



Tổ chức
Lao động
Quốc tế

► Quản lý hệ thống giáo dục nghề nghiệp



Bản quyền © thuộc về Tổ chức Lao động Quốc tế, 2021

Xuất bản lần đầu năm 2021

Ấn phẩm của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) được công nhận bản quyền theo Nghị định 2 của Công ước Quốc tế về Bản quyền. Tuy nhiên, một số nội dung có thể trích dẫn ngắn mà không cần xin phép, với điều kiện phải ghi rõ nguồn gốc trích dẫn. Đối với quyền tái bản hoặc dịch thuật, phải được đăng ký với ILO là đại diện của cả hai Tổ chức: Bộ phận Xuất bản của ILO (Quyền và Cho phép xuất bản), Văn phòng Lao động Quốc tế, theo địa chỉ CH-1211 Geneva 22, Thụy Sĩ, hoặc qua email: rights@ilo.org. Tổ chức Lao động Quốc tế luôn khuyến khích việc đăng ký này.

Thư viện, viện nghiên cứu, và những người sử dụng đã đăng ký với các tổ chức cấp quyền tái bản có thể sao chép thông tin theo giấy phép ban hành cho mục đích này. Truy cập vào trang web www.ifrro.org để biết thêm thông tin về các tổ chức cấp quyền sử dụng tại quốc gia mình.

Bản dịch sang tiếng Việt:

Quản lý hệ thống giáo dục nghề nghiệp

ISBN: 9789220349977 (Print); ISBN: 9789220349984 (Web PDF)

Bản gốc (tiếng Anh):

Managing Vocational Training System

ISBN: 9221108678 (Web PDF)

Các quy định trên phù hợp với nguyên tắc ứng xử của Liên Hợp Quốc, và việc đưa ra các ấn phẩm không thể hiện quan điểm của ILO về tình trạng pháp lý của bất cứ quốc gia, khu vực, vùng lãnh thổ hoặc chính quyền hoặc vùng phân định biên giới nào.

Việc trích dẫn một phần ấn phẩm của ILO trong các bài báo, nghiên cứu, hay tuyên bố đó là thuộc trách nhiệm của các tác giả. Việc phát hành các ấn phẩm có trích dẫn không đồng nghĩa với việc ILO chứng thực cho những quan điểm này.

Ấn phẩm của ILO không phục vụ mục đích quảng cáo khi nhắc đến tên các công ty, sản phẩm và các quy trình. Tương tự, khi một công ty, sản phẩm hay quy trình không được nhắc đến trong báo cáo không có nghĩa là ILO không ủng hộ công ty, sản phẩm hay quy trình đó.

Có thể tìm được các xuất bản phẩm và các sản phẩm điện tử của Tổ chức Lao động Quốc tế tại www.ilo.org/publns.

In tại Việt Nam



Quản lý hệ thống giáo dục nghề nghiệp



Danh mục các từ viết tắt

TỪ VIẾT TẮT	DIỄN GIẢI
Académies	Văn phòng Giáo dục (Pháp)
ACFE	Cộng đồng và Giáo dục Nghề nghiệp (Úc)
AFPA	Cơ quan đào tạo quốc gia gắn với TTLĐ (Pháp)
AHC	Số giờ giảng dạy hàng năm
AMS	Cơ quan Quản lý TTLĐ Quốc gia (Đan Mạch)
ANPE	Cơ quan dịch vụ việc làm quốc gia
ANTA	Cơ quan Đào tạo Quốc gia Úc
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
BEF	Đồng Franc Bỉ
BHXXH	Bảo hiểm xã hội
BIBB	Viện Đào tạo nghề Liên bang (Đức)
CĐ	Cao đẳng
CDL	Khoản vay Phát triển Sự nghiệp (Vương Quốc Anh)
CEO	Giám đốc điều hành
CEREQ	Trung tâm Nghiên cứu về Việc làm và Bằng cấp (Pháp)
CHED	Ủy ban GDĐH (Philippines)
CLFDB	Hội đồng Phát triển LLLĐ Canada
COREF	Ủy ban GDNN cấp vùng của Hội đồng quản lý đào tạo nghề quốc gia (Pháp)
COSEC	Chương trình Kỹ năng Cốt lõi để tạo Hiệu quả và Thay đổi (Singapore)
CPC	Ủy ban Tư vấn Chuyên môn (Pháp)
CƯDV	Cung ứng dịch vụ
DA	Liên đoàn Người sử dụng lao động (Đan Mạch)
DDTEFP	Sở Lao động (Pháp)
DE	Cục Việc làm (Pháp)
DECS	Bộ Giáo dục, Văn hóa và Thể thao (Philippines)
DEP	Vụ Đánh giá và Định hướng (Pháp)
DFEE	Bộ Giáo dục và Việc làm (Vương quốc Anh)
DKK	Đồng Krone Đan Mạch
DM	Đồng Mác Đức
DMT	Các Phòng Nhân lực và Đào tạo (Pakistan)
DN	Doanh nghiệp
DOE	Bộ Giáo dục Liên bang (Hoa Kỳ)
DRTEFP	Văn phòng Lao động, Việc làm và Đào tạo nghề cấp Vùng (Pháp)
DTTS	Dân tộc thiểu số
EPC	Tổng công ty Xúc tiến Việc làm (Nhật Bản)
EPLÉ	Cơ sở đào tạo của Nhà nước tại địa phương (Pháp)
ETF	Trường trung cấp kỹ thuật liên bang (Brazil)
ETSA	Cơ quan Hỗ trợ Giáo dục và Đào tạo (New Zealand)
FAF	Quỹ Bảo hiểm Đào tạo (Pháp)
FE	Trường cao đẳng nghề (Vương Quốc Anh)

TỪ VIẾT TẮT

DIỄN GIẢI

FEFC	Hội đồng Tài chính GDNN
FEN	Tổ chức Công đoàn Giáo dục Quốc gia (Pháp)
FF	Đồng Franc Pháp
FFP	Liên đoàn dạy nghề (Pháp)
FMLE	Bộ Lao động và Việc làm Liên bang (Bỉ)
FPPSE	Hội đồng quản lý đào tạo nghề quốc gia (Pháp)
FTE	Quy đổi toàn thời gian
GDĐH	Giáo dục đại học
GDNN	Giáo dục nghề nghiệp
GDPT	Giáo dục phổ thông
GNP	Tổng sản phẩm quốc gia
GPRA	Đạo luật về Kết quả và Hiệu suất của Chính phủ (Hoa Kỳ)
GRETA	Mạng lưới các cơ sở đào tạo (Pháp)
HCEE	Ủy ban Giáo dục-Tài chính (Pháp)
HRD Canada	Bộ PTNNL Liên bang Canada
NTB	Cục Đào tạo Quốc gia (Pakistan)
HUF	Đồng Forint Hungary
ICIA	Viện Đào tạo Công nghiệp Đường (Mexico)
ICIC	Viện Đào tạo Công nghiệp Xây dựng (Mexico)
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
INSS	Viện An sinh Xã hội Quốc gia (Brazil)
ISF	Quỹ Xã hội Công nghiệp (Hà Lan)
ISF	Quỹ Xã hội và Công nghiệp (Hà Lan)
IT	Cơ chế nghỉ phép đào tạo có lương (PEL) (Bỉ)
ITAB	Cơ quan Tư vấn và Đào tạo Ngành cấp Bang (Úc)
ITO	Tổ chức Đào tạo theo ngành (Vương Quốc Anh)
JTPA	Đạo luật Hợp tác Đào tạo Gắn với Việc làm (Hoa Kỳ)
JVC	Trường cao đẳng nghề (Hàn Quốc)
KEDI	Viện Phát triển Giáo dục Hàn Quốc (Hàn Quốc)
KILM	Các chỉ số chính về thị trường lao động
LAN	Hội đồng Quản lý TTLĐ Hạng (Thụy Điển)
LĐVL	Lao động – Việc làm
LEA	Cơ quan Giáo dục Địa phương (Vương Quốc Anh)
LETC	Ủy ban Giáo dục và Đào tạo Địa phương (Đan Mạch)
LLLĐ	Lực lượng lao động
LMDTC	Trung tâm đào tạo vùng gắn với TTLĐ
LMF	Quỹ Thị trường lao động mới (Hungary)
LMI	Thông tin TTLĐ
LO	Liên đoàn Người lao động (Đan Mạch)
Lycée	Trường trung học (Pháp)
MOL	Bộ Lao động (Nhật Bản)
NCVQ	Hội đồng Quốc gia về Trình độ Nghề (Vương Quốc Anh)
NLG	Đồng Guilder Hà Lan

TỪ VIẾT TẮT	DIỄN GIẢI
NNL	Nguồn nhân lực
NSNN	Ngân sách nhà nước
NVQ	Khung trình độ nghề quốc gia (Vương Quốc Anh)
NZQA	Cơ quan Cấp bằng New Zealand
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
OPACIF	Cơ quan quản lý phối hợp gồm lãnh đạo doanh nghiệp – công đoàn (Pháp)
OREF	Đơn vị Giám sát TTLĐ về Việc làm và Đào tạo (Pháp)
OREF	Đơn vị Giám sát TTLĐ về Việc làm và Đào tạo (Pháp)
OTFE	Văn phòng Đào tạo và Giáo dục Nghề nghiệp cấp Bang (Úc)
PEL	Nghỉ phép đào tạo có lương
PIC	Các hội đồng ngành khu vực tư nhân (Hoa Kỳ)
PSE	Văn phòng Giáo dục Sau Trung học (Hoa Kỳ)
PTB	Hội đồng Đào tạo cấp tỉnh (Pakistan)
PTNNL	Phát triển nguồn nhân lực
SBE	Hội đồng Giáo dục cấp bang (Hoa Kỳ)
SCAA	Cơ quan Đánh giá và Khung chương trình Trường học (Vương Quốc Anh)
SDA	Các đơn vị cung ứng dịch vụ địa phương (Hoa Kỳ)
SDC	Hội đồng Phát triển Kỹ năng (Pakistan)
SDE	Sở Giáo dục cấp bang (Hoa Kỳ)
SDF	Quỹ Phát triển Kỹ năng (Singapore)
SEFOR	Thư ký GDNN Bộ Lao động (Brazil)
SENCE	Cơ quan Quốc gia về Đào tạo và Việc làm (Chile)
SGD	Đồng Đô la Singapore
SGK	Sách giáo khoa
SRA	Các Lĩnh vực Kết quả Chiến lược cho Khu vực Công (New Zealand).
STB	Hội đồng Đào tạo cấp Bang (Úc)
SUC	Các trường đại học và cao đẳng công lập (Philippines)
TAFE	Giáo dục Nghề nghiệp và Kỹ thuật (Úc)
TDLB	Tổ chức Đào tạo và Phát triển Đầu ngành (Vương Quốc Anh)
TEC	Hội đồng Đào tạo và Doanh nghiệp (Vương quốc Anh)
TEIs	Cơ sở GDĐH (New Zealand)
TESDA	Cơ quan Phát triển Kỹ năng và Giáo dục Kỹ thuật (Philippines)
THCS	Trung học cơ sở
THPT	Trung học phổ thông
TM&CN	Thương mại & Công nghiệp
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
TTA	Cơ quan Đào tạo Giáo viên (Vương Quốc Anh)
TTLĐ	Thị trường lao động
UNESCO	Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa Liên Hiệp Quốc
USD	Đồng Đô la Mỹ
VAE	Văn phòng GDNN và Giáo dục Người lớn (Hoa Kỳ)
VDAB	Cơ quan Dịch vụ Việc làm và Đào tạo Nghề Flemish (Bỉ)
VHS	Trường trung cấp nghề (Hàn Quốc)
VTI	Cơ sở dạy nghề (Brazil)



Mục lục

Giới thiệu	1
-------------------------	----------

MÔ-ĐUN 1: Quản lý vai trò của nhà nước trong GDNN	5
--	----------

Bài 1. Vai trò của nhà nước trong giáo dục nghề nghiệp	5
1.1 Chức năng của GDNN	5
1.2 Lập luận về sự tham gia của Nhà nước trong GDNN	7
1.2.1 Lập luận về tính hiệu quả	7
1.2.2 Lập luận về sự công bằng	9
1.3 Các hình thức can thiệp của Nhà nước	10
1.4 Khung chính sách quốc gia về GDNN	14

MÔ-ĐUN 2: Khái niệm quản lý trong GDNN	19
---	-----------

Bài 1. Khả năng kiểm soát trong hệ thống đào tạo.....	19
1.1 Các loại hệ thống GDNN và hình thức đào tạo chủ yếu.....	19
1.1.1 Các loại hệ thống GDNN	19
1.1.2 Các hình thức đào tạo	21
1.2 Khả năng quản lý/kiểm soát của hệ thống GDNN và các rào cản.....	25
1.2.1 Khái niệm quản lý.....	25
1.2.2 Các yếu tố về khả năng quản lý/kiểm soát	26
1.2.3 Khả năng quản lý/kiểm soát của hệ thống GDNN.....	27
1.2.4 Các tiêu chí ra quyết định	31
1.3 Quản lý chiến lược	32
1.3.1 Khái niệm quản lý chiến lược.....	32
1.3.2 Quản lý chiến lược hệ thống GDNN quốc gia.....	36
1.3.3 Các chiến lược quản lý được áp dụng trong hệ thống GDNN quốc gia	37

Bài 2. Nâng cao trách nhiệm giải trình của cán bộ quản lý GDNN	39
2.1 Quản lý nhà nước	39
2.1.1 Hoạch định chính sách	39
2.1.2 Khái niệm mới về quản lý công	41
2.2 Nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan chính phủ và đơn vị sự nghiệp công lập	42
2.2.1 Trách nhiệm giải trình của các cơ quan chính phủ	42
2.2.2 Trách nhiệm giải trình của các đơn vị sự nghiệp công lập	44
2.2.3 Giám sát các hợp đồng quản lý	48
2.2.4 Những hình thức pháp lý mới của các tổ chức GDNN	50
Bài 3. Xây dựng chính sách quản lý nội bộ	54
3.1 Các chính sách quản lý hiệu quả trong hệ thống GDNN	54
3.2 Đo lường hiệu quả hoạt động làm công cụ quản lý	62
3.2.1 Các chỉ số và tiêu chí về hiệu quả hoạt động	62
3.2.2 Các chỉ số và tiêu chí về hiệu quả hoạt động trong lĩnh vực GDNN	62

MÔ-ĐUN 3: Cơ cấu tổ chức và quản lý GDNN 67

Bài 1. Bộ máy quản lý và cơ cấu tổ chức	67
1.1 Bộ máy quản lý	67
1.2 Cơ cấu tổ chức	68
1.2.1 Bộ máy tổ chức	68
1.2.2 Các nguyên tắc thiết kế tổ chức	69
1.2.3 Các loại cơ cấu tổ chức	71
1.3 Các xu hướng trong việc tổ chức hệ thống GDNN	74
1.4 Phân cấp trong giáo dục nghề nghiệp	77
1.4.1 Ưu nhược điểm	77
1.4.2 Các hình thức phân cấp	78
Bài 2. Các cơ cấu tổ chức trong GDNN	81
2.1 Giáo dục nghề nghiệp do Nhà nước quản lý	81
2.1.1 Chính quyền trung ương trực tiếp quản lý	82
2.1.2 Cấu trúc bộ máy GDNN phân chia giữa các cấp chính quyền ..	83
2.1.3 Phân cấp cho chính quyền địa phương	85
2.1.4 Phân cấp hoàn toàn cho cấp cơ sở	86
2.2 Quản lý GDNN thông qua các trung gian quản lý	89
2.3 Giao quyền cho các trường độc lập	90
2.4 Định hướng hệ thống đào tạo kép	93

Bài 3. Các cơ cấu tổ chức trong đào tạo gắn với thị trường lao động (TTLĐ)	95
3.1 Các loại cấu trúc bộ máy đào tạo gắn với TTLĐ.....	95
3.2 Hệ thống đào tạo do Nhà nước quản lý	96
3.2.1 Công tác đào tạo do các cơ quan chính phủ quản lý trực tiếp	96
3.2.2 Điều phối hoạt động đào tạo giữa các bộ ngành của chính phủ	99
3.2.3 Các cơ cấu tổ chức theo chương trình đào tạo	101
3.3 Công tác đào tạo do các cơ quan đào tạo quốc gia quản lý.....	103
3.3.1 Quản lý công tác đào tạo như một phần của quản lý thị trường lao động	103
3.3.2 Các cơ chế điều phối riêng biệt về dịch vụ việc làm và đào tạo	106
3.3.3 Chuyển đổi các cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ thành các doanh nghiệp	108
3.4 Quản lý đào tạo thông qua các trung gian quản lý.....	109
Bài 4. Tổ chức đào tạo theo ngành	111
4.1 Các hình thức tổ chức đào tạo theo ngành	111
4.2 Các cơ quan đào tạo theo ngành	112
4.3 Bộ máy quản lý và hỗ trợ đào tạo theo ngành	116
4.3.1 Các tổ chức đào tạo theo ngành ở Vương quốc Anh.....	116
4.3.2 Các Ủy ban đào tạo theo ngành ở Đan Mạch.....	117
4.3.3 Các cơ quan đào tạo theo ngành ở Hà Lan	118
Bài 5. Công tác quản lý và tổ chức hỗ trợ kỹ thuật cho GDNN.....	119
5.1 Cấu trúc bộ máy hỗ trợ kỹ thuật cho GDNN	119
5.2 Quản lý bằng cấp GDNN quốc gia.....	121
5.3 Xây dựng khung chương trình quốc gia	125
5.4 Quản lý công tác đánh giá và công nhận kỹ năng ở Vương quốc Anh	127
5.5 Phát triển đội ngũ giáo viên dạy nghề ở Vương quốc Anh	130

MÔ-ĐUN 4: Thiết lập mục tiêu và lập kế hoạch GDNN

Bài 1. Các khái niệm lập kế hoạch giáo dục nghề nghiệp.....	133
1.1 Sự cần thiết phải lập kế hoạch	133
1.2 Hoạch định chương trình GDNN	134
1.3 Lập kế hoạch dựa trên nhu cầu cá nhân	135
1.4 Lập kế hoạch dựa trên tín hiệu thị trường	138
1.5 Lập kế hoạch chiến lược quốc gia	139

► Bài 2. Lập kế hoạch dựa trên tín hiệu thị trường	141
2.1 Thu thập thông tin thị trường lao động	141
2.1.1 Các yếu tố ảnh hưởng đến lập kế hoạch	141
2.1.2 Công tác phân tích thị trường lao động	142
2.2 Xác định các tín hiệu của TTLĐ	145
2.2.1 Tín hiệu của ngành	145
2.2.2 Nhu cầu từ thanh niên	148
2.2.3 Nhu cầu của các nhóm có nhu cầu đặc biệt	150
2.3 Phản ứng với các tín hiệu TTLĐ	151
2.4 Chu kỳ lập kế hoạch dựa trên tín hiệu thị trường.....	155
Bài 3. Công tác lập kế hoạch chiến lược về GDNN	159
3.1 Lập kế hoạch chiến lược cấp độ hệ thống	159
3.1.1 Đánh giá nhu cầu trong tương lai đối với các dịch vụ GDNN	159
3.1.2 Thiết lập mục tiêu giáo dục nghề nghiệp	162
3.2 Lập kế hoạch chiến lược với công cụ phân tích tỷ suất sinh lợi.....	165
3.3 Lập kế hoạch chiến lược với những cân nhắc chính sách và so sánh quốc tế.....	168
3.4 Các vấn đề phổ biến trong công tác lập kế hoạch chiến lược	170
3.5 Một ví dụ về công tác lập kế hoạch chiến lược cấp độ hệ thống: Úc	173
3.5.1 Lập kế hoạch chiến lược ở cấp liên bang.....	173
3.5.2 Hồ sơ Đào tạo của Bang Victoria	176
3.5.3 Cấp vốn cho kế hoạch giáo dục nghề nghiệp.....	186
Bài 4. Các công cụ phân tích.....	188
4.1 Đo lường hiệu quả của chương trình	188
4.2 Đo lường hiệu quả chi phí của chương trình	189
4.3 Nghiên cứu lần vết	191
4.4 Nghiên cứu lần vết ngược	195
4.5 Phân tích tỷ suất sinh lợi	197
MÔ-ĐUN 5: Tài chính cho giáo dục nghề nghiệp	203
Bài 1: Khái niệm tài chính cho giáo dục nghề nghiệp.....	203
1.1 Những ai nên đảm bảo tài chính cho giáo dục nghề nghiệp?....	203
1.1.1 Nguồn tài chính của Nhà nước	203
1.1.2 Nguồn tài chính tư nhân.....	206

1.2	Các cơ chế cấp vốn	208
1.2.1	Cấp vốn như một kỹ thuật quản lý	208
1.2.2	Cấu trúc của các cơ chế cấp vốn	209
1.2.3	Công thức phân bổ ngân sách cho các trường	210
1.3	Các vấn đề về ngân sách và giải pháp	211
1.4	Rủi ro của các cơ chế cấp vốn theo hướng phân cấp và dựa trên cơ chế thị trường	213
1.5	Yêu cầu đối với các cơ chế cấp vốn cho giáo dục nghề nghiệp	214
Bài 2.	Tài chính cho giáo dục nghề nghiệp	216
2.1	Các loại cơ chế cấp vốn trong GDNN	216
2.2	Cơ chế cấp vốn từ nhiều cấp chính quyền do trung ương kiểm soát	217
2.3	Cơ chế cấp vốn từ nhiều cấp chính quyền do địa phương kiểm soát	218
2.4	Các cơ chế cấp vốn liên quan đến thuế đào tạo	219
2.5	Cơ chế cấp vốn gắn với các tác nhân thị trường	221
2.5.1	Cấp vốn gắn với hiệu quả hoạt động	221
2.5.2	Cấp vốn thông qua chế độ tem phiếu	225
2.5.3	Cơ chế thu hồi chi phí	227
2.6	Cấp vốn cho hệ thống đào tạo kép	229
Bài 3.	Tài chính cho đào tạo gắn với thị trường lao động	231
3.1	Các loại cơ chế cấp vốn trong đào tạo gắn với TTLĐ	231
3.2	Cấp vốn cho các cơ quan đào tạo quốc gia	232
3.2.1	Cấp vốn trực tiếp	232
3.2.2	Cấp vốn thông qua hợp đồng mua dịch vụ	233
3.3	Cấp vốn thông qua các chương trình quốc gia	235
3.4	Cấp vốn thông qua trung gian quản lý	236
3.5	Các nguồn tài chính ở những nền kinh tế đang chuyển đổi	237
3.6	Cho vay vốn phát triển sự nghiệp	238
Bài 4.	Tài chính cho đào tạo tại doanh nghiệp	240
4.1	Các thỏa thuận cấp vốn giữa chính phủ và người sử dụng lao động	240
4.2	Quỹ phát triển đào tạo theo ngành	242
4.3	Các ưu đãi của chính phủ đối với công tác đào tạo tại doanh nghiệp	245
4.4	Thuế phát sinh doanh thu cho đào tạo	246
4.4.1	Thuế bảng lương	246
4.4.2	Thuế đánh vào giá trị hợp đồng làm việc và xuất khẩu	249

4.4.3 Thuế đánh vào người nước ngoài	250
4.5 Cơ chế miễn giảm thuế	250
4.6 Cơ chế trợ cấp từ thuế đào tạo	254
4.7 Nghỉ phép đi đào tạo có hưởng lương	256
4.8 Ưu và nhược điểm của các cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo	258

MÔ-ĐUN 6: Quản lý cơ sở giáo dục nghề nghiệp 261

Bài 1. Công tác quản lý của nhà nước đối với các cơ sở GDNN 261

1.1 Quản lý trực tiếp của Nhà nước và vận hành độc lập theo cơ chế thị trường	261
1.2 Quản lý và kiểm soát của Nhà nước	263
1.2.1 Cơ cấu quản lý nhà trường	263
1.2.2 Quản lý theo nguyên tắc và quy định	264
1.2.3 Khung chương trình quốc gia	264
1.2.4 Phát triển đội ngũ giáo viên.....	265
1.2.5 Lập kế hoạch, ngân sách và tài chính	265
1.3 Quản lý các trường trung học ở Pháp	266
1.3.1 Vai trò của chính quyền trung ương.....	266
1.3.2 Vai trò của các vùng	266
1.3.3 Tính tự chủ của các trường trung học	267
1.3.4 Biên chế và tài chính	268
1.3.5 Mạng lưới các cơ sở đào tạo mang lại sự linh hoạt cho các trường trung học.....	269
1.3.6 Các cơ quan giám sát	270

Bài 2. Cơ sở giáo dục nghề nghiệp với tư cách là pháp nhân độc lập..... 272

2.1 Tính tự chủ của cơ sở đào tạo	272
2.2 Cơ cấu tổ chức và biên chế	273
2.3 Xây dựng chương trình và lập kế hoạch	274
2.4 Lập ngân sách và tài chính	276
2.5 Hướng dẫn kỹ thuật và kiểm soát chất lượng	276
2.6 Kiểm soát và báo cáo	278
2.7 Quản lý các Trường cao đẳng nghề ở Anh	279
2.7.1 Cơ cấu tổ chức và quản lý của Trường cao đẳng nghề	280
2.7.2 Quản lý tình hình hoạt động.....	282
2.7.3 Hệ thống giám sát	284

Danh mục tài liệu tham khảo 287



Danh mục bảng

2.1	Các hình thức đào tạo được áp dụng trong các hệ thống GDNN.....	24
2.2	Các khái niệm truyền thống và hiện đại trong quản lý nhà nước về GDNN	42
3.1	Các cơ quan đào tạo theo ngành ở Brazil (1995)	113
4.1	Thông tin TTLĐ theo ngành tại địa phương.....	148
4.2	Thông tin TTLĐ địa phương về thanh niên.....	149
4.3	Thông tin TTLĐ về người thất nghiệp	151
4.4	Các tín hiệu của TTLĐ và cách đáp ứng	154
4.5	Các yêu cầu của Hội đồng tài chính GDNN đối với công tác lập kế hoạch chiến lược (chương trình lập kế hoạch cuốn chiếu chu kỳ 3 năm)	156
4.6	Hoạch định chương trình đào tạo trình độ kỹ sư/kỹ thuật viên ở Malaysia (1985-1995)	167
4.7	Phân bổ nguồn lực đào tạo của Nhà nước cho các ngành ở Bang Victoria cho các năm 1995 và 1996.....	182
4.8	Thực hiện các mục tiêu phát triển của hệ thống GDNN	183
4.9	Đào tạo nghề cho các ngành trong giai đoạn 1996-1997.....	184
4.10	Tóm tắt các phát hiện của nghiên cứu lần vết	193
4.11	So sánh hiệu quả của các chương trình đào tạo.....	194
4.12	So sánh hiệu quả chi phí công của các chương trình đào tạo	194
4.13	So sánh tỷ suất sinh lợi xã hội theo chương trình	199
5.1	Các khoản trợ cấp cho chi phí giảng dạy tại nhà trường ở Đan Mạch	222
6.1	So sánh đặc trưng của các mô hình quản lý	262
6.2	Các chỉ số đánh giá nhà trường trung học nghề và trung học kỹ thuật ở Pháp	271



Danh mục hình

2.1	Các hệ thống GDNN chủ yếu	21
3.1	Cơ cấu tổ chức theo chức năng của một cơ quan đào tạo thuộc Bộ...	71
3.2	Cơ cấu tổ chức theo nhóm sản phẩm của một cơ quan đào tạo	72
3.3	Cấu tổ chức theo đối tượng khách hàng của một cơ quan đào tạo....	72
3.4	Cơ cấu tổ chức theo vùng địa lý của cơ quan đào tạo quốc gia	73
3.5	Cơ cấu tổ chức theo chương trình của một cơ quan đào tạo thuộc Bộ	74
3.6	Các thành tố trong bộ máy tổ chức của hệ thống GDNN	75
3.7	Các hình thức phân cấp trong giáo dục và đào tạo nghề.....	79
3.8	Cơ cấu tổ chức GDNN theo loại hình cơ sở đào tạo (Hàn Quốc, 1995)	82
3.9	Cơ cấu tổ chức GDNN dựa trên lĩnh vực đào tạo (Cộng đồng Flemish của Bỉ, 1996)	82
3.10	Cấu trúc bộ máy GDNN phân chia giữa các cấp chính quyền (Brazil, 1995)	84
3.11	Cấu trúc bộ máy GDNN ở cấp cơ sở (Hoa Kỳ, 1996)	87
3.12	Cơ chế phối hợp trong hệ thống đào tạo kép (Đức, 1995)	94
3.13	Công tác quản lý GDNN tích hợp (Canada, 1996)	96
3.14	Hệ thống đào tạo do Nhà nước quản lý (Pakistan, 1995)	98
3.15	Công tác quản lý các chương trình đào tạo liên bang gắn với TTLĐ (Hoa Kỳ, 1995)	101
3.16	Quản lý TTLĐ cấp vùng (Đan Mạch, 1995).....	104
3.17	Cơ quan quản lý TTLĐ quốc gia (Đan Mạch, 1995).....	104
3.18	Cơ chế điều phối các hoạt động dịch vụ việc làm và đào tạo theo hướng phân cấp (Pháp, 1996)	106
3.19	Bộ máy tổ chức của Hội đồng Quốc gia SENAI (Brazil, 1995)	114
3.20	Bộ máy tổ chức của Văn phòng vùng SENAI (Brazil, 1995)	115
4.1	Những thông tin TTLĐ cần thiết cho công tác lập kế hoạch GDNN trên địa bàn	152
4.2	Các giai đoạn lập kế hoạch chiến lược quốc gia về GDNN.....	160
4.3	Phiếu điều tra sinh viên tốt nghiệp từ các cơ sở đào tạo.....	191
4.4	Phiếu điều tra trong nghiên cứu lần vết ngược	195



Danh mục hộp

1.1	Chứng chỉ nghề cho mọi người ở Hà Lan	7
1.2	Các đặc trưng của thị trường đào tạo hoàn hảo	11
1.3	Quy định của Nhà nước về thị trường đào tạo ở Pháp	14
1.4	Một số ví dụ về các phương án chính sách	16
1.5	Chính sách đào tạo thường xuyên ở Pháp	18
2.1	Các chương trình đào tạo linh hoạt ở Hà Lan	30
2.2	Các phương pháp cải thiện khả năng quản lý/kiểm soát của hệ thống GDNN	31
2.3	Các thỏa thuận hợp đồng ở New Zealand.....	43
2.4	Hợp đồng quản lý giữa Chính phủ và cơ quan đào tạo ở Bỉ	46
2.5	Các hợp đồng quản lý ở Pháp.....	48
2.6	Giám sát các hợp đồng quản lý với cơ quan dịch vụ công ở Vương quốc Anh.....	49
2.7	Các tổ chức GDNN với tư cách là các công ty TNHH bởi sự bảo lãnh ở Vương quốc Anh	51
2.8	Quyền tự do lựa chọn giáo dục ở Hà Lan	53
2.9	Lập kế hoạch và lập ngân sách trong lĩnh vực GDNN của New Zealand ..	57
2.10	Lập ngân sách dựa trên kết quả trong Chính phủ Hoa Kỳ.....	58
3.1	Quản lý GDNN ở Hàn Quốc.....	83
3.2	Bộ máy tổ chức giáo dục kỹ thuật ở Brazil	84
3.3	Phân cấp trong quản lý GDNN ở Pháp	86
3.4	Công tác quản lý GDNN ở Hoa Kỳ	88
3.5	Quản lý các trường cao đẳng thông qua Hội đồng Tài chính GDNN ở Vương quốc Anh.....	89
3.6	Cơ cấu quản lý phẳng ở Đan Mạch	90
3.7	Các nhà trường độc lập ở Hà Lan	92
3.8	Quản lý và điều phối trong hệ thống kép kiểu Đức	93
3.9	Quản lý tích hợp giáo dục và đào tạo ở Canada	97
3.10	Hệ thống đào tạo ở Pakistan	98

3.11	Sự cần thiết phải điều phối các chương trình đào tạo ở Philippines...	100
3.12	Cấu trúc bộ máy quản lý dựa trên chương trình ở Hoa Kỳ	102
3.13	Cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ ở Đan Mạch	105
3.14	Điều phối các hoạt động dịch vụ việc làm và đào tạo ở Pháp.....	107
3.15	Chuyển đổi cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ thành doanh nghiệp ở Thụy Điển	108
3.16	Quản lý đào tạo gắn với TTLĐ thông qua các cơ quan trung gian ở Vương quốc Anh	109
3.17	Quản lý nhà nước hệ thống văn bằng GDNN ở Pháp	121
3.18	Những đóng góp của ngành vào hệ thống văn bằng GDNN ở Đan Mạch	122
3.19	Hệ thống văn bằng nghề quốc gia dựa trên năng lực ở Vương quốc Anh	123
3.20	Xây dựng khung chương trình GDNN ở Đan Mạch	126
4.1	Hoạch định chương trình GDNN ở Hoa Kỳ	137
4.2	Công tác phân tích TTLĐ và lập kế hoạch GDNN ở Pháp	143
4.3	Công tác phân tích TTLĐ ở Hà Lan	144
4.4	Công tác lập kế hoạch chiến lược và hoạt động về GDNN ở Vương quốc Anh	155
4.5	Quản lý dựa vào khách hàng ở Trường Cao đẳng Kỹ thuật Fox Valley, Wisconsin (Hoa Kỳ)	157
4.6	Những câu hỏi cần áp dụng trong quá trình đánh giá nhu cầu về dịch vụ GDNN trong tương lai.....	161
4.7	Bảng kiểm được sử dụng trong quá trình thiết lập mục tiêu	164
4.8	Thiết lập các mục tiêu chiến lược ở Indonesia	165
4.9	Hoạch định chương trình GDNN dài hạn ở Malaysia	167
4.10	Các mục tiêu GDNN quốc gia ở Đan Mạch	169
4.11	Các mục tiêu GDNN quốc gia ở Vương quốc Anh	169
4.12	Công tác lập kế hoạch theo hướng phân cấp ở Ý.....	172
5.1	Ưu và nhược điểm của đầu tư vào đào tạo	205
5.2	Các hình thức thu xếp tài chính chính giữa chính phủ và người sử dụng lao động	240
5.3	Đặc trưng của quỹ phát triển đào tạo theo ngành	242
5.4	Các ưu đãi của chính phủ đối với công tác đào tạo tại doanh nghiệp	245
5.5	Đặc trưng của cơ chế đánh thuế phát sinh doanh thu cho đào tạo ...	247
5.6	Đặc trưng của cơ chế miễn giảm thuế	251
5.7	Cơ chế miễn giảm thuế ở Pháp	252
5.8	Đặc trưng của cơ chế trợ cấp từ thuế đào tạo	255
5.9	Kết luận về các cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo	259



Giới thiệu

Nhiều năm qua, công tác quản lý công hiệu quả đã trở thành vấn đề mấu chốt ở tất cả các quốc gia. Thứ nhất, hầu hết các hệ thống dịch vụ công vận hành trong điều kiện khó khăn do nhu cầu ngày càng tăng trong khi tỷ lệ phân bổ tài chính ngày càng giảm. Điều này có nghĩa là các hệ thống đó nhiều khả năng sẽ không bao giờ có thể đáp ứng đầy đủ nhu cầu về dịch vụ. Một thách thức quan trọng khác là nhu cầu tiếp cận dịch vụ một cách công bằng; do không có đủ nguồn lực của Nhà nước, nên điều này luôn rất khó lòng được đảm bảo.

Thứ hai, mục đích của quản lý công là nhằm tối đa hóa lợi ích xã hội, một điều vốn rất khó đo lường. Do đó, các tiêu chí đánh giá tính hiệu quả của dịch vụ công đôi khi còn mơ hồ và mang tính chủ quan. Việc xác lập các ưu tiên để đáp ứng nhu cầu là vô cùng khó khăn và một số nhà quản lý có thể chuyển sang các tiêu chí mang tính chính trị hơn là quản lý khi quyết định cung ứng dịch vụ nào. Trái lại, mục tiêu cuối cùng của các nhà quản trị khu vực tư nhân là tối đa hóa lợi nhuận, điều này dễ đo lường hơn. Quản lý các dịch vụ công một cách hiệu quả được cho là khó hơn nhiều so với việc đạt được thành công về mặt quản trị trong doanh nghiệp tư nhân (Kubr, 1982).

Thứ ba, trong thời đại cơ chế thị trường, đảm bảo hiệu quả kinh tế trong các hệ thống dịch vụ công là hết sức quan trọng vì các hệ thống đó phải cạnh tranh với các nhà cung ứng dịch vụ tư nhân và phi chính phủ khác vốn dĩ thường rất linh hoạt và hiệu quả. Môi trường này thúc đẩy các nhà quản trị công phải áp dụng các kỹ thuật quản lý chuyên nghiệp và không ngừng phát triển cũng như nâng cao năng lực quản lý của họ.

Thứ tư, hầu hết các phương pháp tiếp cận nhằm cải thiện quản lý công đều đòi hỏi quyền tự do lớn - tự do thay đổi của các tổ chức và tự do của các nhà quản lý để thực hiện các quyết định. Tuy nhiên, hầu hết các hệ thống và tổ chức dịch vụ công, nhất là ở các nước đang phát triển, không có sự linh hoạt cần thiết trong việc thiết lập mục tiêu, lập ngân sách, bố trí nhân sự và phân bổ nguồn lực. Điều này làm hạn chế nghiêm trọng khả năng đáp ứng linh hoạt của công tác quản lý công đối với nhu cầu về dịch vụ. Bộ máy tổ chức của Nhà nước có thể là một trong

những lý do chính dẫn tới vấn đề này. Những hệ thống chính quyền có độ tập trung hóa cao trong đó hầu hết các quyết định được đưa ra ở cấp cao nhất thường để lại rất ít quyền tự do cho các nhà quản lý. Một lý do khác có thể là do quy trình lập ngân sách quốc gia cứng nhắc, ít có tính linh hoạt và ít động lực để quản lý thực chất việc cung ứng dịch vụ.

Thứ năm, về bản chất, các dịch vụ công cần sự quản lý chiến lược lâu dài. Quản lý công đúc kết mục tiêu từ môi trường kinh tế và xã hội rộng lớn, đồng thời phải xác định và thực hiện các lựa chọn cơ bản liên quan đến mục đích của dịch vụ, mục tiêu chiến lược và mục tiêu phát triển, các ngành và đối tượng hưởng lợi, phương tiện hành động và phân bổ nguồn lực.

Hệ thống giáo dục nghề nghiệp (GDNN) công lập với tư cách là một dịch vụ công hiện đang đối mặt với vô vàn thách thức. Điển hình là việc các ngành ít có nhu cầu lao động mới nhưng lại có nhu cầu ngày một gia tăng đối với việc nâng cao trình độ đội ngũ hiện có; nhu cầu đào tạo của thanh niên ngày càng cao; ngày càng có nhiều nhu cầu về việc quản lý khả năng tiếp cận của các nhóm yếu thế đối với các hoạt động đào tạo và tạo thu nhập. Ở nhiều quốc gia, hệ thống GDNN công không phát huy năng lực của mình do không có đủ kỹ năng tổ chức và quản lý (xem Middleton và cộng sự, 1993; Cơ quan Hỗ trợ Phát triển và Dịch vụ Quản lý của Liên hợp quốc, 1993). Nhiều hệ thống GDNN thiếu năng lực thể chế, cơ sở hạ tầng và luật pháp cần thiết về đào tạo, và chúng có xu hướng tạo ra các bộ máy tổ chức song song và quá tập trung. Các nhà quản lý GDNN thường thiếu kỹ năng trong việc xác định các ưu tiên một cách thỏa đáng, vận dụng các khái niệm quản lý chiến lược vào hệ thống giáo dục và đào tạo quốc dân, cũng như áp dụng các kỹ thuật tiên tiến trong việc xây dựng kế hoạch, lập ngân sách và cơ chế tài chính.

Một số nước phát triển gần đây đã trải qua những cải cách quản lý thiết yếu, và điều này đã có tác động đến các dịch vụ công và hệ thống GDNN nói riêng. Những thay đổi lớn bao gồm việc thành lập các cơ quan hành chính và cố vấn với sự tham gia của chính phủ, các đối tác xã hội và các bên liên quan khác; quy hoạch GDNN chiến lược trên quy mô quốc gia; tăng cường trách nhiệm của các nhà quản lý thông qua việc áp dụng cơ chế thị trường vào các dịch vụ công cũng như thông qua việc thể chế hóa công tác đo lường hiệu quả hoạt động; phân cấp trách nhiệm quản lý và tài chính cho các nhà cung ứng dịch vụ; đồng thời chuyển đổi các tổ chức GDNN truyền thống của chính phủ thành các công ty hoạt động theo luật doanh nghiệp. Những nỗ lực mới đã được thực hiện nhằm cải thiện khả năng tiếp cận bình đẳng của các nhóm xã hội đối với hoạt động giáo dục, đào tạo và tạo thu nhập, cũng như quản lý chênh lệch giữa cung đào tạo và cầu trên TTLĐ đối với các dịch vụ GDNN.

Mục tiêu của cuốn sách này là (1) cung cấp các chất liệu hiện đại liên quan đến công tác quản lý và tổ chức hệ thống GDNN công lập và (2) gợi ý một khuôn khổ để phát triển năng lực cho các nhà quản lý và khuyến khích họ hướng tới sự uyên bác trong chuyên môn.

Đối tượng người đọc mà cuốn sách nhắm đến là các nhà quản lý, bao gồm những người phụ trách lĩnh vực GDNN của Bộ Lao động và Bộ Giáo dục quốc gia, hoặc các bộ phận liên quan thuộc chính quyền địa phương; nhà quản lý của các cơ quan đào tạo quốc gia và tổ chức hỗ trợ kỹ thuật; và ủy viên của các hội đồng, ban quản lý và cố vấn. Khái niệm hành chính công chuyên nghiệp giả định rằng các vấn đề hành chính hoặc quản lý không nên được thay thế bởi các vấn đề chính trị. Do đó, nhà quản lý công cần được tách bạch với nhà “lãnh đạo” của chính phủ, những người xây dựng và giám sát việc thực hiện hệ thống chính sách và luật pháp về GDNN (Oman và cộng sự, 1992).

Nhà quản lý GDNN ngày càng cần các kỹ năng quản lý chuyên nghiệp cũng như hiểu biết kỹ thuật về lĩnh vực họ phụ trách. Mặc dù đôi khi họ được đào tạo về quản lý chung, nhưng họ có thể không áp dụng được kiến thức này một cách đầy đủ. Cũng giống như các mục tiêu của dịch vụ công có thể được phân biệt với các mục tiêu của doanh nghiệp tư nhân, năng lực quản lý cần thiết trong các hệ thống dịch vụ công khác với năng lực cần thiết để quản trị doanh nghiệp tư nhân. Hơn nữa, quản lý giáo dục và đào tạo khác với quản lý, ví dụ như, hệ thống y tế công cộng. Do đó, các nhà quản lý cần phải có bằng cấp quản lý chung phản ánh khả năng của họ trong việc tổ chức một hệ thống GDNN quốc gia; xác định nhu cầu giáo dục và đào tạo quốc gia; xác lập các ưu tiên và mục tiêu chiến lược; tham gia vào quá trình lập ngân sách của Nhà nước; và xây dựng các chính sách quản lý nội bộ về công tác nhân sự và các vấn đề liên quan, lập và phân bổ nguồn lực cũng như đo lường hiệu quả hoạt động. Cuốn sách này nhằm mục đích đáp ứng những nhu cầu đó.

Cuốn sách được bố cục theo các lĩnh vực chức năng quản lý và bao gồm 6 mô-đun với 19 bài/đơn vị học tập. Do đó, cuốn sách giả định rằng các nhà quản lý có thể xác định được những điểm yếu của họ và, trên cơ sở đó, tham khảo các mô-đun liên quan.

Mô-đun 1, “Quản lý vai trò của Nhà nước trong GDNN”, rà soát các cách thức tiếp cận để quyết định mức độ tham gia của Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ GDNN. Mô-đun này cũng trang bị các thông tin hướng dẫn về chính sách đào tạo quốc gia và gợi ý một phương thức phát triển thị trường đào tạo quốc gia.

Mô-đun 2, “Khái niệm quản lý trong GDNN”, xem xét các xu hướng gần đây liên quan đến sự phân chia trách nhiệm giữa các nhà hoạch định chính sách, các nhà cố vấn và các nhà quản lý cũng như vai trò của các thỏa thuận quản lý theo dạng hợp đồng. Mô-đun này cũng mô tả việc áp dụng cơ chế đo lường hiệu quả (performance measurement) hoạt động vào các hệ thống GDNN và xem xét chính sách quản lý nội bộ về công tác nhân sự, lập kế hoạch, ngân sách và giám sát.

Mô-đun 3, “Cơ cấu tổ chức và quản lý GDNN”, xem xét các điển hình về cơ cấu tổ chức và quản lý trong hệ thống GDNN và đào tạo gắn với TTLĐ. Mô-đun này cũng xem xét các tổ chức đào tạo cấp ngành vốn đã xuất hiện gần đây và ngày càng

tham gia nhiều hơn vào việc thiết lập tiêu chuẩn, phân tích và lập kế hoạch nhu cầu đào tạo, hỗ trợ kỹ thuật cho các cơ sở đào tạo và đánh giá học viên.

Mô-đun 4, “Thiết lập mục tiêu và lập kế hoạch GDNN”, mô tả các cách tiếp cận để thiết lập các mục tiêu quốc gia; đồng thời, cũng đề cập đến công tác xây dựng kế hoạch chiến lược và kế hoạch hoạt động. Trong đó, sẽ phân biệt sự khác nhau giữa lập kế hoạch chiến lược quốc gia, lập kế hoạch dựa trên tín hiệu TTLĐ và lập kế hoạch định hướng nhu cầu cá nhân. Mô-đun này xem xét các nguyên tắc thiết lập mục tiêu trên cơ sở tỷ suất sinh lợi và việc tranh thủ các nghiên cứu lần vết để đánh giá các chương trình đào tạo mang tính so sánh. Đồng thời, sẽ mô tả các kỹ thuật được các cơ sở đào tạo áp dụng để đọc các tín hiệu TTLĐ và đáp ứng các tín hiệu đó thông qua lập kế hoạch hoạt động.

Mô-đun 5, “Tài chính cho GDNN”, đề xuất các cơ chế tài chính và xem xét các sáng kiến, cơ chế cấp vốn cho GDNN, đào tạo gắn với TTLĐ và nguồn tài chính đào tạo trong các doanh nghiệp do chính phủ quy định. Sẽ phân biệt giữa lập ngân sách và giải ngân; cấp vốn như một khoản đầu tư và cấp vốn như một kỹ thuật quản lý. Mô-đun này cũng mô tả những lợi ích và rủi ro của các cơ chế cấp vốn dựa trên hiệu quả hoạt động cũng như các cơ chế phân cấp.

Mô-đun 6, “Quản lý các cơ sở GDNN”, mô tả một khuôn khổ cần được chính phủ các nước thiết lập để đảm bảo hoạt động hiệu quả của các cơ sở GDNN công lập. Tóm tắt các chính sách của Nhà nước về phân cấp quyền hạn quản lý và kỹ thuật cho các cơ sở đào tạo; cơ chế chỉ đạo và giám sát; phân bổ nguồn lực và các cơ chế ưu đãi; lập kế hoạch địa phương và sự tương tác giữa các cơ sở GDNN, chính quyền địa phương và các đối tác xã hội. Có 2 giải pháp chính được mô tả: các cơ sở đào tạo hoạt động trong khuôn khổ do Nhà nước quản lý và các cơ sở đào tạo tự chủ hoạt động theo cơ chế thị trường trong khuôn khổ pháp lý, kế hoạch và tài chính quốc gia.

Mỗi mô-đun đều có các minh họa về thực tiễn quản lý GDNN ở cả các nước phát triển và nước đang phát triển. Các xu hướng hiện tại và thông lệ tốt nhất trong công tác quản lý hệ thống GDNN quốc gia được rà soát ở 10 quốc gia, đó là: Úc, Bỉ, Brazil, Canada, Đan Mạch, Pháp, Hàn Quốc, Pakistan, Vương quốc Anh và Hoa Kỳ. Các bản mô tả, được cung cấp bởi các chuyên gia trong nước, những người mà chúng tôi bày tỏ lòng biết ơn chân thành, giúp xác định tình hình trong khoảng thời gian từ năm 1995 đến năm 1997. Sự đa dạng của các thực tiễn quản lý phản ánh truyền thống quốc gia khác nhau về hành chính công và điều kiện mà hệ thống GDNN hoạt động. Tới mức có thể, điểm mạnh và điểm yếu của các thực tiễn quản lý khác nhau cũng như các điều kiện cần thiết để đạt được các lợi ích có thể có cũng sẽ được thảo luận.

MÔ-ĐUN 1

▶ QUẢN LÝ VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG GDNN

Bài 1. Vai trò của nhà nước trong giáo dục nghề nghiệp

Mục tiêu học tập

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Sức mệnh chung của giáo dục nghề nghiệp
2. Lập luận về tính hiệu quả và công bằng cho sự tham gia của Nhà nước vào GDNN
3. Vai trò của thị trường đào tạo tư nhân và các biện pháp thúc đẩy thị trường này
4. Khung chính sách GDNN quốc gia

▶ 1.1 Chức năng của GDNN

Giáo dục nghề nghiệp (GDNN) có sứ mệnh rất đa dạng. Thứ nhất, hệ thống GDNN cần cung cấp cả kỹ năng nền tảng và kỹ năng chuyên môn cho các cá nhân, giúp họ tìm được việc làm hoặc tự thành lập doanh nghiệp của riêng mình, làm việc có hiệu quả và thích ứng với các công nghệ, nhiệm vụ và điều kiện khác nhau. Mục tiêu kinh tế cuối cùng của giáo dục và đào tạo là nâng cao năng suất cá nhân và xã hội (lập luận về tính hiệu quả).

Thứ hai, đào tạo kỹ năng thường là một công cụ để thay đổi mang tính cấu trúc. Một số lượng lớn người lao động có thể phải rời bỏ công việc không còn nhu cầu, chuyển sang công việc mới sẽ được tạo ra hoặc học cách thực hiện công việc cũ theo những cách mới với các công nghệ khác nhau. Hệ thống đào tạo, cùng với các cơ quan khác cung cấp mạng lưới an toàn và hỗ trợ tìm việc làm mới, đóng một vai trò quan trọng trong việc đào tạo lại lao động dôi dư và giúp giảm chi phí xã hội của sự thay đổi. Hệ thống giáo dục và đào tạo cũng tham gia ngày một nhiều hơn vào các chương trình đào tạo lại và nâng cao trình độ liên tục cho nhân viên ở mọi cấp độ từ kỹ sư đến công nhân bán lành nghề.

Thứ ba, trên thực tế luôn tồn tại nhu cầu về sự bình đẳng cơ hội của mọi người để kiếm sống thông qua việc lĩnh hội kỹ năng (lập luận về sự công bằng). Giáo dục và đào tạo dường như là những yếu tố quan trọng góp phần vào sự chênh lệch thu nhập. Mặc dù bản thân việc đầu tư vào đào tạo không thể đảm bảo sự cân bằng trong phân phối thu nhập, nhưng việc phân phối bình đẳng hơn về dịch vụ giáo dục và đào tạo công lập có xu hướng ảnh hưởng đến phân phối thu nhập. Tuy nhiên, cơ hội bình đẳng không đồng nghĩa với kết quả bình đẳng, đồng thời kết quả đào tạo có thể vẫn luôn chênh lệch. Một kỹ thuật để ước tính sự bình đẳng về cơ hội đào tạo là so sánh chi tiêu công cho GDNN trên mỗi cá nhân thuộc các nhóm đối tượng khác nhau, chẳng hạn như cư dân thành thị và nông thôn, lao động nam và nữ, hoặc lao động trẻ và lao động lớn tuổi (Carnoy, 1993).

Thứ tư, giáo dục và đào tạo có thể được coi là công cụ để đạt được các mục tiêu kinh tế và xã hội quốc gia, như khuyến khích phát triển vùng và hỗ trợ các ngành ưu tiên, mở rộng xuất khẩu, thu hút đầu tư nước ngoài và nâng cao tiền lương. Chính sách này nhằm thay đổi tình hình kinh tế và xã hội thông qua đào tạo, với các phương tiện khác được sử dụng làm đòn bẩy cho sự thay đổi này.

Thứ năm, bên cạnh những lợi ích kinh tế, giáo dục và đào tạo có thể tạo ra những lợi ích xã hội to lớn (ảnh hưởng ngoại lai), chẳng hạn như giảm tỷ lệ tội phạm, cải thiện sức khỏe và gắn kết xã hội tốt hơn, những lợi ích này tích lũy cho toàn xã hội hơn là cho cá nhân. Mặc dù những ngoại ứng rộng này rất khó định lượng, nhưng chúng được cho là có ý nghĩa. Về phương diện này, việc coi GDNN là một con đường quan trọng cho quá trình hòa nhập xã hội ở giới trẻ là điều ngày càng trở nên phổ biến, nhất là ở các nước giàu có. Cơ sở lập luận ở đây là giới trẻ cần có kiến thức và kỹ năng nghề cũng như giáo dục phổ thông (GDPT). Ai cũng công nhận sự cần thiết phải có một trình độ nghề nghiệp tối thiểu đối với mỗi người trưởng thành, kể cả những người thôi học sớm, để giúp họ tham gia đầy đủ vào TTLĐ và xã hội (xem hộp 1.1). Theo các chính sách đó, chương trình đào tạo của Nhà nước có thể chỉ gắn với TTLĐ ở một mức độ hạn chế. Việc cung ứng dịch vụ GDNN công lập được định hướng bởi cả nhu cầu của người học lẫn định hướng của TTLĐ, có nghĩa là Nhà nước có thể cung cấp các khóa học cho tất cả những ai muốn đăng ký học. Thay vì đào tạo học viên cho một số công việc hiện có hoặc sắp được tạo ra, Nhà nước có thể xác định chỉ tiêu về một tỷ lệ tham gia nhất định.

Thứ sáu, đào tạo có thể có những lợi ích không liên quan trực tiếp đến việc làm. Kỹ năng và kiến thức nghề cho phép mọi người cung cấp các dịch vụ khác nhau, chẳng hạn như chăm sóc y tế hoặc bảo dưỡng xe hơi và nhà cửa, cho gia đình và hàng xóm của họ, đồng thời giảm chi tiêu của họ cho các dịch vụ đó. Những chương trình đào tạo dẫn tới trình độ hữu ích đó, vốn giúp giảm chi phí sinh hoạt, đang trở nên rất phổ biến ở nhiều quốc gia. Đối với nhiều nghề, chẳng hạn như điều dưỡng hoặc bảo trì ô tô, số lượng học viên có thể vượt xa số lượng công việc hiện có và sắp tới với những yêu cầu về trình độ kỹ năng liên quan.

► Hộp 1.1 Chứng chỉ nghề cho mọi người ở Hà Lan

Ở Hà Lan, *chứng chỉ nghề sơ cấp* cho tất cả mọi người được định nghĩa là bằng cấp tương đương với trình độ của một người lao động có kỹ năng nghề sơ cấp; trên thực tế, nó tương đương với chứng chỉ của một khóa học nghề ban đầu. Trình độ chuyên môn ban đầu này được coi là cơ sở cho việc đào tạo thường xuyên và được thiết kế cho những người thôi học phổ thông, người đang tìm việc và những người đã đi làm. Chính phủ đảm nhận trách nhiệm đào tạo những người đến 27 tuổi.

Một quy định năm 1992 đã khuyến khích những người đang làm việc học lấy bằng cấp giúp họ có thể tham gia các chương trình đào tạo thường xuyên. Đối với người lao động, chi phí của trình độ đào tạo ban đầu được chia đều giữa Chính phủ và ngành liên quan. Đối với những người thất nghiệp không có trình độ sơ cấp, việc đào tạo ở trình độ này thuộc trách nhiệm của Văn phòng Việc làm Trung ương (Central Employment Office).

Nguồn: Hs và Meijer, 1994.

► 1.2 Lập luận về sự tham gia của Nhà nước trong GDNN

1.2.1 Lập luận về tính hiệu quả

Cái gọi là *lập luận về tính hiệu quả* giả định rằng phát triển kỹ năng sẽ tạo ra các lợi ích xã hội và cá nhân tích cực (ảnh hưởng ngoại lai). Những người lao động được đào tạo và học vấn cao sẽ phát huy hiệu quả và kiếm được nhiều tiền hơn những người ít được đào tạo và học vấn thấp. Kết quả là, xã hội được hưởng lợi từ năng suất quốc gia và thu nhập quốc dân cao hơn, trong khi các cá nhân được hưởng thu nhập cao hơn.

Một mặt giáo dục và đào tạo mang lại lợi ích cho học viên, mặt khác GDNN cũng có thể mang lại lợi ích cho các thành viên khác của xã hội. Tuy nhiên, lợi ích xã hội liên quan đến việc đạt được kỹ năng mới chỉ mang tính suy đoán và rất khó đánh giá, đo lường. Giáo dục tiểu học được coi là mang lại nhiều lợi ích xã hội hơn các loại giáo dục và đào tạo khác, vì cấp học này giúp phát triển kiến thức cơ bản cần thiết cho công việc, cho sự gắn kết xã hội và giảm rủi ro liên quan đến hành vi của những cá nhân không hòa nhập xã hội (Psacharopoulos và Woodhall, 1985). Kỹ năng dồi dào có thể tạo ra sự chuyển dịch sang nền sản xuất thâm dụng kỹ năng (skill-intensive) trên quy mô quốc gia và quyết định con đường tăng trưởng kinh tế quốc gia. Trình độ kỹ năng quốc gia cao cũng có thể thu hút đầu tư nước ngoài và thúc đẩy tăng trưởng và sản xuất xuất khẩu. Thước đo lợi ích xã hội có được từ đào tạo phụ thuộc vào điều kiện bên trong và bên ngoài của quốc gia. Chẳng hạn, sự phát triển nhanh chóng của các thị trường xuất khẩu trong khu vực có thể tạo

ra những điều kiện cần thiết cho các lợi ích xã hội và trở thành một lý lẽ để tăng cường đầu tư công vào phát triển kỹ năng.

Tuy nhiên, ở nhiều nước, đầu tư quốc gia cho đào tạo được cho là không đủ để hỗ trợ tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội. Có một số lý do dẫn đến mức đầu tư thấp. Thứ nhất, thị trường thường không cung cấp đủ động lực cho các cá nhân và doanh nghiệp trong việc phân bổ ngân sách phù hợp cho đào tạo kỹ năng. Bất cập chính trong mối quan hệ giữa áp lực thị trường và đầu tư của doanh nghiệp vào đào tạo là ở chỗ đào tạo thường ảnh hưởng rất gián tiếp đến năng suất và lợi nhuận. Đào tạo là một trong nhiều yếu tố liên quan đến sản xuất; năng lực của nó trong việc tạo ra các kết quả hữu hình không thể tách rời khỏi các yếu tố đầu vào khác. Suy cho cùng, hiệu quả của công tác đào tạo phụ thuộc vào năng lực của nhà quản trị trong việc kết hợp các yếu tố đầu vào một cách hiệu quả. Mối tương quan giữa kết quả kinh tế của doanh nghiệp và chi phí đào tạo của họ có thể được chứng minh bởi vì năng lực của người lao động ảnh hưởng đến năng suất lao động, có lẽ ở mức độ tương tự như vốn vật chất (tư liệu sản xuất). Tuy nhiên, số tiền chi cho đào tạo không phải là yếu tố quan trọng duy nhất và một khoản đầu tư vào đào tạo lớn hơn không nhất thiết tạo ra kết quả tốt hơn.

Thứ hai, cả người sử dụng lao động và người lao động có thể miễn cưỡng trả tiền đào tạo. Hầu hết người sử dụng lao động thích hoạt động theo phương thức ngắn hạn và luôn cố gắng tiết kiệm chi phí nhân công cũng như vốn vật chất. Ngoài ra, người sử dụng lao động thường không muốn đầu tư vào đào tạo cơ bản vì người lao động được đào tạo một loạt các kỹ năng có thể dễ dàng chuyển sang các nhà tuyển dụng khác (lập luận về việc săn trộm nhân sự). Các cá nhân có thể không nhận được các ưu đãi cần thiết và do đó cũng có thể không đầu tư đúng mức vào việc phát triển kỹ năng của bản thân.

Thứ ba, đặc biệt là ở các nước nghèo, khả năng tiết kiệm gia đình hạn chế và thị trường tài chính kém phát triển có thể làm giảm cơ hội vay tư nhân cho giáo dục và đào tạo. Hơn nữa, vốn con người sẽ bị hao mòn theo thời gian và, không giống như vốn vật chất, không được “bảo lãnh thanh toán” trước hoặc sau khi nó được tích lũy.

Thứ tư, thông tin về TTLĐ và thị trường đào tạo có thể không đầy đủ, lạc hậu hoặc sai lệch, mặt khác các cá nhân, doanh nghiệp và các cơ sở đào tạo lại không thể hoặc không chuẩn bị đủ tốt để sử dụng những thông tin này cho các quyết định thực tế. Điều này có thể dẫn đến những lựa chọn không tốt về đầu tư vào đào tạo. Mức độ kém hiệu quả có thể cao, vì cả cá nhân lẫn doanh nghiệp đều không thể ước tính được nhu cầu thị trường trong tương lai đối với hàng hóa và dịch vụ và nhu cầu liên quan về kỹ năng.

Các yếu tố trên đây có thể làm giảm mức GDNN do thị trường cung cấp xuống dưới mức xã hội mong muốn (tối ưu), dẫn tới làm ảnh hưởng đến năng suất quốc

gia; đồng thời, chúng cũng có thể làm giảm các lợi ích xã hội và tư nhân từ giáo dục và đào tạo.

1.2.2 Lập luận về sự công bằng

Điều được gọi là *lập luận về sự công bằng* liên quan đến sự quan tâm của chính phủ trong việc duy trì khả năng tiếp cận công bằng với các dịch vụ GDNN. Mặc dù việc tiếp cận công bằng với giáo dục và đào tạo sẽ góp phần giảm chênh lệch thu nhập, nhưng không nên đánh giá quá cao vai trò bình đẳng của đào tạo đối với thu nhập. Đào tạo nghề ít gây ra tác động đến chênh lệch thu nhập hơn nhiều so với GDPT. Hơn nữa, chính nền GDPT trước đây sẽ quyết định khả năng tiếp cận con đường học nghề. Do đó, nếu tiếp cận bình đẳng chỉ dừng lại ở đào tạo thì sẽ chỉ tạo ra những cải thiện nhỏ đối với các nhóm yếu thế. Việc đầu tư vào đào tạo cho các nhóm yếu thế, mà không đầu tư đầy đủ cho giáo dục cơ bản, chỉ có thể tạo ra một tác động hạn chế đến thu nhập của họ (Psacharopoulos, 1994; Middleton và cộng sự, 1993).

Công bằng trong tiếp cận GDNN có nhiều khía cạnh, bao gồm khả năng tiếp cận bình đẳng với nguồn tài chính, thông tin về TTLĐ và thị trường đào tạo, và các cơ sở đào tạo. Cá nhân và doanh nghiệp không thể đầu tư cho đào tạo giống như nhau. Sự chênh lệch về thu nhập và khả năng tiết kiệm giữa các cá nhân và doanh nghiệp, cũng như việc không có các cơ chế quốc gia để cung cấp các khoản vay và trợ cấp, là một trong những vấn đề tài chính liên quan đến công bằng tiếp cận. Một điểm nữa là người dân ở một số vùng, đặc biệt là vùng nông thôn, thường không được tiếp cận bình đẳng với các cơ sở và chương trình đào tạo, hoặc chỉ ít là thông tin về những cơ sở và chương trình đào tạo đó, so với các nhóm dân cư khác, thường là thành thị. Việc tiếp cận bình đẳng thông tin vào các chương trình GDNN hiếm khi được bảo đảm khi chức năng thông tin được phó mặc cho sự vận động của thị trường.

Khi các tác nhân thị trường hoạt động đơn lẻ không đảm bảo đủ việc đào tạo kỹ năng, theo đó làm giảm năng suất cá nhân và quốc gia cũng như các lợi ích xã hội và tư nhân tương ứng, thì khi đó nhu cầu về sự tham gia của Nhà nước vào GDNN sẽ tăng lên. Nhà nước thường can thiệp để đảm bảo lợi ích xã hội và tư nhân từ giáo dục và đào tạo bằng cách duy trì việc tiếp thu kỹ năng quốc gia ở một mức độ nhất định. Để đạt được mục tiêu này, chính phủ các nước thường khuyến khích thị trường đào tạo tư nhân và thiết lập hệ thống GDNN của Nhà nước trong đó cung cấp các chương trình đào tạo miễn phí. Các hệ thống GDNN quốc gia cũng cố gắng đóng góp vào việc tiếp cận công bằng với đào tạo, chủ yếu bằng cách xây dựng các cơ sở đào tạo trên toàn quốc và đôi khi bằng cách cấp kinh phí và học bổng cho các nhóm yếu thế trong đào tạo và việc làm; đồng thời, họ cũng có thể cung cấp thông tin về TTLĐ và thị trường đào tạo cho người tiêu dùng.

► 1.3 Các hình thức can thiệp của Nhà nước

Công tác đào tạo do các tác nhân thị trường điều tiết. Rất nhiều dịch vụ giáo dục và đào tạo được thực hiện thành công bởi thị trường đào tạo tư nhân. Ở một số quốc gia, các cá nhân tự tham gia giáo dục và đào tạo nghề với sự tài trợ tương đối ít từ phía Nhà nước. Trường hợp này xảy ra khi, các chương trình GDNN không được Nhà nước tài trợ và đồng thời, các lợi ích cá nhân phát sinh từ đầu tư vào công tác đào tạo có vẻ đủ hấp dẫn. Đối với những cá nhân tự bỏ tiền cho việc giáo dục và đào tạo của mình, họ làm vậy là để hướng tới mục tiêu tối đa hóa thu nhập suốt đời hoặc đáp ứng nhu cầu giáo dục của họ. Họ cũng có thể có thông tin cần thiết về TTLĐ và thị trường đào tạo cũng như khả năng hiểu và so sánh lợi ích từ đầu tư giáo dục với lợi nhuận từ các khoản đầu tư khác. Nếu quy trình này phát huy tác dụng, thì các cơ quan chức năng của chính phủ sẽ không cần trả lời câu hỏi một quốc gia cần bao nhiêu người có trình độ kỹ năng ngay bây giờ hoặc sẽ cần trong tương lai. Và chính phủ cũng không cần phải can thiệp vào quá trình thu nhận kỹ năng ngoại trừ việc đào tạo cho các nhóm đối tượng không có khả năng chi trả cho các khóa học hoặc không có khả năng tiếp cận các cơ sở đào tạo. Những thị trường GDNN chín muồi, nơi cung ứng dịch vụ cho những người vừa có nhu cầu vừa có khả năng chi trả, sẽ đạt hiệu quả kinh tế cao hơn nhiều so với hình thức cung ứng dịch vụ trực tiếp của chính phủ. Song, số lượng quốc gia có thị trường GDNN chín muồi trên thực tế còn quá ít ỏi.

Nhu cầu kỹ năng trên thị trường thường được thể hiện thông qua nhu cầu của doanh nghiệp về lao động có trình độ kỹ năng, đào tạo lại và củng cố kiến thức, kỹ năng của đội ngũ nhân viên. Các loại nhu cầu khác về đào tạo đến từ các cá nhân và có thể chỉ liên quan một cách rất gián tiếp đến nhu cầu thực sự của thị trường về kỹ năng. Cơ chế dựa trên sự vận động của thị trường giả định rằng nếu có quá nhiều người có trình độ kỹ năng trong một nghề nhất định, thì mức thu nhập của họ sẽ quá thấp để giữ họ ở lại nghề đó. Nếu có quá ít, thị trường sẽ tạo động lực cho việc thu hút/nhập khẩu lao động có trình độ kỹ năng từ các doanh nghiệp, khu vực hoặc quốc gia khác, nếu không công việc sẽ phải được thực hiện bởi những người không chuyên nghiệp. Mô hình thu nhận kỹ năng này có thể phù hợp trong điều kiện TTLĐ hoàn hảo, một thị trường minh bạch và tạo động lực cho các doanh nghiệp và cá nhân đầu tư vào đào tạo. Những thị trường như vậy được kỳ vọng sẽ rất linh hoạt để điều chỉnh theo những biến động của nhu cầu về lao động có trình độ kỹ năng (Richards và Amjad, 1994). Hệ thống đào tạo kép kiểu Đức là một ví dụ về mô hình thị trường tự điều tiết kiểu này. Về lý thuyết, số lượng chỉ tiêu đào tạo tuyển sinh mỗi năm sẽ phản ánh trực tiếp nhu cầu của người sử dụng lao động về lao động mới. Tuy nhiên, do cơ chế này chỉ dựa trên nhu cầu của doanh nghiệp và bỏ qua nhu cầu của người học đối với GDNN, nên nó chỉ chi phối một phần các hoạt động đào tạo quốc gia. Sự can thiệp của chính phủ là cần thiết để đáp ứng nhu cầu đào tạo dư thừa thông qua việc trực tiếp

cung ứng dịch vụ đào tạo tại nhà trường cũng như thông qua các ưu đãi tài chính để mở rộng các cơ sở đào tạo của người sử dụng lao động.

Chừng nào có đủ người mua và nhà cung ứng dịch vụ đào tạo, chừng đó thị trường có thể được coi là đã được xác lập. Trong các thị trường hoàn hảo, việc cung dịch vụ thường tuân theo sự phát triển của cầu. Nếu tất cả những người có mong muốn được đào tạo đều có thể mua dịch vụ đào tạo bao nhiêu tùy thích thì “dư địa” cho vai trò của Nhà nước đối với GDNN sẽ không còn. Tuy nhiên, điều này không bao giờ xảy ra vì một số nhóm đối tượng nhất định hoặc không có khả năng mua các dịch vụ giáo dục và đào tạo hoặc không thể tiếp cận trực tiếp các cơ sở hoặc chương trình đào tạo. Hơn nữa, các điều kiện/giả định của thị trường đào tạo hoàn hảo không bao giờ thành hiện thực (xem hộp 1.2). Ở nhiều nền kinh tế, thị trường đào tạo còn chưa xuất hiện hoặc còn rất sơ khai.

Hộp 1.2 Các đặc trưng của thị trường đào tạo hoàn hảo

Giống như bất kỳ thị trường nào khác, thị trường đào tạo hoàn hảo đòi hỏi các điều kiện sau:

- có đủ người mua và người bán để tạo cơ sở cho cạnh tranh;
- giá cả được thiết lập thông qua cạnh tranh phản ánh sự khan hiếm và chất lượng dịch vụ;
- tự do cho người tiêu dùng lựa chọn cơ sở đào tạo;
- có đầy đủ thông tin cho người tiêu dùng về chất lượng và mức độ phù hợp của các khóa học từ các cơ sở đào tạo khác nhau; và
- mọi người tiêu dùng tiềm năng đều được tiếp cận các nguồn tài chính và cơ sở đào tạo.

Thị trường đào tạo được thúc đẩy bởi các động cơ cụ thể và không liên quan đến nhiều chức năng GDNN công lập, chẳng hạn như đảm bảo công bằng xã hội và đạt được các mục tiêu phát triển quốc gia. Các cơ sở dạy nghề tư thực tìm kiếm lợi nhuận hơn là phân phối công bằng theo lãnh thổ các cơ hội đào tạo và, vì bất kỳ lý do gì, có thể không muốn tổ chức các khóa đào tạo ở một số vùng và lĩnh vực kỹ năng nào đó. Khi đó, nhu cầu về sự can thiệp của Nhà nước sẽ tăng lên. Các quốc gia có sự khác biệt đáng kể về mức độ phát triển của TTLĐ và thị trường đào tạo cũng như về vai trò mà chính phủ của họ đảm đương và mong muốn đảm đương trong GDNN.

Khuyến khích thị trường đào tạo. Các hình thức can thiệp chính của Nhà nước gồm:

- tạo cơ chế ưu đãi cho các cơ sở đào tạo tư thực;
- đưa ra các biện pháp bắt buộc;
- khuyến khích các tác nhân thị trường trong đào tạo công lập; và
- cải thiện thông tin về thị trường lao động và thị trường đào tạo.

Để củng cố thị trường đào tạo tư nhân, chính phủ có thể cung cấp các khoản vay cho các doanh nghiệp để họ xây dựng các trung tâm đào tạo. Chi phí đào tạo của doanh nghiệp có thể được khấu trừ từ các hóa đơn thuế và các chương trình đào tạo của họ có thể được đồng tài trợ từ các nguồn công. Sự tham gia của người sử dụng lao động trong việc đào tạo cũng có thể được mở rộng thông qua các chiến dịch truyền thông xã hội và hỗ trợ kỹ thuật cho các doanh nghiệp. Chính phủ có thể đảm bảo hình ảnh và sự công khai tích cực cho những người sử dụng lao động nào mở rộng sự tham gia của họ vào công tác phát triển nguồn nhân lực (PTNNL). Các cá nhân cũng có thể được cung cấp các khoản vay đào tạo do chính phủ hỗ trợ để khuyến khích họ tham gia các chương trình nâng cao trình độ kỹ năng. Chừng nào có đủ nhu cầu về các dịch vụ tư nhân, chừng đó vai trò của các cơ sở đào tạo tư nhân vì lợi nhuận có thể được khuyến khích. Các khoản trợ cấp của chính phủ dành cho các cơ sở đào tạo này có thể là một cách làm hiệu quả về chi phí để cung ứng dịch vụ giáo dục và đào tạo có chất lượng, mặc dù quy định điều chỉnh các cơ sở đào tạo tư nhân có thể cần được rà soát lại nhằm đảm bảo chất lượng và duy trì mức phí đào tạo hợp lý. Chẳng hạn, chính phủ có thể đặt ra định mức trần về biên lợi nhuận; loại quy định này dường như phát huy tác dụng tốt hơn việc ấn định mức thu phí đào tạo. Khi lợi nhuận lũy tiến lên nhưng không được phân phối hết giữa các chủ sở hữu, thì nhiều khả năng cơ sở đó sẽ duy trì mức chi phí cho thiết bị đào tạo ở mức cao hợp lý. (Ở Philippines, mức lợi nhuận phân phối được quy định ở mức 10%. Từ khoản lợi nhuận còn lại/chưa phân phối, một số trường cao đẳng tư thực sử dụng 60% để tăng lương và chuyển 30% vào trang thiết bị đào tạo.) Khi áp dụng mức trần đối với học phí người học, các cơ sở đào tạo tư thực có thể nhận thấy biên lợi nhuận thu được quá thấp hoặc họ có thể chọn cách cung cấp các chương trình với mức chi phí và chất lượng thấp.

Nhu cầu đào tạo cũng có thể được tạo ra thông qua các biện pháp bắt buộc. Chính phủ có thể đưa ra các chính sách tài khóa và hành chính yêu cầu các doanh nghiệp duy trì mức chi tiêu cho đào tạo hoặc mức độ cung ứng dịch vụ đào tạo theo mong muốn của xã hội. Trên thực tế, mức phù hợp có thể được ước tính dựa trên chi phí đào tạo của các doanh nghiệp thành công. Tất nhiên, những ước tính đó là cụ thể theo ngành và phản ánh các trình độ công nghệ và cấu trúc kỹ năng khác nhau. Các biện pháp bắt buộc dẫn đến việc mở rộng nhu cầu cá nhân về đào tạo cũng như việc cung ứng dịch vụ đào tạo được mạnh hơn.

Một cách phổ biến khác để khuyến khích các hoạt động đào tạo từ phía tư nhân là thành lập quỹ việc làm quốc gia và giới thiệu hệ thống bảo hiểm thất nghiệp. Các quỹ việc làm đã ra đời ở nhiều quốc gia và huy động kinh phí từ doanh nghiệp, người lao động và ngân sách nhà nước (NSNN) để đào tạo lại người thất nghiệp và nâng cao trình độ kỹ năng nguồn nhân lực.

Một loạt biện pháp đã được đưa ra để tạo ra các cơ chế tựa thị trường trong giáo dục và đào tạo của Nhà nước. Ở một số quốc gia, chính phủ yêu cầu các cơ sở dạy nghề công lập phải gánh vác một phần chi ngân sách của họ bằng cách bán dịch vụ trên thị trường. Kinh phí cũng có thể được phân bổ cho người dùng cuối thay vì cho các cơ sở dạy nghề công lập, giúp người học có thể mua dịch vụ (đào tạo) từ bất kỳ cơ sở đào tạo nào. Việc Nhà nước trực tiếp cung ứng dịch vụ GDNN có thể được thay bằng hình thức ký hợp đồng các chương trình đào tạo trên cơ sở đấu thầu. Theo đó, chính phủ trở thành người thu mua và cấp vốn lớn thay vì là nhà cung cấp đào tạo. Cơ chế cấp vốn theo hiệu quả hoạt động của các cơ sở đào tạo cũng đã được triển khai áp dụng. Các cơ sở dạy nghề công lập có thể được khuyến khích cạnh tranh với các cơ sở dạy nghề tư thực trên cơ sở bình đẳng.

Chính phủ cũng có thể giúp các chủ thể có liên quan đưa ra các quyết định sáng suốt liên quan đến thị trường lao động và thị trường đào tạo. Thông tin phải được cung cấp miễn phí cho công chúng về tiền lương và việc làm, các quy định về tiền lương, mức lương tối thiểu và khoảng lương, mối liên hệ giữa tiền lương và trình độ đào tạo, dịch chuyển lao động và các chủ đề liên quan. Người sử dụng lao động cũng có thể cần được thông báo về sự sẵn có, chất lượng và chi phí đào tạo. Thông tin thị trường có thể được cung cấp cho người học, người đang tìm việc và doanh nghiệp bởi các sàn giao dịch việc làm và các cơ quan quản lý nhà nước về đào tạo. Các Đơn vị Giám sát TTLĐ có thể được thành lập nhằm mục đích thu thập và diễn giải dữ liệu về các cơ hội việc làm và kết quả đào tạo tại địa phương, cũng như phổ biến các phát hiện cho tất cả các cơ sở đào tạo và người sử dụng. Lý tưởng nhất, việc quan sát thị trường nên được lồng vào các hoạt động mang tính nghiệp vụ của các cơ sở đào tạo.

Ở một số nước phát triển nơi khuyến khích các tác nhân/sự vận động của thị trường trong công tác đào tạo nghề, một điều trở nên cần thiết là phải đảm bảo rằng việc cung ứng miễn phí dịch vụ đào tạo của chính phủ, cũng như đào tạo có trợ cấp do các trung tâm GDNN công lập cung cấp trên cơ sở thương mại, không làm méo mó thị trường đào tạo. Mức phí thấp do các trung tâm GDNN công lập thu từ người học có thể cắt giảm lợi nhuận của cơ sở dạy nghề tư thực và đẩy họ ra khỏi thị trường. Những can thiệp kiểu như vậy cũng khuyến khích giá thành đào tạo đi lệch khỏi giá cả thị trường (xem hộp 1.3).

► Hộp 1.3 Quy định của Nhà nước về thị trường đào tạo ở Pháp

Ở Pháp, các khóa đào tạo do người tiêu dùng trực tiếp mua chỉ chiếm 1,5% tổng giá trị dịch vụ đào tạo được cung cấp (trị giá 35 tỷ Franc mỗi năm). Hầu hết các dịch vụ được mua bởi các nhà thầu thay mặt cho người tiêu dùng. Chẳng hạn, doanh nghiệp (DN) mua dịch vụ đào tạo cho nhân viên của họ và các cơ quan Nhà nước mua cho người đang tìm việc làm.

Chính phủ quy định quyền được đào tạo của người tiêu dùng. Chính phủ điều tiết thị trường đào tạo bằng cách quy định các nghĩa vụ đối với các cơ quan đào tạo về quảng cáo, cung cấp thông tin về chương trình đào tạo và thời gian thực tập cho học viên. Các cơ quan đào tạo có nghĩa vụ thiết lập hợp đồng với học viên để ấn định quyền và nghĩa vụ của các bên. Những cơ quan đào tạo nào tổ chức các khóa học do Nhà nước tài trợ đều phải được kiểm định. Ngoài những quy định liên quan đến quyền của người tiêu dùng, hoạt động đào tạo cũng được điều chỉnh bởi các quy định trong Bộ luật Lao động, trong đó quy định nghĩa vụ của doanh nghiệp đào tạo về công tác kế toán và quản lý cũng như nghĩa vụ của họ đối với học viên. Các tổ chức đào tạo tư nhân chịu nhiều nghĩa vụ hơn so với các tổ chức đào tạo Nhà nước.

Tuy nhiên, sự tham gia gần đây của các cơ quan Nhà nước vào đào tạo thương mại đã bộc lộ toàn bộ những lĩnh vực mà các quy định này còn bất cập. Liên đoàn Dạy nghề (FFP) đã công bố một báo cáo trong đó nêu bật những bất cập. FFP gần đây đã phản đối sự gia nhập của Cơ quan đào tạo quốc gia gắn với TTLĐ (AFPA) vào thị trường đào tạo trong khi vẫn duy trì những lợi ích mà cơ quan này được hưởng như một cơ quan Nhà nước. Đơn kiện về hành vi cạnh tranh không lành mạnh do một tổ chức đào tạo tư nhân đệ lên tòa án đã phản ánh nhu cầu phải làm rõ các hoạt động thương mại của tổ chức đào tạo công lập. Sự tham gia của các cơ sở giáo dục công lập vào thị trường đào tạo cũng đặt ra những vấn đề tương tự. Các cơ sở GDNN công lập vẫn thu phí trong khi nguồn chi lương và chi sự nghiệp của họ đã được hỗ trợ bởi Nhà nước. Các cơ sở công lập này, có hoạt động chiếm 20% thị trường đào tạo, cung cấp các khóa đào tạo với mức giá mà không tổ chức tư nhân nào có thể đua được. Những hành vi này bị các DN tư nhân chỉ trích là cạnh tranh không lành mạnh.

Nguồn: Willems, 1994.

► 1.4 Khung chính sách quốc gia về GDNN

Việc tạo ra một hệ thống GDNN công lập là một can thiệp lớn. Mặc dù hệ GDNN công có thể được tìm thấy ở tất cả các quốc gia, nhưng sự xuất hiện của chúng rất khác nhau tùy thuộc vào hình thức tổ chức chính phủ và các chính sách của họ liên quan đến vai trò tương đối của các tổ chức công và tư. Ở một số quốc gia, có

sự phản kháng chính trị mạnh mẽ trong việc sử dụng các tác nhân thị trường để chi phối việc cung ứng và tài trợ dịch vụ GDNN, vì giáo dục và đào tạo theo truyền thống được coi là một hợp phần cần có trong dịch vụ công. Ở các quốc gia khác, vai trò chính của GDNN công chỉ giới hạn ở việc cung cấp đào tạo trước khi đi làm cho thanh niên, trong khi hỗ trợ của chính phủ đối với phía ngành bị xem là phi lý về mặt kinh tế và chính trị. Cũng có những quốc gia mà vai trò đào tạo của ngành ngang bằng hoặc lớn hơn vai trò của Nhà nước.

Những ưu tiên đã được thiết lập cho sự tham gia của chính phủ chính là cơ sở cho một khung chính sách GDNN quốc gia, trong đó bao gồm một tập hợp các giả định và quyết định chính về vai trò của Nhà nước, theo thỏa thuận của chính phủ, các đối tác xã hội, các chuyên gia đào tạo và các nhóm chủ thể khác. Hầu hết các quyết định chính sách được xác nhận và tăng cường thông qua luật giáo dục và bộ luật lao động quốc gia, trong khi những quyết định khác có thể thay đổi theo thời gian. Các cơ quan chính phủ liên quan đến GDNN và các hội đồng hay ủy ban quốc gia thường điều phối quá trình xây dựng chính sách và cân bằng lợi ích của tất cả các bên liên quan. Còn những quyết định chiến lược và hoạt động được giao cho các nhà quản lý GDNN cần phải dựa trên khung chính sách quốc gia.

Còn nhiều vấn đề khác liên quan đến sự điều hành của hệ thống chính phủ, bao gồm bộ máy tổ chức và phân cấp, ngân sách và tài chính, lập kế hoạch, giám sát và biên chế. Mặc dù những vấn đề này liên quan đến hệ thống GDNN, nhưng chúng không thực sự là những vấn đề về chính sách đào tạo, mà thay vào đó là những vấn đề gắn với việc cung ứng dịch vụ công, bất luận lĩnh vực dịch vụ đó là gì. Sự tách biệt giữa chính sách GDNN và quản lý GDNN chính là cơ sở để phân công trách nhiệm cho các cơ quan, cấp hành chính và cán bộ chuyên gia cho phù hợp. Trách nhiệm đối với các quyết định quản lý về phân cấp hệ thống đào tạo, đo lường hiệu quả hoạt động của các cơ sở đào tạo hoặc lập kế hoạch chiến lược nên được trao cho những người có đủ trình độ và năng lực trong cả lĩnh vực hành chính công lẫn giáo dục/đào tạo. Chính phủ các nước đang ngày càng nỗ lực để phát triển đội ngũ các nhà làm chuyên môn có khả năng giải quyết những vấn đề này.

Danh mục dưới đây có thể được coi là các vấn đề chính sách GDNN quốc gia:

- sứ mệnh của hệ thống (GDNN để làm gì?);
- quyền của công dân đối với các dịch vụ GDNN công lập;
- trách nhiệm của chính phủ và các đối tác xã hội đối với GDNN;
- phân phối dịch vụ đào tạo công lập (gồm các tiêu chí và điều kiện về tư cách hợp lệ);
- các ưu tiên quốc gia về cung ứng dịch vụ đào tạo (bao gồm các nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu) và phát triển hệ thống;
- các phân luồng giáo dục và đào tạo và các nguyên tắc giảng dạy;

- các loại hình cơ sở đào tạo và tình trạng giáo viên;
- tiêu chuẩn kỹ năng và trình độ nghề;
- khung chương trình quốc gia cho các cơ sở đào tạo và khung chương trình dạy nghề cho GDPT;
- đánh giá và chứng nhận trình độ kỹ năng; và
- SGK quốc gia.

Mỗi vấn đề chính sách có thể có một số phương án (Fluitman, 1997). Một số phương án chính sách tiêu biểu được trình bày trong hộp 1.4, trong đó minh họa cấu trúc của các vấn đề trong khung chính sách GDNN (lưu ý rằng các tuyên bố trong hộp này chỉ những ví dụ tham khảo). Xem thêm hộp 1.5 để biết ví dụ về chính sách đào tạo thường xuyên.

► Hộp 1.4 Một số ví dụ về các phương án chính sách

1. Các giả định về GDNN

- Lao động lành nghề là yếu tố chính góp phần nâng cao năng suất.
- Bản thân GDNN không thôi không thể tạo ra việc làm, nhưng các chương trình đào tạo góp phần tạo ra việc làm.
- Mỗi cá nhân bắt buộc phải có một trình độ kỹ năng nghề nhất định.
- Thị trường đào tạo tư nhân đóng vai trò quan trọng và cần được khuyến khích; hệ thống đào tạo của Nhà nước nên đóng vai trò bổ trợ.
- Việc tham gia học nghề cần được khuyến khích tối đa có thể.
- GDNN nên tập trung vào việc phát triển năng lực tổng thể ở mọi người và chuẩn bị cho họ hành trang để học tập suốt đời.
- Các con đường GDNN không nên là ngõ cụt; thay vào đó, chúng phải đảm bảo khả năng tiếp cận giáo dục đại học (GDĐH) và giáo dục và đào tạo thường xuyên.

2. Các mẫu tuyên bố sứ mệnh về GDNN của Nhà nước

- Trang bị kiến thức và kỹ năng gắn với việc làm giúp mọi người tìm được việc;
- Trang bị kiến thức và kỹ năng nghề cho bất kỳ công dân nào có nhu cầu và tăng tỷ lệ người có bằng cấp nghề chính quy;
- Đảm bảo phân phối thu nhập quốc dân công bằng hơn bằng cách đảm bảo tiếp cận các kỹ năng cho các nhóm yếu thế nhất;
- Hỗ trợ các ưu tiên kinh tế quốc gia bằng cách phục vụ cho những ngành kinh tế được kỳ vọng sẽ tăng trưởng nhanh về sản lượng và việc làm;

- Góp phần tạo việc làm và tự doanh.

3. Quyền của công dân đối với đào tạo công lập

- Những người từ 27 tuổi trở xuống không có việc làm và những người có hoàn cảnh khó khăn ở mọi lứa tuổi đều có quyền học nghề công lập miễn phí.
- Nhân viên có quyền được nghỉ học hưởng lương, chi phí này được đồng tài trợ bởi sự đóng góp của doanh nghiệp và chính phủ.
- Người thất nghiệp được hưởng các chương trình đào tạo lại do quỹ bảo hiểm thất nghiệp tài trợ.

4. Trách nhiệm đối với GDNN

- Chính phủ chịu trách nhiệm về quá trình phát triển kỹ năng quốc gia.
- Các đối tác xã hội có trách nhiệm chính trong việc xác định nhu cầu đào tạo theo ngành; họ cũng nên tham gia vào việc xác lập các ưu tiên và mục tiêu quốc gia về đào tạo nghề.
- Đào tạo người lao động là trách nhiệm pháp lý của người sử dụng lao động; chính phủ cần đảm bảo rằng chi tiêu của doanh nghiệp cho đào tạo được duy trì ở mức xã hội mong muốn.

5. Phân phối các dịch vụ đào tạo công lập

- Hệ thống GDNN phải đảm bảo quyền tiếp cận bình đẳng và miễn phí cho tất cả những ai đáp ứng các điều kiện về tư cách hợp lệ. Đối với những người khác, các khóa đào tạo công lập có thể được tổ chức với một mức phí nhất định.
- Công tác đào tạo và nâng cao trình độ công lập trước khi gia nhập TTLĐ phải được ưu tiên cho các lĩnh vực tăng trưởng của ngành.
- Nhằm đảm bảo tiếp cận công bằng với GDNN, các trung tâm đào tạo của Nhà nước phải được bố trí đồng đều ở các khu vực thành thị và nông thôn.
- Các chương trình do Nhà nước tài trợ có thể được cung cấp bởi các cơ sở đào tạo ở cả khu vực Nhà nước lẫn khu vực tư nhân (bao gồm cả các doanh nghiệp sản xuất), và được Nhà nước kiểm định.

Sự khác biệt giữa các phương án chính sách này là rất đáng kể. Việc lựa chọn phương án nào sẽ quyết định các mục tiêu chiến lược và nhóm mục tiêu của hệ thống, cũng như phân bổ nguồn lực. Các tuyên bố chính sách GDNN có thể kết hợp một vài phương án trong số này với các phương án chính sách khác.

