

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CHẤT LƯỢNG GIÁO DỤC CHÍNH SÁCH VÀ CÁC MÔ HÌNH

PGS. TS. TRẦN KHÁNH ĐỨC
Viện Chiến lược và Chương trình giáo dục

Cùng với quá trình phát triển về quy mô và đa dạng hoá các loại hình giáo dục - đào tạo (GD-ĐT), chất lượng giáo dục & đào tạo (dưới đây gọi là chất lượng giáo dục - CLGD) đã và đang là mối quan tâm của toàn xã hội và đặt ra nhiều vấn đề cần nghiên cứu giải quyết không chỉ ở phạm vi nhà trường, cơ sở ĐT mà còn trong phạm vi cả nước liên quan đến vai trò và chức năng cũng như nội dung, phương pháp, cơ chế quản lý nhà nước về CLGD của các cơ quan quản lý nhà nước về GD ở trung ương và địa phương.

CƠ SỞ PHÁP LÝ

Hiến pháp nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã xác định rõ: "Phát triển GD là quốc sách hàng đầu" (Điều 35) và "Nhà nước thống nhất quản lý hệ thống GD quốc dân về mục tiêu, chương trình, nội dung, kế hoạch GD, tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử và hệ thống văn bằng" (Điều 36).

Các quy định của Hiến pháp và Pháp luật tuy không nói rõ các yêu cầu quản lý CLGD nhưng các nội dung quản lý nhà nước đều liên quan trực tiếp đến CLGD từ mục tiêu GD, các điều kiện bảo đảm CLGD (chương trình, giáo viên, cơ sở vật chất, tổ chức quản lý...) cho đến công tác thanh tra, kiểm tra GD. *Chiến lược phát triển giáo dục Việt Nam 2001-2010* cũng đã xác định yêu cầu đổi mới quản lý GD, mở rộng quy mô trên cơ sở bảo đảm CL và hiệu quả GD.

QUAN NIỆM VỀ CHẤT LƯỢNG VÀ CLĐT

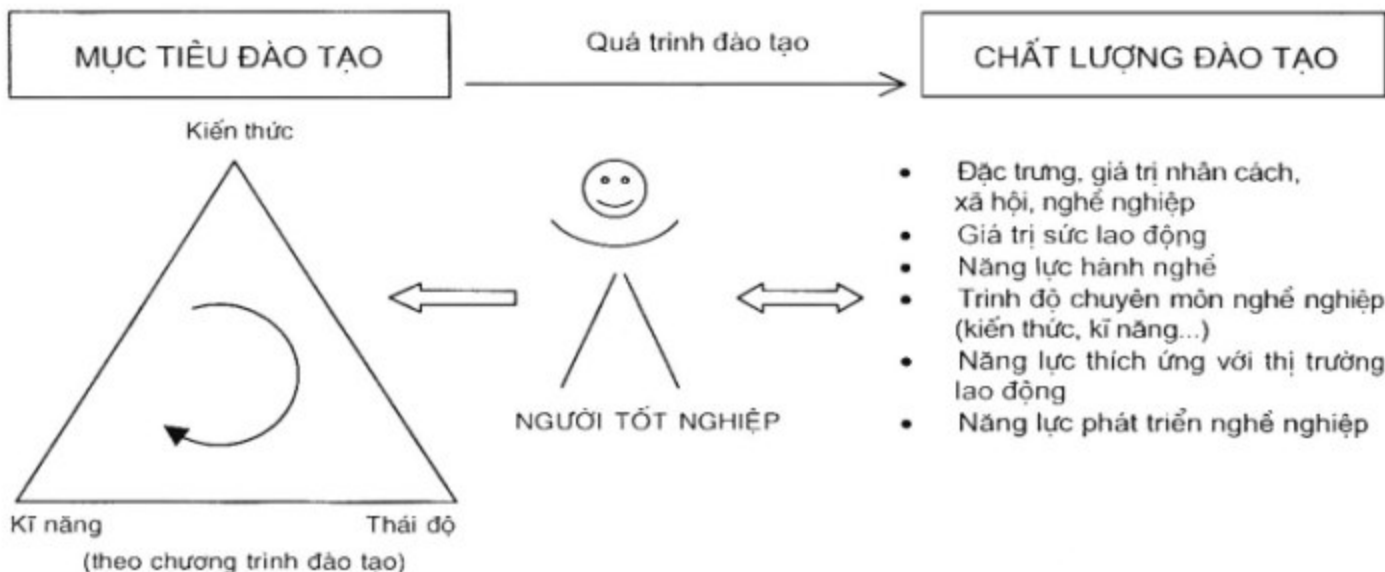
CL nói chung và chất CLGD nói riêng là những thuật ngữ, khái niệm cơ bản được nhìn nhận ở nhiều góc độ khác nhau. Theo *Từ điển tiếng Việt thông dụng*, thuật ngữ CL được hiểu là: "Cái làm nên phẩm chất, giá trị của sự vật" hoặc là "Cái tạo nên bản chất sự vật, làm cho sự vật này khác sự vật kia" (NXB Giáo dục, H.1998). Theo Havey & Green, CL được hiểu đa khía cạnh về việc phản ánh mức độ trùng khớp với mục tiêu, giá trị đầu tư,... đến sự hoàn hảo, không lỗi,... Như vậy, thuật ngữ CL phản ánh thuộc tính đặc trưng, giá trị, bản chất của sự vật và tạo nên sự khác biệt (về chất) giữa sự vật này và sự vật khác. Theo quan điểm triết học, CL hay sự biến đổi về chất là kết

