v.v... UBND cấp huyện chịu sự lãnh đạo trực tiếp, toàn diện của UBND cấp tỉnh; chịu sự lãnh đạo của Ban Chấp hành Đảng bộ huyện (Huyện ủy) về chủ trương, đường lối và công tác cán bộ; chịu sự lãnh đạo của HĐND thông qua nghị quyết, chủ trương, biện pháp về nhiệm vụ phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội - quốc phòng - an ninh và chịu sự giám sát trong việc thực hiện các chủ trương nói trên. UBND huyện có mối quan hệ phối hợp với các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh trong chỉ đạo ngành, lĩnh vực trên địa bàn. Trong lĩnh vực GD-ĐT, UBND huyện cùng với Sở GD-ĐT phối hợp chỉ đạo theo sự phân cấp trách nhiệm của Chính phủ: UBND cấp huyện thực hiện QLNN về GD theo lãnh thổ hành chính, Sở GD-ĐT QLNN về GD theo ngành, lĩnh vực được phân công. UBND cấp huyện phối hợp với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội vận động đoàn viên, hội viên và nhân dân thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước.

UBND cấp huyện lãnh đạo toàn diện các cơ quan chuyên môn cấp huyện và UBND cấp xã về tổ chức bộ máy, biên chế, kinh phí hoạt động, thanh tra, kiểm tra, thi đua - khen thưởng... trong thực hiện trách nhiệm quản lý hành chính nhà nước ở địa phương. Trong lĩnh

vực GD-ĐT, phòng GD-ĐT là cơ quan tham mưu giúp UBND cấp huyện thực hiện QLNN về mặt chuyên môn trên địa bàn; UBND cấp xã giúp UBND huyện thực hiện QLNN về GD-ĐT trên địa bàn từng xã. Ngoài ra, UBND cấp huyện còn thực hiện nhiệm vụ QLNN đối với các cơ sở GD công lập và tư thục đóng trên địa bàn theo phân cấp của Chính phủ.

2. Thực trạng tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước về giáo dục cấp huyện vùng ĐBSCL

a. Thực trạng về tổ chức và hoạt động của UBND cấp huyện

- ĐBSCL có 130 quận, huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (đơn vị cấp huyện), trong đó có 12 thành phố trực thuộc tỉnh, 5 quận, 7 thị xã và 106 huyện. Toàn vùng có 182 phường, 125 thị trấn và 1.304 xã. Số lượng, cơ cấu thành viên UBND cấp huyện thực hiện theo quy định tại Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 của Chính phủ, trong đó 30/130 huyện có dân số trên 150.000 người (không huyện nào có diện tích trên 1.000 km² và trên 30 đơn vị hành chính) có 09 thành viên UBND; 24/130 quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh và 76 huyện có số lượng 7 thành viên UBND. Nhìn chung, cơ cấu thành viên UBND cấp huyện nhiệm kỳ 2004-2011 đã thực hiện đúng quy định, đảm bảo về số lượng và chất lượng. Số lượng các cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện thực hiện theo Nghị định số 14/2008/NĐ-CP và Nghị định số 12/2010/NĐ-CP của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND thành phố, quận, thị xã, huyện thuộc tỉnh. UBND cấp huyện đã tiến hành sắp xếp lại 12 cơ quan chuyên môn theo đúng quy định, đảm bảo thực hiện yêu cầu, nhiệm vụ được giao. Tuy nhiên, số lượng phó chủ tịch UBND huyện có dưới 150.000 dân quy định chỉ có 2 người là chưa phù hợp.

- Theo thẩm quyền, UBND cấp huyện được ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) và các văn bản thông thường khác. Thực tế hiện nay, ở cấp huyện rất ít khi sử dụng văn bản QPPL, trừ một số chỉ thị trong tình trạng cấp bách như lũ lụt, thiên tai, quốc phòng - an ninh... Trong lĩnh vực GD cũng như một số lĩnh vực khác hầu hết là văn bản hành chính cá biệt. Nhìn chung, UBND cấp huyện ban hành văn bản đúng theo quy trình với số lượng hàng

năm khá lớn. Tuy nhiên, vẫn tồn tại tình trạng nhiều văn bản ban hành kém hiệu lực, tính chấp hành của cơ quan cấp dưới không nghiêm, thiếu kiểm tra trong tổ chức thực hiện, làm cho hiệu lực, hiệu quả QLNN suy giảm là một trở ngại lớn cho hoạt động hiện nay. Ngoài hình thức văn bản, UBND cấp huyện còn chỉ đạo điều hành thông qua hội nghị, là hình thức phổ biến hiện nay. Thậm chí khi đã có văn bản nhưng chưa tổ chức hội nghị thì coi như chưa triển khai thực hiện. Bất cập hiện nay là tình trạng hội nghị quá nhiều, tiêu phí thời gian, tiền bạc của Nhà nước.