► Hộp 1.5 Chính sách đào tạo thường xuyên ở Pháp

Trách nhiệm đào tạo

Theo thỏa thuận ngành năm 1981, các đối tác xã hội ở Pháp đảm nhận trách nhiệm về công tác đào tạo thường xuyên cũng như tham gia vào việc tạo ra các bằng cấp GDNN. Vai trò của Nhà nước trong công tác đào tạo thường xuyên chủ yếu là xây dựng khung pháp lý cho sự vận hành hiệu quả của hệ thống đào tạo cấp ngành. Ngành có nghĩa vụ pháp lý trong việc thương lượng công tác đào tạo thường xuyên ở cấp ngành và/hoặc cấp doanh nghiệp. Các đối tác xã hội đảm nhận trách nhiệm quản lý hệ thống đào tạo cấp ngành thông qua các cơ quan phối hợp gồm lãnh đạo và công đoàn, chẳng hạn như ủy ban quốc gia chung về đào tạo nghề hoặc hội đồng việc làm liên ngành cấp vùng.

Quyền được đào tạo thường xuyên của nhân viên/người lao động

Nhân viên có quyền được nghỉ đào tạo có hưởng lương. Nhà nước giám sát việc thực hiện quyền này thông qua kiểm soát tài chính đối với các khoản đóng góp của người sử dụng lao động, trong khi các đối tác xã hội giám sát việc tôn trọng quyền này thông qua các ban quản lý quỹ bảo hiểm đào tạo.

Nguồn tài chính cho đào tạo thường xuyên

Thời gian nghỉ đào tạo được hưởng lương của nhân viên sẽ do người sử dụng lao động tài trợ. Nhà nước sẽ ủng hộ mong muốn của người sử dụng lao động là coi chi phí đào tạo như một khoản đầu tư vô hình. Nguyên tắc đồng tài trợ cho công tác đào tạo thường xuyên thông qua sự tham gia của nhân viên cần được thực hiện. Cần tính đến nhiều hơn việc nâng cao kiến thức, kỹ năng của nhân viên trong các hợp đồng lao động; các cơ chế ưu đãi tương ứng cần được thiết lập và thương thảo giữa người sử dụng lao động và người lao động tham gia đào tạo.

Nguyên tắc tổ chức đào tạo thường xuyên

Doanh nghiệp được công nhận là nơi đào tạo.

Nguồn: Willems, 1994.

MÔ-ĐUN 2

▶ QUẢN LÝ VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG GDNN

Bài 1. Vai trò của nhà nước trong giáo dục nghề nghiệp

Mục tiêu học tập

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Các khái niệm và hoạt động quản lý
2. Quản lý chiến lược
3. Các loại hệ thống GDNN và các phương thức đào tạo chính
4. Quản lý GDNN
5. Những hạn chế về khả năng kiểm soát của các hệ thống đào tạo

▶ 1.1 Các loại hệ thống GDNN và hình thức đào tạo chủ yếu

1.1.1 Các loại hệ thống GDNN

Việc xác định các loại hệ thống GDNN khác nhau là cần thiết để quản lý hiệu quả. Hệ thống GDNN là mạng lưới các tổ chức cung cấp các dịch vụ đào tạo và giáo dục khác nhau cho các đối tượng khách hàng khác nhau và báo cáo lên các cơ quan chức năng quốc gia khác nhau. Các hoạt động đào tạo quốc gia thường được phân chia giữa các cấp chính quyền trung ương, vùng và địa phương, cũng như giữa một số bộ ngành; họ nhắm đến các nhóm đối tượng người học khác nhau; được cấp vốn từ các tài khoản riêng biệt cũng như được quản lý riêng biệt. Vì mục đích quản lý và tổ chức bộ máy, có thể phân biệt 3 hệ thống khác nhau, như sau:

- Dạy nghề (giáo dục nghề nghiệp);
- Đào tạo gắn với TTLĐ; và
- Đào tạo tại doanh nghiệp.

Hệ thống *dạy nghề/giáo dục nghề nghiệp* là hệ thống giảng dạy dài hạn về kỹ thuật và công nghệ với tỷ trọng các môn học văn hóa cao. Loại hình này thường được

cung cấp trong các trường trung cấp, cao đẳng và đại học nghề và kỹ thuật; cao đẳng và đại học chính quy. Các cơ sở GDĐH chính quy cũng có các chương trình nâng cao kiến thức, kỹ năng nghề nghiệp ở trình độ chuyên môn bậc trung (kỹ sư/kỹ thuật viên). Hệ thống dạy nghề thường do bộ giáo dục quản lý. Ở nhiều quốc gia, các trường phổ thông ngày càng tham gia nhiều hơn vào việc cung cấp các chương trình dạy nghề sơ cấp (ví dụ như cắt tóc và nấu ăn) hoặc trình độ tập nghề (ví dụ như bảo dưỡng ô tô và xử lý văn bản) cho thanh niên.

Hệ thống *đào tạo gắn với TTLĐ* là hệ thống cung cấp một loạt chương trình đào tạo gắn với việc làm, bao gồm các khóa kèm cặp nghề, tập nghề ngắn hạn cho thanh niên; các khóa học cá nhân hóa ngắn và dài hạn cho người thất nghiệp; và các khóa học nâng cao trình độ cho nhân viên. Trong loại hình này, chủ thể chính thường là các cơ quan đào tạo quốc gia chịu sự quản lý của bộ lao động hoặc các cơ quan quản lý TTLĐ quốc gia được thành lập vì mục đích đặc biệt. Các cơ quan đào tạo này thường có một mạng lưới rộng lớn các văn phòng và trung tâm đào tạo được phân cấp, có trách nhiệm phối hợp hoạt động với các văn phòng việc làm trên địa bàn.

Hệ thống *đào tạo tại doanh nghiệp* là loại hình đào tạo do người sử dụng lao động cung cấp hoặc tài trợ cho nhân viên của họ, có thể trên tinh thần tự nguyện hoặc để tuân thủ các quy định. Các quốc gia khác nhau về vai trò của chính phủ chính phủ trong việc chi phối công tác đào tạo tại doanh nghiệp. Có thể xác định 3 loại hình tương tác giữa chính phủ và doanh nghiệp: không điều tiết; tự điều tiết; và chính phủ điều tiết.

Ở một số quốc gia, chính phủ không can thiệp và người sử dụng lao động được tự do quyết định có đào tạo nhân viên hay không và trong thời gian bao lâu. Doanh nghiệp có thể tự tổ chức đào tạo hoặc ký hợp đồng với các cơ sở đào tạo chuyên nghiệp. Nhân viên cũng có thể tự mua các khóa đào tạo và yêu cầu trợ cấp từ người sử dụng lao động. Các ngành kinh tế có thể thành lập các tổ chức đào tạo trong ngành có sứ mệnh đảm bảo điều phối và hợp tác, tham mưu ý kiến và tham gia vào việc xây dựng các trình độ nghề quốc gia cũng như các đợt tham vấn quốc gia khác. Tuy nhiên, trong trường hợp sự chủ động hoàn toàn nằm ở các doanh nghiệp, thì không có hệ thống đào tạo theo ngành chính quy nào được thiết lập.

Ở các nước khác, đặc biệt là các nước phát triển của Châu Âu, các hình thức đào tạo tự điều tiết đã xuất hiện. Ở các nước này, công tác đào tạo tại doanh nghiệp chịu ảnh hưởng mạnh mẽ bởi các thỏa thuận lao động quốc gia và/hoặc ngành, trong đó quy định một khung pháp lý và tổ chức nhất định cho đào tạo. Cấp ngành tiến hành thành lập các ủy ban quản lý phối hợp lãnh đạo - công đoàn, ủy ban kỹ thuật, ủy ban dạy nghề tại nơi làm việc và những cơ quan tương tự, có trách nhiệm giám sát việc thực hiện thỏa thuận khung nêu trên, điều phối các hoạt động đào tạo của ngành, quản lý kinh phí đào tạo của ngành, đại diện cho lợi ích đào tạo của ngành trước chính phủ và tham gia vào việc phân tích nhu cầu đào tạo và thậm chí là vào việc lập kế hoạch các khóa đào tạo của chính phủ cho ngành mình.

Cũng ở các quốc gia khác, các quy định của chính phủ ấn định mức bắt buộc tối thiểu về chi tiêu đào tạo tại doanh nghiệp hoặc một tỷ lệ tối thiểu nhân viên được đào tạo hàng năm. Do đó, các hoạt động đào tạo của doanh nghiệp được chính phủ điều tiết và giám sát chặt chẽ. Ở một số quốc gia (chủ yếu ở Châu Mỹ Latinh), các cơ quan đào tạo theo ngành lớn đã xuất hiện với nguồn kinh phí hoạt động được lấy từ thuế/phí đào tạo do các doanh nghiệp chi trả và do các cơ quan trong ngành tự quản lý. Tuy nhiên, các hoạt động của họ cũng được chính phủ quản lý và kiểm toán về mặt pháp lý.

Các loại hệ thống GDNN được mô tả trên đây đã xuất hiện ở các nước phát triển, nhưng ở nhiều nước đang phát triển, các chương trình dạy nghề theo hình thức kèm cặp nghề, tập nghề lại thịnh hành. Các chương trình này được cung cấp bởi các trường phổ thông (do bộ giáo dục quản lý) và bởi các trung tâm đào tạo (do bộ lao động quản lý). Những quốc gia này thường thiếu các cơ sở đào tạo cho người thất nghiệp hoặc nâng cao trình độ kỹ năng cho nhân viên, và hệ thống đào tạo tại doanh nghiệp của họ thường chưa phát triển.

1.1.2 Các hình thức đào tạo

Các hình thức đào tạo được sử dụng trong hệ thống GDNN phản ánh việc *tổ chức* lĩnh hội kỹ năng. Các hình thức đào tạo phổ biến ảnh hưởng đến cơ cấu tổ chức và quản lý đào tạo (xem hình 2.1).

Hình 2.1 Các hệ thống GDNN chủ yếu



Có thể xác định 5 hình thức đào tạo chính (de Moura Castro và Alfthan, 1992; King, 1994):

- trường THPT và trường THPT toàn diện (đôi khi được gọi là hệ thống nhà trường của Mỹ);
- học tập tại trường dạy nghề (thường được gọi là hệ thống dạy nghề tại nhà trường của Pháp);
- đào tạo kép (thường được gọi là hệ thống đào tạo của Đức);
- học tập tại trung tâm dạy nghề; và
- đào tạo tại doanh nghiệp (thường được gọi là hệ thống đào tạo của Nhật Bản).

Hệ thống trường THPT toàn diện giảng dạy tất cả các học sinh, bất kể năng khiếu của các em là gì, trong cùng một nhà trường cho đến cuối cấp trung học và bổ sung các khóa dạy nghề vào khung chương trình giáo dục phổ thông (GDPT). Tuy nhiên, lộ trình học tập của các em được phân luồng. Chẳng hạn, ở Hoa Kỳ, hơn 60% học sinh trung học đăng ký tham gia ít nhất một chương trình đào tạo nghề. Trong các truyền thống nhà trường trung học toàn diện khác, công tác đào tạo nghề được cấu trúc chặt chẽ hơn. Chẳng hạn, ở Thụy Điển, các lớp THPT trang bị 13 lựa chọn học nghề ngoài các lựa chọn GDPT và kỹ thuật viên. Ở một số quốc gia, chẳng hạn như Vương quốc Anh, số lượng trường trung học có tổ chức các chương trình dạy nghề lấy bằng ngày càng tăng. Tuy nhiên, hiện nay đang có xu hướng trì hoãn việc đào tạo nghề cho giai đoạn sau trung học, và nhiệm vụ ngày càng được các tổ chức chuyên môn - trường cao đẳng cộng đồng - đảm nhận. Tuy nhiên, ý tưởng sử dụng các trường phổ thông để đào tạo nghề là có cơ sở và nhiều nước vẫn tiếp tục áp dụng hình thức đào tạo này.

Việc có các *trường dạy nghề và kỹ thuật* tách biệt cùng song hành với các trường THPT là truyền thống khá phổ biến ở Châu Âu, Châu Mỹ Latinh và Trung Đông. Các loại hình đào tạo tách biệt thường bắt đầu sau 9 năm GDPT. Học sinh thường được phân luồng từ các lớp dưới của giáo dục bắt buộc theo năng khiếu và điểm số đạt được ở trường. Những học sinh có khuynh hướng học văn hóa sẽ vẫn tiếp tục học lên theo luồng văn hóa, sau đó vào các trường các trường cao đẳng và đại học chính quy. Những học sinh thích được đào tạo kỹ năng có thể tiếp tục học tại các trường dạy nghề và có được bằng cấp tương ứng với số năm học. Các trường dạy nghề thường dạy cả các môn văn hóa ở một trình độ nhất định nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc học lên đại học chính quy.

Về mặt tích cực, các trường dạy nghề được tổ chức theo kiểu truyền thống có thể truyền đạt đồng thời kiến thức và kỹ năng cho nhiều học sinh, tạo cơ hội cho việc mở rộng nhanh chóng cơ sở kỹ năng của xã hội. Một trong số những bất lợi chính là khoảng cách không thể tránh khỏi giữa kỹ năng nhà trường dạy và kỹ năng mà doanh nghiệp cần. Rất khó để những người dạy nghề bên ngoài doanh nghiệp bám sát những thay đổi gần đây trong ngành cũng như các yêu cầu mới về sản

phẩm. Ngoài ra, các trường dạy nghề phải lắp đặt thiết bị ngành và mô phỏng các điều kiện làm việc tương ứng, điều này có thể tốn kém hơn nhiều so với chi phí đào tạo tại nơi làm việc. Chỉ riêng yếu tố chi phí gắn với thiết bị hiện đại không thôi đã loại trừ một số ngành nghề nhất định ra khỏi danh mục đào tạo nghề của các trường dạy nghề.

Đào tạo kép là hệ thống kết hợp đào tạo có cấu trúc trong doanh nghiệp với giảng dạy bán thời gian tại trường dạy nghề công lập. Hệ thống đào tạo kép thường được quản lý bởi bộ giáo dục và được tính (như ở Đức) là một phần của GDNN. Hình thức đào tạo này có thể đảm bảo kết hợp tốt giữa lý thuyết và thực hành. Việc đào tạo được tổ chức theo hợp đồng giữa người sử dụng lao động và người học nghề, trong đó xác định rõ nghề nghiệp, thời gian đào tạo và thời gian thử việc, mức lương và phương thức trả công,... Mức thù lao cho người học nghề được xác định theo thỏa ước lao động tập thể. Hợp đồng đào tạo do cơ quan có thẩm quyền đăng ký. Quá trình đào tạo và sát hạch diễn ra chính quy, đúng quy chế và có sự giám sát chặt chẽ; điều này tạo ra sự đồng bộ tương đối cao của quá trình đào tạo cũng như chất lượng đào tạo cao.

Đặc trưng chính của hệ thống kép là nó chủ yếu do *giới chủ điều tiết*. Số lượng chỉ tiêu đào tạo sẽ do người sử dụng lao động tự xác định và phản ánh nhu cầu của họ về lao động mới. Số lượng này không phải do chính phủ quyết định, cũng không chỉ đơn giản là phản ánh nhu cầu đào tạo của người học. Ở các nước áp dụng hệ thống kép trên quy mô quốc gia, nội dung và thời gian đào tạo được trung ương xác định. Việc đào tạo thường kéo dài từ 2 đến 4 năm và kết thúc bằng chứng chỉ nghề thủ công. Việc đào tạo theo hệ thống kép do người sử dụng lao động, chính phủ và chính học viên đồng chi trả.

Hệ thống đào tạo kép không hoàn toàn được Nhà nước quản lý, mặc dù sức mạnh tương đối của nó một phần đến từ các chính sách của chính phủ. Song, nó cũng không phải là một hệ thống đào tạo hoàn toàn của khu vực tư nhân, vì nội dung đào tạo tại nhà trường được chỉ đạo và cấp phát tài chính bởi chính phủ. Việc hệ thống kép này được “sở hữu” đồng thời bởi chính phủ, người sử dụng lao động và công đoàn đã tạo ra trường hợp quản trị phối hợp, dẫn đến nhu cầu phải có các ủy ban kỹ thuật và quản lý phối hợp cấp quốc gia và cấp ngành, cũng như tốn nhiều thời gian tham vấn và ra quyết định.

Học tập tại trung tâm đào tạo nghề là hình thức thường do các cơ quan đào tạo quốc gia gắn với TTLĐ thực hiện. Các cơ quan này có sứ mệnh cung cấp các khóa đào tạo gắn với việc làm cho thanh niên và đào tạo lại những người thất nghiệp để tìm việc làm. Các khóa học thường diễn ra tại các trung tâm đào tạo. Khác với nhà trường, những trung tâm này không dạy các môn học văn hóa. Các cơ quan đào tạo khác nhau tùy thuộc vào địa vị pháp lý, nguồn tài trợ và cách họ giao tiếp với các doanh nghiệp và cá nhân.

Một vấn đề quan trọng trong đào tạo gắn với TTLĐ là nó phục vụ trực tiếp cho tình trạng thiếu hụt kỹ năng hiện tại và dự kiến. Do đó, việc đào tạo phải cực kỳ

linh hoạt về chương trình và nguồn lực. Mặt khác, nhóm khách hàng (thanh niên và người thất nghiệp) nên được đối xử trên từng trường hợp một. Điều này có nghĩa là cần thiết phải có một mức độ linh hoạt và phân cấp quản lý cao để hệ thống, cũng như các trung tâm đào tạo riêng lẻ, có thể hoạt động hiệu quả.

Đào tạo tại doanh nghiệp bao gồm đào tạo ban đầu và đào tạo thường xuyên do doanh nghiệp tổ chức cho nhân viên trong suốt cuộc đời làm việc của họ. Trong hầu hết các trường hợp, hình thức này bao gồm hướng dẫn qua công việc thực tế. Bất kể trình độ học vấn của nhân viên là gì, thì việc đào tạo của doanh nghiệp thường chỉ bổ sung rất ít vào hồ sơ giáo dục chính thức của họ. Ở một số quốc gia, đào tạo tại doanh nghiệp đã trở thành phương thức đào tạo chủ yếu. Vì hình thức đào tạo này thường hoàn toàn do người sử dụng lao động tài trợ nên nó chỉ có thể thực hiện được trong điều kiện dịch chuyển lao động thấp và thị trường đang phát triển thuận lợi. Nó bị ảnh hưởng mạnh mẽ bởi truyền thống văn hóa xã hội về việc làm và đào tạo. Hơn nữa, vai trò của doanh nghiệp với tư cách là nơi đào tạo thực hành cho từng học viên, theo yêu cầu của các cơ quan Nhà nước, ngày càng gia tăng. Một số quốc gia, chẳng hạn như Vương quốc Anh, nơi đào tạo thực hành theo hợp đồng ký với doanh nghiệp được áp dụng trên quy mô tương đối rộng, không có các cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ.

Các hình thức đào tạo được áp dụng bởi các hệ thống GDNN khác nhau như mô tả trên đây được xem xét trong bảng 2.1. Rõ ràng, hệ thống dạy nghề có những mục tiêu cụ thể của mình và khác nhiều so với hệ thống đào tạo gắn với TTLĐ và thị trường đào tạo tại doanh nghiệp, cả 2 hệ thống sau đều nhằm cung cấp các kỹ năng liên quan đến việc làm.

► **Hình 2.1 Các hệ thống GDNN chủ yếu**

Hệ thống GDNN			
	Dạy nghề/giáo dục nghề nghiệp	Đào tạo gắn với TTLĐ	Đào tạo tại doanh nghiệp
Hình thức đào tạo	- Các chương trình dạy nghề do các trường THPT và trường phổ thông toàn diện tổ chức; - Các trường trung cấp, cao đẳng nghề và đại học kỹ thuật và dạy nghề; - Đào tạo kép, là sự kết hợp giữa đào tạo tại nhà trường và đào tạo tại doanh nghiệp.	Các khóa đào tạo gắn với việc làm được cung cấp bởi các trung tâm đào tạo công lập và các cơ sở dạy nghề tư thực bao gồm cả các công ty sản xuất.	- Đào tạo ban đầu và đào tạo tại chức/bồi dưỡng thường xuyên cho nhân viên; - Các khóa đào tạo do các trường cao đẳng, trung tâm dạy nghề tổ chức theo yêu cầu của doanh nghiệp

► 1.2 Khả năng quản lý/kiểm soát của hệ thống GDNN và các rào cản

1.2.1 Khái niệm quản lý

Các hoạt động quản lý nhằm mục đích thay đổi hoặc duy trì trạng thái của một hệ thống để có thể đạt được các mục tiêu nhất định. Do đó, quản lý là thứ được *định hướng bởi mục tiêu*. Các mục tiêu phải xác định các đầu ra cần đạt được của hệ thống trong một khoảng thời gian cụ thể. Để đặt ra các mục tiêu, cần trả lời các câu hỏi sau: Loại đầu ra nào sẽ được tạo ra? Những ưu tiên liên quan đến những đầu ra này là gì? Để có hiệu quả, nhà quản lý phải có khả năng lập và đạt được các mục tiêu. Nếu không, nhà quản lý sẽ không thể xác định được các ưu tiên để phân bổ nguồn lực và giải trình cho các khoản chi tiêu; cũng như không phân biệt được hoạt động nào quan trọng hơn hoạt động nào và không thể đánh giá tiến độ thực hiện. Các chương trình chi tiết có thể được thiết lập và kế hoạch ngân sách được dự thảo tương ứng để đạt được từng mục tiêu.

Các quyết định quản lý được chuyển vào cơ cấu tổ chức và quản lý. *Cơ cấu quản lý* phản ánh sự phân chia quyền lực giữa các cấp bậc và các cá nhân được giao nhiệm vụ quản lý và giám sát; *cơ cấu tổ chức* phản ánh sự phân chia nhiệm vụ kỹ thuật giữa, một mặt, các bộ phận của hệ thống (ví dụ như các phòng ban và đơn vị của cùng một cơ quan) và, mặt khác, giữa các cá nhân. Ngoài ra, cơ cấu tổ chức và quản lý cũng thiết lập các hình thức và cách thức phối hợp giữa các chủ thể hữu quan. Những hình thức và cách thức này được ấn định trong các nguyên tắc và quy định của tổ chức mà nhân viên và khách hàng cần tuân theo.

Các hoạt động quản lý thường nhật bao gồm các *quyết định* liên quan đến xây dựng chương trình và lập kế hoạch, ngân sách và tài chính, bố trí nhân sự và giám sát tình hình hoạt động của các đơn vị và nhân viên. Do đó, công tác quản lý hiệu quả đòi hỏi cần có các chính sách về lập kế hoạch, nguồn nhân lực, phân bổ nguồn lực, tiền lương và các vấn đề khác. Những khía cạnh này có thể được ấn định trong các nguyên tắc và quy định bằng văn bản.

Quản lý là một quá trình liên tục và các hoạt động của nó không nhất thiết phải theo trình tự. Chúng trùng lặp về thời gian và liên kết với nhau. Do sự bất ổn xuất phát chủ yếu từ thị trường nên việc phân tích nhu cầu dịch vụ, điều chỉnh kế hoạch và hoạt động cũng như các mục tiêu và đầu ra, tất cả đều cần phải diễn ra liên tục. Hệ thống phải điều chỉnh mục tiêu, chiến lược, bộ máy và chính sách quản lý nội bộ để đáp ứng những thay đổi quan trọng. Nếu một trong những điều này bị bỏ qua, quá trình quản lý sẽ trở nên rối loạn. Chẳng hạn, nếu cầu thị trường về dịch vụ chưa/không được đánh giá, thì các mục tiêu và kế hoạch hầu như trở nên vô nghĩa. Nếu các mục tiêu không được đặt ra, thì nguồn lực tài chính và con người có thể được phân bổ và chi tiêu vào các hoạt động không được ưu tiên, dẫn đến hiệu quả hoạt động thấp. Ngoài ra, nếu không có các mục tiêu đã đặt ra, thì sẽ rất khó để đánh giá tiến độ và điều chỉnh hệ thống và các hoạt động.

1.2.2 Các yếu tố về khả năng quản lý/kiểm soát

Khả năng quản lý/kiểm soát của một hệ thống được xác định bằng khả năng của nó trong việc áp dụng và thay đổi cấu trúc bộ máy, công nghệ và nguồn lực để đạt được các mục tiêu. Vì nhiều lý do, khả năng kiểm soát của mọi hệ thống đều bị hạn chế; khả năng kiểm soát tỷ lệ nghịch với các rào cản hiện có. Các nhà quản lý nên hiểu rõ những rào cản này và cố gắng giảm bớt chúng. Không nên buộc họ chịu trách nhiệm về việc quản lý các sự kiện nằm ngoài tầm kiểm soát của họ.

Các giới hạn rõ ràng nhất (đã biết trước) là các giới hạn được áp đặt bởi địa vị pháp lý và quyền tự do của hệ thống, năng lực và cam kết của nhân viên cũng như sự sẵn có về nguồn lực. Những rào cản phức tạp hơn xuất phát từ sự bất ổn trong quản lý và công nghệ, vốn ít được biết trước. Các hệ thống quản lý và tổ chức được xác định phần nào bởi bản chất của công nghệ mà chúng dựa trên đó (Woodward, 1958). Việc quản lý sản xuất, dịch vụ giáo dục và nghiên cứu là khác nhau vì công nghệ cơ bản của chúng rõ ràng là khác nhau. Sự bất ổn về công nghệ và các kiểu tương tác công nghệ là những đặc trưng cơ bản của tổ chức (Thompson, 1967; Galbraith, 1976).

Sự bất ổn về công nghệ giả định rằng các yếu tố đầu vào hệ thống và các điều kiện hoạt động bên trong là rất khó kiểm soát. Sự bất ổn về công nghệ càng cao thì càng làm hạn chế khả năng kiểm soát và do đó, hệ thống đòi hỏi sự linh hoạt và kỹ năng quản lý tốt để vận hành. Trong điều kiện có nhiều bất ổn, thì cấu trúc quản lý theo hướng phân cấp có vẻ hiệu quả hơn. Ngược lại, các công nghệ rất thông thường thường lại cần cơ cấu tổ chức và quản lý đơn giản trong đó áp dụng các nguyên tắc và quy định chuẩn mực thay vì các quyết định quản lý hàng ngày. Về mặt thực tiễn, sự phân cấp quyền lực hợp lý phụ thuộc vào năng lực ra quyết định của các nhà quản lý cấp dưới. Các tác động bất lợi có thể có đối với hệ thống, khách hàng và môi trường xuất phát từ một quyết định tồi là những điều quan trọng phải cân nhắc. Chẳng hạn, các công nghệ hạt nhân được biết đến với cả sự không chắc chắn cao về mặt công nghệ cao lẫn nguy cơ xáo trộn lớn có thể xảy ra đến bất kỳ khi nào bởi các quyết định sai lầm. Do đó, các tổ chức liên đới tới các loại công nghệ này thường ưa thích cấu trúc quản lý tập trung.

Tương tác công nghệ liên quan đến cách các yếu tố đầu vào đi vào hệ thống và được xử lý để trở thành đầu ra. Sự kết hợp giữa các yếu tố đầu vào đang được xử lý và công nghệ được áp dụng đòi hỏi các hình thức tương tác nhất định giữa các nhà quản lý, các nhà chuyên môn bậc trung và công nhân. Những điều này cần được tính đến trong cơ cấu tổ chức và quản lý. Một số công nghệ ít “tương tác” hơn những công nghệ khác và đòi hỏi cấu trúc tổ chức ít phức tạp hay tinh vi hơn cũng như ít nguyên tắc và quy định bằng văn bản hơn.

Một yếu tố quan trọng khác là *sự bất ổn trong quản lý*. Trái ngược với sự bất ổn về công nghệ, là yếu tố gắn với nội bộ hệ thống, sự bất ổn trong quản lý có thể nảy sinh từ môi trường rộng lớn của hệ thống và thực tiễn quản lý nội bộ. Chẳng hạn,

sự bất ổn trong quản lý có thể xảy ra nếu môi trường của hệ thống không đủ minh bạch; nếu các nguồn vốn và các nguồn lực khác dễ bị tổn thương; nếu nhu cầu về dịch vụ thay đổi nhanh chóng, theo đó ảnh hưởng đến khả năng của nhà quản lý trong việc thiết lập và rà soát các chỉ tiêu; hoặc nếu các cơ quan chính phủ có trách nhiệm giám sát hệ thống đưa ra các hướng dẫn không rõ ràng hoặc ban quản lý nội bộ thiết lập các cấu trúc và quy chế không rõ ràng.

1.2.3 Khả năng quản lý/kiểm soát của hệ thống GDNN

Những bất ổn về công nghệ. Lĩnh vực giáo dục và đào tạo nghề áp dụng các công nghệ cụ thể để phát triển và chuyển giao kiến thức, kỹ năng và đôi khi là động lực của con người. Những công nghệ này ảnh hưởng đến việc quản lý và tổ chức các hệ thống đào tạo và hạn chế khả năng của chúng trong việc phản ứng kịp thời với những thay đổi của TTLĐ và thị trường đào tạo. Chúng cũng hạn chế mức độ mà những người ra quyết định có thể chi phối các hệ thống đào tạo thông qua phân bổ nguồn lực.

Thứ nhất, việc học lý thuyết và thực hành thành thạo các kỹ năng đòi hỏi một khoảng thời gian xác định, không được cắt giảm. Ngoài ra, nhiều công nghệ giáo dục và đào tạo có thể áp dụng nội dung giảng dạy trên giấy và sử dụng các thiết bị đào tạo vốn không dễ điều chỉnh đủ nhanh để đáp ứng nhu cầu về kỹ năng trên TTLĐ. Do đó, quá trình giáo dục và đào tạo có sức ì công nghệ nhất định, làm hạn chế tính linh hoạt của việc cung ứng dịch vụ đào tạo và cần được tính đến trong các quyết định quản lý.

Thứ hai, các phương thức giáo dục và đào tạo khác nhau đều có ảnh hưởng đến cơ cấu tổ chức và quyết định đến khả năng kiểm soát. Chẳng hạn, hình thức dạy nghề ở trường trang bị các kiến thức ít cụ thể với từng ngành và doanh nghiệp và ít có khả năng thay đổi trong suốt chương trình học. Kết quả là, các nhà quản lý của hệ thống dạy nghề và các cơ sở dạy nghề tương ứng gặp ít bất ổn hơn do sự thay đổi trên TTLĐ. Cơ cấu tổ chức của cơ sở dạy nghề có thể không liên hệ chặt với doanh nghiệp. Do yếu tố này làm giảm mức độ bất ổn, nên hệ thống quản lý trong GDNN công lập có xu hướng tập trung hơn. Ngược lại, các chương trình đào tạo gắn với TTLĐ, nếu muốn có hiệu quả, cần nhận thức ngay được việc thay đổi cơ cấu việc làm và nhu cầu của TTLĐ đối với các ngành nghề và thường phải cung cấp các khóa học phù hợp với các ngành, doanh nghiệp và người tìm việc. Một hệ thống quản lý trong đó giao các nhiệm vụ như giải ngân kinh phí, tuyển dụng và sa thải giáo viên cho chính các trung tâm đào tạo có lẽ là giải pháp khả thi duy nhất. Hệ thống đào tạo kép giả định phải có sự hợp tác và đồng tài trợ mạnh mẽ giữa chính quyền các cấp và ngành. Do đó, việc quản lý loại hình GDNN này dựa trên sự thương lượng và phối hợp hơn là quản lý nhà nước trực tiếp. Điều này được phản ánh trong mô hình tổ chức tương ứng (xem Mô-đun 3, Bài 2, Mục 2.4).

Thứ ba, đầu ra của giáo dục và đào tạo là kiến thức và kỹ năng *vô hình*. Do đó, rất

khó để đánh giá hiệu quả hoạt động của một hệ thống cho đến khi người học tham gia kỳ thi cuối cùng và sinh viên tốt nghiệp tìm được việc làm. Tuy nhiên, ngược lại với năng lực quản lý, chẳng hạn, các kỹ năng nghề dễ dàng được cấu trúc và trình bày dưới dạng tiêu chuẩn kỹ năng, nội dung chương trình, các yêu cầu kiểm tra và thi cử. Kết quả là, chúng có thể dễ quan sát, chứng minh và đánh giá, giúp giảm bớt sự bất ổn trong quá trình giảng dạy.

Thứ tư, trái ngược với công nghệ sản xuất, giáo dục và đào tạo nhằm phát triển và thay đổi hành vi của con người, điều luôn bất ổn hơn so với một quy trình dựa trên máy móc. Sở thích, giá trị và thái độ của học viên có thể thay đổi nhanh chóng trong và sau khóa học, làm ảnh hưởng đến cam kết của họ đối với việc đào tạo và nghề đang làm. Điều này có thể làm giảm hiệu suất của các chương trình GDNN. Cam kết cá nhân đối với công tác đào tạo hiện đang là một lĩnh vực nghiên cứu hết sức quan trọng.

Sự bất ổn trong quản lý do môi trường của hệ thống tạo nên. Hệ thống GDNN công lập, cũng như bất kỳ dịch vụ công nào khác, hoạt động trong một môi trường cụ thể bao gồm các cơ quan chính quyền, với những cơ quan chịu trách nhiệm hoạch định và kiểm soát chính sách, thiết lập các mục tiêu kinh tế và xã hội quốc gia, lập ngân sách, tài chính và giám sát; cũng như các cơ quan chính quyền địa phương (đồng tài trợ, giám sát và cung ứng dịch vụ), các cơ quan tham mưu quốc gia (phân tích và xây dựng chính sách), bộ máy bố trí việc làm, hệ thống GDPT (trang bị giáo dục cơ bản cho học viên), học viên và ngành, cùng nhiều chủ thể khác.

Tất cả các chủ thể trên đều có các tuyên bố cạnh tranh và gửi các thông điệp mâu thuẫn đến các nhà quản lý đào tạo nghề. Các thành tố chính của môi trường hệ thống GDNN phải được xác định; trách nhiệm thiết lập và duy trì quan hệ với các tổ chức bên ngoài quan trọng phải được giao cho các đơn vị thích hợp của hệ thống. Điều này đòi hỏi phải học cách thỏa mãn các yêu cầu, kỳ vọng và tiêu chí đánh giá của họ.

Các cơ cấu và chính sách quản lý GDNN nội bộ, nếu không được thiết lập rõ ràng, cũng có thể trở thành nguồn gốc của sự bất ổn nghiêm trọng. Sổ tay này nhằm mục đích giúp các nhà quản lý ứng phó với môi trường bên ngoài và giảm sự bất ổn trong quản lý nội bộ.

Sự bất ổn trong quản lý xuất phát từ nhu cầu về dịch vụ. Các dịch vụ giáo dục và đào tạo phục vụ cho TTLĐ và thị trường đào tạo, và chính điều này đã đưa vào hệ thống GDNN nhiều bất ổn về mặt quản lý. Mục tiêu chính của đào tạo nghề là phát triển các kỹ năng sẽ được TTLĐ công nhận; các thí sinh có đủ trình độ và năng lực cần được đào tạo để phù hợp với nhu cầu TTLĐ. TTLĐ và thị trường đào tạo, cũng như bất kỳ thị trường nào khác, rất khó dự đoán. Do nhu cầu về kỹ năng luôn có xu hướng biến động, nên luôn khó khăn trong việc thiết lập các mục tiêu hoạt động về số lượng lao động lành nghề được đào tạo/nâng cao kiến thức, kỹ năng theo các nghề nghiệp khác nhau tại một thời điểm nhất định. Do đó, các

nhà quản lý đào tạo có thể cần phải thiết lập các mục tiêu hoạt động rộng chỉ đơn giản là để duy trì trạng thái cân bằng nhất định trên thị trường liên quan đến tình trạng thiếu hụt kỹ năng quan sát được, chứ không phải để ấn định tỷ lệ chính xác các kỹ năng cần phát triển. Sự cần thiết phải phản ánh sự dịch chuyển trên TTLĐ và theo dõi hoặc thậm chí dự đoán sự thay đổi là một trong những thách thức khó khăn nhất đối với khả năng kiểm soát của các cơ sở GDNN. Điều này càng cho thấy sự cần thiết của các hệ thống mang tính linh hoạt và phi tập trung.

Tính linh hoạt của hệ thống. Khả năng của một hệ thống trong việc đáp ứng đầy đủ và nhanh chóng nhu cầu về dịch vụ và những thay đổi khác phản ánh tính linh hoạt của nó. Đảm bảo được tính linh hoạt cao là một phần quan trọng trong công việc của nhà quản lý. Hệ thống đào tạo nghề quốc gia là các tổ chức lớn. Xét về mặt quản lý, các tổ chức này có sự khác biệt đáng kể so với các tổ chức nhỏ. Không giống như một tổ chức riêng lẻ, một hệ thống lớn bao gồm nhiều tổ chức trao đổi dịch vụ với nhau. Do đó, nó hoạt động như một mạng lưới. Giả định rằng tất cả các bộ phận của một hệ thống lớn phải di chuyển theo cùng một hướng trên cơ sở các chính sách, mục tiêu và chiến lược đã được thiết lập và, thông qua hành động phối hợp này, chúng được kỳ vọng sẽ tạo ra các đầu ra cụ thể. Tuy nhiên, trong các hệ thống lớn, điều này rất khó đạt được. Các hệ thống lớn có thể *lãng phí* hơn các hệ thống nhỏ do thiếu sự tích hợp và phối hợp. Ngoài ra, họ có một *sức ỳ rất lớn*; việc khiến họ chuyển hướng hoặc bắt đầu hướng tới các mục tiêu nhất định có thể đòi hỏi nhiều thời gian cũng như phải có các kỹ thuật quản lý hiệu quả như phân cấp, hợp nhất các tổ chức riêng lẻ, đo lường hiệu quả hoạt động và đầu ra của tổ chức, cũng như các cơ chế khen thưởng và kỷ luật. Tất cả những điều này cần được tính đến trong quá trình lập kế hoạch thay đổi và phát triển.

Các cơ sở đào tạo riêng lẻ thường được biết đến với khả năng hạn chế trong việc theo kịp các yêu cầu kỹ năng thay đổi liên tục của doanh nghiệp bởi vì sẽ mất quá nhiều thời gian để có thể ghi nhận các thay đổi và tích hợp vào các khóa học và thậm chí cần nhiều thời gian để người học hoàn thành khung chương trình mới. Một số phương pháp nhằm cải thiện tính linh hoạt đã được phát triển.

Thứ nhất, khả năng kiểm soát được cải thiện (là khả năng của một hệ thống trong việc áp dụng và thay đổi cấu trúc bộ máy, công nghệ và nguồn lực của mình) chính là cơ sở để nâng cao tính linh hoạt. Chẳng hạn, sự tự do đáng kể về ngân sách, cho phép các cơ sở đào tạo được tự chủ trong quản lý một tỷ lệ ngân sách nhất định để chủ động tuyển dụng nhân viên bán thời gian và phát triển các khóa học mới, có thể dẫn đến đáp ứng linh hoạt hơn với nhu cầu thị trường.

Thứ hai, tăng cường quyền tự chủ của các cơ sở đào tạo thông qua phân cấp hoặc hợp nhất cùng với sự vào cuộc của các nhà quản lý ngành sẽ giúp cải thiện tính linh hoạt. Phong cách quản lý truyền thống, dựa trên quyền hạn, quyền kiểm soát và một chuỗi mệnh lệnh, mặc dù hữu ích về nhiều mặt, nhưng có thể không hiệu quả trong việc quản lý các hệ thống lớn, vì các mệnh lệnh, khi chúng được chuyển đến cấp độ vận hành, thường bị chậm trễ, đọc sai hoặc không rõ ràng đối

với người vận hành. Các nhà quản lý nhà nước về GDNN phải xây dựng được hướng dẫn cho các cơ sở đào tạo tự chủ, trong đó công bố rõ ràng các mục tiêu của họ, xác định các điều kiện tài trợ và phân bổ nguồn lực cần thiết để đạt được các mục tiêu, thiết lập các tiêu chí đánh giá và gắn chúng với cơ chế thưởng và chế tài tương ứng (xem thêm Mô-đun 6).

Để đảm bảo có được tính linh hoạt cao hơn, các trách nhiệm chính sau đây phải được giao cho các cơ sở đào tạo: (a) *trong công tác lập kế hoạch và xây dựng chương trình*: xây dựng một chiến lược của tổ chức, thiết lập các mục tiêu và mở hoặc đóng các chương trình GDNN; (b) *trong công tác lập ngân sách và tài chính*: quản lý các nguồn lực khác nhau, sửa đổi hệ thống lương, giữ lại lợi nhuận, thu chi và vay vốn từ ngân hàng; (c) *trong công tác nhân sự*: tuyển dụng và sa thải giáo viên cơ hữu và giáo viên hợp đồng và ký hợp đồng lao động với nhân viên; (d) *trong công tác hỗ trợ kỹ thuật*: tiến hành phân tích TTLĐ và phân tích công việc (job analysis), tiếp cận các nguồn thông tin trung ương và địa phương về cơ hội việc làm, sự phát triển của ngành, điều kiện làm việc và chế độ đãi ngộ của doanh nghiệp; xây dựng khung chương trình và tài liệu giảng dạy; giới thiệu các khung chương trình linh hoạt, công nghệ đào tạo, thời gian biểu và công tác tổ chức giảng dạy mềm dẻo (xem hộp 2.1).

Thứ ba, những hệ thống GDNN có nhiều nguồn lực tài chính, vật chất và chất xám hơn thường có khả năng linh hoạt cao hơn. Chẳng hạn, với việc có sẵn các chương trình đào tạo được phát triển tốt và đội ngũ nhân viên có năng lực sư phạm và kỹ thuật và kỹ thuật giám sát vượt trội sẽ đẩy nhanh tốc độ điều chỉnh với những thay đổi của thị trường. Do đó, năng lực của các nhà quản lý GDNN trong việc phát triển các nguồn lực, đặc biệt là nguồn nhân lực, trở nên rất quan trọng.

Hộp 2.1 Các chương trình đào tạo linh hoạt ở Hà Lan

Tính linh hoạt của việc tổ chức các chương trình đào tạo đã được mở rộng ở Hà Lan. Hầu hết các chương trình hiện nay bao gồm các mô-đun mà học viên có thể tự quản lý tốc độ học của họ. Một tập hợp các mô-đun đã hoàn thành có thể được đổi lấy bằng tốt nghiệp nghề.

Nhiều cơ hội để tham gia/rời khỏi chương trình đào tạo một cách linh hoạt, cũng như để người học có thể liên thông giữa các khóa học văn hóa và học nghề, đã được tạo ra. Điều này làm tăng tính linh hoạt và giúp giảm tỷ lệ bỏ học.

Hình thức đào tạo thực hành đã được đưa vào khung chương trình GDNN, theo đó mang đến những cơ chế phối hợp mới giữa cơ sở đào tạo và doanh nghiệp.

Nguồn: Hs và Meijer, 1994.

Các phương pháp cải thiện khả năng kiểm soát thông qua việc giảm tính bất ổn và các biện pháp khác được tóm lược trong hộp 2.2.

► Hộp 2.2 Các phương pháp cải thiện khả năng kiểm soát của hệ thống GDNN

Có nhiều bước khác nhau có thể được tiến hành để giúp cho hệ thống GDNN dễ quản lý hay kiểm soát hơn, bao gồm:

- Giảm tính bất ổn về sản phẩm/đầu ra đào tạo bằng cách kéo dài thời gian tư vấn, hướng nghiệp. Điều này sẽ giúp bỏ học ít hơn và sinh viên tốt nghiệp cam kết tốt hơn với nghề được đào tạo;
- Đáp ứng các biến động về yêu cầu kỹ năng của TTLĐ thông qua: (a) tranh thủ sự tham gia của các cơ quan cấp ngành và các đối tác xã hội trong việc xây dựng các tiêu chuẩn kỹ năng quốc gia, trình độ GDNN và các yêu cầu về khảo thí; (b) giao trách nhiệm cho các cơ quan cấp ngành trong việc xác định tình trạng thiếu hụt kỹ năng và lập kế hoạch đào tạo gắn với việc làm; (c) tập trung tăng cường hợp phần kiến thức nền tảng trong chương trình đào tạo và chuyển nội dung chuyên môn hóa vào phần sau của chương trình; (d) nâng cao vai trò của các doanh nghiệp trong công tác đào tạo gắn với việc làm; và (e) đảm bảo sự tham gia của các đối tác xã hội và chính quyền địa phương trong việc quản lý, giám sát và đánh giá các cơ sở GDNN;
- Cải thiện việc đo lường thành tích thực tế của học viên thông qua hình thức đánh giá dựa trên năng lực vốn dĩ được các cơ quan độc lập thực hiện một cách đáng tin cậy hơn;
- Nâng cao năng lực quản lý và kỹ thuật của đội ngũ bằng việc xây dựng các nhà quản lý GDNN chuyên nghiệp có khả năng áp dụng cách thức quản lý chiến lược và các kỹ thuật hiện đại khác;
- Cải thiện khả năng quản lý đội ngũ nhân sự thông qua việc giảm tỷ trọng nhân viên hoạt động theo chế độ công vụ; và
- Phát triển năng lực tự chủ của các cơ sở đào tạo, thúc đẩy quyền tự chủ của họ thông qua phân cấp hoặc nhất thể hóa, xây dựng các văn bản hướng dẫn rõ ràng để họ hoạt động, giới thiệu cơ chế đo lường hiệu quả hoạt động và gắn việc cấp phát tài chính với đầu ra và kết quả thực hiện.

1.2.4 Các tiêu chí ra quyết định

Công tác quản lý chuyên nghiệp dựa trên việc tổ chức kiến thức và áp dụng thành thạo kiến thức này vào các vấn đề có tính phức tạp và bất ổn lớn. Do vậy, các nhà quản lý luôn tìm kiếm các tiêu chí rõ ràng để họ có thể tham khảo khi đưa ra quyết định. Các nhà quản lý GDNN cũng vậy, cần có những tiêu chí nhất định để

có thể cân nhắc các quyết định về tổ chức và quản lý. Ở những quốc gia nào chính phủ áp dụng hệ thống quản lý thuần thực, thì nội dung hướng dẫn cho các quyết định hoạt động chủ yếu được cung cấp bởi tuyên bố chính sách đào tạo quốc gia, kế hoạch phát triển chiến lược và mục tiêu quốc gia, cơ chế tài chính và tiêu chí đo lường hiệu quả tổ chức.

Còn ở những quốc gia nơi hệ thống quản lý chưa hoàn thiện, thì các quyết định quản lý có thể dựa trên các tiêu chí rộng trong đó tích hợp các giả định và giá trị phổ quát. Các quyết định ít nhất phải đảm bảo rằng:

- sự tham gia học nghề ngày càng tăng lên (hoặc không giảm xuống);
- triển vọng việc làm và thu nhập của người học sau khi tốt nghiệp được cải thiện;
- nhu cầu của người sử dụng lao động và người học về đào tạo được đáp ứng;
- người học tốt nghiệp ở các cấp trình độ cao hơn;
- chi phí đơn vị của đào tạo giảm dần hoặc duy trì ổn định; và
- khả năng tiếp cận đào tạo của những người có thu nhập thấp và các nhóm yếu thế khác ngày càng tăng lên (hoặc ít nhất là không giảm xuống).

Các tiêu chí này còn rất chung chung và áp dụng cho bất kỳ quốc gia nào. Tuy nhiên, các ưu tiên đặt ra cho các tiêu chí trên sẽ khác nhau giữa các quốc gia và có thể thay đổi theo thời gian ngay cả đối với một quốc gia. Do đó, một danh sách các tiêu chí ra quyết định cần được thiết lập và kiểm tra bất cứ khi nào cần đưa ra các quyết định quan trọng. Trên cơ sở các tiêu chí này, các đề xuất cần được đánh giá và so sánh ưu nhược điểm của chúng. Vì nhiều quốc gia phải đối mặt với những hạn chế về ngân sách, nên quá trình ra quyết định nên tham khảo các chi phí liên quan. Những quyết định hứa hẹn đầu ra lớn hơn cho các tiêu chí ưu tiên cao và với mức chi phí thấp hơn sẽ có cơ hội được chấp nhận cao hơn.

► 1.3 Quản lý chiến lược

1.3.1 Khái niệm quản lý chiến lược

Hầu hết các hệ thống dịch vụ công luôn có xu hướng phản ứng với các vấn đề trước mắt. Kết quả là, các nhà quản trị công thường hoạt động mà không có các mục tiêu được xác định rõ ràng, do đó các đầu ra trở nên rời rạc và có thể không tương xứng với các ưu tiên. Ở một số quốc gia, chính phủ hướng các dịch vụ công của họ theo các mục tiêu hoạt động mang tính chất số lượng và áp dụng cho giai đoạn từ 1 đến 2 năm. Tuy nhiên, sự cần thiết phải nghĩ về tương lai là điều hiển nhiên. Nhiều vấn đề về dịch vụ công vẫn tồn tại năm này qua năm khác và cần phải có một cách tiếp cận quản lý mới để phát triển tầm nhìn dài hạn (Chandler, 1962; Kubr, 1982; Cơ quan Hỗ trợ Phát triển và Dịch vụ Quản lý của Liên hợp quốc, 1993).

Trái ngược với quản lý hoạt động ngắn hạn, *quản lý chiến lược* là quá trình xác định và thực hiện các lựa chọn dài hạn liên quan đến mục tiêu, cấu trúc bộ máy và chính sách nội bộ. Chẳng hạn, khái niệm này giả định rằng môi trường kinh tế, các điều kiện xã hội và nhân khẩu học cho việc làm và đào tạo có thể thay đổi trong tương lai. Sự thay đổi này có thể ảnh hưởng đến các mục tiêu của hệ thống và cách thức nó vận hành. Khái niệm quản lý chiến lược có liên quan mật thiết đến hệ thống dịch vụ công; nơi đây chính phủ tư duy về tương lai, nơi đó khái niệm này được áp dụng thành công (xem Mô-đun 4).

Quản lý chiến lược bao gồm 4 thành tố cơ bản:

- xác định sứ mệnh của hệ thống;
- tiến hành kiểm toán nội bộ;
- lập kế hoạch chiến lược; và
- xây dựng và thực hiện một chiến lược.

Tất cả các hệ thống và tổ chức đều được tồn tại vì một mục đích nào đó, và mục đích đó được phản ánh trong tuyên bố "*sứ mệnh*" (Adams, 1986). Một tuyên bố sứ mệnh cung cấp một sự hiểu biết nhất định về hệ thống đó dùng để làm gì. Trong bộ máy chính phủ, tuyên bố về sứ mệnh dịch vụ công thường được xây dựng bởi các quan chức cấp cao ở cấp bộ trưởng. Hầu hết các quyết định chính sách có thể được xác nhận và củng cố thông qua luật pháp quốc gia; số còn lại có thể thay đổi theo thời gian. Khi môi trường vận hành của hệ thống thay đổi, thì tuyên bố sứ mệnh có thể cần phải được xem xét lại.

Công tác *kiểm toán nội bộ* nhằm mục đích nhận diện hoàn cảnh môi trường, đặc trưng và nguồn lực của một hệ thống. Việc kiểm toán hệ thống có thể được thực hiện theo các nội dung:

- môi trường và các nhóm khách hàng chính;
- các mối liên kết với chính phủ và các tổ chức khác (nhà cung cấp, các đơn vị hỗ trợ,...);
- cơ hội và nguy cơ đối với hoạt động của hệ thống;
- nguồn lực và khả năng, bao gồm con người, bí quyết, trang thiết bị và khả năng tài chính;
- hệ thống quản lý và tổ chức, bao gồm cấu trúc bộ máy, phong cách, lập kế hoạch và ngân sách, cơ chế ưu đãi, giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động; và
- những thành tựu và thất bại chính, điểm mạnh và điểm yếu quan trọng trong việc đáp ứng các kỳ vọng và nhu cầu về dịch vụ từ chính phủ và khách hàng.

Công tác kiểm toán nội bộ hệ thống cần phải kết luận về sự cần thiết phải khắc phục những điểm yếu đã nhận thấy cũng như phát huy những điểm mạnh để hiện thực hóa các mục tiêu chiến lược và hoàn thành sứ mệnh.

Lập kế hoạch chiến lược đề cập đến việc thiết lập các mục tiêu và xây dựng chương trình để thực hiện được các mục tiêu này. Công tác này dựa trên các dự báo và đưa ra các quyết định chấp nhận rủi ro dựa trên kiến thức tốt nhất có thể về tương lai. Tuy nhiên, vì những dự báo chỉ là những phỏng đoán có căn cứ nên chắc chắn chúng không hoàn hảo. Công tác lập kế hoạch chiến lược phải đi đến các quyết định có tính đến nhiều hạn chế khác nhau như sự thiếu hụt tài chính công so với nhu cầu dịch vụ hoặc những thay đổi có thể có trong các ưu tiên của chính phủ. Lập kế hoạch chiến lược bao gồm các bước sau:

- dự báo sự phát triển trong các lĩnh vực kinh tế, giáo dục, nhân khẩu học, luật pháp, chính trị và văn hóa xã hội có liên quan, đồng thời nhận diện các xu hướng;
- ước tính nhu cầu trong tương lai và nhu cầu về dịch vụ, điều sẽ được xác định bởi những điều trên đây;
- hiểu rõ sự cần thiết phải thay đổi tuyên bố sứ mệnh và sứ mệnh tương lai của hệ thống – “tầm nhìn” của hệ thống – dựa trên kết quả dự báo sự phát triển và các xu hướng đã được nhận diện ở trên;
- xác lập các ưu tiên về dịch vụ và đề ra mục tiêu và hoạt động cung ứng dịch vụ mang tính chiến lược;
- rút ra kết luận, trên cơ sở kiểm toán nội bộ, về năng lực đáp ứng mục tiêu cung ứng chiến lược. Chẳng hạn, có thể kết luận rằng hệ thống không đủ năng lực để thực hiện những thay đổi theo kế hoạch và rằng các mục tiêu cung ứng chiến lược cần được hạ xuống. Theo đó, các *mục tiêu phát triển* của hệ thống được đặt ra và trở thành một phần của chiến lược.

Một chiến lược quản lý xác định cách thức hoàn thành sứ mệnh hiện tại và tương lai của hệ thống như thế nào. Nó dung hòa những gì một hệ thống phải làm để hoàn thành sứ mệnh và đạt được các mục tiêu chiến lược (những gì mà các nhà quản lý muốn nó thực hiện), những gì nó có thể làm xét về mặt cơ hội bên ngoài và những gì nó có khả năng làm xét về mặt sức mạnh nội tại. Vì có nhiều cách làm khác nhau để đạt được cùng một kết quả, nên việc đặt mục tiêu và xây dựng chiến lược để đạt được chúng là 2 việc khác nhau. Tuy nhiên, các chiến lược tương đồng có thể đồng thời góp phần vào việc hiện thực hóa các mục tiêu khác nhau. Mỗi chiến lược có thể thể hiện sự kết hợp các quyết định liên quan đến bộ máy tổ chức của hệ thống, các thay đổi pháp lý, phân bổ nguồn lực, giám sát và các vấn đề liên quan khác. Chẳng hạn, tính công bằng trong dịch vụ GDNN công có thể được cải thiện thông qua: (a) xây dựng thêm cơ sở đào tạo hoặc (b) cung cấp các chương trình GDNN cho những người có trình độ học vấn kém và người

nghèo, tạo điều kiện cho họ cạnh tranh để có được chỉ tiêu đào tạo. Các chiến lược này thường đòi hỏi các cấu trúc bộ máy tổ chức và quản lý khác nhau, cũng như nguồn lực, chương trình và thời gian để hoàn thành. Mỗi chiến lược do đó sẽ có chi phí và tính khả thi riêng.

Khi có tới một vài chiến lược dẫn đến cùng một mục tiêu, chúng có thể được *đánh giá* dựa trên các tiêu chí sau:

- tính khả thi về chính trị - nhận định về mức độ mà chiến lược sẽ tương ứng với các chính sách quốc gia hiện hành;
- hiệu quả dự kiến - xác định mức độ mà chiến lược sẽ đóng góp vào (các) mục tiêu chiến lược tương ứng; và
- dự toán chi phí của các nguồn lực cần thiết để thực hiện chiến lược.

Các chiến lược có thể được so sánh thông qua việc xây dựng một ma trận trong đó các phương án được trình bày theo hàng và các tiêu chí trên đây theo cột; các ô giao nhau giữa dòng và cột được sắp xếp theo thứ tự hoặc được gán trọng số khác nhau.

1.3.2 Quản lý chiến lược hệ thống GDNN quốc gia

Các hệ thống GDNN quốc gia, giống như nhiều dịch vụ công khác, buộc phải áp dụng phương pháp quản lý chiến lược vì chúng hoạt động với nguồn tài chính công khổng lồ và nhằm vào các nhóm dân số mục tiêu rất lớn. Ngoài ra, các hoạt động GDNN thích hợp cho việc lập kế hoạch dài hạn vì giáo dục và đào tạo là một quá trình liên tục, cũng như trình độ nghề nghiệp có kỹ năng và tay nghề cao thường đòi hỏi thời gian dài. Vì các hoạt động đào tạo của chính phủ cung cấp các yếu tố đầu vào đáng kể cho sự phát triển kinh tế và xã hội của quốc gia, nên công tác quản lý chiến lược sẽ có ảnh hưởng đến tính kinh tế theo quy mô.

Quản lý chiến lược sẽ bao gồm các bước nêu trên. Trước hết, mục đích chính của hệ thống đào tạo phải được định hình trong một tuyên bố sứ mệnh. Điều này có thể đòi hỏi phải xem xét lại toàn bộ khung chính sách đào tạo quốc gia.

Thứ hai, sẽ phải tiến hành kiểm toán hay đánh giá sâu toàn hệ thống. Điều này sẽ giúp xác định điểm mạnh và điểm yếu của nó cũng như xác định sự cần thiết phải định hướng lại và cải tiến.

Thứ ba, công tác lập kế hoạch chiến lược nên bắt đầu bằng việc xây dựng các *kịch bản phát triển* với mục đích đánh giá nhu cầu về kỹ năng trong tương lai. Những nhu cầu này, và theo đó là các ưu tiên để đáp ứng chúng, sẽ được xác định bởi nhiều yếu tố, bao gồm cả xu hướng phát triển kinh tế và xu hướng dân số. Một số yếu tố phát triển kinh tế, xã hội và nhân khẩu học của quốc gia là khá đáng tin cậy, những yếu tố khác chỉ mang tính chất suy đoán. Mặc dù có thể dễ dàng dự đoán được những người có thể có nhu cầu đào tạo trong khoảng thời gian 10 năm, nhưng có rất ít sự chắc chắn về xu hướng tăng trưởng ngành và nhu cầu

đào tạo trong tương lai. Do đó, rất khó để đưa ra các dự đoán chính xác. Tuy nhiên, trong khoảng thời gian ngắn hơn, ví dụ, từ 3 đến 4 năm, có thể đưa ra những dự đoán chắc chắn hơn về các xu hướng trong ngành. Song, việc không thể đưa ra các dự đoán hoàn toàn chính xác không nên làm nản lòng việc tư duy về nhu cầu đào tạo trong tương lai và sứ mệnh tương lai của hệ thống quốc gia.

Trên cơ sở các xu hướng chính trị, kinh tế, xã hội và các xu hướng khác đã được xác định, một tầm nhìn mới về hệ thống GDNN quốc gia trong tương lai phải được hình thành. Điều này có thể dẫn đến những thay đổi trong khung chính sách quốc gia. Chẳng hạn, chính phủ có thể quyết định rằng trong vòng 10 năm tới, chính phủ có thể thay đổi tuyên bố sứ mệnh của mình từ “cung cấp kiến thức và kỹ năng gắn với việc làm cho người dân, giúp họ tìm được việc làm” sang “cung cấp kiến thức và kỹ năng nghề cho bất kỳ công dân nào có nhu cầu”. Rõ ràng tuyên bố sứ mệnh sau rộng hơn nhiều so với tuyên bố trước, đòi hỏi nhiều kinh phí và một hệ thống cung ứng dịch vụ phát triển hơn, và được gắn với khái niệm phát triển nguồn nhân lực thay vì khái niệm việc làm.

Lập kế hoạch chiến lược phải dẫn đến việc thiết lập các mục tiêu và xác định các hoạt động tương ứng. Trên cơ sở nhu cầu trong tương lai đã được xác định và trong khuôn khổ tuyên bố sứ mệnh đã xây dựng, *các mục tiêu (cung ứng) chiến lược* cần được đưa ra nhằm xác định các nhóm mục tiêu ưu tiên, cũng như các đầu ra và kết quả mà hệ thống GDNN sẽ tạo ra trong tương lai.

Hệ thống đào tạo quốc gia cần được định hướng và nâng cấp liên tục, bất kể nhu cầu dự đoán về trình độ của từng cá nhân là gì đi nữa. Cấu trúc bộ máy hỗ trợ kỹ thuật nên được duy trì ngay cả khi nhu cầu về các khóa học không được biết trước. Các nhà quản lý GDNN nên hướng tới việc nâng cao chất lượng dịch vụ, giảm chi phí đơn vị và tăng tính linh hoạt. Để đáp ứng đúng nhu cầu thị trường trong tương lai, nội dung chương trình, tiêu chuẩn đào tạo và kỹ thuật đánh giá cần phải được cập nhật liên tục và phải có sẵn đội ngũ giáo viên có trình độ. Do đó, *các mục tiêu phát triển* của hệ thống cần phải hướng đến việc đạt được *các mục tiêu cung ứng chiến lược* ở trên.

Thứ tư, cần xây dựng kế hoạch cụ thể để thực hiện các mục tiêu chiến lược. Kế hoạch này phải chỉ rõ cách thức kết hợp các yếu tố tài chính, con người và các yếu tố đầu vào khác cho hệ thống GDNN. Kế hoạch cũng có thể tiên liệu những thay đổi trong cấu trúc bộ máy tổ chức và quản lý cũng như các chính sách quản lý nội bộ như chính sách lập kế hoạch, chính sách nhân sự và chính sách đãi ngộ. Các chương trình phải được phát triển để thực hiện từng mục tiêu. Cần tính toán chi phí của các hoạt động bên trong các chương trình đó; điều này sẽ tạo cơ sở cho các quyết định về ngân sách và phân bổ nguồn lực. Trên cơ sở các mục tiêu chiến lược, các mục tiêu hoạt động có thể được thiết lập cho từng cơ sở cung ứng dịch vụ đào tạo riêng nếu cần thiết. Việc thực hiện cần được giám sát thông qua việc đánh giá hiệu quả hoạt động và đầu ra của hệ thống.

Quản lý là một quá trình liên tục, không có điểm dừng. Môi trường mà ở đó các chiến lược GDNN trước đây đã được xây dựng có thể thay đổi theo thời gian. Các ngành kinh tế mới mới có thể xuất hiện, thị trường mới có thể mở ra, các mục tiêu và chính sách đào tạo khác nhau có thể được áp dụng, thái độ đối với công tác đào tạo có thể thay đổi và các công nghệ đào tạo mới có thể được phát triển. Nhà quản lý đào tạo phải đáp ứng những thay đổi này bằng cách điều chỉnh các mục tiêu chiến lược, rà soát các chiến lược quản lý và định kỳ xác định các lĩnh vực hoặc nhóm khách hàng quan trọng cần được chú ý.

1.3.3 Các chiến lược quản lý được áp dụng trong hệ thống GDNN quốc gia

Công tác quản lý hệ thống dạy nghề quốc gia luôn hướng tới các chỉ tiêu năng suất, khả năng đáp ứng, linh hoạt, hiệu quả, liên tục cải tiến chất lượng đào tạo và tăng khả năng tiếp cận dịch vụ đào tạo. Một số chiến lược được áp dụng trong các hệ thống quốc gia để đáp ứng các yêu cầu này được liệt kê dưới đây.

Khả năng đáp ứng và tính linh hoạt của việc cung ứng dịch vụ đào tạo có thể được tăng cường thông qua:

- đa dạng hóa các cơ sở đào tạo thông qua sự tham gia của các tổ chức và doanh nghiệp khu vực tư nhân, những chủ thể này có thể được kiểm định để cung cấp các khóa học được Nhà nước cấp phát tài chính;
- xây dựng nhiều phương pháp cung ứng và lộ trình đào tạo đào tạo để phục vụ các nhóm có nhu cầu khác nhau;
- phân cấp trách nhiệm xây dựng chương trình và quản lý nguồn lực cho các cơ sở đào tạo, đồng thời giữ quyền kiểm soát tập trung đối với việc xác lập các ưu tiên và mục tiêu quốc gia, tài chính và kiểm soát chất lượng; chừng nào các cơ sở đào tạo có thể đưa ra quyết định một cách độc lập, chừng đó các cơ quan chức năng của chính phủ nên can thiệp càng ít càng tốt;
- định kỳ đánh giá về chất lượng và hiệu quả trên TTLĐ của sinh viên tốt nghiệp và sự hài lòng của khách hàng;
- trao chứng chỉ nghề dựa trên việc công nhận quá trình học tập và kinh nghiệm trước đây của học viên/nhân viên; và
- sự tham gia của ngành và các nhóm khách hàng khác trong việc xác định nhu cầu và ưu tiên đào tạo, lập kế hoạch tổ chức đào tạo, phân bổ nguồn lực và các quyết định về quản lý và kỹ thuật.

Tính hiệu quả có thể được củng cố thông qua:

- giới thiệu các chỉ số đánh giá và cơ chế tài chính trong đó chú trọng đến đầu ra và kết quả đào tạo, thay vì hoạt động;
- xây dựng các cơ chế đầu tư phát triển có tính tình hình sử dụng cơ sở vật chất, trang thiết bị hiện có của các cơ sở đào tạo;

- giới thiệu các hình thức đấu thầu cạnh tranh đối với nguồn tài chính GDNN công; và
- khuyến khích các cơ sở GDNN công lập thương mại hóa một phần dịch vụ của họ.

Chất lượng đào tạo có thể được nâng cao thông qua:

- giới thiệu các tiêu chuẩn kỹ năng dựa trên năng lực cấp quốc gia, các yêu cầu kiểm tra và đánh giá, và khung chương trình;
- thành lập các cơ quan thường trực cấp ngành tham gia vào việc xây dựng và duy trì các tiêu chuẩn kỹ năng và các yêu cầu kiểm tra, đánh giá;
- thiết lập các mục tiêu liên quan đến chất lượng và các chỉ số thực hiện khác làm thành một phần của thỏa thuận thực hiện giữa các cơ sở đào tạo và cơ quan chính phủ; và
- khuyến khích thực hành tốt nhất và cơ chế đối sánh chuẩn trong việc cung ứng dịch vụ đào tạo (xem bên dưới).

Khả năng tiếp cận dịch vụ đào tạo có thể được cải thiện bằng cách:

- xác định các nhóm đối tượng hiện chưa đại diện đầy đủ trong đào tạo;
- công nhận nhu cầu đào tạo cụ thể của họ; và
- nhắm tới các nhóm yếu thế này thông qua công tác lập kế hoạch, phân bổ nguồn lực, cung ứng dịch vụ và báo cáo.

Bài 2. Nâng cao trách nhiệm giải trình của cán bộ quản lý GDNN

Mục tiêu học tập

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Khái niệm về quản lý nhà nước
2. Sự khác biệt giữa hoạch định chính sách và các cấp độ hành chính trong hệ thống chính quyền
3. Các cách tiếp cận để nâng cao trách nhiệm giải trình của các nhà quản lý công

► 2.1 Quản lý nhà nước

2.1.1 Hoạch định chính sách

Công tác quản trị dân chủ từ lâu luôn được hiểu là nhiệm vụ của hành chính công. Hành chính công phải theo đuổi đồng thời các mục tiêu về trách nhiệm giải trình dân chủ, hiệu quả của chính sách công và hiệu quả hoạt động. Khái niệm này chấp nhận sự kém hiệu quả về hành chính để đạt được mục tiêu về trách nhiệm giải trình (Perry, 1989). Các điểm mạnh của công tác quản lý GDNN thường bao gồm: xây dựng chính sách, quy định, phòng chống phân biệt đối xử trong trường học, quản lý tính công bằng để hỗ trợ giáo dục và đào tạo cho học sinh từ các hộ gia đình có thu nhập thấp và sự ổn định trong các dịch vụ công. Ngược lại, những điểm yếu của dịch vụ công được cho là bao gồm: không có khả năng thực hiện các nhiệm vụ phức tạp, chấp nhận rủi ro, điều chỉnh nhanh chóng để thay đổi hay đổi mới, sáng tạo; không đạt năng suất cao hoặc tiết kiệm chi phí; và xu hướng cung cấp các dịch vụ nhanh chóng trở nên lỗi thời (Osborne và Gaebler, 1992).

Công tác quản lý nhà nước cần được phân biệt với hoạch định chính sách, vì hoạch định chính sách gắn với phân tích và xây dựng chính sách. Phân tích chính sách nhằm mục đích xác định và so sánh các phương án chính sách (Cơ quan Hỗ trợ Phát triển và Dịch vụ Quản lý của Liên hợp quốc, 1993). Nó bắt đầu với việc xác định nhu cầu về một dịch vụ của chính phủ hoặc các vấn đề trong những dịch vụ hiện có. Việc xác định nhu cầu của công chúng có thể khó khăn một cách đáng ngạc nhiên. Quá trình xây dựng chính sách sẽ bị ảnh hưởng bởi các giá trị và mục

tiêu của các nhà phân tích chính sách và các nhà ra quyết định. Ngoài ra, các nhà lãnh đạo chính trị luôn nhấn mạnh vào việc kiểm soát cách thức xác định và diễn giải nhu cầu của công chúng đối với một dịch vụ của chính phủ.

Công tác xây dựng chính sách cần nhằm mục đích tác động đến các xu hướng thay thế trong tương lai. Các phương án chính sách thay thế cần được nghiên cứu và các kịch bản dự đoán sự phát triển trong tương lai phải được đưa ra. Các phương án chính sách được đánh giá trên cơ sở các tiêu chí nhất định do chính phủ đặt ra, bao gồm cả phản ứng của công chúng đối với từng phương án. Phương án được chính phủ cho là phù hợp nhất sẽ được phê duyệt làm quyết định chính sách.

Như một quy luật, các quyết định chính sách cần phải nhằm mục đích thiết lập và rà soát tuyên bố sứ mệnh của một dịch vụ chính phủ (xem Bài 1 của Mô-đun này). Nói cách khác, các quyết định chính sách phải trả lời các câu hỏi “Dịch vụ này của chính phủ để làm gì?” và “Dịch vụ này của chính phủ nên đáp ứng những nhu cầu nào của công chúng?” Một quyết định chính sách cũng cần đặt ra các lĩnh vực ưu tiên và các nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu đối với dịch vụ đó của chính phủ làm thông tin đầu vào cho việc phân bổ ngân sách và nguồn lực. Ở các quốc gia nơi chính phủ áp dụng phương pháp quản lý chiến lược đối với việc cung ứng dịch vụ, thì các quyết định chính sách phải bao gồm cả việc thiết lập các mục tiêu chiến lược quốc gia cần đạt được bởi hệ thống dịch vụ công tương ứng. Các mục tiêu chiến lược sẽ chỉ rõ các kết quả và đầu ra để đo lường cần phải đạt được thông qua việc cung cấp các dịch vụ của chính phủ cho các đối tượng hưởng lợi mục tiêu trong một giai đoạn cụ thể. Các chính sách tương ứng cũng có thể được vạch ra với mục đích phát triển hơn nữa hệ thống dịch vụ công, cũng như đạt được các đầu ra và kết quả. Những chính sách nào cho ra các đầu ra lớn nhất trong khuôn khổ nguồn lực phân bổ sẽ được duyệt. Việc đảm bảo đáp ứng các dịch vụ phù hợp với nhu cầu không ngừng thay đổi của công chúng vẫn là vai trò quan trọng của các nhà hoạch định chính sách.

Một chính sách quốc gia đã được xây dựng đó sẽ trở thành cơ sở để quản lý các hoạt động dịch vụ. Từ thời điểm này, một nhà quản lý/quản trị công (lãnh đạo/quản lý nhà nước) phụ trách (người đã từng tham gia với tư cách là cố vấn trong việc xây dựng chính sách) bắt đầu thực hiện các quyết định chính sách thực tế. Tùy thuộc vào loại cơ cấu bộ máy được áp dụng, các chức năng quản lý được giao cho các cấp quản lý nhà nước. Hai cấp quản lý nhà nước chính có thể tham gia vào việc quản lý các dịch vụ: người đứng đầu đơn vị chức năng liên quan hoặc văn phòng của Bộ và người đứng đầu cơ quan dịch vụ của chính phủ. Ở một số nước, các bộ trưởng tham gia vào việc điều hành trực tiếp việc cung ứng dịch vụ.

2.1.2 Khái niệm mới về quản lý công

Có một số lý do tại sao một chính phủ không thể được điều hành như một doanh nghiệp và tại sao các nhà quản trị công không nên được mong đợi hoạt động ở mức hiệu quả như các nhà quản trị khu vực tư nhân (Hội nghị bàn tròn Khối thịnh vượng chung, 1992). Từ những ưu tiên nêu trên của hành chính công (ví dụ như quản trị dân chủ và trách nhiệm giải trình công) dẫn đến những rào cản đối với hoạt động hiệu quả và những hạn chế đối với thực tiễn quản lý. Dưới đây là một số rào cản tiêu biểu:

- Việc ra quyết định theo hướng tập trung làm giảm trách nhiệm của các nhà quản lý cấp dưới.
- Các nhà quản trị công rất phụ thuộc vào các chính trị gia; điều này đi ngược lại các mục tiêu được xác định rõ ràng và cũng là đi ngược lại sự hiệu quả.
- Nhà quản lý công hiếm khi được trả lương hoặc thăng chức trên cơ sở hiệu suất (Kakabadse và cộng sự, 1988).

Một khái niệm quản lý mới nhằm nâng cao hiệu quả và trách nhiệm giải trình của các dịch vụ chính phủ, đồng thời tăng cường văn hóa quản lý của các nhà quản trị công gần đây đã được thử nghiệm ở các nước OECD (OECD, 1994b). Khái niệm này nhấn mạnh đến trách nhiệm giải trình của các bộ ngành và cơ quan chính phủ về kết quả hoạt động và đầu ra của họ. Mục đích của trách nhiệm giải trình công là khả năng đáp ứng.

Khái niệm mới này phân chia trách nhiệm giải trình về quản lý dịch vụ công giữa 3 nhóm: (1) các bộ trưởng tham gia độc quyền vào việc hoạch định chính sách và giám sát việc thực hiện; (2) người đứng đầu các đơn vị chức năng liên quan của Bộ ngành chịu trách nhiệm tham mưu chính sách cho bộ trưởng; và (3) người đứng đầu các cơ quan dịch vụ quốc gia có trách nhiệm điều hành các hoạt động dịch vụ công. Hợp đồng dịch vụ sẽ xác định vai trò hoạt động của các chủ thể này. Thỏa thuận này cũng đưa ra các cơ chế dựa trên các tác nhân hay động lực thị trường, chẳng hạn như thương mại hóa dịch vụ và sử dụng dịch vụ theo hợp đồng, vào việc cung cấp các dịch vụ công nhằm tích hợp các thành tố việc tính hiệu quả vào chính phủ. Kết quả là, việc đánh giá các hoạt động dịch vụ công tập trung vào kết quả. Các mục tiêu và chỉ số thực hiện rõ ràng, lượng hóa được thiết lập để làm cơ sở cho các quyết định quản lý.

Những quốc gia đã áp dụng khái niệm này, bao gồm Úc, New Zealand và Vương quốc Anh (Elliott, 1996), đã có những thay đổi đáng kể trong việc cấu trúc bộ máy tổ chức và quản lý để cung cấp các dịch vụ công. Những hàm ý của khái niệm mới này đối với hệ thống đào tạo của chính phủ được trình bày trong bảng 2.2.

► **Bảng 2.2 Các khái niệm truyền thống và hiện đại trong quản lý nhà nước về GDNN**

Khái niệm truyền thống trong quản lý nhà nước về GDNN	Khái niệm hiện đại trong quản lý nhà nước về GDNN
Quản trị theo các mục tiêu ngắn hạn	Quản trị theo các mục tiêu chiến lược
Gồm các cơ sở đào tạo do chính phủ sở hữu và được cơ quan ban ngành quản lý nhà nước	Gồm các cơ quan/cơ sở đào tạo do chính đảm bảo tài chính nhưng được hoạt động tự chủ
Ít sử dụng các động cơ thị trường trong việc cung ứng dịch vụ	Sử dụng các cơ chế kiểu thị trường và cạnh tranh giữa các cơ sở dạy nghề công lập và tư thực
Phân công nhiệm vụ và trách nhiệm theo hướng thứ bậc	Hợp đồng dịch vụ giữa chính phủ và các cơ quan đào tạo công lập
Phân bổ nguồn lực theo đầu tổ chức/cơ sở đào tạo	Phân bổ nguồn lực theo mỗi chỉ tiêu thực hiện cần đạt được phù hợp với các mục tiêu chiến lược
Ít đánh giá về năng lực của các cơ sở đào tạo	Đo lường đầu ra của các cơ sở đào tạo dựa trên các chỉ tiêu làm cơ sở để ra các quyết định quản lý
Tổ chức các khóa đào tạo đáp ứng nhu cầu của học viên	Tổ chức các khóa đào tạo trên cơ sở các ưu tiên quốc gia và nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu đã xác định
Các cơ sở đào tạo của chính phủ chỉ là đơn vị chi sự nghiệp	Không chỉ có chi sự nghiệp, các cơ sở đào tạo của chính phủ còn là các đơn vị thu sự nghiệp

► **2.2 Nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan chính phủ và đơn vị sự nghiệp công lập**

2.2.1 Trách nhiệm giải trình của các cơ quan chính phủ

Những cải cách tổ chức gần đây ở một số nước phát triển đã phân biệt rõ ràng giữa kết quả và đầu ra của dịch vụ chính phủ, tham mưu chính sách độc lập (do các cơ quan của chính phủ cung cấp) và các hoạt động cung ứng dịch vụ (do các đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện). Các cơ quan của chính phủ (Bộ ngành hoặc tương đương) chịu trách nhiệm tham mưu chính sách thể hiện dưới dạng tác động mong muốn của dịch vụ đối với xã hội (*kết quả*). Chính phủ quyết định kết quả mà mình muốn đạt được và lựa chọn các *đầu ra* (mục tiêu) phù hợp. Ngược lại với kết quả, đầu ra được định nghĩa là kết quả trực tiếp của cơ quan chính phủ và có thể được thể hiện dưới dạng số lượng, chất lượng, chi phí và

thời gian cung cấp. Các cơ quan dịch vụ công (đơn vị sự nghiệp công lập) chịu trách nhiệm về đầu ra, thay vì kết quả, trong khi các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm tham mưu và không còn phụ trách về hoạt động sự nghiệp (OECD, 1994a, 1994b).

Kết quả phân tích sản phẩm đầu ra sẽ cung cấp cơ sở để đo lường mức độ đạt được các mục tiêu định lượng. Tuy nhiên, nó chỉ có thể xác định một phần liệu các kết quả có cần thiết và tích cực hay không. Kết quả có thể được xác định khi các câu hỏi sau được trả lời: “Tác động của hoạt động GDNN đối với khách hàng là gì?” “Những tác động không mong muốn nào đã xuất hiện?”

Những cải cách được mô tả trên đây dẫn đến việc đưa ra *các thỏa thuận hợp đồng* giữa một bên là các bộ trưởng, những người phải chịu trách nhiệm về kết quả, và bên còn lại là những người đứng đầu các cơ quan chính phủ, chịu trách nhiệm tham mưu chính sách. Nội dung tham mưu chính sách được cung cấp cho bộ trưởng phụ trách, các thành viên chính phủ và các ủy ban của chính phủ. Một kiểu thỏa thuận hợp đồng khác đã xuất hiện giữa các bộ trưởng và người đứng đầu các đơn vị nghiệp vụ chịu trách nhiệm về hoạt động cung ứng dịch vụ. Lý do cho việc tách riêng công tác tham mưu chính sách khỏi việc cung ứng dịch vụ chủ yếu là để cải thiện công tác quản lý của các cơ quan chính phủ lẫn cơ quan dịch vụ. Một mục tiêu là đảm bảo rằng việc nội dung tham mưu chính sách sẽ không bị chi phối bởi các mối quan tâm về hoạt động nghiệp vụ. Một mối quan tâm khác là chi phí đắt đỏ gắn với việc tham mưu chính sách cao mà chính phủ *mua* (xem hộp 2.3).

Hộp 2.3 Các thỏa thuận hợp đồng ở New Zealand

Ngành GDNN của New Zealand đã trải qua những thay đổi lớn trong thập kỷ qua như một phần của cuộc cải cách toàn diện toàn bộ khu vực Nhà nước. Cuộc cải cách dựa trên nguyên tắc giảm thiểu sự khác biệt giữa các đơn vị thuộc khu vực Nhà nước và các đơn vị thuộc khu vực tư nhân. Năm 1989, các cơ quan Nhà nước phải tuân thủ một chế độ báo cáo và trách nhiệm giải trình đặc biệt, trong đó quy định và phân chia rõ trách nhiệm về việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính trong các cơ quan chính phủ và đơn vị sự nghiệp công lập. Công cuộc cải cách quản lý bao gồm điều khoản bổ nhiệm giám đốc điều hành (CEO) của các cơ quan chính phủ và đơn vị sự nghiệp công lập. Mỗi CEO có một thỏa thuận thực hiện với Bộ trưởng phụ trách. Thỏa thuận này nêu rõ các kết quả chính cần được ưu tiên và bao gồm, dưới dạng một phụ lục, một thỏa thuận mua dịch vụ trong đó quy định các đầu ra do các cơ quan chính phủ hoặc đơn vị sự nghiệp công lập cung cấp cũng như chất lượng, số lượng, giá cả và tính kịp thời của chúng. Các thỏa thuận thực hiện được lập dưới dạng hợp đồng và chúng gắn với hợp đồng lao động của các CEO. CEO báo cáo lên Quốc hội về việc thực hiện dịch vụ, và việc này phải chịu sự kiểm toán của chính phủ. Các CEO được thuê làm việc theo hợp đồng có thời hạn và hiệu suất của họ được đánh giá bởi Ủy viên Dịch vụ Nhà nước chứ không phải bởi một bộ trưởng.

Trong lĩnh vực GDNN, Bộ Giáo dục được thay thế vào năm 1989 bằng một Bộ Giáo dục nhỏ hơn, tập trung vào chính sách. Chức năng quan trọng nhất của Bộ là tham mưu chính sách cho Bộ trưởng Bộ Giáo dục về tất cả các lĩnh vực giáo dục, bao gồm cả GDNN. Bộ cũng giám sát việc thực hiện các chính sách đã được phê duyệt và chỉ đạo về việc sử dụng tốt nhất các nguồn lực được phân bổ cho giáo dục ở tất cả các cấp. Cơ quan Hỗ trợ Giáo dục và Đào tạo (ETSA) đã được thành lập như một cơ quan sự nghiệp của Nhà nước với Hội đồng quản lý riêng, ngoài Giám đốc điều hành, do Bộ trưởng Bộ Giáo dục quyết định thành lập. Chức năng chính của ETSA là quản lý các chương trình giáo dục và đào tạo theo quyết định của Bộ trưởng. Thứ trưởng Bộ Giáo dục là Giám đốc điều hành của Bộ Giáo dục. Giám đốc điều hành của Bộ Giáo dục và Giám đốc điều hành của ETSA có các thỏa thuận thực hiện với Bộ trưởng Bộ Giáo dục, và đàm phán các thỏa thuận mua dịch vụ trong đó nêu rõ đầu ra mà các cơ quan này phải cung cấp trong mỗi năm tài khóa.

Một trong những lý lẽ quan trọng để tách tư vấn chính sách ra khỏi việc thực hiện là chi phí tư vấn cao mà, giống như bất kỳ dịch vụ nào khác, Chính phủ buộc phải mua. Chẳng hạn, các sản phẩm tư vấn chính sách ước tính đã tiêu tốn của Chính phủ New Zealand hơn 400 triệu đô la vào năm 1993/1994. Do nghị sự chính sách hiện nay phức tạp hơn bao giờ hết, xét về độ đáp ứng nhanh, mức độ phức tạp của các tình huống và tác động của chúng đối với công chúng, nên Chính phủ tìm cách đảm bảo chất lượng và tính kịp thời của các nội dung tham mưu, tư vấn cũng như hiệu quả của việc sử dụng nguồn lực để chuẩn bị các nội dung đó. Để đảm bảo hiệu quả, định mức chi phí cho việc cung cấp tư vấn chính sách đã được thiết lập. Một hệ thống các chỉ số có thể đo lường đã được thiết lập, cho phép các CEO đưa ra các tư vấn chính sách phù hợp với các chỉ số mong đợi. Ngoài ra, các nguyên tắc quản lý cũng đã được áp dụng cho quá trình tư vấn chính sách. Theo đó, một số lĩnh vực phụ trách nhất định đã xuất hiện trong dịch vụ tư vấn chính sách, với các trình độ/chức danh chính sau được phân biệt: nhà phân tích chính sách, nhà quản lý chính sách (yêu cầu trình độ kỹ năng giám sát cao hơn) và kỹ thuật viên chính sách (người có chuyên môn khoa học/kỹ thuật).

Nguồn: Hunn, 1994; Irwin, 1996; Preddey, 1996.

2.2.2 Trách nhiệm giải trình của các đơn vị sự nghiệp công lập

Các thỏa thuận hợp đồng cũng có thể được thiết lập giữa các bộ trưởng và các cơ quan dịch vụ quốc gia. Trong các hợp đồng này, trách nhiệm của mỗi bên được làm rõ và các cam kết chính thức của họ được thiết lập. Mục đích cuối cùng của việc giới thiệu các hợp đồng quản lý là gia tăng năng suất thông qua việc sử dụng nguồn lực tốt hơn và trách nhiệm giải trình cao hơn. Giao quyền tự chủ quản lý có nghĩa là các cơ quan đào tạo và các nhà cung ứng dịch vụ đào tạo có thể được yêu cầu cung cấp nhiều dịch vụ hơn với mức phân bổ ngân sách thấp hơn. Các nguồn lực được phân bổ cho các cơ quan GDNN phù hợp với đầu ra mà họ tạo ra.

Đầu ra có thể được hứa hẹn để đổi lại nguồn tài trợ cụ thể cũng như mức độ tự chủ nhất định của cơ quan.

Các cơ quan dịch vụ của chính phủ giao kết hợp đồng quản lý với các bộ trưởng tương ứng không nên chịu trách nhiệm trực tiếp về kết quả vì họ làm việc theo hợp đồng ngắn hạn (thường là một năm). Việc đánh giá kết quả nên được coi là vấn đề của bộ trưởng phụ trách. Việc phân tích kết quả có phạm vi rộng hơn và có tính đến các yếu tố kinh tế, chính trị và TTLĐ. Ở một số quốc gia, hợp đồng quản lý nhấn mạnh tầm quan trọng của kiến thức của cơ quan dịch vụ về kết quả, mặc dù cơ quan đó chỉ chịu trách nhiệm trực tiếp về đầu ra của mình. Có thể cần sự tham gia của cơ quan đó trong việc đo lường cả đầu ra và kết quả, và các chỉ số được quy định cụ thể trong hợp đồng. Việc phân bổ nguồn lực cho các cơ quan dịch vụ cũng có thể tính đến cả đầu ra và kết quả. Vấn đề phân biệt giữa đầu ra và kết quả thường xuất hiện khi một cơ quan GDNN đã đạt được mục tiêu (đầu ra) nhưng do tình hình kinh tế xấu đi, tác động dự kiến của công tác đào tạo đối với tình hình lao động, việc làm vẫn chưa đạt được. Trong trường hợp này, Bộ ngành phụ trách phải rà soát lại các mục tiêu đào tạo của mình và phân bổ lại nguồn lực cho phù hợp.

Theo các hợp đồng đó, Bộ không còn tham gia vào việc quản lý trực tiếp hoạt động của cơ quan GDNN này; thay vào đó, Bộ đặt ra các mục tiêu, cung cấp hỗ trợ kỹ thuật, đo lường kết quả và đưa ra quyết định. Hợp đồng quản lý quy định quá trình thương lượng giữa các bên chứ không phải là sự phục tùng trực tiếp của họ. Hợp đồng cũng xác định các chỉ số thực hiện và nghĩa vụ báo cáo của cơ quan để đảm bảo rằng trách nhiệm giải trình được tăng cường. Các cơ quan dịch vụ GDNN có quyền tự do lựa chọn phương thức hoạt động của mình, trong khi phía Bộ đảm bảo nguồn lực. Các cuộc đàm phán về ngân sách phân bổ cho cơ quan sẽ được liên kết chặt chẽ với các mục tiêu và kết quả hoạt động. Tiếp đến, các hợp đồng giữa bản thân cơ quan dịch vụ quốc gia ở cấp trung ương và các trung tâm hoạt động tự chủ trong hệ thống của mình có thể được áp dụng, trong đó xác định các nhóm đối tượng ưu tiên quốc gia, chỉ tiêu tuyển sinh GDNN và các chỉ tiêu khác, danh sách các chương trình đào tạo hợp lệ sẽ được tổ chức, thước đo về tính linh hoạt trong biên chế và đãi ngộ của đơn vị đào tạo, cũng như cơ chế tài chính.

Phạm vi trách nhiệm được giao cho người đứng đầu của cơ quan dịch vụ quốc gia có thể khác nhau. Quyền tự chủ hoàn toàn về quản lý sẽ bao gồm việc thiết lập các mục tiêu hoạt động của GDNN, quản lý kinh phí, tuyển dụng nhân viên và tổ chức lại cơ quan và nhà cung ứng dịch vụ đào tạo (cơ sở đào tạo). Các trách nhiệm sau có thể được giao cho các cơ quan dịch vụ theo hợp đồng quản lý:

- tiết kiệm hoặc bội chi từ 3 đến 5% ngân sách và chuyển số kết dư ngân sách sang hoặc khấu trừ vào ngân sách năm sau;
- chuyển đổi ngân sách (có hoặc không có hạn mức xác định trước) từ chi thường xuyên sang chi đầu tư và ngược lại;

- đội ngũ và quản lý nhân viên, bao gồm khả năng tuyển dụng và sa thải nhân viên toàn thời gian và bán thời gian theo luật việc làm;
- xác định hệ thống ngạch bậc lương và chế độ phụ cấp lương cho nhân viên;
- sử dụng các khoản thu hợp lệ vào các nghiệp vụ tài chính và các hoạt động phát triển cơ quan (Fortin, 1996).