quả của quá trình tích lũy về lượng (quá trình tích lũy, biến đổi) tạo nên những bước nhảy vọt về chất của sự vật và hiện tượng. Trong lĩnh vực sản xuất - kinh doanh, CL sản phẩm được đặc trưng bởi các yếu tố về nguyên vật liệu chế tạo, quy trình và công nghệ sản xuất, các đặc tính về sử dụng kể cả về mẫu mã, thị hiếu mức độ đáp ứng nhu cầu người tiêu dùng, v.v... Các đặc tính CL có thể được thể hiện tường minh qua các chỉ số kỹ thuật - mĩ thuật, mức tiêu thụ của sản phẩm trên thị trường và có thể so sánh dễ dàng với các sản phẩm khác cùng loại và đương nhiên chúng có các giá trị, giá cả khác nhau. Trong lĩnh vực GD, CLGD với đặc trưng sản phẩm là "con người lao động" có thể hiểu là kết quả (đầu ra) của quá trình GD và được thể hiện cụ thể ở các phẩm chất, giá trị nhân cách và giá trị sức lao động hay năng lực hành nghề của người tốt nghiệp tương ứng với mục tiêu ĐT của từng ngành ĐT trong hệ thống GD. Để đáp ứng nhu cầu nhân lực của thị trường lao động, quan niệm về CLGD không chỉ dừng ở kết quả của quá trình ĐT trong nhà trường với những điều kiện bảo đảm nhất định như cơ sở vật chất, đội ngũ giảng viên, v.v... mà còn phải tính đến mức độ phù hợp và thích ứng của người tốt nghiệp với thị trường lao động như tỉ lệ có việc làm sau tốt nghiệp, năng lực hành nghề tại các vị trí làm việc cụ thể ở các doanh nghiệp, cơ quan, các tổ chức sản xuất - dịch vụ, khả năng phát triển nghề nghiệp, v.v... Tuy nhiên, cần nhấn mạnh rằng CLGD trước hết phải là kết quả của quá trình ĐT và được thể hiện trong hoạt động nghề nghiệp của người tốt nghiệp. Quá trình thích ứng với thị trường lao động không chỉ phụ thuộc vào CLĐT mà còn phụ thuộc vào các yếu tố khác của thị trường như quan hệ cung - cầu, giá cả sức lao động, chính sách sử dụng và bố trí công việc của Nhà nước và người sử dụng lao động, v.v... Do đó, khả năng thích ứng còn phản ánh cả về hiệu quả ĐT ngoài xã hội và thị trường lao động (xem hình 1 và hình 2).