Để đạt được mục tiêu GD, trong QLNN ở cấp huyện thường sử dụng phương pháp thuyết phục như vận động học sinh trở lại lớp, tuyên truyền chủ trương, chính sách của Nhà nước về GD cho toàn xã hội để mọi người tự giác thực hiện, nêu gương, khen thưởng khích lệ tinh thần... Trong lĩnh vực GD, theo quy định tại Nghị định số 40/2011/NĐ-CP ngày 08/6/2011 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 49/2005/NĐ-CP ngày 11/4/2005 của Chính phủ "quy định về xử phạt hành chính trong lĩnh vực GD" cho phép áp dụng các biện pháp cưỡng chế đối với những cá nhân, tổ chức vi phạm pháp luật về GD, tuy nhiên, việc tổ chức thực hiện còn hạn chế. Ngoài ra, trong công tác chỉ đạo, điều hành, UBND cấp huyện còn sử dụng một số phương pháp khác như: phương pháp kinh tế, phương pháp quản lý trực tiếp, phương pháp điều chỉnh... Trong đó, phương pháp quản lý trực tiếp được áp dụng đối với cơ quan hành chính cấp cơ sở, nhất là UBND cấp huyện, cấp xã thông qua việc ban hành các quyết định cá biệt cụ thể hoặc hoạt động chỉ đạo trực tiếp bằng lời nói.

b. Thực trạng về tổ chức và hoạt động của phòng GD-ĐT

- Các phòng GD-ĐT cấp huyện vùng ĐBSCL đều được phân bổ từ 11 đến 19 biên chế, trong đó gồm 01 trưởng phòng, 2-3 phó trưởng phòng và 8 đến 16 chuyên viên. Bộ máy tổ chức của phòng gồm các bộ phận: hành chính tổng hợp, kế hoạch nghiệp vụ, tổ chức thanh tra, kế toán tài vụ.

Với bộ máy tổ chức hiện nay, việc điều hành các hoạt động của phòng GD-ĐT cơ bản ổn định và đi vào nề nếp, đặc biệt là từ khi có quy định cho phép bổ nhiệm 03 phó trưởng phòng, tạo điều kiện cho việc phân công phụ trách

từng lĩnh vực cụ thể. Tuy nhiên, qua khảo sát cho thấy, biên chế hiện nay chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn quản lý, vì các huyện vùng ĐBSCL thường có dân số đông nên mỗi huyện có ít nhất trên 1.000 giáo viên (năm 2009 toàn vùng có 142.420 giáo viên/130 huyện, thị, thành)⁽⁴⁾. Mặt khác, các huyện ở ĐBSCL hầu hết có địa bàn bị chia cắt bởi sông rạch, đi lại khó khăn và quy mô học sinh các cấp học (mầm non, trung học, trung học cơ sở) lớn. Trong khi đó, số lượng biên chế hành chính của phòng GD-ĐT bị giới hạn bởi tổng biên chế hành chính của huyện, nên số chuyên viên trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ quản lý cấp mầm non, trung học và trung học cơ sở quá ít so với khối lượng công việc, từ đó dẫn đến việc đầu tư cho công việc phải dàn trải, không có điều kiện đầu tư chuyên sâu để phát huy hiệu quả, khó chủ động trong việc định hướng lâu dài cho việc nâng cao chất lượng GD toàn diện của các cấp học, công việc nặng về "hành chính", "sự vụ"... Đặc biệt là chưa có biên chế thanh tra chuyên ngành, gây khó khăn cho công tác thanh tra, kiểm tra và giải quyết khiếu nại tố cáo.

- Hoạt động tham mưu của phòng GD-ĐT thực tế vẫn dựa vào các quy định tại Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; Thông tư liên tịch số 47/2011/TTLT-BGDĐT-BNV ngày 19/10/2011 của Bộ GD-ĐT, Bộ Nội vụ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và biên chế của Sở GD-ĐT, phòng GD-ĐT thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện. Quá trình thực hiện phân cấp quản lý đang nổi lên một số vấn đề đáng chú ý như: thẩm quyền quyết định của phòng ngày càng lớn (quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, luân chuyển, cách chức, giáng chức người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu các cơ sở GD công lập; công nhận, không công nhận hội đồng quản trị, chủ tịch hội đồng quản trị, hiệu trưởng, phó hiệu trưởng các cơ sở GD ngoài công lập, trước đây thuộc thẩm quyền của chủ tịch UBND cấp huyện); thực hiện nhiệm vụ thanh tra nhưng chưa có thanh tra chuyên ngành; xây dựng kế hoạch đào tạo cán bộ, công chức, viên chức nhưng không được cấp kinh phí đào tạo; việc tiếp nhận và phân công giáo viên được phân bổ từ Sở GD-ĐT, phòng GD-ĐT chỉ là người

thực hiện nên nhiều trường hợp không xuất phát từ nhu cầu của cơ sở GD... Ngoài ra, hoạt động của phòng GD-ĐT thuộc khu vực ĐBSCL còn thực hiện một số nhiệm vụ đặc thù: công tác nhóm trẻ cộng đồng, nhóm trẻ liên gia, công tác phổ cập bơi lội...