Các cơ quan dịch vụ công ở Canada nhận được một ngân sách hoạt động trọn gói cho các chương trình của họ bao gồm tiền lương, chi phí vận hành và các khoản chi đầu tư (hạng mục công trình) nhỏ. Các bộ ngành có thể chuyển 2% ngân sách của mình từ năm trước sang năm sau. Ở Phần Lan cũng vậy, các cơ quan dịch vụ giao kết hợp đồng quản lý được tự do phân bổ ngân sách giữa tiền lương, chi phí vận hành và các khoản chi đầu tư nhỏ như họ muốn. Luật pháp Phần Lan chia dịch vụ thành 2 loại: dịch vụ bắt buộc và dịch vụ kiểu thị trường. Các bộ trưởng có quyền quyết định dịch vụ công nào sẽ được cung cấp miễn phí hoặc thu phí, và họ cũng quy định mức giá. Về nguyên tắc, mức phí thu từ công chúng phải đủ để bù đắp chi phí nội bộ của việc cung ứng dịch vụ. Hệ thống kiểm soát chi phí đơn vị đã được áp dụng kể từ năm 1989. Ở Úc, các biện pháp khuyến khích duy trì doanh thu được áp dụng với các khoản doanh thu từ phí người sử dụng và việc bán tài sản thặng dư. Đơn giá GDNN cho các bang khác nhau được so sánh và những bang có chi phí đơn vị cao có thể bị chính phủ liên bang cắt giảm ngân sách cho đào tạo của họ. Một trong những lĩnh vực nhạy cảm nhất là quyền tự chủ của cơ quan dịch vụ công liên quan đến quản lý nhân viên; ban lãnh đạo của các cơ quan này, dưới áp lực của các hợp đồng quản lý, có xu hướng bãi bỏ chế độ công vụ đối với nhân viên của họ. Chẳng hạn, ở Vương quốc Anh, kể từ năm 1994, các cơ quan dịch vụ GDNN đã được đăng ký dưới dạng “công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH) bởi sự bảo lãnh”, và như vậy nhân viên của họ không còn hoạt động theo chế độ công vụ. (Các ví dụ về hợp đồng quản lý giữa chính phủ và cơ quan GDNN được nêu trong hộp 2.4 và 2.5.)

Hộp 2.4 Hợp đồng quản lý giữa Chính phủ và cơ quan đào tạo ở Bỉ

Cơ quan Dịch vụ Việc làm và Đào tạo Nghề Flemish (VDAB) có tư cách pháp nhân của một cơ quan Nhà nước độc lập và cung cấp các khóa đào tạo cho người tìm việc và người đang làm việc/nhân viên. Cơ quan này được điều hành bởi Ủy ban Quản lý, trong đó các tổ chức đại diện của người sử dụng lao động và công đoàn được đại diện như nhau. Một hợp đồng quản lý giai đoạn 1995-1996 đã được ký kết giữa Chính phủ Flemish và VDAB, theo đó VDAB có nghĩa vụ phải đạt được các mục tiêu nhất định để đổi lấy quyền tự chủ lớn hơn trong việc sử dụng các khoản kinh phí thu được từ việc bán các dịch vụ trên thị trường.



Chính phủ Flemish phân bổ ngân sách của mình cho VDAB dựa trên các chỉ số thực hiện sau đây, và được quy định trong hợp đồng:

- Tổng số giờ đào tạo và giờ trên mỗi giáo viên. Chính phủ cho rằng năng suất của VDAB sẽ được cải thiện và, trong thời gian thực hiện hợp đồng, số giờ đào tạo sẽ giảm 5%. Thời gian giải phóng khỏi việc giảng dạy phải được sử dụng vào các hoạt động như phát triển các chương trình mới và các nhiệm vụ theo dõi chất lượng.
- Sự tham gia của một số nhóm nhất định vào công tác đào tạo. VDAB chịu trách nhiệm đảm bảo rằng những người thất nghiệp dài hạn, những người thất nghiệp có trình độ tiểu học và THCS và người di cư chiếm 70% tổng số học viên.
- Bố trí việc làm sau khi đào tạo lại. Tỷ lệ bố trí việc làm sau đào tạo (sau 6 tháng) phải đạt 60% đối với các nhóm yếu thế nêu trên và 70% đối với các học viên khác.
- Mức doanh thu tối thiểu phải đảm bảo. Mức doanh thu tối thiểu hàng năm của VDAB trên thị trường phải đạt tối thiểu 40 triệu Franc Bỉ (BEF).

Hợp đồng này giả định rằng nghĩa vụ của VDAB sẽ giúp cải thiện công tác quản trị của mình. Điều này sẽ đạt được bằng cách chuyển đổi từ hình thức cung cấp đào tạo cố định sang cung ứng dịch vụ theo nhu cầu. Việc ra quyết định và chi tiêu tài chính đã được phân cấp để đảm bảo tính linh hoạt cao hơn. Các dịch vụ đào tạo được điều chỉnh cho phù hợp với cung thị trường để tránh chồng chéo và giảm đầu tư kém hiệu quả. Các trung tâm đào tạo được phân bổ ngân sách trọn gói cho phép họ ký hợp đồng với các cơ sở đào tạo bên ngoài và tuyển dụng nhân viên theo hợp đồng ngắn hạn. Nhân viên của VDAB tham gia sâu vào công tác kiểm soát chất lượng đào tạo được ký kết hợp đồng với bên ngoài. Các chương trình đào tạo mới được xây dựng về các chủ đề nhạy cảm như môi trường, chất lượng, an toàn, các bằng cấp chính theo định hướng doanh nghiệp và đào tạo từ xa. Một hệ thống theo dõi chất lượng được xây dựng để lần vết hiệu suất của học viên trong công việc của họ và nhờ đó giúp cải thiện các khóa học. Thành phần ban lãnh đạo của VDAB cũng được điều chỉnh để đảm bảo sự tham gia của phía ngành trong việc ra quyết định về công tác đánh giá nhu cầu, lập kế hoạch, xây dựng khung chương trình, và bồi dưỡng nâng cao trình độ giáo viên.

Các chỉ tiêu và khoản ngân sách phân bổ tương ứng được phân chia giữa các trung tâm đào tạo của VDAB. Số giờ đào tạo được thực hiện bởi mỗi giảng viên là chỉ số cơ bản để phân bổ kinh phí. Hệ thống báo cáo áp dụng tất cả các chỉ số được giới thiệu bởi hợp đồng quản lý. Việc phân bổ ngân sách cho VDAB bị ảnh hưởng bởi kết quả hoạt động được đo lường bằng các chỉ số được ấn định trong hợp đồng.

Nguồn: Geers, 1996.

► Hộp 2.5 Các hợp đồng quản lý ở Pháp

Ở Pháp, công tác đào tạo nghề và việc làm được thực hiện bởi Hiệp hội Quốc gia về Đào tạo Nghề cho Người lớn (AFPA), một cơ quan đào tạo quốc gia, và Cơ quan Quốc gia về Việc làm (ANPE), cơ quan phụ trách việc giới thiệu/bố trí việc làm. AFPA và ANPE được chỉ đạo và cấp phát tài chính bởi Cục Việc làm thuộc Bộ Lao động, và hiện nay 2 cơ quan này được Chính phủ yêu cầu phải tự đảm bảo một phần ngân sách hoạt động của mình trên thị trường. Việc chuyển sang cơ chế cấp vốn mới được thực hiện theo “hợp đồng tiến độ” (thực chất là hợp đồng quản lý) sẽ được ký kết hàng năm giữa mỗi cơ quan và Bộ. Hợp đồng thiết lập các mục tiêu và ưu tiên hoạt động, công tác tổ chức, đầu ra và các khoản đầu tư dự kiến.

AFPA là cơ quan đào tạo hàng đầu. Cơ quan này nhằm tới thanh niên, người thất nghiệp dài hạn và những người có nguy cơ dư thừa. Họ có 22 chi nhánh khu vực và 130 trung tâm đào tạo với gần 10.000 nhân viên. Bắt đầu từ năm 1947, AFPA được Chính phủ tài trợ hoàn toàn, nhưng đến năm 1995, AFPA chỉ nhận được 70% ngân sách và phải bù đắp số còn lại thông qua việc bán dịch vụ đào tạo cho các công ty tư nhân và Hội đồng khu vực. Nhà nước đang trở thành khách hàng đàm phán về các dịch vụ đào tạo mà họ mua từ AFPA thay vì chỉ đơn giản là quản lý và cấp vốn. Bất chấp việc Nhà nước rút lui một phần, AFPA, cùng với ANPE, vẫn duy trì là một phần của dịch vụ đào tạo nghề và việc làm công. Họ sẽ tiếp tục cung cấp các dịch vụ theo yêu cầu của các cơ quan chính quyền khu vực, Hội đồng khu vực, các cá nhân và doanh nghiệp. Việc liên kết AFPA với thị trường đào tạo chiếm ưu thế hơn so với việc có 22 chi nhánh khu vực được giám sát bởi các Hội đồng khu vực. Các chi nhánh khu vực của AFPA hiện hoạt động trực tiếp tại các thị trường đào tạo và các trung tâm đào tạo vùng của họ đang trở thành trung tâm sinh lời.

ANPE cam kết, theo hợp đồng tiến độ, đảm bảo rằng đến năm 1998, 40% tất cả những người thất nghiệp được cơ quan đăng ký hàng năm đều tìm được việc làm. Đổi lại, Nhà nước cam kết tăng biên chế chi nhánh thêm 300, lên đến 16.000 người và tăng 5% ngân sách cấp phát.

Nguồn: Willems, 1995.

2.2.3 Giám sát các hợp đồng quản lý

Một cơ chế giám sát cần được quy định trong hợp đồng quản lý để đảm bảo quyền tự chủ hoạt động của cơ quan dịch vụ và tránh sự can thiệp hàng ngày của phía Bộ ngành phụ trách. Các bên tham gia hợp đồng phải xác định ai là người chịu trách nhiệm về những gì và thông tin nào sẽ được thu thập, xử lý và chia sẻ giữa họ. Cơ chế kiểm soát hiệu quả sẽ không thể phát huy tác dụng nếu không có các hình thức khen thưởng và kỷ luật. Các hợp đồng có thể quy định rằng những người quản lý kém hiệu quả sẽ bị thay thế hoặc ngân sách của năm tới sẽ bị cắt đối với những cơ quan đã sử dụng quá nhiều nguồn lực của họ trong năm.

Ngoài ra, các điều khoản và điều kiện về quyền tự chủ quản lý của cơ quan có thể được rà soát. Liên quan đến các biện pháp khuyến khích, hợp đồng quản lý có thể quy định rằng các khoản tiết kiệm có thể được giữ lại, chi cho các dự án phát triển khu vực địa phương hoặc sử dụng cho các hoạt động cải tiến nội bộ cơ quan. Hợp đồng cũng có thể kèm thêm vào đó một điều khoản gắn với năng lực thực hiện trong việc trả thù lao cho các nhà chuyên môn và giám sát viên.

Các hợp đồng quản lý đòi hỏi kỹ năng quản lý vững chắc của cả 2 bên – phía Bộ ngành của chính phủ và cơ quan đào tạo. Nhân viên của cơ quan đào tạo cần quan tâm đến các chỉ tiêu hoạt động, chi phí đơn vị và hiệu quả, cũng như chất lượng dịch vụ. Nhà quản lý nên chuẩn bị dành thời gian cùng với cấp dưới của họ để cùng nhau phân tích, chẩn đoán các chỉ số thực hiện. Ngoài ra, một đơn vị điều hành của cơ quan cần được tổ chức hợp lý và cho phép giao quyền quản lý sâu hơn cho các “trung tâm phụ trách” bên dưới.

Chính phủ ở nhiều nước phát triển áp dụng hợp đồng quản lý. Chẳng hạn, trách nhiệm giải trình của các cơ quan dịch vụ công đã được cải thiện ở Hoa Kỳ, nhờ có các hợp đồng thực hiện giữa giám đốc điều hành của cơ quan và lãnh đạo của các Bộ ngành của chính phủ. Đối với hầu hết các cơ quan dịch vụ liên bang, các chỉ số năng suất đều được tính toán và công bố. Thước đo năng suất được sử dụng là tỷ lệ giữa số lượng đơn vị sản lượng với lượng thời gian sử dụng của nhân viên (McCaffery, 1989). Kết quả đo lường hiệu quả hoạt động của cơ quan dịch vụ được sử dụng để yêu cầu các nhà quản trị công chịu trách nhiệm về chất lượng, số lượng và hiệu quả của dịch vụ. Kết quả đo lường hiệu quả hoạt động thường được sử dụng để tài liệu hóa thành tích như một phần của kế hoạch trả lương dựa trên hiệu suất, một hình thức đang ngày càng được áp dụng ở tất cả các cấp chính quyền; hiệu suất thực tế được so sánh với các mục tiêu và các chỉ số cụ thể như một phần của đánh giá hiệu suất/khả năng thực hiện. Dữ liệu đo lường hiệu quả hoạt động cũng được sử dụng để lý giải cho các yêu cầu cấp phát tài chính của cơ quan (xem thêm hộp 2.6).

Hộp 2.6 Giám sát các hợp đồng quản lý với cơ quan dịch vụ công ở Vương quốc Anh

Ở Vương quốc Anh, 56 cơ quan dịch vụ quốc gia đã được thành lập với 200.000 nhân viên. Gần một nửa bộ phận cán bộ, công nhân viên chức Nhà nước hiện đang làm việc trong các cơ quan dịch vụ quốc gia. Giám đốc điều hành của một cơ quan dịch vụ quốc gia chịu trách nhiệm trước bộ trưởng phụ trách, người thống nhất các mục tiêu, chiến lược và kế hoạch hoạt động hàng năm của cơ quan. Kế hoạch hoạt động do giám đốc điều hành của cơ quan chuẩn bị phải đề ra:



- những ưu tiên chung;
- các mục tiêu hoạt động chính;
- các chiến lược được áp dụng để đạt được các mục tiêu;
- chương trình hoạt động, kế hoạch chi tiêu trong năm và nhu cầu về nhân sự;
- các giả định chính làm cơ sở cho các mục tiêu và chương trình hoạt động; và
- một khung đo lường hiệu quả hoạt động.

Các phương pháp giám sát và kiểm soát sau được áp dụng trong hợp đồng với cơ quan dịch vụ:

- rà soát hồ sơ, tài liệu vào cuối thời hạn hợp đồng bởi đại diện cơ quan dịch vụ, bộ ngành phụ trách, Kho bạc và Văn phòng Chính phủ;
- phân tích hàng năm về kế hoạch hoạt động, kết quả tài chính và các chỉ số thực hiện;
- báo cáo định kỳ được nộp lên bộ ngành phụ trách;
- kiểm toán hàng năm đối với các báo cáo tài chính của cơ quan bởi Kiểm toán Nhà nước; và
- thực hiện các thủ tục kiểm toán nội bộ.

Nguồn: Hội nghị bàn tròn Khối thịnh vượng chung, 1992.

2.2.4 Những hình thức pháp lý mới của các tổ chức GDNN

Các cơ quan và nhà cung ứng dịch vụ công được “doanh nghiệp hóa”. Tính hiệu quả của hệ thống dịch vụ công Nhà nước truyền thống, bao gồm GDNN, được cho là không đủ ở nhiều quốc gia vì, ngoài những điều khác, quá tập trung, quản lý kém, ít tính linh hoạt về hoạt động và tài chính, cam kết nhân viên thấp và chi phí vận hành cao. Ở một số quốc gia, chính phủ đã nỗ lực chuyển từ hình thức tổ chức truyền thống của các cơ quan đào tạo và các cơ sở khác của họ sang các mô hình pháp lý mới nhằm mang lại quyền tự chủ hoạt động cao. Quá trình này bao gồm việc bãi bỏ quy định đối với các dịch vụ công và cho phép cạnh tranh thị trường giữa các cơ sở GDNN công và tư. Các tổ chức GDNN hoạt động theo các mô hình mới này ngày càng bị chính phủ yêu cầu thu phí dịch vụ của họ, điều này càng làm tăng thêm tác động của các tác nhân thị trường.

Tư cách pháp lý mới được áp dụng phổ biến nhất là một công ty TNHH bởi sự bảo lãnh. Điều này đồng nghĩa với việc các tổ chức công không được tư nhân hóa mà trở thành các công ty TNHH với trách nhiệm tài chính và hoạt động được giới hạn bởi bảo lãnh của chính phủ. Đây là các tổ chức phi lợi nhuận, và họ nhận các hợp đồng dịch vụ của chính phủ, nhưng nhân viên của họ là nhân viên hợp đồng chứ không phải công chức hoặc viên chức Nhà nước. Đây là những điều kiện tiên quyết quan trọng để nâng cao tính linh hoạt trong hoạt động và cải thiện cam kết làm việc của nhân viên (xem hộp 2.7).

► **Hộp 2.7 Các tổ chức GDNN với tư cách là các công ty TNHH bởi sự bảo lãnh ở Vương quốc Anh**

Hình thức pháp lý phổ biến nhất của tổ chức GDNN ở Vương quốc Anh là “công ty TNHH bởi sự bảo lãnh”, một pháp nhân hoàn toàn độc lập và hoạt động theo luật doanh nghiệp thông thường, không theo chế độ công vụ, chịu sự điều tiết của các tác nhân thị trường. Đại đa số các cơ sở GDNN (chủ yếu là các trường cao đẳng) cũng như các cơ quan quản lý (các Hội đồng Đào tạo và Doanh nghiệp - TECs) và các tổ chức hỗ trợ đều có hình thức pháp lý này. Mặc dù công ty TNHH bởi sự bảo lãnh là công ty không có cổ đông, nhưng họ có các nghĩa vụ tài chính, được giới hạn ở mức bảo lãnh của chính phủ cho công ty. Thông thường, người bảo lãnh (chính phủ) bổ nhiệm các vị trí lãnh đạo của công ty, những người sau đó tuân theo luật doanh nghiệp thông thường. Hội đồng trường thường bao gồm đại diện của người sử dụng lao động, cơ sở giáo dục, cộng đồng hoặc chính quyền địa phương, giám đốc điều hành (hiệu trưởng nhà trường), một đại diện người lao động được bầu và một đại diện của TEC địa phương.

Trường cao đẳng nghề và cao đẳng chính quy là những cơ sở GDNN quan trọng nhất ở Vương quốc Anh. Các cuộc cải cách đã tách rời các trường cao đẳng ra khỏi chính quyền địa phương và “doanh nghiệp hóa” thành các đơn vị được Nhà nước tài trợ nhưng độc lập, tự chủ, phi lợi nhuận và có tư cách pháp nhân của một doanh nghiệp. Các trường phải dự báo mức doanh thu khả dĩ của họ trong năm tới. Sau đó, họ quyết định các hạng mục chi cho nhân viên; hệ thống sưởi ấm và thiết bị chiếu sáng; Sách giáo khoa, máy tính và các phương tiện khác; tiền thuế; bảo trì, bảo dưỡng; vệ sinh, chăm sóc cảnh quan nhà trường; quảng cáo và tiếp thị. Họ chịu trách nhiệm về tất cả các vấn đề nhân sự, bao gồm tuyển dụng, sa thải và xác định thang bậc lương. Họ không thể trông cậy vào cơ quan chức năng Nhà nước nếu họ gặp khó khăn về tài chính. Song, họ vẫn khác với các doanh nghiệp tư nhân ở 3 điểm. Thứ nhất, họ có quyền yêu cầu các ngân hàng cung cấp tiện ích thấu chi, mặc dù chỉ tới một mức độ nhất định theo quy định của pháp luật. Thứ hai, mặc dù họ sở hữu tài sản và các hạng mục công trình trong trường, nhưng quyền định đoạt đối với những tài sản và công trình đó của họ bị giới hạn bởi luật pháp tương ứng. Thứ ba, tại thời điểm này, các trường cao đẳng có thể nộp đơn lên Hội đồng Tài chính GDNN (FEFC) để xin trợ cấp vốn đầu tư xây dựng cơ bản cho các công trình tòa nhà mới.



1. Hội đồng Đào tạo và Doanh nghiệp (TEC) là các công ty TNHH ở Vương quốc Anh, được chính phủ bảo lãnh về nghĩa vụ tài chính. Họ được tài trợ bởi Chính phủ, chủ yếu theo quyền hạn nêu trong mục 2 của Đạo luật Việc làm và Đào tạo 1973 của Anh, để cung cấp các chương trình đào tạo và hỗ trợ, tư vấn cho các doanh nghiệp địa phương.

Kỷ luật thị trường mà các tổ chức GDNN phải tuân thủ là rất khắc nghiệt. Chẳng hạn, vào năm 1994, một trong các TEC bị tuyên bố phá sản. Bộ Việc làm đã không can thiệp bằng các quỹ khẩn cấp. Các phần chưa được thực hiện của hợp đồng được tái phân bổ cho các TEC lân cận. Các trường cao đẳng phải tiến hành thông qua các tòa án theo cách thông thường và thương lượng lại với các TEC chưa bị phá sản. Nói cách khác, sẽ không có bất kỳ sự đặc cách nào để loại trừ sự thất bại thương mại của một TEC khỏi bất kỳ thất bại thương mại nào khác trên thị trường tự do.

Các TEC và FEFC phải ký hợp đồng với Bộ Giáo dục. Tương tự, theo thời gian, các trường cao đẳng phải ký hợp đồng dịch vụ với các TEC hoặc FEFC. FEFC ký hợp đồng với các trường cao đẳng trong đó nêu rõ chỉ tiêu tuyển sinh với các điều khoản xử phạt nếu thiếu đáp ứng được chỉ tiêu. Có một số bằng chứng cho thấy, trong một số trường hợp, các hợp đồng được ký kết đã trở nên không thực tế và chúng gây ra nhiều khó khăn về tài chính ở một số trường cao đẳng. Tuy nhiên, không còn nghi ngờ rằng việc áp dụng các hợp đồng dịch vụ trong mối quan hệ giữa Chính phủ và các cơ sở đào tạo là một yếu tố chính trong việc cải thiện hiệu quả hoạt động của hệ thống GDNN.

Nguồn: Russell, 1995.

Quản lý tư nhân đối với các dịch vụ công và các trường tư thục do Nhà nước tài trợ. Chính phủ ở một số quốc gia áp dụng các loại hợp đồng quản lý đặc biệt để cung ứng dịch vụ công hiệu quả hơn trong khi vẫn duy trì quyền sở hữu và kiểm soát đầy đủ. Trong những trường hợp này, một nhà thầu tư nhân sẽ tiếp quản hoạt động của một cơ sở dịch vụ công trong một khoảng thời gian xác định với quyền tự do trong việc ra các quyết định quản lý thông thường. Hợp đồng quản lý để vận hành các cơ sở dạy nghề công lập nêu rõ các chỉ tiêu, điều kiện hoạt động, quy trình phân bổ nguồn lực và các ưu đãi đối với nhà thầu. Ở một số quốc gia, chẳng hạn như Bỉ, Hà Lan và Vương quốc Anh, các cá nhân và nhóm tư nhân có thể thành lập và quản lý các trường giáo dục cơ bản và dạy nghề. Những trường tư thục nào tuân thủ các tiêu chuẩn giáo dục công lập sẽ đủ tư cách tiếp nhận nguồn cấp phát ngân sách như thể họ là các trường công lập (xem hộp 2.8).

Hộp 2.8 Quyền tự do lựa chọn giáo dục ở Hà Lan

Ở Hà Lan, nhờ có chính sách đảm bảo quyền tự do lựa chọn trong giáo dục, gần 85% các trường trung cấp nghề hiện nay là do tư nhân điều hành. Những trường tư thục nào đáp ứng các tiêu chuẩn của Nhà nước được tiếp cận nguồn tài chính công theo các tiêu chí tương tự như áp dụng với các trường công lập. Các quy định của pháp luật về tổ chức và thi cử về cơ bản là giống nhau đối với cả trường công và trường tư. Trong khuôn khổ chung này, các trường tư thục được tự do xây dựng khung chương trình và xác định nội dung giảng dạy, bổ nhiệm đội ngũ giảng viên và lựa chọn tài liệu đào tạo của riêng họ. Chính quyền trung ương giám sát chất lượng giáo dục được cung cấp. Chính phủ đã giao cho chính quyền khu vực và địa phương quyền kiểm soát việc phân bổ NSNN cho các trường học.

Nguồn: Burgess, 1993; Bộ Giáo dục và Khoa học Hà Lan, 1993.

Hợp đồng cung ứng dịch vụ. Hợp đồng cung ứng dịch vụ là một phương án pháp lý khác nhằm tăng hiệu quả của dịch vụ đào tạo nghề quốc gia thông qua sự tham gia của khu vực tư nhân. Theo thỏa thuận này, chính phủ ký hợp đồng với các công ty tư nhân để cung ứng dịch vụ trong một khoảng thời gian xác định. Hình thức pháp lý này ngày càng được áp dụng phổ biến trong các chương trình đào tạo gắn với TTLĐ, thường là ngắn hạn và mang tính cá nhân hóa.

Các bảo đảm và ưu đãi của Nhà nước có thể làm giảm chi phí và rủi ro cho các công ty tư nhân tham gia cung cấp các dịch vụ do chính phủ tài trợ, trong khi chi phí cho các ưu đãi này cho chính phủ rất cuộc có thể thấp hơn chi phí cung ứng dịch vụ đào tạo trực tiếp. Các biện pháp bảo đảm và ưu đãi tài chính có thể huy động các nguồn lực và chuyên môn của khu vực tư nhân mà các cơ quan GDNN của chính phủ không có hoặc không đáp ứng được.

Bài 3. Xây dựng chính sách quản lý nội bộ

Mục tiêu học tập

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Các chính sách quản lý nội bộ trong hệ thống GDNN
2. Khái niệm đo lường hiệu quả hoạt động hay hiệu quả hoạt động
3. Các chỉ số thực hiện và tiêu chí để đo lường hiệu quả hoạt động của cơ quan GDNN
4. Phương pháp đối sánh chuẩn như một công cụ quản lý

3.1 Các chính sách quản lý hiệu quả trong hệ thống GDNN

Các chính sách quản lý nội bộ là các nguyên tắc và quy định được thiết lập để làm cho một hệ thống hoạt động hiệu quả và giảm số lượng các quyết định lặp đi lặp lại. Chính phủ các nước thường thiết lập các chính sách hành chính đồng bộ cho tất cả các cơ quan dịch vụ công, trong khi mỗi cơ quan có thể xây dựng các chính sách cụ thể của riêng họ. Các chính sách quản lý nội bộ và các giả định cơ bản của chúng được xem xét dưới đây. Những chính sách này thường liên quan đến:

- tổ chức hệ thống;
- nhân sự và quản lý nguồn nhân lực;
- thiết lập mục tiêu, lập kế hoạch và ngân sách;
- tài chính; và
- kiểm soát hiệu quả hoạt động.

Mặc dù một số chính sách quản lý nội bộ được xây dựng chủ yếu cho các tổ chức kinh doanh (Goodman và Pennings, 1977; Pfeffer và Salancik, 1978; Peters và Waterman, 1982; Robbins, 1987; Banner và Gagn1995), nhưng chúng được các nhà quản lý giáo dục áp dụng rộng rãi.

Công tác tổ chức hệ thống GDNN một cách hiệu quả đòi hỏi các chính sách nhằm:

- giảm số lượng các cấp độ quyền lực, do đó cải thiện khả năng phối hợp và giao tiếp, cho phép các nhà quản lý bao quát được nhiều người hơn;

- tới mức có thể, chuyển đổi một phần của dịch vụ công thành các cơ quan và nhà cơ sở đào tạo do Nhà nước kiểm soát nhưng hoạt động độc lập với đội ngũ nhân viên làm việc theo cơ chế hợp đồng. Điều này sẽ cải thiện khả năng kiểm soát/xoay sở của các hệ thống đào tạo (xem Bài 2 của Mô-đun này);
- giao trách nhiệm cho mức thấp nhất có thể và đảm bảo rằng các giám sát viên có thể hoạt động độc lập. Điều này sẽ cải thiện khả năng của hệ thống trong việc đáp ứng những thay đổi về nhu cầu dịch vụ;
- tổ chức công việc theo hướng sản phẩm theo đó các mục tiêu được thiết lập và các hoạt động được cấu trúc thành các chương trình hoặc sản phẩm nhằm đạt được các mục tiêu đó;
- duy trì bộ máy tổ chức đơn giản và số lượng nhân viên tối thiểu (xem Bài 1 của Mô-đun này);
- thiết lập các cơ chế giúp xác định và đáp ứng nhu cầu của “đối tác chiến lược” (ví dụ: các cơ quan chính phủ, các nhóm mục tiêu ưu tiên, người sử dụng lao động, nhà cung ứng dịch vụ, hiệp hội nghề nghiệp, v.v.); và
- giới thiệu các nhà phân tích quản lý cho cơ quan GDNN, những người sẽ nghiên cứu thực hành quản lý; tham mưu về việc thực hiện hiệu quả các chương trình dịch vụ công; và hỗ trợ đưa ra kế hoạch chiến lược và lập ngân sách, phân tích thị trường, đo lường hiệu quả hoạt động và quản lý văn phòng (xem Elliott, 1996).

Các chính sách quản lý nguồn nhân lực cần tập trung vào:

- nhấn mạnh rằng quản lý ở đây chủ yếu là quản lý con người và rằng các cá nhân con người chính là thành tố tổ chức quan trọng nhất, bởi vì chỉ những nhân viên có động lực và sáng tạo mới có thể làm cho hệ thống linh hoạt, hiệu quả và năng suất hơn;
- đảm bảo sự hài lòng trong công việc của nhân viên và cam kết làm việc, vì việc thúc đẩy mọi người đạt được các mục tiêu của tổ chức là nhiệm vụ quan trọng nhất của nhà quản lý (nhân viên bị thiếu động lực thậm chí có thể là một trở ngại lớn hơn đối với năng suất của tổ chức so với việc thiếu vốn tài chính);
- đảm bảo sự tham gia của tất cả các nhà quản lý vào việc thiết lập mục tiêu và các quyết định quan trọng khác;
- chia sẻ với nhân viên các giá trị và mục tiêu chính của tổ chức, từ đó có thể cải thiện cam kết làm việc của họ;
- phát triển đội ngũ các nhà quản lý GDNN chuyên nghiệp thông qua đào tạo quản lý và nâng cao kỹ năng liên tục;
- yêu cầu các nhà quản lý chịu trách nhiệm về sự thành công và thất bại của các tổ chức và đơn vị được giao cho họ và thiết lập một hệ thống khen thưởng và kỷ luật; và

- phát triển một chế độ đãi ngộ hấp dẫn cho các nhà quản trị công. Một số quốc gia (ví dụ như Úc, Thụy Điển và Vương quốc Anh) đã phân cấp việc xác định mức lương trong các khu vực rộng lớn của khu vực công cho các cơ quan cung ứng dịch vụ (Elliott, 1996). Cơ chế đãi ngộ cao bằng đã được gỡ bỏ và các cơ chế mềm dẻo, hợp lý hơn đã được giới thiệu. Các yếu tố gắn với hiệu quả công việc đã được lồng vào cơ chế đãi ngộ công vụ và gắn với việc hiện thực hóa các mục tiêu dài hạn.

Các chính sách lập kế hoạch và ngân sách trong hệ thống GDNN quốc gia phải phản ánh thực tế các nhu cầu đôi khi mâu thuẫn về hiệu quả hoạt động và các mệnh lệnh chính trị liên quan đến tài chính công. Mặc dù mục đích của việc lập ngân sách hợp lý là xác định những hoạt động mong muốn nhất và phân bổ các nguồn lực cho chúng một cách hiệu quả nhất có thể, nhưng hiệu quả không phải là tiêu chí duy nhất để ra quyết định của chính phủ. Sẽ không thực tế nếu cho rằng các quyết định chính sẽ được thực hiện chủ yếu trên cơ sở phân tích chi phí - lợi ích hoặc các mô hình phân tích khác. Áp lực về thời gian, sự thiếu hụt nguồn tài chính và lợi ích chính trị tất cả đều ảnh hưởng đến tính toàn vẹn của việc phân tích và ra quyết định chính sách. Cần đảm bảo sự hài hòa giữa hiệu quả và các ưu tiên chính trị trong quá trình lập ngân sách (Naschold, 1995). Do đó, các chính sách nên bao gồm những khía cạnh sau:

- thiết lập các mục tiêu có thể đo lường, bó buộc thời gian và thực tế, nhằm đến kết quả lâu dài, thông qua việc lập kế hoạch chiến lược cho toàn bộ hệ thống GDNN nói chung và cho các cơ sở dạy nghề nói riêng;
- đảm bảo rằng việc thiết lập mục tiêu và lập kế hoạch sẽ định hướng cho việc hình thành ngân sách chứ không phải ngược lại;
- tránh các phương thức lập ngân sách lỗi thời trong đó phân bổ nguồn lực cho các cơ quan và tổ chức chính phủ mà không có chỉ báo cụ thể về mục tiêu, kế hoạch chiến lược hoặc quy trình phát triển; và
- giới thiệu các kiểu lập ngân sách hiện đại trong đó chú trọng đến hiệu quả hoạt động, kéo dài nhiều năm; hướng tới thúc đẩy tăng năng suất, tăng cường trách nhiệm giải trình, và đảm bảo tính linh hoạt ngân sách và các cơ chế ưu đãi.

Lập ngân sách dựa trên kết quả là một dạng hợp đồng ám chỉ việc gắn các nguồn lực được cung cấp với đầu ra đã hứa hẹn. Các đầu ra dự kiến, nếu được dự toán cẩn thận, có thể được sử dụng để xác định mức phân bổ ngân sách cần thiết để tạo ra được chúng. Đề xuất ngân sách luôn phải có một tuyên bố về các mục tiêu, cũng như các thước đo hiệu quả hoạt động, hiệu quả chi phí và hiệu suất chi phí của việc cung ứng dịch vụ đào tạo. Lập ngân sách dựa trên kết quả cho phép nhấn mạnh vào hiệu quả kinh tế hơn là kiểm soát chi tiêu đơn thuần (xem hộp 2.9 và 2.10). Lập ngân sách nhiều năm giúp đáp ứng các kết quả dài hạn của các quyết định đầu tư và chính sách hiện tại, vốn phải mất nhiều năm sau khi ngân

sách được trích lập cho chúng mới thành hiện thực. Công tác lập kế hoạch chiến lược rất khó thực hiện nếu không có ngân sách nhiều năm. Ở một số nước phát triển, việc phân bổ ngân sách cũng được điều chỉnh để phản ánh thặng dư năng suất và tính hiệu quả, do đó đòi hỏi phải cải thiện thực tiễn quản lý. Nâng cao năng suất trong lĩnh vực GDNN công đồng nghĩa với việc nhấn mạnh tầm quan trọng của năng suất trong việc sử dụng hiệu quả nguồn vốn, tài sản và nguồn nhân lực; và xem xét các chiến lược giảm chi thông qua cải tiến quản lý hoặc tổ chức lại. Chẳng hạn, ở Hoa Kỳ, Vương quốc Anh và Thụy Điển, các cơ quan dịch vụ được yêu cầu thiết lập các mục tiêu về năng suất và báo cáo về tiến độ thực hiện. Ở Úc, tất cả các cơ quan dịch vụ được kỳ vọng phải đảm bảo hệ số hiệu quả hàng năm đạt 1,25% trên chi phí hoạt động của họ; điều này nhằm chứng minh sự cải thiện trong quản lý. Ở Ai-len, quá trình lập ngân sách liên quan đến việc giảm 2% chi phí hoạt động của các phòng ban vào năm 1992 và 1993.

Hộp 2.9 Lập kế hoạch và lập ngân sách trong lĩnh vực GDNN của New Zealand

Công tác chỉ đạo trong lĩnh vực GDNN được cung cấp bởi Bộ Giáo dục và 2 cơ quan Nhà nước - Cơ quan Hỗ trợ Giáo dục và Đào tạo (ETSA) và Cơ quan Cấp bằng New Zealand (NZQA). Chương trình GDNN được cung cấp bởi các cơ sở GDĐH (TEIs), bao gồm 7 trường đại học, 25 trường cao đẳng bách khoa, 4 trường cao đẳng sư phạm... Mô hình lập ngân sách phổ biến được áp dụng là lập ngân sách dựa trên kết quả, trong đó kinh phí được phân bổ theo đầu ra chứ không phải theo các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Một bước phát triển lớn trong cải cách quản lý của khu vực Nhà nước là “tuyên bố kết quả” do Chính phủ ban hành, vạch ra tầm nhìn chiến lược cho trung hạn. Văn bản này sau đó được nối gót bởi việc xuất bản cuốn Các Lĩnh vực Kết quả Chiến lược cho Khu vực Công (SRA). Trong đó xác định các ưu tiên của các cơ quan chính phủ cũng như các đơn vị sự nghiệp công lập. Chẳng hạn, các lĩnh vực kết quả chiến lược (SRA) giai đoạn 1994-1997 bao gồm: duy trì và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế; doanh nghiệp và đổi mới; giáo dục và đào tạo... Các SRA này được bổ sung bởi các Lĩnh vực Kết quả Chính (KRA) ở cấp cơ quan chính phủ cũng như các đơn vị sự nghiệp công lập, và có liên hệ mật thiết với nhau. SRA về giáo dục và đào tạo có ý nghĩa to lớn đối với KRA của Bộ Giáo dục và của NZQA cũng như ETSA. Sau đó, các kế hoạch chi tiêu cụ thể cho năm tới sẽ được soạn thảo. Từng lĩnh vực một, các bộ trưởng chỉ rõ các nhóm đầu ra mà họ dự định tạo ra hoặc ký hợp đồng với các cơ quan của chính phủ hoặc các đơn vị sự nghiệp công lập; và các khoản đầu tư mà họ dự định thực hiện vào các cơ quan đó để đạt được các mục tiêu cụ thể. Các KRA được đưa vào thỏa thuận thực hiện giữa Thủ trưởng của cơ quan/đơn vị sự nghiệp công lập và bộ trưởng phụ trách.



Theo Luật Tài chính Công năm 1989, các cơ quan dịch vụ Nhà nước phải cung cấp cho bộ trưởng phụ trách của mình một tuyên bố về ý định (thực tế là một kế hoạch hoạt động). Kế hoạch đó phải nêu rõ: mục tiêu của cơ quan; bản chất và phạm vi của các hoạt động được đề xuất; các mục tiêu thực hiện và các biện pháp khác để dựa vào đó có thể đánh giá năng lực hoạt động của cơ quan gắn với các đối tượng liên quan; và các chế độ kế toán. Mặc dù các cơ quan, đơn vị đều dự toán chi phí của các nguồn lực cần thiết để sản xuất đầu ra theo yêu cầu, nhưng quy trình lập ngân sách chỉ tập trung vào đầu ra và không ảnh hưởng gì đến các đầu vào do các cơ quan, đơn vị đó sử dụng. Các cơ quan dịch vụ Nhà nước thường xuyên phát triển và công bố các kế hoạch của mình trong đó tái tạo tất cả các khía cạnh của kế hoạch kinh doanh của khu vực tư nhân.

Các TEI không bắt buộc phải đàm phán kế hoạch kinh doanh/hoạt động với Bộ trưởng Bộ Giáo dục, và Bộ trưởng cũng không có quyền can thiệp vào kế hoạch kinh doanh. Tuy nhiên, các TEI được yêu cầu nộp bản tuyên bố về các mục tiêu cho Bộ Giáo dục để xác định mức tài trợ của Nhà nước. Việc miễn trừ cho các TEI khỏi bất kỳ yêu cầu pháp lý nào trong việc đàm phán các tuyên bố về ý định với một Bộ trưởng phụ trách hiện đang được xem xét. Các TEI được yêu cầu báo cáo dựa trên các đầu ra đã xác định (tuyên bố mục tiêu) và các chỉ số thực hiện. Các đầu ra không nhất thiết phải đo lường được về mặt tài chính.

Đạo luật Tài chính Công, năm 1989, yêu cầu các cơ quan và đơn vị sự nghiệp công lập cũng như TEI nộp báo cáo hàng năm đã được kiểm toán, bao gồm cả báo cáo tài chính hàng năm, lên các bộ trưởng phụ trách và lên Quốc hội. Các cơ quan và đơn vị sự nghiệp công lập được yêu cầu công khai toàn bộ chi phí thực hiện đầu ra cũng như chi phí hoạt động của họ. Báo cáo tài chính hàng năm phải cho phép so sánh giữa kết quả hoạt động dự kiến và thực tế.

Nguồn: Irwin, 1996; Preddey và Doyle, 1998.

► Hộp 2.10 Lập ngân sách dựa trên kết quả trong Chính phủ Hoa Kỳ

Công tác lập ngân sách dựa trên kết quả trong chính phủ đã được ban hành ở Hoa Kỳ theo Đạo luật về Kết quả và Hiệu suất của Chính phủ (GPRA) năm 1993. GPRA yêu cầu các bộ và cơ quan liên bang lập kế hoạch hoạt động chiến lược và hàng năm với các mục tiêu hoạt động cụ thể. Mức ngân sách sẽ tương ứng với mức độ thực hiện chương trình cần đạt được. Các kế hoạch chiến lược của bộ và cơ quan liên bang cần lập cho tối thiểu 6 năm và phải được cập nhật ít nhất 3 năm một lần. Kế hoạch chiến lược của một cơ quan liên bang cần bao gồm:



- một tuyên bố sứ mệnh toàn diện;
- mô tả các mục tiêu chung và cách thức đạt được những mục tiêu này;
- mô tả mối quan hệ giữa các mục tiêu thực hiện trong kế hoạch hoạt động hàng năm và các mục tiêu chung trong kế hoạch chiến lược;
- xác định các yếu tố bên ngoài chính có thể ảnh hưởng đến việc đạt được các mục tiêu chung; và
- mô tả việc đánh giá chương trình và lịch trình đánh giá.

Kế hoạch hoạt động hàng năm của một cơ quan liên bang cần bao gồm:

- các mục tiêu của mỗi chương trình và các hoạt động được liệt kê;
- chỉ số thực hiện để đo lường đầu ra và kết quả (khoảng 2.000 tiêu chuẩn thực hiện đã được xây dựng để đo lường đầu ra của dịch vụ công);
- mô tả phương tiện được sử dụng để xác minh các giá trị đo được; và
- mô tả ngắn gọn về quy trình hoạt động và các nguồn lực cần thiết để đáp ứng các mục tiêu hoạt động.

Kế hoạch hoạt động hàng năm xây dựng các mục tiêu dựa trên mục tiêu chung trong kế hoạch chiến lược. Thông thường, các mục tiêu trong kế hoạch hoạt động hàng năm là đầu ra trong khi các mục tiêu chung được thể hiện dưới dạng kết quả. Một số cơ quan sử dụng hình thức lập kế hoạch trên đã gặp khó khăn trong việc xây dựng và kiểm soát các mục tiêu và kết quả của chương trình, sắp xếp lại đội ngũ cán bộ chương trình và các biện pháp thực hiện yếu kém.

Nguồn: Groszyk, 1996.

Công tác lập ngân sách hiện đại cần thúc đẩy *trách nhiệm giải trình* hơn nữa thông qua các biện pháp khuyến khích và cơ hội giữ lại các khoản tiết kiệm có được từ việc tăng năng suất so với mục tiêu đề ra trong kế hoạch lập ngân sách, cũng như giữ lại nguồn thu từ việc thu phí; đảm bảo tăng tính linh hoạt về ngân sách dưới dạng tự do quyết định kết hợp các yếu tố đầu vào (nhiều nhân viên hơn và ít thiết bị hơn hoặc ngược lại) và phân bổ lại ngân sách một cách tự do giữa các dòng ngân sách. Chẳng hạn, ở Đan Mạch, các cơ quan dịch vụ công nhận được khoản kinh phí trọn gói cho chi tiêu hoạt động của họ, trong đó chỉ áp dụng các giới hạn về lương và số năm làm việc ở các cấp quản lý; tài khoản của các cơ quan này được hưởng lãi. Các bộ ngành được phép chuyển tiền từ dòng ngân sách này sang dòng ngân sách khác và từ các hoạt động ít hiệu quả sang hoạt động hiệu quả hơn. Các cơ quan dịch vụ cũng giữ lại một nửa doanh thu phát sinh từ việc

quản lý tiền mặt tốt hơn. Chẳng hạn, ở Úc, điều khoản kết dư ngân sách cho phép các cơ quan phân bổ lại tới 6% tổng chi phí hoạt động của họ giữa các năm; ở Canada, quy định này là 2%. Ở Đan Mạch, khoản tiết kiệm từ tiền lương của cơ quan có thể được kết dư sang năm sau và sử dụng cho công tác nhân sự, mặc dù chỉ trong giới hạn hẹp (Cope, 1989; McCaffery, 1989; OECD, 1989,1995).

Áp dụng cơ chế thị trường vào quản lý GDNN có thể bao gồm:

- sử dụng một vài hoặc tất cả các công cụ sau: tài trợ cho trường dựa trên đầu ra, phiếu mua dịch vụ đào tạo từ nhiều cơ sở đào tạo khác nhau, cấp phát tài chính của doanh nghiệp cho các trường GDNN, phí người sử dụng dịch vụ công (ở Hoa Kỳ, một số cơ quan nhận được hơn 1/4 nguồn thu của họ từ học phí), khoán ngoài các dịch vụ công, và công bố kết quả học tập (Perry, 1989; OECD, 1993; Standaert, 1993);
- tạo ra thị trường đào tạo trong nước và yêu cầu các nhà cung cấp công và tư cạnh tranh cho các hợp đồng của chính phủ thông qua đấu thầu cạnh tranh;
- áp dụng các biện pháp khuyến khích và chế tài; và
- giám sát chặt chẽ việc thực hiện hợp đồng của các nhà thầu độc lập.

Việc khoán ngoài các dịch vụ đào tạo có thể tạo nên những vấn đề mới trong việc quản lý các chương trình đào tạo nghề. Việc giám sát tình hình thực hiện của các nhà thầu độc lập có thể trở nên tốn kém. Các thỏa thuận dịch vụ được chuẩn bị không tốt có thể dẫn đến trách nhiệm hạn chế của các nhà thầu tư nhân và, theo đó, dẫn tới khả năng đáp ứng thấp đối với nhu cầu thay đổi. Hơn nữa, chất lượng của việc cung cấp GDNN có thể bị ảnh hưởng do các nhà thầu tư nhân có xu hướng tiết kiệm nhân viên, SGK, tài liệu và thiết bị.

Việc kiểm soát hệ thống GDNN đòi hỏi phải có sự cân bằng giữa các phương pháp tập trung và phi tập trung và điều này đòi hỏi các chính sách về:

- phân biệt giữa các phương án kiểm soát chính: kiểm soát hành chính của đơn vị chức năng liên quan của bộ hoặc cơ quan thanh tra của bộ; kiểm soát theo hướng phân cấp của cấp ủy địa phương bao gồm đại diện chính quyền, ngành và phụ huynh; hoặc kiểm soát bởi sự cạnh tranh thị trường;
- thực hiện kiểm soát tập trung thông qua: (a) thu thập dữ liệu và đo lường hiệu quả hoạt động, đầu ra và chi tiêu của các cơ quan và nhà cung ứng dịch vụ đào tạo so với các mục tiêu đã thiết lập; và (b) kiểm định cơ sở đào tạo, chứng nhận trình độ cho đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý trường học, thiết lập các tiêu chuẩn về chất lượng cơ sở vật chất và chất lượng giảng dạy; và quản lý thi cử;
- tới mức có thể, trao quyền kiểm soát cho các nhóm người sử dụng lao động địa phương, phụ huynh và chính quyền địa phương;

- phân cấp quyền lực quản lý cho các ban giám hiệu nhà trường bao gồm đại diện của các nhóm địa phương nêu trên; và
- tập trung việc kiểm soát vào những hoạt động không đạt được mục tiêu. Tất cả các sai lệch so với mục tiêu và lý do thất bại phải được báo cáo. Thông qua việc đánh giá kết quả hoạt động thường xuyên cũng như nghiên cứu các sai sót, mọi thay đổi cần thiết trong hệ thống chính sách nội bộ cần được xác định.

Phát triển các kỹ năng quản lý mới là điều rất quan trọng để quản lý công hiệu quả (Perry, 1989). Các nhà quản lý cần phát triển các kỹ năng quản lý chuyên nghiệp về:

- xác định và ưu tiên nhu cầu về dịch vụ;
- lập kế hoạch chiến lược, trong đó nhấn mạnh quan điểm dài hạn thay vì tư duy ngắn hạn;
- lập ngân sách dựa trên kết quả, trong đó chú trọng đến đầu ra hơn là việc thực hiện;
- xây dựng và quản lý các chương trình và hợp đồng dịch vụ công;
- quản lý các dịch vụ công mà không thực sự sản xuất chúng (tức là thuê khoán ngoài các sản phẩm và dịch vụ với các đơn vị sự nghiệp công lập và doanh nghiệp tư nhân);
- tham vấn với khách hàng và các nhóm khác trong quá trình xây dựng và thực hiện chương trình;
- hướng dẫn các cơ quan tư vấn và quản lý phối hợp;
- xác định và đo lường hiệu quả hoạt động, đầu ra và kết quả của việc cung ứng dịch vụ;
- xác định số lượng dịch vụ tối ưu của chính phủ (điều này sẽ tạo điều kiện sử dụng hiệu quả các nguồn lực);
- đảm bảo sự công bằng thông qua việc tiếp cận và tham vấn các nhóm yếu thế trong GDNN;
- áp dụng cơ chế thị trường vào các dịch vụ công;
- áp dụng các hình thức pháp lý mới để cung cấp các dịch vụ công (ví dụ như các công ty TNHH được chính phủ bảo lãnh...); và
- thúc đẩy thị trường đào tạo và cạnh tranh với các cơ quan chính phủ khác và các tổ chức dịch vụ tư nhân.

► 3.2 Đo lường hiệu quả hoạt động làm công cụ quản lý

3.2.1 Các chỉ số và tiêu chí về hiệu quả hoạt động

Việc đo lường hiệu quả hoạt động của các tổ chức dịch vụ chính phủ đã trở thành một công cụ quản lý quan trọng. Nó nhằm mục đích cải thiện năng suất và hiệu quả của giáo dục và đào tạo, chăm sóc y tế và các lĩnh vực khác bằng cách thiết lập trách nhiệm giải trình của các nhà quản lý nhà nước và, ở một mức độ nhất định, cải thiện quy trình lập ngân sách. Không có một thước đo duy nhất nào về hiệu quả hoạt động của một tổ chức. Một hồ sơ về hiệu quả hoạt động có thể được tạo với các chỉ số trực tiếp cũng như các tiêu chí phức tạp về hiệu quả hoạt động. Các chỉ số và tiêu chí được áp dụng phụ thuộc vào các giá trị và ưu tiên của chính phủ. Một số chỉ số và tiêu chí đo lường có thể được ấn định làm tiêu chuẩn để đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan, đơn vị (OECD, 1994a, 1994b).

Các chỉ số trực tiếp về hiệu quả hoạt động thường được áp dụng bao gồm:

- số lượng khách hàng được phục vụ;
- sự hài lòng của khách hàng;
- các chỉ số về chất lượng dịch vụ;
- công bằng trong việc phân phối dịch vụ; và
- doanh thu từ phí người dùng.

Các tiêu chí phức tạp về hiệu quả hoạt động bao gồm:

- hiệu suất, được tính bằng tỷ số giữa chi phí thực tế của các nguồn lực được sử dụng và giá trị dự toán của các nguồn lực này;
- hiệu quả, được xác định thông qua việc đo lường độ sai lệch của đầu ra so với mục tiêu ban đầu (một tổ chức không thể được coi là hiệu quả nếu các khoản chi không vượt quá ngân sách nhưng không đạt được mục tiêu đầu ra);
- hiệu quả chi phí, được đo bằng chi phí của mỗi đơn vị sản lượng/đầu ra; và
- hiệu suất chi phí, được đo bằng chi phí đơn vị để tạo ra sản lượng *theo* kế hoạch/mục tiêu đã đặt ra. Khi tất cả các sản lượng hay đầu ra của tổ chức đáp ứng đúng các mục tiêu đã đặt ra, thì hiệu quả chi phí của tổ chức đó bằng hiệu suất chi phí.

3.2.2 Các chỉ số và tiêu chí về hiệu quả hoạt động trong lĩnh vực GDNN

Các chỉ số và tiêu chí sau đây có thể được sử dụng để đo lường hiệu quả hoạt động trong lĩnh vực GDNN:

- tỷ lệ hoàn thành, là tỷ lệ phần trăm học viên hoàn thành trên tổng số học viên đã đăng ký vào đầu khóa học;
- kết quả học tập của học viên, là tỷ lệ phần trăm học viên tốt nghiệp có bằng cấp/chứng chỉ ở một trình độ nhất định trên tổng số học viên hoàn thành;
- tỷ lệ học viên tốt nghiệp tìm được việc làm;
- Công suất đào tạo, được đo bằng tỷ lệ thí sinh thực tế nhập học trên tổng chỉ tiêu đào tạo (tiêu chí này phản ánh năng suất của đội ngũ nhân viên, cơ sở vật chất và trang thiết bị);
- các thước đo năng suất nhân viên, bao gồm tỷ lệ giáo viên/học viên, số giờ giảng dạy hàng năm trên mỗi giáo viên của cơ sở đào tạo và “tỷ lệ hoàn thành tải mô-đun”, một chỉ số giúp đo lường năng suất lao động bằng cách tính tỷ lệ phần trăm số giờ học hàng năm của học viên trong một chương trình đào tạo để được cấp chứng chỉ hoàn thành hoặc được đánh giá là đáp ứng cấp độ kỹ năng cần thiết (Cơ quan Đào tạo Quốc gia Úc, 1995a);
- các thước đo về tiếp cận công bằng các chương trình đào tạo do Nhà nước tài trợ, bao gồm tỷ lệ chỉ tiêu đào tạo công lập được giao trên 1.000 người độ tuổi 16-25 (đối với đào tạo ban đầu) hoặc trên 1.000 người trong độ tuổi lao động (đối với đào tạo gắn với TTLĐ) ở mỗi vùng, và tỷ lệ nhập học thực tế trên tổng chỉ tiêu đào tạo công lập được giao ở từng nhóm thiệt thòi (thanh niên thuộc các hộ gia đình thu nhập thấp, những người thất nghiệp dài hạn...) trên dân số của từng nhóm thiệt thòi này so với cùng một tỷ lệ được tính cho các nhóm không thiệt thòi;
- mức độ hài lòng của các nhóm khách hàng (doanh nghiệp và người tốt nghiệp);
- các thước đo về doanh thu phát sinh từ việc bán dịch vụ đào tạo (tỷ lệ doanh thu trên tổng tài sản);
- chi phí đào tạo trung bình trên mỗi giờ đào tạo của người học (OECD, 1996);
- giá trị thị trường của từng văn bằng trình độ nghề (tỷ lệ phần trăm người tốt nghiệp và hoàn thành một trình độ nghề nhất định); và
- tỷ suất sinh lợi ở cấp độ cá nhân và xã hội trên các khoản đầu tư đào tạo (xem Grubb và Ryan, 1999).

Một cách khác để đo lường hiệu quả hoạt động của tổ chức là thông qua so sánh. Có thể có 4 lĩnh vực so sánh có thể áp dụng:

- so sánh sản lượng hiện tại với sản xuất trong quá khứ, vì một tổ chức có thể được kỳ vọng cải thiện năng suất và giảm chi phí đơn vị trên mỗi sản lượng

theo thời gian (mặc dù những cải thiện có thể là do tiến bộ công nghệ thay vì nỗ lực quản lý);

- so sánh hiệu quả hoạt động của cơ quan Nhà nước với các tổ chức tư nhân cung cấp các chương trình tương tự;
- so sánh kết quả thực tế với kế hoạch, gồm cả mục tiêu và ngân sách; và
- so sánh đầu ra thực tế với những gì đáng ra có thể đạt được một cách hợp lý trong hoàn cảnh nhất định.

Đối sánh chuẩn là một loại so sánh đặc biệt, sử dụng kết quả đo lường để thúc đẩy hiệu quả hoạt động tốt nhất, thay vì ở mức tiêu chuẩn. Đối sánh chuẩn có nghĩa là lựa chọn, chuẩn hóa và phát triển thực tiễn tốt nhất. Một chuẩn có thể được định nghĩa là trạng thái mong muốn được sử dụng để điều chỉnh hiệu suất thực tế. Các chuẩn định lượng có lợi thế hơn so với các chuẩn định tính ở chỗ chúng có thể được điều chỉnh một cách chính xác, nhẹ nhàng, trong khi các tiêu chuẩn định tính có xu hướng dài hạn hơn. Các loại chuẩn phổ biến bao gồm chuẩn tối thiểu, chuẩn trung bình và chuẩn thực tiễn tốt nhất. Chuẩn tối thiểu thường được coi là quyền lợi của người dùng và có thể quy định, chẳng hạn, không một người trẻ nào phải đợi hơn 3 tháng để có một suất đào tạo. Chuẩn trung bình đôi khi được sử dụng để đánh giá nội bộ việc thực hiện dịch vụ (OECD, 1994a, 1994b).

Các chuẩn đối sánh phải tính đến thực tế và được thiết lập trên cơ sở kết quả hoạt động tốt nhất được chứng minh bởi các cơ quan/cơ sở GDNN ở một quốc gia cụ thể. Một cơ sở khác để thiết lập chuẩn đối sánh có thể là kỳ vọng cao nhất của người dùng đối với các dịch vụ GDNN công lập, có thể thay đổi khi các chuẩn đối sánh cũ đã đạt được. Những đặc trưng quan trọng của dịch vụ có thể được xếp hạng khác nhau bởi các nhóm khách hàng, bởi chính phủ và các cơ quan dịch vụ. Tất cả những đặc trưng quan trọng đối với người dùng đều cần phải được đưa vào một chuẩn đối sánh. Khi các cán bộ, công nhân viên chức Nhà nước đang phải vật lộn với nhu cầu ngày càng tăng và các nguồn lực hợp đồng, thì các tiêu chuẩn thực hành tốt nhất có thể chỉ ra hướng để họ cải thiện hiệu suất. Chính phủ có thể thành lập một nhóm phát triển quản lý đặc biệt để hỗ trợ cơ quan tiến tới các chuẩn đối sánh/chuẩn tốt nhất.

Các vấn đề trong đo lường hiệu quả hoạt động

Một vấn đề lớn trong việc đo lường hiệu quả chi phí và hiệu suất chi phí ở nhiều quốc gia đó là không đặt ra các mục tiêu cho các hệ thống GDNN. Nhiều cơ quan chính phủ chỉ đơn giản là không làm điều đó hoặc họ áp dụng các kỹ thuật thiết lập mục tiêu không đạt yêu cầu. Ngoài ra, đôi khi rất khó để diễn giải các mục tiêu của cơ quan hoặc chương trình theo ngôn ngữ định lượng.

Một khó khăn khác trong việc đo lường hiệu quả và hiệu suất chi phí là hệ thống

ghi chép và truy nguyên chi phí của một số chương trình GDNN và đầu ra nhất định rất khó thực hiện. Một số cơ quan nhận được các dịch vụ miễn phí từ các tổ chức chính phủ khác, mà chi phí của các dịch vụ đó cần được đánh giá và quy vào một số kết quả nhất định nào đó. Việc đánh giá chi phí thực tế tư liệu sản xuất của một cơ quan cũng là vấn đề nan giải vì giá trị kinh tế thực của nó là số tiền mà tư liệu đó có thể bán được cho các doanh nghiệp khác. Để thu thập và duy trì tất cả các dữ liệu này, cần thiết phải thiết lập một hệ thống thông tin tài chính phức tạp.

Loại vấn đề thứ ba liên quan đến việc đầu ra/kết quả có thể giảm do các điều kiện bên ngoài không thuận lợi, chẳng hạn như suy thoái kinh tế.

Chi phí để đo lường hiệu quả hoạt động là một vấn đề quan trọng khác. Chi phí thiết lập hệ thống đo lường hiệu quả hoạt động của một cơ quan được ước tính chiếm 1 đến 2% chi phí hoạt động của chương trình. Do đó, chỉ nên thực hiện đo lường hiệu quả hoạt động nếu chính phủ quyết tâm cao trong việc sử dụng dữ liệu cho các quyết định quản lý và chính sách quan trọng dẫn đến cải thiện hiệu quả hoạt động của cơ quan.

Một cách để sử dụng kết quả đo lường hiệu quả hoạt động là sử dụng vào việc cải thiện khả năng kiểm soát. Tuy nhiên, chi phí thu thập, xử lý và diễn giải số liệu có thể quá cao chỉ để chứng minh cho sự hoàn hảo của việc kiểm soát. Một loại ứng dụng khác là sử dụng kết quả đo lường hiệu quả hoạt động làm cơ sở cho việc xây dựng chương trình GDNN và phân bổ nguồn lực. Những cơ quan và nhà cung ứng dịch vụ đào tạo nào hoạt động hiệu quả nhất có thể được phân bổ ngân sách và cơ chế ưu đãi nhiều hơn, hoặc các chương trình hiệu quả chi phí hơn sẽ được mở rộng và các chương trình ít hiệu quả hơn được khoán ngoài. Tuy nhiên, cho đến nay, việc sử dụng các kết quả đo lường hiệu quả hoạt động cho các quyết định quản lý vẫn còn hạn chế.

Sau đây là các khuyến nghị chung để đo lường hiệu quả hoạt động:

- Chỉ những đầu ra/kết quả quan trọng nhất của cơ quan mới nên được đánh giá.
- Hiệu quả hoạt động của các nhà quản lý chỉ nên được đo lường cho các lĩnh vực mà họ kiểm soát.
- Một đơn vị độc lập đặc biệt có thể được thành lập để đo lường hiệu quả hoạt động của cơ quan một cách chuyên nghiệp. Chức năng này thường được giao cho các cơ quan thanh tra giáo dục quốc gia. Các cơ quan cũng có thể được yêu cầu thành lập các đơn vị chuyên môn của riêng họ để tiến hành đo lường hiệu quả hoạt động nội bộ (xem Mô-đun 6, Phần 2).
- Các chỉ số và tiêu chí về hiệu quả hoạt động phải nhất quán theo thời gian,

đơn giản và dễ hiểu.

- Các chỉ số phải cho phép diễn giải và sử dụng trong các quyết định quản lý.
- Các thông tin đầu vào bên ngoài không liên quan đến hiệu quả hoạt động đang được đo lường nên được gạt ra
- Các nhân viên nên tham gia vào việc thiết kế các chỉ số về hiệu quả hoạt động.

MÔ-ĐUN 3

▶ CƠ CẤU TỔ CHỨC VÀ QUẢN LÝ GDNN

Bài 1. Bộ máy quản lý và cơ cấu tổ chức

Mục tiêu học tập

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Cơ cấu tổ chức và bộ máy quản lý GDNN
2. Các hàm ý của sự phân cấp

▶ 1.1 Bộ máy quản lý

Bộ máy quản lý xác định các cấp quyền hạn và hệ thống báo cáo, cũng như mức độ quyền ra quyết định tập trung ở cấp cao nhất và các cấp bên dưới. Bộ máy thể hiện mức độ mà các quyết định cần phải được thực hiện và mức độ kiểm soát đối với các cấp bên dưới. Trung tâm quyền lực của một tổ chức xác định các mục tiêu và cơ cấu tổ chức của mình, kiểm soát các nguồn lực và thông tin, đồng thời có quyền chính thức trong việc thiết lập các chính sách quản lý nội bộ, kế hoạch và ngân sách; kiểm soát và đánh giá hiệu quả hoạt động và đầu ra; và đưa ra các quyết định khác định hướng hành vi của nhân viên. Chuỗi quản lý (chuỗi mệnh lệnh) bắt đầu từ người quản lý cấp cao nhất và kết thúc tại người giám sát và vận hành cấp thấp nhất (cấp giáo viên, trong các tổ chức GDNN). Cơ cấu tổ chức và bộ máy quản lý tốt không tự nó tạo ra kết quả tốt, nhưng cơ cấu và bộ máy kém thì sẽ không thể hoạt động tốt, cho dù các nhà quản lý cá nhân có năng lực đến đâu.

Tập trung quyền lực là mức độ mà việc ra quyết định được tập trung tại một “điểm duy nhất” trong tổ chức (ví dụ như giám đốc bộ phận). Quyền quyết định tập trung cao đồng nghĩa với mức độ tập trung hóa cao. Trong các hệ thống quản lý tập trung, hầu hết các quyết định quan trọng và nhiều quyết định không quan trọng được đưa ra ở cấp cao nhất và các chủ thể ở cấp thấp hơn được mong đợi sẽ hoạt động theo các quyết định này. Việc phân chia trách nhiệm quản lý theo chiều dọc dựa trên nguyên tắc mỗi cấp quản lý chỉ chịu trách nhiệm về những vấn đề mà cấp dưới không thể giải quyết hoặc không xử lý hiệu quả.

Phi tập trung hay phân cấp có nghĩa là các quyết định được đưa ra bởi các cán bộ gần gũi với hành động và quyền lực đó được giao cho họ. Một cách phân cấp quyền lực khác là đảm bảo sự hiện diện của các đại diện từ các cấp tổ chức khác nhau vào hội đồng quản lý để đảm bảo sự tham gia vào quá trình ra quyết định. Năng lực quản lý ở các cấp bên dưới nên được cải thiện trong một hệ thống phi tập trung hay phân cấp.

Trong các hệ thống được cấu trúc bộ máy tốt, các cơ quan quản lý trung ương được thiết lập cho từng lĩnh vực chức năng (quản lý chung, cơ quan tài chính, cơ quan kỹ thuật, v.v.). Trong một hệ thống GDNN quốc gia, các quyết định kỹ thuật về việc xây dựng khung trình độ quốc gia GDNN hoặc đánh giá và công nhận trình độ có thể được tập trung hóa bằng cách giao trách nhiệm cho các đơn vị thích hợp thuộc cơ quan đào tạo của chính phủ hoặc bằng cách thành lập cơ quan phát triển khung chương trình quốc gia cũng như cơ quan khảo thí và công nhận trình độ quốc gia. Những quyền hạn đó cũng có thể được phân cấp cho các đơn vị cấp thấp hơn như các cơ sở GDNN. Trong trường hợp này, các cơ sở GDNN phải có chuyên môn kỹ thuật cần thiết để có thể đảm nhiệm các chức năng đó.

► 1.2 Cơ cấu tổ chức

1.2.1 Bộ máy tổ chức

Một tổ chức bao gồm: (a) bộ máy (cách các đơn vị tổ chức được sắp xếp ăn khớp với nhau) và (b) các nguyên tắc, quy định và quy chế nội bộ về hoạt động của từng đơn vị và hành vi của nhân viên để đảm bảo sự phối hợp và khớp nối của họ (Mintzberg, 1979).

Bộ máy tổ chức có 3 chức năng chính:

- phân chia các nhiệm vụ vận hành và nguồn lực giữa các đơn vị trong bộ máy;
- phân công nhân viên chịu trách nhiệm giữa các đơn vị trong bộ máy; và
- đảm bảo giao tiếp linh hoạt và khớp nối các đơn vị và cá nhân để cùng hướng tới các mục tiêu chung.

Phân hóa theo chiều ngang thể hiện ở trình độ của các nhân viên chuyên môn cung cấp các chức năng hỗ trợ như lập kế hoạch, tài chính, kế toán, ghi chép sổ sách, bảo trì tòa nhà, bảo trì thiết bị giảng dạy, thiết kế khung chương trình, đấu thầu mua sắm, xử lý dữ liệu, công tác nhân sự... Nhiều sự kết hợp khác nhau giữa các chức năng chuyên môn và nghiệp vụ có thể được hình dung. Chẳng hạn, nhân viên chuyên môn có thể được gắn với nhà quản lý cao nhất, hoặc một số vị trí chuyên gia nhất định cũng có thể được bố trí trong các bộ phận nghiệp vụ. Cơ cấu tổ chức của một cơ sở GDNN sẽ bị ảnh hưởng chủ yếu bởi các loại chương trình đào tạo được cung cấp cũng như bởi các chức năng hỗ trợ kỹ thuật được giao cho cơ sở đó. Trong một số trường, giáo viên thường kết hợp việc giảng dạy

trực tiếp với các chức năng chuyên gia. Chẳng hạn, họ có thể chịu trách nhiệm xây dựng khung chương trình trên cơ sở các tiêu chuẩn đào tạo quốc gia hoặc duy trì trang thiết bị đào tạo. Sự khác biệt giữa nhân viên nghiệp vụ và nhân viên chuyên gia là một lĩnh vực thường xuyên xảy ra xung đột.

Việc thực hiện công việc của các cá nhân cần được phối hợp và cuối cùng là tích hợp với nhau. Một cách để làm được điều này là xây dựng các quy tắc, quy định và thủ tục nội bộ trong đó xác định rõ các cơ chế tương tác và giao tiếp. Những điều này sẽ làm giảm sự sai lệch thông tin, tránh sự chậm trễ trong việc thực hiện các quyết định và tạo ra sự đồng nhất và chuẩn hóa các hành vi. Một cách hiệu quả khác để đạt được sự tích hợp tổ chức là kiểm soát trung tâm. Một chức năng đặc biệt gồm các thanh tra viên có thể được thiết lập để đảm bảo tuân thủ các chính sách, quy tắc và thủ tục nội bộ. Các mục tiêu của tổ chức cũng có thể đóng vai trò là những chất liệu tích hợp mạnh mẽ, vì mục đích của chúng là làm cho mọi người đi theo cùng một hướng. Sự phối hợp hiệu quả cũng có thể được đảm bảo thông qua các cơ chế ưu đãi, thúc đẩy nhân viên làm việc cùng nhau để theo đuổi các mục tiêu chung. Các hệ thống và tổ chức ưu việt nhất được cho là được tích hợp tốt thông qua việc thiết lập mục tiêu, kiểm soát và phối hợp. Mỗi tổ chức có văn hóa tổ chức riêng của mình về các giả định và niềm tin chung, điều này ảnh hưởng mạnh mẽ đến cách mọi người làm việc và giao tiếp với nhau trong đó.

1.2.2 Các nguyên tắc thiết kế tổ chức

Cơ cấu tổ chức là sự sắp xếp chính thức giữa mọi người, và sự tinh vi về mặt tổ chức phụ thuộc vào khả năng mọi người sử dụng hoặc tuân thủ những sắp xếp đó. Có nhiều cách tiếp cận khác nhau để thiết kế tổ chức. Khi các cấu trúc chính thức được cho là không đạt yêu cầu, mọi người có thể phát triển các cấu trúc không chính thức và giao tiếp và đưa ra quyết định thông qua những cấu trúc đó. Do đó, có một số nguyên tắc giúp định hướng cho việc thiết kế một tổ chức. Trước tiên, cần nhận thức rằng không có một cơ cấu tổ chức lý tưởng duy nhất cho cùng một hệ thống. Về nguyên tắc, cấu trúc nên càng đơn giản và minh bạch càng tốt. Mỗi phòng ban/đơn vị bổ sung được tạo ra sẽ khiến phát sinh nhu cầu giao tiếp, kiểm soát và tích hợp, cũng như phát sinh chi phí bổ sung và sự chậm trễ trong việc ra quyết định (Banner và Gang1995). Các tổ chức linh hoạt điều chỉnh cấu trúc của họ khi sứ mệnh, mục tiêu chính hoặc môi trường bên ngoài của hệ thống thay đổi đáng kể.

Thứ hai, có nhiều biến số bên trong và bên ngoài quyết định đến cơ cấu tổ chức và quản lý. Liên quan đến các biến nội bộ, cơ cấu tổ chức và thước đo tập trung của hệ thống phải tương ứng với sứ mệnh và mục tiêu của nó, cũng như các kỹ năng quản lý và kỹ thuật của nhân viên và cam kết của họ đối với công việc. Cam kết và năng lực càng cao thì càng có thể giao nhiều chức năng hơn. Các hệ thống cung ứng dịch vụ thường yêu cầu phân quyền hoàn toàn. Các kết cấu tổ chức cũng phải có khả năng đáp ứng với các yếu tố môi trường phức tạp. Các yếu tố

bên ngoài này, bao gồm cả sự bất ổn, phải được xem xét khi thiết kế cơ cấu tổ chức. Một cách để xử lý sự phức tạp là tạo ra cái gọi là cấu trúc hữu cơ, trong đó giả tính chính thức hóa thấp về hành vi và tính độc lập cao của người giám sát và nhân viên cấp dưới. Để có thể tồn tại, kiểu cấu trúc này đòi hỏi những cá nhân có năng lực cao, tự chủ, có trách nhiệm và động lực.

Thứ ba, các tiêu chí chính để thành lập các đơn vị và phân chia nhiệm vụ giữa chúng là mục tiêu, quy trình, sản phẩm, khách hàng và lãnh thổ. Cùng một hệ thống sẽ được cấu trúc khác nhau, tùy thuộc vào tiêu chí liên quan. Chẳng hạn, nếu hệ thống đào tạo quốc gia nhằm mục tiêu cụ thể vào một số nhóm đối tượng nhất định, chẳng hạn như phụ nữ, người dân nông thôn hoặc người lao động không có bằng cấp chính quy, thì cơ cấu tương ứng có thể được thiết lập để đáp ứng các mục tiêu này (xem mục 1.2.3 của Bài này). Sẽ luôn có các hoạt động hỗ trợ như nhân sự, tài chính, kế toán, ghi chép và lưu trữ sổ sách, tất cả không nhằm vào bất kỳ mục tiêu cụ thể nào. Việc nhóm chúng thành các đơn vị riêng biệt cũng là điều hợp lý. Sự chòng chéo gây lãng phí về tổ chức sẽ xuất hiện khi 2 hoặc nhiều đơn vị có cùng thẩm quyền hoạt động để theo đuổi cùng một mục đích.

Thứ tư, các quy tắc và thủ tục hoạt động sẽ tăng cường tính phối hợp và ăn khớp. Về nguyên tắc, sự chính thức hóa tổ chức cao (tức là mức độ áp dụng các quy tắc và thủ tục) sẽ phù hợp hơn với các công nghệ thông thường và với những nhân viên có trình độ thấp và không có tham vọng. Nhu cầu chính thức hóa có thể tăng lên khi các nguồn lực của tổ chức rất khan hiếm và cần áp dụng các quy trình nghiêm ngặt để phân bổ chúng.

Thứ năm, đối với hành vi của con người, chính thức hóa tổ chức và tập trung hóa đều có những hạn chế nhất định. Các tổ chức tập trung và chính thức hóa quá mức thường không thể đáp ứng nhu cầu của nhân viên về phát triển cá nhân, nội dung công việc hấp dẫn, sự công nhận, làm việc nhóm hoặc cạnh tranh. Quy định quá sâu có thể dẫn đến việc tập trung vào việc tuân thủ các quy tắc hơn là theo đuổi các mục tiêu chung. Thiếu sáng tạo và chủ động cũng là một hệ quả phổ biến. Các tác động tiêu cực của bộ máy quan liêu và chính thức hóa có thể được hóa giải thông qua bãi bỏ quy định, xây dựng đội nhóm và quản lý đồng tham gia.

Thứ sáu, phạm vi kiểm soát rộng, chuỗi mệnh lệnh ngắn và sự phân mảnh tối thiểu có những lợi thế đáng kể về mặt tổ chức. Khoảng kiểm soát (tức là số lượng nhân viên trên mỗi người giám sát) nên càng rộng càng tốt. Nhiều nhân viên hơn cho mỗi người giám sát ở dưới cùng của tổ chức có nghĩa là ít người giám sát hơn và ít lớp giám sát hơn. Quá phân mảnh có nghĩa là chia tổ chức thành các đơn vị nhỏ hơn, đồng thời tạo ra nhiều tầng quyền lực hơn và tăng chi phí. Điểm yếu của cấu trúc dọc cứng nhắc với chuỗi mệnh lệnh dài là các quyết định bị trì hoãn và có thể bị sai lệch khi chúng đi xuống. Số lượng nhân viên tối đa cho mỗi người giám sát phụ thuộc vào sự phân hóa các chức năng và mức độ cam kết, năng lực và sự tự chủ của họ (Oman và cộng sự, 1992).

Thứ bảy, các cấu trúc tập trung có vẻ như thích hợp hơn trong các tình huống mà ở đó toàn bộ hệ thống phải đối mặt với những thách thức quan trọng, thường xuyên và nhanh chóng. Có thể có rất ít cơ hội để ra quyết định phi tập trung và đồng tham gia trong những trường hợp như vậy. Tuy nhiên, nếu một cơ quan dịch vụ lớn, với nhiều bộ phận chức năng hoặc nhiều địa bàn, thì những thách thức bên ngoài có thể được xử lý bởi các bộ phận với sự tham gia hạn chế của lãnh đạo trên cùng. Khi một hệ thống phát triển, áp lực phân bổ quyền lực cho các cấp thấp hơn cũng tăng theo. Lập luận cho sự phân quyền là cấp dưới nắm rõ hơn về công việc của họ hơn là nhà quản lý ở cấp cao nhất.

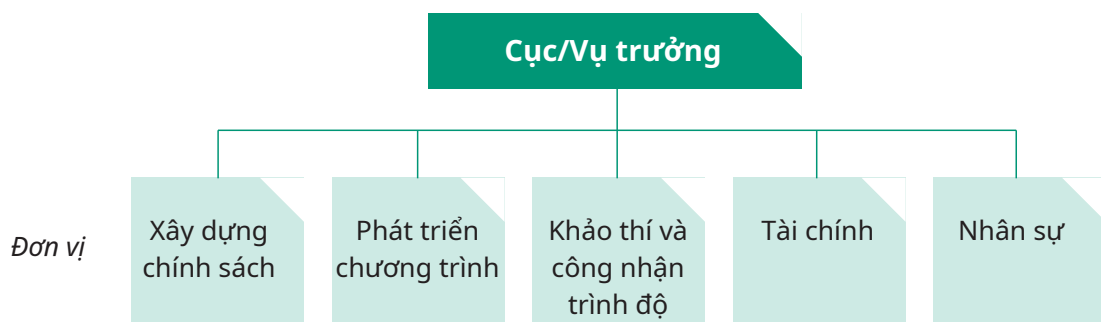
1.2.3 Các loại cơ cấu tổ chức

Trên cơ sở mục tiêu, quy trình, sản phẩm, khách hàng và lãnh thổ, có thể phân biệt 3 loại cơ cấu tổ chức chính (Khandwalla, 1977):

- chức năng;
- bộ phận; và
- ma trận.

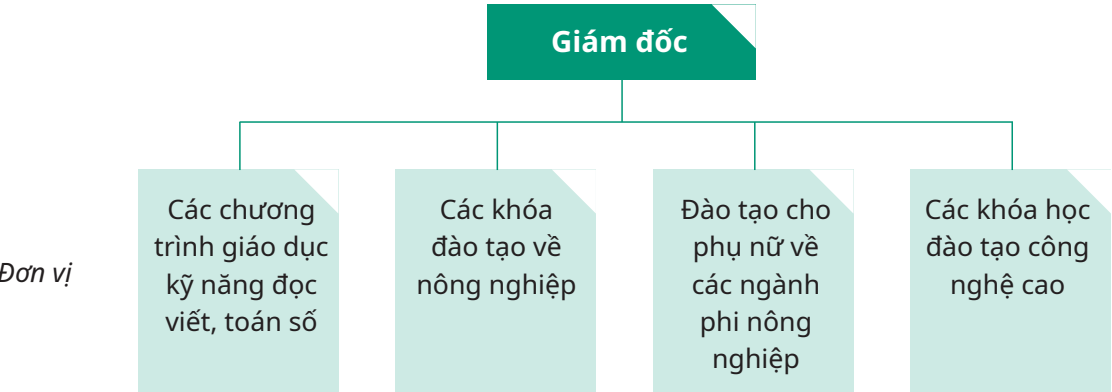
Trong cơ cấu tổ chức theo chức năng (tức là dựa trên quy trình), tất cả những người thực hiện cùng một chức năng (ví dụ như phát triển khóa học, tài chính, kiểm tra kỹ năng hoặc phát triển nhân viên) được đặt cùng nhau (xem hình 3.1). Chẳng hạn, các chuyên gia kỹ thuật tham gia vào việc phát triển nội dung giảng dạy sẽ cùng nhau hợp thành đơn vị xây dựng khung chương trình. Ưu điểm là toàn bộ tổ chức được tiếp cận những nhân sự chuyên môn hóa và một chức năng kỹ thuật dễ dàng được phát triển và giám sát. Tuy nhiên, trong trường hợp này, trách nhiệm về đầu ra chỉ thuộc về lãnh đạo cao nhất. Nhân viên có thể trở nên quá chuyên môn hóa và chỉ bận tâm đến lĩnh vực chức năng của họ, điều này có thể dẫn đến giảm khả năng tích hợp và hiệu quả thấp.

Hình 3.1 Cơ cấu tổ chức theo chức năng của một cơ quan đào tạo thuộc Bộ



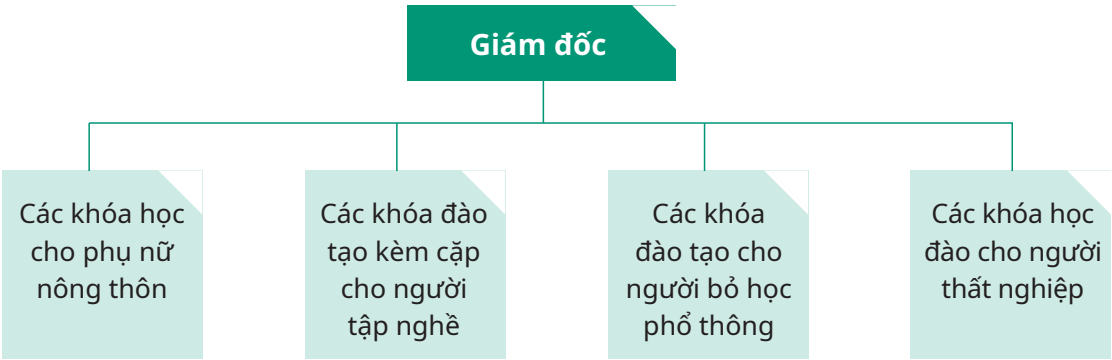
Ngược lại, cơ cấu tổ chức theo bộ phận tập hợp các vị trí chuyên môn lại với nhau dựa trên sản phẩm hoặc dịch vụ, loại khách hàng hoặc khu vực địa lý. Cơ cấu tổ chức GDNN dựa trên sản phẩm có thể thành lập các đơn vị chịu trách nhiệm cung cấp, chẳng hạn, các khóa học về nông nghiệp hoặc công nghệ cao (xem hình 3.2).

Hình 3.2 Cơ cấu tổ chức theo nhóm sản phẩm của một cơ quan đào tạo

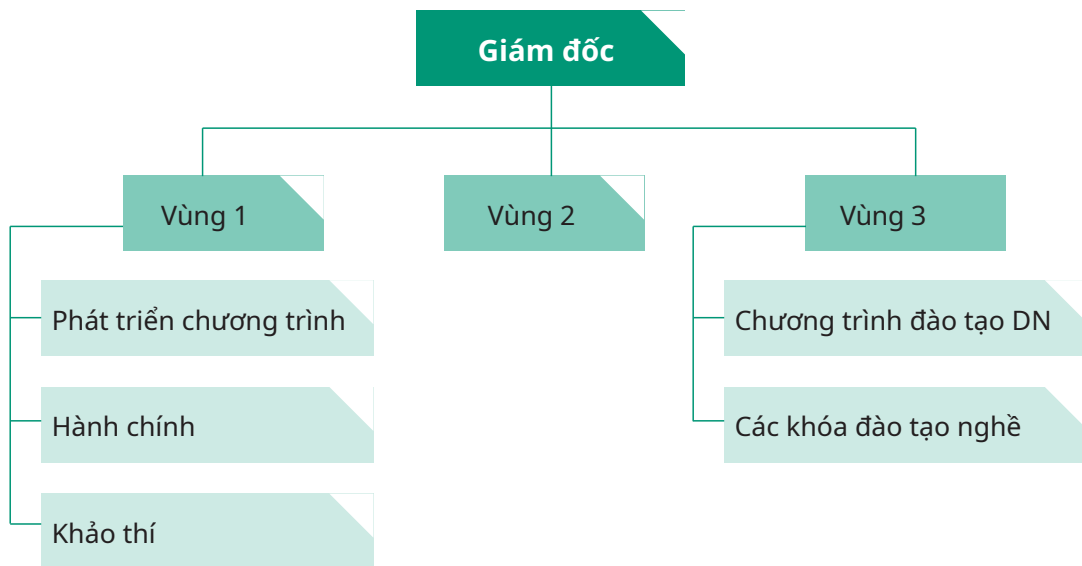


Một cơ cấu tổ chức dựa trên khách hàng sẽ thành lập các đơn vị riêng biệt phụ trách các chương trình cho học sinh bỏ học, thanh niên từ 16 đến 25 tuổi, giám sát viên, v.v. (xem hình 3.3).

Hình 3.3 Cơ cấu tổ chức theo đối tượng khách hàng của một cơ quan đào tạo



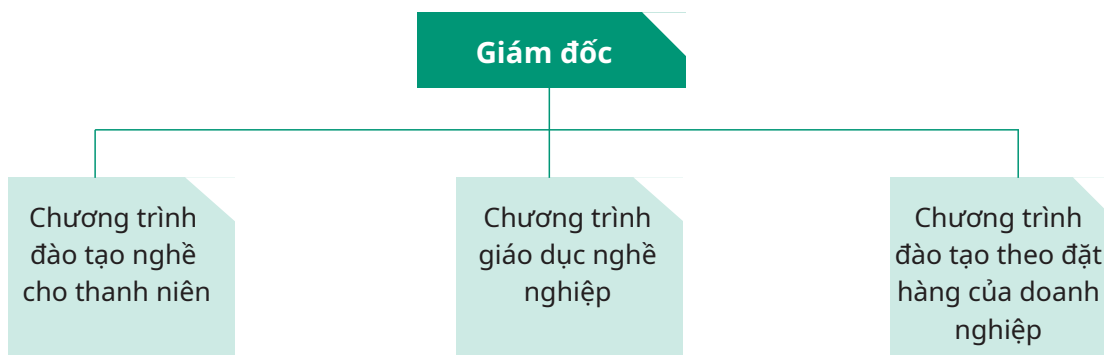
Một cơ quan có cơ cấu tổ chức được sắp xếp theo vùng địa lý sẽ thành lập các đơn vị cấp vùng để quản lý tất cả các chương trình đào tạo cũng như các chức năng hỗ trợ kỹ thuật cho từng vùng tương ứng (xem hình 3.4).

Hình 3.4 Cơ cấu tổ chức theo vùng địa lý của cơ quan đào tạo quốc gia

Ưu điểm chính của cơ cấu tổ chức theo bộ phận là nó tập trung vào một sản phẩm đào tạo hoặc nhóm khách hàng cụ thể, giúp đưa hoạt động của tổ chức đến gần hơn với mục tiêu của nó. Nó đặt trách nhiệm về các đầu ra ở cấp độ bộ phận thông qua phân cấp, và nó khuyến khích phát triển sản phẩm hơn là chức năng. Nhược điểm của mô hình này là chúng đòi hỏi nhiều giám đốc bộ phận có chuyên môn quản lý tổng hợp, cũng như nhiều chuyên viên kỹ thuật hơn được phân chia giữa các bộ phận, điều này có thể dẫn đến sự trùng lặp về nỗ lực.

Các hình thức tổ chức kết hợp cơ cấu theo chức năng và theo bộ phận cũng có là phương án khả dĩ. Chẳng hạn, các cơ cấu tổ chức lớn cấp độ quốc gia theo chương trình thường kết hợp các hình thức tổ chức dựa trên sản phẩm và khách hàng trong các chương trình thường nhằm thực hiện các mục tiêu nhất định và hướng tới việc tạo ra các cấu trúc độc lập cho các chương trình đó. Khi các mục tiêu GDNN quốc gia được thiết lập, các cấu trúc chương trình tương ứng có thể được tạo ra để hướng tới các mục tiêu này. Mỗi chương trình có thể có một quy trình lập kế hoạch và lập ngân sách riêng. Mặc dù các chức năng quản lý và hỗ trợ khác (phân bổ nguồn lực, kế toán, v.v.) có thể được tập trung, nhưng trách nhiệm đạt được từng mục tiêu riêng lẻ sẽ được giao cho người quản lý chương trình (xem hình 3.5).

Hình 3.5 Cơ cấu tổ chức theo chương trình của một cơ quan đào tạo thuộc Bộ

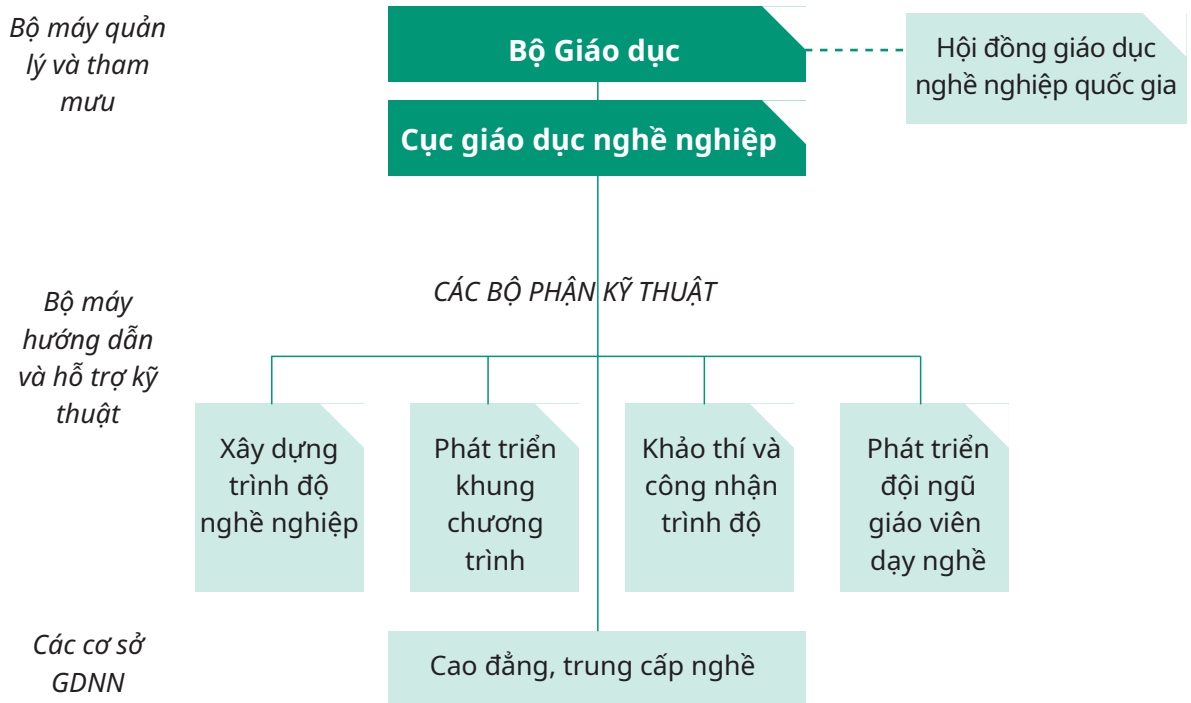


Đặc trưng chính của cơ cấu tổ chức theo ma trận là kết hợp cấu trúc chính thức (dù là cấu trúc bộ máy theo chức năng hoặc bộ phận) với một nhóm không chính thức (hữu cơ). Các nhóm dự án tạm thời là đặc trưng chính của cấu trúc bộ máy theo ma trận. Chẳng hạn, khi một cơ quan GDNN quyết định phát triển một khung chương trình mới, trưởng nhóm dự án có thể được chỉ định để đàm phán với các trưởng các bộ phận chức năng về việc sử dụng các chuyên gia để đưa sản phẩm mới từ giai đoạn ý tưởng đến bàn giao. Các thỏa thuận có thể được ký kết về việc cho trưởng nhóm mượn các chuyên gia chức năng trong một thời gian nhất định. Các dự án này cần được hậu thuẫn bởi cơ chế phân bổ tài chính để tiền lương của các chuyên gia được mượn/biệt phái kia được hoàn trả cho các bộ phận gốc của họ. Một trưởng nhóm có thể phụ trách một số dự án ở các giai đoạn hoàn thành khác nhau tại bất kỳ thời điểm nào. Cấu trúc bộ máy theo hướng ma trận cũng có thể là một giải pháp khi tổ chức đang thực hiện công việc không lặp đi lặp lại, với nhiều nội dung có thể còn mơ hồ.