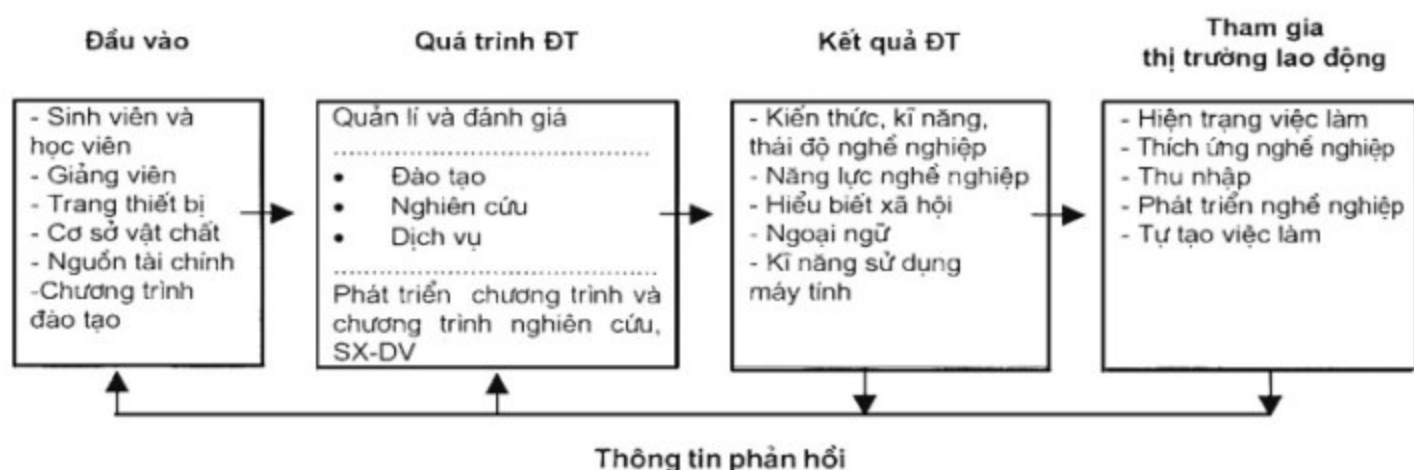
CHÍNH SÁCH VÀ CÁC MÔ HÌNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CLGD

1. Chính sách quốc gia về CLGD

Cũng như các nước trên thế giới chất CLGD là một trong những mối quan tâm của toàn xã hội và là vấn đề trọng yếu trong chính sách GD của Đảng và nhà nước ta. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã xác định rõ cần "Hoàn thiện cơ chế, chính sách và luật pháp để bảo đảm sự nghiệp



Hình 1: Quan hệ giữa mục tiêu và chất lượng đào tạo



Hình 2: Mô hình tổng thể quá trình đào tạo

GD phát triển ổn định, chất lượng, hiệu quả đáp ứng nhu cầu về con người và nguồn nhân lực cho đất nước phát triển nhanh và bền vững". Chiến lược phát triển GD Việt Nam 2001-2010 yêu cầu các cơ quan quản lý nhà nước về GD cần "tập trung làm tốt ba nhiệm vụ chủ yếu: xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển GD; xây dựng cơ chế chính sách và quy chế quản lý nội dung và chất lượng ĐT; tổ chức kiểm tra và thanh tra. Đặc biệt chú trọng công tác thanh tra GD và đảm bảo chất lượng GD thông qua việc tổ chức và chỉ đạo hệ thống kiểm định chất lượng". Kinh nghiệm của các nước cũng đã chỉ rõ sự cần thiết phải có chính sách quốc gia về CLĐT làm cơ sở để hình thành cơ chế và hệ thống quản lý nhà nước về chất CLĐT. Thái Lan năm 1996 đã công bố Chính sách bảo đảm CLĐT đại học và trên cơ sở đó hình thành hệ thống bảo đảm CLĐT đại học với hệ thống tổ chức, tiêu chí đánh giá, cơ chế và các thủ tục triển khai cụ thể từ Bộ Giáo dục, Văn hoá và Tôn giáo Thái Lan, Cơ quan tiêu