3. Một số giải pháp hoàn thiện tổ chức bộ máy QLNN về giáo dục trên địa bàn cấp huyện vùng ĐBSCL

Thứ nhất, tăng số lượng thành viên UBND đối với các huyện vùng ĐBSCL có dân số dưới 150.000 người

Đề nghị Chính phủ xem xét sửa đổi Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 của Chính phủ theo hướng tăng số lượng thành viên UBND đối với 76 huyện ĐBSCL có dân số dưới 150.000 người (số lượng 7 thành viên UBND: chủ tịch, 02 phó chủ tịch và 04 ủy viên UBND), lên 9 thành viên UBND (chủ tịch, 3 phó chủ tịch, 5 ủy viên UBND) bởi lẽ, điều kiện hạ tầng kỹ thuật ở ĐBSCL còn rất khó khăn, mật độ dân trí thấp so với các khu vực khác của cả nước.

Thứ hai, kết hợp phương pháp thuyết phục và phương pháp cưỡng chế trong QLNN của UBND cấp huyện

Cần hoàn thiện trình tự, thủ tục ban hành văn bản QLNN, đảm bảo đúng thể thức, nội dung không trái pháp luật, văn bản ban hành sát thực tế, tính khả thi cao. Trong tổ chức thực hiện cần kết hợp các phương pháp quản lý một cách linh hoạt, hài hoà: 1) Tăng cường giáo dục thuyết phục bằng nhiều biện pháp: vận động thuyết phục, khuyến khích lợi ích vật chất, động viên tinh thần... để mọi công dân tự giác thực hiện. 2) Khi cần thiết, áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành đối với những cá nhân, tổ chức vi phạm pháp luật về giáo dục nhằm bảo đảm kỷ cương, kỷ luật trong QLNN về GD trên địa bàn. 3) Cần đẩy mạnh tuyên truyền và tổ chức thực hiện Nghị định số 40/2011/NĐ-CP ngày 08/6/2011 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 49/2005/NĐ-CP ngày 11/4/2005 của Chính phủ "quy định về xử phạt hành chính trong lĩnh vực giáo dục", khắc phục tình trạng kém hiệu lực như thời gian qua.

Thứ ba, phân bổ lại số lượng cán bộ, công chức các cơ quan chuyên môn theo hướng tăng cường cán bộ, công chức phòng GD-ĐT là đơn vị đặc thù quản lý số lượng cơ sở GD và viên

chức lớn cho tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được phân cấp trên địa bàn cấp huyện

Để tạo điều kiện cho phòng GD-ĐT thực hiện đúng các yêu cầu, xin kiến nghị: 1) Tăng biên chế chính thức của phòng GD-ĐT lên 15-18 người, nhằm hạn chế tình trạng hợp đồng ngoài biên chế, biên chế gửi các trường... như hiện nay. 2) Chính phủ cần xem xét bổ sung chức danh thanh tra chuyên ngành ở phòng GD-ĐT nhằm thực hiện thanh tra thường xuyên, thanh tra giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực GD trên địa bàn, khắc phục tình trạng thành lập các đoàn thanh tra là đại diện các trường, trong đó có cả một số viên chức chưa am hiểu nghiệp vụ thanh tra.

Thứ tư, đổi mới hình thức hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, từng bước xây dựng chính phủ điện tử

Để thực hiện giải pháp này đòi hỏi phải đầu tư hạ tầng công nghệ thông tin. Đặc biệt là nhân sự sử dụng phải được đào tạo bài bản. Xin đề xuất một số giải pháp đổi mới là: 1) Thực hiện chuyển tải văn bản QLNN trên mạng và áp dụng chữ ký điện tử nhằm đáp ứng yêu cầu nhanh chóng, kịp thời trong hoạt động quản lý trên địa bàn cấp huyện, từng bước đến cấp xã. 2) Giảm hội họp, triển khai công việc theo kiểu truyền thống, thay thế dần bằng họp trực tuyến (hiện nay nhiều tỉnh đã thực hiện), tiến đến họp trực tuyến từ huyện đến cấp xã nhằm giảm chi phí và thời gian đi lại của cán bộ, công chức. 3) Triển khai thực hiện "một cửa điện tử" và "một cửa điện tử liên thông" trong giải quyết công việc tại UBND cấp huyện, từng bước đến UBND cấp xã nhằm giảm phiền hà, sách nhiễu đối với công dân □

Ghi chú:

(1). Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb CTQG, H.2006.

(2). Chính phủ, Nghị định số 115/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 "Quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về giáo dục", 2010.

(3). Chính phủ, Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, 2008.

(4). Niên giám thống kê năm 2010.