1.3 Các xu hướng trong việc tổ chức hệ thống GDNN

Các cấu trúc bộ máy sau có thể được phân biệt trong việc quản lý hệ thống GDNN (xem hình 3.6):

- các cơ quan quản lý bao gồm các cơ quan giáo dục/đào tạo nghề trong bộ giáo dục hoặc bộ lao động hoặc các cơ quan khác quản lý hệ thống;
- các cơ quan tư vấn quốc gia (ví dụ như hội đồng tuyển dụng và đào tạo...), thường đại diện cho các tổ chức chính phủ và các đối tác xã hội;
- bộ máy hỗ trợ và hướng dẫn kỹ thuật cung ứng dịch vụ cho các cơ quan quản lý GDNN và các nhà cung cấp (liên quan đến tiêu chuẩn và trình độ kỹ năng quốc gia, xây dựng khung chương trình, đánh giá và cấp công nhận trình độ kỹ năng, phát triển đội ngũ giáo viên, v.v.) có thể tồn tại như một bộ phận của các cơ quan GDNN thuộc Bộ hoặc là các tổ chức độc lập hoạt động dưới sự giám sát của chính phủ; và

Hình 3.6 Các thành tố trong bộ máy tổ chức của hệ thống GDNN

Việc hiểu rõ cấu trúc chung này là điều rất quan trọng, vì nhiều quốc gia thiếu hoặc không chú trọng đúng mức một số phần của nó, và điều này làm giảm khả năng vận hành của hệ thống.

Một số cơ cấu tổ chức và quản lý GDNN đã ra đời. Chúng khác nhau giữa các quốc gia, phản ánh điều kiện, truyền thống quản lý nhà nước và vai trò ngày càng tăng của các đối tác xã hội trong công tác quản lý giáo dục và đào tạo nghề nghiệp. Nhìn chung, có thể thấy sự tương đồng giữa các quốc gia trong việc quản lý và tổ chức GDNN, trong khi việc quản lý và tổ chức đào tạo gắn với TTLĐ thể hiện sự đa dạng hơn nhiều. Lý do là ở chỗ GDNN chủ yếu liên quan đến việc giảng dạy tại nhà trường, nghĩa là tập hợp học sinh thành các lớp học hoặc xưởng thực hành, nơi các em nhận được thông tin chỉ dẫn trực quan và bằng văn bản từ giáo viên. Giáo dục nghề nghiệp tại nhà trường có tính chuẩn hóa cao và lặp đi lặp lại, tính bất ổn thấp. Kết quả là, cơ cấu tổ chức tương đối đơn giản và chính thức, và có bộ máy quản lý tập trung. Ngược lại, các trung tâm đào tạo gắn với TTLĐ hoạt động trong một môi trường có tính bất ổn cao: họ phải đáp ứng người thất nghiệp và người bỏ học trên cơ sở cá nhân và liên tục khớp nối nhu cầu việc làm hiện tại với các kỹ năng có thể phát triển tương đối nhanh. Do đó, cơ cấu đào tạo gắn với TTLĐ đòi hỏi quyền tự chủ lớn hơn về tổ chức, tài chính và nhân sự.

Một trong những cơ cấu bộ máy cũ hơn là việc bộ ngành liên quan trực tiếp cung ứng dịch vụ. Kết quả là, nhiều cục/vụ GDNN và các cơ quan đào tạo quốc gia đã

trở nên quá phân hóa theo chiều ngang khi họ kết hợp các chức năng xây dựng chính sách với quản lý trực tiếp các cơ sở đào tạo và cung cấp các chức năng kỹ thuật. Cấu trúc này rất không linh hoạt và không có khả năng phản ứng thích hợp với những thay đổi của thị trường.

Để khắc phục vấn đề này, các phương án tổ chức và quản lý thay thế sau đây đã được giới thiệu ở một số quốc gia:

- Các chức năng hỗ trợ đã bị loại bỏ khỏi Bộ và các tổ chức hỗ trợ kỹ thuật quốc gia đã được thành lập, dẫn đến cải thiện chuyên môn hóa và linh hoạt hơn.
- Công tác quản lý các công tác đào tạo gắn với TTLĐ đã bị loại bỏ khỏi các bộ và các cơ quan quốc gia chịu trách nhiệm về đào tạo gắn với TTLĐ đã được thành lập. Hội đồng quản lý của những cơ quan này phụ trách các hoạt động đào tạo trong khi công tác xây dựng chính sách đào tạo vẫn thuộc về Bộ.
- Các cơ quan quản lý trung gian, phi chính phủ đã được thành lập và được giao trách nhiệm quản lý các hoạt động và tài chính GDNN công lập. Họ hoạt động dựa trên các hợp đồng quản lý với chính phủ.
- Các cơ sở đào tạo công lập đã được thành lập với tư cách là các tổ chức hoặc doanh nghiệp tự chủ và chịu trách nhiệm hoàn toàn về hoạt động của họ. Bộ sẽ lo giải quyết các vấn đề chính sách và tài chính.

Mong muốn về một chính sách quốc gia toàn diện về phát triển kỹ năng thường xuyên trở thành một lý lẽ để tạo ra một cơ quan đào tạo nghề quốc gia toàn diện. Tuy nhiên, rất nhiều hoạt động giáo dục và đào tạo có xu hướng phụ thuộc vào các cơ quan khác, điều này có thể làm mạnh mún hệ thống công. Cùng với bộ giáo dục và bộ lao động, các bộ kinh tế cũng có thể có sứ mệnh và ngân sách để đào tạo nghề. Hệ thống GDNN thường được tách biệt với hệ thống đào tạo gắn với TTLĐ: mỗi hệ thống đều có các cơ quan quản lý và tư vấn độc lập cũng như các tổ chức hỗ trợ kỹ thuật; họ thường có cấu trúc bộ máy cung ứng dịch vụ đào tạo rất lớn và độc lập. Kết quả là, họ thường cạnh tranh để giành ngân sách của chính phủ. Việc duy trì tách biệt các loại hình nhà cung cấp khác nhau về GDNN và đào tạo gắn với TTLĐ có thể khá tốn kém.

Các cách tiếp cận sau đây đã được sử dụng gần đây để giải quyết vấn đề phối hợp này:

- đặt việc quản lý tất cả các hoạt động giáo dục và đào tạo nghề nghiệp dưới cùng một bộ của chính phủ;
- giao các chức năng giám sát quốc gia (chủ yếu là kỹ thuật) cho một cơ quan duy nhất được yêu cầu chứng nhận và kiểm soát chất lượng và chi phí đơn vị của tất cả các chương trình do chính phủ tài trợ bất kể bộ nào cung cấp chúng; và

- xóa bỏ ít nhất một phần ranh giới giữa các cấu trúc cung ứng riêng biệt thông qua việc tạo ra các thị trường đào tạo quốc gia đòi hỏi các cơ sở đào tạo thuộc các bộ khác nhau phải bán dịch vụ và cạnh tranh trên thị trường. Các loại hình nhà cung cấp khác nhau cũng có thể được khuyến khích. Chẳng hạn, các cơ sở GDĐH có thể cung cấp các chương trình GDNV cũng như các chương trình đào tạo nâng cao kiến thức, kỹ năng nghề nghiệp ở trình độ chuyên môn bậc trung (kỹ sư/kỹ thuật viên). Các trường phổ thông cũng có thể cung cấp các chương trình dạy nghề dẫn đến việc làm. Doanh nghiệp tư nhân có thể trở thành nhà cung ứng dịch vụ đào tạo được ủy quyền, theo đó giảm số lượng các trường đào tạo của Nhà nước.

► 1.4 Phân cấp trong giáo dục nghề nghiệp

1.4.1 Ưu nhược điểm

Những quốc gia có hệ thống thuế và quản lý tập trung thường có xu hướng được đặc trưng bởi chính quyền địa phương yếu kém với quyền lực ra quyết định hạn chế. Nói chung, mô hình quản lý và ngân sách tập trung, vốn dĩ thường dựa trên các quyết định tiêu chuẩn cũng như áp dụng định mức chi phí, là mô hình rất đơn giản và thường ít tốn kém để vận hành. Tuy nhiên, các quyết định và kế hoạch ngân sách của trung ương, về bản chất, chi phối vào sự chủ động của địa phương, làm mất đi tính linh hoạt trong hoạt động và khả năng đáp ứng các điều kiện của địa phương và vùng miền. Họ chậm phản ứng với các thay đổi về nhu cầu GDNV và các ngân sách tương ứng. Các mô hình tập trung thường không thể mang lại hiệu suất tốt nhất có thể từ mỗi trường riêng lẻ.

Việc quản lý GDNV theo hướng phân cấp dường như đưa ra các quyết định chặt chẽ hơn, phù hợp hơn với tăng trưởng kinh tế địa phương, TTLĐ, các vấn đề công bằng và sử dụng năng lực đào tạo. Chính quyền địa phương thường linh hoạt hơn và chịu trách nhiệm trước công chúng địa phương; họ có thể đạt được hiệu quả chi phí cao hơn trong việc phân bổ ngân sách phi tập trung.

Ở những nước có tiêu chuẩn chất lượng đào tạo do trung ương thiết lập được phải ánh vào tiêu chuẩn kỹ năng quốc gia và trình độ nghề, các yêu cầu về kiểm tra và khung chương trình, thì ít cần có sự giám sát của trung ương đối với việc giảng dạy. Tuy nhiên, khi các cơ sở GDNV được phép tự xây dựng khung chương trình và cấp văn bằng, thì nhu cầu đối với công tác thanh tra trung ương về chất lượng là hiển nhiên. Một số quốc gia áp dụng mô hình “phân quyền miễn cưỡng”, theo đó các quyết định của địa phương, chủ yếu là những quyết định liên quan đến việc giải ngân kinh phí cấp vùng, tiếp tục phải được các văn phòng vùng của các bộ ngành trung ương phê duyệt.

Cần tránh những hệ quả tiêu cực sau đây của việc quản lý và ngân sách theo hướng phân cấp.

- Phân cấp có thể làm giảm tính gắn kết của việc hoạch định chính sách GDNN quốc gia và làm suy yếu sự phối hợp giữa các vùng liên quan đến mục tiêu cung cấp kỹ năng, duy trì các tiêu chuẩn kỹ năng quốc gia và các yêu cầu về sát hạch kỹ năng.
- Nếu chính quyền địa phương không có đủ nguồn lực và sự quan tâm chắc chắn đến đào tạo nghề, hoặc nếu họ ưu tiên GDPT hơn GDNN, thì việc ủy quyền có thể dẫn đến việc giảm đáng kể lượng phân bổ cho giáo dục và đào tạo nghề.
- Do có sự khác biệt trong cơ sở thuế địa phương, việc quản lý và ngân sách theo hướng phân cấp hiển nhiên chấp nhận sự chênh lệch giữa các địa phương. Nếu không có cơ chế điều chỉnh liên quan đến kinh phí từ các cấp khác, thì một số vùng có thể không có khả năng đáp ứng ngân sách và duy trì chất lượng đào tạo ở các cơ sở của họ.
- Phân cấp quyền lực thường dẫn đến việc cấp vốn và kiểm soát bởi nhiều cấp chính quyền. Điều này ngụ ý rằng một số lượng lớn các nhà ra quyết định ở tất cả các cấp, một số người trong số đó có thể mất hứng thú với GDNN nếu nó trở thành một dịch vụ có mức độ ưu tiên thấp.
- Việc thành lập các chính quyền địa phương có quyền lực có thể làm tăng đáng kể chi phí hoạt động chung vì trên thực tế, sự phân quyền hiếm khi đi kèm với việc cắt giảm biên chế lớn. Ngoài ra, sự phối hợp giữa nhiều cấp cũng phát sinh chi phí và có thể gây ra sự chậm trễ trong việc ra quyết định.
- Trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường, đặc biệt khi việc phân cấp quyền quản lý không đồng bộ với việc phân cấp ngân sách, thì những vấn đề cũ có thể trở nên trầm trọng hơn do những diễn biến mới. Chẳng hạn, ở các quốc gia lớn, chi phí địa phương để duy trì trường học có thể tăng lên đáng kể do nguồn cung cấp điện, nhiệt và nước được tư nhân hóa tại địa phương. Trong các cơ chế cấp vốn GDNN quản lý tập trung, điều này đồng nghĩa với việc gánh nặng kinh phí cao hơn sẽ được tự động đẩy sang NSNN. Do sự khác nhau giữa các địa phương, nên bộ giáo dục có thể không thể thiết lập chi phí bảo trì trường học tiêu chuẩn và tất yếu sẽ phải thanh toán các hóa đơn cao hơn do chính quyền địa phương phát hành.

1.4.2 Các hình thức phân cấp

Có 4 hình thức phân cấp chính đã được áp dụng trong GDNN (xem hình 3.7). Thứ nhất, trách nhiệm quản lý và kiểm soát có thể được chia sẻ giữa các bộ ngành trung ương (ví dụ như bộ lao động và bộ giáo dục) và chính quyền vùng và địa phương. Việc phân cấp quyền hạn quản lý phải được liên kết với việc phân cấp trong phân bổ nguồn lực. Điều này có nghĩa là ngân sách trung ương được tái phân bổ cho các vùng và địa phương trong khi chính quyền địa phương chịu

trách nhiệm sử dụng chúng hiệu quả hơn. Một phương án khác là huy động quyền hạn huy động tài chính của chính quyền địa phương để chia sẻ trách nhiệm cấp vốn với Nhà nước. Kết quả là, một cơ chế cấp vốn và kiểm soát bởi nhiều cấp chính quyền có thể được thiết lập trong đó chính quyền trung ương, khu vực và địa phương đều đóng góp vào ngân sách đào tạo địa phương, trong khi mỗi cấp chính quyền đặt ra các điều kiện riêng về cơ chế cấp phát tài chính, thực hiện các mục tiêu và báo cáo về tiến độ.

Hình 3.7 Các hình thức phân cấp trong giáo dục và đào tạo nghề



Một điều kiện quan trọng khác để phân cấp thành công là việc thiết lập các hướng dẫn kỹ thuật thống nhất cho hoạt động GDNN, bao gồm tiêu chuẩn kỹ năng quốc gia, trình độ nghề và khung chương trình cốt lõi. Mặc dù một số quốc gia điều hành một hệ thống phi tập trung mà không có hướng dẫn kỹ thuật quốc gia, nhưng chính phủ các nước ngày càng ủng hộ cách tiếp cận này, vì nếu không thì có thể dẫn đến sự manh mún trong hệ thống đào tạo. Chẳng hạn, ở Hoa Kỳ, các tiêu chuẩn kỹ năng cấp bang và các văn bằng, chứng chỉ tương ứng được thiết lập thông qua quan hệ đối tác giữa chính phủ và tư nhân, cho phép các cơ sở đào tạo đáp ứng đầy đủ với TTLĐ địa phương. Chính phủ Ý đã cố gắng phân cấp quản lý đào tạo cho các vùng nhận ủy quyền về mặt hành chính. Tuy nhiên,

quá trình này bị thất bại do hệ thống khảo thí và công nhận trình độ quốc gia chưa hoàn thiện và không có cơ chế hỗ trợ kỹ thuật tương ứng nào được phát triển tại địa phương (Burgess, 1993).

Thứ hai, quyền hạn quản lý và ngân sách có thể được giao cho các cơ quan đào tạo quốc gia vốn đã được thành lập ở nhiều nước, phần lớn là để phục vụ đào tạo gắn với TTLĐ. Ban quản lý của các cơ quan đào tạo hoàn toàn chịu trách nhiệm về các hoạt động đào tạo quốc gia, thường không để lại vai trò nào cho chính quyền vùng hoặc địa phương, trong khi chính phủ đặt ra các chỉ tiêu hoạt động và trách nhiệm giải trình của cơ quan. Các cơ quan khác có thể được trao quyền quản lý các hoạt động GDNN công lập và ngân sách thay mặt chính phủ. Những cơ quan này được gọi là trung gian quản lý, hoạt động trên cơ sở các hợp đồng quản lý đã ký với chính phủ (xem Mô-đun 2, Phần 2).

Thứ ba, vai trò của các đối tác xã hội đã tăng lên đáng kể, với nhiều chức năng quản lý và kỹ thuật đã trở thành cơ chế 2 hoặc thậm chí 3 bên. Các đối tác xã hội đại diện cho cả cơ quan tham vấn và ra quyết định trong GDNN. Họ chi phối các cơ quan ra quyết định liên quan đến việc nâng cao kiến thức, kỹ năng của nhân viên và các lĩnh vực đào tạo thường xuyên khác. Trong một số lĩnh vực đào tạo thường xuyên, chẳng hạn như nghỉ đào tạo có hưởng lương, các ủy ban quản lý phối hợp lãnh đạo - công đoàn và các quỹ đã trở thành cơ quan có thẩm quyền chính chịu trách nhiệm quản lý các quỹ công-tư hỗn hợp và thực hiện các chương trình. Các tổ chức ngành của các đối tác xã hội ngày càng đi đầu trong việc lập kế hoạch đào tạo theo ngành, trong khi các kế hoạch ngành cung cấp đầu vào cho thiết lập mục tiêu và lập kế hoạch quốc gia. Ở một số nước phát triển, cơ quan thường trực của các đối tác xã hội hoàn toàn chịu trách nhiệm soạn thảo các tiêu chuẩn kỹ năng quốc gia cũng như sát hạch kỹ năng.

Thứ tư, quyền tự chủ về hành chính và hoạt động cũng đã được giao cho cấp thấp nhất có thể - các cơ sở đào tạo. Các cơ sở đào tạo được tạo điều kiện và khuyến khích nghiên cứu thị trường dịch vụ bằng cách duy trì liên kết chặt chẽ với các doanh nghiệp địa phương; họ được khuyến khích lập kế hoạch tổ chức khóa học, xây dựng khung chương trình, bán dịch vụ và theo dõi tình hình bố trí việc làm của học viên tốt nghiệp. Chỉ có các tiêu chuẩn kỹ năng, trình độ nghề và yêu cầu kiểm tra là được xác định tập trung để đảm bảo chất lượng đào tạo. Tất cả điều này dẫn đến việc các trường đáp ứng nhu cầu của vùng và địa phương một cách hiệu quả hơn. Ở một số quốc gia, quyền tự chủ của các cơ sở đào tạo đã được tăng cường thông qua cải cách luật pháp và ngân sách, dẫn đến việc thành lập các tổ chức độc lập được yêu cầu tạo doanh thu bằng cách bán dịch vụ trên thị trường. Một cách thức khác để phân cấp cho các cơ sở GDNN là trao quyền thành lập các pháp nhân này cho chính quyền vùng và địa phương, các tổ chức đại diện của người sử dụng lao động và người lao động, hợp tác xã và thậm chí cả các cá nhân nếu họ tuân thủ các quy định quốc gia có mục đích đảm bảo chất lượng đào tạo và bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng (xem Mô-đun 3, Bài 2 và Mô-đun 6).

Bài 2. Nâng cao trách nhiệm giải trình của cán bộ quản lý GDNN

Mục tiêu học tập

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Các mô hình quản lý và cơ cấu tổ chức trong GDNN
2. Những hạn chế của việc phân cấp trong GDNN

► 2.1 Giáo dục nghề nghiệp do Nhà nước quản lý

Theo truyền thống, GDNN là một phần của nền giáo dục quốc dân, vì nhiều lý do, GDNN có tính tập trung cao. Thứ nhất, hệ thống giáo dục dạy các môn học cơ bản không sẵn sàng thay đổi. Do đó, các hệ thống GDNN thường kém năng động hơn các hệ thống đào tạo nghề và không duy trì mối liên kết chặt chẽ với TTLĐ. Thứ hai, nhiều nước đang phát triển chỉ sở hữu nguồn tài chính hạn chế và thiếu các nhà giáo dục chuyên nghiệp. Họ cần tập trung nguồn lực tài chính và nhân lực và giữ quyền kiểm soát toàn bộ hệ thống giáo dục ở cấp chính quyền trung ương. Một mức độ phân cấp nhất định đã được đưa vào GDNN thông qua việc thành lập các ủy ban và hội đồng GDNN quốc gia với sự đại diện rộng rãi gồm các bộ, người sử dụng lao động, công đoàn và đôi khi là các nhà giáo dục. Tuy nhiên, các cơ quan này chủ yếu có chức năng tư vấn hơn là quản lý.

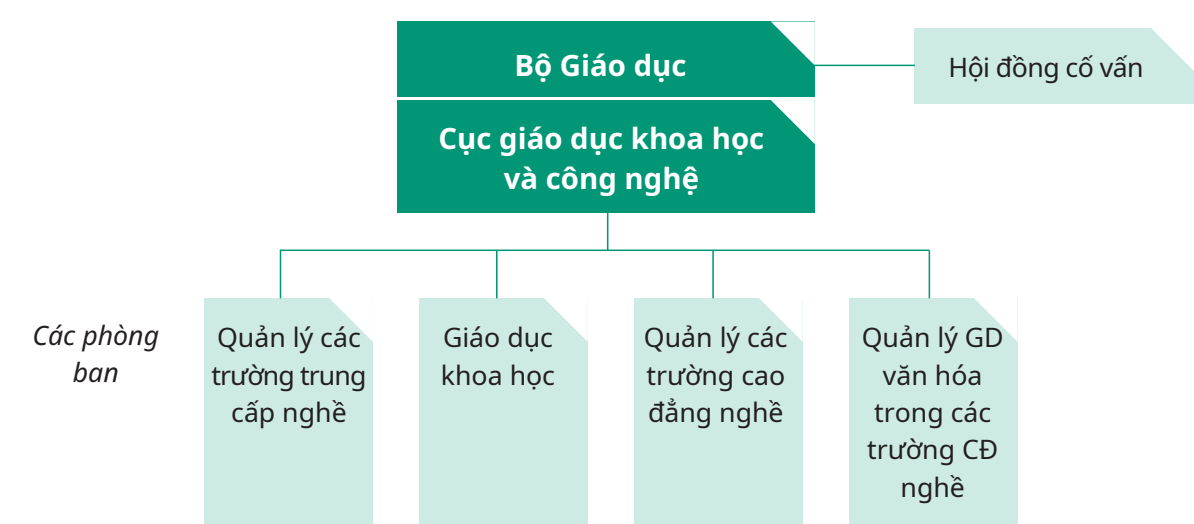
Có thể phân biệt 3 loại cơ cấu hành chính do Nhà nước quản lý trong GDNN. Phương án đầu tiên là cơ cấu *tập trung cao độ*, trong đó các cơ sở GDNN báo cáo trực tiếp lên các Cục/Vụ GDNN của bộ giáo dục quốc gia nơi đặt chỉ tiêu, phân bổ kinh phí, tuyển dụng và sa thải nhân viên. Tất cả hoặc hầu hết các chức năng hỗ trợ kỹ thuật liên quan đến trình độ nghề quốc gia, đánh giá học sinh/sinh viên và xây dựng khung chương trình quốc gia cũng thường được giao cho các Vụ/Cục GDNN. Chính quyền vùng không có trách nhiệm quản lý GDNN, có lẽ ngoại trừ đối với các trường phổ thông cung cấp các chương trình dạy nghề. Loại cơ cấu thứ hai là có đặc trưng chính là *sự phân chia quyền hạn quản lý giữa các cấp chính quyền* (như ở Brazil). Điều này có nghĩa là cấu trúc bộ máy GDNN độc lập được hình thành ở cả cấp chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Loại cơ cấu thứ ba là *phân cấp cho chính quyền cơ sở*, trong đó có phân cấp một phần (như

ở Pháp) nghĩa là chỉ một số chức năng quản lý được giao cho cấp chính quyền cơ sở hoặc phân cấp toàn bộ cho cơ sở (như ở Hoa Kỳ).

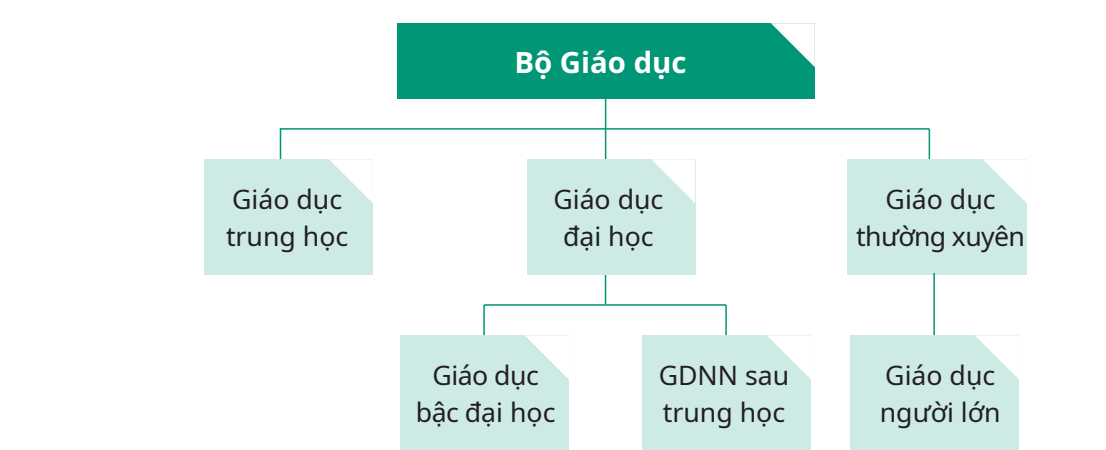
2.1.1 Chính quyền trung ương trực tiếp quản lý

Cơ cấu tập trung quản lý GDNN ở trung ương có thể có nhiều cấu trúc bộ máy khác nhau. Ở một số nơi, Vụ/Cục GDNN của Bộ Giáo dục có các bộ phận giám sát các loại hình cơ sở GDNN riêng biệt (xem Hình 3.8 và hộp 3.1). Ở những nơi khác, các lĩnh vực GDNN, thay vì các cơ sở, được quản lý. Điều này có thể phù hợp khi các chương trình GDNN và chương trình GDPT được cùng một cơ sở giáo dục tổ chức (xem hình 3.9).

Hình 3.8 Cơ cấu tổ chức GDNN theo loại hình cơ sở đào tạo (Hàn Quốc, 1995)



Hình 3.9 Cơ cấu tổ chức GDNN dựa trên lĩnh vực đào tạo (Cộng đồng Flemish của Bỉ, 1996)



► Hộp 3.1 Quản lý GDNN ở Hàn Quốc

Lĩnh vực GDNN ở Hàn Quốc được Cục Giáo dục Khoa học và Công nghệ của Bộ Giáo dục quản lý. Cục có 4 phòng phụ trách các nhóm cơ sở GDNN khác nhau. Hội đồng cố vấn tập trung vào chính sách giáo dục chung. 60 thành viên của Hội đồng ngồi trong 6 ủy ban phụ trách về triết lý giáo dục, giáo dục văn hóa, giáo dục khoa học và công nghệ, công tác giáo viên, giáo dục suốt đời và chính sách xã hội.

Dịch vụ GDNN được các trường trung cấp nghề (VHS) và cao đẳng nghề (JVC) cung cấp. Những trường THPT nào có giảng dạy trên 2 khóa học nghề được gọi là trường trung cấp nghề. Tổng số trường trung cấp nghề trong cả nước là khoảng 900 trường, với tổng số học sinh nhập học đạt gần 1,1 triệu học sinh. Trong số này có 160 trường trung cấp kỹ thuật, khoảng 240 trường thương mại và 240 trường THPT toàn diện, và sử dụng hơn 53.300 giáo viên. Các trường cao đẳng nghề giảng dạy các chương trình nghề 3 năm cho học sinh tốt nghiệp THCS (9 năm) và đào tạo ra thợ thủ công và kỹ thuật viên. Kỹ thuật viên ở trình độ này do các trường trung cấp kỹ thuật đào tạo, những trường này tuyển sinh khoảng 220.000 học viên.

Các trường cao đẳng nghề cung cấp các khóa học kéo dài 2 hoặc 3 năm cho học sinh tốt nghiệp THPT. Bộ Giáo dục duy trì chỉ tiêu tuyển sinh hàng năm khoảng 2,3 triệu (thợ thủ công tương lai) trong các trường VHS và 224.000 (kỹ thuật viên tương lai) trong các trường JVC. Những chỉ tiêu tuyển sinh này thường không bị ảnh hưởng bởi sự thay đổi về nhu cầu của ngành.

Các cơ sở GDNN báo cáo trực tiếp lên Bộ Giáo dục và chính quyền địa phương không có quyền can thiệp. Dịch vụ hỗ trợ kỹ thuật được tập trung hóa ở cấp trung ương. Bằng cấp GDNN, chương trình đào tạo và đề thi đánh giá người học cho cả VHS và JVC đều do Viện Phát triển Giáo dục Hàn Quốc soạn thảo và phải được Bộ phê duyệt. Các VHS và JVC đều phải dạy chương trình đã được phê duyệt và không được cung cấp bất kỳ chương trình đào tạo nào khác.

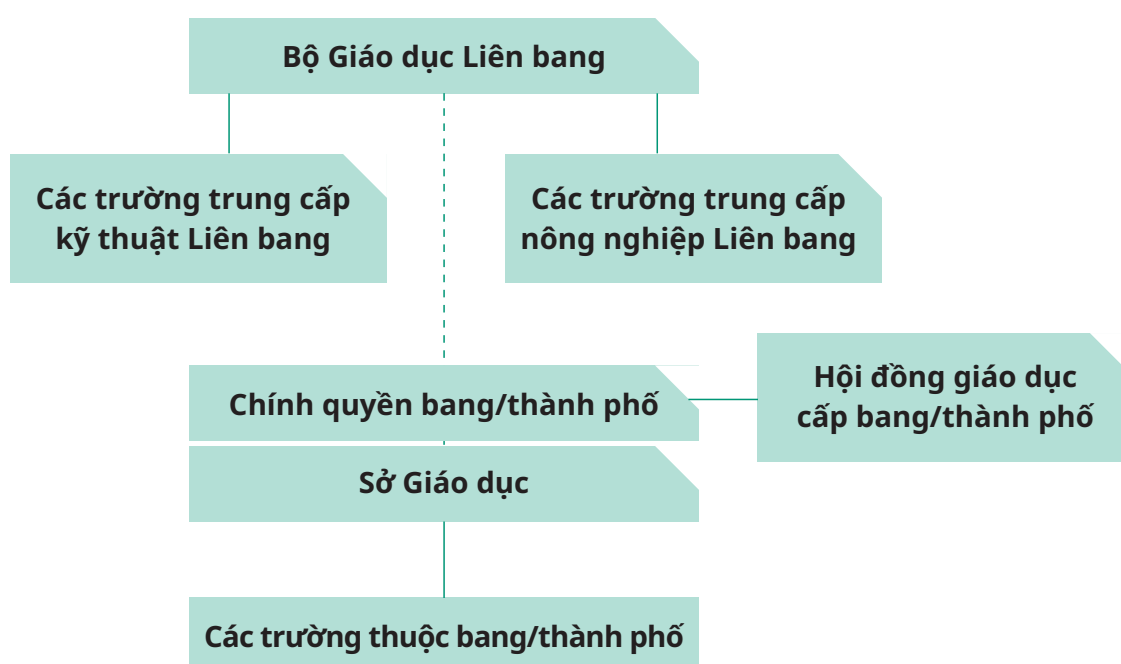
Nguồn: Shin, 1995.

2.1.2 Cấu trúc bộ máy GDNN phân chia giữa các cấp chính quyền

Cấu trúc bộ máy GDNN tương đối độc lập bao gồm các cơ quan giám sát và hỗ trợ kỹ thuật cũng như các cơ sở GDNN có thể xuất hiện ở một cấp trong hệ thống chính quyền. Một số cơ sở GDNN có thể được bộ ngành trung ương quản lý, cung cấp tài chính và hỗ trợ kỹ thuật, trong khi số khác có thể được cấp vốn và quản lý độc lập bởi các cấp chính phủ khác mà không có liên kết với ngân sách hoặc hướng dẫn kỹ thuật của trung ương. Mỗi cấp chính quyền (bang, tỉnh, thành phố) có thể có Hội đồng GDNN riêng, thực hiện chức năng giám sát và hỗ trợ kỹ thuật

cho các trường. Cấu trúc bộ máy kiểu này thường dẫn đến sự chênh lệch về hỗ trợ tài chính và kỹ thuật giữa các trường thuộc các cấp chính quyền khác nhau. Việc duy trì sự thống nhất về các tiêu chuẩn kỹ năng quốc gia và trình độ nghề cũng như chất lượng đào tạo có thể gặp khó khăn (xem Hình 3.10 và hộp 3.2).

Hình 3.10 Cấu trúc bộ máy GDNN phân chia giữa các cấp chính quyền (Brazil, 1995)



► Hộp 3.2 Bộ máy tổ chức giáo dục kỹ thuật ở Brazil

Các chương trình giáo dục kỹ thuật ở Brazil dẫn tới trình độ chuyên môn bậc trung được giảng dạy hầu hết trong các trường cấp liên bang và cấp bang sau 8 năm học tiểu học. Hệ thống giáo dục kỹ thuật liên bang bao gồm hơn 100 cơ sở với hơn 100.000 học sinh. Được tổ chức tốt nhất là 19 trường trung cấp kỹ thuật liên bang (ETF) và 37 trường trung cấp nông nghiệp liên bang. Các trường liên bang tự hào có tỷ lệ tốt nghiệp cao với một tỷ lệ lớn học viên tốt nghiệp tiếp tục vào đại học và vào làm công việc cổ trắng.

Các trường liên bang được quản lý bởi Ban Thư ký Giáo dục Công nghệ của Bộ Giáo dục, nơi phê duyệt khung chương trình, phương pháp khảo thí và các khía cạnh hoạt động khác. Các trường liên bang có mức độ tự chủ hoạt động cao. Mỗi trường có 2 hội đồng cố vấn - hội đồng chuyên môn và hội đồng kỹ thuật - gồm đại diện của Chính quyền Bang hoặc Thành phố, các doanh nhân và các nhà lãnh đạo địa

phương khác. Hiệu trưởng nhà trường đóng vai trò quan trọng trong việc tuyển dụng giáo viên, nhưng họ không thể sa thải giáo viên. Mặc dù về nguyên tắc, Bộ Giáo dục chịu trách nhiệm thiết kế khung chương trình, lựa chọn tài liệu đào tạo và bảo trì trường học, nhưng trên thực tế hầu hết các hiệu trưởng nhà trường trực tiếp đảm nhận tất cả những việc này. Giáo viên và các nhân viên khác của các trường liên bang đều là viên chức Nhà nước.

Một nhóm các trường kỹ thuật khác là những trường cấp bang, tổ chức giảng dạy một loạt chương trình dẫn đến các bằng cấp GDPT trọn vẹn phù hợp để nhập học đại học. Hầu hết các khóa học nghề của họ được thiết kế dành cho các nghề như sư phạm, kế toán và nhân viên văn phòng không liên quan đến máy móc hạng nặng hoặc vật tư đặc biệt. Các trường cấp bang được Sở Giáo dục cấp Bang/Thành phố quản lý. Sở Khoa học và Công nghệ hoặc thậm chí là Sở Công Thương cũng có thể quản lý các trường kỹ thuật. Ngoài ra, còn có các Hội đồng Cố vấn Giáo dục cấp Bang/Thành phố, với thành phần gồm đại diện từ các trường công lập và tư thục cũng như các cơ sở đào tạo của ngành. Các Sở Giáo dục quản lý ngân sách giáo dục, cấp phát tài chính cho các trường và quyết định việc tuyển dụng giáo viên. Hoạt động thông qua các Hội đồng Giáo dục, họ cũng ủy quyền tổ chức các khóa học nghề và phê duyệt khung chương trình. Nguồn hỗ trợ về cơ sở hạ tầng cho nhà trường là hoàn toàn từ ngân sách trung ương.

Nguồn: Leite, 1995.

2.1.3 Phân cấp cho chính quyền địa phương

Ở những nước mà quyền quản lý trong hệ thống GDNN được giao cho chính quyền địa phương, thì việc phân cấp chỉ được một phần và các chức năng quan trọng được chính quyền trung ương giữ lại. Ở những quốc gia có nhiều cấp chính quyền tham gia quản lý, một cấp có thể được giao những trách nhiệm và nguồn lực ra quyết định nhất định, trong khi cấp khác có thể nắm quyền kiểm soát pháp lý hoặc được tham vấn về việc đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị cho các cơ sở giáo dục.

Việc ủy quyền cho các cơ quan cấp dưới có thể đi kèm với việc thành lập các văn phòng của bộ ở cấp chính quyền địa phương có thẩm quyền ủy thác và kiểm soát việc chi tiêu các nguồn lực được phân cấp. Theo nghĩa này, các cấu trúc bộ máy được tổ chức được phân cấp một phần (xem hộp 3.3).

► Hộp 3.3 Phân cấp trong quản lý GDNN ở Pháp

Một nỗ lực phân cấp trong quản lý GDNN ở Pháp đã dẫn đến việc mỗi cấp trong số 4 cấp chính quyền (quốc gia, vùng, sở và cấp xã) chia sẻ quyền kiểm soát đối với GDNN:

- Bộ Giáo dục quốc gia chịu trách nhiệm về các lĩnh vực quan trọng nhất của giáo dục, bao gồm tuyển dụng giáo viên và cấp phát ngân sách liên quan đến tiền lương, xây dựng khung chương trình và thanh tra các cơ sở giáo dục.
- 30 Văn phòng Giáo dục (Académies), thường tương ứng với các Vùng hành chính, có các quyền ra quyết định nhất định. Thủ trưởng của các Văn phòng Giáo dục này, người ngồi tại văn phòng Chủ tịch của Vùng tương ứng, có trách nhiệm điều hành các hoạt động giáo dục của Vùng thay mặt Bộ trưởng Bộ Giáo dục, trong khi các Hội đồng Vùng được bầu một cách dân chủ sẽ kiểm soát hoạt động của các trường trung học của Nhà nước.
- Các Hội đồng Giáo dục của các Sở Giáo dục cấp tỉnh sẽ kiểm soát hoạt động của các cơ sở giáo dục trên địa bàn hành chính tương ứng của họ.
- Chính quyền cấp xã được tham vấn về hồ sơ của các cơ sở giáo dục, cũng như vị trí và trang thiết bị của họ.

Trách nhiệm của các Vùng bao gồm hoạch định chương trình cho các khóa học cũng như xây dựng, vận hành và bảo dưỡng các trường trung học. Các Vùng được yêu cầu lập kế hoạch đào tạo và kế hoạch đầu tư. Kế hoạch đào tạo thường được lập cho vài năm và được thiết kế để phối hợp hoạt động của nhiều chủ thể khác nhau cũng như phản ánh nhu cầu đào tạo của vùng. Kế hoạch đầu tư đề ra, theo thứ tự ưu tiên, số lượng và loại hình trường trung học được xây dựng, tái thiết hoặc mở rộng. Đại diện Nhà nước sẽ căn cứ vào điều xuất của Vùng để lập một danh sách hàng năm các công trình lớn sẽ thực sự được thực hiện.

22 Hội đồng Vùng, với sự nhất trí của 96 Sở Giáo dục, phác thảo và trình lên Thủ trưởng Giáo dục Vùng tương ứng đề cương kế hoạch giáo dục (OEP) cho các trường trung học và các trường trung học của Nhà nước. Tiếp đến, Hội đồng Giáo dục của các Sở Giáo dục, với sự nhất trí của các xã, quyết định về các chương trình đầu tư xây dựng các cơ sở giáo dục. Việc thực hiện các OEP được hỗ trợ bởi ngân sách do chính phủ trung ương phân bổ cho mỗi Vùng Giáo dục. Tuy nhiên, việc phân bổ chi tiêu trong Vùng phải được Thủ trưởng Giáo dục vùng đó phê duyệt.

Nguồn: Kirsch, 1994.

2.1.4 Phân cấp hoàn toàn cho cấp cơ sở

Trách nhiệm quản lý và các nguồn lực chính cho GDNN có thể được giao hết cho cấp thấp nhất có thể trong hệ thống chính quyền. Những cấu trúc bộ máy kiểu này thường xuất hiện khi chính quyền cơ sở có quyền thu thuế và hình thành nguồn lực cho giáo dục. Trong trường hợp này, các bộ ngành cấp trung ương

đưa ra hướng dẫn thay vì trực tiếp quản lý các chương trình GDNN ở cơ sở. Các cấp hành chính trung gian cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho các chương trình GDNN cấp cơ sở. Thông qua hỗ trợ tài chính, họ tạo ra một đòn bẩy chính sách nhất định ở cấp cơ sở. Tuy nhiên, cơ quan quản lý GDNN cơ sở không phải báo cáo lên các cấp cao hơn và, theo nghĩa đó, các hệ thống ở cơ sở về cơ bản được tự chủ (xem Hình 3.11 và hộp 3.4).

Hình 3.11 Cấu trúc bộ máy GDNN ở cấp cơ sở (Hoa Kỳ, 1996)



► Hộp 3.4 Công tác quản lý GDNN ở Hoa Kỳ

Bộ Giáo dục Liên bang (DOE) quản lý việc cấp vốn và quy chế hoạt động trong lĩnh vực GDNN thông qua Văn phòng GDNN và Giáo dục Người lớn (VAE) và Văn phòng Giáo dục Sau Trung học (PSE). Kênh liên hệ với các đơn vị quản lý GDNN cấp bang được duy trì thông qua 10 văn phòng vùng của Bộ Giáo dục, mỗi văn phòng do một đại diện khu vực của Bộ trưởng Giáo dục đứng đầu. Nhiệm vụ chính của họ là tiếp nhận, xem xét và phê duyệt các đề xuất cấp bang về ngân sách giáo dục liên bang. Cả chính sách lẫn việc thực hiện ở cả cấp bang và cấp cơ sở đều chịu ảnh hưởng của các Ủy ban cố vấn và các tổ công tác do Bộ Giáo dục liên bang chỉ định để nghiên cứu các vấn đề có tầm quan trọng quốc gia.

Chính phủ liên bang phụ thuộc nhiều vào chính quyền các bang trong việc quản lý lĩnh vực GDNN. Bằng cách này, Chính phủ giảm chi phí hành chính của mình, đồng thời công tác hoạch định chương trình GDNN sẽ phù hợp hơn với nhu cầu của các bang và cộng đồng cơ sở. Một phần ngân sách liên bang được sử dụng để hỗ trợ chi phí hành chính của bang, điều này giúp chính phủ liên bang có được sức bầy hành chính nhất định.

Cấu trúc bộ máy quản lý GDNN giữa các bang rất khác nhau, nhưng có thể xác định 3 mô hình chính. Thông thường, giáo dục trung học và sau trung học chịu sự quản lý chiến lược của Hội đồng Giáo dục cấp bang (SBE), đồng thời chịu sự quản lý về hoạt động của Sở Giáo dục cấp bang (SDE) chịu trách nhiệm trước hội đồng. Giáo dục trung học và sau trung học cũng có thể chịu sự quản lý chiến lược của các hội đồng riêng biệt do Sở Giáo dục cấp bang điều hành, hoặc 2 hội đồng có thể hoàn toàn độc lập. Ngoài ra còn có các biến thể của các mô hình này. Ở một số bang nhất định, các trường cao đẳng cộng đồng được điều hành bởi hội đồng quản lý giống như của trường cao đẳng hệ 4 năm. Tuy nhiên, trong hầu hết các trường hợp, hội đồng quản lý được bố cục ngang hàng với một đơn vị hành chính Nhà nước. Trong khi hội đồng quản lý chủ yếu tập trung vào quản trị và chính sách, thì đơn vị hành chính chú trọng vào nghiệp vụ và thực hiện.

Các SBE có thể được thống đốc bang bổ nhiệm hoặc được bầu bằng hình thức bỏ phiếu phổ thông. Họ phụ trách về chính sách và lập kế hoạch, thiết lập các tiêu chuẩn chương trình, xét duyệt chương trình, và giám sát chung. Ngoài ra, họ cũng quy định các yêu cầu tốt nghiệp và đặt ra các ưu tiên về cấp vốn. Các Ủy ban cố vấn cấp bang được thành lập để xây dựng chính sách GDNN. Nói chung, thành phần của các Ủy ban này bao gồm đại diện người lao động, doanh nghiệp, chính phủ, giáo dục và lãnh đạo cộng dân. Trong một số trường hợp, ít nhất một nửa số thành viên phải đến từ cộng đồng doanh nghiệp. Tuy nhiên, mức độ ảnh hưởng của các hội đồng cấp bang đối với hoạt động ở cơ sở thường khá hạn chế. Hội đồng bổ nhiệm một người đứng đầu (Giám đốc Ban Đặc trách Học khu), người này sau đó bổ nhiệm một cấp phó để phụ trách về công tác GDNN trung học và sau trung học.



Các cơ sở GDNN cấp trung học ở cơ sở (gồm trường trung học và trường trung cấp nghề) là một phần của các học khu (còn gọi là khu học chính) được pháp luật xác định (thường có dưới 20 trường) do Ban Đặc trách Học khu được bầu ra (thường từ 6 đến 10 thành viên) quản lý. Các Ban Đặc trách Học khu có quyền hoạch định chính sách và ngân sách chính. Họ bổ nhiệm một người đứng đầu (Giám đốc), chịu trách nhiệm trực tiếp trước Ban Đặc trách và có thẩm quyền quản lý hoạt động. Ở hầu hết các học khu đều có các chuyên gia bộ môn hoặc lĩnh vực chuyên môn, bao gồm trưởng phòng GDNN, người phải làm việc thông qua các hiệu trưởng nhà trường trên địa bàn. Số lượng các học khu giữa các bang là khác nhau.

Nguồn: Herschbach, 1995

► 2.2 Quản lý GDNN thông qua các trung gian quản lý

Ở một số quốc gia, chính phủ quản lý GDNN thông qua các cơ quan quản lý chuyên nghiệp được trao vị trí trung gian giữa chính phủ và các cơ sở GDNN. Họ là những thiết chế phi chính phủ và có thể đăng ký dưới dạng công ty TNHH bởi sự bảo lãnh. Trách nhiệm và điều kiện hoạt động của họ được quy định trong hợp đồng quản lý với chính phủ. Trong trường hợp đó, Chính phủ thực hiện quản lý chiến lược, cấp phát tài chính và giám sát các cơ quan này. Nhiệm vụ của các cơ quan này là thay mặt chính phủ thực hiện các mục tiêu nhất định bằng cách cung cấp các chương trình GDNN và quản lý nguồn tài chính công cho giáo dục. Để tổ chức các khóa học, họ ký hợp đồng với các cơ sở GDNN thuộc đủ loại hình. Các trung gian quản lý thường thu hút các nhà quản trị từ các lĩnh vực quản trị kinh doanh, tài chính và bảo hiểm, và hoạt động không theo chế độ công vụ. Các trung gian quản lý cũng khác nhiều so với Cục/Vụ GDNN cấp bộ ở chỗ họ không có các cơ sở đào tạo riêng và họ cũng không cung cấp bất kỳ hỗ trợ kỹ thuật đáng kể nào cho các cơ sở đào tạo (xem hộp 3.5; xem thêm Mô-đun 2, Bài 2).

► Hộp 3.5 Quản lý các trường cao đẳng thông qua Hội đồng Tài chính GDNN (FEFC) ở Vương quốc Anh

Ở Vương quốc Anh, truyền thống của chính phủ trung ương là quản lý các dịch vụ công thông qua các cơ quan trung gian làm cầu nối giữa chính phủ và các nhà cung ứng dịch vụ. Các trung gian có quyền định hình, tư vấn, cấp vốn và kiểm soát hệ thống, nhưng họ không chi phối hệ thống. Các cơ quan này có hình thức hợp pháp là các công ty phi lợi nhuận được thành lập theo luật doanh nghiệp và được Chính phủ cấp phát toàn bộ tài chính hoạt động mà không có nguồn lực riêng. Họ không hoạt động theo chế độ công vụ; phần lớn các hội đồng quản trị của họ được thu hút từ các

nhà tuyển dụng. Họ hoạt động trên cơ sở các hợp đồng đã ký với Chính phủ. Trong lĩnh vực đào tạo nghề, quyền cấp phát tài chính và kiểm soát các trường cao đẳng được Cơ quan Giáo dục Địa phương (LEA) trao cho các cơ quan này.

Ở cấp quốc gia, GDNN được quản lý bởi Bộ Giáo dục và Việc làm. Bộ đã thành lập một cơ quan quản lý trung gian được gọi là Hội đồng Tài chính GDNN (FEFC), cung cấp tài chính và giám sát cho khoảng 450 trường Cao đẳng Nghề tổ chức giảng dạy các chương trình GDNN và kỹ thuật. Trụ sở của FEFC có khoảng 250 nhân viên và 3 bộ phận hoạt động chính: tài chính, chương trình và thanh tra. FEFC sử dụng một lực lượng lớn các thanh tra viên toàn thời gian và bán thời gian, để báo cáo về từng trường cao đẳng ít nhất 4 năm một lần. FEFC cũng có 9 văn phòng vùng, với 150 nhân viên. Ở mức 400, tổng số nhân viên ít hơn số nhân viên trước đây làm trong các LEA và Cục Thanh tra của Bộ Giáo dục. Do các cơ quan trung gian này hoạt động trên cơ sở hợp đồng với Chính phủ, nên hệ quả là việc giảm bớt quan liêu, hoạt động linh hoạt hơn và năng lực quản lý cao hơn.

Nguồn: Russell, 1995.

► 2.3 Giao quyền cho các trường độc lập

Một số quốc gia đã giao phần lớn quyền quản lý cho các cơ sở GDNN. Địa vị pháp lý của các cơ sở này đã thay đổi và họ trở thành doanh nghiệp phi lợi nhuận (như ở Vương quốc Anh) hoặc các đơn vị tự chủ (như ở Đan Mạch). Việc ủy thác quyền lực quản lý có thể đi kèm với việc ủy quyền các chức năng kỹ thuật như xây dựng khung chương trình và đôi khi là cả khảo thí kỹ năng sinh viên tốt nghiệp. Miễn là các tiêu chuẩn kỹ năng quốc gia được thiết lập một cách khoa học và kiến thức/kỹ năng của học viên được đánh giá chặt chẽ, thì các trường hoàn toàn có thể tự xây dựng khung chương trình với điều kiện là đội ngũ giáo viên có đủ năng lực. Ở một số quốc gia, việc đội ngũ giáo viên tự xây dựng khung chương trình đã trở thành một truyền thống. Mặt khác, việc ủy quyền khảo thí cho nhân viên nhà trường luôn bị chỉ trích là một cơ chế không đáng tin cậy (xem hộp 3.6).

► Hộp 3.6 Cơ cấu quản lý phẳng ở Đan Mạch

Công tác GDNN ở Đan Mạch được Cục GDNN của Bộ Giáo dục quản lý. Không có cấp trung gian nào khác giữa Bộ và các cơ sở đào tạo. Trách nhiệm quản lý của Bộ đã thay đổi đáng kể từ việc quản lý trực tiếp các nhà trường sang việc xây dựng chính sách và mục tiêu GDNN, ban hành các Sắc lệnh Giáo dục làm khuôn khổ chung cho các khóa GDNN và quy định về cơ chế tài chính/cấp vốn.



Cuộc cải cách này đã giúp giảm 20% nhân viên của Cục GDNN cũng như thay đổi chức năng của nó. Số lượng nhân viên tham gia vào việc xây dựng quy chế, thanh tra các trường dạy nghề và xây dựng khung chương trình quốc gia đã giảm xuống, trong khi nhân viên phòng pháp chế và phòng kế hoạch lại tăng lên. Bộ tập trung vào việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về đào tạo, trong khi phòng kế hoạch tập trung vào thông tin liên lạc và phối hợp giữa Bộ và các đối tác xã hội (chứ không phải *chính việc lập kế hoạch GDNN*).

Các trường dạy nghề hiện nay được sắp xếp thành các cơ sở tư nhân, phi lợi nhuận và độc lập. Họ có quyền tự do đáng kể trong việc lập kế hoạch giảng dạy và tuyển sinh, phát triển khung chương trình và giảng dạy. Từng trường sẽ quyết định sẽ giảng dạy khóa học nào cũng như cách tổ chức giảng dạy trong khuôn khổ tài chính và hướng dẫn quốc gia. Tất cả các quy định của trung ương về quy mô lớp học đều được bãi bỏ, trong khi các quy định về số tiết học phải dạy cho học sinh đã được sửa đổi. Quy định về giờ làm việc của giáo viên đã được đảm bảo linh hoạt hơn. Lương và điều kiện làm việc của giáo viên được quy định thông qua các thỏa ước tập thể được thương lượng 2 năm một lần. Những trường độc lập nào muốn được cấp phát tài chính công đều phải giảng dạy các chương trình tuân thủ các quy định của chính phủ. Các nguồn cấp phát ngân sách của chính phủ không có quy định ràng buộc về mục đích chi tiêu và các trường hoàn toàn tự do phân bổ các nguồn lực miễn sao cho phù hợp. Các trường hiện nay cạnh tranh để thu hút học sinh và phải đánh giá khả năng tiếp nhận của họ cũng như sử dụng công suất đó một cách hiệu quả để cạnh tranh với các trường khác.

Hội đồng quản trị gồm 6 đến 12 thành viên quản lý nhà trường và quản lý các khoản ngân sách do chính phủ cấp phát. Hai thành viên hội đồng đại diện cho hội đồng quận và hội đồng thành phố, những thành viên còn lại đại diện cho các tổ chức trên TTLĐ, thường bao gồm chủ tịch công đoàn địa phương và giám đốc bộ phận đào tạo của một doanh nghiệp lớn. Giáo viên, nhân viên hành chính và học sinh được đại diện trong hội đồng với tư cách không biểu quyết. Chủ tịch hội đồng quản trị được chọn từ các tổ chức TTLĐ và thường dành 2 ngày một tháng để giải quyết các vấn đề liên quan đến giáo dục sau trung học. Hiệu trưởng làm thư ký hội đồng. Hội đồng bổ nhiệm và miễn nhiệm hiệu trưởng, người chịu trách nhiệm điều hành hoạt động hàng ngày. Hội đồng cũng bổ nhiệm và miễn nhiệm kiểm toán viên của trường. Theo đề nghị của hiệu trưởng, hội đồng phê duyệt ngân sách của trường và quyết định về các khóa GDNN cũng như số lượng chỉ tiêu đào tạo mà trường sẽ tuyển sinh. Hiệu trưởng nhà trường được tự do tuyển dụng và sa thải giáo viên (tùy thuộc vào sự chấp thuận của hội đồng). Nếu hội đồng không tuân thủ các Sắc lệnh Giáo dục của Bộ, hội đồng có thể bị giải thể và trách nhiệm của hội đồng sẽ được giao cho một người được bổ nhiệm của bộ cho đến khi một hội đồng mới được bầu ra.

Nguồn: Nielsen, 1995.

Trong mô hình quản lý hệ thống GDNN quốc gia kết hợp quản trị tập trung với tính tự chủ hoàn toàn của các cơ sở đào tạo, sự thay đổi về địa vị pháp lý của các cơ sở đào tạo không phải là điều kiện tiên quyết để giao toàn bộ trách nhiệm cho họ. Một cấu trúc phi tập trung có thể được giới thiệu và những lợi ích gắn với nó có thể được sử dụng, với việc các cơ sở đào tạo vẫn duy trì là các tổ chức công (giống như ở Hà Lan và Hoa Kỳ). Quyền hạn duy nhất mà chính phủ nên giữ lại, nếu muốn các tổ chức này đáp ứng các chính sách và mục tiêu quốc gia, là quản lý ngân sách để mua các chương trình đào tạo của họ (xem hộp 3.7; xem thêm Mô-đun 6).

► Hộp 3.7 Các nhà trường độc lập ở Hà Lan

Hệ thống các trường trung cấp nghề đào tạo ra lao động lành nghề ở Hà Lan đã được cải tổ. Giờ đây, họ độc lập và được hưởng quyền tự do hoạt động, tổ chức giảng dạy, chi tiêu tài chính và các chính sách về nhân viên. Một đạo luật năm 1990 quy định rằng các trường học phải cung cấp các chương trình phù hợp với kế hoạch hoạt động của trường, điều này đã trở thành sự đổi mới quan trọng về việc xây dựng chương trình. Một ban thanh tra tiến hành đánh giá kế hoạch hoạt động và thảo luận với nhà trường khi phát hiện kế hoạch không đủ chất lượng. Tính linh hoạt hơn đã được áp dụng các điều kiện làm việc của đội ngũ giáo viên, với việc sử dụng nhiều hơn những người từ phía doanh nghiệp. Nhà trường tự quyết định tuyển dụng bao nhiêu người và trả mức lương nào. Các quy định của trung ương về biên chế cụ thể hóa các vị trí nhất định cần có ở tất cả các nhà trường trong đó, cùng với chỉ tiêu học sinh, xác định ngân sách giáo dục. Quyền quản lý của hội đồng quản lý nhà trường có thể được chuyển giao cho một ban chỉ đạo nhà trường cấp trung ương nếu hội đồng không đạt chỉ tiêu được giao.

Các chỉ tiêu đầu ra đối với các khóa học do Chính phủ đặt ra, chủ yếu dựa trên cơ sở tham mưu của phía ngành, đã thay thế chương trình kiểm tra, thi cử trước đây. Các trường hiện có toàn quyền tự chủ về khung chương trình. Họ chuyển hóa các chỉ tiêu đầu ra, bao gồm cả chỉ tiêu dạy nghề và GDPT, thành các mục tiêu giảng dạy và cấu thành một phần của kế hoạch công tác của nhà trường. Họ không còn phải áp dụng thời gian biểu do Bộ Giáo dục cung cấp trước đây, trong đó quy định số tiết dạy tối thiểu cho mỗi môn học. Tuy nhiên, các trường phải chỉ ra mối liên hệ giữa chỉ tiêu đầu ra được giao và các môn học trong khung chương trình.

Sự ảnh hưởng của nhà tuyển dụng đến công tác giảng dạy và xây dựng chương trình đã được giới thiệu. Cộng đồng doanh nghiệp chịu trách nhiệm thiết lập hồ sơ công việc và, cùng với các nhà giáo dục (trong các cơ quan tư vấn trên địa bàn), chuyển hóa chúng thành hồ sơ đào tạo. Cùng với các chỉ tiêu đầu ra, các hồ sơ đào tạo này sẽ được tích hợp vào các đơn vị công nhận văn bằng. Các chỉ tiêu đầu ra và đơn vị công nhận văn bằng do Bộ trưởng phê duyệt. Các trường được phép bán dịch vụ đào tạo cho các công ty một cách hợp pháp. Họ phải nộp đơn lên Bộ Giáo dục để xin giấy phép, với các chuẩn tối thiểu cần phải được đáp ứng cho các khóa học, các kỳ thi và trình độ đầu vào. Các trường đào tạo độc lập hiện nay cạnh tranh trên thị trường.

Nguồn: Bộ Giáo dục và Khoa học Hà Lan, 1993; Burgess, 1993; Hs và Meijer, 1994.

► 2.4 Định hướng hệ thống đào tạo kép

Hệ thống đào tạo kép kiểu Đức có đặc trưng của sự kết hợp giữa đào tạo tại doanh nghiệp, được thực hiện chủ yếu trong quá trình làm việc thực tế, và giảng dạy lý thuyết tại trường. Công tác giảng dạy tại trường do chính phủ trực tiếp quản lý (xem thêm Mô-đun 2). Hệ thống kép đồng thời được đặt trong hệ thống giáo dục quốc dân và trong nền kinh tế thị trường. Các công ty tư nhân quyết định có thuê tuyển người học và đóng góp tài chính hay không. Từ góc độ quản lý, hệ thống đào tạo kép thực chất là do giới chủ điều tiết và, theo đó, do các tác nhân thị trường chi phối. Chính phủ không có quyền lực thực sự đối với sự tham gia của doanh nghiệp vào công tác đào tạo nghề; thay vào đó họ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và các cơ chế ưu đãi đào tạo cho doanh nghiệp. Sự tinh vi của hệ thống này đòi hỏi sự phối hợp triệt để về lợi ích, nguồn lực và hành động của cả 2 bên. Không một chủ thể nào trong hệ thống kép kiểu Đức thực sự có quyền quản lý đáng kể đối với toàn bộ hệ thống; thay vào đó, mỗi chủ thể đều có quyền tham gia và kiểm soát. Giống như trong bất kỳ hệ thống nào khác dựa trên tham vấn và phối hợp hơn là sự phục tùng trực tiếp, quá trình ra quyết định trong hệ thống đào tạo kép diễn ra chậm và về cơ bản cần có sự đồng thuận (xem hộp 3.8 và hình 3.12).

► Hộp 3.8 Quản lý và điều phối trong hệ thống kép kiểu Đức

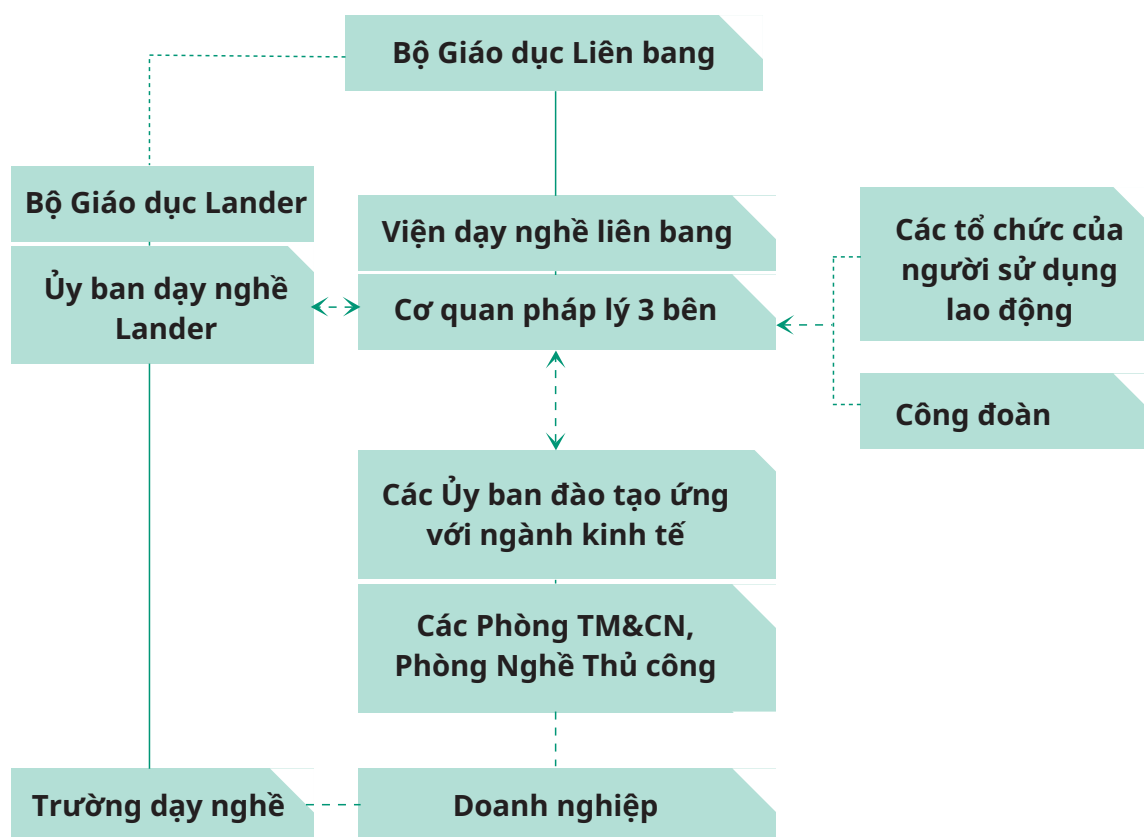
Có một số chủ thể chính trong hệ thống kép của Đức: chính phủ (liên bang và Khu tự quản Lander (chính phủ cấp thấp hơn)), người sử dụng lao động và người học. Các cơ quan có thẩm quyền đại diện cho các ngành kinh tế khác nhau (ví dụ như Phòng Thương mại và Công nghiệp, Phòng Nghề Thủ công .v.v.) tham gia vào việc ra quyết định và đào tạo, bao gồm sát hạch và công nhận trình độ thực tế, và phê duyệt các công ty đào tạo.

Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Khoa học Liên bang chịu trách nhiệm pháp lý về đào tạo tại nhà máy và điều phối tổng thể, đồng thời chịu trách nhiệm ban hành các quy định đào tạo trong đó đặt ra các tiêu chuẩn cho công tác đào tạo tại nhà máy và kiểm tra cuối khóa. Chính phủ Liên bang có các ủy ban chuyên môn về đào tạo. Viện Đào tạo nghề Liên bang (BIBB) tham gia vào việc soạn thảo các quy định đào tạo và nhiều chức năng kỹ thuật khác. BIBB có một cơ quan pháp lý 3 bên phụ trách về quy chế đào tạo gồm 11 đại diện từ phía người sử dụng lao động, người lao động và Khu tự quản Lander cũng như 5 thành viên do Chính phủ Liên bang đề cử.

Vai trò của Khu tự quản Lander quan trọng ở chỗ họ điều chỉnh về mặt kỹ thuật, tài chính và quản lý các trường đào tạo, trong khi chính quyền địa phương trên thực tế có rất ít quyền quản lý đối với các trường. Các Ủy ban về Đào tạo nghề của Khu tự quản Lander, chịu sự giám sát của các Bộ trưởng Giáo dục Khu tự quản Lander, có sự đại diện bình đẳng của người sử dụng lao động, người lao động và chính quyền Khu tự quản Lander; nửa số thành viên ủy ban phải là các chuyên gia giáo dục. Các Ủy ban đại diện cho một công cụ điều phối ở cấp Khu tự quản Lander, có chức năng tư vấn và khuyến nghị. ►

Quy mô hoạt động của cả hệ thống đào tạo kép được xác định bằng số lượng chỉ tiêu đào tạo do doanh nghiệp đưa ra. Phòng Thương mại và Công nghiệp có thẩm quyền quyết định và điều phối quan trọng về tổng số chỉ tiêu đào tạo tại doanh nghiệp được mở ra. Các Ủy ban Dạy nghề gồm đại diện của người sử dụng lao động, người lao động và giáo viên dạy nghề tham gia chặt chẽ vào việc đàm phán nội dung của các quy định pháp luật về đào tạo. Các Phòng Công nghiệp và Thương mại và Phòng Nghề Thủ công chịu sự giám sát về mặt pháp lý (nhưng không phải về mặt kỹ thuật) của Bộ Lao động hoặc Bộ Kinh tế của Khu tự quản Lander.

Hình 3.12 Cơ chế phối hợp trong hệ thống đào tạo kép (Đức, 1995)



BÀI 3. Các cơ cấu tổ chức trong đào tạo gắn với thị trường lao động

Mục tiêu học tập

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Các hệ thống đào tạo gắn với TTLĐ do chính phủ trực tiếp quản lý
2. Các cơ cấu tổ chức liên quan đến các cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ
3. Các cấu trúc phân cấp trong đào tạo

► 3.1 Các loại cấu trúc bộ máy đào tạo gắn với TTLĐ

Có 4 loại cơ cấu tổ chức và quản lý chính trong đào tạo gắn với TTLĐ, đó là:

- trực tiếp do chính phủ quản lý;
- các cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ;
- các cơ quan quản lý trung gian;
- và các tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động.

Trong trường hợp công tác đào tạo gắn với TTLĐ được chính phủ trực tiếp *quản lý* ở các cấp khác nhau, thì các dịch vụ hỗ trợ kỹ thuật có thể được các cơ quan chính phủ hoặc các tổ chức công chuyên môn cung cấp. Loại cấu trúc này thường có tính linh hoạt hoạt động thấp, và để bù đắp điều này, các hội đồng và ủy ban đào tạo quốc gia và khu vực ngày càng trở nên phổ biến. Ở một số quốc gia, các hội đồng và ủy ban đào tạo chủ yếu là các cơ quan tư vấn và kỹ thuật (như ở Pakistan), trong khi ở số khác, họ tiếp quản một số trách nhiệm quản lý nhất định (như ở Hoa Kỳ).

Các hệ thống đào tạo theo hướng phân cấp do *các cơ quan đào tạo quốc gia gắn với TTLĐ quản lý* có thể phối hợp hoạt động với chính quyền địa phương (như ở Đan Mạch và Pháp) hoặc có thể hoàn toàn độc lập (như ở Nhật Bản). Một quốc gia có thể thành lập cơ quan dịch vụ việc làm và đào tạo tích hợp (như ở Đan Mạch) hoặc sử dụng 2 cơ quan riêng biệt, một cơ quan chuyên về việc làm, cơ quan còn lại chuyên về đào tạo (như ở Pháp). Các cơ quan đào tạo có thể được chính phủ

chỉ đạo và cấp phát tài chính hoặc chuyển đổi thành công ty cổ phần hoàn toàn chịu sự tác động của các tác nhân thị trường (như ở Thụy Điển).

Các cơ quan trung gian đặc biệt ký hợp đồng quản lý với chính phủ để quản lý công tác đào tạo nghề quốc gia. Họ không sở hữu cơ sở dạy nghề. Thay vào đó, họ ký hợp đồng các chương trình đào tạo của chính phủ với các cơ sở dạy nghề trên thị trường.

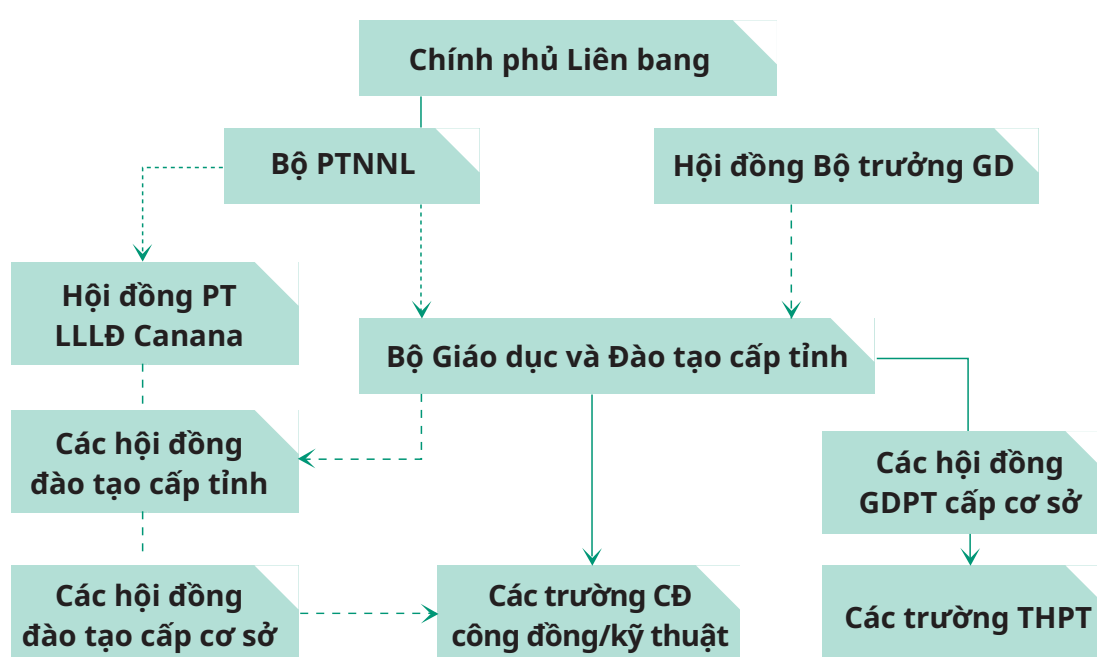
Một số chức năng quản lý cũng có thể được giao cho các *tổ chức của người sử dụng lao động* và người lao động như các ủy ban quản lý phối hợp lãnh đạo - công đoàn ở cấp quốc gia và cấp ngành (xem Bài 4 của Mô-đun này).

3.2 Hệ thống đào tạo do Nhà nước quản lý

3.2.1 Công tác đào tạo do các cơ quan chính phủ quản lý trực tiếp

Ở một số nước, các trung tâm đào tạo gắn với TTLĐ báo cáo trực tiếp lên Cục/Vụ quản lý đào tạo của Bộ Lao động hoặc chính quyền khu vực. Trong cả 2 trường hợp, các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm về các quyết định lớn về hành chính, tài chính và kỹ thuật. Nhân viên của các cơ sở đào tạo được chính phủ tuyển dụng và ngân sách của họ được cấp phát từ NSNN. Một cơ chế chia sẻ trách nhiệm, kinh phí và chuyên môn có thể được áp dụng thông qua việc thành lập các hội đồng đào tạo quốc gia, khu vực và địa phương. Tuy nhiên, những hội đồng này thường đóng vai trò là các cơ quan thanh tra, đánh giá và tư vấn hơn là các tổ chức quản lý trực tiếp (xem Hình 3.13 và hộp 3.9).

Hình 3.13 Công tác quản lý GDNN tích hợp (Canada, 1996)



► Hộp 3.9 Quản lý tích hợp giáo dục và đào tạo ở Canada

Bộ PTNNL Liên bang Canada (HRD Canada) chịu trách nhiệm xây dựng chiến lược phát triển lực lượng lao động (LLLĐ) quốc gia, GDNN sau trung học, điều phối quốc gia tổng thể và cấp phát tài chính cho đào tạo nghề. Bộ đàm phán các thỏa thuận đào tạo 3 năm với các bộ giáo dục và đào tạo cấp tỉnh. Theo các thỏa thuận này, chính phủ liên bang mua các chỉ tiêu đào tạo trong các cơ sở đào tạo cấp tỉnh và các Trung tâm Dịch vụ Việc làm Canada giới thiệu khách hàng đến các trường cao đẳng cộng đồng và kỹ thuật cấp tỉnh. Một bộ liên bang khác, Bộ Công nghiệp Canada, phụ trách hỗ trợ kỹ thuật cho công tác đào tạo được tổ chức trong ngành, trong khi Bộ Lao động Canada giám sát và cấp phát tài chính cho các chương trình học nghề tại nơi làm việc. Hội đồng Bộ trưởng Bộ Giáo dục đưa ra các hướng dẫn và điều phối trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo.

HRD Canada giao hầu hết các nhiệm vụ liên quan đến chính sách đào tạo và hỗ trợ kỹ thuật cho Hội đồng Phát triển LLLĐ Canada (CLFDB), một tổ chức độc lập, phi lợi nhuận do HRD Canada chỉ đạo và cấp phát tài chính. Sứ mệnh của CLFDB là xây dựng các chính sách đào tạo quốc gia, tiêu chuẩn kỹ năng và trình độ nghề cũng như đánh giá và công nhận trình độ; xác định các nguyên tắc tiếp cận công bằng với GDNN và các tiêu chí về tư cách hợp lệ của học viên để được hỗ trợ thu nhập; cũng như xây dựng các tài liệu hướng dẫn về phân bổ nguồn lực cho đào tạo. CLFDB gồm các đối tác xã hội, các nhóm xã hội khác nhau và chính quyền liên bang và tỉnh. Cơ cấu quản lý 2 bên của CLFDB bao gồm một đồng chủ tịch từ phía giới chủ và một đồng chủ tịch từ phía công đoàn. Các hội đồng đào tạo trong các ngành kinh tế trọng điểm cũng đã được thành lập và được HRD Canada và ngành tư nhân đồng tài trợ. (Cho đến nay, 13 trong số 55 hội đồng được đề xuất đã được thành lập.)

Mặc dù được phân chia ở cấp liên bang, nhưng công tác đào tạo gắn với TTLĐ và quản lý giáo dục được *tích hợp* ở cấp tỉnh. Các cơ sở đào tạo do Bộ Giáo dục và Đào tạo cấp tỉnh quản lý trực tiếp. Các hội đồng đào tạo cấp tỉnh (được tài trợ từ ngân sách cấp tỉnh) và các hội đồng đào tạo cấp cơ sở (do ngân sách liên bang và cấp tỉnh tài trợ) đã được thành lập. Hiện nay, 6 trong số 10 tỉnh có các hội đồng đào tạo. Việc phân cấp trách nhiệm và kinh phí đào tạo cho cấp tỉnh và cấp cơ sở là một quá trình liên tục. Sự phối hợp giữa CLFDB và các hội đồng đào tạo cấp tỉnh được tạo điều kiện thuận lợi do đại diện của CLFDB và HRD Canada đều ngồi trong hội đồng cấp tỉnh.

Trong tương lai, sự phân cấp cũng có thể đồng nghĩa với việc dỡ bỏ một phần HRD Canada và các bộ ngành liên bang khác. Một số chức năng điều hành và phối hợp của họ có thể sẽ được chuyển giao cho các tỉnh. Chính phủ liên bang sẽ rút khỏi việc quản lý trực tiếp các chương trình đào tạo gắn với TTLĐ, các chương trình đào tạo theo hình thức kèm cặp nghề, truyền nghề và đào tạo tại nơi làm việc. Họ sẽ không

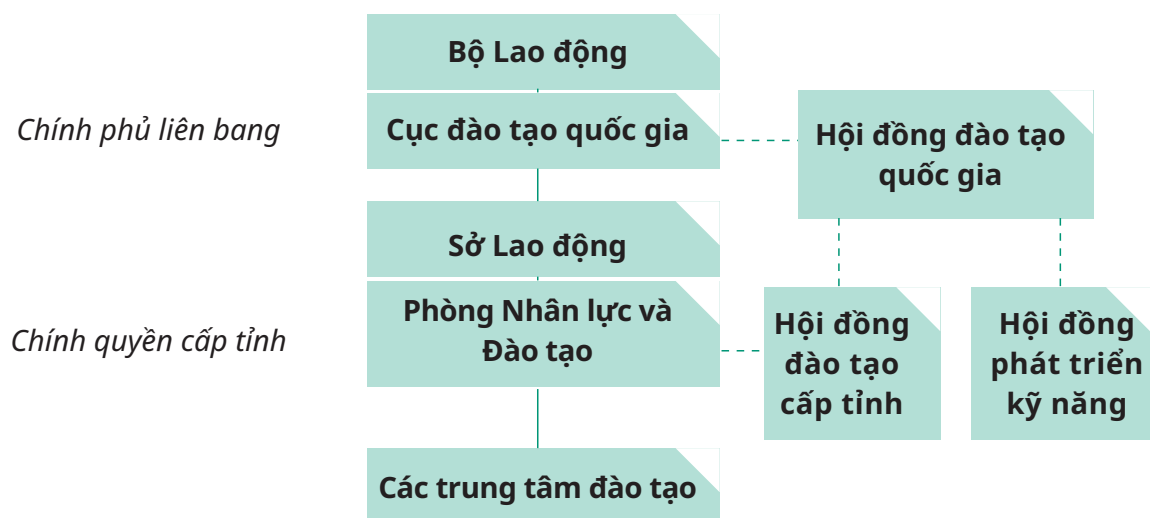


còn mua các khóa đào tạo, dù trực tiếp hay gián tiếp, từ các cơ sở của tỉnh. Toàn bộ trách nhiệm về GDNN sẽ được chuyển giao cho các bộ giáo dục và đào tạo cấp tỉnh. Tuy nhiên, vai trò điều hành, chỉ đạo của HRD Canada và CLFDB sẽ vẫn được duy trì. Hội đồng đào tạo cấp tỉnh sẽ phối hợp hoạt động của họ với các bộ giáo dục và đào tạo cấp tỉnh và với CLFDB.

Nguồn: Wilson, 1996

Hầu hết các nước đang phát triển không có cấu trúc bộ máy để đào tạo lại người thất nghiệp và nâng cao kỹ năng của nhân viên. Trọng tâm của họ là đào tạo ban đầu cho thanh niên và, theo đó, cơ cấu tổ chức trong hệ thống đào tạo của họ chỉ giới hạn đến mức này (xem hình 3.14 và hộp 3.10).

Hình 3.14 Hệ thống đào tạo do Nhà nước quản lý (Pakistan, 1995)



▶ Hộp 3.10 Hệ thống đào tạo ở Pakistan

Ở Pakistan, trách nhiệm quản lý đào tạo nghề được chia sẻ giữa chính quyền liên bang và chính quyền tỉnh. Hệ thống đào tạo quốc gia được quản lý bởi Cục đào tạo Quốc gia (NTB), một đơn vị chức năng của Bộ Lao động, Nhân lực và Người Pakistan ở nước ngoài. NTB chịu trách nhiệm lập kế hoạch và phát triển các tiêu chuẩn kỹ năng, khung chương trình quốc gia và các bài thi sát hạch kỹ năng nghề. Các trung tâm đào tạo nghề báo cáo cho chính quyền cấp tỉnh chứ không phải cho chính

quyền trung ương Về mặt chính trị và kỹ thuật, hệ thống đào tạo được chỉ đạo bởi Hội đồng Đào tạo Quốc gia và bên dưới đó là 4 Hội đồng Đào tạo cấp tỉnh (PTB). Hội đồng Đào tạo Quốc gia xây dựng chính sách, đánh giá nhu cầu và lên kế hoạch đào tạo nghề; xây dựng khung trình độ nghề và hỗ trợ kỹ thuật cho các cơ sở dạy nghề. Đây là cơ quan 3 bên trong đó các cơ quan chính quyền liên bang và cấp tỉnh cũng như các tổ chức của người sử dụng lao động và người lao động, chẳng hạn như Liên đoàn Giới chủ Pakistan, Phòng Thương mại và Công nghiệp và Liên đoàn Lao động của cả 4 tỉnh, đều có mức độ đại diện như nhau. Bộ trưởng Bộ Lao động và Nhân lực Liên bang là Chủ tịch hội đồng. Tổng Giám đốc NTB là thư ký hội đồng, và ngoài ra Hội đồng Đào tạo Quốc gia còn có một Ban Thư ký. Hội đồng quản trị không có cán bộ chuyên trách.

Các Phòng Nhân lực và Đào tạo (DMT) thuộc các Sở Lao động cấp tỉnh có trách nhiệm quản lý các trung tâm đào tạo. Trong mỗi DMT có các phó phòng phụ trách các sản phẩm dịch vụ, nơi ghi danh các thanh niên và những người thất nghiệp, và sắp xếp họ vào các vị trí việc làm nhưng không đào tạo. Các PTB chịu sự chỉ đạo của các DMT cũng như NTB. Cơ cấu và chức năng của PTB tương tự như của NTB. Sứ mệnh của PTB là hỗ trợ kỹ thuật cho các chương trình đào tạo trên địa bàn. Các PTB được yêu cầu áp dụng thống nhất các tiêu chuẩn kỹ năng quốc gia và chịu trách nhiệm xây dựng khung chương trình, sát hạch kỹ năng và công nhận trình độ. Giám đốc Sở Lao động là Chủ tịch của PTB, trong khi Giám đốc DMT là Ủy viên Thư ký của PTB.

Một đổi mới gần đây trong cơ cấu tổ chức là việc thành lập các Hội đồng Phát triển Kỹ năng (SDC) ở các tỉnh trên cơ sở thí điểm. SDC là các tổ chức tự chủ có trách nhiệm báo cáo trực tiếp và được bảo đảm kinh phí bởi NTB và họ hoạt động song song với các PTB. Họ đã được thành lập ở 2 tỉnh để tập trung vào việc xác định nhu cầu đào tạo của địa phương, xây dựng các gói đào tạo và lựa chọn các nhà cung ứng dịch vụ đào tạo/cơ sở đào tạo để ký hợp đồng dịch vụ. Trái ngược với các PTB, SDC có đội ngũ nhân sự gồm 10 cán bộ chuyên trách chủ yếu lấy từ doanh nghiệp (50%), và các thành viên khác đại diện cho lao động địa phương, NTB, DMT, PTB và các trung tâm đào tạo. Về trách nhiệm hoạt động, SDC giống như các Hội đồng Đào tạo và Doanh nghiệp (TEC) ở Vương quốc Anh, chịu toàn bộ trách nhiệm quản lý các công tác đào tạo gắn với TTLĐ trên địa bàn tương ứng của họ (xem hộp 3.16).

Nguồn: Muneer, 1996

3.2.2 Điều phối hoạt động đào tạo giữa các bộ ngành của chính phủ

Ở hầu hết các quốc gia, hoạt động đào tạo được phân chia giữa các cơ quan chính phủ (ví dụ như bộ lao động, bộ giáo dục, bộ công nghiệp, bộ thanh niên và thể thao, v.v.). Điều này làm phức tạp cho công tác điều phối các hoạt động đào tạo

quốc gia. Tất cả các bộ ngành và các hoạt động đào tạo của họ được tài trợ độc lập bởi chính phủ. Ngoài ra, mỗi bộ ngành đều có xu hướng thành lập các cơ sở đào tạo của riêng mình, đặt ra các yêu cầu kỹ thuật và thậm chí cấp bằng nghề theo ngành. Ở nhiều nước, người ta đã thấy sự cạnh tranh gay gắt giữa các bộ ngành về ngân sách đào tạo của Nhà nước. Một vấn đề liên quan khác là các bộ ngành khác nhau cung cấp các chương trình đào tạo tương tự nhau (mặc dù thường yếu về kỹ thuật), mà chi phí đơn vị rất khác nhau; điều này làm giảm hiệu quả của việc phân bổ ngân sách đào tạo chung của cả nước.

Thay vì giới hạn số lượng các bộ ngành tham gia vào công tác đào tạo như thường được đề xuất, một giải pháp khác mang tính tổ chức cho vấn đề này có thể là chỉ định một bộ hoặc cơ quan đào tạo quốc gia nào đó làm tổ chức chủ trì, có trách nhiệm kiểm tra, giám sát và phê duyệt chính thức nội dung kỹ thuật và định mức chi phí của tất cả các chương trình đào tạo do chính phủ tài trợ (xem hộp 3.11).

Hộp 3.11 Sự cần thiết phải điều phối các chương trình đào tạo ở Philippines

Các chương trình GDNN ở Philippines được hơn 340 cơ sở GDNN công lập cung ứng. Những cơ quan đào tạo quan trọng gồm: Bộ Giáo dục, Văn hóa và Thể thao (DECS), chịu trách nhiệm quản lý các trường trung học và trường nghề; Ủy ban GDĐH (CHED), chịu trách nhiệm quản lý các trường đại học và cao đẳng công lập (SUC), một số trường tổ chức các chương trình đào tạo; và Cơ quan Phát triển Kỹ năng và Giáo dục Kỹ thuật (TESDA), chịu trách nhiệm quản lý 14 Trung tâm Đào tạo Nhân lực cấp vùng và 45 Trung tâm Đào tạo Nhân lực cấp tỉnh. Ngoài ra, chính quyền các địa phương sở hữu 45 Trung tâm Đào tạo Vệ tinh cung cấp các khóa học kỹ năng cơ bản.

Để cải thiện công tác điều phối quốc gia, chính phủ đã giao TESDA chịu trách nhiệm giám sát, nâng cấp và định kỳ phê duyệt các hoạt động kỹ thuật và tài chính của toàn bộ lĩnh vực GDNN công. Các khoản phân bổ ngân sách hàng năm cho những cơ sở này sẽ chỉ được giải ngân nếu các chương trình đào tạo của họ được TESDA phê duyệt. Vì mục đích này, một khoản ngân sách được phân bổ một lần đã được trích lập riêng cho TESDA, theo Đạo luật Phân bổ Ngân sách Quốc gia năm 1996, để mua trang thiết bị, đào tạo lại giáo viên và xây dựng khung chương trình đào tạo cho một số lượng lớn các cơ sở giáo dục và đào tạo. TESDA có nghĩa vụ đánh giá nội dung kỹ thuật của các chương trình và đề xuất các cách thức nhằm cải tiến chương trình do các cơ quan trên đây cung cấp. Việc phê duyệt tài chính sẽ đòi hỏi các khóa học cần được chuẩn hóa về đầu ra, yêu cầu về trang thiết bị, tài liệu giảng dạy, đội ngũ quản lý và giáo viên. Điều này sẽ dẫn tới các chi phí đơn vị chương trình được chuẩn hóa mà tất cả các cơ quan đào tạo công lập, bất kể là cơ quan nào, sẽ phải tuân thủ. Các SUC, được biết đến với chi phí đơn vị cao cho các chương trình trình



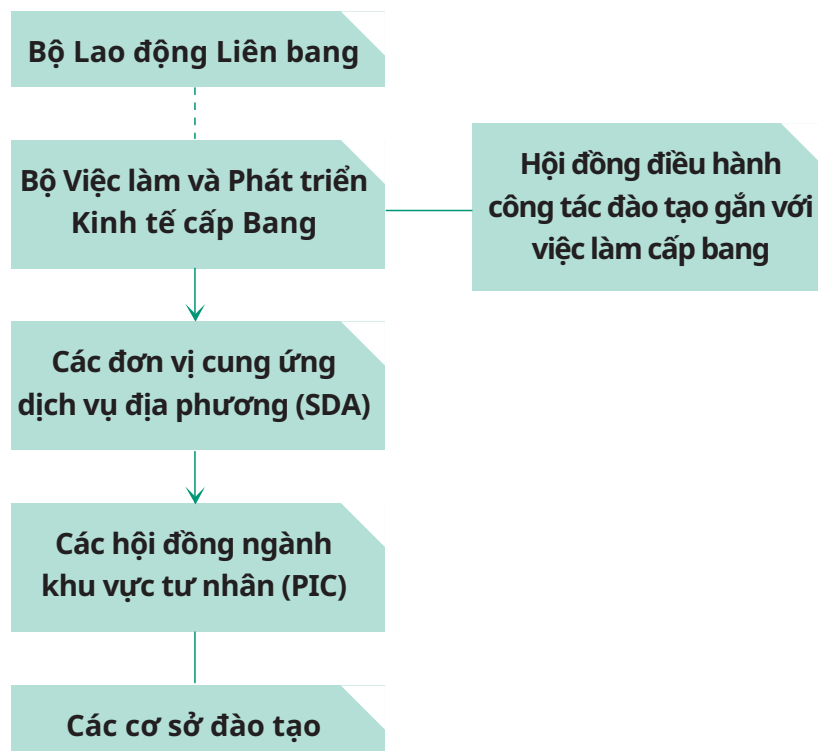
độ thấp và trung bình của họ, sẽ phải tuân thủ định mức chi phí, điều này có thể dẫn đến việc một số SUC quyết định từ bỏ các chương trình trình độ thấp vì không hiệu quả về chi phí và mở rộng các chương trình trình độ cao, kỹ thuật phức tạp, mà định mức phân bổ cho các chương trình này có thể cao hơn nhiều.

Nguồn: TESDA, 1995; Ngân hàng Thế giới, 1996.

3.2.3 Các cơ cấu tổ chức theo chương trình đào tạo

Chính phủ một số quốc gia không can thiệp trực tiếp vào công tác đào tạo gắn với TTLĐ. Đôi khi, việc xây dựng khung pháp lý và kiểm soát phần nào việc phân bổ ngân sách là vai trò duy nhất mà chính phủ giữ lại. (Một số quyền quản lý được giao cho các cấp chính quyền bên dưới, song vẫn được giữ lại phần nào.) Với cách tiếp cận ‘miễn can thiệp’ này, chính quyền trung ương cố gắng hỗ trợ và phát huy các sáng kiến đào tạo của chính quyền cấp dưới, đồng thời khắc phục sự chênh lệch có thể có giữa các vùng trong việc cung ứng dịch vụ đào tạo. Những sáng kiến này có thể được bố cục thành các chương trình đào tạo quốc gia mà các đạo luật, quy tắc và cấu trúc đặc biệt của nó được ban hành, và có thể các giới hạn về thời gian (xem hình 3.15 và hộp 3.12).