chuẩn và đánh giá quốc gia đến các cơ sở ĐT đại học trong cả nước

2. Các mô hình quản lý về CLGD

a) Mô hình kiểm soát chất lượng

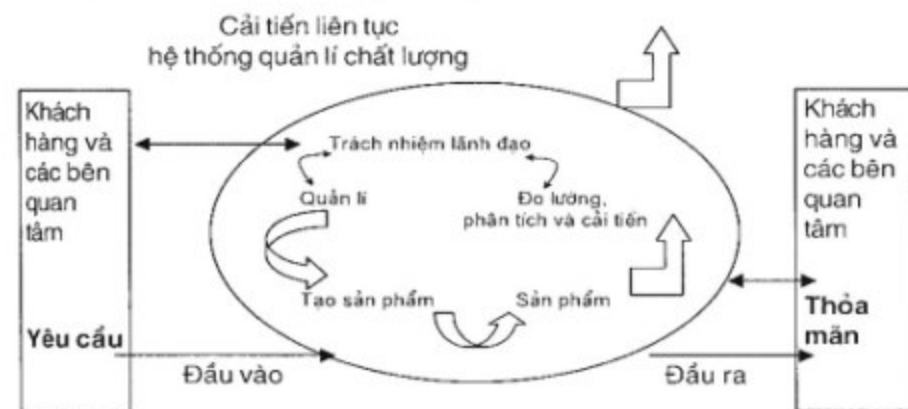
Đây là mô hình quản lý truyền thống về CLGD. Nhà nước với tư cách là tổ chức quyền lực-công cụ của giai cấp thống trị kiểm soát CLGD nhằm trước hết bảo đảm tính mục đích của các hoạt động GD đáp ứng lợi ích của giai cấp thống trị, thể chế chính trị-xã hội, lợi ích quốc gia và của các tầng lớp xã hội đóng góp và hưởng thụ lợi ích của GD. Mặt khác, về khía cạnh đầu tư, Nhà nước nói chung là người đầu tư lớn vào lĩnh vực GD. Tỷ lệ đầu tư cho GD từ ngân sách nhà nước ở các nước tuy khác nhau nhưng nhìn chung đều chiếm một tỷ lệ đáng kể trong ngân sách nhà nước như Thái Lan là 24% (năm 2001), ngoài ra còn các nguồn đầu tư rất lớn từ các doanh nghiệp, người học qua học phí và các khoản đóng góp khác trong quá trình ĐT ở các bậc học. Dù ở góc độ nào thì vai trò quản lý của nhà nước mà mô hình kiểm soát CL là chủ

yếu, là rất quan trọng. Trong kiểm soát CL có 2 loại hình hay kiểu cơ bản là :

- Mô hình kiểm soát đầu vào (Input): thông qua chính sách phát triển GD-ĐT, hệ thống pháp luật, thanh tra GD, v.v... để kiểm soát đầu vào từ quy mô ĐT các bậc học qua các chỉ tiêu tuyển sinh, định mức kinh phí ĐT; tỉ lệ chuyển cấp, chính sách PCGD, v.v... cho đến các yêu cầu về chương trình ĐT, đội ngũ giáo viên, cơ sở vật chất, v.v... Đây là mô hình đặc trưng của cơ chế quản lý tập trung, bao cấp của các nước XHCN (trước kia) và một số nước châu Âu hiện nay.

- Mô hình kiểm soát đầu ra (Output) là mô hình hướng trọng tâm quản lý, kiểm soát vào kết quả ĐT thông qua chính sách sử dụng, đánh giá, kiểm soát chặt chẽ thi cử, tốt nghiệp, văn bằng chứng chỉ quốc gia. Ví dụ như việc tổ chức các kì thi đánh giá quốc gia CL tốt nghiệp các cấp và khảo sát tình hình việc làm sau tốt nghiệp; sát hạch cấp bằng lái xe theo các quy định chặt chẽ về trình độ kiến thức, kĩ năng. Mô hình này không quan tâm nhiều đến người học ở đâu và học khi nào.

b) *Mô hình quản lý chất lượng theo ISO 9000*
 Với quan điểm các cơ sở ĐT là một loại hình dịch vụ xã hội, một số nước đã và đang áp dụng mô hình quản lý CL theo tiêu chuẩn ISO 9000:2000 với yêu cầu cơ bản là hình thành ở các cơ sở ĐT hệ thống quản lý CL theo tư tưởng bảo đảm tính liên tục của các quá trình (hình 3).