Hình 3.15 Công tác quản lý các chương trình đào tạo liên bang gắn với TTLĐ (Hoa Kỳ, 1995)



► Hộp 3.12 Cấu trúc bộ máy quản lý dựa trên chương trình ở Hoa Kỳ

Đạo luật Hợp tác Đào tạo Gắn với Việc làm (JTPA) năm 1982 là Sáng kiến đào tạo và việc làm lớn nhất do Chính phủ Hoa Kỳ quản lý, và là chương trình GDNN duy nhất được tài trợ hoàn toàn thông qua ngân sách liên bang. Trong khi hầu hết các quy định về đào tạo của liên bang là mang bản chất định hướng chứ không bắt buộc, và các bang có quyền tự chủ đáng kể về việc tham gia vào các chương trình liên bang, thì hầu hết các bang đều tham gia đầy đủ vì họ không thể từ bỏ sự hỗ trợ dù khiêm tốn của liên bang. JTPA cấp phát ngân sách để hỗ trợ đào tạo dành riêng cho các nhóm yếu thế (gồm thanh niên, người lớn và lao động lớn tuổi). Khu vực tư nhân đóng vai trò quan trọng trong việc quản lý các chương trình việc làm và đào tạo tại địa phương. Các quy định của liên bang đề ra điều kiện về tư cách hợp lệ, những dịch vụ có thể được cung cấp cũng như các tiêu chuẩn về hiệu quả hoạt động. Các tiêu chuẩn này áp dụng cho các nhà thầu, những người hoàn thành chương trình và việc bố trí việc làm sau đào tạo. Các bang đóng vai trò là đường dẫn cho các quỹ liên bang cũng như với tư cách là nhà điều hành; chính quyền địa phương chịu trách nhiệm chung trong việc quản lý và vận hành chương trình. Hội đồng Điều hành Công tác Đào tạo gắn với Việc làm cấp bang, theo ủy nhiệm của liên bang, có trách nhiệm xây dựng chính sách và điều phối các hoạt động đào tạo.

Trên thực tế, các bang đóng vai trò là cơ quan hành chính và giám sát của chính phủ liên bang trong việc thực hiện các chương trình cụ thể. Một phần ngân sách liên bang được dùng để hỗ trợ chi phí hành chính của bang. Các bang cũng chủ động khởi xướng các chương trình TTLĐ của riêng mình để hỗ trợ một loạt hoạt động phúc lợi, phát triển kinh tế và đào tạo. Các chương trình do chính quyền bang tài trợ có xu hướng tập trung chủ yếu vào những người yếu thế (ví dụ như lao động nghèo, người thất nghiệp, người có trình độ kỹ năng thấp, người kém học và người nhận phúc lợi). Tuy nhiên, nhìn chung, sự tham gia trực tiếp của cấp bang vào công tác đào tạo gắn với TTLĐ còn hạn chế. Thống đốc bang thành lập các đơn vị hành chính bang được gọi là đơn vị cung ứng dịch vụ địa phương theo chỉ định (SDA) được quản lý thông qua Bộ Phát triển Kinh tế và Việc làm cấp bang. Các SDA có nhiệm vụ xác định ưu tiên ngân sách và quản lý các thỏa thuận hợp đồng. Nhìn chung, ứng với mức dân số 200.000 người trở lên sẽ có một SDA. Không có cơ cấu quản trị nhất định cho các SDA và cũng không có số lượng nhân viên cố định. SDA có thể là một phần của các tổ chức dịch vụ việc làm và đào tạo khác hoặc cũng có thể được thành lập và bố trí biên chế độc lập với các cơ quan chính quyền địa phương hiện có.

Mỗi SDA sẽ thành lập các Hội đồng Ngành Khu vực Tư nhân (PIC) địa phương để báo cáo cho họ. Đại diện của các doanh nghiệp và ngành chiếm một nửa số thành viên PIC. Cũng giống như với SDA, không có cấu trúc định sẵn cho PIC và cả 2 đều phụ thuộc vào ngân sách của JTPA. PIC lựa chọn các cơ sở đào tạo cho các chương trình



đào tạo trên cơ sở đấu thầu, họ giám sát chất lượng và đánh giá các chương trình. Các hợp đồng dịch vụ trong đó các cơ sở đào tạo chỉ được thanh toán khi đạt được các mục tiêu cụ thể là rất phổ biến. Một tỷ trọng rất lớn công tác đào tạo bao gồm các khóa học ngắn hạn, chi phí thấp với các yêu cầu về hiệu suất dễ dàng đáp ứng. Sự phối hợp với các cơ sở đào tạo công lập khác và các cơ quan dịch vụ việc làm và phúc lợi địa phương được thực hiện thông qua các đại diện trong PIC, và được đề cập trong kế hoạch trình lên SDA để xin tài trợ.

Ở cấp bang và địa phương có sự trùng lặp và chồng chéo đáng kể trong việc thực hiện các chương trình liên bang và sử dụng ngân sách. Không có yêu cầu thống nhất nào về công tác lập kế hoạch và báo cáo cũng như các điều kiện về tư cách hợp lệ. Cùng một mục tiêu và nhóm đối tượng có thể được đáp ứng thông qua nhiều chương trình liên bang khác nhau. Ngày càng có nhiều sự quan tâm đối với việc đảm bảo sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa các cơ quan nhằm giảm sự trùng lặp và chồng chéo trong các chương trình GDNN.

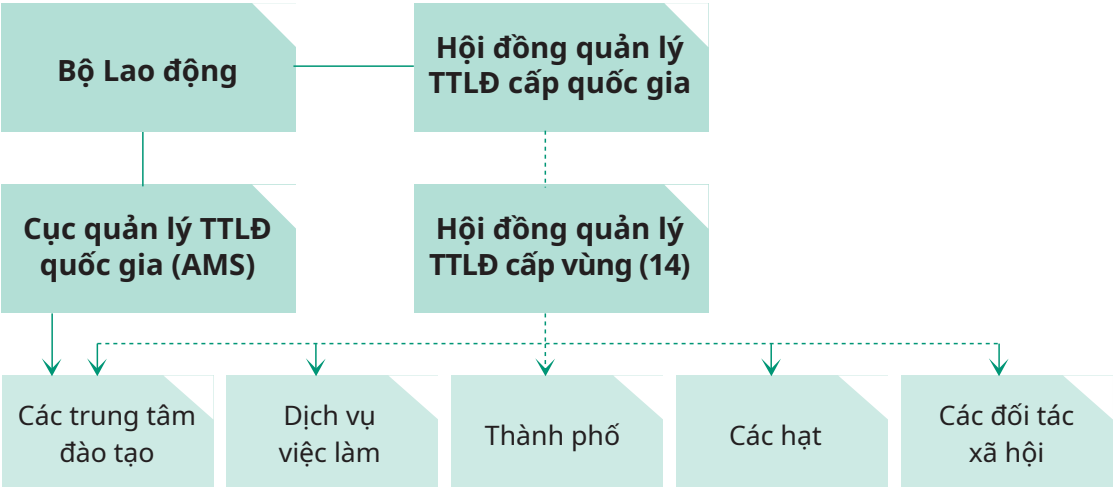
Nguồn: Herschbach, 1995

► 3.3 Công tác đào tạo do các cơ quan đào tạo quốc gia quản lý

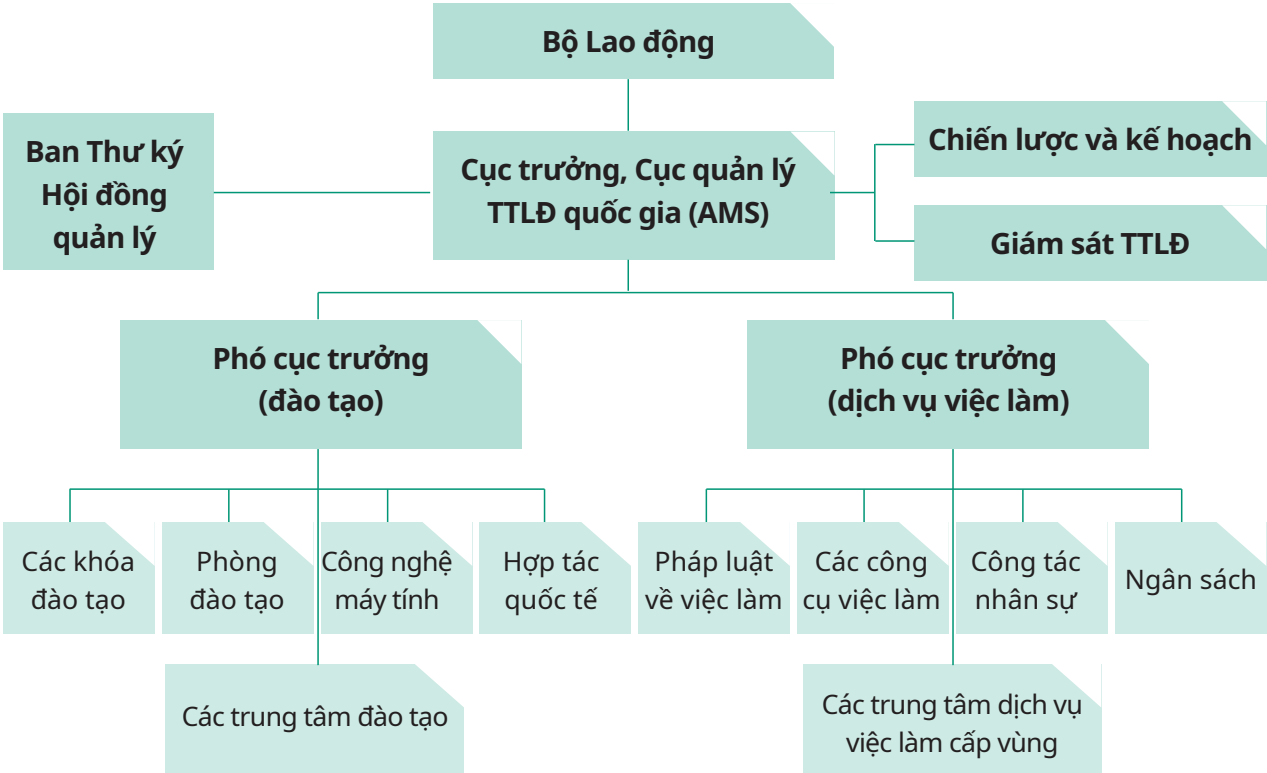
3.3.1 Quản lý công tác đào tạo như một phần của quản lý thị trường lao động

Hầu hết các nước phát triển đều có các cơ quan quốc gia chuyên trách về dịch vụ việc làm và đào tạo gắn với TTLĐ. Chính phủ đề ra các chính sách và tài chính cũng như giám sát các cơ quan này. Mặc dù việc phân cấp quản lý từ bộ sang cơ quan đã là một bước rất quan trọng hướng tới sự phân cấp, nhưng bản thân các cơ quan vẫn phân cấp hoạt động của mình xuống nữa cho các văn phòng vùng và địa phương. Việc tích hợp các chức năng dịch vụ việc làm và đào tạo gắn với TTLĐ trong cùng một cơ quan có thẩm quyền dẫn đến khả năng phối hợp hoạt động tốt hơn. Ví dụ về việc một cơ quan dịch vụ và đào tạo gắn với TTLĐ báo cáo lên cơ quan quản lý TTLĐ quốc gia và về cấu trúc bộ máy cấp vùng của cơ quan này được trình bày trong các hình 3.16, 3.17 và hộp 3.13.

Hình 3.16 Quản lý TTLĐ cấp vùng (Đan Mạch, 1995)



Hình 3.17 Cơ quan quản lý TTLĐ quốc gia (Đan Mạch, 1995)



► Hộp 3.13 Cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ ở Đan Mạch

Công tác đào tạo gắn với TTLĐ ở Đan Mạch được Cơ quan Quản lý TTLĐ Quốc gia (AMS), chính là Tổng cục Việc làm, Bố trí Công việc và Dạy nghề hoạt động trực thuộc Bộ Lao động, quản lý. AMS được cấu trúc xoay quanh 2 nhóm chức năng chính: (1) đào tạo gắn với TTLĐ và (2) dịch vụ việc làm và bố trí việc làm. Sự phân chia này được phản ánh bởi 2 luồng quản lý và các nhóm đơn vị chức năng và nghiệp vụ phụ trách riêng biệt về đào tạo và việc làm. AMS thực hiện các hoạt động đào tạo của mình thông qua 24 trung tâm, hầu hết đều có tư cách pháp nhân của các tổ chức tư nhân phi lợi nhuận, trong khi 5 trung tâm khác là các trường công lập do AMS trực tiếp quản lý. Các trung tâm đào tạo do hội đồng quản lý của họ điều hành và, mặc dù nhân viên của họ hoạt động không theo chế độ công vụ, nhưng họ vẫn đủ tư cách được hưởng một số đặc quyền dành cho cán bộ, công nhân viên chức Nhà nước.

Đối với các TTLĐ cấp vùng, các hoạt động dịch vụ việc làm và đào tạo được 14 Hội đồng TTLĐ cấp vùng quản lý. Những Hội đồng này xác định các ưu tiên, dự trù ngân sách, lập kế hoạch và giám sát các hoạt động của TTLĐ địa phương. Mỗi quan tâm chính của họ là chống thất nghiệp tại địa phương và đảm bảo nguồn cung cấp lao động có trình độ một cách nhịp nhàng. Ở cấp vùng, hệ thống AMS được đại diện bởi các Trung tâm Dịch vụ Việc làm và các Trung tâm đào tạo. Các Trung tâm Dịch vụ Việc làm tiến hành phân tích TTLĐ, ghi danh những người thất nghiệp và đưa ra định hướng để đào tạo lại. Các trung tâm đào tạo triển khai các khóa học theo yêu cầu của các Trung tâm Dịch vụ việc làm và của từng doanh nghiệp.

Mặc dù các Hội đồng cấp vùng điều phối hoạt động của các trung tâm đào tạo và trung tâm dịch vụ việc làm cấp vùng cũng như của các tổ chức khác, nhưng họ tập trung vào xây dựng chính sách hơn là các hoạt động nghiệp vụ. Mỗi Hội đồng bao gồm 21 thành viên, trong đó có 7 đại diện từ các tổ chức của người sử dụng lao động và 7 đại diện từ các tổ chức của người lao động và 7 đại diện từ chính quyền thành phố và các hạt. Tất cả các thành viên đều được bổ nhiệm với nhiệm kỳ 4 năm; Tuy nhiên, chủ tịch và một phó chủ tịch được bổ nhiệm trong 2 năm. Vai trò của chính quyền hạt/thành phố trong việc gây ảnh hưởng đến công tác đào tạo nghề thực sự không nhiều, do vị trí thống trị của các đối tác xã hội.

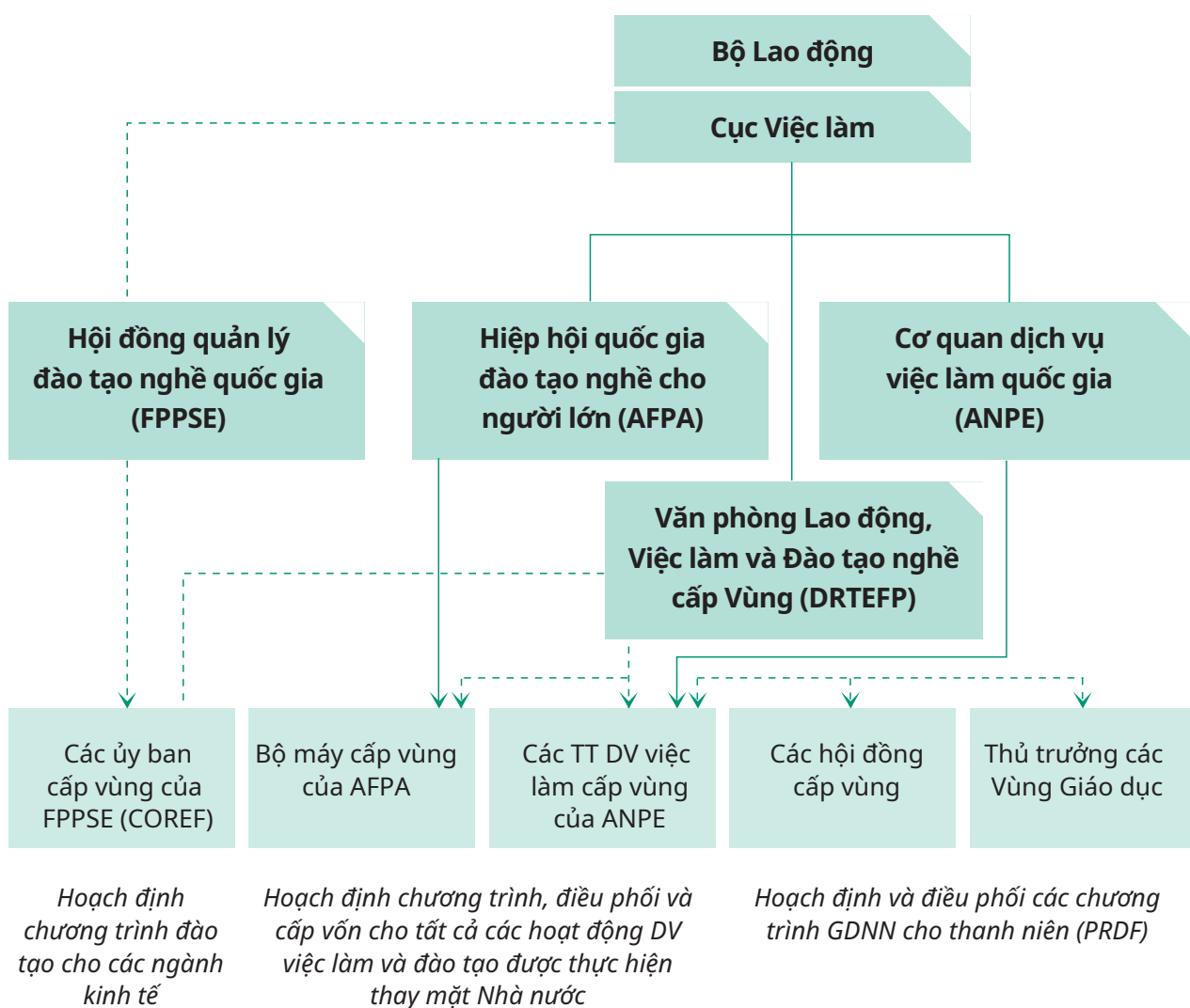
Công tác đào tạo gắn với TTLĐ của Đan Mạch, mặc dù cho phép phối hợp chặt chẽ các hoạt động dịch vụ việc làm và đào tạo ở cấp quốc gia và khu vực, nhưng được đánh giá là quá tốn kém. Chính phủ đang tiếp tục nỗ lực để các cơ sở đào tạo vận động của các tác nhân thị trường và tăng cường tính cạnh tranh trên thị trường đào tạo. Mọi ranh giới trong hoạt động giữa các trường dạy nghề và trung tâm đào tạo gắn với TTLĐ đều đã được xóa bỏ.

Nguồn: Nielsen, 1995.

2. Ở Hoa Kỳ, hạt là một đơn vị hành chính hoặc chính trị thuộc một bang (đơn vị hành chính cấp 2), bao gồm một vùng địa lý với ranh giới phân định rõ ràng và có một mức độ tự chủ nhất định trong bộ máy chính quyền.

Ở các nước phát triển, hoạt động dịch vụ việc làm và đào tạo được tiến hành trên quy mô rất rộng với các khoản phân bổ tài chính khổng lồ. Cần có các cơ chế tổ chức đặc biệt cả ở cấp trung ương lẫn địa phương để điều phối hoạt động dịch vụ việc làm và đào tạo. Tương tự, cần có các cơ cấu phức tạp ở những quốc gia sử dụng các cơ quan dịch vụ việc làm và đào tạo quốc gia riêng biệt. Các hoạt động dịch vụ việc làm và đào tạo phải được tích hợp dưới sự giám sát của các văn phòng cấp vùng của bộ lao động và/hoặc chính quyền cấp vùng. Trong trường hợp này, vai trò của bộ lao động sẽ chủ yếu bao gồm định hướng chính trị và cấp vốn cho tất cả hoặc một số hoạt động đào tạo của chính quyền địa phương (xem hình 3.18 và hộp 3.14).

Hình 3.18 Cơ chế điều phối các hoạt động dịch vụ việc làm và đào tạo theo hướng phân cấp (Pháp, 1996)



► Hộp 3.14 Điều phối các hoạt động dịch vụ việc làm và đào tạo ở Pháp

Trong Bộ Lao động, Đối thoại Xã hội và Sự tham gia của Pháp, công tác đào tạo nghề được Cục Việc làm (DE) quản lý. Ở cấp trung ương, có 2 cơ quan đóng vai trò chủ chốt, cụ thể là: (1) Ủy ban Thường trực của Hội đồng quản lý đào tạo nghề quốc gia (FPPSE), bao gồm 6 đại diện giới chủ và 6 đại diện công đoàn cùng với 12 đại diện của các bộ ngành, với Bộ Lao động ở vị trí lãnh đạo (Bộ được tham vấn về các quyết định chính sách quan trọng và có các văn phòng cấp vùng và cấp Sở); và (2) Ủy ban Điều phối các Chương trình GDNN và Chương trình học nghề tại nơi làm việc trong vùng, bao gồm đại diện của Chính phủ và các tổ chức của người sử dụng lao động và người lao động, cũng như từ 26 Hội đồng cấp vùng. Ủy ban có vai trò điều phối chính sách đào tạo.

Có nhiều chủ thể tham gia vào các hoạt động dịch vụ việc làm và đào tạo. Ở cấp vùng, có 4 loại cơ quan hoạch định chính sách: (1) Văn phòng Lao động, Việc làm và Đào tạo nghề cấp Vùng (DRTEFP) đại diện cho Bộ Lao động và chịu trách nhiệm hoạch định chương trình và thực hiện các hoạt động dịch vụ việc làm và đào tạo trong vùng; (2) Thủ trưởng của Vùng Giáo dục đại diện cho Bộ Giáo dục; (3) Các Hội đồng cấp vùng, có trách nhiệm lập các kế hoạch 5 năm về đào tạo thanh niên; và (4) các tổ chức của người sử dụng lao động và người lao động. Các Hội đồng cấp vùng, được bầu chọn bằng cách bỏ phiếu công khai, có các bộ phận đào tạo và ủy ban của riêng họ và chịu trách nhiệm về mặt pháp lý trong việc đào tạo thanh niên và người tập nghề. Ở cấp Sở, các hoạt động đào tạo được 96 Sở Lao động (DDTEFP) tương ứng quản lý, trong đó họ mua các chương trình đào tạo cho những người tìm việc trên 25 tuổi. Ngân sách được DRTEFP phân bổ cho các Sở trên cơ sở điều kiện kinh tế và xã hội của vùng, đặc biệt là tình trạng thất nghiệp.

Các ủy ban GDNN cấp vùng của FPPSE (COREF) được các Hội đồng cấp vùng và DRTEFP tham vấn về các chương trình và chính sách đào tạo mà họ thực hiện. Thành phần của COREF bao gồm người đứng đầu của vùng, Chủ tịch Hội đồng cấp vùng và 5 đại diện từ các tổ chức của người sử dụng lao động, 5 đại diện công đoàn, 1 đại diện từ Liên đoàn các Tổ chức Công đoàn Giáo dục Quốc gia (FEN), 1 đại diện từ các cơ sở giáo dục khu vực Nhà nước, 1 đại diện từ các Phòng Thương mại và Công nghiệp và 2 đại diện từ các lĩnh vực xã hội và tự nguyện. Ủy ban Kinh tế và Xã hội cấp vùng tương ứng tham vấn Hội đồng cấp vùng về GDNN.

Các hoạt động dịch vụ việc làm và đào tạo do các cơ quan riêng biệt thực hiện: Hiệp hội quốc gia đào tạo nghề cho người lớn (AFPA) là cơ quan phụ trách đào tạo nghề và Cơ quan dịch vụ việc làm quốc gia (ANPE) phụ trách lĩnh vực bố trí việc làm. Các cơ quan bên dưới theo cơ chế phân cấp được Cục Việc làm vừa chỉ đạo vừa cấp phát tài chính. AFPA có 22 cơ quan cấp vùng và 130 trung tâm đào tạo với 10.000 nhân viên. ANPE có 25 phái đoàn cấp vùng, 103 phái đoàn cấp sở và 622 trung tâm dịch vụ việc làm. ANPE hoạt động trên cơ sở các thỏa thuận dịch vụ với các cơ quan cung ứng dịch vụ đăng ký và hướng dẫn người tìm việc cũng như với các cơ sở đào tạo.

Trong quá trình phân cấp đang diễn ra, các DRTEFP sẽ mất một số chức năng điều phối của mình cho các DDTEFP. Trong khi đó, các CODEF, bộ phận tương đương với các cơ quan cấp Sở của COREF ở cấp Sở, sẽ được củng cố và tăng cường.

Nguồn: Willems, 1995

3.3.3 Chuyển đổi các cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ thành các doanh nghiệp

Một số nước công nghiệp đã và đang thử nghiệm việc áp dụng các tác nhân thị trường vào đào tạo gắn với TTLĐ. Một cách tiếp cận là chuyển đổi các cơ quan đào tạo và các nhà cung ứng dịch vụ đào tạo thành các doanh nghiệp. Mục đích ở đây là chính phủ rút quyền quản lý trực tiếp cũng như dừng cấp phát tài chính cho các cơ sở giáo dục và đào tạo, đồng thời nâng cao hiệu quả của cơ quan cũng như giảm chi phí hoạt động đào tạo thông qua chuyên nghiệp hóa công tác quản trị (xem hộp 3.15).

Hộp 3.15 Chuyển đổi cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ thành doanh nghiệp ở Thụy Điển

Năm 1993, Thụy Điển đã chuyển đổi, cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ được Nhà nước tài trợ, tập trung cao (được gọi là AMU) thành một doanh nghiệp tự chủ về tài chính và hoạt động theo hướng phân cấp (mặc dù vẫn thuộc sở hữu Nhà nước). Nhu cầu phải tạo doanh thu trên thị trường đòi hỏi một cuộc cải cách quản lý sâu sắc nhằm tăng tính linh hoạt trong hoạt động và phát triển các chính sách tiếp thị và định giá mới. AMU được thành lập theo luật doanh nghiệp, với một công ty mẹ ở trung ương (có tên gọi là AMU Concern Incorporated, chịu trách nhiệm quản lý tài chính) và các công ty con ở các vùng miền thuộc sở hữu hoàn toàn của công ty mẹ. Chiến lược này đồng nghĩa với việc phải bảo trì cơ sở vật chất, trang thiết bị đào tạo của Tập đoàn AMU và đồng thời thúc đẩy sự cạnh tranh trên các thị trường đào tạo.

Cấu trúc bộ máy chính quyền trung ương và địa phương về các hoạt động của TTLĐ vẫn được duy trì như trước, trong khi cơ quan này đã trở thành một doanh nghiệp mới trên thị trường tự do, cạnh tranh với nhiều nhà cung ứng dịch vụ đào tạo khác. Hầu hết doanh thu của AMU hiện nay có được là nhờ bán các dịch vụ cho các Văn phòng Dịch vụ Việc làm Quốc gia và các Hội đồng Quản lý TTLĐ Hạt (LAN), cơ quan do chính quyền địa phương quản lý. Các LAN đã tăng cường việc mua dịch vụ đào tạo từ các nhà cung cấp khác ngoài AMU, chủ yếu từ các nhà cung ứng dịch vụ giáo dục người lớn, các trường THPT, các trường đại học và cao đẳng chính quy, và các tổ chức đào tạo tư nhân. Do không thể cạnh tranh hiệu quả trên thị trường, nên thị phần đào tạo gắn với TTLĐ của AMU giảm xuống, trong khi thị phần của các tổ chức giáo dục người lớn và đào tạo tư nhân lại tăng lên. Do vẫn được yêu cầu về mặt pháp lý trong việc đáp ứng các nghĩa vụ tài chính và tiền thuê cơ sở vật chất, trang thiết bị được áp dụng với pháp nhân này trước khi chuyển đổi thành một doanh nghiệp, nên AMU đã cắt giảm nhân viên và số lượng các trung tâm đào tạo.

Nguồn: Noonan và Sberg, 1994.

► 3.4 Quản lý đào tạo thông qua các trung gian quản lý

Một số quốc gia áp dụng các hình thức tổ chức và quản lý hoàn toàn khác, trong đó không có sự quản lý trực tiếp đối với các cơ sở đào tạo công lập cũng không dính dáng gì đến các cơ quan đào tạo quốc gia. Thay vào đó, chính phủ thành lập các cơ quan trung gian và ký hợp đồng với họ để quản lý các dịch vụ công. Sau đó, chính phủ đặt ra các chính sách và điều kiện tài chính để cung cấp các chương trình đào tạo do Nhà nước tài trợ và giám sát cơ quan trung gian này (xem hộp 3.16).

► Quản lý đào tạo gắn với TTLĐ thông qua các cơ quan trung gian ở Vương quốc Anh

Các cơ quan phi chính phủ tương tự như các tổ chức do giới chủ điều tiết liên quan đến công tác quản lý và cấp vốn cho GDNN (xem Bài 2 của Mô-đun này), đã được thành lập ở Vương quốc Anh để quản lý công tác đào tạo gắn với TTLĐ công. Công tác đào tạo được Bộ Giáo dục và Việc làm của chính phủ chỉ đạo nhưng được 82 Hội đồng Đào tạo và Doanh nghiệp (TEC) quản lý. TEC là những doanh nghiệp phi lợi nhuận với mức độ phân cấp cao, chịu trách nhiệm thực hiện các chương trình đào tạo địa phương cho thanh niên và người thất nghiệp. Họ được điều hành bởi hội đồng quản trị với thành phần chủ yếu là các giới chủ tư nhân địa phương. Giống như các doanh nghiệp khác, TEC hoạt động không theo chế độ công vụ, nhưng phải tuân theo kỷ luật tài chính nghiêm ngặt và các nghĩa vụ của cơ chế thị trường. Chúng được điều chỉnh bởi Luật Doanh nghiệp. Giám đốc của các TEC có nghĩa vụ như tất cả các giám đốc công ty nào khác và đều phải nộp báo cáo hàng năm lên Phòng Đăng ký Doanh nghiệp.

Các TEC ký hợp đồng dịch vụ với Chính phủ trong đó nêu rõ trách nhiệm, chỉ tiêu thực hiện và kinh phí tương ứng. Nhiệm vụ của họ là ký hợp đồng và giám sát các nhà cung ứng dịch vụ đào tạo được thuê khoán thực hiện các chương trình đào tạo. Các nhà cung cấp này có thể là các công ty bình thường, các tổ chức của ngành, các công ty đào tạo tư nhân hoặc các trường cao đẳng. Mỗi TEC chỉ phụ trách về lãnh thổ được chỉ định của riêng mình. Các vùng lãnh thổ có thể chênh lệch về dân số, dao động từ khoảng 200.000 đến khoảng 2 triệu người. Nhân viên của một TEC dao động từ 50 đến 140, nhưng cơ cấu tổ chức nội bộ rất khác nhau, vì tất cả đều là các công ty độc lập.

Các TEC dường như có quyền lực đáng kể trong việc lựa chọn các công ty tư nhân mà họ ký kết hợp đồng cũng như ngành nghề mà họ phát triển dịch vụ đào tạo. TEC cũng đóng vai trò quan trọng trong các chiến lược phát triển của địa phương. Vì vậy, các kế hoạch đào tạo nghề của các trường cao đẳng phải được TEC xác nhận và



thông qua, vì họ nắm rõ nhu cầu đào tạo của ngành. Hình thức tổ chức đào tạo gắn với TTLĐ dựa trên TEC có thể là một lựa chọn đỡ tốn kém hơn nhiều so với một cơ quan đào tạo quốc gia với các cơ sở đào tạo của riêng mình.

Nguồn: Russell, 1995.

Bài 4. Tổ chức đào tạo theo ngành

Mục tiêu học tập

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Các loại hình tổ chức đào tạo theo ngành
2. Bộ máy tổ chức cơ quan, đơn vị đào tạo theo ngành

► 4.1 Các hình thức tổ chức đào tạo theo ngành

Ở một số quốc gia, các quyết định quản lý nhất định về công tác đào tạo gắn với TTLĐ, cũng như trách nhiệm hỗ trợ kỹ thuật, đã được giao toàn bộ hoặc một phần cho các cơ quan phối hợp với thành phần gồm đại diện từ các tổ chức của người sử dụng lao động và công đoàn. Các quyết định được ủy quyền bao gồm: tiến hành phân tích công việc và soạn thảo các tiêu chuẩn kỹ năng và trình độ nghề; ngồi hội đồng khảo thí và cấp chứng chỉ trình độ kỹ năng nghề; phân tích nhu cầu đào tạo của ngành; xác lập các ưu tiên và lập kế hoạch đào tạo liên quan đến ngành; quản lý việc phân bổ ngân sách của chính phủ cho công tác đào tạo của ngành cũng như tiền thuế, phí dịch vụ việc làm và đào tạo thu từ các thành phần kinh tế; và ký hợp đồng với các cơ sở đào tạo để tổ chức các khóa học do chính phủ tài trợ cho ngành. Sự lệ thuộc ngày càng nhiều vào chuyên môn của ngành đã dẫn đến việc thành lập các cơ quan phối hợp 2 bên để đảm nhiệm các chức năng này, và thường không có sự tham gia của chính phủ. Ở một số quốc gia, các ngành kinh tế đã thành lập các cơ sở đào tạo theo ngành và khu vực của riêng họ được tài trợ bởi sự đóng góp của doanh nghiệp và hoạt động tự chủ, độc lập với bộ máy GDNN của chính phủ. Điều này đã dẫn đến nhiều kiểu hợp tác khác nhau giữa Nhà nước và ngành (Mitchell, 1998).

Những lý do phổ biến nhất lý giải việc tăng cường sự tham gia của ngành vào công tác GDNN bao gồm:

- cơ sở dạy nghề công lập yếu kém và thiếu tài chính đã không thể đảm bảo đủ số lượng người cần thiết được trang bị các kỹ năng đầu vào nghề nghiệp. Ngành, với tư cách là người tiêu thụ kỹ năng chính, can thiệp thông qua việc tổ chức trực tiếp và tài trợ cho việc đào tạo nhân viên của mình.

- Ngành không hài lòng với chất lượng đào tạo công và do đó tham gia hỗ trợ kỹ thuật cho đào tạo công hoặc trực tiếp tổ chức các khóa học.
- Cạnh tranh thị trường gia tăng gây áp lực buộc các nhà tuyển dụng phải mở rộng và điều phối các hoạt động đào tạo của họ, phát triển các trình độ chuyên môn đặc thù của ngành và tài trợ cho công tác đào tạo đó.
- Chính phủ và liên đoàn lao động khuyến khích vai trò của người sử dụng lao động trong công tác đào tạo thông qua việc áp dụng các loại thỏa thuận pháp lý và các cơ chế ưu đãi chẳng hạn như thỏa ước lao động tập thể, nghỉ làm đi đào tạo có hưởng lương và thu thuế đào tạo.

Có thể phân biệt 2 loại hình tổ chức chính về đào tạo trong ngành. Thứ nhất, các cơ quan đào tạo trong ngành có bộ máy quản lý và kỹ thuật riêng với số lượng lớn các cơ sở đào tạo; họ trở thành những nhà cung ứng dịch vụ đào tạo chính, tự chủ cho các nhóm đối tượng rất lớn, chủ yếu là nhân viên.

Loại hình tổ chức thứ hai là các tổ chức đặc thù của ngành ở cấp quốc gia/vùng thuộc nhiều thể loại khác nhau, chẳng hạn như hội đồng đào tạo, hội đồng quản lý phối hợp lãnh đạo - công đoàn, ủy ban truyền nghề cấp ngành, quỹ công nghiệp và xã hội, hội đồng dịch vụ việc làm và đào tạo. Các tổ chức này có thể được thành lập theo luật định (nghĩa là theo quy định của khung pháp lý do Nhà nước ban hành) hoặc không theo luật định (mang tính tự nguyện). Họ có thể đảm nhiệm nhiều chức năng khác nhau, chẳng hạn như đại diện hợp pháp về lợi ích đào tạo của ngành trước chính phủ, quản lý ngân sách, hỗ trợ kỹ thuật và trực tiếp tổ chức đào tạo. Các tổ chức đặc thù này cần được phân biệt với các hội đồng và ủy ban GDNN quốc gia, vốn dĩ chủ yếu hoạt động như các tổ chức tư vấn cho chính phủ. Một số chính phủ chỉ đơn giản là muốn có thêm thông tin đầu vào từ người sử dụng lao động và công đoàn, thay vì chia sẻ quyền lực quản lý. Số khác coi các tổ chức của người sử dụng lao động và người lao động là những đối tác thực sự cùng chia sẻ trách nhiệm trong việc PTNNL quốc gia.

4.2 Các cơ quan đào tạo theo ngành

Những cơ quan đào tạo theo ngành ấn tượng nhất đã xuất hiện ở các nước Mỹ Latinh. Chẳng hạn, ở Brazil, nhiều tổ chức tư nhân độc lập đã xuất hiện. Các tập đoàn đào tạo theo ngành lớn như SENAI, SENAC, SENAR và SENAT (hệ thống "S"), được tài trợ thông qua các khoản thu phí bắt buộc đối với bảng lương doanh nghiệp (xem bảng 3.1). Các cơ sở đào tạo tư nhân cũng đã được các ngành khác thành lập, bao gồm ngành tài chính, ngân hàng, các công ty hàng không tư nhân và Nhà nước, và ngành hàng hải. Các cơ sở này cũng được tài trợ từ nguồn thuế đào tạo theo ngành, nhưng không được tích hợp vào hệ thống "S". Ngoài ra, còn có các trung tâm đào tạo tư nhân do các doanh nghiệp lớn quản lý và cấp vốn kinh phí (Leite, 1995).

► **Bảng 3.1 Các cơ quan đào tạo theo ngành ở Brazil (1995)**

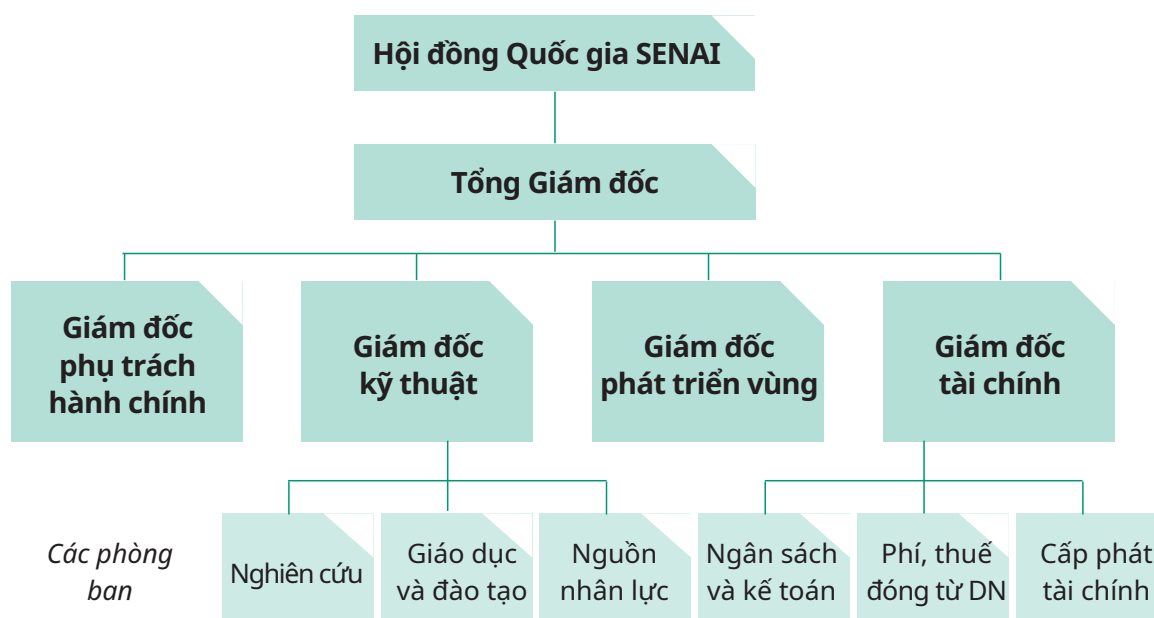
Tên cơ quan	Số lượng trường học	Tuyển sinh (nghìn)	Số lượng nhân viên	Ngân sách (triệu USD)	Mức thuế, đào tạo (%)
SENAI (Công nghiệp)	930	2.335	15.000 (bao gồm 7.500 giáo viên)	387	1% thông thường, 0,2% bổ sung
SENAC (Thương mại và dịch vụ)	590	1.370	14.800 (bao gồm 9.000 giáo viên)	283	1%
SENAR (Nông thôn)	N/A	158	N/A	59	2,5% giá trị sản xuất
SENAT (Giao thông vận tải)	N/A	N/A	N/A	21	1%

Cả 4 cơ quan đào tạo lớn theo ngành này hoàn toàn do giới chủ điều tiết và được cấp vốn từ tiền thu phí bắt buộc trên bảng lương. Xét một cách chính thức, họ chịu sự giám sát của Thư ký GDNN Bộ Lao động (SEFOR). Các cơ quan này cũng duy trì mối liên hệ với Bộ Giáo dục và Ban Thư ký Nhà nước về Giáo dục. Tuy nhiên, là các tổ chức tư nhân theo bộ luật dân sự của Brazil, các cơ quan đào tạo theo ngành được quản lý bởi tư nhân và ít chịu sự kiểm soát của chính phủ. Họ không phải tuân thủ luật giáo dục quốc gia về chương trình đào tạo và cấp chứng chỉ trình độ kỹ năng. Mặc dù đều chịu sự điều chỉnh của cùng một hệ thống luật pháp và các quy định tương đồng, nhưng các cơ quan này lại hoạt động độc lập mà không có sự phối hợp với nhau.

Khu vực đào tạo tư nhân có tổ chức là điều đáng kể nhất trong cả nước. Khu vực này cung ứng dịch vụ đào tạo ban đầu cũng như các khóa học nâng cao kiến thức, kỹ năng cho người lao động và người thất nghiệp. Nhìn chung, các cơ quan (ngoài trừ SENAT, vẫn đang trong quá trình được tổ chức) có 1.500 đơn vị hoặc trường đào tạo với 3,7 triệu chỉ tiêu đào tạo trong các khóa học trung và ngắn hạn (từ 30 đến 185 giờ). Chương trình GDNN của Nhà nước ở cấp trung học hàng năm chỉ có khoảng 800.000 học sinh. Trái ngược với các ngành khác, ngành công nghiệp (SENAI) cũng có kinh nghiệm lâu năm trong việc cung cấp các chương trình GDNN cũng như dạy nghề tại nơi làm việc. Những cơ quan này cung cấp lực lượng sinh viên tốt nghiệp được đào tạo bài bản và có kỹ năng hành nghề cao (Leite, 1995).

Cơ cấu tổ chức và quản lý của SENAI và SENAC rất giống nhau. SENAI được điều hành bởi Hội đồng Quốc gia bao gồm 27 chủ tịch của các Hội đồng vùng của SENAI cũng như đại diện từ các bộ ngành của chính phủ (ví dụ như bộ lao động, bộ giáo dục, v.v.). Chủ tịch Hội đồng Quốc gia đồng thời là Chủ tịch Tổng Liên đoàn Công nghiệp Quốc gia. SENAI có một Hội đồng Quốc gia (trụ sở chính), chịu trách nhiệm điều phối và cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho 27 Văn phòng vùng hoạt động trong mỗi Bang tương ứng của Brazil. Hội đồng Quốc gia có hơn 400 cán bộ, nhân viên, nửa trong số họ là các cán bộ quản lý và chuyên viên kỹ thuật (xem hình 3.19).

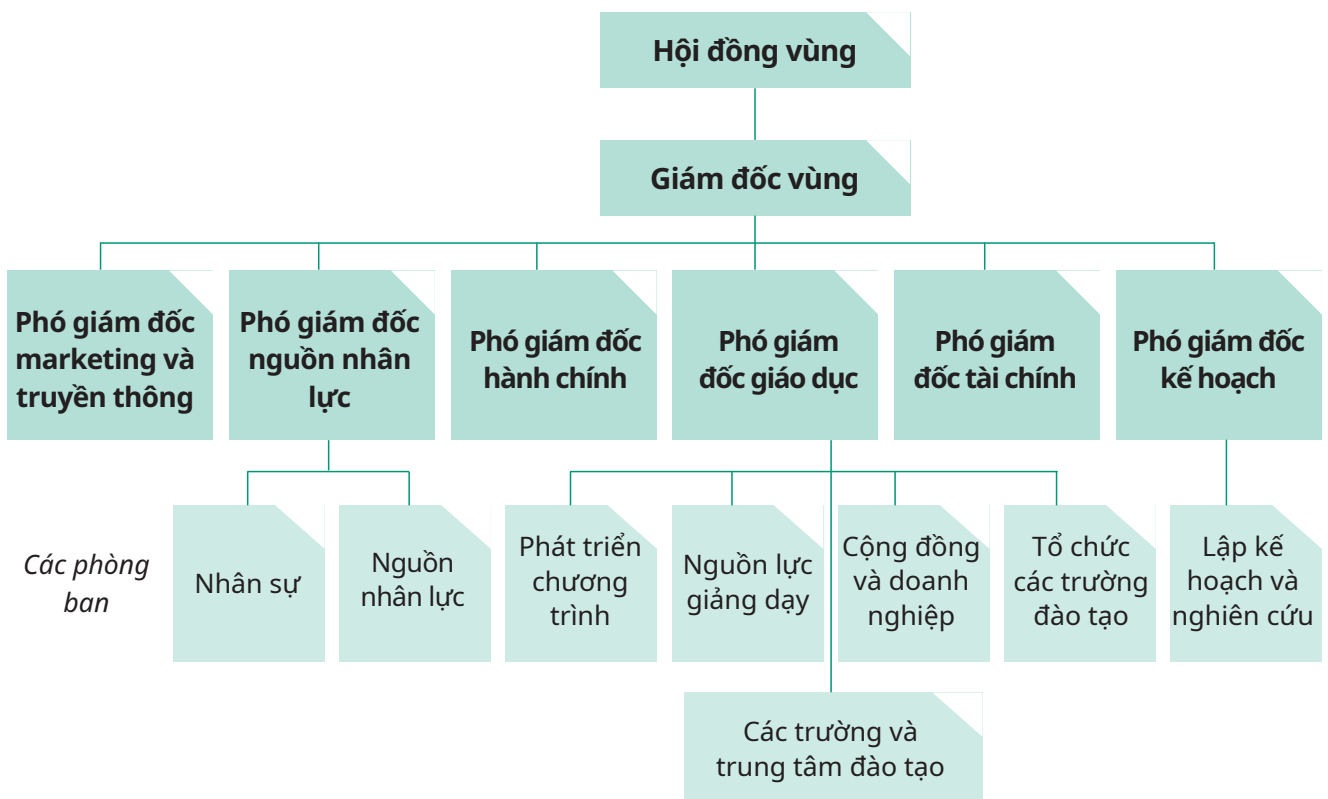
Hình 3.19 Bộ máy tổ chức của Hội đồng Quốc gia SENAI (Brazil, 1995)



Các Văn phòng vùng của SENAI và SENAC chịu sự chỉ đạo của Hội đồng vùng tương ứng. Các Văn phòng vùng là những bộ máy hoạt động: họ quyết định kế hoạch và ngân sách của mình, xây dựng khung chương trình, tuyển dụng và sa thải giáo viên, quản lý ngân sách, thực hiện nghiên cứu và đánh giá các trường, và duy trì mối liên hệ với chính quyền bang tương ứng của họ. Cấu trúc bộ máy vùng của SENAI cũng giống cấu trúc bộ máy trung ương của họ. Điều chịu sự giám sát của các Liên đoàn Công nghiệp cấp bang, mà chủ tịch của các Liên đoàn này được bổ nhiệm làm chủ tịch của các Hội đồng vùng. Giống như Hội đồng Quốc gia, các Hội đồng vùng cũng bao gồm đại diện của Bộ Giáo dục và Bộ Lao động. Chẳng hạn, Văn phòng vùng São Paulo có gần 750 cán bộ nhân viên, trong đó 30 người là quản lý và 440 người là chuyên viên kỹ thuật và giáo viên; quản lý 100 trường đào tạo và sử dụng 4.250 nhân viên. Trong khi SENAI chủ yếu cung cấp các khóa học miễn phí, các trường đào tạo SENAC ở Bang São Paulo hoạt

động như là các “trung tâm vì lợi nhuận”. Họ chủ yếu cung cấp các chương trình ngắn hạn, linh hoạt, có thể thay đổi nhanh chóng hoặc hủy bỏ nếu không đủ nhu cầu. Tại SENAC, các trường đào tạo chủ yếu dựa vào các giáo viên tạm thời được tuyển dụng cho từng khóa học một. Việc tuyển dụng và sa thải giáo viên trong SENAI là trách nhiệm của phó giám đốc phụ trách nguồn nhân lực ở Văn phòng vùng (xem hình 3.20).

Hình 3.20 Bộ máy tổ chức của Văn phòng vùng SENAI (Brazil , 1995)



Do hệ thống GDNN công lập ở Brazil còn yếu, mỗi cơ quan đã tự xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng giáo dục và đào tạo nghề nghiệp của riêng mình. Do đó, tại SENAI, các khung chương trình được các Văn phòng vùng lớn (São Paulo, Rio de Janeiro) xây dựng và được giảng dạy trong tất cả các trường đào tạo nghề và kỹ thuật của SENAI. Để soạn thảo khung chương trình, các Văn phòng này tiến hành nghiên cứu TTLĐ và phân tích công việc. Đối với các khóa học giáo dục kỹ thuật kéo dài đến 4 năm, khung chương trình phải được Hội đồng Giáo dục cấp Bang phê duyệt. Các Văn phòng vùng cũng xây dựng các chương trình kiểm tra và sát hạch. Các chứng chỉ trình độ kỹ năng do các trường kỹ thuật của SENAI và SENAC cấp có giá trị pháp lý giống như chứng chỉ kỹ năng do các trường kỹ thuật liên bang và bang cấp. Một số Văn phòng vùng của SENAI tiến hành các nghiên cứu lần vết đối với sinh viên tốt nghiệp của họ và định hướng cho các nhà trường (Leite, 1995).

Là các tổ chức do giới chủ điều tiết, các cơ quan đào tạo trong ngành đã hình thành cấu trúc bộ máy và phương thức hoạt động cụ thể của riêng họ. Họ đã chứng tỏ khả năng đào tạo một số lượng lớn người lao động và thanh niên ở các trình độ kỹ năng khác nhau trong thời gian ngắn. Hiệu quả của họ về cơ bản là do sự linh hoạt về kỹ thuật và hành chính, năng lực, khả năng tự chủ lớn và ngân sách hoạt động ngày càng tăng. Trái ngược với cấu trúc bộ máy GDNN công lập, các cơ quan này có thể tuyển dụng nhân viên kỹ thuật có trình độ, trả các mức lương hậu hĩnh, bằng nguồn từ thuế đào tạo; và đầu tư đầy đủ cơ sở vật chất, trang thiết bị đào tạo. Mỗi liên hệ chặt chẽ giữa họ với khu vực sản xuất giúp họ có thể phát hiện nhu cầu đào tạo mới và đáp ứng một cách nhanh chóng.

Tuy nhiên, bất chấp những thành công và lợi thế đó, các cấu trúc bộ máy đào tạo theo ngành vẫn không thể thay thế hoàn toàn hệ thống của chính phủ vì một khiếm khuyết quan trọng: họ có thể mang lại lợi ích chủ yếu cho những người đã có việc làm, trong khi họ không có lợi ích hay sứ mệnh nào trong việc phải đào tạo số lượng lớn thanh niên và người thất nghiệp, trên bất kỳ quy mô đáng kể nào. Đây vẫn là vai trò chính của hệ thống giáo dục và đào tạo nghề công lập.



4.3 Bộ máy quản lý và hỗ trợ đào tạo theo ngành

Ở hầu hết các nước phát triển của Châu Âu, một xu hướng gần đây là sắp xếp lại các tổ chức đào tạo theo ngành để tiếp quản trách nhiệm về những quyết định quản lý nhất định cũng như để cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho các chương trình đào tạo công lập dẫn tới một trình độ nghề nghiệp. Các cơ quan theo ngành đã được thành lập để đánh giá nhu cầu đào tạo, lập kế hoạch đào tạo, tiến hành phân tích công việc, soạn thảo các tiêu chuẩn kỹ năng và xác định các yêu cầu kiểm tra, đánh giá sinh viên tốt nghiệp và thậm chí là cấp bằng. Ở một số quốc gia, những tiêu chuẩn kỹ năng được các cơ quan có thẩm quyền trong ngành soạn thảo và được các hội đồng GDNN quốc gia phê duyệt trở sẽ giúp hình thành nền móng để xây dựng khung chương trình đào tạo cho tất cả các cơ sở đào tạo công lập và tư thực. Điểm mạnh của phương pháp này là bản thân ngành kinh tế hiểu rõ hơn bất kỳ cơ quan bên ngoài nào về những kỹ năng và kiến thức cần thiết để đảm đương công việc. Những thay đổi diễn ra trong bất kỳ công việc cụ thể nào cũng có thể được các cơ quan trong ngành quan sát và phản ánh vào các tiêu chuẩn kỹ năng và yêu cầu kiểm tra, đánh giá. Kinh nghiệm liên quan của một số quốc gia được mô tả dưới đây.

4.3.1 Các tổ chức đào tạo theo ngành ở Vương quốc Anh

Ở Vương quốc Anh, Chính phủ đã thành lập hoặc xác định gần 200 Tổ chức Đào tạo theo ngành (ITO) có nhiều chức năng trong việc xác định nhu cầu đào tạo và hỗ trợ đào tạo trong ngành hoặc lĩnh vực của họ. Một Hiệp hội Quốc gia các Tổ chức Đào tạo theo Ngành đã được thành lập với sự khích lệ to lớn của Bộ Giáo dục và Việc làm và tài trợ cho một số hoạt động của Hiệp hội. Các ITO được đăng ký với tư cách là các công ty TNHH bởi sự bảo lãnh, đây vốn là hình thức pháp lý được

sử dụng thường xuyên nhất của tổ chức GDNN (xem thêm chi tiết tại Hộp 2.7 trong Mô-đun 2, Bài 2). Một số ITO đã được bổ sung thêm tư cách là Cơ quan đầu ngành (LB). Chỉ các LB mới được phép xác định các tiêu chuẩn nghề làm cơ sở để Hội đồng Quốc gia về Trình độ Nghề (NCVQ) phê duyệt bằng cấp GDNN. (Chính phủ đề cử tất cả các thành viên của Hội đồng quản trị của NCVQ và cấp phát tài chính); các giám đốc điều hành của NCVQ được Bộ Giáo dục bổ nhiệm.) Điều này đã dẫn đến việc công nhận 160 LB trong các lĩnh vực việc làm nhỏ, với một số lĩnh vực không có các LB. Nhiều LB được Nhà nước cung cấp tài chính cho các hoạt động phát triển của mình. Có đến hàng trăm ITO với các thành viên tự nguyện: khoảng 200 ITO được Chính phủ công nhận và được liệt kê vào danh sách các tổ chức tham vấn. NCVQ đã phê duyệt hơn 100 Cơ quan cấp bằng chịu trách nhiệm phát triển các chương trình đào tạo và cấp bằng nghề. Một số trong các Cơ quan cấp bằng này cũng là các LB (Russell, 1995).

4.3.2 Các Ủy ban đào tạo theo ngành ở Đan Mạch

Ở Đan Mạch, Bộ trưởng Bộ Lao động đã quyết định thành lập Hội đồng Đào tạo Nghề cho Người lớn gồm 3 bên, có trách nhiệm xem xét chính sách, tổ chức và cấp phát tài chính cho công tác đào tạo người lớn. Liên đoàn Người sử dụng lao động (DA) và Liên đoàn Người lao động (LO) mỗi bên chỉ định 8 thành viên của Hội đồng và các Bộ trưởng Bộ Lao động, Giáo dục và Công nghiệp, mỗi người chỉ định các đại biểu trong thời gian 4 năm. Hội đồng đưa ra các khuyến nghị hàng năm cho Bộ trưởng Bộ Lao động về các vấn đề như phân bổ nguồn lực giữa các ngành, các nhóm khóa học và mua sắm các trang thiết bị đào tạo chính (Nielsen, 1995).

Bộ trưởng Bộ Lao động cũng đã quyết định thành lập các Ủy ban Đào tạo gắn với TTLĐ gồm 2 bên cho 4 lĩnh vực kinh tế chính: công nghiệp, thương mại và dịch vụ, xây dựng và khu vực công. Đối với mỗi ủy ban này, Bộ trưởng chỉ định chủ tịch, trong khi DA và LO mỗi bên chỉ định 8 thành viên. Hội đồng Đào tạo Nghề cho Người lớn tư vấn về cơ cấu và chức năng của các Ủy ban Đào tạo gắn với TTLĐ. Các chỉ tiêu hàng năm cho hệ thống đào tạo gắn với TTLĐ được Bộ trưởng Bộ Lao động đặt ra, người thường lắng nghe ý kiến tham mưu của Hội đồng. Chính phủ không có đại diện chính thức trong các Ủy ban này, và các Ủy ban này chịu hoàn toàn trách nhiệm trong việc đánh giá nhu cầu đào tạo theo ngành, lập kế hoạch và quản lý kinh phí đào tạo do Chính phủ phân bổ cho các khóa đào tạo nâng cao kiến thức, kỹ năng trong các lĩnh vực kinh tế của mình. Họ cũng có quyền ký hợp đồng các chương trình đào tạo cho bất kỳ nhà cung ứng dịch vụ đào tạo nào trên thị trường. Thông qua các Ủy ban này, các tổ chức của người sử dụng lao động và người lao động có ảnh hưởng mang tính quyết định đến việc lập kế hoạch các khóa đào tạo nâng cao kiến thức, kỹ năng.

Các Ủy ban Đào tạo Thường xuyên đã được thành lập trong từng lĩnh vực kinh tế. Trong số 56 Ủy ban hiện tại, 25 Ủy ban đã được thành lập trong lĩnh vực công nghiệp, 16 trong lĩnh vực thương mại và dịch vụ (dịch vụ văn phòng/thương mại và tài chính cũng như vận tải), 12 trong lĩnh vực xây dựng và 3 trong lĩnh vực

công. Các Ủy ban này xây dựng, lập kế hoạch và giám sát các khóa đào tạo cho lĩnh vực của họ. Họ tiến hành phân tích công việc và soạn thảo quy chế cho các khóa đào tạo; họ xác định các chỉ tiêu, thời lượng và thời gian của các khóa đào tạo. Bản thân các đối tác xã hội đã thành lập các Ủy ban Đào tạo Thường xuyên mới, tuy nhiên, các Ủy ban này phải được Ủy ban Đào tạo gắn với TTLĐ cho lĩnh vực kinh tế tương ứng phê duyệt. Mỗi Ủy ban Đào tạo Thường xuyên thường bao gồm 6 đến 10 đại diện TTLĐ được bổ nhiệm cho nhiệm kỳ 4 năm. Chi phí hoạt động của các Ủy ban này do các đối tác xã hội cùng đài thọ, trong khi Bộ Lao động cũng có thể đóng góp phần nào.

4.3.3 Các cơ quan đào tạo theo ngành ở Hà Lan

Ở Hà Lan, 78 Quỹ Xã hội và Công nghiệp (ISF) đã được người sử dụng lao động và người lao động tự nguyện thành lập mà không có sự can thiệp hoặc được giao nghĩa vụ từ phía Chính phủ. Các ISF giải quyết nhiều vấn đề khác nhau; cấp phát tài chính và xúc tiến đào tạo là mục tiêu chính của chỉ 23 trong số họ. Trong lĩnh vực đào tạo, các ISF nhằm mục đích huy động nguồn vốn công và tư để cung cấp hỗ trợ tài chính cho công tác đào tạo và các hoạt động liên quan, bao gồm đánh giá nhu cầu và các dịch vụ tư vấn; tổ chức các chương trình đào tạo tại nơi làm việc và các khóa học nâng cao kiến thức, kỹ năng; và gần đây nhất là đào tạo cho người thất nghiệp. Ngoài ra, các ISF còn hỗ trợ các tổ chức của người sử dụng lao động, công đoàn và các ban thư ký của các thỏa ước lao động tập thể. Chính phủ phối hợp với các ISF trong việc xúc tiến những hoạt động đào tạo mang tính ưu tiên quốc gia (Veeken, 1994).

Ngoài các ISF, hầu hết các ngành kinh tế ở Hà Lan đều đã thành lập các Quỹ Trợ cấp, họ là những tác nhân chính trong việc chuyển các khoản trợ cấp của chính phủ cho công tác đào tạo ngành. Các ISF và Quỹ Trợ cấp được điều hành bởi các hội đồng với các đại diện từ các tổ chức của người sử dụng lao động và công đoàn, nhưng không có đại diện của chính phủ. Thông thường, đại diện của người sử dụng lao động và người lao động là thành viên hội đồng quản trị trên cả ISF và Quỹ Trợ cấp. Các Quỹ Trợ cấp và ở một mức độ thấp hơn, các ISF được cấp phát NSNN với mục đích thực hiện các chương trình đào tạo cụ thể. Trung bình, chỉ có 2/3 ngân sách đào tạo của các ngành được đảm bảo thông qua thu thuế đào tạo. Khoản chênh lệch còn lại được bù đắp bởi các khoản trợ cấp của chính phủ từ Bộ Giáo dục, Bộ Các Vấn đề Xã hội hoặc Bộ Kinh tế và ngày càng phổ biến là các Trung tâm Dịch vụ Việc làm. Một chính sách gần đây, được tất cả các đối tác xã hội thống nhất, là hướng tới tăng việc làm, giảm chi phí cho hệ thống phúc lợi xã hội và nhấn mạnh vai trò của ngành trong việc đào tạo cho người thất nghiệp. Các hoạt động đào tạo có thể do các Hội đồng Đào tạo Ngành hoặc 31 Hội đồng học nghề Quốc gia (NAB) cung cấp. Các NAB điều phối các chương trình đào tạo theo ngành, xây dựng khung chương trình, sát hạch và công nhận trình độ. Họ cũng chịu sự quản lý của các hội đồng 2 bên và được Bộ Giáo dục cấp phát tài chính.

Bài 5. Công tác quản lý và tổ chức hỗ trợ kỹ thuật cho GDNN

Mục tiêu học tập

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Bộ máy hỗ trợ kỹ thuật cho GDNN
2. Quản lý tiêu chuẩn kỹ năng và trình độ nghề
3. Công tác tổ chức quốc gia về quá trình xây dựng khung chương trình
4. Việc quản lý đánh giá và cấp chứng chỉ kỹ năng
5. Quản lý công tác phát triển đội ngũ giáo viên dạy nghề

► 5.1 Cấu trúc bộ máy hỗ trợ kỹ thuật cho GDNN

Sẽ không thể cung cấp các chương trình đào tạo chất lượng nếu không có sự hỗ trợ kỹ thuật tốt. Các chức năng hỗ trợ kỹ thuật chính bao gồm:

- xây dựng các tiêu chuẩn kỹ năng và trình độ nghề quốc gia/ngành;
- xây dựng khung chương trình và tài liệu giảng dạy;
- đánh giá (kiểm tra) kỹ năng và công nhận trình độ tay nghề;
- phát triển đội ngũ giáo viên/người hướng dẫn;
- hướng nghiệp; và
- nghiên cứu và phát triển trong lĩnh vực GDNN.

Một hệ thống GDNN quốc gia thiếu bất kỳ chức năng quan trọng nào trong số này sẽ thiếu tính nhất quán và chất lượng. Các dịch vụ hỗ trợ giúp trang bị các hướng dẫn kỹ thuật vô giá cho các cơ sở GDNN, cả công lập và tư thực, và cho các nhà hoạch định chính sách.

Có một số cấu trúc bộ máy hỗ trợ kỹ thuật khác nhau. Thứ nhất, hỗ trợ kỹ thuật có thể mang tính tập trung cao với các chức năng chính do các chuyên gia thuộc các đơn vị chức năng của bộ ngành thực hiện hoặc, cùng với trách nhiệm về giáo dục và đào tạo, được giao cho các cấp chính quyền thấp hơn. Khi bộ máy cung ứng đào tạo có tính tập trung cao, thì bộ máy hỗ trợ kỹ thuật cũng thường mang

tính tập trung cao. Vì vậy, hầu hết các nước đang phát triển và một số nước phát triển đặt các chức năng kỹ thuật trong các đơn vị trực thuộc bộ. Chính phủ tuyển dụng các chuyên viên kỹ thuật để xây dựng trình độ nghề và khung chương trình quốc gia. Điều này thường được thực hiện mà không có thông tin đầu vào từ phía ngành.

Phương án thứ hai là công tác hỗ trợ kỹ thuật vẫn mang tính tập trung, nhưng do các thiết chế đặc biệt của chính phủ hoặc các tổ chức 3 bên thực hiện. Các hội đồng/ủy ban GDNN quốc gia có thể được thành lập để giám sát hoặc thực hiện các chức năng hỗ trợ kỹ thuật quốc gia. Các cơ quan này thường gồm 2 hoặc 3 bên, bao gồm đại diện của các tổ chức của người sử dụng lao động và người lao động cũng như các nhà giáo dục nghề nghiệp. Mặc dù nhiệm vụ của các hội đồng GDNN khác nhau giữa các quốc gia, nhưng họ có xu hướng trở thành cơ quan kỹ thuật thay vì đơn thuần là cơ quan tư vấn và họ sử dụng đội ngũ nhân viên chuyên nghiệp. Các hội đồng thường thành lập các ủy ban kỹ thuật cấp quốc gia hoặc cấp ngành để phụ trách việc xây dựng và giám sát việc thực hiện khung trình độ quốc gia, khung chương trình, đánh giá và công nhận trình độ tay nghề. Đôi khi các hội đồng riêng biệt được chính phủ thành lập để thực hiện các chức năng riêng lẻ (ví dụ như hội đồng xây dựng khung chương trình quốc gia hoặc hội đồng kiểm tra và công nhận trình độ nghề). Việc tạo ra các cơ quan hỗ trợ chuyên sâu nằm ngoài các bộ ngành có một lợi thế to lớn vì họ cung cấp các dịch vụ chuyên nghiệp cho các cơ sở đào tạo trên cơ sở dài hạn.

Thứ ba, bám sát xu hướng rõ ràng ở các nước công nghiệp tiến tới thành lập các cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ tự chủ, hoàn toàn chịu trách nhiệm về công tác đào tạo kỹ năng quốc gia, các chức năng kỹ thuật tương ứng thường được giao cho các đơn vị kỹ thuật của cơ quan đó.

Thứ tư, có thể áp dụng mô hình trong đó một số chức năng được tập trung hóa, trong khi một số lĩnh vực kỹ thuật nhất định, chẳng hạn như xây dựng khung chương trình và kiểm tra, được giao cho các cơ sở GDNN.

Thứ năm, một số chức năng nhất định, chẳng hạn như xây dựng tiêu chuẩn kỹ năng, ngày càng được các tổ chức của người sử dụng lao động và người lao động đảm nhận. Trách nhiệm soạn thảo các tiêu chuẩn nghề nghiệp có thể được giao cho các cơ quan cấp ngành; việc xây dựng khung trình độ GDNN quốc gia có thể là trách nhiệm của hội đồng GDNN quốc gia, và các cơ sở GDNN có thể được yêu cầu tự xây dựng khung chương trình.

Hệ thống và thủ tục hỗ trợ kỹ thuật cho GDNN thường tách biệt với hệ thống đào tạo gắn với TTLĐ. Tuy nhiên, một số nỗ lực đã được thực hiện để tích hợp chúng vào hệ thống GDNN quốc gia toàn diện.

► 5.2 Quản lý bằng cấp GDNN quốc gia

Các bằng cấp nghề nghiệp phù hợp chủ yếu mang lại lợi ích cho các nhà tuyển dụng, những người biết họ cần tuyển dụng loại người nào. Khung trình độ quốc gia được cấu trúc hợp lý cũng tạo cơ sở cho toàn bộ quá trình giảng dạy và đánh giá. Do đó, chính phủ một số nước vẫn duy trì quản lý trung ương về hệ thống văn bằng GDNN. Chẳng hạn, Chính phủ Pháp duy trì quyền trao văn bằng và chứng chỉ (xem hộp 3.17). Ở Đan Mạch (xem hộp 3.18; xem thêm phần 4.3.2 ở trên), các đối tác xã hội đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng và định hướng khung trình độ GDNN quốc gia.

► Hộp 3.17 Quản lý nhà nước hệ thống văn bằng GDNN ở Pháp

Ở Pháp, chỉ có những bằng nghề và kỹ thuật nào do Bộ Giáo dục cấp mới được công nhận trên toàn quốc. Các Ủy ban Tư vấn Chuyên môn (CPC) chịu trách nhiệm xây dựng các văn bằng GDNN quốc gia (gần 650 văn bằng). Có 17 CPC tương ứng với các ngành kinh tế khác nhau. Các CPC tham khảo ý kiến của ngành tương ứng để xác định văn bằng công nghệ và bằng nghề. Họ cũng định hướng các văn bằng GDNN và phê duyệt đề nghị sửa đổi văn bằng. Các CPC đánh giá học viên và quyết định trên cơ sở theo dõi xem có nên bỏ hoặc điều chỉnh các tiêu chí của các văn bằng cụ thể hay không. Họ cũng đưa ra các khuyến nghị về nội dung của các khóa đào tạo, thời lượng và việc công nhận trình độ tay nghề. Các bằng nghề do CPC soạn thảo do các bộ không phải Bộ Giáo dục tạo ra phải được Ủy ban Thẩm định xem xét và phê duyệt nếu muốn được công nhận. Nếu đơn đề nghị được chấp thuận, “các văn bằng được duyệt” này sẽ được trao cho người học (hiện nay có hơn 3.000 văn bằng kiểu này và khoảng 50.000 đến 100.000 người học nhận trao bằng này mỗi năm). Cho đến nay, chỉ có Bộ Lao động và Bộ Nông nghiệp là thành lập các CPC và giao chức năng giám sát của họ cho cơ quan đào tạo quốc gia.

Văn bằng GDNN được xây dựng thông qua các giai đoạn sau. Trước tiên, hồ sơ đề nghị xây dựng hoặc sửa đổi văn bằng do một bộ ngành đệ trình; Ban thư ký CPC xem xét hồ sơ về số lượng người có liên quan và tính nhất quán với các văn bằng hiện có; một báo cáo được trình lên CPC có thẩm quyền, nơi quyết định về các hành động tiếp theo. Nếu cần phải tạo ra một văn bằng mới hoặc cần sửa đổi một văn bằng hiện có, thì một nhóm công tác do trưởng dự án đứng đầu sẽ được thành lập. Thứ hai, các tiêu chuẩn kỹ năng phản ánh yêu cầu công việc được xây dựng với sự hỗ trợ của các chuyên gia. Thứ ba, với sự hỗ trợ của giáo viên, các tiêu chuẩn kỹ năng được chuyển hóa thành kiến thức và kỹ năng cần đạt được và các điều khoản tham khảo để giảng dạy các kiến thức và kỹ năng đó. Thứ tư, các hình thức đánh giá người học và các quy định liên quan được xây dựng và áp dụng cho một văn bằng mới.



Mỗi CPC bao gồm các đại diện từ các tổ chức người sử dụng lao động và người lao động; tổ chức quản lý phối hợp lãnh đạo - công đoàn của ngành đào tạo tương ứng; Cục Việc làm, Cục GDNN và các bộ ngành khác có liên quan đến đào tạo; giáo viên trung học; Phòng Thương mại và Công nghiệp và Phòng Nghề Thủ công; và một cố vấn về giáo dục công nghệ do Bộ trưởng lựa chọn. Ban thư ký CPC gồm 20 người có trách nhiệm báo cáo cho một người đứng đầu ngành đào tạo tương ứng của Bộ Giáo dục. Ban thư ký thực hiện công việc hành chính và giám sát các chuyên gia bên ngoài. Họ thường trực quản lý khoảng 100 nhóm công tác chuyên gia, với hơn 700 cuộc họp mỗi năm. Tất cả các văn bằng GDNN được công nhận trên toàn quốc đều được Trung tâm Nghiên cứu về Việc làm và Bằng cấp (CEREQ) theo dõi; đơn vị này đóng vai trò như một cơ quan giám sát về bằng cấp và báo cáo cho Bộ Giáo dục và Bộ Lao động.

Bộ Giáo dục ủng hộ phương pháp xây dựng trình độ văn bằng dựa trên thời gian đào tạo hơn là dựa trên các kỹ năng và kiến thức thu được. Mức độ tham gia xây dựng văn bằng GDNN quốc gia của các ngành kinh tế còn hạn chế; họ chỉ được tham vấn về các yêu cầu công việc và nội dung bằng cấp.

Nguồn: Willems, 1994.

► **Hộp 3.18 Những đóng góp của ngành vào hệ thống văn bằng GDNN ở Đan Mạch**

Ở Đan Mạch, theo Đạo luật Giáo dục và Đào tạo nghề, các Ủy ban Nghề nghiệp 2 bên đã được thành lập bởi các tổ chức TTLĐ. Các Ủy ban này được thành lập trên cơ sở các nhóm nghề nghiệp với các hoạt động và ban thư ký được tài trợ bởi các tổ chức của người sử dụng lao động và người lao động, và có số lượng thành viên ngang nhau. Mỗi Ủy ban có một nhóm công tác bao gồm các nhà phân tích nghề nghiệp chuyên nghiệp và các chuyên gia xây dựng khung chương trình, họ tiến hành đánh giá nhu cầu đào tạo theo ngành, tạo và chỉnh sửa hồ sơ nghề nghiệp cho các nghề liên quan, dự thảo các chỉ tiêu đầu ra để áp dụng làm tiêu chuẩn cho kỳ thi cuối khóa, dự thảo khung chương trình căn cứ vào các chỉ tiêu trên, và xác định cơ cấu cũng như thời gian giảng dạy tại trường và thực hành tại doanh nghiệp. Họ cũng có quyền phê duyệt và bãi bỏ các khóa học, tiến hành tổ chức các kỳ thi và cấp văn bằng. Mặc dù các Ủy ban Nghề nghiệp gửi đề xuất của họ lên Hội đồng GDNN Quốc gia để xin phê duyệt, nhưng họ không chính thức báo cáo lên Hội đồng này.

Nguồn: Nielsen, 1995.

Ở những quốc gia không tồn tại hệ thống văn bằng nghề quốc gia, mỗi trường dạy nghề sẽ cấp chứng chỉ riêng. Vì các văn bằng nghề do các trường riêng lẻ cấp không quen thuộc với nhà tuyển dụng và không thể phản ánh các yêu cầu công việc thực tế, nên phía ngành thường không công nhận chúng. Vì chứng chỉ/văn bằng được cấp bởi nhiều trường công lập và tư thực, nên chúng có thể không có giá trị lớn. Chỉ những người mang chứng chỉ/văn bằng do các trường được công nhận cấp mới được nhà tuyển dụng đánh giá cao. Việc thiếu vắng khung trình độ/văn bằng GDNN quốc gia có thể trở nên đặc biệt nhạy cảm ở các quốc gia và khu vực có sự di cư đáng kể của lao động có tay nghề, như ở khu vực Châu Á và Nam Mỹ. Các cơ quan dịch vụ việc làm tư nhân thường đảm đương nhiệm vụ này và đánh giá mức độ tay nghề của các thí sinh dựa trên khung trình độ nghề được áp dụng tại các quốc gia nơi nhập khẩu lao động.

Ở một số quốc gia, chẳng hạn như Hoa Kỳ, nơi mà khái niệm về bằng cấp quốc gia hoặc cấp bang thực tế chẳng được áp dụng và các yêu cầu tốt nghiệp trong các trường cao đẳng cộng đồng được từng trường tự thiết kế (Herschbach, 1995), việc không có khung trình độ quốc gia phần nào được bù đắp bởi các bằng cấp của ngành. Tuy nhiên, những bằng cấp này được xây dựng cùng với các cơ quan Nhà nước cấp giấy phép. Trái lại, ở Vương quốc Anh, các bằng cấp nghề quốc gia được xây dựng dựa trên năng lực một cách rõ ràng (xem hộp 3.19).

► **Hộp 3.19 Hệ thống văn bằng nghề quốc gia dựa trên năng lực ở Vương quốc Anh**

Ở Vương quốc Anh, Khung trình độ nghề quốc gia (NVQ) được xây dựng dựa trên năng lực. Các bằng cấp nghề đòi hỏi phải có một tuyên bố chi tiết về năng lực với việc đánh giá các kỹ năng theo một tiêu chuẩn cụ thể, và khả năng áp dụng các kỹ năng và kiến thức vào các nhiệm vụ liên quan. Khả năng áp dụng kiến thức và kỹ năng vào những tình huống thực tế có bản chất khó đoán trước được coi là yếu tố vô cùng quan trọng đối với một đội ngũ nhân lực linh hoạt. Các văn bằng chú trọng đến các kỹ năng cốt lõi: giao tiếp, công nghệ thông tin, giải quyết vấn đề và phát triển cá nhân. Công tác đánh giá phải đảm bảo rằng các kỹ năng thực tế thu được phải phù hợp với nơi làm việc. Các chuẩn năng lực được mô tả dưới dạng các đơn vị, vốn được hợp bởi các thành tố. Mỗi thành tố được đánh giá riêng và có chứng nhận trình độ cho các tín chỉ đơn vị (xem Mục 4.3.1 ở trên).

Quy trình 3 bước để thành lập một NVQ mới được thực hiện như sau. Thứ nhất, Hội đồng Quốc gia về Trình độ Nghề (NCVQ) quy định các tiêu chí để phát triển năng lực (tức là tiêu chuẩn nghề), bao gồm:

- chia nhỏ thành các đơn vị năng lực, mỗi đơn vị xác định các thành tố năng lực cho đơn vị đó;
- các tiêu chí chất lượng và kiến thức cơ bản cho các thành tố năng lực;



- hướng dẫn về phạm vi hoạt động hoặc tình huống đối với các năng lực;
- hướng dẫn về đánh giá; và,
- đối với mỗi bằng cấp (văn bằng) được đề xuất, sẽ có một định nghĩa rõ ràng về cấp độ, từ cấp độ 1 đến cấp độ 5.

Thứ hai, Cơ quan đầu ngành (LB) có thẩm quyền sẽ tham vấn ngành tương ứng của mình và xác định các năng lực cần thiết để thực hiện một công việc nhất định phù hợp với khung trình độ đã thiết lập. Cuối cùng, đối với mỗi bằng cấp nghề được đề xuất, phải chỉ định ít nhất một Cơ quan Cấp bằng. Trên cơ sở các năng lực đã xác định, Cơ quan này sẽ đưa ra các tiêu chuẩn đánh giá chi tiết để thực hiện đánh giá kỹ năng.

Các tiêu chuẩn đánh giá của NVQ không nhất thiết phải thân thiện với người dùng theo quan điểm của giáo viên hoặc người đào tạo. Không có hướng dẫn về thời lượng, tổ chức hoặc nội dung của các chương trình đào tạo. Các quyết định này phải được đưa ra trong tổ chức giảng dạy hoặc đào tạo, với bất kỳ sự trợ giúp nào có thể nhận được. Do đó, giáo viên và người hướng dẫn chịu trách nhiệm chính về thiết kế khung chương trình. Bộ tiêu chuẩn đánh giá cơ bản phải được tích hợp vào chiến lược giảng dạy. Đơn vị Giáo dục Nghề nghiệp Công lập (FEU) luôn thường trực hỗ trợ độc lập trong việc xây dựng khung chương trình. Đơn vị này sử dụng nhân viên hoặc công tác nhóm từ các trường cao đẳng để viết, tư vấn hoặc thực hiện các dự án phát triển hành động. Các kết quả của hoạt động dự án được thông báo và phổ biến đến toàn thể các trường cao đẳng. Các Cơ quan Cấp bằng cũng cung ứng dịch vụ tư vấn cho các trường trung học và cao đẳng để hỗ trợ giáo viên trong việc xây dựng khung chương trình. Một số công ty tư nhân cũng cung cấp hỗ trợ kiểu này.

Nguồn: Russell, 1995.

Tóm lại, việc quản lý văn bằng nghề quốc gia bao gồm các thành tố chính sau đây:

- thiết lập cấu trúc bộ máy và quy trình để xây dựng và định hướng hệ thống văn bằng GDNN quốc gia;
- xây dựng khái niệm về trình độ quốc gia (ví dụ dựa trên kiến thức hay dựa trên năng lực);
- thiết lập một danh sách các văn bằng và cấp trình độ chuyên môn, liên kết trình độ với cơ cấu công việc và tiền lương theo ngành, v.v.; và
- xây dựng các tiêu chuẩn nghề nghiệp và các hình thức đánh giá kỹ năng (nghĩa là xác định các chuẩn kiến thức và năng lực cần được chứng minh để được trao một bằng cấp nhất định).

► 5.3 Xây dựng khung chương trình quốc gia

Có một số cách tiếp cận để tổ chức xây dựng khung chương trình quốc gia trong GDNN. Phương án đầu tiên là ấn định một khung chương trình quốc gia chung để tất cả các cơ sở GDNN áp dụng, với các tài liệu giảng dạy và SGK được sản xuất và cung cấp một cách tập trung. Chẳng hạn, tại Hàn Quốc, khung chương trình và nội dung kiểm tra cho các trường trung học chuyên nghiệp và cao đẳng nghề được Viện Phát triển Giáo dục Hàn Quốc (KEDI) soạn thảo và được Bộ Giáo dục phê duyệt. Các cơ sở GDNN phải áp dụng khung chương trình đã được phê duyệt và không được tổ chức bất kỳ chương trình nào khác. Khung chương trình sẽ được các nhóm công tác đánh giá định kỳ dưới sự giám sát của KEDI. Một nhóm công tác thường bao gồm các giảng viên, chuyên gia phân tích công việc, kỹ sư hoặc nhà khoa học và các chuyên gia xây dựng chương trình từ KEDI. Nhóm công tác này tiến hành khảo sát những thay đổi kỹ thuật đã diễn ra trong quãng thời gian được đánh giá và điều chỉnh nội dung chương trình để phản ánh những thay đổi đó (Shin, 1995).

Phương án thứ hai là sự kết hợp giữa các môn học chính khóa được trung ương xác định và để các cơ sở GDNN có một mức độ tự do nhất định trong việc bổ sung vào khung chương trình. Mức độ tập trung hóa trong việc xác định khung chương trình cốt lõi có thể khác nhau. Chẳng hạn, ở Brazil, Luật Giáo dục Liên bang quy định các yêu cầu bắt buộc về khung chương trình tối thiểu đối với các trường kỹ thuật công lập. “Hạt nhân chung” của khung chương trình bao gồm các môn học văn hóa và “một tỷ trọng đa dạng” các môn GDNN. Các môn GDNN có thể khác nhau giữa các trường. Luật liên bang xác định 60% nội dung chương trình cho tất cả các cấp học, trong khi Bộ Giáo dục cấp bang và Hội đồng Giáo dục của họ quyết định 40% còn lại. Bộ Giáo dục không ban hành SGK nhưng có đưa ra khuyến nghị. Mỗi trường có quyền điều chỉnh SGK hoặc lựa chọn các tài liệu đào tạo khác. Giáo viên được yêu cầu xây dựng tài liệu kiểm tra phù hợp với khung chương trình. Các trường kỹ thuật công lập thường sử dụng khung chương trình và SGK do khu vực tư nhân xây dựng (Leite, 1995).

Cách tiếp cận thứ ba là tạo ra một khung kỹ thuật và cung cấp tài liệu hướng dẫn để xây dựng khung chương trình mà các cơ sở GDNN có thể áp dụng. Chẳng hạn, ở Đan Mạch, Bộ Giáo dục ban hành Sắc lệnh Giáo dục trong đó đặt ra một khuôn khổ chung cho các khóa GDNN; trên cơ sở này, đội ngũ giáo viên trong trường tự biên soạn khung chương trình (xem hộp 3.20).

► Hộp 3.20 Xây dựng khung chương trình GDNN ở Đan Mạch

Trên cơ sở hồ sơ nghề nghiệp và dự thảo quy chế cho từng khóa học do các nhóm công tác của Ủy ban Nghề nghiệp xây dựng, Bộ Giáo dục ban hành Sắc lệnh giáo dục trong đó quy định các tầng lớp của khung chương trình quốc gia (các môn cơ bản, các môn học theo lĩnh vực và các môn chuyên sâu; chỉ tiêu đầu ra của học sinh đối với các môn học; và quy định về việc đánh giá kỹ năng). Các môn học cơ bản bao gồm nội dung giảng dạy về các chủ đề phổ thông và hướng nghiệp rộng nhằm nâng cao sự phát triển cá nhân của học sinh, giúp các em có đủ trình độ để học tiếp lên và truyền đạt hiểu biết về xã hội. Các môn học theo lĩnh vực bao gồm các môn học thực tế và lý thuyết liên quan đến một lĩnh vực nghề nghiệp rộng lớn và thường được chia thành một số luồng. Các môn học chuyên sâu bao gồm nội dung giảng dạy lý thuyết và thực hành gắn với một nghề cụ thể. Tất cả các chương trình học bắt buộc phải bao gồm các môn học cơ bản (1/3), môn học theo lĩnh vực (1/3), môn học chuyên sâu (1/6) và tùy chọn (1/6). Giáo trình sẽ do các trường tự soạn thảo trên cơ sở Sắc lệnh giáo dục nhằm đảm bảo tính thống nhất chung về trình độ đào tạo và đánh giá. Tuy nhiên, nội dung cụ thể của chương trình và phương pháp giảng dạy có khác nhau giữa các trường. Mặc dù không có cơ sở dữ liệu về khung chương trình, nhưng các trường thường chia sẻ chương trình với nhau.

Các trường có thể thành lập Ủy ban Giáo dục và Đào tạo Địa phương (LETC). Phần lớn các thành viên của LETC đều đại diện cho các tổ chức TTLĐ địa phương do các Ủy ban Nghề nghiệp chỉ định và đào tạo. Các LETC báo cáo lên Ủy ban Nghề nghiệp về những thay đổi quan trọng diễn ra trong các nghề liên quan và liên kết các trường với ngành. Họ tư vấn cho các trường về:

- hồ sơ nghề nghiệp và nhu cầu đào tạo trong ngành;
- công tác đào tạo thực hành cho người tập nghề và sắp xếp các chỉ tiêu đào tạo trong ngành;
- tổ chức các khóa học nâng cao trình độ cho lao động lành nghề;
- bố trí, tổ chức xưởng thực hành trong nhà trường;
- sử dụng và mua trang thiết bị và dụng cụ;
- thanh tra các xưởng thực hành; và
- các môn học tùy chọn sẽ được giảng dạy trong các nhà trường.

Các Ủy ban Nghề nghiệp và LETC nghiên cứu những thay đổi diễn ra trong ngành và hàm ý của chúng đối với các khóa đào tạo. Nếu bất kỳ yêu cầu mới nào về đào tạo được xác định, họ sẽ đề nghị Bộ Giáo dục cho phép tiến hành soạn thảo lại các Sắc lệnh giáo dục. Với sự hỗ trợ từ các LETC, các nhà trường cũng tham gia vào quá trình này. Nói chung, các trường thực hiện quyền tự do ít ỏi của họ trong việc sửa đổi khung chương trình chủ yếu thông qua việc giới thiệu các môn học tùy chọn.

Nguồn: Nielsen, 1995.

Phương án thứ tư là phương án giả định rằng cả khung chương trình lẫn hướng dẫn quốc gia đều không tồn tại và các trường trung học và cao đẳng địa phương tự thiết lập khung chương trình, đôi khi, nhưng không nhất thiết, có sự hướng dẫn của các cơ quan quản lý giáo dục. Phương án này được áp dụng ở Hoa Kỳ, nơi hầu hết các bang đều không chuẩn hóa khung chương trình GDN, ngoại trừ theo nghĩa chung nhất, và nơi các học khu địa phương chịu toàn bộ trách nhiệm. Các bộ giáo dục cấp bang chỉ cung cấp các hướng dẫn chung nhất cho việc xây dựng khung chương trình. Thông thường, các khu giáo dục thành lập ủy ban khung chương trình với thành phần bao gồm các giáo viên từ các trường trên địa bàn. Các trường dạy nghề địa phương và các trường cao đẳng cộng đồng tự xây dựng khung chương trình hoặc ký hợp đồng công việc này với các tổ chức chuyên môn (Herschbach, 1995).

► 5.4 Quản lý công tác đánh giá và công nhận kỹ năng ở Vương quốc Anh

Như đã trình bày trong hộp 3.19, Vương quốc Anh áp dụng hệ thống các bằng cấp nghề quốc gia dựa trên năng lực (NVQ). Các kỹ năng của học viên cần được đánh giá trong môi trường thực tế mà chỉ có các cơ quan đánh giá chuyên môn mới có thể sắp xếp. Do đó, chức năng đánh giá kỹ năng và cấp văn bằng được tách biệt khỏi chức năng đào tạo và được giao cho các cơ quan chuyên môn tự chủ. Hệ thống đánh giá (kiểm tra) và trao văn bằng (công nhận) GDN được thực hiện bởi hoặc thay mặt cho các Cơ quan Cấp bằng độc lập với các cơ sở đào tạo và Chính phủ. Hội đồng Quốc gia về Trình độ Nghề (NCVQ) yêu cầu rằng bất kỳ Chương trình cấp bằng nào được trình lên cũng không được tham chiếu đến bất kỳ khóa học hoặc cơ sở đào tạo nào, cũng như thời gian đào tạo, trình độ đầu vào hoặc tình hình đánh giá tại chỗ. Mà chỉ có thể dẫn chiếu tới các kết quả, thể hiện dưới dạng năng lực và tiêu chí thực hiện của chúng. Người tốt nghiệp nêu tên và cấp độ văn bằng của họ, và có thể cả tên của Cơ quan Cấp bằng. Vì vậy, một người có thể nói, “Tôi có một bằng trình độ nghề cấp độ 2 về Chế biến Thực phẩm do Cơ quan Cấp bằng Luân Đôn cấp.” Bằng cấp đó có thể được cấp sau khi đào tạo hoặc trải nghiệm thực tế mà có hoặc không qua đào tạo chính thức. Bộ Giáo dục không ban hành văn bằng nghề và các văn bằng GDN không có chữ ký xác thực của Bộ. Chính phủ đảm bảo rằng hệ thống này là phù hợp, đáp ứng nhu cầu của ngành và cá nhân, công bằng, áp dụng các tiêu chuẩn quốc gia tốt và có giá thành hợp lý. Mặt khác, công tác đánh giá và công nhận kỹ năng tay nghề hoạt động hoàn toàn thông qua thị trường tự do (Russell, 1995).

Hệ thống truyền thống trước đây cho phép bất kỳ tổ chức hoặc cơ quan nào muốn cấp chứng chỉ nghề đều có thể thực hiện. Có đến hơn 200 Cơ quan Cấp bằng tồn tại. Nhưng Chính phủ đã thực hiện những can thiệp quan trọng vào hệ thống bằng cách thành lập 3 Cơ quan Cấp bằng quy mô lớn, độc lập – gồm, Hội đồng Khảo thí RSA được thành lập năm 1854, Học Viện thành phố Guilds of

London, 1879, và Hội đồng Giáo dục Công nghệ và Kinh doanh, 1973 – chi phối hệ thống. Các tổ chức này xây dựng văn bằng cũng như thiết kế và kiểm soát các loại hình, giáo trình và hệ thống đánh giá. Họ cấp văn bằng nghề cho khoảng 2 triệu người mỗi năm. Các Cơ quan Cấp bằng được đăng ký là công ty phi lợi nhuận. Hội đồng quản trị của họ do Nhà nước đề cử. Mặc dù các cơ quan này tự trang trải kinh phí nhưng thường được Bộ Giáo dục tư vấn và hướng dẫn.

Ngoài ra, NCVQ đã phê duyệt hơn 100 Cơ quan Cấp bằng để xây dựng, phát triển các loại hình văn bằng và cung cấp trên thị trường. Trong nhiều trường hợp, Cơ quan đầu ngành được chính phủ phê duyệt có thể chọn làm Cơ quan Cấp bằng hoặc có thể đề cử một cơ quan khác. Các trường cao đẳng, nhà tuyển dụng và các tổ chức đào tạo khác có thể nộp đơn lên Cơ quan Cấp bằng để được công nhận là trung tâm đánh giá chịu trách nhiệm về một số chương trình cấp bằng nhất định. Họ chủ yếu cung cấp cơ hội đánh giá cho sinh viên, người học hoặc nhân viên của chính họ. Một số cũng chấp nhận thí sinh bên ngoài hoặc thí sinh từ các tổ chức đào tạo khác. Người giáo viên toàn thời gian từ các tổ chức được xác định sẽ đóng vai trò là người đánh giá. Tất cả các Cơ quan Cấp bằng khác đều có quy mô nhỏ so với 3 cơ quan chính và đáp ứng các thị trường ngành và chuyên sâu. Một số còn tiến hành nhiều hoạt động khác cho các tổ chức thành viên của họ. Một sự sửa đổi chính gần đây của hệ thống này là các cơ quan này hiện sẽ được điều phối và phần nào được kiểm soát bởi Cơ quan Quản lý Chất lượng và Khung chương trình được thành lập vào năm 1997 bằng việc sáp nhập Cơ quan Đánh giá và Khung chương trình Trường học (SCAA) và NCVQ.

Những tiêu chuẩn nghề cụ thể (năng lực) cấu thành nội dung của mỗi NVQ sẽ do Cơ quan đầu ngành xây dựng (xem hộp 3.19). Sau khi được chấp thuận, các năng lực này sẽ được đi với đời sống công chúng và Cơ quan chủ trì không thể hạn chế việc lưu hành của chúng bằng cách thực hiện bản quyền. Nhiều Cơ quan Cấp bằng có thể muốn phát triển và đưa ra các loại hình văn bằng dựa trên cùng một tiêu chuẩn nghề. NCVQ đã phê duyệt 8 Cơ quan Cấp bằng cho cùng một loại hình văn bằng. Một khi chương trình cấp bằng tồn tại, nó vẫn phải thu hút các thí sinh trong một thị trường mở. Bất kỳ người sử dụng lao động, tổ chức đào tạo hoặc trường cao đẳng nào cũng phải tự đánh giá xem tiêu chuẩn nghề nào và chương trình cấp bằng nào phù hợp nhất với nhu cầu của họ. Sinh viên hoặc người học cũng sẽ được chọn lọc. Không có áp lực từ NCVQ hoặc cơ quan khác ngoại trừ Cơ quan Cấp bằng, những cơ quan này phải phê duyệt các trung tâm đánh giá độc lập để quản lý các chương trình cấp bằng của họ. Các Cơ quan Cấp bằng tích cực quảng bá sản phẩm của họ trên thị trường mở theo cách giống như bất kỳ nhà cung ứng dịch vụ nào khác.

Các trung tâm đánh giá có thể liên hệ với các Cơ quan Cấp bằng của họ theo 2 cách. Cách thứ nhất, trung tâm có thể chọn một chương trình cấp bằng dựa trên

một cuộc kiểm tra độc lập do Cơ quan Cấp bằng tiến hành. Trong trường hợp này, một bài thi viết hoặc giấy kiểm tra được gửi từ Cơ quan Cấp bằng đến tất cả các trung tâm đánh giá tham gia chương trình. Các sản phẩm viết (hoặc kịch bản) của các thí sinh được gửi lại cho Cơ quan Cấp bằng để đánh giá, chấm điểm và cấp chứng chỉ. Đây là hệ thống lâu đời nhất và vẫn tồn tại trong nhiều chương trình. Mặc dù được nhiều người coi là cổ điển và không liên quan đến thực tế của nơi làm việc, nhưng hệ thống này được coi là duy trì các tiêu chuẩn quốc gia, đỡ tốn kém và đáng tin cậy. Nó vẫn được nhiều nhà tuyển dụng ưa chuộng. Hệ thống này thường được sửa đổi bằng cách bổ sung “bài tập lý thuyết” hoặc “bài kiểm tra thực hành” được đánh giá và xếp loại tại các trung tâm, tùy thuộc vào sự chấp thuận hoặc kiểm duyệt của nhân viên Cơ quan Cấp bằng. Cách thứ hai, một trung tâm có thể thiết lập khung chương trình và đánh giá theo các hướng dẫn do Cơ quan Cấp bằng thiết lập. Sau đó, chương trình sẽ được đệ trình để thẩm định, trong đó có việc kiểm tra các nguồn lực sẵn có cho chương trình học tập và đánh giá chương trình đó. Người xác minh từ Cơ quan Cấp bằng sẽ đến trung tâm một số lần để kiểm tra tiến độ. Vào cuối chương trình, các thí sinh được cấp bằng sẽ được trung tâm đánh giá bằng cách sử dụng tất cả các bằng chứng về bài tập lý thuyết, tiểu luận và kết quả kỳ thi.

Các thí sinh nhận văn bằng dựa trên năng lực phải trình bày bằng chứng về năng lực cho người đánh giá. Bằng chứng về hiệu suất trong công việc chỉ có thể được đánh giá bằng cách quan sát trực tiếp. Các bằng chứng khác dựa trên mô phỏng. Trong cả 2 trường hợp, để đảm bảo hiệu suất trong tương lai, các kiến thức nền tảng phải được kiểm tra, thường bằng cách đặt câu hỏi bằng miệng. Nhiều bằng chứng sẽ dưới dạng tài liệu, bao gồm các hồ sơ về hiệu suất được xác thực là do thí sinh tạo ra. Quá trình đánh giá năng lực đòi hỏi khắt khe và cần đảm bảo rằng bản thân người đánh giá có đủ năng lực cần thiết. Hơn nữa, hệ thống sẽ đặt không tưởng nếu tất cả bằng chứng này là bằng chứng mới, được tạo ra bên ngoài quy trình sản xuất và đào tạo thông thường. Do đó, NCVQ đã hợp tác với Tổ chức Đào tạo và Phát triển Đầu ngành (TDLB) để đưa ra các tiêu chuẩn nghề cụ thể và các đơn vị năng lực liên quan đến các kỹ năng cần thiết để thực hiện các quy trình đánh giá mới.

Mỗi đánh giá về năng lực của thí sinh đều phải được thực hiện bởi một đánh giá viên đã chứng tỏ năng lực trong cả nghệ thuật đánh giá và lĩnh vực nghề nghiệp liên quan. Có 3 đơn vị năng lực thay thế ở cấp độ này: một đơn vị để đánh giá trực tiếp kết quả hoạt động tại nơi làm việc; một sử dụng nhiều nguồn bằng chứng khác nhau; và một dựa trên bằng chứng về hiệu suất trước đó. Vì hình thức đánh giá không được chuẩn hóa, mỗi đánh giá viên cần được đào tạo để phát triển nhiều kế hoạch đánh giá thực tế phù hợp với các tình huống làm việc cụ thể. Người thẩm định nội bộ có thẩm quyền phải xác nhận các đánh giá. Hình thức kết hợp giữa đánh giá viên và người thẩm định nội bộ này phải được điều phối, ghi chép và quản lý bởi một nhà tổ chức có kỹ năng, người hiểu rõ các quy trình do Cơ

quan Cấp bằng yêu cầu và người này lưu giữ hồ sơ theo cách để người thẩm định độc lập với Cơ quan Cấp bằng có thể xem xét chúng. Cơ quan Cấp bằng sẽ quyết định số lượng trung tâm đánh giá mà người thẩm định độc lập phải đảm trách. Hầu hết người xác minh độc lập cho các NVQ là đều là nhân viên bán thời gian.

Các Cơ quan Cấp bằng tự đảm bảo tài chính từ khoản phí họ thu từ việc đánh giá và cấp chứng chỉ. Các khoản phí này do các trung tâm thẩm định của họ chi trả. Các trung tâm đánh giá cố gắng thu hồi khoản chi này từ các thí sinh, những nhà tuyển dụng yêu cầu đánh giá và các nhà tài trợ cho giáo dục hoặc đào tạo. Vì hầu hết học sinh trong hệ thống GDNN đều được chính phủ đài thọ, nên điều này có nghĩa là chi phí của các Cơ quan Cấp bằng được gộp trong tổng chi phí trọn gói cho chương trình GDNN và thực chất là được Chính phủ chi trả.

5.5 Phát triển đội ngũ giáo viên dạy nghề ở Vương quốc Anh

Việc quản lý công tác phát triển đội ngũ giáo viên dạy nghề bao gồm:

- định nghĩa pháp lý về vị thế giáo viên dạy nghề;
- lựa chọn và cấp phép cho giáo viên dạy nghề; và
- thiết lập các cơ sở và chương trình và phân bổ ngân sách cho việc đào tạo và nâng cao trình độ giáo viên dạy nghề.

Chẳng hạn, ở Vương quốc Anh, các Trường cao đẳng nghề (FE) đã được luật pháp tách ra khỏi các trường GDPT. Việc cung ứng và chứng nhận giáo viên trong trường do Cơ quan Đào tạo Giáo viên (TTA) thay mặt cho Bộ trưởng Giáo dục quản lý. Ngược lại với các trường phổ thông, không có giới hạn pháp lý nào về việc ai có thể giảng dạy hoặc đào tạo trong GDNN. Các Trường cao đẳng nghề tuyển dụng hầu hết các giảng viên dạy nghề và kỹ thuật của họ trực tiếp từ các ngành nghề công nghiệp, thương mại và dịch vụ thích hợp, tốt nhất là có ít nhất 10 năm kinh nghiệm làm việc. Vì các trường cao đẳng giờ đây đều là các doanh nghiệp tự chủ, nên Chính phủ không quy định về trình độ của giảng viên dạy nghề.

Có 3 cấu trúc bộ máy tồn tại để phát triển đội ngũ giáo viên GDNN. Thứ nhất, có 4 trung tâm chuyên đào tạo các giảng viên kỹ thuật cho giáo dục nghề nghiệp và giáo dục người lớn. Các trung tâm đào tạo giáo viên đã phát triển thành các cơ sở GDĐH đa năng lớn hơn. Công việc cốt lõi của họ là cung cấp chương trình đào tạo giáo viên toàn thời gian 1 năm cho những người có bằng đại học hoặc trình độ chuyên môn và kinh nghiệm nghề nghiệp cao tương tự. Kinh nghiệm công nghiệp và thương mại là yếu tố chính trong tiêu chuẩn đầu vào của họ. Họ điều hành các chương trình bán thời gian và các khóa học tập trung dành cho giáo viên trực tiếp đăng ký học ở các trường cao đẳng và được người sử dụng lao động cung cấp chương trình đào tạo tại chỗ với tư cách là giáo viên và nhà giáo dục. Khoảng 1/3 tổng số giáo viên dạy nghề và giáo dục người lớn đã được đào tạo

theo cách này. Tuy nhiên, con đường dẫn tới trình độ chuyên môn này không cho phép người đó dạy trong các trường phổ thông.

Thứ hai, Cơ quan Đào tạo và Phát triển Đầu ngành (TDLB) phát triển và giám sát các tiêu chuẩn nghề nghiệp cho giáo viên (xem Mục trước). Các văn bằng của TDLB cũng phù hợp cho việc học bán thời gian và được thiết kế cho giáo viên dạy nghề cả toàn thời gian lẫn bán thời gian. Các tiêu chuẩn nghề của TDLB được toàn hệ thống GDNN quốc gia áp dụng. Hầu hết những giáo viên dạy nghề và giáo dục người lớn ban đầu không được chứng nhận là giáo viên với mức bằng cấp của họ đều được cấp bằng của TDLB. TDLB và Cơ quan Cấp bằng cũng đã phát triển nhiều loại văn bằng chỉ dựa trên việc đánh giá kỹ năng.

Thứ ba, các cơ sở đào tạo, và nhất là các trường cao đẳng, có thể tự cung cấp các khóa đào tạo giáo viên đáp ứng các tiêu chuẩn nghề nghiệp của TDLB. Các Trường cao đẳng nghề trong nhiều thập kỷ đã cung cấp các khóa học bán thời gian của riêng họ để cấp văn bằng, được thiết kế dành cho giáo viên dạy nghề toàn thời gian hoặc bán thời gian.

MÔ-ĐUN 4

► THIẾT LẬP MỤC TIÊU VÀ LẬP KẾ HOẠCH GDNN

Bài 1. Bộ máy quản lý và cơ cấu tổ chức

Mục tiêu học tập

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Các khái niệm lập kế hoạch GDNN
2. Lập kế hoạch định hướng theo nhu cầu của người học so với lập kế hoạch theo nhu cầu thị trường
3. Các loại chương trình GDNN cần lập kế hoạch

► 1.1 Sự cần thiết phải lập kế hoạch

Lập kế hoạch là việc dự kiến các hoạt động cho tương lai. Mục đích của việc lập kế hoạch GDNN là thiết lập các mục tiêu và chuyển hóa chúng thành một tập hợp các hoạt động trong một khoảng thời gian xác định; điều này sẽ cho phép lập ngân sách và phân phối các nguồn lực. Đối tượng lập kế hoạch chủ yếu là tổng số chỉ tiêu đào tạo; tổng số tuyển sinh và số tuyển sinh trên mỗi chương trình; tình hình tuyển sinh của các quần thể mục tiêu; đầu ra (số lượng và loại trình độ được tạo ra) và lịch trình tạo ra những đầu ra này. Bất kể sự thịnh vượng của một quốc gia hay quy mô của các hoạt động GDNN của quốc gia đó là gì đi nữa, thì việc lập kế hoạch vẫn luôn quan trọng. Khi các nước giàu có tự do hơn về nguồn lực, họ có thể thiết lập và đặt ra các ưu tiên cho các nhu cầu dài hạn nói chung và nhu cầu về GDNN nói riêng. Trên cơ sở này, họ có thể gắn công tác giáo dục và đào tạo với các mục tiêu PTNNL và kinh tế quốc gia. Do đầu vào cho giáo dục ở các nước kém giàu có bị hạn chế, nên các nguồn lực sẵn có có thể xác định khuôn khổ cho các kế hoạch và ưu tiên. Tuy nhiên, các nguồn lực sẵn có, có lẽ là khiêm tốn, nên được sử dụng một cách hiệu quả, và để thực hiện được điều này công tác lập kế hoạch và ưu tiên kỹ lưỡng là không thể thiếu.

Phương pháp lập kế hoạch phụ thuộc vào cách thiết lập các mục tiêu đào tạo quốc gia. Có 2 phương pháp chính để thiết lập các mục tiêu quốc gia:

- dựa trên nhu cầu TTLĐ ngắn hạn hiện tại và nhu cầu kỹ năng của sinh viên; và
- liên kết chúng với các xu hướng kinh tế quốc gia và NNL để đảm bảo các mục tiêu đào tạo trở nên rộng, dài hạn và có tính chiến lược.

Có 2 cách tiếp cận tương ứng để lập kế hoạch cung ứng dịch vụ GDNN của chính phủ: lập kế hoạch dựa trên tín hiệu TTLĐ (ngắn hạn hay mang tính nghiệp vụ) và lập kế hoạch chiến lược (dài hạn). Tất cả các kế hoạch, vì nó dựa trên các dự báo trong tương lai, đều phụ thuộc vào thông tin không hoàn hảo. Do đó, các sai lệch so với các hoạt động dự kiến sẽ là không tránh khỏi. được dự kiến. Nếu sự sẵn có của dịch vụ GDNN và nhu cầu về kỹ năng của TTLĐ có tính biến động cao, thì có thể cần phải điều chỉnh đáng kể các kế hoạch. Lập kế hoạch ngắn hạn cho các khóa học giả định sự sẵn có của thông tin tương đối đáng tin cậy về các vị trí việc làm hiện tại và tương lai cũng như về sở thích của sinh viên. Tuy nhiên, vấn đề chính liên quan đến việc lập kế hoạch dài hạn và trung hạn, vì thông tin dự báo về yêu cầu trong tương lai đối với trình độ của các nhà chuyên môn và người lao động lành nghề được cho là rất thiếu chính xác. Ở một số quốc gia, sai số của dự báo việc làm được cho là vượt quá 50% (Dougherty, 1990; Richards và Amjad, 1994). Do đó, việc xác định số lượng học viên có khả năng tham gia vào những ngành nghề đòi hỏi sự chuẩn bị lâu dài vẫn là một vấn đề quan trọng.

► 1.2 Hoạch định chương trình GDNN

Có thể phân biệt các loại hình hoạch định chương trình GDNN sau đây cho công tác đào tạo của chính phủ:

- Các khóa đào tạo ban đầu/tập nghề ngắn hạn cho thanh niên do các trung tâm đào tạo gắn với TTLĐ cũng như các trường phổ thông thực hiện. Các khóa học này tương đối rẻ, dẫn đến các trình độ kỹ năng thấp và thường được cung cấp cho những người trẻ chỉ có cam kết tiếp thu kỹ năng yếu.
- Đào tạo dài hạn cho thanh niên ở trình độ thủ công thường được tổ chức dưới dạng những khóa học xen kẽ thực tập (sandwich courses) hoặc các khóa học nghề tại nơi làm việc với sự tham gia mạnh mẽ của các doanh nghiệp. Những chương trình này rất tốn kém và phải gắn với nhu cầu thị trường về trình độ càng xa càng tốt.
- Các chương trình nâng cao kiến thức, kỹ năng ngắn hạn và dài hạn cho nhân viên do doanh nghiệp yêu cầu và tài trợ hoặc do chính các cá nhân thực hiện bằng tiền túi của họ. Những chương trình này không yêu cầu bất kỳ kế hoạch cụ thể nào vì chúng phản ánh trực tiếp nhu cầu thị trường.
- Các chương trình đào tạo lại ngắn hạn và dài hạn cho người thất nghiệp. Các khóa học ngắn hạn có thể kéo dài vài tuần hoặc vài tháng, trong khi các chương trình dài nhất có thể kéo dài đến 1 năm. Các khóa học ngắn hạn có thể đào tạo những người thất nghiệp cho các vị trí tuyển dụng mà cơ quan

quản lý TTLĐ địa phương đã biết. Cả 2 chương trình đào tạo lại dài hạn lẫn ngắn hạn đều phải được lên kế hoạch trên cơ sở dự báo nhu cầu về kỹ năng.

- Các chương trình đào tạo tại trường học dẫn đến các bằng cấp lao động thủ công, kỹ thuật viên hoặc kỹ sư. Đây là những chương trình tốn kém nhất và có thời gian đào tạo lâu. Thanh niên đăng ký tham gia các chương trình GDNN trong tình trạng không chắc chắn về nhu cầu kỹ năng của TTLĐ; đến khi họ hoàn thành chương trình học, hoàn cảnh có thể đã thay đổi nhiều.

Những dự báo chi tiết về nhu cầu thị trường và kế hoạch chi tiết về số lượng tuyển sinh có lẽ là không cần thiết đối với những kỹ năng cấp thấp mà chỉ cần vài tuần hoặc vài tháng là học được. Ngoài ra, các trình độ chuyên môn ở mức thấp có thể dễ dàng hoán đổi cho nhau hơn và đối với trình độ kỹ năng thấp, TTLĐ có thể dễ dàng điều chỉnh theo các hạn chế. Vì vậy, các khóa học ngắn hạn trước khi đi làm có thể chỉ đáp ứng nhu cầu của học viên, vì vai trò của các khóa học kiểu này là hướng nghiệp chứ không phải cung cấp lao động lành nghề. Ngược lại, sự bất ổn trong các xu hướng thị trường tương lai làm phức tạp việc hoạch định chương trình GDNN dài hạn dẫn đến trình độ thủ công và các trình độ kỹ năng cao hơn. Ngoài ra, các chương trình này rất tốn kém và sự bất cân xứng giữa các bằng cấp được tạo ra và những bằng cấp đòi hỏi ngoài thị trường có thể gây ra lãng phí lớn cho nguồn lực công. Do đó, các chương trình này đòi hỏi phải phân tích và lập kế hoạch thị trường kỹ lưỡng. Cần liên tục đánh giá các xu hướng về nhu cầu thị trường đối với các bằng cấp cao hơn, bởi lẽ có thể cần phải có những điều chỉnh chương trình GDNN.

► 1.3 Lập kế hoạch dựa trên nhu cầu cá nhân

Dịch vụ đào tạo có thể được các cá nhân hoặc doanh nghiệp và LLLĐ tìm kiếm. Nhu cầu của doanh nghiệp và nhu cầu của các cá nhân có thể được xác định thông qua các tín hiệu khác nhau, vốn dĩ được hệ thống GDNN công lập xử lý khác nhau. Các quyết định lập kế hoạch phải thỏa mãn các ưu tiên chính sách. Nếu sự hài lòng của học viên là ưu tiên, thì khi đó việc lập kế hoạch sẽ được định hướng bởi nhu cầu của học viên. Nếu mục đích là để đáp ứng với tình trạng thiếu hụt kỹ năng thực sự và cải thiện việc làm, thì khi đó công tác lập kế hoạch sẽ cố gắng đáp ứng một loại tín hiệu khác. Trong thực tế, có nhiều kiểu kết hợp giữa các tín hiệu và cách đáp ứng.

Lập kế hoạch theo nhu cầu cá nhân là mô hình đơn giản nhất và ít tốn kém nhất. Mô hình này thường được các nhà quản lý ưa chuộng vì nó đồng nghĩa với ít trách nhiệm giải trình hơn. Kiểu lập kế hoạch này trở nên phổ biến khi các chính sách quốc gia trao cho thanh niên quyền hợp pháp để tự do theo đuổi bất kỳ bằng cấp nào họ muốn và, do đó, cho phép các cá nhân lĩnh hội được những kỹ năng có thể không đáp ứng được nhu cầu của thị trường. Kiểu lập kế hoạch này giả định rằng các quyết định đào tạo cá nhân có tính đến thông tin TTLĐ và bản thân các cá

nhân sẽ cố gắng lĩnh hội các kỹ năng thực sự cần thiết. Lý lẽ sâu xa hơn nữa đằng sau mô hình này có thể là do ở các nền kinh tế phát triển, TTLĐ rất linh hoạt, họ có thể điều chỉnh theo những chuyển động và rào cản của thị trường với điều kiện tỷ lệ người lao động có trình độ tay nghề tương đối cao. Ngoài ra, ở các quốc gia giàu có áp dụng khái niệm này, đào tạo trước khi làm việc thường được coi là một trong những con đường để hòa nhập xã hội rộng lớn của giới trẻ hơn là một cách phục vụ cho TTLĐ. Chính phủ các nước đó không lo ngại việc hầu hết sinh viên tốt nghiệp cao đẳng đã có bằng cấp nghề sẽ tiếp tục học lên cao hơn, ít sử dụng các kỹ năng học được từ khóa học.

Việc hoạch định chương trình GDNN theo nhu cầu của người học để lại cho nhà quản lý GDNN một vai trò tương đối nhỏ trong việc can thiệp và hoạch định. Theo khái niệm này, các ưu tiên đào tạo của chính phủ có thể không được thiết lập, ngoại trừ việc đảm bảo quyền được đào tạo hoặc tối đa hóa sự tham gia đào tạo của quốc gia. Do đó, chính phủ tập trung vào việc thiết lập các chỉ tiêu đào tạo trên toàn quốc; không có giới hạn tuyển sinh được đặt ra; và cũng không có danh sách các ưu tiên đào tạo của chính phủ gắn với nhu cầu kỹ năng trên thị trường. Những khóa học đáp ứng tiêu chuẩn tối thiểu về quy mô tuyển sinh sẽ được tổ chức rộng rãi, bất kể có sẵn công việc trong các lĩnh vực kỹ năng tương ứng hay không. Mặc dù các nhà quản lý có thể thu thập dữ liệu về nhu cầu về các khóa học và đầu ra đào tạo, nhưng các quyết định mà họ đưa ra thường nhằm mở rộng chỉ tiêu đào tạo hoặc số lượng cơ sở đào tạo và cải thiện đầu ra. Các nhà quản lý GDNN điều phối danh mục các chương trình đào tạo công lập hợp lệ, ban hành các tiêu chuẩn kỹ năng tương ứng và các yêu cầu kiểm tra, và phân bổ tài chính dựa trên quy mô tuyển sinh cho các trường. Điều tốt nhất mà nhà quản lý có thể làm là cố gắng đảm bảo sự khớp nối giữa các chương trình đào tạo với nhu cầu kỹ năng của địa phương. Để làm được điều này, các cơ sở đào tạo có thể phải tham khảo ý kiến của các nhà tuyển dụng địa phương trước mỗi chu kỳ lập kế hoạch. Đôi khi, nguồn tài chính công cho các chương trình mang tính “giải trí” có thể bị ngăn chặn.

Ở các quốc gia giàu có hơn, các quyết định về lập kế hoạch GDNN và phân bổ nguồn lực liên quan đến các chương trình đào tạo ban đầu tại nhà trường (trước khi tham gia đời sống lao động) đến trình độ lao động thủ công và trình độ kỹ thuật viên được cho là đáp ứng chủ yếu nhu cầu về kỹ năng của từng cá nhân (xem hộp 4.1). Điều này có nghĩa là các chỉ tiêu đào tạo và ngân sách đào tạo của chính phủ thực sự tuân theo số lượng người đăng ký và sở thích cá nhân của họ. Chỉ ở một số quốc gia, chính phủ dường như có chọn lọc, nỗ lực hết sức để điều chỉnh chương trình phù hợp với nhu cầu kỹ năng trên thị trường. Ở những quốc gia này, các khóa học bị giới hạn, trong khi các chương trình có thời gian đào tạo dài được lên kế hoạch cẩn thận trên cơ sở tăng trưởng dự kiến của ngành, tín hiệu thị trường và các thông tin khác.

Hộp 4.1 Hoạch định chương trình GDNN ở Hoa Kỳ

Ở Hoa Kỳ, công tác hoạch định chương trình GDNN liên bang, cấp bang và địa phương được tiến hành trên cơ sở nhu cầu cá nhân và ở một mức độ nhất định, các tác nhân thị trường. Trong hầu hết các trường hợp, dữ liệu quy hoạch nhân lực chính thức ở bất kỳ cấp chính phủ nào được sử dụng, cho việc phân bổ nguồn lực hoặc cho công tác hoạch định chương trình GDNN. Dữ liệu quy hoạch nhân lực dường như không chính xác cho các mục đích lập kế hoạch GDNN trong nền kinh tế định hướng thị trường. Do TTLĐ rất linh hoạt, nên dữ liệu địa phương hoặc khu vực không có nhiều ý nghĩa và dữ liệu quốc gia không được phân tổ. Do đó, nhu cầu đào tạo của từng cá nhân là yếu tố ảnh hưởng lớn đến công tác hoạch định chương trình GDNN.

Các trường trung học thường có xu hướng cung cấp các khóa học đại cương trong một số nhóm nghề hạn chế (như điện tử, ứng dụng máy tính, công nghệ ô tô, kinh doanh và xây dựng), thay vì cung cấp nhiều khóa học đặc thù cho các công việc cụ thể. Những lĩnh vực đào tạo này có nhu cầu cao và có khả năng chiêu sinh được nhiều người. Những chương trình đó cung cấp nền tảng cho giáo dục và đào tạo bổ sung trong tương lai có thể được yêu cầu khi vào công việc thực tế. Nhiều trường cao đẳng cộng đồng tiến hành các cuộc khảo sát định kỳ đối với học sinh trung học địa phương, thay vì các nhà tuyển dụng, để tìm ra các khóa học hoặc chương trình đào tạo mà họ muốn được trang bị sau khi tốt nghiệp phổ thông. Mục đích là để khớp nối giữa chương trình đào tạo nghề bậc cao đẳng với nhu cầu của học sinh, sinh viên.

Chính quyền cấp bang xác định các ưu tiên để phân bổ và sử dụng ngân sách GDNN của liên bang và cấp bang; họ xác định cách thức các nguồn vốn sẽ được giải ngân giữa các khu vực hành chính địa phương, đồng thời họ cũng giám sát việc sử dụng các nguồn vốn đó. Việc xác định các ưu tiên thường là một quá trình chính trị có sự tham gia của các ủy ban tư vấn, các quan chức GDNN và các chuyên gia khác. Những ưu tiên điển hình là phát triển doanh nghiệp nhỏ và tăng trưởng xuất khẩu, và những chương trình GDNN nào hỗ trợ các ưu tiên này sẽ nhận được nhiều kinh phí hơn. Các ưu tiên thường xuyên thay đổi. Các chương trình do chính phủ tài trợ chỉ đào tạo một tỷ lệ nhỏ cá nhân, trong khi vai trò của đào tạo tư nhân là rất lớn.

Nguồn: Herschbach, 1995

Nhìn chung, thông tin về nhu cầu cá nhân về các khóa đào tạo nghề có thể được sử dụng để lập kế hoạch và phân bổ nguồn lực ở những quốc gia không có vấn đề nghiêm trọng về ngân sách và đặt việc lập kế hoạch GDNN của họ trên cơ sở lập luận chính sách rằng “càng học nghề nhiều càng tốt.” Cách tiếp cận này dễ dàng được giải trình cho các khóa học ngắn hạn, ít tốn kém và cho các khóa học trang bị các kỹ năng cơ bản, hơn là cho các trình độ kỹ năng chuyên sâu. Ở các nước nghèo, việc phân bổ các nguồn lực công khan hiếm cần mang tính mục tiêu hơn và gắn với các ưu tiên kinh tế và xã hội của quốc gia. Theo khái niệm lập kế hoạch đào tạo dựa trên nhu cầu của người học, các quyết định đào tạo là không tối ưu và tỷ lệ thành công trên TTLĐ của sinh viên tốt nghiệp có thể thấp, cũng như tỷ suất sinh lợi từ đầu tư cho đào tạo công lập thấp.

► 1.4 Lập kế hoạch dựa trên tín hiệu thị trường

Lập kế hoạch đào tạo dựa trên tín hiệu thị trường được thực hiện nhằm đáp ứng nhu cầu ngắn hạn về kỹ năng. Điều này có nghĩa là các khóa học phải phản ánh nhu cầu kỹ năng trên thị trường và thay đổi khi thị trường điều chỉnh. Trên thực tế, chỉ các cơ sở đào tạo đơn lẻ, thay vì hệ thống quốc gia, có thể hoặc nên cố gắng xác định và phản ứng với các tín hiệu thị trường. Trong việc lập kế hoạch, các nhà quản lý GDNN nên tính đến các phương thức đào tạo khác có thể quan trọng hàng đầu đối với TTLĐ. Cùng một bằng cấp nghề cũng có thể đạt được tại các cơ sở tư thực, trong các doanh nghiệp hoặc qua các khóa học trao đổi thư và hầu hết các đầu ra này khó được tính đến khi đánh giá hành động cần thiết của chính phủ để đáp ứng nhu cầu đào tạo của thị trường. Các hệ thống đào tạo thay thế này làm tăng tính linh hoạt của TTLĐ và thị trường đào tạo, đồng thời có thể phản ứng với các tín hiệu thị trường nhanh hơn so với khả năng của hệ thống công. Một điều đáng lưu ý nữa là các vị trí tuyển dụng do các doanh nghiệp đăng tuyển/công bố có thể không phải do thị trường thiếu người có trình độ kỹ năng mà do mức lương thấp. Trong trường hợp này, những đơn vị càng cố gắng tuyển dụng các vị trí đó sẽ chỉ càng khiến tình hình trở nên tồi tệ hơn, vì khi đó sẽ có nhiều người có cùng trình độ hơn và áp lực giảm lương sẽ ngày càng gia tăng.

Có thể phân biệt 2 loại tín hiệu thị trường chính. Loại thứ nhất được tạo ra bởi các doanh nghiệp và LLLĐ, chẳng hạn như các vị trí tuyển dụng, tỷ lệ thất nghiệp, tiền lương, những thay đổi của quốc gia và địa phương diễn ra trong các ngành kinh tế. Loại thứ hai do chính các cơ sở đào tạo tự tạo ra thông qua việc định hướng nhu cầu của sinh viên đối với các khóa học, dữ liệu về đơn giá đào tạo và sự thành công trên TTLĐ của sinh viên tốt nghiệp. Tất cả các tín hiệu này cần được nhân viên của các cơ sở GDNN được đào tạo về phân tích thị trường cấu trúc hóa, xác định và diễn giải đúng cách. Do tính bất ổn cao của TTLĐ, nên việc đánh giá nhu cầu đào tạo phải là một quá trình thường xuyên. Những kỳ vọng về độ chính xác của việc đánh giá nhu cầu nên được hạ xuống. Các nhà quản lý TTLĐ và GDNN địa phương nên trở thành các nhà phân tích thị trường và phối hợp với nhau để diễn giải các tín hiệu TTLĐ và đưa ra các quyết định linh hoạt về chương trình GDNN và phân bổ nguồn lực. Những dữ liệu này cần phải được cung cấp cho các cơ sở GDNN, các cá nhân và những người tìm việc để họ đưa ra các quyết định sáng suốt. Bằng việc so sánh chi phí và đầu ra của các khóa học của họ, các cơ sở đào tạo có thể phản ứng với tình hình thị trường thay đổi. Một số loại hình tổ chức, chẳng hạn như ủy ban TTLĐ địa phương và Đơn vị Giám sát TTLĐ, đã xuất hiện với mục đích cụ thể là thu thập và diễn giải số liệu TTLĐ và cung cấp đầu vào cho các quyết định về chương trình GDNN (xem Bài 2 của Mô-đun này).

Công tác lập kế hoạch đào tạo dựa trên tín hiệu thị trường được thực chất là định hướng theo nhu cầu. Mỗi nhà quản lý GDNN quốc gia đều phải hiểu rõ

nguồn cầu nào (người trẻ, nhân viên hay doanh nghiệp) được ưu tiên. Công tác đào tạo theo nhu cầu không nên hiểu theo nghĩa đen là đào tạo theo yêu cầu của doanh nghiệp. Người sử dụng lao động thường quan tâm đến nhu cầu sản xuất trước mắt của họ; nếu như hệ thống đào tạo của chính phủ chỉ đáp ứng yêu cầu của người sử dụng lao động, thì cách tiếp cận tổng thể toàn quốc về giáo dục và đào tạo nghề sẽ là quá thiếu cận.

► 1.5 Lập kế hoạch chiến lược quốc gia

Cách tiếp cận nhằm nỗ lực dự báo tương lai và xác lập các ưu tiên, mục tiêu và hoạt động dài hạn được gọi là lập kế hoạch chiến lược. Do đó, lập kế hoạch chiến lược trong lĩnh vực GDNN cần cố gắng dự đoán các xu hướng dài hạn trong phát triển kinh tế cũng như PTNNL (HRD) quốc gia và ngành và, trên cơ sở này, xác lập các ưu tiên, mục tiêu và các hoạt động chương trình GDNN dài hạn để thực hiện tầm nhìn về phát triển kinh tế, nguồn nhân lực quốc gia và ngành (xem thêm Mô-đun 2). Công tác lập kế hoạch chiến lược giả định một sự can thiệp lâu dài và có cấu trúc của chính phủ vào giáo dục và đào tạo, đồng thời phản ánh một chính sách có chủ ý nhằm cải thiện dần việc phân bổ các dịch vụ để có thể đạt được những kết quả nhất định về kinh tế và PTNNL. Cách tiếp cận này tập trung vào nhu cầu đào tạo trong tương lai hơn là yêu cầu ngay lập tức về kỹ năng. Sự can thiệp dài hạn của chính phủ vào GDNN cần gắn với các dự báo kinh tế và nhân khẩu học cho đất nước và cho các ngành và lĩnh vực kinh tế. Nó cũng cần tính đến các xu hướng quan sát được về nhu cầu thị trường và nhu cầu của người đối với GDNN. Cần nhấn mạnh rằng các dự báo về TTLĐ, giống như bất kỳ dự báo nào khác, rất thiếu chính xác và phải được rà soát thường xuyên.

Lập kế hoạch chiến lược, như một công cụ can thiệp về quản lý và tài chính của chính phủ, thường nhằm mục đích:

- hỗ trợ các mục tiêu phát triển kinh tế như nâng cao năng suất quốc gia, chuyển đổi mô hình sản xuất quốc gia sang sản xuất theo hướng thượng lưu, tăng thị phần trên thị trường xuất khẩu và tạo điều kiện hấp dẫn cho các nhà đầu tư nước ngoài;
- đóng góp vào các mục tiêu PTNNL như nâng cao trình độ giáo dục, kỹ thuật và nghề nghiệp cho nguồn nhân lực, giảm tỷ lệ thất nghiệp, đảm bảo phân phối công bằng hơn về thu nhập quốc dân và xóa đói giảm nghèo; và
- phát triển khả năng của hệ thống GDNN để cung cấp các dịch vụ chất lượng, hoạt động với năng suất cao và phản ứng linh hoạt với các tín hiệu thị trường.

Các mục tiêu này có thể vừa được coi là có mối quan hệ chặt chẽ với nhau nhưng lại mang tính tương đối độc lập. Một định kiến thường xuyên là chi tiêu GDNN công nhất thiết phải tăng kỹ năng hành nghề của sinh viên tốt nghiệp và cải thiện năng suất. Rõ ràng, giáo dục và đào tạo phải đóng góp vào năng suất và

thu nhập quốc gia cũng như tiền lương của học viên. Tuy nhiên, kiến thức và kỹ năng lĩnh hội được không chỉ để sử dụng trong việc làm mà còn để phục vụ phát triển bản thân về mặt văn hóa và xã hội. Một lý do quan trọng cho việc phát triển bản thân là ở chỗ kiến thức và kỹ năng nghề có thể giảm chi phí sinh hoạt của một gia đình.

Các mục tiêu chiến lược dài hạn có thể không lên quan chặt chẽ đến với nhu cầu thị trường hiện tại về kỹ năng nếu các lợi ích xã hội và cá nhân (ảnh hưởng ngoại lai) từ việc đào tạo giải thích cho các khoản đầu tư dựa trên tình hình kinh tế mong muốn trong tương lai. Trong trường hợp này, lập kế hoạch và đầu tư vào các kỹ năng chính là công cụ để tạo ra sự thay đổi. Nhu cầu ngắn hạn về dịch vụ đào tạo công lập phải được đáp ứng thông qua chương trình hoạt động của các cơ sở GDNN đơn lẻ. Tuy nhiên, cần thiết lập sự cân bằng giữa nhu cầu chiến lược và nhu cầu hiện tại đối với GDNN và cần ghi nhận các ưu tiên về thời gian. Các mục tiêu chiến lược không nên bị thế chỗ bởi nhu cầu cấp bách hiện tại về kỹ năng.

Bài 2. Lập kế hoạch dựa trên tín hiệu thị trường

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Các tín hiệu thị trường liên quan đến công tác lập kế hoạch GDNN
2. Các quyết định lập kế hoạch cho việc cung ứng dịch vụ GDNN

► 2.1 Thu thập thông tin thị trường lao động

2.1.1 Các yếu tố ảnh hưởng đến lập kế hoạch

Các nhà quản lý GDNN luôn cần lập kế hoạch trước cả về chiến lược và hoạt động. Lập kế hoạch chiến lược về GDNN là việc dự báo nhu cầu dịch vụ trong tương lai và phải xác định các hoạt động cần thiết để phát triển năng lực đào tạo nhằm đáp ứng nhu cầu này. Điều này được áp dụng cho cả cấp hệ thống lẫn cấp cơ sở GDNN đơn lẻ; một kế hoạch chiến lược quốc gia sẽ giúp thiết lập một khuôn khổ chung cho việc lập kế hoạch chiến lược và hoạt động của các cơ sở GDNN. Lập kế hoạch hoạt động là việc giải quyết nhu cầu đào tạo tức thời và tương đối ngắn hạn của các cơ sở GDNN đơn lẻ. Các khóa học ngắn hạn (tức là vài tuần hoặc vài tháng) tập trung vào các kỹ năng sơ đẳng không đòi hỏi phải có mức độ đánh giá kỹ lưỡng nhu cầu thị trường như đối với lập kế hoạch chiến lược. Tuy nhiên, việc lập kế hoạch đơn thuần chỉ dựa trên nhu cầu các khóa học trong những năm trước sẽ không dự đoán đầy đủ các xu hướng trong tương lai và có thể dẫn đến việc sử dụng các nguồn lực công không hiệu quả. Ngược lại, các chương trình GDNN càng dài hạn và tốn kém thì càng cần nhiều công việc phân tích và lập kế hoạch kỹ hơn vì nhu cầu của TTLĐ về kỹ năng có thể thay đổi đáng kể trong suốt chương trình. Một cân nhắc quan trọng khác là tính ổn định tương đối của công nghệ và các yêu cầu công việc tương ứng. Một số lĩnh vực nghề nghiệp, thậm chí đòi hỏi đào tạo dài hạn, lại tương đối ổn định và do đó giúp cho việc lập kế hoạch cung cấp nguồn nhân lực lành nghề trở nên dễ dàng hơn. Trong khi đó, các ngành nghề khác đang thay đổi nhanh đến mức nếu không có sự tham mưu chặt chẽ của phía ngành thì không thể tạo ra số lượng người có trình độ như mong muốn được. Nghiên cứu lần vết và nghiên cứu lần vết ngược là những cách tiếp cận hữu ích để hiểu được cơ chế vận động nội bộ của TTLĐ và có thể giúp định hướng cho công tác lập kế hoạch (xem Bài 4).

Công tác lập kế hoạch hoạt động giúp đáp ứng nhu cầu đào tạo của người học và người sử dụng lao động. Các yếu tố khác cần cân nhắc bao gồm sự sẵn có và điều kiện tài trợ của chính phủ, khả năng cung ứng dịch vụ của các nhà cung ứng dịch vụ GDNN; tính thiện chí của các nhà quản lý trong việc đảm nhận một vị trí nhất định trên thị trường và sự cạnh tranh cục bộ giữa các nhà cung cấp. Trước khi lập kế hoạch, các nhà cung cấp phải quyết định loại hình dịch vụ GDNN nào họ muốn cung cấp trong các ưu tiên đã được chính phủ phê duyệt và nhóm khách hàng nào họ muốn nhắm đến. Thông tin TTLĐ (LMI) tạo điều kiện thuận lợi cho việc phân tích và dự báo nhu cầu đào tạo trong ngắn hạn và cho phép các nhà cung cấp điều chỉnh cung cho phù hợp với cầu. Trong khi một số nhu cầu giáo dục và đào tạo phát triển chậm, đối với một số kỹ năng nhất định, sự cân bằng giữa cung và cầu có thể thay đổi nhanh chóng. Ngoài ra, nhu cầu về các kỹ năng mới cũng có thể xuất hiện. Nhiều nguồn LMI có bản chất lịch sử và một số có thể có biên độ sai số lớn (Fluitman, 1997).

2.1.2 Công tác phân tích thị trường lao động

Thông tin TTLĐ thường do Cục/Vụ GDNN của Bộ, cơ quan đào tạo quốc gia và các văn phòng dịch vụ việc làm địa phương thu thập. Gần đây, các tổ chức chuyên môn khu vực được gọi là các Đơn vị Giám sát TTLĐ đã được thành lập cho mục đích này. Hầu hết các cơ quan này đều có các chuyên gia về TTLĐ và thực hiện các cuộc điều tra TTLĐ, điều tra doanh nghiệp và điều tra hộ gia đình về tình trạng việc làm và bằng cấp. Ngoài ra, các cơ quan chức năng của chính quyền địa phương có thể đưa ra các dự báo về nhân khẩu học và kinh tế, trên cơ sở đó xây dựng các chiến lược kinh tế địa phương. Ở cấp quốc gia, nhiều nghiên cứu và dự báo có thể được thực hiện bởi các đơn vị chức năng của các bộ ngành trung ương cũng như các cơ quan trong ngành.

Các Đơn vị Giám sát TTLĐ có thể là kênh hữu ích trong việc thu thập dữ liệu trên diện rộng về cơ hội việc làm, giám sát kết quả đào tạo (tỷ lệ bố trí việc làm và mức lương của sinh viên tốt nghiệp) và công bố các phát hiện cho các cơ sở GDNN (xem hộp 4.2). Có lẽ vì thiếu hiệu quả do còn ít kinh nghiệm, nên các Đơn vị Giám sát TTLĐ cấp vùng được coi là tốn kém và có vấn đề trong việc chuyển hóa các tín hiệu TTLĐ thành các quyết định đào tạo. Ở một số nước, các ngành kinh tế cũng đã rất tích cực thu thập thông tin TTLĐ và tư vấn cho các cơ sở GDNN về nhu cầu đào tạo của họ (xem hộp 4.3).

► Hộp 4.2 Công tác phân tích TTLĐ và lập kế hoạch GDNN ở Pháp

Ở Pháp, công tác đánh giá nhu cầu đào tạo bao gồm việc quan sát các xu hướng chính của TTLĐ và rút ra các hướng dẫn thực tế từ những xu hướng đó. Hệ thống văn bằng nghề quốc gia được xác định và cập nhật trên cơ sở quan sát này. Ở đây có sự tham gia của 3 cơ quan quốc gia. Trung tâm Nghiên cứu về Bằng cấp (CEREQ), chịu sự giám sát phối hợp của Bộ Giáo dục và Bộ Lao động, chịu trách nhiệm nghiên cứu mối quan hệ giữa đào tạo và việc làm. Vụ Đánh giá và Định hướng (DEP) của Bộ Giáo dục cung cấp cho CEREQ các kết quả nghiên cứu thống kê về lưu lượng học sinh. Ủy ban Giáo dục-Tài chính (HCEE) thiết lập các mối liên hệ thường trực cấp cao giữa Bộ Giáo dục và các đối tác. Ủy ban này có 24 thành viên do Bộ trưởng bổ nhiệm, hầu hết trong số họ đến từ các tổ chức kinh doanh và nghề nghiệp. HCEE nhằm mục đích tìm cách phát triển hệ thống giáo dục và đáp ứng nhu cầu đào tạo quốc gia.

Các cơ quan chức năng của Nhà nước và cấp vùng cũng như các đối tác xã hội hàng năm cập nhật thông tin về xu hướng việc làm và văn bằng trình độ của từng ngành kinh tế. Dữ liệu được lấy từ các cuộc khảo sát việc làm, trong đó cung cấp thông tin về số lượng nhân viên việc làm hưởng lương trong các công ty, về cơ cấu nghề nghiệp và về tỷ lệ thôi việc ở nhân viên. Công tác phân tích theo ngành về xu hướng việc làm, các khóa đào tạo công lập và gia nhập TTLĐ cũng được thực hiện. CEREQ thực hiện các nghiên cứu lần vết về tình trạng TTLĐ của thanh niên 5 năm sau khi tốt nghiệp khóa đào tạo ban đầu. Các cuộc điều tra được thực hiện qua điện thoại, với cỡ mẫu toàn quốc bao gồm 26.000 người và bao gồm tất cả các trình độ đào tạo và ngành kinh tế. 7 tháng sau khi kết thúc mỗi năm học, DEP tiến hành một cuộc điều tra sinh viên/học viên tốt nghiệp và cựu học viên. Năm 1996, cuộc điều tra đã bao gồm một mẫu quốc gia với 136.000 thanh niên từ 3.000 cơ sở đào tạo công lập và tư thục.

Các nhà hoạch định cấp vùng sử dụng kết quả của các nghiên cứu này, nhưng mỗi vùng trong số 22 vùng cũng đều có một Đơn vị Giám sát TTLĐ về Việc làm và Đào tạo (OREF), chịu trách nhiệm hỗ trợ việc xây dựng các kế hoạch GDNN cho thanh niên (PRDF), cung cấp cho Văn phòng vùng của Hội đồng Quốc gia về Quản lý Đào tạo Nghề (COREF) các thông tin về TTLĐ và thúc đẩy mối liên kết giữa các cơ sở GDNN và TTLĐ của vùng tương ứng. Ban giám đốc của OREF bao gồm đại diện của các cơ quan chức năng của Nhà nước và cấp vùng cũng như các đối tác xã hội. Báo cáo của họ được chuyển đến các cơ sở đào tạo, và các cơ sở này có quyền quyết định sử dụng chúng hay không. Theo đánh giá năm 1996 của OREF, ước tính khoảng một nửa trong số các báo cáo đã cung cấp các thông tin được công nhận là hữu ích.

Các vùng được yêu cầu xây dựng kế hoạch đào tạo kéo dài nhiều năm và phản ánh nhu cầu đào tạo định lượng và định tính. Các kế hoạch vùng tập trung chủ yếu vào việc điều phối các chương trình đào tạo do các cơ sở đào tạo khác nhau cung cấp. Theo đó, các kế hoạch GDNN vùng đưa ra những hướng dẫn về các khóa đào tạo xuất phát từ sự đồng thuận trên cơ sở đánh giá tình hình địa phương, thống kê địa phương, đánh giá nhu cầu, dự báo về hướng phát triển của nền kinh tế và TTLĐ cũng như thảo luận giữa tất cả các bên liên quan. Ngược lại, các cơ sở GDNN lớn không được yêu cầu đánh giá nhu cầu đào tạo, mà tổ chức các chương trình đào tạo do Bộ và các cơ quan chức năng cấp vùng phối hợp xây dựng. Họ được khuyến khích theo dõi sinh viên tốt nghiệp để xác định liệu họ có tìm được việc làm nhanh chóng hay không. Họ cũng được khuyến khích tìm hiểu xem các công ty có hài lòng với chất lượng đào tạo mà sinh viên nhận được hay không.

Nguồn; Kirsch, 1994; Lafond, 1997.

► Hộp 4.3 Công tác phân tích TTLĐ ở Hà Lan

Những nỗ lực của một tổ chức được thành lập vì mục đích đặc biệt (ROA) ở Hà Lan nhằm dự báo diễn biến TTLĐ trên cơ sở thống kê quốc gia đã không có triển vọng. Thống kê truyền thống không cung cấp được dữ liệu đảm bảo đầu vào cho việc quản lý vận hành các hệ thống GDNN quốc gia và địa phương. Do đó, trọng tâm hiện nay là theo dõi sự khớp nối giữa đào tạo và TTLĐ bằng cách theo dõi sinh viên một cách linh hoạt. Công tác phân tích thường xuyên sẽ được tiến hành về tỷ lệ thất nghiệp theo trình độ học vấn, mức thu nhập, giá trị của bằng cấp trên TTLĐ và tính dễ tổn thương của các ngành nghề trong điều kiện thay đổi cơ cấu. Các dự báo sẽ được thực hiện theo khu vực ở giai đoạn phát triển sau này. Dữ liệu thu thập về được Trung tâm Hướng nghiệp Quốc gia định kỳ phát hành. Một đĩa CD-ROM do Trung tâm chuẩn bị chứa thông tin về 1.500 nghề và 18.000 cơ hội đào tạo và có thể được sử dụng bởi cá nhân người tìm việc.

Ngoài cơ chế quốc gia còn có các cơ chế ngành. Chẳng hạn, ngành in ấn sẽ định kỳ khảo sát những thay đổi lớn trong ngành và xem xét tác động của chúng đối với nguồn nhân lực và nhu cầu đào tạo trong tương lai. Ở cấp địa phương và khu vực, cả dữ liệu quốc gia và địa phương đều được sử dụng. Một hệ thống định hướng khác đã được phát triển để nghiên cứu các ngụ ý từ dữ liệu quốc gia đối với các khu vực và cung cấp cho các trường GDNN thông tin này.

Nguồn: Hs và Meijer, 1994.

Bản thân các cơ sở GDNN cũng cần được khuyến khích giám sát, nắm bắt TTLĐ và lập kế hoạch GDNN cho phù hợp. Các cơ sở GDNN có thể thành lập các đơn vị đặc biệt để phối hợp thường xuyên với các doanh nghiệp. Lợi ích của cách tiếp cận này là thông tin thu thập được có nhiều khả năng tạo ra tác động trực tiếp đến công tác hoạch định chương trình GDNN. Tuy nhiên, các cơ sở đào tạo có thể thấy rằng việc thực hiện nghiên cứu thị trường là quá tốn kém. Do các cơ sở GDNN thường xuyên có nhu cầu về thông tin TTLĐ mà quá trình thu thập và diễn giải những thông tin đó lại rất tốn kém, nên họ cần phát triển chiến lược và giao nhiệm vụ này cho các chuyên gia marketing. Cần phối hợp chặt chẽ với văn phòng dịch vụ việc làm địa phương, các cơ quan của ngành và các tổ chức nghiên cứu để làm cho dữ liệu đáng tin cậy hơn.

Công tác lập kế hoạch của cơ sở GDNN phải đáp ứng phân khúc thị trường của họ và phải dựa trên:

- nhu cầu đào tạo của các nhóm khách hàng tiềm năng (thanh niên, các ngành kinh tế, người lớn, các nhóm có nhu cầu đặc biệt);

- năng lực của cơ sở GDNN trong việc tổ chức các chương trình GDNN cần thiết; và
- nguồn kinh phí sẵn có.

Khi các phân khúc thị trường được sơ đồ hóa theo các yếu tố trên đây, thì các địa bàn tuyển sinh của cơ sở GDNN cũng cần được xác định. Địa bàn tuyển sinh chính là khu vực thị trường nơi tập trung đại đa số người học. Các địa bàn tuyển sinh có thể khác nhau rất nhiều tùy thuộc vào loại hình dịch vụ GDNN được cung cấp và nhóm đối tượng khách hàng. Thông tin về các địa bàn tuyển sinh có thể được thu thập dựa trên đặc điểm của những người học toàn thời gian hiện có cũng như thông qua các công cụ sơ đồ hóa khác nhau. Cấu trúc xác định của các địa bàn tuyển sinh trở thành cơ sở để thu thập các thông tin TTLĐ rộng hơn (DFEE, 1995a)

Các nguồn thông tin TTLĐ cho từng địa bàn tuyển sinh cần được khai thác. Các cơ sở GDNN có thể có nhiều nguồn thông tin khác nhau, bao gồm dữ liệu nội bộ, các nghiên cứu và dự báo địa phương và quốc gia và số liệu thống kê chính thức. Dữ liệu nội bộ có thể được thu thập trên hồ sơ hiện có của người học (tuổi và giới tính, sở thích khóa học, lĩnh vực và tổ chức nơi học làm việc, v.v.); về những điểm đến tiêu biểu của người học sau khi đào tạo và sự thành công của họ trên TTLĐ (thông qua nghiên cứu lần vết); và về nhu cầu của nhà tuyển dụng đối với kỹ năng.

2.2 Xác định các tín hiệu của TTLĐ

2.2.1 Tín hiệu của ngành

Có một số loại tín hiệu đã được xác định trong đó phản ánh sự thiếu hụt kỹ năng của ngành. Vì những thiếu hụt này thường chỉ được biết đến khi chúng đã rõ ràng, nên chỉ những quyết định lập kế hoạch ngắn hạn mới có thể dựa trên chúng.

Trước tiên, cần theo dõi tốc độ tăng trưởng việc làm và các vị trí tuyển dụng đối với các ngành nghề và trình độ chuyên môn. Tỷ lệ trống vị trí giảm, tỷ lệ thất nghiệp tăng và tốc độ tăng trưởng việc làm chậm lại đối với lao động có trình độ nhất định đều báo hiệu sự suy giảm nhu cầu về các kỹ năng cụ thể. Thời gian cần thiết để hoàn thành việc tuyển dụng các vị trí cũng như số lượng ứng viên nộp hồ sơ cho mỗi vị trí tuyển dụng cũng cho biết trực trạng kỹ năng. Tuy nhiên, ngay cả ở các nước công nghiệp với hệ thống thông tin TTLĐ phát triển, thì dữ liệu về các vị trí tuyển dụng và số người thất nghiệp vẫn còn chưa đáng tin cậy (Richter, 1986). Điều thường xảy ra là chính sách tiền lương và cơ chế đãi ngộ cho một số ngành nghề cũng như uy tín thấp gắn liền với chúng là nguyên nhân chính dẫn đến tỷ lệ bỏ trống vị trí cao, hơn là thiếu hụt đào tạo. Nếu tỷ lệ trống vị trí cao là do các yếu tố phi đào tạo (ví dụ như lương thấp) thì không cần can thiệp đào tạo; nếu tỷ lệ trống vị trí cao là do yếu tố đào tạo, thì cần xem xét can thiệp đào tạo.

Về nguyên tắc, các nhà quản lý GDNN nên phản ứng với tỷ lệ trống vị trí cao bằng

cách khuyến khích chiêu sinh vào các chương trình liên quan. Tuy nhiên, không nên đánh đồng tỷ lệ vị trí trống với nhu cầu đào tạo đòi hỏi phản ứng trực tiếp từ hệ thống đào tạo của chính phủ, vì có thể có một số cách khác nhau để khắc phục vấn đề. Chẳng hạn, người sử dụng lao động có thể cải thiện năng suất, đào tạo lại lao động lành nghề hoặc người thất nghiệp, và tuyển dụng lao động từ các doanh nghiệp khác. Ngoài ra, các công ty đào tạo tư nhân có thể phản ứng linh hoạt và đào tạo những lao động lành nghề để khóa lấp các vị trí trống. Công tác giáo dục và đào tạo địa phương dẫn đến một số công việc nhất định cũng có thể được kiểm tra thông qua nghiên cứu lần vết ngược (xem Bài 4). Những can thiệp đào tạo của chính phủ có thể mang lại kết quả tốt hơn bằng cách tính đến tất cả những dữ liệu này.

Thứ hai, tình trạng thiếu hụt kỹ năng của đội ngũ nhân viên hiện tại, theo báo cáo của các doanh nghiệp, cũng có thể giúp xác định nhu cầu đào tạo và nâng cao kiến thức, kỹ năng. Tuy nhiên, những dữ liệu này sẽ chỉ phản ánh nhu cầu hiện tại; nhà tuyển dụng thường không biết họ sẽ cần những kỹ năng gì trong tương lai. Ngoài ra, một số doanh nghiệp có thể được quản lý và hoạt động kém với năng suất và biên lợi nhuận thấp. Người sử dụng lao động có thể sử dụng lực lượng lao động rẻ nhất hiện có thay vì mức trình độ cần thiết cho công việc hoặc họ có thể ưu tiên các bằng văn hóa hơn bằng kỹ thuật. Do đó, dữ liệu do các doanh nghiệp báo cáo về tình trạng thiếu hụt kỹ năng có thể bị ảnh hưởng bởi các quyết định quản lý không hoàn hảo của người sử dụng lao động. Các nhà quản lý GDNN cần tham khảo ý kiến của những người cung cấp thông tin chính, những người hiểu biết về ngành và những người có thể cho biết loại kỹ năng nào có thể sớm cần thiết. Các tổ chức của người sử dụng lao động và người lao động cũng như các hiệp hội nghề nghiệp có thể đóng vai trò là người cung cấp thông tin chính một cách thường xuyên. Các tín hiệu bổ sung có thể tiếp nhận được từ kế hoạch đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị mới và thay đổi công nghệ, bởi vì cơ cấu trình độ cần thiết cho các công nghệ mới có thể được xác định thông qua các so sánh liên ngành và quốc tế.

Thứ ba, tiền lương và thu nhập thực tế giữa các ngành, nghề và trình độ chuyên môn gián tiếp báo hiệu nhu cầu về các kỹ năng nhất định (Richards và Amjad, 1994). Mức lương là yếu tố đủ nhạy cảm để phản ánh những thay đổi về nhu cầu lao động có trình độ lành nghề chỉ ở những khu vực TTLĐ nào không có rào cản gia nhập nhân tạo và nơi áp dụng mức lương cạnh tranh. Chẳng hạn, nhu cầu lao động ngày càng tăng ở Hoa Kỳ vào năm 1997 đã làm tăng chi phí nhân công quốc gia lên 2,9%; đồng thời, năng suất chỉ tăng 1,7% (Madigan, 1998). Việc tăng lương đối với một số trình độ nhất định cũng có thể báo hiệu rằng họ đang thiếu hụt lao động ở các trình độ đó. Ngược lại, việc giảm lương có thể cho thấy rằng một số bằng cấp nhất định đã được tạo ra thừa mứa. Chẳng hạn, tình trạng thiếu hụt kỹ năng trong lĩnh vực xây dựng cho phép những người thợ nề ở Luân Đôn yêu cầu mức lương theo giờ là 8,50 bảng vào tháng 5 năm 1997, so với 7 bảng 6 tháng

trước đó (Merriden, 1997). Tuy nhiên, ở nhiều quốc gia, tiền lương được phân hóa và mức lương cho cùng một trình độ có thể cao hơn ở các nhà máy lớn so với các nhà máy nhỏ. Mức lương cũng có thể cao hơn ở các công ty có vốn nước ngoài so với các công ty trong nước. Ngoài ra, sự chênh lệch về tiền lương có thể xảy ra giữa các vùng cũng như giữa các nhóm tuổi và giới tính (tuy nhiên, chênh lệch về tiền lương theo giới tính giảm nhanh chóng khi trình độ học vấn tăng lên). Các biến động về mức lương không nhất thiết phải gắn với tình trạng dư thừa hoặc thiếu hụt lao động. Những TTLĐ cạnh tranh và linh hoạt thường gắn tiền lương với năng suất. Kết quả là, thu nhập giảm cũng có thể là tín hiệu của việc giảm năng suất và lợi nhuận. Do đó, các chỉ số liên quan đến tiền lương, giống như các tín hiệu khác, là không hoàn hảo; cần phải thận trọng khi sử dụng mức lương làm chỉ báo về nhu cầu kỹ năng.

Thứ tư, sự phản ứng của TTLĐ đối với sinh viên tốt nghiệp GDNN cũng sẽ cung cấp những thông tin rất hữu ích. Các nghiên cứu lần vết, nghiên cứu lần vết ngược và phân tích tỷ suất sinh lợi có thể được sử dụng để theo dõi phản ứng này (xem Bài 4). Chẳng hạn, một nghiên cứu lần vết giả định rằng các nhà quản lý GDNN theo dõi sinh viên tốt nghiệp trong 1 hoặc 2 năm và thu thập thông tin về tỷ lệ bố trí việc làm, thu nhập và số giờ làm việc. Các ước tính về đơn giá đào tạo tương quan với tác động của đào tạo đến tỷ lệ có việc làm của sinh viên tốt nghiệp giúp so sánh hiệu quả chi phí của các khóa đào tạo. Nếu một tỷ lệ đáng kể trong lứa sinh viên tốt nghiệp không thể tìm được việc làm trong 1 hoặc 2 năm hoặc làm các nghề khác, thì việc tuyển sinh đào tạo nghề này nên được xem xét lại. Những khóa học nào cho thấy tỷ lệ có việc làm được hưởng lương cao hơn cho sinh viên tốt nghiệp thì nên được mở rộng. Sinh viên nên được tư vấn về mức lương và tỷ lệ có việc làm cũng như mức lương trung bình cho những nghề họ đã chọn. Một kỹ thuật quan trọng khác - phân tích tỷ suất sinh lợi - giúp xem xét mối liên hệ giữa chi phí đào tạo và tình hình cải thiện thu nhập sau khi tốt nghiệp. Nếu một khóa đào tạo mang lại nguồn thu nhập được cải thiện, thì đây là dấu hiệu cho thấy kinh phí đào tạo đã được sử dụng một cách hiệu quả. Mặc dù các ưu tiên đào tạo quốc gia và quyết định đầu tư không nên được xác định chỉ dựa trên lợi nhuận kinh tế của các chương trình, nhưng những khóa học nào cho ra tỷ suất sinh lợi từ đầu tư cao rõ ràng nên được khuyến khích.

Cả lập kế hoạch chiến lược lẫn lập kế hoạch hoạt động đều đòi hỏi phải có các thông tin về cơ cấu việc làm địa phương theo ngành và loại hình nghề nghiệp, đặc trưng của nguồn nhân lực hiện có, xu hướng việc làm theo ngành, nghề, và bất kỳ sự phát triển công nghệ hoặc xu hướng nào khác có thể ảnh hưởng đến tình hình việc làm. Bảng 4.1. cung cấp một biểu mẫu để thu thập và xử lý các dữ liệu cơ bản này về các ngành kinh tế.

► **Bảng 4.1 Thông tin TTLĐ theo ngành tại địa phương**

Các câu hỏi gợi ý dùng để hỏi	Nguồn thông tin	Phân tích
Sẽ có bao nhiêu doanh nghiệp và bao nhiêu nhân viên trong ngành này trên địa bàn tuyển sinh của cơ sở GDNN trong 2-3 năm tới?	- Các cuộc điều tra LĐVL và kết quả dự báo ở địa - Các dự báo quốc gia/ngành do các hội đồng ngành thực hiện.	- Các dữ liệu lịch sử được ngoại suy từ những nguồn này nên được sử dụng thận trọng - Các dự báo về tình hình việc làm quốc gia/ngành có thể được áp dụng để tiên liệu về các xu hướng khả dĩ ở địa phương
Những doanh nghiệp, nghề nghiệp và bằng cấp nào đang tăng nhanh nhất, và những DN, nghề nghiệp và bằng cấp nào đang giảm?	- Các dự báo quốc gia/ngành do các hội đồng ngành thực hiện - Các nghiên cứu lần vết về tiền lương và việc làm của sinh viên tốt nghiệp	- Những thông tin này có thể cung cấp một viễn cảnh quốc gia rộng lớn. - Tỷ lệ có việc làm thấp và mức lương giảm có thể phản ánh nhu cầu giảm đối với các kỹ năng nhất định.
Những thay đổi nào trong phương thức làm việc cũng như công nghệ dự kiến sẽ làm phát sinh nhu cầu đào tạo mới?	- Các dự báo quốc gia/ngành do các hội đồng ngành thực hiện - Các nghiên cứu về ngành được thực hiện ở các nước khác	- Những thông tin này có thể cung cấp một viễn cảnh quốc gia rộng lớn - Những thông tin đó cũng có thể gợi ra một số ý tưởng cho những thay đổi sắp tới trong ngành này.
Các nhà tuyển dụng báo cáo những loại thiếu hụt kỹ năng nào và họ đang tìm kiếm chương trình đào tạo nào?	Các chuyển tiếp thị tới nhà tuyển dụng	Câu hỏi này giúp cung cấp những thông tin ngắn hạn, đáng tin cậy.

Nguồn: Bộ Giáo dục và Việc làm - DFEE (Vương quốc Anh), 1995a.

2.2.2 Nhu cầu từ thanh niên

Các thông tin TTLĐ phải cụ thể để có tính hữu ích trong việc lập kế hoạch GDNN theo nhu cầu của người học (xem bảng 4.2). Tốc độ tăng dân số so với tốc độ tăng trưởng việc làm là dữ liệu cơ bản quan trọng nhất. Ngoài ra, cần kiểm tra số lượng thanh niên trong độ tuổi tốt nghiệp phổ thông cũng như điểm đến tiếp theo của họ để dự báo số người có khả năng muốn được đào tạo nghề. Khi tốc độ tăng dân số trong một địa bàn tuyển sinh cao hơn đáng kể so với tốc độ tăng

trưởng việc làm, thì vấn đề thất nghiệp của thanh niên và công bằng trở nên nghiêm trọng. Trừ khi chính phủ tạo cơ chế khích lệ để thúc đẩy phát triển kinh doanh địa phương và thu hút các nhà đầu tư, nếu không việc đào tạo có thể chẳng có mấy giá trị. Trong những trường hợp này, đặc biệt là khi các quốc gia đang gặp phải tình trạng thâm hụt ngân sách, thì những chương trình có tỷ lệ bố trí việc làm thấp có thể bị loại bỏ khỏi nguồn tài chính của chính phủ và được cung cấp trên cơ sở thương mại. Những chương trình tập trung vào đào tạo để tự doanh, tự làm chủ nên được mở rộng. Đồng thời, cần tăng số lượng các chỉ tiêu đào tạo được thiết kế để trang bị các kỹ năng nền tảng (chứ không phải kỹ năng nghề nghiệp) cho người học.

► **Bảng 4.2 Thông tin TTLĐ địa phương về thanh niên**

Các câu hỏi gợi ý dùng để hỏi	Nguồn thông tin	Phân tích
Sẽ có bao nhiêu thanh niên 16-18 tuổi trên địa bàn tuyển sinh của cơ sở GDNN trong tương lai?	Các dự báo nhân khẩu học của chính quyền địa phương	
Những điểm đến của thanh niên sau khi tốt nghiệp phổ thông thường là gì? (ví dụ học lên đại học, GDNN, đi làm)?	Dữ liệu về dịch vụ việc làm và hướng nghiệp	Các dữ liệu lịch sử được ngoại suy từ những nguồn này nên được sử dụng thận trọng
Những loại chương trình GDNN nào đang được thanh niên ưa chuộng hơn?	- Hồ sơ của cơ sở GDNN về số lượng tuyển sinh và sự hài lòng của sinh viên - Dữ liệu về dịch vụ việc làm và hướng nghiệp	Thông tin này có thể dễ dàng truy cập và đáng tin cậy
Nhu cầu học của sinh viên và nhu cầu của nhà tuyển dụng về kỹ năng khớp nối chặt chẽ nhất ở đâu?	- Cơ sở GDNN xúc tiến các chuyển tiếp thị tới doanh nghiệp. - Các nghiên cứu của cơ sở GDNN về các điểm đến của sinh viên tốt nghiệp cũng như sự thành công của họ trên TTLĐ - Chiến lược phát triển kinh tế của chính quyền địa phương - Dự báo xu hướng việc làm và nghề nghiệp của ngành tại địa phương	Quan điểm của ngành có thể là đáng tin cậy nhất

Nguồn: DFEE, 1995a.

Tỷ lệ nhập học thực tế trên tổng số thí sinh đăng ký trong các khóa học cụ thể cũng có thể phản ánh nhu cầu kỹ năng trên thị trường, dù gián tiếp, thông qua kỳ vọng của thí sinh về lợi tức đầu tư của họ vào việc lĩnh hội các kỹ năng cụ thể. Nhu cầu đào tạo của cá nhân thường phản ánh uy tín gắn liền với một nghề. Ở một mức độ nhất định, tỷ lệ nhập học thực tế trên tổng số thí sinh đăng ký thấp và các lớp đào tạo chỉ đủ nửa số chỉ tiêu tuyển sinh có thể báo hiệu nhu cầu thị trường thấp về kỹ năng cũng như phản ánh mức lương không cạnh tranh.

Việc đào tạo theo nhu cầu của sinh viên sẽ tiếp tục ảnh hưởng mạnh mẽ đến hệ thống GDNN của Nhà nước. Dữ liệu về việc làm và tiền lương giữa các ngành nghề phải được cung cấp cho các cơ sở GDNN, học viên và người tìm việc để làm cơ sở cho các quyết định đào tạo tư nhân. Các nhà quản lý GDNN nên chỉ đạo quá trình thu nhận kỹ năng bằng cách giảm chỉ tiêu tuyển sinh vào những chương trình có nhu cầu ngày càng giảm. Hầu hết các nước phát triển đưa ra những quyết định lập kế hoạch của họ dựa trên nhu cầu của sinh viên hơn là dựa trên dữ liệu TTLĐ. Nói cách khác, các chương trình đào tạo của chính phủ được cung cấp theo yêu cầu của thanh niên, những người có thể chưa có kiến thức thuần thực về TTLĐ. Chính vì thế, người ta thường giả định rằng các khoản đầu tư cho đào tạo công lập không nhất thiết bị mất đi ngay cả khi sinh viên tốt nghiệp không tham gia lao động mà tiếp tục học lên cao hơn. Kiến thức thu được trong các khóa học nghề có thể ảnh hưởng đến khả năng của người tốt nghiệp trong việc lựa chọn con đường học tập tiếp theo cũng như theo đuổi sự nghiệp phù hợp. Nếu kinh phí cho phép, những chương trình đào tạo nào có tỷ lệ thí sinh đăng ký trên chỉ tiêu đào tạo cao có thể được khuyến khích ngay cả khi thị trường không thể hấp thụ quá nhiều sinh viên tốt nghiệp. Điều tốt nhất mà các nhà quản lý có thể làm là tìm ra những lĩnh vực mà nhu cầu của sinh viên về các khóa học khớp nối tốt nhất với nhu cầu về kỹ năng của nhà tuyển dụng.

2.2.3 Nhu cầu của các nhóm có nhu cầu đặc biệt

Các thông tin TTLĐ cũng có thể được thu thập trên các nhóm người thất nghiệp, có nhu cầu đặc biệt và những nghề và trình độ mà cơ sở GDNN có chuyên môn và năng lực đào tạo vững chắc. Việc nỗ lực giúp các nhóm có nhu cầu đặc biệt tự thành lập đội nhóm cũng như tham khảo ý kiến đại diện của họ về nhu cầu đào tạo đã tỏ ra hữu ích trong việc giảm bớt các rào cản đối với việc tiếp cận đào tạo và việc làm của họ. Một biểu mẫu thu thập thông tin TTLĐ đối với người thất nghiệp tại địa phương và nhu cầu đào tạo của họ được đề xuất trong bảng 4.3.

► **Bảng 4.3 Thông tin TTLĐ về người thất nghiệp**

Các câu hỏi gợi ý dùng để hỏi	Nguồn thông tin	Phân tích
Có bao nhiêu người thất nghiệp trên địa bàn tuyển sinh của cơ sở GDNN?	- Tổng điều tra dân số - Các trung tâm dịch vụ việc làm địa phương	Thông tin về dịch vụ việc làm là thông tin cập nhật nhất.
Độ tuổi, giới tính, công việc trước đây và kinh nghiệm đào tạo của những người thất nghiệp là gì?	- Tổng điều tra dân số - Các trung tâm dịch vụ việc làm địa phương	Thông tin về dịch vụ việc làm là thông tin cập nhật nhất.
Những loại hình đào tạo nào được người thất nghiệp địa phương quan tâm nhất?	Kết quả tự phân tích của cơ sở GDNN	Có thể có biên độ sai số lớn.
Những hạn chế chính đối với việc tiếp cận đào tạo là gì?	Kết quả tự phân tích của cơ sở GDNN	Có thể có biên độ sai số lớn.
Những loại hình đào tạo nào có thể dẫn đến cơ hội việc làm?	- Các trung tâm dịch vụ việc làm địa phương - Dữ liệu về sự thành công trên TTLĐ của các lứa học viên trước đây	

Nguồn: DFEE, 1995a.

► 2.3 Phản ứng với các tín hiệu TTLĐ

Những tín hiệu TTLĐ có thể được tạo ra bởi ngành, các nhóm thanh niên và người lớn được tóm tắt trong Hình 4.1, trong khi các cách diễn giải những tín hiệu đó cũng và xây dựng chương trình GDNN cũng như đưa ra các quyết định phân bổ nguồn lực tương ứng được đề xuất trong bảng 4.4.

Hình 4.1 Những thông tin TTLĐ cần thiết cho công tác lập kế hoạch GDNN trên địa bàn

Nhu cầu đào tạo của thanh niên	Nhu cầu ngắn hạn của ngành về kỹ năng
- Số lượng thanh niên trong độ tuổi tốt nghiệp phổ thông - Sẽ có bao nhiêu thanh niên 16-18 tuổi trên địa bàn tuyển sinh của cơ sở GDNN trong tương lai?	- Cơ cấu việc làm trên địa bàn phân theo ngành và trình độ nghề chính - Tỷ lệ tăng/giảm về vị trí tuyển dụng phân theo trình độ
- Những điểm đến của thanh niên sau khi tốt nghiệp phổ thông thường là gì? (ví dụ học lên đại học, GDNN, đi làm)? - Sẽ cần có bao nhiêu chỉ tiêu đào tạo nghề?	- Tình trạng thiếu hụt kỹ năng phân theo trình độ nghề được khai báo - Các chương trình đào tạo được các nhà tuyển dụng tìm kiếm
- Tỷ lệ nhập học thực tế trên tổng số thí sinh đăng ký của từng cơ sở GDNN - Những nhu cầu nào về các khóa đào tạo có thể được đáp ứng?	- Tỷ lệ tăng giảm mức lương phân theo trình độ nghề - Tỷ lệ có việc làm hưởng lương của sinh viên tốt nghiệp GDNN và những nghề họ làm
- Nhu cầu của sinh viên và nhu cầu của ngành về các kỹ năng khớp nối chặt chẽ nhất ở đâu?	
Nhu cầu đào tạo của người lớn	Các chỉ số phát triển chiến lược của ngành
Số lượng các: (i) Nhóm thất nghiệp; (ii) Nhóm có nhu cầu đặc biệt...	Xu hướng việc làm trong tương lai theo ngành và trình độ đào tạo
Đặc trưng của các nhóm người lớn: độ tuổi, giới tính, lĩnh vực đào tạo trước đây và kinh nghiệm làm việc	Tỷ lệ doanh nghiệp đóng cửa và thành lập mới theo ngành kinh tế
Nhu cầu của các nhóm về các khóa đào tạo	Các dự án đầu tư quy mô lớn dẫn đến cơ hội việc làm
Những rào cản chính đối với việc tiếp cận chương trình đào tạo của các nhóm	Các xu hướng phát triển công nghệ quan trọng làm phát sinh nhu cầu kỹ năng mới hoặc gây nên sự dư thừa
Những lĩnh vực đào tạo có thể giúp dẫn tới cơ hội việc làm?	Những thay đổi về bộ máy tổ chức trong các hệ thống sản xuất, các nguồn dịch vụ và nguồn cung sản phẩm mới

► **Bảng 4.4 Các tín hiệu của TTLĐ và cách đáp ứng**

Tín hiệu TTLĐ	Cách đáp ứng
1. Dân số trên địa bàn đang tăng với tốc độ nhanh hơn việc làm, làm tăng nhu cầu về GDNN.	• So sánh hiệu quả của các khóa GDNN và chuyển kinh phí sang các khóa học có tỷ lệ bố trí việc làm cao hơn. • Tăng cường phân bổ nguồn lực cho những chương trình đào tạo để tự tạo việc làm. • Tăng số lượng chỉ tiêu đào tạo cho các khóa học cung cấp các kỹ năng nền tảng.
2. Số lượng vị trí tuyển dụng ngày càng tăng đối với các trình độ cụ thể phản ánh nhu cầu ngày càng tăng về kỹ năng tương ứng.	• Tổ chức thăm doanh nghiệp và xem xét lý do thiếu hụt kỹ năng; nếu nguyên nhân là do thiếu hụt đào tạo, thì lúc đó phát triển các khóa học cần thiết. • Tiến hành các nghiên cứu lần vết ngược để lần vết những kênh đóng góp khác nhau cho các vị trí công việc đang được tìm hiểu; tập trung vào các khóa GDNN dành cho các vị trí công việc thường được đảm nhận bởi các sinh viên tốt nghiệp của những khóa học đó hơn là từ các nguồn khác. • Khuyến khích tuyển sinh đối với những khóa học tạo ra các kỹ năng có nhu cầu ngày một tăng. • Khuyến cáo cho người học và thí sinh về những thay đổi của TTLĐ. • Lưu ý rằng tình trạng thiếu lao động lành nghề được khai cáo có thể phản ánh mức lương và điều kiện làm việc kém. • Phải nhớ rằng có thể có những kênh cung ứng lao động lành nghề khác, khiến cho sự đáp ứng đào tạo của chính phủ trở nên không cần thiết nữa.
3. Tỷ lệ có việc làm thấp đối với sinh viên tốt nghiệp hoặc sinh viên tốt nghiệp vào làm các nghề khác với ngành mà họ đã được đào tạo, sẽ phản ánh sự sụt giảm về nhu cầu về những nghề này hoặc chất lượng đào tạo thấp.	• Tiến hành các nghiên cứu lần vết. • So sánh tỷ lệ thất nghiệp trên địa bàn của sinh viên tốt nghiệp với tỷ lệ quốc gia và khu vực cho cùng một nghề. • Nếu kinh phí bị hạn hẹp, hãy chỉ duy trì những chương trình dẫn đến tỷ lệ có việc làm cao hơn.

► **Bảng 4.4 Các tín hiệu của TTLĐ và cách đáp ứng**

Tín hiệu TTLĐ	Cách đáp ứng
4. Mức lương đối với một số trình độ nhất định tăng lên, có lẽ cũng phản ánh nhu cầu về kỹ năng.	• Tiến hành các nghiên cứu lần vết ngược về những công việc có dấu hiệu tăng lương. • Tăng phân bổ nguồn lực và khuyến khích tuyển sinh đối với những chương trình dẫn đến cơ hội làm những công việc này. • Khuyến cáo cho sinh viên về tỷ lệ có việc làm của sinh viên tốt nghiệp và mức lương trung bình trong các nghề nhất định. • Hãy nhớ rằng sự biến động tiền lương có thể phản ánh sự vận động của chính sách tiền lương doanh nghiệp và lợi nhuận hơn là nhu cầu về kỹ năng.
5. Tỷ lệ nhập học thực tế trên tổng số thí sinh đăng ký cao ở các chương trình cụ thể, sẽ cho thấy mức độ dồi dào về việc làm và mức lương cạnh tranh cho các kỹ năng nhất định.	• Tiến hành các nghiên cứu lần vết. • Cố gắng đáp ứng nhu cầu về các khóa học nếu mức độ dồi dào về việc làm được xác nhận bởi các nguồn khác. • So sánh hiệu quả chi phí của các khóa GDNN và giảm tuyển sinh đối với các chương trình tốn kém nhưng lại cho ra tỷ lệ có việc làm/bố trí việc làm thấp hoặc nếu không thì áp dụng cơ chế thu phí. • Khuyến cáo cho sinh viên về tỷ lệ có việc làm của sinh viên tốt nghiệp và mức lương trung bình trong các nghề nhất định. • Hãy nhớ rằng tỷ lệ nhập học trên tổng số thí sinh đăng ký là kết quả của sự kỳ vọng cá nhân về tình hình việc làm và mức lương, và do đó chỉ có thể phản ánh gián tiếp tình hình thị trường thực tế.
6. Những khoản đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị (tư liệu sản xuất) đáng kể và/hoặc những thay đổi công nghệ và sản xuất trong các ngành nhất định sẽ là những chỉ báo khả dĩ về nhu cầu kỹ năng trong tương lai.	• Tham khảo ý kiến của chính quyền địa phương và những người cung cấp thông tin trong ngành (nhà quản lý, các tổ chức người sử dụng lao động và người lao động, hiệp hội nghề nghiệp) về những thay đổi có thể xảy ra. • Kiểm tra dữ liệu từ các khu vực hoặc quốc gia khác về các cơ cấu nghề nghiệp mới có thể xuất hiện (trong khi phải nhớ tính đến sự khác biệt giữa các quốc gia về cơ cấu nghề nghiệp và năng suất). • Điều chỉnh việc cung cấp các khóa học GDNN cũng như chỉ tiêu tuyển sinh tương ứng cho phù hợp.

► 2.4 Chu kỳ lập kế hoạch dựa trên tín hiệu thị trường

Sau khi được thu thập và diễn giải, các thông tin TTLĐ cần được tích hợp vào quá trình lập kế hoạch. Một số ví dụ về kinh nghiệm lập kế hoạch ở Vương quốc Anh và Hoa Kỳ lần lượt được trình bày trong hộp 4.4 và 4.5.

► Hộp 4.4 Công tác lập kế hoạch chiến lược và hoạt động về GDNN ở Vương quốc Anh

Chu kỳ lập kế hoạch nghề nghiệp chịu sự chi phối của khung kế hoạch tổng thể của Hội đồng Tài chính GDNN (FEFC), một cơ quan tài trợ của chính phủ. FEFC và các trường cao đẳng nghề cùng tham gia vào một chương trình lập kế hoạch chiến lược cuốn chiếu và xây dựng kế hoạch chu kỳ 3 năm. Nếu có bất kỳ thay đổi quan trọng nào đối với kế hoạch, nhà trường chỉ cần thông báo cho FEFC. Các trường cao đẳng nghề bắt đầu việc lập kế hoạch chiến lược cho chu kỳ 3 năm trong học kỳ mùa thu và tập trung từ trung tuần tháng 11 và tháng 2; công tác lập kế hoạch hoạt động bắt đầu được thực hiện trong học kỳ mùa xuân và sẽ được hoàn thành vào đầu năm tài chính vào tháng 8. Các chỉ tiêu lập kế hoạch chính bao gồm số lượng sinh viên, tổng thể và mỗi chương trình, và nhu cầu về kinh phí

Các trường cao đẳng nghề cung cấp cho FEFC những thông tin sau đây hàng năm (xem thêm bảng 4.5):

- dự báo tài chính;
- dữ liệu thống kê về tuyển sinh/các lĩnh vực chương trình GDNN được tổ chức;
- những hông tin bổ trợ chứng minh rằng kết quả dự báo phù hợp với các mục tiêu chiến lược và thông tin về nhu cầu thị trường địa phương; và
- xác nhận rằng kế hoạch của họ đã được Hội đồng Đào tạo và Doanh nghiệp địa phương (là các cơ quan quản lý hoạt động đào tạo thay mặt Chính phủ) đồng ý.

Các lĩnh vực GDNN sau đây đã được sử dụng cho công tác lập kế hoạch của nhà trường và phân bổ nguồn lực: nghệ thuật và thiết kế, nông nghiệp, giáo dục cơ bản, kinh doanh, xây dựng, kỹ thuật, sức khỏe và chăm sóc cộng đồng, khách sạn và dịch vụ ăn uống, nhân văn và khoa học. Số lượng tuyển sinh toàn thời gian trong năm 1996-1997 tăng khoảng 23% so với năm 1993-1994. Mặc dù có một số chênh lệch về mức độ tăng trưởng dự kiến trong từng lĩnh vực chương trình, nhưng việc phân bổ số lượng tuyển sinh giữa các lĩnh vực chương trình dự kiến sẽ không thay đổi đáng kể đối với cả hình thức đào tạo toàn thời gian lẫn bán thời gian.

Mặc dù các trường cao đẳng nghề có quyền tự do tương đối trong việc lựa chọn các lĩnh vực chương trình để cung cấp tại địa phương của họ, nhưng nhận định của họ về nhu cầu thực tế cho các khóa học là yếu tố bắt buộc. FEFC có toàn quyền ràng buộc mục đích sử dụng nguồn vốn phân bổ hoặc gán các điều kiện tương ứng để đảm bảo đạt được các mục tiêu cụ thể. Tốc độ tăng trưởng tuyển sinh của nhà trường được theo dõi để đảm bảo đạt chỉ tiêu đào tạo quốc gia. Gần 1/3 số trường cao đẳng sử dụng các nguồn thông tin thị trường, khảo sát sinh viên và ứng dụng của riêng họ kết hợp với các điều tra thông tin TTLĐ địa phương. Đối với công tác phân tích nhu cầu đào tạo, hơn 70% số trường cao đẳng tham khảo ý kiến của các doanh nghiệp địa phương; 61% tham khảo cả các trung tâm dịch vụ việc làm.



Cách tiếp cận của Vương quốc Anh đối với công tác lập kế hoạch GDNN, không giống như cách tiếp cận của Úc (xem Bài 3 của Mô-đun này), không gắn kết trực tiếp việc lập kế hoạch với dự báo tăng trưởng ngành và cũng không xác lập các ưu tiên quốc gia về các lĩnh vực chương trình. Thay vào đó, họ khuyến khích các trường cao đẳng nghề đi theo các tín hiệu thị trường tương đối ngắn hạn.

Nguồn: DFEE, 1995a; FEFC, 1994a.

► **Bảng 4.5 Các yêu cầu của FEFC đối với công tác lập kế hoạch chiến lược (chương trình lập kế hoạch cuốn chiếu chu kỳ 3 năm)**

	Thông tin thống kê	Thông tin kế hoạch chiến lược	Dự báo tài chính
02/1995	Thống kê năm học 1994-1995 và dự báo cho năm học 1995-1996 đến 1997-1998 về: • số lượng sinh viên • những thay đổi lĩnh vực chương trình được tổ chức	Bình luận về các thông tin thống kê	Dự báo tài chính giữa năm
07/1995	Xác nhận về các thông tin thống kê được cung cấp vào tháng 02/1995	Đánh giá hàng năm kế hoạch chiến lược; phác thảo kế hoạch đào tạo năm học 1995-1996 đến 1997-1998; phân tích rủi ro	Dự báo tài chính năm học 1995-1996 đến 1997-1998
02/1996	Thống kê năm học 1995-1996 và dự báo cho năm học 1996-1997 đến 1998-1999 về: • số lượng sinh viên • những thay đổi lĩnh vực chương trình được tổ chức	Bình luận về các thông tin thống kê	Dự báo tài chính giữa năm
07/1996	Xác nhận về các thông tin thống kê được cung cấp vào tháng 02/1996	Đánh giá hàng năm kế hoạch chiến lược; phác thảo kế hoạch đào tạo năm học 1996-1997 đến 1998-1999; phân tích rủi ro	Dự báo tài chính năm học 1996-1997 đến 1998-1999

► **Bảng 4.5 Các yêu cầu của FEFC đối với công tác lập kế hoạch chiến lược (chương trình lập kế hoạch cuốn chiếu chu kỳ 3 năm)**

	Thông tin thống kê	Thông tin kế hoạch chiến lược	Dự báo tài chính
02/1997	Thống kê năm học 1996-1997 và dự báo cho năm học 1997-1998 đến 1999-2000 về: - số lượng sinh viên - những thay đổi lĩnh vực chương trình được tổ chức	Bình luận về thông tin thống kê	Dự báo tài chính giữa năm
07/1997	Xác nhận về các thông tin thống kê được cung cấp vào tháng 02/1997	Đánh giá hàng năm kế hoạch chiến lược; phác thảo kế hoạch đào tạo năm học 1997-1998 đến 1999-2000; phân tích rủi ro	Dự báo tài chính năm học 1997-1998 đến 1999-2000
02/1998 trở đi	Lập lại chu kỳ		

Nguồn: FEFC, 1995.