Hình 3. Tư tưởng bảo đảm tính liên tục của các quá trình theo ISO.9000

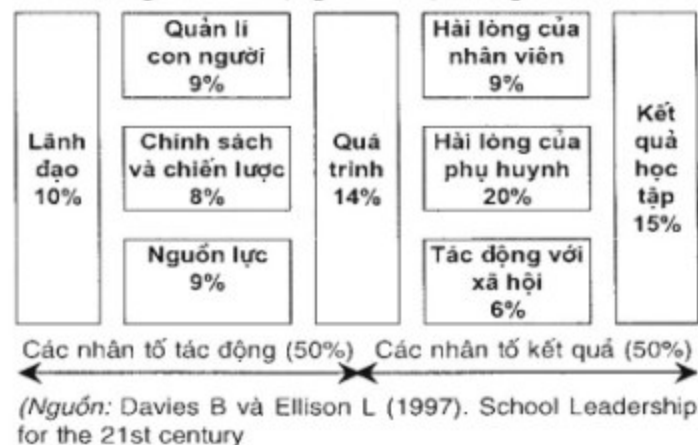
c) *Mô hình quản lý chất lượng tổng thể (TQM)*.

Đây là mô hình quản lý toàn bộ quá trình ĐT để bảo đảm CL các cấp từ đầu vào, quá trình và đầu ra, kết quả ĐT và khả năng thích ứng về lao động và việc làm. Mô hình quản lý CL tổng thể được áp dụng trước hết ở các cơ sở kinh doanh, doanh nghiệp và cơ sở ĐT với nhiều mô hình cụ thể khác nhau như mô hình châu Âu về quản lý CL tổng thể trong GD (EUTQM on ED); mô hình cấu trúc các thành phần của quá trình ĐT (mô hình SEAMEO). Ở cấp độ vĩ mô (nhà nước) việc sáp nhập một số cơ quan quản lý nhà nước về GD với

cơ quan quản lý nhà nước về lao động như ở Hàn Quốc thành lập Bộ Giáo dục và Phát triển nguồn nhân lực; Australia và Anh thành lập Bộ Giáo dục, Thanh niên và Việc làm,... thể hiện xu hướng này.

Các nước châu Âu sử dụng Hệ thống đánh giá CL các cơ sở dịch vụ GD gồm hai nhóm nhân tố tổ là các nhân tố tác động và nhân tố kết quả với tỉ lệ bằng nhau là 50%. Các nhân tố này bao gồm 9 yếu tố cụ thể với các giá trị trọng số khác nhau: lãnh đạo, quản lý con người, chính sách và chiến lược, nguồn lực, quá trình, hài lòng của nhân viên, hài lòng của phụ huynh, tác động xã hội và kết quả học tập. Trong đó trọng số dành cho kết quả học tập chỉ có giá trị 15% (hình 4).

Hình 4: Mô hình hệ thống đánh giá chất lượng theo Hệ thống châu Âu



Hoa Kỳ đi theo mô hình đầu vào, quá trình và đầu ra với khoảng 21 chỉ số các loại. Thành tích học tập chỉ là một trong nhiều chỉ số nêu trên (hình 5 - xem trang bên).