► **Hộp 4.5 Quản lý dựa vào khách hàng ở Trường Cao đẳng Kỹ thuật Fox Valley, Wisconsin (Hoa Kỳ)**

Cao đẳng Kỹ thuật Fox Valley phục vụ 45.000 sinh viên bán thời gian và toàn thời gian ở Wisconsin. Năm 1985, ban giám hiệu nhà trường áp dụng chương trình quản lý chất lượng tổng thể đầu tiên cho đội ngũ nhân viên của họ. Kể từ đó, họ gần như đã cơ cấu lại toàn bộ cơ chế hoạt động của trường xoay quanh nhu cầu thị trường. Để xác định những nhu cầu đó, họ tiến hành Điều tra Mức độ Hài lòng của Sinh viên hàng năm, trong đó 650 sinh viên sẽ đánh giá hiệu quả giảng dạy, phương pháp giảng dạy và các dịch vụ sinh viên như nhập học và tư vấn. Mỗi bộ phận của nhà trường phải xúc tiến các hành động phù hợp với sự đánh giá của sinh viên. Một vấn đề nghiêm trọng gắn với việc hủy các khóa học đã được giải quyết thông qua hệ thống đánh giá này.

Nhà trường cũng khảo sát các khách hàng doanh nghiệp của mình. Mỗi năm, họ có khoảng 1.200 hợp đồng riêng biệt với doanh nghiệp, ngành và Chính phủ. Bằng cách sử dụng một hệ thống máy tính, nhà trường có thể thông báo cho những doanh nghiệp yêu cầu dịch vụ đào tạo trong vòng vài giờ về việc họ đang có giáo trình sẵn hay không cho chương trình mà phía



doanh nghiệp yêu cầu và nếu chưa có, thì sẽ mất bao lâu để soạn thảo, chi phí bao nhiêu và khóa học có thể bắt đầu khi nào. Nhà trường theo dõi sự thành công trên TTLĐ của sinh viên tốt nghiệp để xem liệu các chương trình của trường có thực sự trang bị cho họ những kiến thức, kỹ năng cần thiết cho công việc theo đang có nhu cầu hay không. Gần 93% sinh viên tốt nghiệp năm 1988-89 tham gia khảo sát tìm được việc làm trong vòng 6 tháng; trong số đó, 87% đã tìm được việc làm theo đúng lĩnh vực đào tạo của họ.

Để buộc đội ngũ giảng viên phải hành động theo nhu cầu nhằm chuẩn bị cho sinh viên hành trang để đảm nhận các công việc thực tế ngoài thị trường, năm 1990 nhà trường quyết định áp dụng cơ chế bảo lãnh với sinh viên. Theo đó, nếu sinh viên tốt nghiệp không thể tìm được việc làm trong lĩnh vực liên quan đến khóa đào tạo của họ trong vòng 6 tháng, thì nhà trường đảm bảo đào tạo bổ sung tối đa 6 tín chỉ miễn phí (tương đương 2 đến 3 buổi học), cộng với các dịch vụ hỗ trợ miễn phí (ví dụ như tư vấn và phát triển nghề nghiệp). Trường cũng đảm bảo chất lượng đào tạo cho các khách hàng doanh nghiệp. Nếu khách hàng không hài lòng, khóa học sẽ được tổ chức lại miễn phí, và thay giảng viên mới. Nhà trường khảo sát định kỳ các khách hàng doanh nghiệp của mình để biết xem liệu họ có nhận được dịch vụ đào tạo chất lượng hay không. Điều này đã dẫn đến việc tư vấn sinh viên kỹ lưỡng hơn, thừa nhận yêu cầu khắt khe hơn về năng lực đội ngũ và tính linh hoạt hơn trong hoạt động. Hầu hết các nội dung giảng dạy được cá nhân hóa; hơn 150 chương trình đào tạo khác nhau có sự hỗ trợ của máy tính được tổ chức. Các chương trình tuyển sinh và tốt nghiệp linh hoạt đã được phát triển; trong một số chương trình, sinh viên có thể đăng ký nhập học hàng ngày. Nhờ có các biện pháp này, tỷ lệ sinh viên bỏ học đã giảm 22%.

Nguồn: Osborne và Gaebler, 1992.

Bài 3. Công tác lập kế hoạch chiến lược về GDNN

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Khái niệm lập kế hoạch chiến lược như một phần của quản trị chiến lược
2. Các cách tiếp cận khác nhau để phân tích và lập kế hoạch chiến lược
3. Các mục tiêu chiến lược

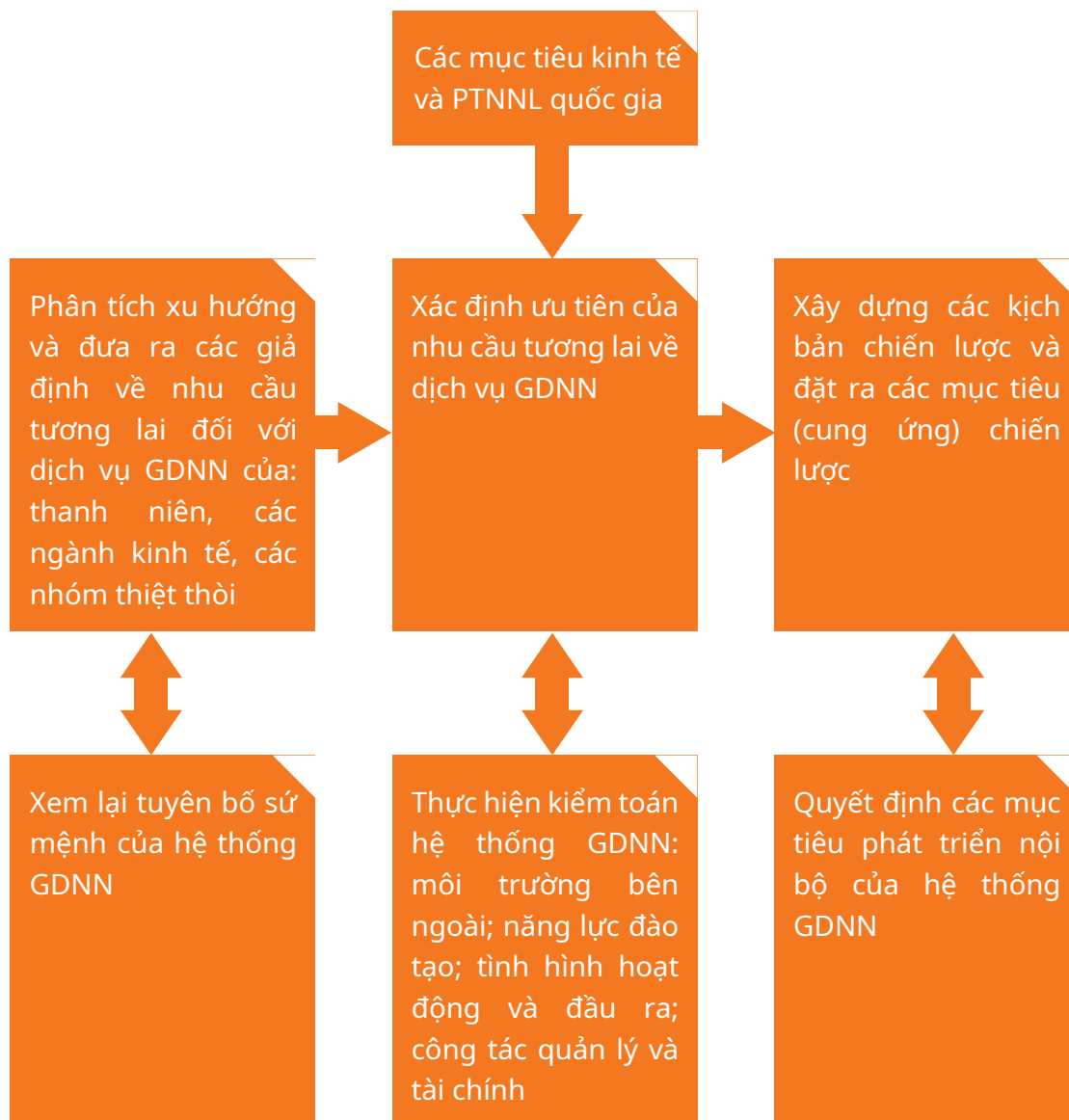
▶ 3.1 Lập kế hoạch chiến lược cấp độ hệ thống

3.1.1 Đánh giá nhu cầu trong tương lai đối với các dịch vụ GDNN

Mục đích của lập kế hoạch chiến lược là đặt ra các mục tiêu và khung thời gian để đạt được các mục tiêu đó. (Khái niệm quản lý chiến lược được trình bày trong Bài 1 của Mô-đun 2.) Lập kế hoạch chiến lược gắn với việc đưa ra các quyết định dựa trên thông tin dự báo, vốn dĩ không bao giờ hoàn hảo. Tuy nhiên, các nhà quản lý GDNN phải đưa ra các ước lượng có cơ sở về xu hướng kinh tế, xã hội và nhân khẩu học của quốc gia để lập ra các kịch bản phát triển. Mặc dù rất khó để dự báo nhu cầu đào tạo nghề sau khoảng thời gian khoảng 5 năm và việc dự báo xu hướng ngành thậm chí còn khó khăn hơn thế nữa, nhưng rõ ràng cần phải ý thức được các xu hướng liên quan đến nhu cầu đào tạo, vì chúng có thể ảnh hưởng đến sứ mệnh, mục tiêu và kế hoạch đào tạo của hệ thống.

Các xu hướng về dân số, khu vực kinh tế, nhu cầu giáo dục và đào tạo nghề và sự ảnh hưởng của các xu hướng này đến sứ mệnh của một hệ thống GDNN cần được xem xét để lập kế hoạch cho các hoạt động trong tương lai (xem Hình 4.2; xem thêm Bài 2 của Mô-đun này).

Hình 4.2 Các giai đoạn lập kế hoạch chiến lược quốc gia về GDNN



Các xu hướng dân số cần được phân tích để có thể đưa ra các dự báo về các nhóm đối tượng có thể yêu cầu dịch vụ đào tạo. Những dự báo này sẽ cố gắng dự đoán tỷ lệ biến động dân số của các nhóm đối tượng khác nhau theo độ tuổi, giới tính và trình độ học vấn. Cần chú ý đến số lượng thanh niên đến tuổi hoàn thành GDPT. Ngoài ra, số liệu thống kê về cấp học và trình độ đào tạo chính quy của toàn bộ dân số và lực lượng lao động cũng cần được thu thập. Nhu cầu học nghề sẽ được xác định bởi các xu hướng điểm đến của thanh niên (xem hộp 4.6). Phải xác định được xu hướng tuyển sinh trong GDĐH so với GDNN, cũng như khả năng đi làm ngay của học sinh mới tốt nghiệp phổ thông. Số liệu về tỷ lệ tham gia GDNN, tỷ lệ bỏ học, tỷ lệ lưu ban và tổng số học sinh tốt nghiệp phải được thu thập.

Hộp 4.6 Những câu hỏi cần áp dụng trong quá trình đánh giá nhu cầu về dịch vụ GDNN trong tương lai

1. Về nhu cầu trong tương lai của thanh niên đối với các khóa đào tạo và số lượng chỉ tiêu đào tạo cần thiết để đáp ứng nhu cầu dự kiến:

- Nhu cầu về các chương trình GDNN có tăng không?
- Chính phủ có đủ nguồn lực để đáp ứng hết nhu cầu này không?
- Những khóa học nào nên được ưu tiên?

2. Về nhu cầu lao động lành nghề mới theo ngành và vùng:

- Những ngành kinh tế hoặc vùng nào sẽ cần lao động lành nghề mới, nếu có?
- Những bằng cấp nào sẽ cần thiết nhất?
- Các nhà tuyển dụng sẽ tổ chức đào tạo bổ sung cho nhân viên?
- Chính phủ có nên cung cấp hoặc hỗ trợ các chương trình cho các ngành và vùng đang phát triển/suy giảm không?
- Chính phủ có nên cung cấp hoặc hỗ trợ các chương trình cho người lao động hiện đang có việc làm không?
- Đầu sẽ là ưu tiên?

3. Về nhu cầu đào tạo của các nhóm yếu thế:

- Thành phần của những nhóm này gồm những ai và số lượng thành viên sẽ tăng lên hay không?
- Nhu cầu tương lai của các nhóm này đối với GDNN là gì và nhu cầu nào cần được ưu tiên?
- Chính phủ có đủ nguồn lực để đáp ứng những nhu cầu này không?

4. Về nhu cầu tương lai đối với GDNN công lập:

- Những nhu cầu đào tạo công lập nào cần chính phủ ưu tiên đáp ứng?

Các khu vực kinh tế cần được theo dõi để có thể đưa ra các dự báo về sản lượng, năng suất, việc làm và thất nghiệp trong các ngành khác nhau và các loại trình độ chính mà họ tuyển dụng. Cần xác định những ngành và vùng miền có khả năng tăng trưởng hoặc suy giảm sản lượng, năng suất và việc làm để có thể điều chỉnh các chương trình đào tạo cho phù hợp về mặt bằng cấp tương ứng. Sự tham gia của tư nhân vào hoạt động đào tạo cần được đánh giá. Các dự án đầu tư phát triển quy mô lớn và những thay đổi đáng kể về công nghệ và quy trình sản xuất phải được ghi nhận để đáp ứng nhu cầu về lao động lành nghề. Nhu cầu nâng cao kiến thức, kỹ năng của người lao động đã ổn định/hiện đang làm việc cũng phải được xác định. Các xu hướng về nhu cầu đào tạo cho cả lao động lành nghề mới lẫn lao động hiện có của ngành cũng phải được ghi nhận. Ngoài ra, cần theo dõi những thay đổi về quy mô của các nhóm yếu thế và nhu cầu cũng như khả năng tiếp cận của họ đối với đào tạo công lập.

Xem xét lại sứ mệnh của hệ thống GDNN bao gồm việc cân nhắc xem có cần thiết phải thay đổi tuyên bố sứ mệnh hiện tại cho phù hợp với xu hướng nhân khẩu học và kinh tế cũng như ảnh hưởng của chúng đối với nhu cầu đào tạo hay không.

Khi các xu hướng liên quan đến nhu cầu đào tạo đã được xác định và các giả định được đưa ra về sự ảnh hưởng của các xu hướng đó đến công tác lập kế hoạch, thì lúc đó các ưu tiên phải được đặt ra. Nhu cầu về GDNN thường lớn hơn khả năng đáp ứng của các dịch vụ công. Khi quyết định các ưu tiên cho tương lai, cần xem xét các kế hoạch phát triển kinh tế và PTNNL quốc gia. Thực chất, các ưu tiên của một hệ thống đào tạo nên được coi là một phần không tách rời của kế hoạch PTNNL quốc gia và phải đóng góp vào các ưu tiên phát triển kinh tế quốc gia nhiều nhất có thể. Nhu cầu đào tạo của ngành, sinh viên và các nhóm yếu thế cần được đánh giá trên cơ sở các kế hoạch này. Nhu cầu và ưu tiên đào tạo trong tương lai đã được xác định có thể dẫn đến một tuyên bố sứ mệnh sửa đổi. Ở giai đoạn lập kế hoạch này phải xác định được các ưu tiên về dịch vụ GDNN công lập trong tương lai cũng như một tuyên bố sứ mệnh đã được xác nhận. Trên cơ sở đó, các mục tiêu đào tạo chiến lược có thể được soạn thảo (xem ví dụ về công tác lập kế hoạch chiến lược cấp độ hệ thống ở Mục 3.5).

3.1.2 Thiết lập mục tiêu giáo dục nghề nghiệp

Các mục tiêu chiến lược phải phản ánh nhu cầu đã được xác định về dịch vụ GDNN và các ưu tiên liên quan. Chúng thường được thể hiện dưới dạng chỉ tiêu tuyển sinh quốc gia, mức độ tham gia và thành tích học nghề, số giờ giảng dạy và bố trí việc làm cho sinh viên tốt nghiệp. Các mục tiêu phải thể hiện được tác động mong muốn của công tác GDNN đối với các nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu. Chẳng hạn:

- Chỉ tiêu về thành tích đào tạo phải thể hiện được đầu ra đào tạo cuối cùng (ví dụ: “Đến năm 2000, 75% tổng số lao động trong các ngành xuất khẩu sẽ có bằng cấp nghề chính quy.”).
- Chỉ tiêu về sự tham gia trong đào tạo phải thể hiện được số lượng người học hoặc nhóm người học cụ thể tham gia trong đào tạo.
- Chỉ tiêu về khả năng bố trí việc làm phải thể hiện được đầu ra vốn thường được cho là nằm ngoài tầm kiểm soát của các nhà quản lý GDNN (ví dụ: “Đến năm 2000, tỷ lệ có việc làm sau 6 tháng tốt nghiệp cho người thất nghiệp lâu năm và trình độ thấp sẽ đạt 60% và 70% cho tất cả các nhóm học viên khác.”)

Các chỉ tiêu hoạt động cần được lập trên cơ sở các mục tiêu chiến lược. Mang tính ngắn hạn, các chỉ tiêu này nên có tính định lượng nhiều hơn và phải thuận tiện cho việc xác minh trực tiếp. Mặc dù về nguyên tắc, các chỉ tiêu hoạt động gắn trực tiếp với các mục tiêu chiến lược, nhưng trong quan điểm ngắn hạn, các chỉ tiêu hoạt động mới có thể được thiết lập để phản ánh tình hình thực tế.

Mục tiêu phát triển được thiết lập vì 2 lý do. Thứ nhất, chúng giúp định hướng cho việc khắc phục những điểm yếu của hệ thống đào tạo và phát huy những thế mạnh của nó. Các cuộc kiểm toán sẽ giúp đánh giá xem liệu hệ thống có khả năng đáp ứng các mục tiêu chiến lược trong tương lai hay không. Nếu hệ thống không thể phát triển được năng lực cần thiết, các mục tiêu chiến lược sẽ phải được hạ xuống. Các mục tiêu phát triển phải dựa trên các ưu tiên được thể hiện trong các mục tiêu chiến lược, mà chúng có nhiệm vụ bổ trợ.

Thứ hai, bất luận công tác dự báo về nhu cầu LLLĐ và trình độ cá nhân có ra sao đi nữa, thì hệ thống đào tạo công cũng cần được định hướng và nâng cấp liên tục. Cấu trúc bộ máy hỗ trợ kỹ thuật cũng nên được duy trì ngay cả khi nhu cầu về các khóa học không được biết trước. Để đáp ứng đúng nhu cầu đào tạo trong tương lai, khung chương trình, tiêu chuẩn kỹ năng và kỹ thuật đánh giá cần phải được cập nhật thường xuyên và phải đào tạo đội ngũ giảng viên kế cận có trình độ.

Các mục tiêu phát triển thường được thể hiện dưới dạng năng lực và hiệu suất của hệ thống. Chẳng hạn, các mục tiêu phát triển có thể được diễn đạt như sau:

- nâng cao chất lượng đào tạo (ví dụ: “Đưa ra các cơ chế ưu đãi cho những trung tâm đào tạo nào nỗ lực đạt được tỷ lệ sinh viên tốt nghiệp ở các trình độ cao hơn”);
- cải thiện tính linh hoạt của việc cung ứng dịch vụ đào tạo (ví dụ: “Đến năm 2005, phân cấp quyền ra quyết định cho các trung tâm đào tạo vùng”);
- cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ đào tạo (ví dụ: “Đến năm 2005, xây dựng thêm 10 trung tâm đào tạo nông thôn ở các vùng xa xôi, hẻo lánh”);
- cải thiện hiệu quả chi phí của đào tạo (ví dụ: “Giảm 5% đơn giá đào tạo quốc gia trong vòng 5 năm tới”);
- nâng cao năng lực hệ thống (ví dụ: “Trong vòng 2 năm tới, bố trí thêm 50.000 chỉ tiêu đào tạo trình độ tập nghề”);
- đảm bảo một mức doanh thu nhất định bằng cách bán các dịch vụ đào tạo công (ví dụ: “Đảm bảo 40% ngân sách hoạt động bằng việc cung cấp các dịch vụ đào tạo mang tính thương mại”).

Việc thiết lập mục tiêu bao gồm những nguyên tắc sau đây:

- Các mục tiêu phải dựa trên các ưu tiên đã thiết lập về cung ứng dịch vụ.
- Cần thiết lập một khung thời gian hợp lý cho các mục tiêu cũng như cần ghi nhận ưu tiên về thời gian. Các mục tiêu chiến lược không nên bị thay thế bằng nhu cầu cấp bách hiện nay về lao động lành nghề.
- Các mục tiêu phải phản ánh nhu cầu về dịch vụ hơn là những gì cơ quan đã và đang thực sự làm. Một sai lầm thường xuyên là đưa bất kỳ hoạt động nào có thể đo lường thành mục tiêu.

- Các mục tiêu chính có thể được thiết lập cùng với các mục tiêu bổ sung. Một vấn đề phổ biến là đặt ra nhiều mục tiêu nhưng không thiết lập được ưu tiên cho chúng.
- Các mục tiêu chiến lược nên được chuyển hóa thành các chỉ tiêu hoạt động hàng năm có thể đo lường được. Các chỉ tiêu quốc gia có thể được chuyển hóa thành chỉ tiêu chương trình cấp quốc gia cũng như các tiêu của các tổ chức đơn lẻ.
- Khi xác định các mục tiêu trong phạm vi nguồn lực hạn chế, cần hiểu rằng các mục tiêu có thể gây xung đột và rằng việc đạt được mục tiêu này có thể cản trở việc đạt được mục tiêu khác. Chẳng hạn, thường chúng ta khó có thể đồng thời đảm bảo cả cung cấp cơ hội tiếp cận đào tạo công bằng (thường là một mục tiêu rất tốn kém) lẫn tốc độ tăng trưởng kinh tế cao (điều thường tập trung vào đào tạo kỹ năng cho các nhóm có trình độ học vấn tốt hơn).
- Các mục tiêu phải được liên kết rõ ràng với quá trình lập ngân sách của chính phủ. Nếu không, các mục tiêu và ưu tiên sẽ khó có thể thực hiện được.
- Mặc dù đầu ra có xu hướng đi chệch mục tiêu, nhưng các mục tiêu cần được thường xuyên xem xét dựa trên các đầu ra và kết quả được tạo ra (Cơ quan Hỗ trợ Phát triển và Dịch vụ Quản lý của Liên hợp quốc, 1993) (xem hộp 4.7).

► Hộp 4.7 Bảng kiểm được sử dụng trong quá trình thiết lập mục tiêu

Các mục tiêu nên được kiểm tra theo các đầu mục sau:

- Các mục tiêu có thể xác minh, đo lường và kiểm soát được về số lượng, chất lượng, thời gian và chi phí không?
- Nếu chúng có bản chất định tính, thì tiêu chuẩn để xác minh là gì?
- Các mục tiêu có hợp lý và thực tế không?
- Các mục tiêu có được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên không?
- Mục tiêu ngắn hạn có nhất quán với mục tiêu dài hạn không?
- Các giả định căn bản của mục tiêu có được xác định rõ ràng không?
- Các mục tiêu có phải chỉ đơn thuần là mô tả các hoạt động sẽ được thực hiện không?
- Chúng có tạo nên thách thức nào không?
- Các mục tiêu có được thông báo rõ ràng tới những người sẽ chịu ảnh hưởng và những người sẽ tham gia việc thực hiện chúng chưa?
- Các cấp dưới có được tạo cơ hội đóng góp vào việc xây dựng mục tiêu không?

Nguồn: Ferrari và Lankaster, 1992.

► 3.2 Lập kế hoạch chiến lược với công cụ phân tích tỷ suất sinh lợi

Sự đóng góp vào tăng trưởng kinh tế và năng suất của mỗi đô la đầu tư vào giáo dục và đào tạo có thể được nhìn thấy *qua tỷ suất sinh lợi* của khoản đầu tư này. Tỷ suất sinh lợi xã hội và tỷ suất sinh lợi cá nhân giúp đo lường hiệu quả kinh tế của khoản đầu tư vào các chương trình đào tạo và tạo cơ sở để đưa ra các quyết định đầu tư và kế hoạch đào tạo. Tỷ suất sinh lợi được tính trên *thu nhập* sau đào tạo của sinh viên tốt nghiệp từ các chương trình đào tạo. Tỷ suất sinh lợi có thể ước tính được trên cơ sở thông tin thu thập qua nghiên cứu lần vết.

Ở một số quốc gia, tỷ suất sinh lợi từ đầu tư cho giáo dục và đào tạo đã được sử dụng trong lập kế hoạch chiến lược và phân bổ nguồn lực. Với cách tiếp cận này, các quyết định lập kế hoạch chiến lược được đưa ra dựa trên tỷ suất sinh lợi từ đầu tư vào các chuyên ngành đào tạo kỹ sư/kỹ thuật viên khác nhau có khả năng chiếm ưu thế trong chu kỳ kế hoạch và dựa trên các ước tính về tăng trưởng/suy thoái trong tương lai ở những ngành làm tăng hoặc giảm áp lực đối với các tỷ suất sinh lợi này. Mặc dù công tác dự báo nhân lực với tất cả những hạn chế của nó vẫn là một phần không tách rời của phương pháp này, nhưng nó được sử dụng để phát hiện những thay đổi có thể xảy ra nhất trong các ngành kinh tế và tác động của những thay đổi đó đến tình hình việc làm và nhu cầu giáo dục và đào tạo hơn là để tính toán số lượng lao động lành nghề cần thiết trong tương lai. Việc dự báo không được sử dụng để đặt chỉ tiêu tuyển sinh cho các chuyên ngành, mặc dù các quyết định về tuyển sinh và chương trình GDNN bị ảnh hưởng bởi việc so sánh tỷ suất sinh lợi giữa các chương trình (xem hộp 4.8 và 4.9 để thấy một số ví dụ về việc áp dụng phương pháp này). Việc lập kế hoạch chiến lược dựa trên tỷ suất sinh lợi có những hạn chế đáng kể về mặt khái niệm và kỹ thuật (xem Mục 4.5 trong Bài 4 của Mô-đun này).

► Hộp 4.8 Thiết lập các mục tiêu chiến lược ở Indonesia

Tương lai kinh tế của Indonesia phụ thuộc vào tình hình PTNNL. Nâng cao kỹ năng và chất lượng đời sống của người dân Indonesia thông qua giáo dục là mục tiêu quốc gia chính trong 25 năm tới. Giáo dục được xem là một cách để đạt được tăng trưởng kinh tế nhanh hơn, thực hiện phân phối thu nhập công bằng hơn và giảm nghèo.

Đối mặt với thu nhập bình quân đầu người thấp (500 đô la Mỹ một năm) và bất bình đẳng cao trong thu nhập, Indonesia hy vọng sẽ thúc đẩy tăng trưởng bằng cách đầu tư 30,17% GNP vào vốn vật chất, một trong những mức cao nhất trong số các nước ASEAN. Tuy nhiên, đầu tư của chính phủ cho giáo dục ở mức rất thấp, chỉ đạt 2,95% GNP, thấp nhất trong khối ASEAN, nơi đầu tư trung bình của chính quyền trung ương là 4,2% GNP.

Tỷ suất sinh lợi từ đầu tư cho giáo dục cao hơn tỷ suất sinh lợi từ đầu tư vào vốn vật chất, điều này càng chứng tỏ lợi ích của việc tăng đầu tư vào giáo dục. Tỷ suất sinh lợi thực tế từ đầu tư cho giáo dục cơ bản trong giai đoạn 1986-1990 được ước tính đạt 27% ở nông thôn và từ 11 đến 16% ở khu vực thành thị, trong khi đó tỷ suất sinh lợi từ đầu tư vào vốn vật chất đạt trung bình 9,4%. Đầu tư cho GDNN cũng có hiệu quả. Đối với sinh viên tốt nghiệp gia nhập doanh nghiệp nhỏ, tất cả các loại hình GDNN trình độ trung cấp đều cho mức sinh lời rất tốt, trung bình đạt 34%. Các trường trung học thương mại đạt tỷ suất sinh lợi từ 37 đến 51% đối với nam và 24% đối với nữ. Tỷ lệ thất nghiệp của sinh viên tốt nghiệp cao đẳng và trung cấp giảm mạnh xuống còn 3% và thấp hơn sau độ tuổi 26. Tỷ lệ thiếu việc làm ở những người có trình độ học vấn thấp cao hơn nhiều so với những người tốt nghiệp trình độ cao đẳng và trung cấp.

Các lý do khác để tăng đầu tư cho giáo dục cũng đã được xác định. Thứ nhất, các đối thủ cạnh tranh chính của Indonesia, gồm Malaysia và Thái Lan, chi tiêu nhiều hơn cho giáo dục. Thứ hai, tính công bằng vẫn chưa được đảm bảo. Tỷ lệ bỏ học ở mức cao, đặc biệt là ở nông thôn. Ở một số khu vực, thù lao giáo viên không ổn định và có tỷ lệ lưu ban cao. Khả năng tiếp cận các trường THCS và THPT còn khá hạn chế.

Các mục tiêu của Indonesia nhằm cải thiện khả năng tiếp cận, công bằng, chất lượng và hiệu quả đến năm 2018 bao gồm phổ cập giáo dục tiểu học, nghĩa là đảm bảo 100% dân số độ tuổi (hiện nay là 91%) đi học tiểu học đến năm 1998, 100% (hiện nay là 41%) đi học THCS đến năm 2008, 80% (hiện là 22%) đi học THPT đến năm 2013 và 25% (hiện là 6%) đi học đại học đến năm 2018; hỗ trợ cho các trường khó khăn; cải thiện công tác quản lý, chất lượng giảng dạy và tài liệu giảng dạy trong các môn học chính khóa như toán và khoa học; thiết lập cơ chế ưu đãi giáo viên; sửa đổi khung chương trình và thiết lập các chỉ tiêu cao hơn về thành tích giáo dục, đào tạo ở tất cả các cấp học và trình độ đào tạo; nâng cao hiệu quả trong của các nhà trường; mở rộng đầu tư vào các chương trình có hiệu quả kinh tế cao; và tăng cường mối liên kết giữa giáo dục và thị trường việc làm. Indonesia hy vọng sẽ giảm thời gian hoàn thành việc lấy bằng cấp và tăng tỷ lệ đi học lên hơn nữa. Chất lượng giáo dục tốt hơn ở các khu vực thu nhập thấp sẽ giảm đáng kể tỷ lệ học sinh bỏ học và lưu ban.

Những mục tiêu này thể hiện một chiến lược đầu tư quốc gia trong đó kết hợp phát triển kinh tế và công bằng. Chúng sẽ đòi hỏi các khoản đầu tư công khá lớn (từ 4 đến 7% GNP) cũng như đầu tư tư nhân (hộ gia đình) (từ 16 đến 19% GNP).

Nguồn: Boediono và cộng sự, 1992.

► Hộp 4.9 Hoạch định chương trình GDNĐ dài hạn ở Malaysia

Các chuyên gia lập kế hoạch ở Malaysia đã kết hợp các giả định của họ về tăng trưởng việc làm, thay đổi công nghệ và năng suất cũng như các xu hướng chuyên môn hóa trong các ngành với các giả định về cường độ sử dụng kỹ sư (dựa trên so sánh quốc tế) để dự báo số lượng kỹ sư từng ngành đến năm 1995. Trên cơ sở này, các dự báo về số lượng kỹ sư trong các ngành đã được đưa ra. Dữ liệu dự báo về toàn bộ số lượng kỹ sư và chuyên viên kỹ thuật sau đó được chuyển thành dự báo theo chuyên ngành đào tạo. Điều này sẽ giúp ích cho việc ước tính tỷ suất sinh lợi xã hội và tỷ suất sinh lợi cá nhân hiện tại theo lĩnh vực chuyên ngành và hướng thay đổi dự kiến của tỷ suất đó trong chu kỳ kế hoạch. Như có thể thấy trong bảng 4.6, tỷ suất sinh lợi dự kiến tăng nhanh nhất đối với chuyên ngành kỹ thuật công nghiệp và chậm nhất đối với chuyên ngành kiến trúc và quy hoạch đô thị. Nhu cầu về tất cả các chuyên ngành khác được dự đoán sẽ tăng với tốc độ khá ổn định. Kết quả phân tích này có thể được sử dụng để xác định xem nên mở rộng hay thu hẹp chương trình đào tạo nào.

Nguồn: Godfrey, 1994

► **Bảng 4.6 Hoạch định chương trình đào tạo trình độ kỹ sư/kỹ thuật viên ở Malaysia (1985-1995)**

Chương trình đào tạo	Tỷ suất sinh lợi năm 1985 (%)		Hướng thay đổi dự kiến	Lý do cho sự thay đổi dự kiến
	Cá nhân	Xã hội		
Kiến trúc/quy hoạch đô thị	9,4	6,0	Đi xuống	Giảm tốc độ sản xuất
Kỹ thuật dân dụng	12,4	7,9	Đi ngang hoặc xuống	Tăng trưởng dưới mức trung bình, tốc độ giảm xuống
Kỹ thuật điện tử	13,1	8,3	Đi lên	Tăng trưởng của lĩnh vực điện tử và các lĩnh vực liên quan.
Kỹ sư cơ khí	15,5	9,9	Đi ngang hoặc xuống	Tăng trưởng ở tốc độ trung bình, tốc độ giảm xuống
Hiệu quả công nghiệp	17,4	11,1	Đi lên	Tăng trưởng trên mức trung bình, tốc độ tăng nhẹ
Các ngành kỹ thuật khác	13,5	8,6	Đi ngang	Tăng trưởng trung bình, tốc độ hơi giảm xuống
Tổng	13,5	8,6		

▶ 3.3 Lập kế hoạch chiến lược với những cân nhắc chính sách và so sánh quốc tế

Các so sánh quốc tế về cấu trúc kỹ năng nghề có thể được sử dụng như một công cụ để lập kế hoạch GDNN. Chúng cũng hữu ích cho việc lập kế hoạch tuyển sinh đối với những khóa có thời gian đào tạo dài, và đặc biệt hữu ích trong các dự án chuyển giao công nghệ. Kỹ thuật này có giá trị khi các xu hướng đầu tư và tăng trưởng việc làm theo ngành trở nên rõ ràng. Chẳng hạn, nhu cầu của địa phương hoặc của ngành về việc bổ sung kỹ sư và kỹ thuật viên có thể được xác định thông qua việc so sánh với các nước có điều kiện tương đối giống nhau và có các ngành đã phát triển. Các văn kiện dự án về chuyển giao công nghệ thường có các nội dung về nguồn nhân lực và cơ cấu nghề nghiệp, do đó, cho phép đánh giá mức tăng trưởng việc làm trong tương lai và nhu cầu về trình độ. Về nguyên tắc, điều này có thể giúp cung cấp thông tin cho công tác lập kế hoạch và xác định chỉ tiêu tuyển sinh GDNN. Vì kỹ năng có thể học được thông qua nhiều kênh khác nhau, nên những dự báo này nên được chuyển hóa thành các dự báo tăng trưởng theo chuyên ngành đào tạo.

Vấn đề với kỹ thuật này là ở chỗ các nhà cung cấp công nghệ mới thường dự báo số lượng lao động cần thiết và thiết kế cơ cấu nghề nghiệp tương ứng đó trên cơ sở quốc gia xuất xứ, thường là quốc gia phát triển. Tuy nhiên, năng suất lao động và máy móc ở các nước phát triển có thể cao hơn từ 2 đến 3 lần so với các nước tiếp nhận công nghệ mới, dẫn đến những chênh lệch nghiêm trọng. Nói cách khác, tỷ số lao động trên vốn sản xuất (là số lượng người lao động trên một đơn vị máy móc) có thể cao hơn nhiều ở những nước kém phát triển sử dụng các loại máy móc tương tự. Chẳng hạn, dữ liệu về tỷ số lao động trên vốn sản xuất cho các máy kéo sợi hiện đại chỉ ra rằng một nhà máy trung bình ở Mỹ Latinh cần gấp đôi số lao động trên một đơn vị máy móc so với một nhà máy ở một nước công nghiệp. Năng suất tương đối trong công nghệ dệt hiện đại được ước tính ở Philippines là 55% và ở Kenya là 68% so với các nước phát triển (Pack, 1987).

Các so sánh quốc tế về LLLĐ theo ngành phục vụ công tác lập kế hoạch GDNN cũng phải xem xét những khác biệt quan trọng có thể có giữa các quốc gia. Chúng bao gồm việc phân chia nhiệm vụ giữa các kỹ sư, kỹ thuật viên, công nhân lành nghề và giám sát viên; những khác biệt có thể có trong cơ cấu nghề nghiệp; chênh lệch về năng suất; và thực tiễn phổ biến ở nhiều nước đang phát triển đó là sử dụng máy móc cũ cùng với máy móc mới dẫn đến các yêu cầu đa dạng về nhân lực và trình độ kỹ năng. Ngay cả khi một công nghệ nhất định nào đó quyết định phần lớn đến quy mô và cơ cấu nhân lực cần thiết trong một dự án đầu tư phát triển, thì những khác biệt này vẫn có thể ảnh hưởng đáng kể đến nhu cầu lao động thực sự và cơ cấu kỹ năng của nó. Điều này cần được tính đến trong các quyết định lập kế hoạch GDNN dựa trên các so sánh quốc tế.

Các mục tiêu chiến lược về GDNV thường được thiết lập bằng cách so sánh mức độ tham gia học nghề của quốc gia với việc đạt được các bằng cấp chính quy. Một quốc gia quan tâm đến thị trường quốc tế có thể xác định các nước được cho là đối thủ cạnh tranh chính của mình. Giả sử rằng trình độ kỹ năng trung bình của dân số lao động phần nào quyết định năng lực cạnh tranh quốc gia, thì các mục tiêu chiến lược có thể được thiết lập theo hướng đuổi kịp hoặc vượt qua trình độ của các đối thủ cạnh tranh (xem hộp 4.10 và 4.11).

Hộp 4.10 Các mục tiêu GDNV quốc gia ở Đan Mạch

Các mục tiêu GDNV quốc gia ở Đan Mạch do Bộ Giáo dục đặt ra sau khi tham vấn Hội đồng Giáo dục và Đào tạo nghề; các mục tiêu về đào tạo gắn với TTLĐ do Bộ Lao động đặt ra, với sự tham mưu của Hội đồng Dạy nghề cho Người lớn.

Mục tiêu về GDNV

Một trong những chính sách lớn về đào tạo thanh niên là “giáo dục cho mọi người”. Vì khoảng 1/3 số thanh niên không có bằng cấp lao động lành nghề, mục tiêu quốc gia sau đây đã được đặt ra: đến năm 2000, 90-95% lớp thanh niên sẽ hoàn thành chương trình giáo dục bắt buộc và tiến tới các con đường học tập xa hơn (so với 77% vào năm 1990).

Mục tiêu về đào tạo thường xuyên

Trong lĩnh vực đào tạo thường xuyên, mục tiêu phát triển đã được đặt ra: từ năm 1993 đến năm 2000, cần phát triển thêm 60.000 chỉ tiêu đào tạo hàng năm (toàn thời gian hoặc tương đương). Điều này sẽ tăng gấp đôi chỉ tiêu đào tạo của hệ thống công lập.

Nguồn: Nielsen, 1995.

Hộp 4.11 Các mục tiêu GDNV quốc gia ở Vương quốc Anh

Ở Vương quốc Anh, các mục tiêu mới đã được đặt ra nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế bằng cách nâng cao tiêu chuẩn và thành tích đào tạo nghề. Đến năm 2000, dự kiến:

- tất cả người sử dụng lao động sẽ đầu tư vào sự phát triển của nhân viên để đạt được thành công trong kinh doanh;
- tất cả các cá nhân, nếu mong muốn, sẽ được tiếp cận với các cơ hội giáo dục và đào tạo dẫn đến các bằng cấp được công nhận; và
- tất cả các chương trình giáo dục và đào tạo sẽ phát triển năng lực tự thân, tính linh hoạt và bề rộng kiến thức, nhất là thông qua việc bồi dưỡng năng lực trong các kỹ năng cốt lõi.



Để đạt được điều này, các mục tiêu sau liên quan đến việc học tập nền tảng đã được đặt ra:

- đến 19 tuổi, 85% thanh niên sẽ đạt được trình độ tốt nghiệp THCS (GCSE) các cấp độ A-C ở 5 bộ môn, trình độ trung cấp nghề quốc gia (GNVQ) hoặc trình độ nghề quốc gia (NVQ) cấp độ 2;
- đến 19 tuổi, 75% thanh niên sẽ đạt được năng lực cấp độ 2 về giao tiếp, tính toán và công nghệ thông tin; và đến 21 tuổi, 35% sẽ đạt được năng lực cấp độ 3; và
- đến 21 tuổi, 60% thanh niên sẽ đạt được trình độ tốt nghiệp THPT trình độ A 2 năm (GCE-A level, hay còn gọi là Chương trình GCE A-level 2 năm), GNVQ trình độ nâng cao, hoặc NVQ cấp độ 3.

Các mục tiêu về *đào tạo thường xuyên* cũng đã được đặt ra:

- 60% đội ngũ nhân lực sẽ đạt NVQ cấp độ 3, GNVQ trình độ nâng cao, hoặc trình độ tốt nghiệp THPT trình độ A 2 năm (GCE-A level, Chương trình A-level 2 năm).
- 30% đội ngũ nhân lực sẽ có NVQ cấp độ 4 trở lên về trình độ nghề, chuyên nghiệp, quản lý hoặc bằng văn hóa; và
- 70% tất cả các tổ chức sử dụng 200 nhân viên trở lên và 35% những tổ chức sử dụng 50 nhân viên trở lên sẽ được công nhận là “nhà đầu tư vào con người”.

Nguồn: DFEE, 1995b

► 3.4 Các vấn đề phổ biến trong công tác lập kế hoạch chiến lược

Một số vấn đề phổ biến về lập kế hoạch giáo dục và phân bổ nguồn lực quốc gia đã được xác định (UNESCO, 1970). Thứ nhất, việc áp dụng một chiến lược phát triển quốc gia vẫn là một vấn đề lớn. Các chiến lược phát triển giúp xác định liệu các nguồn lực công có được sử dụng hiệu quả nhất có thể (về mặt tạo ra doanh thu) hay được sử dụng để giảm bất bình đẳng xã hội. Có thể khó thiết lập mối liên hệ giữa các chỉ tiêu về phát triển kinh tế quốc gia và các chỉ tiêu về thành tựu giáo dục, cũng như lập kế hoạch và dự thảo ngân sách cho phù hợp. Kết quả là, nguồn lực cho các chương trình giáo dục và đào tạo thường được phân bổ, không dựa trên cơ sở một khái niệm cụ thể về phát triển quốc gia, mà dựa trên sự so sánh với các quốc gia khác.

Thứ hai, vì toàn bộ quá trình lập kế hoạch chiến lược đều dựa trên những dự báo về nhu cầu đào tạo trong tương lai, nên các kế hoạch chiến lược có nguy cơ rất thiếu chính xác. Cả việc dự báo lẫn kế hoạch đều cần được xem xét lại hàng năm để tính đến các xu hướng mới. Sự bất ổn về nhu cầu TTLĐ về kỹ năng có thể được ứng phó bằng cách: giao trách nhiệm đánh giá tình trạng thiếu hụt kỹ năng và lập

kế hoạch đào tạo gắn với việc làm cho các cơ quan cấp ngành; củng cố hợp phần kiến thức nền tảng của chương trình đào tạo và lùi các nội dung chuyên môn hóa cho đến những năm sau của chương trình đào tạo.

Thứ ba, các mục tiêu giáo dục và đào tạo quốc gia rất ít được thể hiện theo ngôn ngữ thực tế. Chẳng hạn, cách bố cục câu từ thường thấy về các mục tiêu giáo dục quốc gia bao gồm: tích hợp giáo dục vào phát triển quốc gia; đảm bảo giáo dục phải phù hợp với nhu cầu kinh tế, xã hội và văn hóa quốc gia; nâng cao chất lượng giáo dục; và đảm bảo bình đẳng về cơ hội giáo dục. Khi nói đến các khía cạnh thực tế của việc phân bổ và thực hiện nguồn lực, những mục tiêu kiểu như vậy là quá mơ hồ. Những khó khăn khác nảy sinh khi các quốc gia không có khung trình độ nghề quốc gia rõ ràng.

Thứ tư, công tác lập kế hoạch và quản lý GDNN chiến lược không thể được thực hiện tách biệt với quá trình lập ngân sách quốc gia, nhưng bộ giáo dục và đào tạo các nước thường không có sự kết nối mạnh với bộ tài chính. Quá trình lập ngân sách ở nhiều chính phủ có logic riêng và thường dựa trên cơ sở ngắn hạn, điều này có thể không hỗ trợ cho công tác lập kế hoạch và quản lý chiến lược dịch vụ giáo dục và đào tạo. Những mục tiêu đào tạo quốc gia nào không được đưa vào quá trình lập ngân sách sẽ không có mấy tác dụng, ngay cả khi chúng được xác định rõ ràng.

Thứ năm, ngân sách đào tạo quốc gia thường tập trung vào việc duy trì năng lực và cấu trúc bộ máy hiện có, hơn là vào các mục tiêu kết quả và phát triển. Khi ngân sách quốc gia được phê duyệt, các nhà quản lý thường phát hiện ra rằng có tới 80 đến 90% nguồn lực đã được cam kết cho chi phí thường xuyên và các chức năng thường nhật. Rất khó để chuyển hướng nguồn lực sang các mục tiêu mới.

Thứ sáu, những ngành kinh tế là những người hưởng lợi trực tiếp cuối cùng đồng thời là những người tiêu dùng các dịch vụ đào tạo công thường không tham gia đầy đủ vào quá trình lập kế hoạch. Hầu hết các hoạt động đào tạo nghề của Nhà nước trước đây chủ yếu quan tâm đến thanh niên; chính sách này đã hạn chế quá trình lập kế hoạch, vì nó đã loại bỏ một trong những mục tiêu quan trọng nhất của việc thu nhận kỹ năng, đó là nâng cao năng suất quốc gia. Gần đây, ở một số nước, vai trò của công nghiệp trong phân tích nhu cầu đào tạo và lập kế hoạch chiến lược đã được công nhận và thể chế hóa. Theo đó, ngành đã trở thành một nguồn tham mưu quan trọng.

Thứ bảy, theo xu hướng phân cấp, một số chính phủ chỉ thuần túy giao trách nhiệm lập kế hoạch và tài chính cho các vùng mà không xây dựng bất kỳ khung kế hoạch chiến lược quốc gia nào. Điều này dẫn đến sự thất bại của các vùng và cuối cùng là cả quốc gia đó trong việc tập trung vào các ưu tiên quốc gia hoặc đạt được các kết quả đào tạo quan trọng (xem hộp 4.12).

► Hộp 4.12 Công tác lập kế hoạch theo hướng phân cấp ở Ý

Ở Ý, công tác lập kế hoạch đào tạo là trách nhiệm của các vùng, một số vùng coi việc thu nhận kỹ năng là đòn bẩy để phát triển các ngành kinh tế địa phương, trong khi các vùng khác nhấn mạnh đến sự phân bố địa lý trong đào tạo. Các kế hoạch do chính quyền vùng soạn thảo và trình lên Ủy ban Tư vấn bao gồm đại diện của các đối tác xã hội và cơ sở đào tạo; các nhà cung cấp. Hội đồng vùng là cơ quan phê duyệt kế hoạch. Ở nhiều vùng, chức năng lập kế hoạch được giao cho các tỉnh. Vùng đưa ra hướng dẫn cho các tỉnh, trên cơ sở đó các tỉnh xây dựng đề xuất liên quan đến kế hoạch vùng. Quy trình này thường dẫn đến việc lập kế hoạch vùng trở nên manh mún và thiếu các chiến lược quốc gia.

Các tài liệu hướng dẫn kế hoạch ở cấp trung ương chỉ quy định rằng kế hoạch đào tạo vùng phải ưu tiên các chương trình GDNN đổi mới (rất khó định nghĩa); chuyển dần nguồn lực từ đào tạo cơ bản cho thanh niên có trình độ văn hóa thấp sang đào tạo người có trình độ THPT; và tập trung vào đào tạo phụ nữ, người nhập cư và người tàn tật.

Những vấn đề sau đã được xác định:

- Nhu cầu đào tạo cần được hệ thống đào tạo công lập đáp ứng không được thể hiện đầy đủ. Vì vậy, hầu hết các hoạt động đào tạo cấp vùng đều tập trung vào học sinh tốt nghiệp giáo dục bắt buộc (14 tuổi) và học sinh bỏ học trong những năm đầu THPT, mà bỏ qua nhu cầu đào tạo thường xuyên.
- Các Đơn vị Giám sát TTLĐ cấp vùng có sứ mệnh xem xét nhu cầu đào tạo và cung cấp thông tin đầu vào cho việc lập kế hoạch GDNN cho thấy rất ít thành công. Hầu hết các khóa đào tạo trong các cơ sở do Nhà nước tài trợ đều được liên kết với các hồ sơ kỹ năng mà giáo viên của họ có. Điều này không cho phép phản ứng với các tín hiệu TTLĐ và nhu cầu dài hạn hơn về kỹ năng.
- Các vùng phải hoạt động trong tình trạng bất ổn về nguồn tài chính và phân bổ ngân sách. Nguồn kinh phí dựa trên thuế thu được tại địa phương rất hạn hẹp, cũng như kinh phí nhận được từ Nhà nước. Hầu hết các chương trình đào tạo cấp vùng được tài trợ bởi Quỹ Xã hội Châu Âu, quỹ này đặt ra các điều kiện làm hạn chế quyền tự do của các vùng trong công tác lập kế hoạch GDNN.
- Các yếu tố phức tạp khác trong quá trình lập kế hoạch là hệ quả của việc thiếu khung trình độ nghề quốc gia. Các tổ chức công đoàn không đồng ý với định nghĩa của chính phủ về trình độ, trong khi các vùng được tự chủ nhất định trong việc định nghĩa về trình độ. Kết quả là, có hơn 5.000 loại chứng chỉ kỹ năng tồn tại, mặc dù những chứng chỉ này không phải lúc nào cũng được TTLĐ công nhận.

Nguồn: Bulgarelli và Giovine, 1994.

► 3.5 Một ví dụ về công tác lập kế hoạch chiến lược cấp độ hệ thống: ^{Úc³}

3.5.1 Lập kế hoạch chiến lược ở cấp liên bang

Ở Úc, phương pháp lập kế hoạch chiến lược được áp dụng để phát triển hệ thống GDNN một cách chặt chẽ, đảm bảo các chương trình đào tạo ban đầu được định hướng theo nhu cầu của ngành thay vì theo nhu cầu của người học bằng cách gắn việc phân bổ nguồn lực và lập kế hoạch GDNN với sản lượng của ngành và các dự báo về tình hình việc làm. Lập kế hoạch chiến lược cũng được áp dụng để tập trung vào việc nâng cao trình độ cho các nhân viên đã ổn định/hiện đang làm việc cũng như đào tạo ra các chuyên gia và lao động lành nghề mới, để đảm bảo tiếp cận công bằng cho các nhóm yếu thế với dịch vụ đào tạo và để phân phối nguồn lực một cách công bằng giữa các ngành.

Công tác lập kế hoạch chiến lược ở cấp quốc gia (cấp liên bang) do Cơ quan Đào tạo Quốc gia Úc (ANTA) thực hiện. Các dự báo kinh tế và tình hình việc làm quốc gia đã được thực hiện để vạch ra các xu hướng ngành và việc làm phân theo ngành và nhóm nghề chính. Kết quả dự báo ngành cho giai đoạn 1991-2001 cho thấy khai khoáng, xây dựng và chế tạo sẽ có mức tăng trưởng sản lượng trên mức trung bình. Song song với đó, sẽ có mức tăng trưởng việc làm trên mức trung bình trong các dịch vụ giải trí và cá nhân, thương mại bán lẻ, dịch vụ cộng đồng và dịch vụ kinh doanh, trong khi không có sự tăng trưởng hoặc giảm việc làm trong một số ngành khác (Đại học Monash và Công ty Syntec Economic Service, 1995). Các xu hướng cũng cho thấy dự kiến sẽ có mức tăng trưởng việc làm đặc biệt mạnh đối với trợ lý bán hàng, nhân viên dịch vụ cá nhân và nhân viên văn phòng, trong khi có ít sự tăng trưởng đối với thợ vận hành máy móc và phân xưởng.

Vấn đề chính ở đây là những thay đổi về cơ cấu nhân lực sẽ ảnh hưởng như thế nào đến nhu cầu đào tạo nghề. Tăng trưởng việc làm nhiều khả năng vẫn tiếp diễn, đồng nghĩa với việc nhu cầu đào tạo trình độ đầu vào tiếp tục tăng; Số người thất nghiệp dài hạn đã giảm đáng kể và xu hướng này có thể vẫn tiếp diễn. Tuy nhiên, rất khó để liên hệ giữa tăng trưởng việc làm trong ngành với nhu cầu về các ngành nghề và bằng cấp nhất định. Hơn nữa, những ngành có mức tăng trưởng thấp không nhất thiết phải giảm quy mô đào tạo. Những dự báo trên đây chỉ ra những nghề có khả năng tăng trưởng việc làm mạnh mẽ, nhưng chỉ cung cấp một chỉ báo khá chung chung. Cần phải có những thông tin đầy đủ hơn để lập kế hoạch hiệu quả. Các Cơ quan Tư vấn và Đào tạo Ngành cấp Bang (ITAB) được khuyến khích xem xét xu hướng của ngành theo tình hình kinh tế và việc làm cũng như nhu cầu về dịch vụ đào tạo. Các bang được yêu cầu đưa ra kế hoạch (Hồ sơ Đào tạo cấp bang) cho từng năm và dự báo cho những năm tiếp theo.

3. Dựa trên tài liệu của Cơ quan Đào tạo Quốc gia Úc, 1994, 1995a, 1995b và 1995c

Trên cơ sở thông tin dự báo, một chiến lược quốc gia được xây dựng trong đó nêu rõ các nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu, mục tiêu chiến lược, mục tiêu phát triển hệ thống và các lĩnh vực ưu tiên.

Các *nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu* của chiến lược quốc gia bao gồm thanh niên, nguồn nhân lực đã ổn định/hiện đang làm việc (những nhân viên có trình độ kỹ năng thấp, chủ yếu ở cấp độ kỹ năng thủ công hay cấp độ dây chuyền, và nhân viên có trình độ kỹ năng trung bình và văn bằng chính quy thấp) và các nhóm thường ít được đại diện trong GDNN mà việc cải thiện khả năng tiếp cận của họ với đào tạo và việc làm sẽ được đảm bảo (gồm phụ nữ; người DTTS; người thiếu kỹ năng xã hội, đọc viết và làm toán; người khuyết tật; người nông thôn và vùng sâu, vùng xa; người thất nghiệp). Các nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu được lựa chọn chủ yếu trên cơ sở thiếu hụt kỹ năng làm rào cản cho việc nâng cao năng suất. Tính công bằng cũng là yếu tố cần phải cân nhắc. Chẳng hạn, người ta thấy có sự chênh lệch giữa việc đào tạo do Nhà nước tài trợ cho lao động bán lành nghề (nhân viên văn phòng, nhân viên kinh doanh, thợ máy và công nhân phân xưởng, lao động phổ thông và lao động có liên quan) và tỷ trọng của nhóm này trong tổng nguồn nhân lực (khoảng 56%). Nhóm này có mức thu nhập thấp và có nguy cơ thất nghiệp cao; họ đặc biệt dễ chịu ảnh hưởng của suy thoái kinh tế và thay đổi công nghệ. Một ưu tiên khác là lao động nữ, vốn dĩ chiếm hơn 3/4 lao động bán thời gian. Việc làm của nữ giới liên quan đến các ngành dịch vụ như giáo dục, y tế, dịch vụ cộng đồng và thương mại bán lẻ. Để tăng cường sự tham gia của họ, cơ chế cung cấp các khóa đào tạo linh hoạt và cam kết về dịch vụ giữ trẻ đã được áp dụng.

Các *mục tiêu chiến lược* được thiết lập nhằm hướng tới việc tham gia và kết quả đào tạo. Các mục tiêu này đã được xây dựng trên cơ sở xu hướng hiện có. Đến năm 2001, có 95% thanh niên 19 tuổi đang tham gia học tập hoặc đã học hết lớp 12, hoặc đã học hết lớp 10 hoặc lớp 11 và đang tham gia một chương trình giáo dục và đào tạo được công nhận chính thức. Đến năm 2001, có 60% thanh niên 22 tuổi đang tham gia các chương trình dẫn đến văn bằng cấp độ 3, hoặc đã hoàn thành văn bằng cấp độ 3 trở lên, hoặc đang tham gia hoặc đã hoàn thành chương trình GDĐH (trình độ cao đẳng hoặc đại học).

Các *mục tiêu phát triển* cho năm 2001 bao gồm làm cho hệ thống đáp ứng tốt hơn nhu cầu giáo dục và đào tạo, nâng cao chất lượng đào tạo, cải thiện khả năng tiếp cận và tăng hiệu quả và hiệu suất chi phí. Hệ thống nên có các cơ chế ưu đãi cho những người đạt được tiêu chuẩn cao hơn, đảm bảo rằng những người muốn và cần được đào tạo có thể đạt được điều đó và phải chịu trách nhiệm. Cần đảm bảo sự cân bằng giữa các ngành, giữa nguồn nhân lực hiện có và những người mới, và giữa những người không được tiếp cận đào tạo một cách đầy đủ với những người luôn được đáp ứng nhu cầu đào tạo.

Các *lĩnh vực ưu tiên* được xác định cho từng năm trên cơ sở mục tiêu phát triển và được Hội đồng cấp Bộ phê duyệt. Mặc dù các lĩnh vực ưu tiên phát triển đào tạo là mang tính *ngắn hạn* và phản ánh tình hình hiện tại, nhưng tính liên tục phải được duy trì trong việc phát triển chúng từ năm này sang năm khác. Chẳng hạn, trong năm 1996, 5 lĩnh vực ưu tiên phát triển sau đây đã được thiết lập: (1) thúc đẩy thực tiễn tốt nhất và đảm bảo chất lượng; (2) tăng cường sự ảnh hưởng của ngành và các nhóm khách hàng khác đối với việc phân phối nguồn lực đào tạo; (3) tập trung vào các nhóm yếu thế và ít được đại diện; (4) phát triển thị trường đào tạo; và (5) tăng cường kiểm định, đánh giá và công nhận đào tạo.

Đối với mỗi lĩnh vực ưu tiên, các hoạt động cụ thể và kết quả định tính của chúng đã được hoạch định. Đối với lĩnh vực ưu tiên đầu tiên, hệ thống đào tạo của Nhà nước được kỳ vọng sẽ xây dựng và thực hiện khung tiêu chuẩn chất lượng và quản trị cho các nhà các cơ sở đào tạo và các cơ quan sử dụng NSNN, đồng thời lập và quảng bá các mô tả về thực hành dịch vụ tốt nhất. Đối với lĩnh vực ưu tiên thứ hai, các kỹ thuật lập kế hoạch cải tiến sẽ được áp dụng nhằm đảm bảo phân bổ nguồn lực theo nhu cầu của ngành và các nhóm khách hàng khác. Vì mục đích này, các cải tiến được đưa vào những lĩnh vực hoạt động cụ thể, bao gồm truyền thông về nhu cầu và năng lực đào tạo giữa ngành, nhà cung cấp dịch vụ đào tạo và các cơ quan đào tạo Nhà nước; xác định và giám sát những lỗ hổng và thiếu hụt kỹ năng; và phân bổ nguồn lực cho các quyết định đầu tư phát triển và phân bổ nguồn chi thường xuyên trong và giữa các ngành. Lĩnh vực ưu tiên thứ ba liên quan đến cải thiện khả năng tiếp cận, và phụ nữ và cộng đồng DTTS được chọn làm các nhóm mục tiêu ưu tiên cho năm 1996. Thu thập thông tin về các nhóm này, tham vấn đại diện của họ và công nhận kinh nghiệm học tập trước đó là các hoạt động được hoạch định. Lĩnh vực ưu tiên thứ tư nhằm khuyến khích đào tạo đáp ứng tốt hơn nhu cầu của ngành. Kết quả mong đợi bao gồm việc giới thiệu cơ chế phân bổ nguồn lực trên cơ sở đấu thầu cạnh tranh và mở rộng các dịch vụ thương mại của trường cao đẳng. Lĩnh vực thứ năm kêu gọi phải có một hệ thống cải tiến để thu thập và xác minh thông tin liên quan đến kết quả giáo dục và đào tạo.

Việc thực hiện chiến lược đào tạo quốc gia được *phân cấp* cho các bang, với Hồ sơ Đào tạo của Bang là phương tiện lập kế hoạch chính. Mỗi bang có thể có những ưu tiên riêng và những ưu tiên này có thể khác với những ưu tiên trong chiến lược quốc gia theo một số cách. Tuy nhiên, các bang phải cam kết thực hiện các ưu tiên và mục tiêu chiến lược quốc gia cũng như các lĩnh vực ưu tiên của mình. Do đó, mỗi Hồ sơ Đào tạo của Bang đề ra các hoạt động nhằm đạt được các sáng kiến chiến lược quốc gia. Nó phản ánh các mục tiêu chiến lược, các nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu của chiến lược và các lĩnh vực ưu tiên của từng năm. Đối với mỗi lĩnh vực ưu tiên, các hoạt động GDNV cần được phát triển với nguồn lực phân bổ tương ứng và đầu ra mong đợi cần được xác định.

Một Hồ sơ Đào tạo cấp Bang cung cấp một kế hoạch hoạt động duy nhất cho năm hiện tại cũng như các số liệu chỉ dẫn cho 2 năm tiếp theo. Là một tài liệu lập kế hoạch và ngân sách, nó chứa đựng tất cả các hoạt động GDNN chính phủ liên bang và cấp bang tài trợ. Việc thực hiện các hồ sơ này được hỗ trợ bởi nguồn ngân sách do chính quyền bang và chính phủ liên bang phân bổ. Chính quyền các bang được tự do phân bổ nguồn ngân sách của riêng họ để hỗ trợ cho Hồ sơ đào tạo của họ và ngân sách liên bang được phân bổ trên cơ sở hồ sơ. Hồ sơ phải thể hiện rõ ràng mối liên hệ giữa một bên là nhu cầu của ngành và nhu cầu đào tạo của các nhóm khách hàng khác, và bên kia là các kết quả đào tạo dự kiến. Các đầu ra đào tạo tương ứng phải được báo cáo lên ANTA.

Dữ liệu tổng hợp từ các Hồ sơ Đào tạo của bang là cơ sở cho kế hoạch GDNN quốc gia. Chẳng hạn, đối với năm 1996, 33,6% tất cả các hoạt động đào tạo hướng đến lĩnh vực chế tạo, nông thôn và xây dựng, 25,5% hướng tới dịch vụ và 18,1% hướng tới giáo dục và đào tạo tổng quát. Từ góc độ ngành, phù hợp với các ưu tiên được xác định bởi các bang và các ITAB, công tác đào tạo nghề do chính phủ tài trợ dự kiến có mức tăng trưởng lớn trong lĩnh vực kinh doanh và nhân viên văn phòng (17,1%), dịch vụ cộng đồng, y tế và giáo dục (12,7%) và du lịch và khách sạn (11,9%); hầu như không có kế hoạch tăng trưởng đào tạo cho ngành sản xuất (Cơ quan Đào tạo Quốc gia Úc, 1995a). Từ phương diện trình độ nghề nghiệp, hoạt động đào tạo quốc gia được phân bổ khá đồng đều giữa GDPT, đào tạo cho lao động bán lành nghề (operative workers), thợ lành nghề (tradespersons) và các nhà chuyên môn (theo tỷ trọng của nhóm tương ứng trong tổng nhân lực). Các bang đều tuân thủ các ưu tiên được xác định trong chiến lược quốc gia, trong đó đảm bảo rằng 56,4% quy mô tăng trưởng (tính bằng số giờ giảng dạy hàng năm) được hướng tới việc đào tạo lao động bán lành nghề.

3.5.2 Hồ sơ Đào tạo của Bang Victoria⁴

Các Hồ sơ Đào tạo cấp Bang được xây dựng theo một định dạng thống nhất và gồm 2 phần. Phần đầu là nội dung phân tích chiến lược về các yếu tố kinh tế, nhân khẩu học và TTLĐ ảnh hưởng đến nhu cầu đào tạo và khả năng cung ứng. Phần này kết thúc bằng việc xác định nhu cầu và ưu tiên đào tạo nghề. Phần thứ hai là kế hoạch hoạt động và nguồn lực phân bổ trên cơ sở các mục tiêu chiến lược quốc gia cũng như nhu cầu và ưu tiên đã xác định ở phần đầu. Công tác phân tích và lập kế hoạch GDNN chiến lược của Bang Victoria, do Văn phòng Đào tạo và Giáo dục Nghề nghiệp cấp Bang (OTFE) quản lý, được mô tả dưới đây.

Các xu hướng *tăng trưởng dân số* phải được xem xét nhằm xác định liệu việc cung ứng dịch vụ đào tạo có bị ảnh hưởng hay không và nếu có thì cần phải đáp ứng như thế nào. Liệu số lượng và đặc trưng của các đối tượng người học tiềm năng có thay đổi không? Những khu vực địa lý nào sẽ phát triển và cần thêm kinh phí?

4. Dựa trên tài liệu của Hội đồng Đào tạo Bang Victoria, 1995.

Những khu vực nào sẽ cần ít hơn? Dân số của Victoria được dự báo sẽ tiếp tục tăng với tốc độ khoảng 1% mỗi năm. Số lượng người nhập học lớp 12 dự kiến sẽ vẫn ổn định, vào khoảng 48.000 người, cho đến cuối những năm 1990. Các xu hướng về nhu cầu của học sinh đối với các khóa học và số liệu tuyển sinh trong từng chương trình đã được xem xét. Theo hồ sơ tuyển sinh cao đẳng, số lượng học sinh được tiếp nhận vào các trường Cao đẳng Kỹ thuật và Giáo dục Nghề nghiệp (TAFE) tiếp tục tăng từ gần 14.000 năm 1993 lên 18.600 năm 1994. Nếu xu hướng chuyển tiếp từ lớp 12 lên TAFE năm 1992 lên 1993 được giữ nguyên, thì số lượng tuyển sinh ở các trường cao đẳng TAFE khó có thể duy trì trên mức 15.000 sinh viên.

Nhu cầu chưa được đáp ứng về chỉ tiêu đào tạo TAFE toàn thời gian ước tính lên đến 16.300 vào năm 1995. Nhu cầu theo học những chương trình kỹ năng mà được đánh giá là có cơ hội việc làm thấp bởi Hội đồng Đào tạo cấp Bang (STB) vẫn chưa được đáp ứng do vấn đề chính sách. Tổng số sinh viên có thể vẫn duy trì ở mức hiện tại mà không tính đến chỉ tiêu chưa được đáp ứng. Tác động của mức độ hoạt động kinh tế đến nhu cầu đào tạo của sinh viên không nhất thiết phải mang tính trực tiếp. Khi việc làm khan hiếm, thì nhu cầu GDNN ở học sinh học hết phổ thông sẽ tăng lên. Khi việc làm dồi dào, thì nhiều người trẻ sẽ tham gia vào LLLĐ ngay sau khi hết phổ thông.

Trong khi năng suất ở bang Victoria dự kiến sẽ tăng khoảng 1,3 đến 2,0% mỗi năm, thì sản lượng có thể sẽ tăng ở mức 3,9%. Do đó, tình hình việc làm dự kiến sẽ tăng trung bình hàng năm 2% cho đến cuối những năm 1990. Đây là mức thấp hơn tốc độ tăng trưởng dự kiến của quốc gia và ít có khả năng làm giảm 8% tỷ lệ thất nghiệp (khoảng 200.000 người). Để tránh những hậu quả xã hội nghiêm trọng của tình trạng thất nghiệp kéo dài, các cộng đồng sẽ tiếp tục yêu cầu đào tạo lại để cố gắng đảm bảo rằng nguồn lực lao động nhanh chóng ổn định công việc. Việc tăng tỷ lệ tham gia lao động nữ dự kiến sẽ duy trì và bù đắp cho tỷ lệ tham gia lao động nam đang giảm dần, điều này sẽ tác động đến cơ cấu nhu cầu đào tạo. Tỷ lệ tăng việc làm cao nhất trong thế kỷ 21 được dự đoán là trong lĩnh vực xây dựng và xây dựng (2,5% hàng năm) và du lịch và khách sạn (2,5%). Trong lĩnh vực dịch vụ đang phát triển, mức tăng trưởng hàng năm cao nhất được dự đoán là doanh số bán hàng và dịch vụ cá nhân (2,6%). Thay đổi công nghệ và tăng trưởng việc làm thấp hơn trong lĩnh vực chế tạo sẽ quyết định sự tăng trưởng trong danh mục nghề vận hành máy móc và công nhân nhà máy. Tỷ lệ công việc bán thời gian tăng lên có thể khuyến khích nhu cầu đào tạo bán thời gian.

Xu hướng về *công nghệ đào tạo* dự kiến sẽ có tác động đáng kể đến năng lực đào tạo. Truyền thông đa phương tiện dự kiến sẽ mở rộng và tạo ra một mạng lưới giáo dục mới. Theo đó, dự kiến kéo theo sự phát triển cơ sở hạ tầng đào tạo linh hoạt. Trong tương lai gần, các cá nhân sẽ có thể kết nối với mạng từ nhà, cơ quan

hoặc cơ sở cộng đồng địa phương (chẳng hạn như thư viện) và tiếp nhận thông tin về nghề nghiệp, các cơ sở GDNN lân cận, các khóa học và mô-đun của họ, kết quả học tập và thông tin liên quan và đăng ký nhập học vào các khóa đào tạo. Cuối cùng người học có thể thực hiện tất cả các hợp phần của chương trình đào tạo, bao gồm cả giao tiếp với giảng viên, tại nhà. Hệ thống GDNN sẽ phải phân bổ nguồn lực để phát triển phần mềm, đào tạo nhân viên và cung cấp hướng dẫn cho người tiêu dùng để có thể thực hiện được điều này.

Xu hướng *tài trợ của Nhà nước* cũng có ảnh hưởng to lớn. Chính phủ sẽ thay đổi cơ chế cấp vốn và quản lý nguồn lực để đảm bảo sử dụng vốn hiệu quả. Trước hết, chính phủ sẽ tính tiền thuê cơ sở vật chất thông qua việc áp dụng cơ chế cho thuê cơ sở vật chất, trang thiết bị. Thứ hai, Bộ luật cạnh tranh đối với các hoạt động của chính phủ cũng sẽ ảnh hưởng đến tình hình đào tạo trong chu kỳ kế hoạch. Nguồn vốn sẽ ngày càng được cung cấp trên cơ sở đấu thầu cạnh tranh giữa các nhà cung ứng dịch vụ của chính phủ và các tổ chức bên ngoài. Sẽ cần có sự tách biệt rõ ràng giữa các hoạt động thương mại và phi thương mại cũng như cần có cơ cấu chi phí minh bạch. Sự ra đời của sự cạnh tranh sẽ ảnh hưởng đến mối quan hệ giữa sinh viên, giảng viên, cán bộ quản lý và các cơ quan quản lý GDNN.

Công tác phân tích chiến lược các yếu tố nhân khẩu học, kinh tế và TTLĐ được thực hiện đối với Hồ sơ Đào tạo Bang Victoria đã đưa ra một số kết luận chung về tình hình cung ứng dịch vụ GDNN. Các động lực thay đổi chính về nhu cầu GDNN trong vài năm tới sẽ không chỉ là hoạt động kinh tế, dân số hoặc tăng trưởng nguồn lực. Thay vào đó, các yếu tố quan trọng sẽ là:

- nhu cầu ngày càng tăng từ sinh viên và nhà tuyển dụng về chương trình đào tạo theo nhu cầu;
- chính phủ tiếp tục yêu cầu về việc tăng hiệu quả chi phí;
- thay đổi công nghệ đào tạo;
- nhu cầu đào tạo lại cho đội ngũ nhân viên bán lẻ nghề ngày càng tăng;
- ngày càng tăng nhu cầu về GDNN ở các trường trung học;
- sự phụ thuộc ngày càng tăng của một số doanh nghiệp vào hệ thống đào tạo công lập;
- mở rộng các chuẩn năng lực quốc gia và khung chương trình quốc gia cho tất cả các ngành; và
- nhu cầu ngày càng tăng về nhân lực đa kỹ năng và theo đó là nhu cầu đào tạo thường xuyên.

Nhu cầu và ưu tiên GDNN được xác định dựa trên các *giả định sau* (Cơ quan Đào tạo Quốc gia Úc, 1995c).

- Cần phải có sự cân bằng trong phân bổ nguồn lực giữa đào tạo ban đầu và đào tạo nhân lực đang làm việc.
- Nhu cầu đào tạo nghề của nhân lực hiện đang làm việc và nhân lực mới là khác nhau.
- Nhu cầu đào tạo từ những ngành sử dụng lao động thanh niên khác nhiều so với các ngành khác, song chỉ tiêu đào tạo của Nhà nước cho thanh niên không được phân bổ một cách công bằng giữa các ngành. Do đó, việc thiết lập ưu tiên và lập kế hoạch mở rộng GDNN công lập trong tương lai sẽ cần đáp ứng tỷ trọng thanh niên tương ứng trong nguồn nhân lực của ngành cũng như chú trọng phân bổ chỉ tiêu đào tạo giữa các ngành.
- Các ngành có khả năng mở rộng trong tương lai khác với những ngành đã mở rộng trong quá khứ. Điều này sẽ làm thay đổi nhu cầu về GDNN.
- Số lượng người mới tham gia thị trường lao động là không đáng kể, do đó các kỹ năng mới phải được đội ngũ nhân lực hiện có trau dồi.
- Gần một nửa số chương trình GDNN công lập không liên hệ trực tiếp với bất kỳ ngành cụ thể nào.

Việc xác định các ưu tiên đào tạo của Chính phủ phụ thuộc vào các *nguyên tắc sau* (Văn phòng Đào tạo và Giáo dục Nghề nghiệp, 1996):

- Ưu tiên chính của hệ thống GDNN là giải quyết *tình trạng thiếu hụt kỹ năng*. Tình trạng thiếu hụt kỹ năng có thể xảy ra ở cả các khu vực kinh tế hoặc các ngành trì trệ và đang phát triển. Sự thiếu hụt kỹ năng có thể được cho là tồn tại bất cứ khi nào người lao động không có trình độ kỹ năng cho phép họ làm việc với năng suất tối đa. Các ngành cần được sắp xếp theo mức độ thiếu hụt kỹ năng, được phản ánh qua tỷ lệ các nghề có trình độ chính quy thấp nhất.
- Một ưu tiên quan trọng khác là hỗ trợ tăng trưởng sản lượng của ngành. Điều này có nghĩa là hoạt động đào tạo công lập phải được thực hiện cho các ngành đang phát triển nhanh, nơi mà tình trạng thiếu hụt kỹ năng cản trở tăng trưởng đã được ghi nhận. Nếu sự phân bổ ngân sách giữa các ngành phản ánh ưu tiên tăng trưởng sản lượng, thì nó có thể không tương ứng với sự phân bổ theo tỷ lệ số người làm việc trong các ngành.
- Tăng trưởng việc làm cũng là một ưu tiên. Cả những ngành được dự báo có mức tăng trưởng việc làm nhanh chóng lẫn những ngành có tốc độ tăng trưởng ít hoặc không tăng nhưng lại cung cấp một tỷ lệ có việc làm đáng kể, đều cần phải được ưu tiên.
- Chính phủ cũng thừa nhận tầm quan trọng của *nhu cầu của học sinh* về GDNN. Tuy nhiên, học sinh thường không ở vị thế đánh giá chương trình nào cải thiện cơ hội việc làm của họ nhiều nhất. Việc đào tạo cho đội ngũ nhân lực hiện có, đặc biệt trong các lĩnh vực được ngành đánh giá là quan trọng để cải

thiện sản lượng, sẽ được ưu tiên cao hơn so với việc đào tạo cho những người mới học xong phổ thông và những người thất nghiệp về những kỹ năng và trình độ ít có khả năng dẫn đến việc làm.

- Đảm bảo sự cân bằng trong việc cung ứng dịch vụ đào tạo do Nhà nước tài trợ giữa các ngành cũng rất quan trọng. Nhu cầu đào tạo trong tương lai của mỗi ngành phải được đánh giá và so sánh với tình hình cung cấp đào tạo thực tế để định hướng cho việc xác định các ưu tiên.
- Những ngành nào có thể cung cấp việc làm cho những người mới gia nhập TTLĐ cần đảm bảo đáp ứng đầy đủ nhu cầu giáo dục và đào tạo cho nhân viên mới thông qua tài trợ của chính phủ.
- Việc xác định tình trạng thiếu hụt kỹ năng, nhu cầu và ưu tiên đào tạo phải dựa trên thông tin đầu vào từ các nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu của chiến lược, các ITAB, các Hội đồng Khu vực về Giáo dục Nghề nghiệp cho Người lớn và Cộng đồng (ACFE) và các trường cao đẳng nghề (TAFE). Quy trình tham vấn đặc biệt với tổ chức đại diện cho các nhóm yếu thế phải được thiết lập.

Nhu cầu đào tạo của ngành được các ITAB đánh giá và được thuyết minh trong Kế hoạch Đào tạo của Ngành (Industry Training Profile) từ 2 đến 3 năm. Kết quả của các dự báo kinh tế, việc làm và nhân khẩu học và kết quả đánh giá của ITAB được đưa vào *mô hình nhu cầu đào tạo gắn với TTLĐ của Hội đồng Đào tạo Bang Victoria (STB)* nhằm mục đích cân bằng việc cung ứng dịch vụ đào tạo công lập giữa các ngành và xác định các ngành ưu tiên bằng cách so sánh nhu cầu đào tạo trong tương lai với các hoạt động GDNN hiện nay do chính phủ tài trợ (Hội đồng Đào tạo Bang Victoria, 1995). Quy trình sau đây được áp dụng để đánh giá nhu cầu đào tạo của ngành:

- Dự báo tổng số việc làm theo ngành được chuyển thành dự báo theo các nhóm nghề chính.
- Có 3 loại hình lao động có nhu cầu đào tạo khác nhau, đó là: (1) người mới vào nghề, (2) người hiện đang làm việc không có bằng cấp chính quy và (3) người hiện đang làm việc và có bằng cấp nghề chính quy. Số lượng người mới vào nghề được tính bằng mức tăng ròng (net increase) việc làm trong mỗi nghề và mỗi ngành trong thời kỳ dự báo, cộng với số lượng thay thế ước tính hàng năm để tính đến những người rời khỏi nghề (những thay đổi của người sử dụng lao động trong nghề không được tính).
- Tỷ lệ lao động cần đào tạo được giả định là 100% đối với nhân viên mới vào nghề. Đối với nhân viên hiện đang làm việc, cả có và không có bằng cấp, tỷ lệ lao động cần đào tạo được thiết lập với sau khi tham vấn ý kiến các ITAB.
- Các giả định về nhu cầu đào tạo cho mỗi lao động về số giờ tiếp xúc (hoặc số giờ giảng dạy hàng năm - AHC) cũng đã được đưa ra với sự tham mưu của các ITAB. Nếu như nhân viên mới vào nghề thường được cho là cần có các

chương trình đào tạo đầy đủ, thì những nhân viên hiện đang làm việc không có bằng cấp nhưng có các kỹ năng thực hành tích lũy được trong công việc thường chỉ cần một phần đào tạo đầy đủ. Nhu cầu đào tạo thêm đối với nhân viên có trình độ chính quy chênh lệch đáng kể giữa các nghề, nhưng ít chênh lệch hơn đối với các nhân viên không có bằng cấp. Đây là những giả định mang tính cụ thể với nghề và không đổi giữa các ngành. Cơ chế sau đây về nhu cầu đào tạo theo nghề đã được thống nhất: thợ thủ công (tradesperson), 960 giờ; nhân viên văn phòng, trợ lý bán hàng và nhân viên phục vụ cá nhân, lên đến 600 giờ; thợ vận hành máy móc, lái xe, công nhân và những người liên quan, dưới 400 giờ.

- Tổng nhu cầu đào tạo cho một nghề trong một ngành cụ thể được tính bằng tổng của: Việc làm mới và thay thế nhân với tỷ lệ cần đào tạo (mới và thay thế) và với số AHC cần thiết cho mỗi người (mới và thay thế), cộng với số nhân viên hiện đang làm việc không có bằng cấp chính quy nhân với tỷ lệ cần đào tạo và AHC cần thiết cho mỗi người, cộng với số nhân viên hiện đang làm việc có trình độ chính quy nhân với tỷ lệ cần đào tạo (cấp văn bằng/chứng chỉ) và với AHC cần thiết cho mỗi người.

Những tính toán này được sử dụng để xác định những ngành có *lỗ hổng đào tạo* đáng kể. Ngoài ra, nhiều chương trình GDNB ban đầu (trước khi tham gia vào đời sống lao động) đã được xác định trong đó số lượng chỉ tiêu đào tạo vượt xa số lượng công việc hiện có. Những tính toán này cũng được sử dụng để xác định (1) những ngành mà việc cung cấp đào tạo hiện tại vượt quá nhu cầu của ngành (ví dụ nghệ thuật, giải trí, thể thao và giải trí); (2) những ngành nhận được nhiều hơn đáng kể dịch vụ đào tạo do chính phủ tài trợ (ví dụ ngành điện, điện tử, dịch vụ xã hội và cộng đồng); (3) những ngành nhận được ít hơn đáng kể dịch vụ đào tạo được Nhà nước tài trợ (ví dụ như in ấn, vận chuyển và lưu trữ, bán buôn, bán lẻ và dịch vụ cá nhân); và (4) tất cả các ngành khác (chiếm đa số) nơi nhu cầu đào tạo vượt quá tình hình cung ứng hiện tại, nhưng những ngành này nhận được tỷ trọng ngân sách đào tạo hợp lý từ phía chính phủ (ví dụ như ngành công nghệ ô tô). Những ngành được hiểu là có nhu cầu đào tạo mới đáng kể (như in ấn, vận tải và lưu trữ) được ưu tiên trong kế hoạch GDNB và phân bổ nguồn lực năm 1995-1996 (xem bảng 4.7).

Một số *hạn chế* của quy trình này bao gồm:

- Quy trình giả định rằng tất cả các khóa đào tạo sẽ được Nhà nước tài trợ; dịch vụ đào tạo do doanh nghiệp cung cấp không được tính đến.
- Nhiều khóa GDNB ban đầu (ví dụ như những khóa học cung cấp các kỹ năng cơ bản) không thể được quy và phân bổ trực tiếp cho các nghề/ngành cụ thể.
- Tất cả nhân viên mới đều được tính là người mới vào nghề, trong khi nhóm người thất nghiệp có tay nghề có thể kiếm được công việc theo kinh nghiệm trước đây của họ và có ít nhu cầu đào tạo thì không được tính.

- Từ năm này sang năm khác, cùng một bộ dữ liệu về cơ cấu ngành nghề, dựa trên tổng điều tra dân số năm 1991, được sử dụng, trong khi cơ cấu ngành nghề có thể thay đổi.
- Lao động qua đào tạo có thể được tuyển dụng vào các nghề khác với nghề đã được đào tạo.
- Những thay đổi công nghệ có thể làm giảm hoặc thay đổi nhu cầu về kỹ năng (Fluitman, 1997).

► **Bảng 4.7 Phân bổ nguồn lực đào tạo của Nhà nước cho các ngành ở Bang Victoria cho các năm 1995 và 1996**

Ngành	Những hoạt động được tài trợ năm 1995 (AHC)	Những hoạt động được tài trợ theo kế hoạch năm 1996 (AHC)	Thay đổi giữa 1996/1995	
			Số AHC	Tỷ lệ % thay đổi
Nghệ thuật và giải trí	3.711	3.808	+97	+5
Nông nghiệp và làm vườn	2.743	2.939	+196	+7
Công nghệ ô tô	2.833	3.077	+244	+9
Chuyên môn kỹ thuật	4.981	4.981	0	0
Dịch vụ y tế	1.614	1.820	+206	+13
Vận tải và lưu trữ	635	794	+159	+25
Giáo dục nghề nghiệp	8.688	9.102	+414	+5

AHC = số giờ giảng dạy hàng năm

Hồ sơ Đào tạo cấp Bang sẽ phác thảo những hoạt động đào tạo nghề gắn với mục tiêu chiến lược quốc gia cũng như với nhu cầu và ưu tiên đào tạo được xác định cho từng Bang. (Ví dụ về các hoạt động cần thực hiện phù hợp với mục tiêu phát triển quốc gia được nêu trong bảng 4.8.) Các hoạt động GDNN được trình bày trong bảng hoạt động và chỉ ra những thay đổi so với năm trước cũng như những thay đổi dự kiến trong những năm tới. Bảng hoạt động cũng có thể liệt kê các nguồn lực được phân bổ tương ứng.

► **Bảng 4.8 Thực hiện các mục tiêu phát triển của hệ thống GDNN**

Mục tiêu phát triển của hệ thống GDNN	Hoạt động	Kết quả
Thúc đẩy thực tiễn tốt nhất và đảm bảo chất lượng	Các sáng kiến chất lượng được sử dụng trong hệ thống đào tạo của bang phải được tài liệu hóa.	Thông tin về thực tiễn tốt nhất sẽ được phổ biến.
Cung cấp các dịch vụ ưu tiên cho các nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu	Các phương pháp mới để quản lý tiếp cận và công bằng thông qua việc công nhận các nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu cần được phát triển.	Các nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu sẽ tham gia GDNN với tỷ lệ tương ứng với tỷ lệ của họ trong dân số.
Thúc đẩy sự lựa chọn của người dùng và thị trường đào tạo mở	Tỷ lệ cấp phát tài chính được cung cấp thông qua quá trình đấu thầu công khai sẽ được mở rộng. Quy trình cạnh tranh sẽ được áp dụng trong tất cả các hoạt động phân bổ nguồn lực, kể cả việc xây dựng khung chương trình.	Tính cạnh tranh trong hệ thống đào tạo cấp Bang và trong việc phân bổ nguồn lực sẽ được tăng cường.
Tăng cường kiểm định, đánh giá và công nhận đào tạo	Cơ chế kiểm định của những tổ chức đã được phê duyệt và nhiều điểm tiếp cận kiểm định sẽ được giới thiệu.	Các khuyến nghị liên quan đến hệ thống kiểm định sẽ được xem xét.

Việc phân bổ nguồn lực cho từng ngành được dựa trên đánh giá nhu cầu đào tạo và các ưu tiên đã xác định. (Ví dụ về những thay đổi ở bang Victoria từ năm 1995 đến năm 1996 được trình bày trong bảng 4.7.) Việc phân bổ nguồn lực liên quan đến các nhóm nghề được dựa trên việc xác định trình độ. Vì mục đích này, các khóa học được mã hóa dựa trên 3 nhóm sau:

- Nhóm A - đào tạo nghề theo ngành cụ thể;
- Nhóm B - đào tạo nghề không theo ngành cụ thể (ví dụ đào tạo nhân viên văn phòng và máy tính); và
- Nhóm C - giáo dục và đào tạo tổng hợp (ví dụ như kỹ năng đọc viết, kỹ năng toán số, và kỹ năng xã hội).

Các chỉ số lập kế hoạch chi tiết hơn đã được thiết lập thông qua việc phân tách các hoạt động theo cấp độ nghề:

- nhà chuyên môn (quản lý và chuyên gia);
- thợ lành nghề;
- thợ bán lành nghề/nhân viên văn phòng (thư ký, nhân viên bán hàng, thợ vận hành máy móc và lái xe, và công nhân); và
- Chung (không xác định).

Các hoạt động của GDNN nhằm đáp ứng nhu cầu và ưu tiên đào tạo ngành đã được xác định được lập dưới dạng chỉ tiêu tuyển sinh và AHC. Hồ sơ Đào tạo cấp Bang trình bày các bảng hoạt động trong đó phác thảo việc cung cấp đào tạo tổng thể và các khóa học đào tạo ban đầu dự kiến (các khóa tập nghề) cho mỗi ngành dưới dạng chỉ tiêu tuyển sinh và AHC. (Các khóa tập nghề/đào tạo ban đầu được cung cấp chủ yếu ở các cấp độ thợ bán lành nghề/nhân viên văn phòng.) Bảng 4.9 dưới đây trình bày biểu mẫu cho các bảng hoạt động.

► **Bảng 4.9 Đào tạo nghề cho các ngành trong giai đoạn 1996-1997**

Nhóm nghề	Các hoạt động cho năm 1996				Các hoạt động dự kiến cho năm 1997			
	Các hoạt động của khóa học cho mỗi cấp độ nghề (tính bằng AHC)				Các hoạt động của khóa học cho mỗi cấp độ nghề (tính bằng AHC)			
	Chung	Thợ bán lành nghề/nhân viên văn phòng	Thợ lành nghề	Nhà chuyên môn	Chung	Thợ bán lành nghề/nhân viên văn phòng	Thợ lành nghề	Nhà chuyên môn
Nhóm A (đào tạo theo ngành cụ thể)								
Nhóm B (đào tạo không theo ngành cụ thể)								
Nhóm C (đào tạo tổng hợp)								

Nhu cầu và ưu tiên đào tạo của bang và ngành đã xác định sẽ giúp định hướng cho việc lập kế hoạch đào tạo nhà trường cao đẳng năm 1996 theo 3 cách chính:

- Các chỉ tiêu đào tạo toàn thời gian trong gần 70 khóa học được OTFE xác định nên giảm đáng kể vì khả năng hấp thụ sinh viên tốt nghiệp của TTLĐ còn hạn chế. Những trường cao đẳng nào vẫn duy trì số lượng chỉ tiêu đào tạo cho các khóa học này sẽ cần cung cấp bằng chứng xác thực về khả năng thành công trong việc làm của sinh viên tốt nghiệp.
- Tổng số chỉ tiêu đào tạo toàn thời gian trong các trường cao đẳng cho học sinh học xong phổ thông được duy trì ở mức năm 1995, nhưng có thể tăng lên đối với những khóa học có kỳ vọng về nhu cầu chưa được đáp ứng từ các cá nhân và khả năng thành công trong việc làm cao.
- Các chương trình đào tạo của nhà trường cho LLLĐ hiện có phải được xây dựng phù hợp với nhu cầu được xác định trong Kế hoạch Đào tạo theo Ngành.

Tuy nhiên, có một số khóa học không được lên kế hoạch trên cơ sở nhu cầu của ngành. Chẳng hạn, các khóa học giáo dục người lớn trang bị kiến thức phổ thông và giáo dục cơ bản cho người lớn. Các kế hoạch và ưu tiên chiến lược trong lĩnh vực Giáo dục Người lớn, Cộng đồng và Giáo dục Nghề nghiệp (ACFE) được STB và hội đồng ACFE cùng phát triển, với một số thông tin đầu vào từ các Kế hoạch Vùng và Kế hoạch Đào tạo theo Ngành liên quan đến đào tạo ngôn ngữ và đọc viết. Việc thiết lập ưu tiên và lập kế hoạch được khởi xướng tại địa phương thông qua các Hội đồng Vùng của ACFE. Các trường cao đẳng nghề (TAFE) lập kế hoạch cho hợp phần này trong hồ sơ của họ trên cơ sở nhu cầu của cộng đồng địa phương.