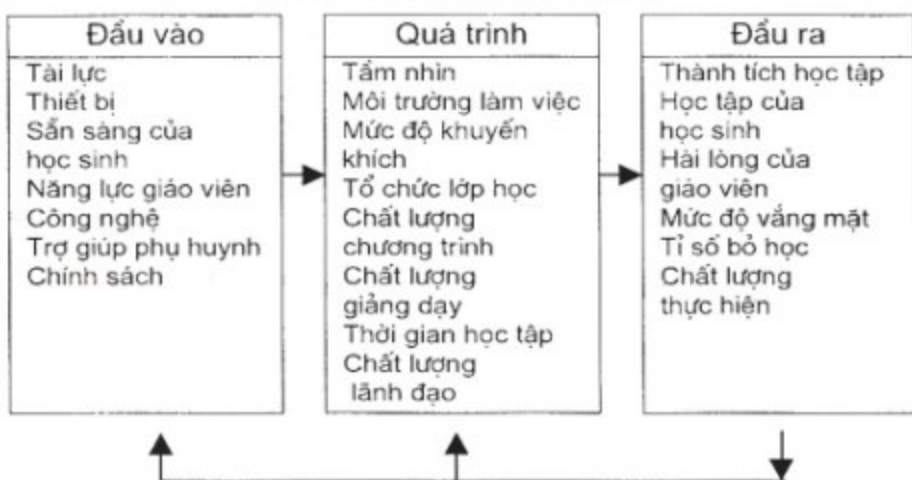
XÂY DỰNG HỆ THỐNG BẢO ĐẢM CLGD

Theo tiêu chuẩn Việt Nam (TCVN 5814) "bảo đảm CL là toàn bộ hoạt động có kế hoạch và hệ thống được tiến hành trong hệ CL và được chứng minh là đủ mức cần thiết để tạo sự tin tưởng thoả đáng rằng thực thể (đối tượng) sẽ thoả mãn đầy đủ các yêu cầu CL".

Trong ĐT, khái niệm bảo đảm CL có thể được coi như là một "hệ thống các biện pháp, các hoạt động có kế hoạch được tiến hành trong và ngoài nhà trường và được chứng minh là đủ mức cần thiết để tạo ra sự tin tưởng thoả đáng rằng các hoạt động và sản phẩm ĐT sẽ thoả mãn đầy đủ các yêu cầu về CLĐT".

Hệ thống bảo đảm chất lượng (Quality Assurance) dựa trên cơ sở mô hình quản lý CL tổng thể với xu hướng phi tập trung hoá, tăng cường phân cấp quản lý GD, để cao tính tự chủ và tự chịu trách nhiệm của các cơ sở ĐT nói chung và

Hình 5: Đánh giá chất lượng theo đầu vào - quá trình - đầu ra của Hoa Kỳ



(Nguồn: Hoy W.K. and Miskel C.G., (2001) *Educational Administration*)

trong chất lượng ĐT nói riêng. Hình thành văn hoá CL và hệ thống CL của các cơ sở ĐT thông qua quá trình đánh giá bên trong (Internal Assessment). Vai trò quản lý nhà nước được thể hiện cụ thể ở việc hoạch định chính sách CL, hệ thống các chuẩn mực bảo đảm CL, xây dựng và ban hành quy trình, cơ chế thực hiện đánh giá bên ngoài (External Assessment) để đánh giá công nhận hoặc kiểm định CLĐT. Việc chuyển sang mô hình bảo đảm CL là một bước tiến lớn

về quản lý CLĐT cả ở cấp độ vĩ mô (nhà trường) và cấp vĩ mô (quản lý nhà nước).

Quản lý nhà nước về GD nói chung và về CLGD nói riêng là một vấn đề mới mẻ cùng nhiều khó khăn do tính đa dạng và phạm vi rộng lớn của các hoạt động GD ở phạm vi quốc gia cũng như phạm vi các ngành/ địa phương và cơ sở ĐT. Cùng với quá trình chuẩn hoá GD, việc triển khai hệ thống bảo đảm CL ở các bậc học, ngành ĐT là một giải pháp quan trọng để nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về chất CLGD ở nước ta trong những thập niên đầu thế kỉ XXI. □

Tài liệu tham khảo

1. Luật Giáo dục. NXB Chính trị quốc gia. H, 1999
2. Chiến lược phát triển giáo dục 2001-2010. NXB Giáo dục, H, 2002 .
3. Nguyễn Quốc Cừ. Quản lý chất lượng sản phẩm - theo TQM&ISO-9000. NXB Khoa học và kĩ thuật, H, 2000
5. Nguyễn Lộc: Vấn đề hiệu quả và chất lượng trong giáo dục, Kí yếu Hội thảo khoa học, Viện NCPTGD, H. 2003