Quản lý sự công bằng là một vấn đề quan trọng trong lập kế hoạch cả ở ACFE lẫn hệ thống đào tạo cấp bang nói chung. Công tác tham vấn những tổ chức đại diện cho các nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu của chiến lược quốc gia đã có những tiến bộ trong việc xác định nhu cầu đào tạo. Thông qua các Kế hoạch Quản lý sự Công bằng, các cơ sở GDNN cố gắng tăng cường sự tham gia và cải thiện kết quả cho các nhóm đối tượng vốn thường ít được đại diện trong GDNN. Các Kế hoạch Đào tạo theo Ngành, Kế hoạch ACFE, Thỏa thuận Thực hiện giữa Hội đồng Vùng và Trường Cao đẳng là những cơ chế lập kế hoạch và cấp vốn chính mà thông qua đó, việc tiếp cận đào tạo một cách công bằng được quản lý và kiểm soát. Việc cung cấp AHC cho học sinh DTTS đã được lên kế hoạch tăng 6,7% vào năm 1996.

Các cơ quan chức năng của bang chịu trách nhiệm trước chính phủ liên bang về việc thực hiện các hồ sơ đào tạo của bang họ. Các chỉ số thực hiện sau được sử dụng để đánh giá và báo cáo:

- số lượng tuyển sinh và AHC thực tế so với chỉ tiêu đề ra;
- tỷ lệ hoàn thành mô-đun dưới dạng tỷ lệ phần trăm tại mô-đun được hoàn thành (nghĩa là số AHC cần thiết để học viên được trao điểm hoàn thành hoặc được đánh giá là đáp ứng cấp độ kỹ năng cần thiết);
- số lượng học viên hoàn thành đào tạo; và
- tổng chi phí thường xuyên trên mỗi giờ tiếp xúc sinh viên.

3.5.3 Cấp vốn cho kế hoạch giáo dục nghề nghiệp

Việc phân bổ nguồn lực cụ thể sẽ hỗ trợ thực hiện các kế hoạch đào tạo nghề chiến lược. Ngân sách của bang và liên bang được sử dụng để tài trợ cho các hoạt động chiến lược và nghiệp vụ. Những bang nào muốn nhận được phân bổ của liên bang đều phải lập Hồ sơ Đào tạo tuân thủ chiến lược quốc gia (Cơ quan Đào tạo Quốc gia Úc, 1995 a). Dịch vụ đào tạo có thể được mua từ bất kỳ nhà cung cấp nào trên thị trường miễn là các bang đảm bảo rằng các mục tiêu kinh tế, xã hội và công bằng được đáp ứng.

Ngân sách thường xuyên cho GDNN được phân bổ theo 2 phần: ngân sách cơ sở và ngân sách tăng trưởng. Các bang được yêu cầu phân bổ phần chính (70-80%) trong tổng ngân sách cơ sở; phần còn lại do chính quyền liên bang phân bổ. *Ngân sách tăng trưởng* được sử dụng để tài trợ cho việc tăng quy mô đào tạo (đo bằng AHC) trong nỗ lực đạt được các mục tiêu quốc gia; nguồn ngân sách này chiếm một tỷ lệ tương đối nhỏ trong tổng kinh phí tài trợ (3-5%). Chẳng hạn, năm 1996, việc tăng quy mô đào tạo được tài trợ bằng nguồn ngân sách tăng trưởng chủ yếu tập trung vào đào tạo cho thợ bán lẻ nghề/ nhân viên văn phòng và các lĩnh vực có tình trạng thiếu hụt kỹ năng được xác định. Ngân sách tăng trưởng liên bang được phân bổ cho các bang trên cơ sở tỷ trọng dân số. Ngân sách này được phân bổ với điều kiện các bang phải duy trì chi tiêu GDNN và tổng số AHC của họ ở các mức nhất định.

Năm 1993/94, ngân sách GDNN công lập của Victoria đạt tổng cộng 588 triệu đô la (497 triệu cho chi thường xuyên và 91 triệu cho chi đầu tư phát triển). Bản thân bang Victoria đóng góp 408 triệu đô la (70%) và chính quyền liên bang đóng góp số còn lại. Từ số tiền này, 442 triệu đô la đã được chi cho việc tổ chức chương trình của các trường cao đẳng và các cơ sở dạy nghề tư thục và chưa đến 10% được chi cho hỗ trợ kỹ thuật (chẳng hạn như xây dựng khung chương trình); 1,5% ngân sách chi cho bộ máy quản lý tập trung. Victoria dự kiến sẽ tăng tài trợ cho GDNN hàng năm từ 2 đến 3%. Năm 1996, mức tăng trưởng quốc gia dự kiến tăng lên tới 32,7 triệu AHC. Trong số này, gần 80% được tài trợ bởi chính phủ liên bang. Đối với Bang Victoria, mức tăng dự kiến cho năm 1996 là 2,38 triệu AHC với 97% mức tăng được tài trợ từ nguồn ngân sách tăng trưởng liên bang. Đến năm 2001, nguồn tài trợ từ chính quyền liên bang dự kiến sẽ tăng lên 44% ngân sách GDNN

của Victoria. Theo đó, tầm ảnh hưởng của chính phủ trung ương cũng sẽ tăng lên. (Cơ quan Đào tạo Quốc gia Úc, 1995a).

Ngân sách đầu tư phát triển cho cơ sở vật chất, trang thiết bị phản ánh các ưu tiên chiến lược thậm chí còn mạnh hơn ngân sách cơ sở và ngân sách tăng trưởng; ngân sách này cũng được cả chính quyền liên bang và chính quyền bang cùng phân bổ. Kế hoạch Đầu tư Phát triển trong Hồ sơ Vùng phải mô tả các dự án đầu tư phát triển đề xuất liên quan như thế nào đến các ưu tiên đào tạo chiến lược. Phần của liên bang chiếm khoảng 60%, trong khi các bang đóng góp 40% vào ngân sách đầu tư phát triển cho GDNN. Ngân sách đầu tư phát triển (cơ sở vật chất, trang thiết bị) tập trung vào 3 chỉ tiêu chính: phân bổ nguồn lực cho các công nghệ đào tạo mới (chủ yếu là các phương tiện truyền thông linh hoạt); nhu cầu sử dụng gia tăng đối với các cơ sở vật chất và trang thiết bị hiện có (nâng cấp các công trình để hỗ trợ công nghệ đào tạo mới); và thúc đẩy tăng trưởng trong các lĩnh vực mới nổi và ưu tiên (đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị để thúc đẩy đào tạo tại nơi làm việc). Việc xây dựng các cơ sở mới sẽ chỉ được xem xét nếu tất cả các phương án khác đã được khai thác hết. Khuyến khích sử dụng hiệu quả hơn các công trình hiện có, thuê cơ sở và dùng chung công trình với các nhà cung cấp khác. Đồng thời, có thể áp dụng cơ chế thu phí sử dụng đối với các công trình và trang thiết bị đào tạo của Nhà nước. Nên áp dụng các thang đối sánh (benchmark) để khuyến khích sử dụng hiệu quả các tư liệu sản xuất (productive capital). Các chuẩn tối thiểu về công năng sử dụng đối với các công trình và trang thiết bị được thiết lập và chỉ những nhà cung cấp nào đáp ứng được các chuẩn này mới đủ điều kiện để được cấp phát ngân sách bổ sung cho đầu tư phát triển.

Việc phân bổ ngân sách tăng trưởng liên bang bị ảnh hưởng bởi báo cáo của các bang về *đơn giá đào tạo*. Chẳng hạn, chính phủ liên bang so sánh chi phí đào tạo (đơn giá cho mỗi sinh viên mỗi giờ đào tạo) giữa các bang và có thể giảm phân bổ cho các bang cung ứng dịch vụ đào tạo tốn kém. Năm 1996, Victoria đã đạt được mức đơn giá đào tạo trung bình thấp nhất (8,13 đô la trên mỗi sinh viên trên một giờ đào tạo).

Bài 4. Các công cụ phân tích

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Các kỹ thuật đo lường hiệu quả của chương trình
2. Nghiên cứu lần vết và phân tích tỷ suất sinh lợi phục vụ lập kế hoạch GDNN

4.1 Đo lường hiệu quả của chương trình

Tính hiệu quả và hiệu quả chi phí của các chương trình đào tạo có thể được phân tích để đưa ra các quyết định về lập kế hoạch và phân bổ nguồn lực. Chẳng hạn, ở Úc, các cơ sở đào tạo, theo thỏa thuận thực hiện, được yêu cầu tiến hành các nghiên cứu lần vết cũng như khảo sát sự hài lòng của khách hàng (Hội đồng Đào tạo Bang Victoria, 1995). Những chương trình đào tạo hiệu quả và tiết kiệm chi phí nhất cần được ưu tiên. Tác động của việc đào tạo có thể được đánh giá bằng cách đo lường tỷ lệ có việc làm và thất nghiệp của sinh viên tốt nghiệp và thu nhập của họ.

Khi đo lường tỷ lệ thất nghiệp có thể xem xét tỷ lệ thất nghiệp chủ động, là tỷ lệ sinh viên tốt nghiệp thất nghiệp và tích cực tìm kiếm việc làm; tỷ lệ thất nghiệp thụ động, là tỷ lệ sinh viên tốt nghiệp thất nghiệp đang thoái chí bởi thị trường và không tìm kiếm công việc; và tổng tỷ lệ thất nghiệp, bao gồm cả 2 loại trên. Phân tích tỷ lệ có việc làm liên quan đến việc phân biệt giữa tỷ lệ có việc làm hưởng lương của sinh viên tốt nghiệp (tức là tổng tỷ lệ có việc làm mà không có tỷ lệ lao động gia đình không được trả lương), một thước đo mang định hướng thị trường nhiều hơn, cũng như tỷ lệ lao động gia đình không được trả lương. Tổng tỷ lệ có việc làm bao gồm cả 2 loại này. Ở các nước phát triển, các phân tích lần vết chủ yếu tập trung vào việc làm có hưởng lương. Tuy nhiên, ở các nước đang phát triển, 2 khái niệm việc làm và thất nghiệp khác nhau rõ rệt và một tỷ lệ đáng kể sinh viên tốt nghiệp có thể được tiếp nhận bởi khu vực công việc gia đình không được trả lương.

Công tác đào tạo sẽ có hiệu quả nếu nó dẫn đến sự cải thiện tỷ lệ có việc làm hưởng lương (hoặc tổng tỷ lệ có việc làm) của sinh viên tốt nghiệp so với nhóm đối chứng hoặc với tỷ lệ trung bình toàn quốc đối với những người ở cùng độ

tuổi, giới tính và trình độ học vấn. Ngược lại, công tác đào tạo sẽ không hiệu quả nếu nó dẫn đến sự gia tăng tổng tỷ lệ thất nghiệp (hoặc tỷ lệ thất nghiệp chủ động) của sinh viên tốt nghiệp so với nhóm đối chứng hoặc mức trung bình toàn quốc/khu vực đối với một nhóm người tương đương (Godfrey, 1996; Hunting và Godfrey, 1996). Nhóm đối chứng bao gồm những người không tham gia khóa đào tạo, nhưng tại thời điểm khảo sát, họ có các đặc trưng độ tuổi, giới tính và trình độ học vấn tương đương với những người trong nhóm thực nghiệm. Do đó, hiệu quả của một chương trình có thể được đo lấy tỷ lệ thành công của nhóm sinh viên tốt nghiệp trừ đi tỷ lệ thành công của nhóm đối chứng, để cho thấy sự khác biệt do đào tạo. Mặc dù trong thực tế, rất khó và tốn kém để hình thành các nhóm đối chứng cũng như có sẵn các giá trị trung bình quốc gia/khu vực phù hợp hoàn toàn với nhóm thực nghiệm tại thời điểm mỗi lần đánh giá, nhưng các đánh giá không có so sánh có thể rất không chính xác.

► 4.2 Đo lường hiệu quả chi phí của chương trình

Hiệu quả chi phí của một chương trình có thể được đánh giá dựa trên chi phí đơn vị của nó (nghĩa là chi phí tạo ra một người có trình độ kỹ năng) và tác động của nó đối với tình trạng việc làm hưởng lương của sinh viên tốt nghiệp. Việc tính toán đơn giá đào tạo là một vấn đề đáng lưu tâm. Chi phí đào tạo công khai bao gồm chi phí trực tiếp (tiền công, vật chất và dịch vụ nhận được), chi phí chung (chi phí quản lý, bảo trì và các dịch vụ khác) cũng như chi phí đất đai và các công trình trên đất. Mặc dù một số chi phí trực tiếp có thể dễ dàng được quy cho từng khóa học, nhưng nhiều chi phí gián tiếp thì không. Những chi phí không thể quy cho từng khóa học có thể được phân bổ giữa chúng trên cơ sở khối lượng giảng dạy. Việc định giá đất và các công trình trên đất đòi hỏi phải có các cuộc khảo sát đặc biệt về bất động sản và giá thị trường và đôi khi có thể bị bỏ sót. Những quốc gia áp dụng cơ chế tác nhân thị trường vào dịch vụ công có xu hướng thu phí sử dụng cơ sở vật chất, trang thiết bị và phí thuê sử dụng các công trình công cộng cho các chương trình GDNN; điều này khiến việc đo lường chi phí thực tế của các công trình thuộc sở hữu Nhà nước trở nên cần thiết (Hội đồng Đào tạo Bang Victoria, 1995). Có tính đến các chi phí trên đây, một đơn vị chi phí đào tạo có thể được biểu thị dưới dạng đơn giá hàng năm cho một sinh viên toàn thời gian hoặc tương đương. Chi phí đơn vị chương trình là một thước đo quan trọng trên cơ sở đó các nhà quản lý GDNN có thể so sánh giữa các chương trình và các cơ sở đào tạo. Thước đo hiệu quả nội bộ này phản ánh chi phí đào tạo đơn thuần và bỏ qua chất lượng đào tạo.

Tác động của các chương trình đào tạo có thể được ước tính trên tổng tỷ lệ thất nghiệp của sinh viên tốt nghiệp, tỷ lệ thất nghiệp chủ động, tổng số việc làm và việc làm hưởng lương. So sánh tác động của đào tạo đến thành công trên TTLĐ của nam và nữ sinh viên tốt nghiệp cũng có thể hữu ích.

Có 3 thước đo về hiệu quả chi phí có thể được đưa ra:

- hiệu quả chi phí xã hội, chi phí cho mỗi sinh viên tốt nghiệp được tính trên cơ sở chi tiêu đào tạo cá nhân và Nhà nước;
- hiệu quả chi phí cá nhân, là thước đo trong đó chỉ tính đến chi phí cá nhân (ví dụ: thu nhập của người học bị mất đi, học phí và các khoản phí khác, v.v.); và
- hiệu quả chi phí công, nghĩa là chỉ đơn thuần gồm phí công.

Vì mục đích giám sát và lập kế hoạch hoạt động, chi phí chương trình cho mỗi học viên tốt nghiệp GDNN công lập có thể được tính là chi phí công. Điều này có nghĩa là chi phí sẽ bao gồm chi phí trực tiếp, chi phí chung và chi phí ước tính hàng năm về cơ sở vật chất, trang thiết bị và tòa nhà, nhưng không gồm chi phí cá nhân của học sinh. Thước đo này sẽ cho thấy hiệu quả chi phí công. Tuy nhiên, các quyết định mang tính chiến lược, thay vì hoạt động, nên tính đến toàn bộ chi phí xã hội.

Việc đo lường hiệu quả chi phí mang tính so sánh – nghĩa là tác động của các khóa đào tạo đến tỷ lệ có việc làm hưởng lương của sinh viên tốt nghiệp - có thể được sử dụng để ra quyết định về kế hoạch hoạt động, phân bổ nguồn lực và để thuê khoán các chương trình đào tạo công lập. Các cơ sở dạy nghề công lập có thể được so sánh với các cơ sở dạy nghề tư thực về chất lượng và hiệu quả chi phí của các chương trình dẫn đến cùng một trình độ nghề nghiệp. Những chương trình nào hiệu quả chi phí nên có lợi thế hơn trong việc được trao các hợp đồng đào tạo công. Chẳng hạn, nếu một khóa học ngắn có thể đạt được tác động tương tự về tỷ lệ có việc làm hưởng lương như một khóa học dài, thì tốt hơn là nên tổ chức khóa học ngắn hạn để tiết kiệm chi phí. Không nên khuyến khích các chương trình tốn kém, trừ khi nhằm vào các nhóm yếu thế.

Nhà quản lý GDNN cũng nên phân tích nguyên nhân của sự khác biệt về mặt hiệu quả chi phí giữa các cơ sở và chương trình đào tạo. Những chương trình không hiệu quả về chi phí cần được xem xét và cải tiến. Các cơ sở dạy nghề công lập có thể cần được yêu cầu nâng cao hiệu quả chi phí của họ thông qua việc sử dụng tối ưu các công trình, cơ sở vật chất và cải thiện khả năng tiếp cận thông tin TTLĐ, thông qua việc tham gia các thỏa thuận tổ chức và đào tạo có liên kết chặt chẽ giữa cơ sở đào tạo và người sử dụng lao động, cũng như thông qua vận động theo các tác nhân thị trường. Các biện pháp khác nhằm giảm chi phí hoạt động có thể bao gồm việc tạo doanh thu bằng cách cho thuê các công trình; giảm cán bộ cơ hữu và giới thiệu cơ chế nhân sự và đãi ngộ linh hoạt. Thời lượng của một số chương trình đôi khi có thể được giảm xuống mà không ảnh hưởng đến chất lượng đầu ra.

Tiêu chí về hiệu quả chi phí và tính công bằng có thể mâu thuẫn với nhau và cần phải đảm bảo có sự cân đối. Các sáng kiến đào tạo cho những người yếu thế nên tập trung vào việc bố trí việc làm cho họ. Trong một số trường hợp, các chương trình đào tạo có thể chẳng bao giờ có được hiệu quả chi phí. Đối với các nhóm đối tượng có tiềm năng việc làm thấp, duy trì hỗ trợ thu nhập có thể là một giải pháp

tốt hơn. Cần phải xem xét trình độ văn hóa và trình độ kỹ năng nghề, tuổi tác và kinh nghiệm làm việc trước đây khi đưa ra các quyết định này (ILO, 1996).

► 4.3 Nghiên cứu lần vết

Việc đánh giá chất lượng và hiệu quả chi phí của các chương trình GDNN đòi hỏi phải có dữ liệu về tỷ lệ bố trí việc làm của học viên và đơn giá đào tạo, những dữ liệu này thường rất khó thu thập và tốn kém. Phương pháp nghiên cứu lần vết đã được xây dựng để thu thập thông tin về việc hiệu quả trên TTLĐ của sinh viên tốt nghiệp GDNN. Phương pháp này cũng cung cấp dữ liệu cho một công cụ đánh giá quan trọng khác, phân tích tỷ suất sinh lợi (xem Mục 4.5 bên dưới). Công cụ chính của nghiên cứu lần vết là một Phiếu hỏi để sinh viên tốt nghiệp GDNN điền vào (xem hình 4.3).

Hình 4.3 Phiếu điều tra sinh viên tốt nghiệp từ các cơ sở đào tạo

Phần A. Thông tin cá nhân

1. Mã số người trả lời....
2. Tên người tốt nghiệp...
3. Địa chỉ...
4. Trình độ đào tạo...
5. Loại chương trình...
6. Ngày bắt đầu...
7. Ngày kết thúc...
8. Số giờ đào tạo...
9. Ngày sinh...
10. Trình độ văn hóa: học hết lớp mấy...
11. Giới tính....

Phần B. Nguồn tài chính cho giáo dục và đào tạo

12. Vị thế việc làm của bạn ngay trước khi tham gia khóa học này là gì?
 - Lao động tự làm...
 - Lao động hưởng lương...
 - Lao động gia đình không hưởng...
 - Thất nghiệp (không đi làm và đang tìm việc)...
 - Sinh viên...
 - Người giúp việc gia đình...
 - Không đi làm và cũng không tìm việc....
13. Bạn hoặc gia đình bạn có đón phí cho khóa đào tạo mà bạn đã tham gia đó không?
 - Nếu có, mức phí cho cả khóa học là bao nhiêu?
14. Bạn hoặc gia đình bạn có chịu bất kỳ chi phí nào khác liên quan đến khóa đào tạo này không (tiền thuê ký túc xá, phương tiện đi lại, v.v.)?
 - Nếu có, số tiền thanh toán này là bao nhiêu?
15. Bạn có nhận được bất kỳ khoản trợ cấp hay hỗ trợ tài chính nào để trang trải cho việc tham gia khóa học này không?
 - Nếu có thì bao nhiêu?

Phần C. Tình trạng LLLĐ hiện tại

16. Bạn có công việc hưởng lương hoặc tự doanh trong tuần qua không?
 Nếu không, vui lòng chuyển sang câu hỏi 21
 Nếu có, bạn là:
 Lao động tự làm/tự doanh...
 Người sử dụng lao động...
 Người việc làm hưởng lương...
 Lao động gia đình không được trả lương...
17. Đó là loại công việc gì (loại hình nghề nghiệp)?
18. Bạn nhận được công việc này khi nào?....
19. Tổng cộng bạn thu nhập được bao nhiêu trong 3 tháng qua (kể cả tiền lương lẫn từ kinh doanh)?
20. Việc đào tạo của bạn hữu ích như thế nào trong công việc hiện tại?
 Không hề giúp ích...
 Giúp ích phần nào...
 Rất hữu ích...
21. Nếu hiện nay bạn đang không đi làm, bạn có từng đi làm gì vào bất kỳ thời điểm nào kể từ khi bạn kết thúc khóa đào tạo không?
 Nếu có, khi đó bạn là:
 Lao động tự làm/tự doanh...
 Người sử dụng lao động...
 Người việc làm hưởng lương...
 Lao động gia đình không được trả lương...
22. Bạn nhận được công việc đó khi nào?
23. Bạn mất hoặc rời bỏ công việc đó khi nào?
24. Bạn có sẵn sàng làm việc trong suốt thời gian đó không?
25. Kể từ khi hoàn thành khóa học được mô tả trong Phần A, bạn có tham gia thêm khóa đào tạo nào không?
 Nếu có, hãy nêu tiêu đề và ngày tháng của khóa học.

Nguồn: Godfrey, 1996; Hunting và Godfrey, 1996.

Dữ liệu thu thập được trên cơ sở Phiếu hỏi cho 3 khóa đào tạo (A, B và C) có thể được lập thành bảng theo mẫu (bảng 4.10) (Hunting và Godfrey, 1996).

► **Bảng 4.10 Tóm tắt các phát hiện của nghiên cứu lần vết**

Loại khóa học	Tỷ lệ có việc làm hưởng lương (%) ¹	Thu nhập trung bình của người học (\$/mỗi quý) ²	Tỷ lệ thất nghiệp (%) ³	Chi phí cá nhân (học phí, lệ phí v.v.) ⁴	Tổng chi phí trên mỗi người tốt nghiệp	Chi phí cá nhân tính theo % tổng chi phí
Khóa học A						
Khóa học B						
Khóa học C						

- 1 Tỷ lệ có việc làm hưởng lương được tính bằng số người trả lời “có” cho câu hỏi 16 trong Phiếu hỏi (Hình 4.3), nhưng không phải là “lao động gia đình không được trả lương”, chia cho tổng số sinh viên tốt nghiệp (tính bằng %).
- 2 Thông tin về thu nhập hàng quý của sinh viên tốt nghiệp có thể được lấy từ câu trả lời cho câu hỏi 19. Thu nhập trung bình có thể được tính dựa trên câu trả lời của những sinh viên tốt nghiệp đã có việc làm. (Những dữ liệu này sẽ được sử dụng trong phân tích tỷ suất sinh lợi; xem Mục 4.5 của Bài này.)
- 3 Tỷ lệ thất nghiệp được tính trên cơ sở các câu trả lời phủ định cho câu hỏi 16 dưới dạng tỷ lệ phần trăm (%) tổng số sinh viên tốt nghiệp.
- 4 Học phí của sinh viên và các khoản phí cá nhân khác liên quan đến khóa học được tính bằng tổng số tiền được ghi trong câu trả lời cho câu hỏi 13 và 14, trừ đi số tiền được ghi trong câu hỏi 15, chia cho số sinh viên tốt nghiệp trả lời các câu hỏi này. (Những dữ liệu này sẽ được sử dụng trong phân tích tỷ suất sinh lợi; xem Mục 4.5 của Bài này.)

Việc đo lường hiệu quả dưới dạng tác động của đào tạo đối với tỷ lệ có việc làm hưởng lương của sinh viên tốt nghiệp có thể được đánh giá bằng tỷ lệ có việc làm hưởng lương của sinh viên tốt nghiệp sau khóa học trừ đi tỷ lệ có việc làm hưởng lương của họ trước khóa học (dựa trên câu trả lời cho câu hỏi 12 trong Phiếu hỏi ở hình 4.3, loại trừ những người tự mô tả mình là lao động gia đình không được trả lương). Đối với các chương trình đào tạo ban đầu được tổ chức cho thanh niên, cần so sánh tỷ lệ có việc làm hưởng lương của sinh viên tốt nghiệp với tỷ lệ có việc làm hưởng lương của nhóm đối chứng, hoặc với các giá trị trung bình của quốc gia hoặc khu vực.

Để minh họa, chất lượng và hiệu quả chi phí của 3 chương trình đào tạo được so sánh trong bảng 4.11. Để đơn giản, giả định rằng tất cả học viên tham gia vào cả 3 chương trình đào tạo đều cùng độ tuổi, giới tính và trình độ học vấn, để cho phép sử dụng chung một nhóm đối chứng trong suốt quá trình nghiên cứu. Hiệu quả của từng chương trình có thể được so sánh bằng cách lấy tỷ lệ có việc làm hưởng lương của sinh viên tốt nghiệp của chương trình tương ứng đó trừ đi tỷ lệ có việc làm hưởng lương của nhóm đối chứng. Có thể kết luận rằng Chương trình B là hiệu quả nhất, trong khi Chương trình C không hiệu quả, vì nó không cải thiện tỷ lệ có việc làm của sinh viên tốt nghiệp.

► **Bảng 4.11 So sánh hiệu quả của các chương trình đào tạo**

Chương trình	(1) Tỷ lệ có việc làm hưởng lương của sinh viên tốt nghiệp (%)	(2) Tỷ lệ có việc làm hưởng lương của nhóm đối chứng (%)	(3) Thước đo hiệu quả chương trình (%) (1)-(2)
Khóa học A	38,4	34,5	3,9
Khóa học B	50,1	34,5	15,6
Khóa học C	34,85	34,5	0,80

Tính hiệu quả chi phí công của chương trình có thể được đo bằng lập bảng tác động của các khóa đào tạo đến tỷ lệ có việc làm hưởng lương tương quan với chi phí mà các khóa đào tạo đó (xem bảng 4.12). Để tính được hiệu quả chi phí của chương trình, dữ liệu từ bảng 4.11 về hiệu quả của chương trình cần được sử dụng cùng với dữ liệu về chi phí đơn vị công của chương trình tương ứng (được trình bày để minh họa).

► **Bảng 4.12 So sánh hiệu quả chi phí công của các chương trình đào tạo**

Chương trình	(1) Hiệu quả của chương trình (%)	(2) Chi phí đơn vị của chương trình (1.000 USD)	(3) (3) Hiệu quả chi phí (1)/(2)
Khóa học A	3,9	0,5	7,8
Khóa học B	15,6	1,35	11,55
Khóa học C	0,35	0,25	1,4

Bảng 4.12 trên đây cho thấy sự cải thiện về tỷ lệ có việc làm hưởng lương của sinh viên tốt nghiệp qua mỗi khóa học trên mỗi 1.000 đô la chi phí. Có thể kết luận rằng Chương trình A và B đạt hiệu quả chi phí tốt nhất, trong khi Chương trình C không hiệu quả về chi phí. Tính hiệu quả và hiệu quả chi phí của các chương trình GDNN cũng có thể được đo lường cho các nhóm phân tách theo giới tính và trình độ học vấn, miễn là có sẵn dữ liệu.

Ưu điểm của nghiên cứu lần vết là chi phí tương đối thấp, dễ thực hiện và khả năng cung cấp thông tin hữu ích để cải thiện việc công tác lập kế hoạch và tổ chức chương trình GDNN. Điểm yếu chính của phương pháp này là đòi hỏi phải

có thông tin chi tiết về các nhóm chọn mẫu hoặc giá trị trung bình quốc gia/khu vực cho các nhóm có cùng độ tuổi, giới tính và trình độ học vấn. Ngoài ra, kỹ thuật này thường bị giới hạn ở kinh nghiệm non trẻ trên thị trường của người lao động và các phát hiện do đó có thể bị sai lệch hoặc không đại diện cho số đông.

► 4.4 Nghiên cứu lần vết ngược

Các nghiên cứu lần vết ngược nhằm mục đích xác định con đường lĩnh hội kỹ năng nào dẫn đến một số nghề nghiệp và bằng cấp nhất định; chúng có thể được tiến hành dưới dạng khảo sát nhân viên tại nơi làm việc (Dougherty, 1988). Người ta có thể so sánh sự đóng góp của các con đường giáo dục và đào tạo khác nhau dẫn đến các nghề nghiệp và bằng cấp nhất định và từ đó đưa ra các quyết định liên quan đến chương trình nào cần được tổ chức để giải quyết tình trạng thiếu hụt kỹ năng. Nhân viên cần được hỏi về quá trình học tập, đào tạo và kinh nghiệm làm việc trước đây. Một bản đồ nghề nghiệp có thể được xây dựng để minh họa các con đường dẫn tới từng nghề nghiệp và bằng cấp cụ thể. Các nhà quản lý GDNN sau đó có thể đánh giá sự đóng góp thực tế của các chương trình đào tạo của họ đối với sự phát triển nhân lực lành nghề cho ngành. Thông tin này có thể giúp các nhà quản lý GDNN đáp ứng các tín hiệu của ngành về tình trạng thiếu hụt kỹ năng bằng cách tạo mới hoặc mở rộng các chương trình tương ứng và bằng cách chọn những học viên phù hợp về mặt kinh nghiệm và trình độ học vấn trước đây để tham gia vào các ngành nghề cụ thể. Mẫu Phiếu hỏi có thể được sử dụng cho nghiên cứu lần vết ngược được trình bày trong Hình 4.4.

Hình 4.4 Phiếu điều tra trong nghiên cứu lần vết ngược

1. Tên nhân viên...
2. Tuổi....
3. Giới tính...
4. Chức danh/ngành nghiệp:
 - Thợ lắp ráp thiết bị điện tử...
 - Thợ lắp ráp máy móc điện...
 - Thợ vận hành dụng cụ máy...
 - Thợ vận hành máy hoàn thiện kim loại, máy mài hoặc máy phủ...
 - Thợ vận hành thiết bị xử lý vật liệu di động...
 - Thợ vận hành lành nghề khác...
 - Thợ kim hoàn hoặc các vật liệu liên quan...
 - Thợ đúc kim loại, thợ hàn...
 - Thợ làm, sửa chữa dụng cụ...
 - Thợ đóng đồ gỗ mỹ thuật...
 - Thợ máy hoặc thợ lắp ráp dụng cụ điện hoặc điện tử...
 - Thợ thủ công khác...
 - Quản đốc, giám sát, quản lý sản xuất phân xưởng...
 - Kỹ thuật viên khoa học vật lý hoặc hóa học...
 - Kỹ thuật viên điện....
 - Kỹ thuật viên điện tử – viễn thông...
 - Kỹ sư cơ khí...
 - Kỹ thuật viên các chuyên ngành khác...
 - Kỹ thuật viên hệ thống máy tính...
 - Nhà thiết kế...
 - Các nhà chuyên môn bậc trung khác...

5. Tình trạng việc làm:
 - Hợp đồng thời vụ theo ngày...
 - Người làm công việc ăn lương theo sản phẩm...
 - Làm việc cố định hưởng lương theo ngày...
 - Làm việc cố định hưởng lương theo tháng...
6. Bằng cấp cao nhất đạt được:
 - Tiểu học...
 - Trung học cơ sở...
 - Trung học phổ thông...
 - Trung cấp nghề...
 - Cao đẳng nghề...
 - Cao đẳng công nghệ bách khoa...
 - Đại học...
7. Kinh nghiệm đào tạo sau trung học, trước khi đi làm:
 - a. Tổ chức đào tạo:
 - Cơ sở đào tạo của Nhà nước
 - Cơ sở đào tạo của ngành
 - Cơ sở đào tạo của tư nhân
 - Khác (ghi rõ)
 - b. Loại hình tổ chức đào tạo...
 - c. Chuyên ngành...
 - d. Thời gian đào tạo...
8. Bạn bắt đầu làm việc tại công ty này từ khi nào?
9. Công việc đầu tiên của bạn được bố trí tại công ty này là gì?
 - Lao động phổ thông...
 - Thợ vận hành/thủ công lành nghề (ghi rõ)...
 - Quản đốc/giám sát/quản lý dây chuyền/kỹ thuật viên/(ghi rõ)...
 - Khác (ghi rõ)...
10. Bạn đang làm công việc gì ngay trước khi được tuyển dụng vào công việc hiện tại?
 - Đang đi học...
 - Đang thất nghiệp...
 - Đang làm việc cho một chủ lao động khác với tư cách là lao động phổ thông...
 - Đang làm việc cho một chủ lao động khác với tư cách là lao động lành nghề...
 - Đang làm việc một một chủ lao động khác với tư cách là giám sát viên/kỹ thuật viên...
 - Đang làm việc cho công ty này với tư cách là một lao động phổ thông...
 - Đang làm việc cho công ty này với tư cách là lao động lành nghề...
 - Khác (ghi rõ)...
11. Kinh nghiệm đào tạo từ khi bắt đầu làm việc:
 - Tại nhà máy/phân xưởng, qua công việc, chỉ quan sát...
 - Tại nhà máy/phân xưởng, qua công việc, được chỉ dạy...
 - Tại nhà máy/phân xưởng, ngoài công việc...
 - Ngoài công việc...
12. Bạn đã từng thất nghiệp chưa?
 - Có...
 - Chưa...
 - Nếu có, bạn thất nghiệp trong bao nhiêu tháng?
 - Trước khi bắt đầu công việc đầu tiên của bạn...
 - Kể từ khi bắt đầu công việc đầu tiên của bạn...
13. Thu nhập trong công việc hiện tại của bạn:

Lương:	...USD trên: ngày/tuần/nửa tháng/tháng
Phụ cấp lương:	... USD trên: ngày/tuần/nửa tháng/tháng
Phụ cấp khác:	... USD trên: ngày/tuần/nửa tháng/tháng
Tiền làm ngoài giờ:	... USD trên: ngày/tuần/nửa tháng/tháng

Nguồn: Phỏng theo Godfrey, 1996.

Ưu điểm của nghiên cứu lần vết ngược là chi phí thấp và khả năng cung cấp thông tin về các con đường phát triển kỹ năng khác nhau dẫn đến nghề nghiệp và bằng cấp nhất định. Chúng có thể chỉ ra vai trò thực sự của đào tạo chính quy công lập đối với phát triển kỹ năng. Yếu điểm của kỹ thuật này bao gồm khó chọn mẫu đại diện thích hợp và tiến hành các cuộc phỏng vấn tại nơi làm việc, và các phát hiện chỉ liên quan đến những người đang làm việc. Ngoài ra còn có những khía cạnh phức tạp khác do sự đa dạng về các con đường đào tạo dẫn đến cùng một nghề nghiệp trong các ngành kinh tế khác nhau cũng như trong các doanh nghiệp lớn và nhỏ.

► 4.5 Phân tích tỷ suất sinh lợi

Phân tích tỷ suất sinh lợi là một kỹ thuật tương tự như phân tích chi phí-lợi ích. Ý tưởng ở đây là so sánh khả năng sinh lợi của một khoản đầu tư vào việc lĩnh hội kỹ năng cho một cá nhân hoặc cho một xã hội với mức lãi suất trên khoản tiết kiệm hoặc các khoản đầu tư khác (ví dụ: đầu tư vào máy móc). Phương pháp này có thể được áp dụng để so sánh tỷ suất sinh lợi của các khoản đầu tư công vào GDNV với tỷ suất sinh lợi của các khoản đầu tư vào y tế và các dịch vụ công khác, cũng như với tỷ suất sinh lợi của các khoản đầu tư khác nhau cho giáo dục và đào tạo. Kỹ thuật phân tích tỷ suất sinh lợi giúp xác định phương án đầu tư có lợi nhất (Psacharopoulos và Woodhall, 1985; Carnoy, 1994; Richards và Amjad, 1994).

Trong kỹ thuật phân tích này, lợi tức cá nhân từ đầu tư giáo dục bằng chính mức tăng trong thu nhập cá nhân. Tỷ suất sinh lợi cá nhân về cơ bản là của từng cá nhân và do đó, các chương trình đào tạo giống nhau có thể cho thấy một số cá nhân được đền đáp nhiều hơn những người khác. Do đó, mức thu nhập trung bình cần được áp dụng trong đánh giá chương trình.

Lợi ích xã hội của việc đầu tư vào giáo dục bao gồm những lợi tức cá nhân cộng với các lợi ích vật chất và phi vật chất khác nhau cho toàn thể xã hội nói chung. Các lợi ích vật chất cho xã hội xuất hiện khi năng suất và thu nhập của cá nhân và quốc gia được cải thiện. Lợi ích phi vật chất có thể bao gồm sức khỏe tốt hơn và ít phạm tội hơn; dồi dào nguồn lao động lành nghề và chi phí tương đối thấp hấp dẫn các nhà đầu tư nước ngoài; tăng khả năng của ngành trong việc chuyển đổi theo hướng sản xuất thâm dụng kỹ năng và giá trị gia tăng cao, từ đó có thể dẫn đến việc nâng cấp mô hình sản xuất quốc gia; tăng khả năng tiếp cận thị trường xuất khẩu cũng như khả năng chiếm lĩnh thị phần trên TTLĐ quốc tế. Tuy nhiên, lợi ích vật chất và phi vật chất mang tính phỏng đoán cao và khó diễn đạt bằng tiền.

Do đó, người ta phân biệt 2 thước đo về hiệu quả kinh tế của đầu tư giáo dục (tức là 2 loại tỷ lệ chi phí - lợi ích). Tỷ suất sinh lợi cá nhân trên vốn đầu tư cho giáo dục được tính trên cơ sở của một công thức trong đó (a) lợi tức cá nhân được ước tính bằng chênh lệch thu nhập trước và sau đào tạo, trừ thuế thu nhập, và (b) chi phí cá nhân được ước tính, trong đó bao gồm thu nhập mất đi của học viên và chi phí đào tạo trực tiếp mà học viên phải gánh chịu (Carnoy, 1994):

$$R(\text{cá nhân}) = \frac{(I - \text{Ifor})}{N(\text{Ifor} + \text{Cpr})}$$

Trong đó:

R = Tỷ suất sinh lợi;

I = Thu nhập của sinh viên tốt nghiệp sau đào tạo;

Ifor = Thu nhập của học viên bị mất đi;

N = Thời gian nghiên cứu; và

Cpr = Chi phí đào tạo trực tiếp của cá nhân trên mỗi sinh viên mỗi năm.

Thu nhập bị mất đi chính là số tiền mà các cá nhân người học đáng ra có thể kiếm được nếu họ tham gia LLLĐ thay vì học tập. Thu nhập bị mất đi có thể được tính toán trên cơ sở thu nhập của nhóm đối chứng có độ tuổi, giới tính và trình độ học vấn tương đương với thu nhập của các học viên. Nếu dữ liệu đó không có sẵn, có thể sử dụng các giá trị trung bình quốc gia hoặc khu vực về thu nhập.

Công thức để đánh giá tỷ suất sinh lợi xã hội, về nguyên tắc, giống như đối với tỷ suất sinh lợi cá nhân:

$$R(\text{xã hội}) = \frac{(I - \text{Ifor})}{N(\text{Ifor} + \text{Cpr} + \text{Cpub})}$$

Trong đó:

R = Tỷ suất sinh lợi;

I = Thu nhập của sinh viên tốt nghiệp sau đào tạo;

Ifor = Thu nhập của học viên bị mất đi;

N = Thời gian nghiên cứu; và

Cpr = Chi phí đào tạo trực tiếp của cá nhân trên mỗi sinh viên mỗi năm; và

Cpub = Chi phí đào tạo trực tiếp của Nhà nước trên mỗi sinh viên mỗi năm

Các lợi ích (cho) xã hội nên được ước tính bằng cách sử dụng chênh lệch thu nhập như đối với cá nhân, chỉ khác là tính trước thuế. Chi phí nên bao gồm cả chi phí cá nhân và chi phí xã hội. Nói cách khác, 3 thành tố chính về chi phí được xem xét, đó là: thu nhập bị mất đi cộng với chi phí đào tạo trực tiếp mà học viên phải chịu cộng với chi phí đào tạo công cho mỗi học viên mỗi năm.

Tỷ suất sinh lợi cá nhân thường cao hơn đáng kể so với tỷ suất sinh lợi xã hội do chính phủ trợ cấp cho giáo dục và đào tạo. Đối với lợi tức cá nhân, lý do cho sự gia tăng thu nhập không phải là điều quan trọng. Cũng có thể là do năng suất được cải thiện, nhưng cũng có thể không. Ngược lại, với lợi ích xã hội, điều quan trọng là các khoản đầu tư cho giáo dục phải dẫn tới sự cải thiện về năng suất cá nhân và quốc gia. Nếu năng suất tăng lên là kết quả của quá trình đào tạo, thì điều này sẽ tạo cơ sở cho các nhà quản lý GDNN tăng cường đầu tư công vào những chương trình GDNN nhất định.

Một phép tính mẫu về tỷ suất sinh lợi xã hội được trình bày ở bảng 4.13. Số liệu về mức lương của sinh viên tốt nghiệp và chi phí đào tạo của họ có thể được thu thập thông qua nghiên cứu lần vết (xem Mục 4.3 ở trên). Thu nhập bị mất đi của người học có thể được tính trên cơ sở số liệu của nhóm đối chứng hoặc giá trị trung bình của quốc gia/khu vực. Để tính tỷ suất sinh lợi cá nhân, chi phí đơn vị xã hội trong Cột (a) sẽ được thay thế bằng chi phí đơn vị cá nhân, trong khi thu nhập của nhóm sinh viên tốt nghiệp và của nhóm đối chứng phải được điều chỉnh về thu nhập ròng (trừ thuế).

► **Bảng 4.13 So sánh tỷ suất sinh lợi xã hội theo chương trình**

Chương trình đào tạo	(a) Chi phí đơn vị xã hội (Nhà nước + cá nhân)	(b) Thu nhập trung bình của sinh viên tốt nghiệp	(c) Thu nhập trung bình của nhóm đối chứng	(d) Chênh lệch thu nhập (b) - (c)	(e) Tỷ suất sinh lợi xã hội (b) - (c)/(a)
Lập trình máy tính	1.900 USD	4.400 USD	4.100 USD	300 USD	15,8
Công nghệ hàn	1.300 USD	3.600 USD	3.500 USD	100 USD	7,7
Chế biến gỗ	1.300 USD	3.000 USD	2.950 USD	50 USD	3,8

Tỷ suất sinh lợi có thể được sử dụng để đánh giá và lập kế hoạch GDNN, vì nó cung cấp một thước đo kinh tế tổng thể về hiệu quả xã hội và cá nhân để so sánh của các chương trình GDNN. Vai trò của các nhà quản lý GDNN là giúp hiệu trưởng các trường hiểu khái niệm này và từ đó đánh giá tỷ suất sinh lợi xã hội và cá nhân trong các quyết định đầu tư và lập kế hoạch GDNN của họ. Những chương trình đắt đỏ nhất nên trở thành tâm điểm chính cho những đánh giá kiểu này, vì chúng có vẻ ít hiệu quả về chi phí nhất và có thể phải đưa ra các quyết định liên quan đến việc phân bổ lại NSNN.

Tỷ suất sinh lợi cá nhân đóng góp vào sự hiểu biết về các mô hình tài chính cá nhân cho GDNN. Đối với các nhà quản lý GDNN, kiến thức về tỷ suất sinh lợi cá nhân liên quan đến các chương trình đào tạo cụ thể sẽ là điều kiện tiên quyết quan trọng để quyết định xem có tổ chức các chương trình đó hay không. Nếu tỷ lệ sinh lợi cá nhân cao, một số chương trình đào tạo công lập có thể áp dụng cơ chế thu phí. Nếu mức sinh lợi mà thấp, thì bản thân các cá nhân sẽ không thể kiếm sống sau khi được đào tạo và sẽ cần phải tìm việc làm trong các ngành nghề khác.

Một số xu hướng chung liên quan đến tỷ suất sinh lợi từ đầu tư cho giáo dục và đào tạo đã được xác định. Tỷ suất sinh lợi cá nhân và xã hội trên vốn đầu tư cho giáo dục tiểu học cao hơn tỷ suất sinh lợi của vốn đầu tư cho giáo dục trung học và dạy nghề. Tỷ suất sinh lợi từ đầu tư cho GDPT cao hơn so với giáo dục nghề nghiệp. Sự chênh lệch về tỷ suất sinh lợi xã hội giữa GDPT và GDNN thậm chí còn lớn hơn nhiều do chi phí đơn vị của GDNN cao hơn nhiều. Tỷ suất sinh lợi từ đầu tư cho giáo dục cũng có vẻ giảm theo cấp học. Cuối cùng, giáo dục và đào tạo bổ sung cho nhau. Việc đào tạo dường như chỉ phát huy tác dụng đến thu nhập sau khi người lao động đã có 8 năm giáo dục chính quy. Chất lượng giáo dục cũng rất quan trọng. Giáo dục ở các trường chất lượng cao (ví dụ như những trường có ít học sinh hơn trên một giáo viên) làm gia tăng đáng kể suất sinh lợi (Psacharopoulos, 1994).

Một số hạn chế về mặt khái niệm và kỹ thuật đi liền với việc áp dụng kỹ thuật này để đánh giá và lập kế hoạch GDNN cũng đã được xác định. Thứ nhất, việc phân tích tỷ suất sinh lợi chỉ có thể đo lường lợi nhuận bằng tiền từ các khoản đầu tư cho giáo dục và đào tạo. Theo cách tiếp cận này, có rất ít lý do để tài trợ cho những chương trình GDNN công lập nào không dẫn đến gia tăng thu nhập. Ở nhiều nước phát triển, kỹ năng nghề được coi là một phần của kỹ năng sống chuẩn mực giúp tạo ra các lợi ích xã hội và cá nhân to lớn. Do đó, việc đầu tư vào GDNN có thể không ngay tức thì mang lại những cải thiện về năng suất và tiền lương có thể đo đếm được.

Thứ hai, việc tính toán tỷ suất sinh lợi xã hội dựa trên giả định rằng sự biến động tiền lương đi theo sự chuyển động của năng suất, nhưng điều này chỉ có thể được quan sát dưới dạng một xu hướng. Sự chênh lệch về tỷ suất sinh lợi xã hội và cá nhân trên các khoản đầu tư cho giáo dục và đào tạo đã được quan sát thấy ở các nhóm tuổi, trình độ học vấn, tầng lớp xã hội, khu vực địa lý, chủng tộc và giới tính khác nhau. Các đặc điểm cá nhân của từng sinh viên tốt nghiệp, nền tảng giáo dục và tiềm năng học tập của họ sẽ ảnh hưởng đến sự thành công trên TTLĐ và theo đó là tỷ suất sinh lợi. Điều này có nghĩa là tỷ suất sinh lợi cho từng khóa đào tạo cần phải được ước tính trên một mẫu đại diện tương đối lớn lớn sinh viên tốt nghiệp, mà điều này có thể không khả thi.

Thứ ba, thu nhập của sinh viên tốt nghiệp không phải lúc nào cũng tăng ngay sau khi hoàn thành khóa học. Ngoài ra, khi các cá nhân chọn đầu tư vào GDNN, họ sử dụng dữ liệu về mức lương mà những người lao động lớn tuổi và có kinh nghiệm kiếm được như một ước lượng về những gì họ có thể kiếm được sau khi đào tạo. Đây có thể là một chỉ số gây lạc hướng vì các chính sách tiền lương hiện tại có thể không còn hiệu lực trong tương lai. Tỷ suất sinh lợi từ đầu tư cho đào tạo phản ánh các điều kiện thị trường thực tế tại thời điểm đánh giá và có thể thay đổi trong tương lai. Người ta nhận thấy, tỷ suất này giảm dần khi số lượng sinh viên tốt nghiệp được đào tạo trong cùng một nghề tăng lên và thị trường trở nên bão hòa: càng nhiều sinh viên có cùng trình độ thì mức lương đưa ra càng thấp.

Thứ tư, năng lực của các nhà quản lý ngành là một yếu tố quan trọng trong tỷ suất sinh lợi. Năng suất và lợi nhuận của một ngành và sau cùng là tiền lương của người lao động (và tỷ suất sinh lợi tương ứng của họ) phụ thuộc vào năng lực của các nhà quản lý trong việc sử dụng lao động lành nghề và vốn vật chất, điều này hoàn toàn nằm ngoài tầm kiểm soát của hệ thống GDNN. Tuy nhiên, tỷ suất sinh lợi cũng phụ thuộc vào khả năng của các nhà quản lý trong việc không làm bão hòa thị trường với những sinh viên tốt nghiệp lành nghề có cùng văn bằng như nhau.

Đến đây, có thể kết luận rằng phân tích tỷ suất sinh lợi có thể cung cấp các tín hiệu thô rằng một loại chương trình GDNN có hiệu quả kinh tế hơn so với các loại khác. Tuy nhiên, các xu hướng dự đoán về tỷ suất sinh lợi chỉ nên được sử dụng như một trong nhiều yếu tố để lập kế hoạch chiến lược và đưa ra các quyết định đầu tư. Kết hợp với dự báo về đầu tư phát triển và việc làm, năng suất và tăng trưởng sản lượng trong các lĩnh vực kinh tế nhất định, tỷ suất sinh lợi có thể được sử dụng để xác lập các ưu tiên chiến lược và phân bổ ngân sách, cũng như để đánh giá hiệu quả kinh tế của các khoản đầu tư quy mô lớn cho giáo dục và đào tạo.

MÔ-ĐUN 5

▶ TÀI CHÍNH CHO GIÁO DỤC NGHỀ NGHIỆP⁵

Bài 1. Khái niệm tài chính cho giáo dục nghề nghiệp

Mục tiêu học tập

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Lập luận về đầu tư công và tư cho công tác đào tạo
2. Các phương pháp tài trợ cho GDNN
3. Cấu trúc về các cơ chế tài chính
4. Các vấn đề trong tài chính cho GDNN

▶ 1.1 Những ai nên đảm bảo tài chính cho giáo dục nghề nghiệp?

1.1.1 Nguồn tài chính của Nhà nước

Nhìn chung, các cơ chế tài chính GDNN phải phản ánh nguyên tắc cốt lõi, rằng đào tạo là một dịch vụ và những người *thụ hưởng của nó phải gánh chịu chi phí*. Sự phát triển kỹ năng được kỳ vọng sẽ tạo ra các lợi ích xã hội và cá nhân tích cực (ảnh hưởng ngoại lai). Những người lao động được giáo dục và đào tạo bài bản sẽ làm việc năng suất hơn và thu được nhiều tiền bạc hơn những người ít được giáo dục và đào tạo (*lợi ích cá nhân*).

Một mặt giáo dục và đào tạo mang lại lợi ích cho học viên, mặt khác GDNN cũng có thể mang lại *lợi ích xã hội* cho các thành viên khác của xã hội. Tuy nhiên, thước đo về lợi ích xã hội gắn với việc lĩnh hội kỹ năng là chỉ mang tính suy đoán và cực kỳ khó đánh giá. Lợi ích xã hội phát sinh khi:

- giáo dục và đào tạo dẫn đến tăng việc làm, đồng thời cải thiện năng suất và thu nhập quốc gia;

5. Mô đun này chủ yếu dựa trên công trình của Gasskov, 1994.

- lao động lành nghề dồi dào thu hút thêm vốn đầu tư nước ngoài;
- một LLLĐ có tay nghề cao sẽ giúp chuyển đổi nền sản xuất quốc gia sang các sản phẩm có giá trị gia tăng cao và khả năng xuất khẩu lớn hơn;
- kiến thức và kỹ năng thu được dẫn đến giảm tỷ lệ tội phạm giảm xuống, nâng cao giao tiếp xã hội tốt hơn, cải thiện sức khỏe và cuộc sống gia đình, v.v.; và
- việc phân phối công bằng giáo dục và đào tạo do Nhà nước tài trợ giữa các vùng miền, các ngành và các cá nhân không phân biệt chủng tộc, giới tính hoặc thu nhập sẽ tạo cơ hội bình đẳng cho phát triển cá nhân và việc làm, theo đó có thể góp phần cân bằng phân phối thu nhập quốc dân.

Nguồn tài chính công cho giáo dục và đào tạo nghề sẽ là chính đáng khi những lợi ích xã hội này đủ rộng và tác động đến các nhóm dân cư lớn. Các ưu tiên xã hội có thể được thiết lập và sử dụng để định hướng cho công tác lập ngân sách GDNN. Cải thiện năng suất và thúc đẩy việc làm thường được coi là những ưu tiên quan trọng nhất. Do đó, nguồn tài chính công cho đào tạo là hợp lý nếu như người lao động được đào tạo có thể tham gia vào việc làm hưởng lương hoặc tự làm chủ hiệu quả và nếu như kết quả đào tạo giúp cải thiện phúc lợi cho người dân. Vì lợi ích xã hội của GDPT được đánh giá là lớn hơn lợi ích của giáo dục nghề nghiệp, nên nguồn tài chính công cho GDPT thường được ưu tiên cao hơn so với GDNN (Psacharopoulos và Woodhall, 1985).

Ngoài ra, TTLĐ và thị trường đào tạo có thể không tạo ra những động lực đủ mạnh cho các doanh nghiệp và cá nhân đầu tư vào đào tạo, và điều này khiến cho sự tham gia của Nhà nước vào tài chính GDNN trở nên cần thiết. Chính phủ có thể trở thành nguồn tài trợ chính ở các quốc gia và khu vực nơi mà thị trường GDNN còn sơ khai hoặc hầu như không tồn tại và nơi mà sự không hoàn hảo của thị trường làm méo mó các động lực đầu tư vào nguồn nhân lực. Ngược lại, ở các nước có TTLĐ và thị trường đào tạo phát triển khuyến khích đầu tư tư nhân vào GDNN, vai trò tài trợ của chính phủ có thể không đáng kể. Có nhiều lập luận kinh tế và chính trị khác nhau liên quan đến đầu tư của chính phủ, của người sử dụng lao động và của cá nhân vào GDNN, một số được liệt kê trong hộp 5.1. Một chủ đề chung chạy xuyên suốt các quan điểm khác nhau là xã hội, cá nhân và doanh nghiệp tất cả đều được hưởng lợi từ giáo dục và đào tạo.

► Hộp 5.1 Ưu và nhược điểm của đầu tư vào đào tạo

Lập luận của Nhà nước

Ưu điểm

- Đào tạo nâng cao năng suất và thu nhập của cá nhân và xã hội.
- Nguồn lao động lành nghề dồi dào sẽ góp phần tạo ra các sản phẩm có giá trị gia tăng cao và thúc đẩy.
- Nguồn lao động dồi dào được đào tạo bài bản sẽ thu hút thêm vốn đầu tư nước ngoài vào trong nước.
- Đào tạo góp phần phân phối thu nhập công bằng hơn.

Nhược điểm

- Các chương trình GDNN có thể tốn kém.

Lập luận của nhà tuyển dụng

Ưu điểm

- Đào tạo giúp nâng cao khả năng cạnh tranh, năng suất và lợi nhuận của doanh nghiệp.

Nhược điểm

- Thị trường có thể không mặn mà với các khoản đầu tư vào đào tạo vì tính biến động cao cũng như ít có nhu cầu đối với các sản phẩm có giá trị gia tăng cao.
- Đào tạo chỉ ảnh hưởng gián tiếp đến năng suất; công tác quản trị doanh nghiệp có thể không đủ tốt để hưởng lợi đầy đủ từ một nguồn nhân lực lành nghề.
- Lao động qua đào tạo có thể di chuyển dễ dàng hơn giữa các doanh nghiệp và người sử dụng lao động có thể mất khoản đầu tư đào tạo (lập luận săn trộm).
- Những lao động lành nghề có thể xuất hiện trên TTLĐ mà không cần đầu tư đào tạo thêm.
- Các quy định của Chính phủ và thỏa ước lao động tập thể có thể duy trì lương tối thiểu và mức lương quá cao, do đó làm giảm sự quan tâm của doanh nghiệp trong việc nâng cao trình độ kỹ năng cho người lao động.
- Thị trường tài chính có thể không cung cấp cho người sử dụng lao động khả năng tiếp cận nguồn vốn đào tạo.

Lập luận của cá nhân

Ưu điểm

- Đào tạo có thể góp phần cải thiện tiền lương, kỹ năng hành nghề, khả năng di chuyển và tự do trên TTLĐ.

Nhược điểm

- Các kỹ năng tốt hơn có thể không giúp ích được gì nếu như mức lương bị bó hẹp và tiền lương không phản ánh trình độ kỹ năng và năng suất của cá nhân.
- Các kỹ năng tốt hơn có thể không giúp ích gì nếu không có công việc trên thị trường.

Nhiều hệ thống đào tạo công hoạt động trong điều kiện kinh phí hạn chế, vốn chỉ đủ để chi trả các khoản tiền lương, trong khi các yếu tố đầu vào quan trọng khác như khung chương trình, trang thiết bị và phát triển đội ngũ có thể không được phân bổ đủ kinh phí. Đồng thời, các cơ sở dạy nghề công lập có thể bị từ chối khả năng bù đắp một phần ngân sách của mình bằng cách bán các chương trình đào tạo và thu phí. Ở nhiều quốc gia, nhu cầu về GDNN ngày càng tăng lên và việc đào tạo ngày càng trở nên đắt đỏ hơn, nhưng ngân sách đào tạo của quốc gia lại đi ngang hoặc giảm xuống. Các nhà quản lý GDNN công lập phải cố gắng tối đa hóa đầu ra bằng nguồn lực hạn chế hoặc bằng hợp đồng thuê khoán. Cơ chế đồng tài trợ cho các hoạt động GDNN quốc gia giữa chính phủ, người sử dụng lao động và các cá nhân ngày càng trở nên cần thiết.

Việc tạo ra các cơ hội bình đẳng để phát triển cá nhân, tạo việc làm và thu nhập cao hơn sẽ giúp mang lại nhiều lợi ích xã hội quan trọng và, về khía cạnh này, vai trò của Nhà nước trong việc cung cấp cơ hội tiếp cận bình đẳng với đào tạo nghề là độc tôn. Trong giáo dục và đào tạo nghề cơ bản, tính công bằng có thể đạt được thông qua các cơ chế tài chính sau:

- các khóa đào tạo miễn phí hoặc không tốn kém và các thông tin về TTLĐ và thị trường đào tạo có sẵn cho bất kỳ ai sẵn sàng lĩnh hội kỹ năng tại các cơ sở công lập trên khắp đất nước;
- các ‘tem phiếu’ (voucher) đào tạo cho phép thanh niên được hưởng các dịch vụ giáo dục và đào tạo trong số tiền được bảo lãnh; và
- tài trợ có chọn lọc dưới dạng cấp học bổng hoặc hỗ trợ tài chính cho các cá nhân có thu nhập thấp, mà nếu không có nó họ không thể được đào tạo.

Trong đào tạo thường xuyên, sự công bằng có thể đạt được thông qua:

- các khoản vay đào tạo do chính phủ bảo lãnh cho các cá nhân;
- thúc đẩy cơ chế nghỉ phép có hưởng lương để tham gia đào tạo thường xuyên do chính phủ và ngành đồng tài trợ hoặc xúc tiến các thỏa ước lao động tập thể trong đó đảm bảo quyền của nhân viên được hưởng một số giờ đào tạo xác định mỗi năm; và
- các ‘tem phiếu’ hoặc tài khoản đào tạo cho phép người lớn có quyền sử dụng các dịch vụ giáo dục và đào tạo trong số tiền được bảo lãnh.

Những cách tiếp cận này liên quan đến các quần thể dân số rất lớn và rất tốn kém. Ngân sách đào tạo nghề công lập khó có thể đủ để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về dịch vụ giáo dục và đào tạo công bằng. Do đó, trong lĩnh vực này, các ưu tiên phải được thiết lập liên quan đến các chương trình GDNN do Nhà nước tài trợ cho các nhóm đối tượng hưởng lợi mục tiêu.

1.1.2 Nguồn tài chính tư nhân

Nhờ có các kỹ năng được cải thiện, sinh viên tốt nghiệp có thể mong đợi mức thu nhập cao hơn. Người sử dụng lao động cũng có thể được hưởng lợi từ việc đào tạo dưới hình thức năng suất và lợi nhuận cao hơn. Ngân sách chính phủ là một trong những nguồn tài chính chính cho GDNN, tuy nhiên, vì giáo dục và đào tạo cũng tạo ra những lợi ích cá nhân cho học viên và người sử dụng lao động, nên họ là những người hưởng lợi trực tiếp chính và do đó cần phải gánh vác tài chính GDNN. Đào tạo nhân viên gắn với việc làm là cách trực tiếp nhất để hưởng lợi từ việc đào tạo và do đó, học viên và người sử dụng lao động phải đóng góp vào chi phí đào tạo đó. Tuy nhiên, chi phí đào tạo cá nhân thường được chính phủ trợ cấp với lý do học viên không thu được tất cả các lợi ích từ việc đầu tư đào tạo của họ, vì một số lợi ích sẽ lan tỏa ra toàn xã hội. Song, chính phủ có thể yêu cầu người

sử dụng lao động và các cá nhân tự chi trả cho việc đào tạo của họ nếu như doanh nghiệp và người lao động đích thị là những người thụ hưởng trực tiếp từ việc đào tạo, hoặc nếu người lao động lĩnh hội được những kỹ năng rộng có khả năng chuyển giao cho các doanh nghiệp khác.

Các lợi ích cá nhân và xã hội của giáo dục và đào tạo cũng như tỷ suất sinh lợi từ đầu tư vào giáo dục và đào tạo là hoàn toàn có thể tính được (xem Bài 4 của Mô-đun 4; xem thêm Psacharopoulos và Woodhall, 1985; Carnoy, 1994; Richards và Amjad, 1994). Mức lương cao hơn phản ánh năng suất cá nhân tăng được giả định là lợi ích cá nhân chính có được từ việc đầu tư vào giáo dục.

Các cá nhân đảm bảo tài chính cho việc đào tạo của mình thông qua:

- chi trả học phí cho các khóa học mà họ tham gia;
- chấp nhận giảm lương trong thời gian đào tạo tại doanh nghiệp;
- đào tạo sau giờ làm việc; và
- hoàn trả các khoản vay đào tạo.

Cả cơ sở đào tạo công lập lẫn tư thục đều có thể thu học phí đào tạo. Việc áp dụng cơ chế thu học phí dẫn đến tư nhân phải gánh vác chi phí đào tạo và có những ưu điểm sau. Nó huy động nguồn kinh phí bổ sung và tạo ra thị trường đào tạo với áp lực buộc các cơ sở đào tạo phải cải thiện các chương trình và làm cho chúng vận hành theo định hướng nhu cầu. Bản thân các cá nhân trở nên chọn lọc hơn vì họ phải trả tiền cho việc đào tạo của mình. Từ đó có thể sẽ ít lãng phí nguồn lực hơn. Như là một nguyên tắc, mức học phí dễ áp dụng hơn đối với người lớn và với các khóa học ngắn dẫn đến cơ hội việc làm sẵn có. Việc áp dụng thu phí bị giới hạn bởi khả năng chi trả của các cá nhân. Các hộ gia đình có thể không có đủ tiền để trả cho việc đào tạo, trong khi thị trường tín dụng có thể chưa đủ phát triển để cung cấp các khoản vay đào tạo. Sự đa dạng hạn chế của các khóa GDNN tư thục thường phản ánh bản chất thương mại của thị trường đào tạo. Khu vực tư nhân có xu hướng chỉ tổ chức các chương trình chi phí thấp thay vì các chương trình chuyên sâu đắt đỏ. Vì các cơ sở này có xu hướng tiết kiệm, nên các vấn đề về chất lượng đào tạo có thể nảy sinh: tình trạng hạn chế đầu tư vào trang thiết bị và duy trì không đầy đủ các tiêu chuẩn của chương trình có thể xảy ra.

Người sử dụng lao động có thể trực tiếp chi trả cho việc đào tạo và nâng cao trình độ kỹ năng cho nhân viên của họ. Họ có thể trợ cấp cho việc đào tạo riêng của nhân viên phù hợp với yêu cầu công việc. Họ cũng có thể được yêu cầu đồng tài trợ cho thời gian nghỉ học được hưởng lương của nhân viên thông qua việc đóng góp vào quỹ đào tạo quốc gia hoặc của ngành. Doanh nghiệp cũng có thể có nghĩa vụ đóng một khoản phí chung hoặc chi phí đào tạo khác theo bảng lương để trang trải chi phí cho các hoạt động GDNN quốc gia/ngành. Ở một số quốc gia, đóng góp của người sử dụng lao động cao hơn đóng góp của chính phủ.

Lợi ích của doanh nghiệp từ việc đầu tư của họ vào đào tạo tùy thuộc vào hoàn cảnh địa phương. Chẳng hạn, các khoản đầu tư vào đào tạo có xu hướng mang lại nhiều lợi ích cho cá nhân và xã hội hơn trong điều kiện đầu tư nước ngoài ngày càng tăng vào nền kinh tế địa phương, làm bùng nổ thị trường nội địa và xuất khẩu cho các sản phẩm sản xuất tại địa phương, nhu cầu thị trường cao đối với các sản phẩm giá trị gia tăng và có đầy đủ các kỹ năng quản lý để tranh thủ năng lực sản xuất của lao động lành nghề. Nếu doanh nghiệp và cá nhân không có khả năng thu hồi chi phí đào tạo thông qua tăng năng suất và tiền lương, thì họ sẽ không tham gia đào tạo. Mỗi quốc gia đều có tập hợp điều kiện riêng có thể hỗ trợ hoặc cản trở đầu tư cả công lẫn tư vào công tác đào tạo.

Mặc dù các nhà tuyển dụng thường được kỳ vọng đầu tư vào PTNNL, nhưng công tác đào tạo do các doanh nghiệp thực hiện ở nhiều quốc gia được xem là chưa đủ và hạn hẹp về tài chính. Do đó, các cơ chế ưu đãi và bắt buộc đặc biệt thường được chính phủ các nước áp dụng, với tỷ lệ thành công khác nhau, để thu hút đầu tư nhiều hơn nữa của doanh nghiệp vào công tác PTNNL.

► 1.2 Các cơ chế cấp vốn

1.2.1 Cấp vốn như một kỹ thuật quản lý

Có 3 phương pháp cơ bản để quản lý cấp vốn cho GDNN. Phương pháp đầu tiên xem tài trợ là giải ngân vốn truyền thống. Các quy trình lập ngân sách và giải ngân đơn giản giả định rằng định mức chi phí cho các cơ sở GDNN hiện có (tiền lương và các chi phí vận hành và bảo trì khác) đã được thiết lập và các nguồn lực được phân bổ cho họ từ năm này sang năm khác, bất kể loại chương trình mà họ cung cấp là gì, chỉ tiêu tuyển sinh và đầu ra của chương trình ra sao (nghĩa là lập ngân sách và cấp phát cho mỗi cơ sở hơn là cho mỗi đầu ra). Khi các loại chương trình và kế hoạch tuyển sinh không được xem xét trong quá trình ngân sách, thì các nguồn lực được phân bổ sẽ xác định loại khóa học và năng lực đào tạo. Trong trường hợp này, chức năng tài trợ thường được thực hiện bởi đơn vị phụ trách tài chính kế toán của bộ hoặc cơ quan có thẩm quyền. Nhiều nước phát triển và đang phát triển áp dụng phương pháp này.

Phương pháp thứ hai xem cấp vốn như một kỹ thuật quản lý. Cơ chế cấp vốn này có thể nhằm định hướng cơ sở đào tạo theo các ưu tiên và đầu ra nhất định (ví dụ như số lượng sinh viên tốt nghiệp, mức độ thành tích của họ và tỷ lệ thành công trên TTLĐ); khuyến khích giảm đơn giá đào tạo; và cải thiện tính linh hoạt của cơ sở đào tạo. Cách tiếp cận này sẽ phân biệt giữa các loại hình chương trình và kế hoạch tuyển sinh và giả định rằng, vì việc đào tạo tinh vi sẽ tốn kém hơn so với đào tạo ban đầu giản đơn, nên những cơ sở tham gia tổ chức các khóa học công nghệ nên được tài trợ cao hơn. Cơ chế cấp vốn này thường tích hợp các cơ chế để đo lường hiệu quả hoạt động và đầu ra/kết quả, đồng thời liên kết việc tài trợ với đầu ra.

Phương pháp thứ ba xem giáo dục và đào tạo như một khoản đầu tư, nhấn mạnh đến tỷ suất sinh lợi cá nhân và tỷ suất sinh lợi xã hội. Các thước đo về hiệu quả chi phí và tỷ suất sinh lợi dự kiến có thể cơ sở cho việc ra quyết định về phân bổ nguồn lực, cũng như các quyết định về tổ chức, quản lý và lập kế hoạch. Một số nghiên cứu đã kết luận rằng không có mối tương quan giữa số tiền chi tiêu của chính phủ cho giáo dục và số lượng kiến thức học sinh học được. Do đó, giống như trong bất kỳ hoạt động nào khác, người ta có thể đạt được kết quả đào tạo lớn hơn với mức kinh phí thấp hơn (ví dụ, xem Osborne và Gaebler, 1992). Chẳng hạn, chúng ta có thể so sánh hiệu quả kinh tế của các khóa đào tạo ban đầu với hiệu quả kinh tế của chương trình GDNN hoặc khóa học nâng cao kiến thức, kỹ năng. Việc áp dụng cơ chế cấp vốn cho GDNN như một khoản đầu tư hoặc như một kỹ thuật quản lý đòi hỏi các nhà quản lý GDNN phải có năng lực quản lý chuyên nghiệp (xem Bài 4 trong Mô-đun 4).

1.2.2 Cấu trúc của các cơ chế cấp vốn

Có nhiều cơ chế cấp vốn cho GDNN cùng tồn tại và chúng đều gửi tín hiệu đến những đối tượng thụ hưởng tương ứng. Mỗi cơ chế này đều có những hạn chế riêng và tạo ra kết quả tốt nhất trong các môi trường cụ thể. Các cơ chế cấp vốn cho GDNN có thể được phân biệt theo: (1) loại nguồn vốn và phương pháp tái phân bổ; (2) loại cơ quan quản lý ngân sách đào tạo; và (3) công thức và điều kiện phân bổ kinh phí cho các cơ sở đào tạo.

Cơ chế cấp vốn đầu tiên hình thành từ các loại nguồn thu và phương pháp tái phân bổ các nguồn đó. Kinh phí GDNN có thể được phân bổ từ nguồn thu ngân sách chung của Nhà nước, trong đó ngân sách nhà trường được cấp trực tiếp từ NSNN cho giáo dục. (Việc thu ngân sách tập trung và tái phân bổ ngân sách đó giữa các vùng miền không khuyến khích việc sử dụng ngân sách một cách hiệu quả về chi phí ở cấp địa phương, nhưng vẫn tồn tại ở nhiều nước lớn.) Hoặc, nguồn thu ngân sách chung cũng có thể được tổng hợp ở trung ương nhưng được tái phân bổ theo công thức cho các cấp chính quyền địa phương theo hình thức chuyển giao ngân sách. Hoặc, chính quyền ở mỗi cấp có thể đánh thuế và hình thành nguồn ngân sách giáo dục của riêng họ, và các trường đào tạo nhận kinh phí từ một hoặc nhiều cấp chính quyền. Một phương án khác giả định rằng một loại thuế đặc biệt dành riêng cho GDNN được thu từ các doanh nghiệp hoặc các tổ chức khác và được trung ương quản lý hoặc tái phân bổ, và các trường nhận kinh phí trực tiếp từ quỹ quốc gia hoặc là kết hợp với các khoản trợ cấp và nguồn cấp phát khác từ nguồn thu thuế của chính phủ.

Các cấp chính quyền và cơ quan quản lý ngân sách đào tạo không phải lúc nào cũng là những cấp hoặc cơ quan tạo ra ngân sách đó. Do đó, loại cơ chế cấp vốn thứ hai được cho ra đời bằng việc phân biệt giữa các cấp chính quyền và cơ quan liên quan khác với cơ quan quản lý ngân sách đào tạo. Trách nhiệm quản lý ngân sách đào tạo công lập có thể được giao cho các cấp chính quyền thấp hơn, các cơ

quan quản lý chuyên nghiệp được thành lập vì mục đích đặc biệt hoặc các cơ quan đào tạo quốc gia và các tổ chức của người sử dụng lao động và người lao động.

Công thức phân bổ ngân sách thiết lập mối liên hệ giữa các ngân sách đào tạo và các cơ sở đào tạo. Công thức đó có thể tính đến các mục tiêu quốc gia, nếu có, nhằm đảm bảo rằng các cơ sở đào tạo đang nỗ lực hướng tới chúng. Công thức cũng có thể được liên kết với chỉ tiêu tuyển sinh và đầu ra của nhà trường. Trong trường hợp này, cơ chế cấp vốn cho GDNN trở thành một công cụ quản lý. Các điều kiện quy định cách sử dụng những khoản tiền này cũng có thể trở nên rất quan trọng. Mặc dù tình trạng các cơ sở GDNN do Nhà nước tài trợ có ít quyền tự do quản lý ngân sách của họ, nhưng ở một số quốc gia, các cơ sở đào tạo có thể tự do chi tiền miễn sao họ thấy phù hợp.

1.2.3 Công thức phân bổ ngân sách cho các trường

Trong thực tế, có 2 loại công thức phân bổ nguồn lực chính. Loại đầu tiên có thể được gọi là quy chuẩn/định mức sẵn có. Nó giả định rằng mỗi trường đào tạo được trang bị một số lượng giáo viên và nhân viên kỹ thuật và hành chính nhất định, đồng thời một mức chi phí nhất định liên quan đến tiền lương cũng như chi phí vận hành và bảo trì được đảm bảo, đôi khi không liên quan đến chỉ tiêu tuyển sinh, hiệu quả hoạt động và đầu ra. Các tỷ lệ nhất định, chẳng hạn như số học sinh trên mỗi giáo viên, cũng có thể được quy định cho mục đích lập ngân sách. Kết quả hoạt động của trường có thể không ảnh hưởng đến kinh phí của trường. Mô hình quản lý và cấp vốn tập trung, thường dựa trên các quyết định tiêu chuẩn và áp dụng định mức chi phí có sẵn, thường khá đơn giản và ít tốn kém để thực hiện. Tuy nhiên, về bản chất, các quyết định và kế hoạch tài trợ tập trung của trung ương hạn chế sự chủ động của các trường, thiếu tính linh hoạt trong hoạt động và không xem xét sự khác biệt giữa các địa phương về nhu cầu đào tạo và nhu cầu điều chuyển vốn tương ứng. Cách tiếp cận này cũng không đáp ứng được các chênh lệch của địa phương và khu vực trong chi phí vận hành và bảo trì trường học. Các mô hình (áp dụng định mức phân bổ) quy chuẩn thường không thể đòi hỏi mức hoạt động tốt nhất có thể từ các trường.

Loại thứ hai, là cách tiếp cận dựa trên kết quả hoạt động trong đó liên kết việc tài trợ với các chỉ số đầu ra và hiệu suất hiện tại hoặc theo kế hoạch của cơ sở đào tạo. Các hình thức sau đã được áp dụng:

- Các khoản phân bổ của Nhà nước được liên kết với chỉ tiêu tuyển sinh, để khuyến khích các trường thu hút và giữ chân nhiều người học hơn. Tuy nhiên, cơ chế này chỉ thúc đẩy việc tuyển sinh và không thể khuyến khích các cơ sở phát triển và cung cấp các chương trình phức tạp và theo đó đắt tiền hơn. Kết quả là, các khóa học trình độ và chi phí thấp đã được khuyến khích. Ngoài ra, hình thức này khuyến khích các cơ sở đào tạo chỉ tập trung tuyển sinh những học viên có nhiều khả năng tiếp tục duy trì tham gia khóa học hơn là những người cần được đào tạo nhất.

- Các khoản phân bổ của Nhà nước trên đầu người học sẽ khác nhau nhiều đối với các chương trình có mức độ phức tạp khác nhau. Vì các chương trình phức tạp hơn được ấn định tỷ lệ tài trợ cao hơn cho mỗi người học, nên các trường có thể được khuyến khích cung cấp các chương trình mà chính phủ muốn thúc đẩy. Bằng cách thiết lập tỷ lệ phân bổ cao hơn cho một số chương trình nhất định, việc cung cấp các bằng cấp nhất định có thể được mở rộng. Nó cũng cho phép thúc đẩy đào tạo cho các nhóm đối tượng cụ thể. Những nỗ lực của các cơ sở đào tạo nhằm thu hút và đào tạo các nhóm yếu thế, vốn thường khó thành công, có thể được đền đáp thông qua mức tài trợ cao hơn cho mỗi người học tham gia và tốt nghiệp từ chương trình.
- Các khoản phân bổ thêm cho các trường có thể gắn với tỷ lệ người học tốt nghiệp có văn bằng và chứng chỉ với thành tích cao hơn.
- Ngoài ra, việc phân bổ cũng có thể được liên kết với tỷ lệ người học tốt nghiệp tìm được việc làm và duy trì trạng thái có việc làm trong một khoảng thời gian xác định (ví dụ: 6-12 tháng). Tuy nhiên, tính sẵn có của công việc thường nằm ngoài tầm kiểm soát của các cơ sở đào tạo và do vậy hình thức này cần được áp dụng một cách thận trọng. Nó chủ yếu được áp dụng để tài trợ cho các nhà cung cấp chương trình đào tạo gắn với TTLĐ, những chương trình này cần được liên kết trực tiếp với sự thành công trên TTLĐ của học viên tốt nghiệp.

Theo cơ chế cấp vốn gắn với hiệu quả hoạt động, không có nguồn NSNN nào được đảm bảo cho các cơ sở đào tạo trừ khi họ chứng minh được các mức hiệu suất và sản lượng nhất định. Những cơ sở được tài trợ có thể có toàn bộ hoặc gần như toàn bộ tự do trong việc sử dụng kinh phí. Các cơ sở đào tạo sẽ tiến gần đến thị trường tự do khi họ cần cạnh tranh để đạt được chỉ tiêu tuyển sinh và tạo ra thành tích học tập cao hơn với hi vọng được tài trợ từ phía Nhà nước. Họ thậm chí có thể được khuyến khích tạo ra lợi nhuận. Rõ ràng, trong cơ chế cấp vốn gắn với kết quả hoạt động, các cuộc kiểm toán về tình hình tuyển sinh và đánh giá người học tốt nghiệp nên được thực hiện độc lập. Việc áp dụng cơ chế cấp vốn này dường như làm cho hoạt động của cơ sở đào tạo được định hướng theo thị trường và đảm bảo rằng thành tựu hoạt động tốt hơn sẽ được đền đáp.

► 1.3 Các vấn đề về ngân sách và giải pháp

Một vấn đề lớn mà nhiều quốc gia phải đối mặt là thiếu ngân sách cho GDNN công lập do ngân sách giáo dục Nhà nước hạn chế. Một thách thức khác, đặc biệt là ở các quốc gia có nguồn lực giáo dục hạn chế, là cần phải sử dụng kinh phí một cách hiệu quả kinh tế. Một số giải pháp đã được áp dụng cho những vấn đề này được thảo luận dưới đây.

Phân cấp ngân sách GDNN cho chính quyền địa phương là giải pháp phổ biến nhất. Các cấp chính quyền thấp hơn có thể nhận được một khoản chuyển giao ngân sách tự động theo công thức sẵn có từ ngân sách trung ương. Thông qua việc tái phân bổ nguồn thu ngân sách chung, chính quyền địa phương có trách

nhệm sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực giáo dục của Nhà nước. Các chính quyền địa phương ở vị thế có thể đưa ra các quyết định gắn kết, phù hợp với các chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế địa phương, TTLĐ, vấn đề công bằng và sử dụng năng lực đào tạo. Ở một số quốc gia, chính quyền trung ương chỉ cấp kinh phí liên quan đến tiền lương trong khi chính quyền địa phương chịu trách nhiệm về các khoản chi vận hành và bảo dưỡng trường học. Điều này có thể cải thiện hiệu quả kinh tế của các dịch vụ tại địa phương.

Việc phân cấp quản lý nguồn vốn cũng có thể huy động sức mạnh gây quỹ của chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương có thể được trao quyền thu một loại thuế đặc biệt dành riêng cho giáo dục. Chính quyền địa phương sau đó có thể thiết lập và theo đuổi các ưu tiên giáo dục và đào tạo của địa phương chứ không phải quốc gia. Một số nền kinh tế công nghiệp hóa và đang trong quá trình chuyển đổi của châu Âu huy động thêm kinh phí thông qua thuế đào tạo áp dụng đối với bảng lương doanh nghiệp và đôi khi, đối với giá trị của các hợp đồng sản xuất. Thuế tiền lương là một cách phổ biến để đảm bảo các khoản đóng góp của doanh nghiệp vào quỹ TTLĐ được sử dụng để đào tạo những người thất nghiệp và những người mới tham gia LLLĐ, và để nâng cao trình độ, kỹ năng cho nhân viên.

Chuyên nghiệp hóa công tác quản lý là một phương pháp khác để sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực cho GDNN. Điều này có thể đạt được thông qua việc thành lập các cơ quan đào tạo quốc gia do các nhà quản lý chuyên nghiệp chịu trách nhiệm điều hành, phụ trách quản lý các hoạt động đào tạo và sử dụng hiệu quả nguồn lực công. Các cơ quan chính phủ được khi đó được chuyên tâm vào việc xây dựng chính sách. Các cơ quan đào tạo quốc gia do Nhà nước tài trợ được tự do xây dựng và theo đuổi các kế hoạch ngắn hạn của riêng họ, nhưng các kế hoạch này phải tuân thủ các chính sách GDNN được hoạch định ở cấp trung ương. Một xu hướng rõ thấy là giảm phân bổ của Nhà nước cho các cơ quan và tăng cường tự chủ tài chính thông qua các nghiệp vụ thị trường. Một số quốc gia đã chuyển đổi các cơ quan đào tạo thành doanh nghiệp, mặc dù vẫn nằm dưới sự kiểm soát của chính phủ.

Một phương án khác là thành lập các tổ chức được đăng ký là công ty Trách nhiệm hữu hạn với đội ngũ nhân sự bao gồm các nhà quản lý chuyên nghiệp từ khu vực tư nhân. Các tổ chức này hoạt động trên cơ sở hợp đồng quản lý với chính phủ và được giao nhiệm vụ quản lý ngân sách đào tạo của Nhà nước với mục đích thực hiện các chính sách và chỉ tiêu của chính phủ. Ở cấp địa phương, các cơ chế hợp tác đào tạo do giới chủ khởi xướng đã được khuyến khích và được ủy thác các khoản tài trợ cho mục đích đặc biệt.

Các mô hình đồng tài trợ mà nhấn mạnh trách nhiệm chung trong việc sử dụng hiệu quả kinh phí đào tạo gắn với TTLĐ đã được phát triển. Ở một số quốc gia, các tổ chức của người sử dụng lao động và người lao động được giao trách nhiệm pháp lý trong việc quản lý nguồn lực công nhằm nâng cao kiến thức, kỹ năng cho nhân viên.

Việc để các cơ quan và cơ sở đào tạo công lập hoạt động theo cơ chế thị trường và yêu cầu họ tự bù đắp ngân sách được coi là một phương thức khuyến khích họ đạt được hiệu quả chi phí cao hơn. Trong mô hình này, chính phủ là người mua chính, chứ không phải là nhà cung cấp trực tiếp chính, các dịch vụ GDNN. Chính phủ có thể bảo đảm một phần ngân sách nhất định của các cơ quan và cơ sở đào tạo công lập. Hình thức tài trợ gắn với kết quả hoạt động của các cơ sở đào tạo đường như đã có tác động mạnh mẽ. Tự đảm bảo tài chính là một giải pháp thay thế rất khác với những ưu điểm và hạn chế riêng. Hoạt động theo cơ chế thị trường được cho là tiết kiệm chi phí hơn so với phân phối trực tiếp các dịch vụ GDNN công lập. Tuy nhiên, khi nhu cầu thị trường về GDNN còn yếu, cách tiếp cận này vẫn chưa thành công.

► 1.4 Rủi ro của các cơ chế cấp vốn theo hướng phân cấp và dựa trên cơ chế thị trường

Khuyết điểm cơ bản của các mô hình phân cấp ngân sách liên quan đến nguồn vốn địa phương xuất phát từ sự chênh lệch về độ giàu nghèo giữa các vùng miền. Nếu như không có cơ chế điều chỉnh đặc biệt liên quan đến nguồn vốn từ các cấp chính quyền khác, thì một số khu vực nhiều khả năng không thể cấp vốn đầy đủ cho các cơ sở GDNN của họ. Ngoài ra, nếu chính quyền địa phương không thể huy động đủ vốn hoặc không có sự quan tâm chắc chắn đến GDNN, thì việc thay đổi từ cơ chế cấp vốn từ ngân sách trung ương sang cơ chế cấp vốn bởi nhiều cấp chính quyền có thể dẫn đến sự sụt giảm mạnh nguồn lực cho giáo dục. Một số chính quyền địa phương có thể ưu tiên GDPT so với GDNN, và trong những trường hợp này, ngân sách giáo dục phân cấp sẽ không duy trì tình bền vững cho các cơ sở giáo dục và đào tạo nghề.

Việc phân cấp trong GDNN thường dẫn đến việc các trường được tài trợ từ nhiều cấp chính phủ khác nhau. Cơ sở nguồn lực to lớn của cơ chế cấp vốn từ nhiều cấp chính quyền chắc chắn có lợi thế hơn so với hệ thống tài trợ từ một nguồn, vì sự thất bại của một nguồn tài chính có thể được bù đắp bởi những nguồn khác. Tuy nhiên, khả năng thanh toán so sánh của ngân sách công ở mỗi cấp và cam kết cấp vốn cho GDNN có thể khác nhau. Cơ chế cấp vốn từ nhiều cấp chính quyền liên quan đến nhiều người ra quyết định ở một số cấp độ quyền lực, điều này có cái giá riêng và có thể dẫn đến sự chậm trễ và sai lệch trong các quyết định tài trợ.

Trong các cơ chế cấp vốn gồm nhiều cấp chính quyền, vấn đề quan trọng là quyết định hợp phần nào trong ngân sách nhà trường nên được chính phủ trung ương bảo đảm và phần nào nên được địa phương bảo đảm. Thông thường, NSNN đảm bảo tiền lương cơ bản cho nhân viên, trong khi các khoản chi khác của trường học được địa phương lo. Chính quyền địa phương có thể tự do tăng lương cho nhân viên từ các nguồn của chính họ. Tuy nhiên, nếu ngân sách nhà trường chủ yếu bao gồm tiền lương, không đủ kinh phí cho trang thiết bị, xây dựng khung

chương trình và các công việc chuyên môn khác, thì sẽ khó có được các chương trình chất lượng.

Cơ chế cấp vốn từ ngân sách trung ương có thể có ưu điểm là đơn giản và an toàn hơn, nhưng hệ thống GDNN có xu hướng mất đi tính linh hoạt và bị ảnh hưởng về kết quả. Ngược lại, các cơ chế cấp vốn theo hướng phân cấp thường dẫn tới sự chênh lệch giữa các vùng miền về kinh phí giáo dục và có xu hướng phức tạp hơn. Tuy nhiên, vì chính quyền địa phương thường linh hoạt hơn và có trách nhiệm giải trình với công chúng địa phương, nên họ có thể thu được hiệu quả hoạt động tốt hơn từ các cơ sở đào tạo và đạt được hiệu quả chi phí phân bổ cao hơn.

Các tác động tiêu cực sau đây của cơ chế cấp vốn dựa trên thị trường đã được xác nhận.

- Các cơ sở GDNN công lập có thể bị phá sản vì sự thất bại của thị trường đào tạo.
- Những người có mức tiết kiệm hạn chế có thể bị áp lực khi phải mua các khóa đào tạo. Việc phụ thuộc vào thu nhập của người học có thể làm giảm sự công bằng.
- Ban giám hiệu trường học chủ yếu quan tâm đến việc chuẩn bị đấu hồ sơ thầu để được cấp NSNN và có ít thời gian hơn cho các chức năng chuyên môn khác. Công tác quản lý có xu hướng trở nên ít gắn kết hơn do ít quan tâm hơn đến các vấn đề phi tài chính, chẳng hạn như chất lượng và việc theo dõi sinh viên tốt nghiệp.
- Các cơ sở GDNN có thể thoái chí trong việc cung cấp các chương trình không tạo ra doanh thu tốt nhất, mặc dù đây có thể là những chương trình giúp đỡ những người thiệt thòi nhất.

Mặc dù các cơ chế gắn với thị trường được cho là hiệu quả hơn, nhưng các lập luận về lợi ích và công bằng chắc chắn phản bác điều này. Do đó, cơ chế cấp vốn dựa trên thị trường không chỉ nên nhìn vào mỗi sự không hoàn hảo của thị trường. Chức năng phân loại tự động của thị trường có thể dễ dàng trở thành rào cản đối với công bằng. Để nâng cao hiệu quả kinh tế của các chương trình tài trợ dựa trên thị trường mà không làm giảm khả năng tiếp cận bình đẳng với GDNN, có lẽ không thể thiếu các cơ chế điều chỉnh đặc biệt.

► 1.5 Yêu cầu đối với các cơ chế cấp vốn cho giáo dục nghề nghiệp

GDNN có thể được tài trợ thông qua nhiều cơ chế với sự khác nhau về nguồn, tổ chức, chi phí và kết quả. Đối tượng tiếp nhận, mục tiêu cần đạt được và các điều kiện đi kèm đều là những thành tố tất yếu của tất cả các cơ chế cấp vốn. Các cơ quan cung cấp hoặc quản lý nguồn lực có thể tạo ảnh hưởng đến chính sách và mục tiêu đào tạo, chương trình của cơ sở đào tạo cũng như trách nhiệm giải trình

của họ đối với việc sử dụng nguồn lực. Họ hướng hệ thống theo các chính sách và mục tiêu nhất định. Các cơ chế cấp vốn cho GDNN không mang tính trung lập và, dù cố ý hay không, chúng đều phát đi các tín hiệu để rồi các đối tượng thụ hưởng khác nhau sẽ phản ứng với các tín hiệu đó. Hệ thống GDNN nên:

- định hướng theo mục tiêu;
- đảm bảo học viên có thể linh hoạt đủ kỹ năng để tìm, giữ và thay đổi công việc;
- có tính linh hoạt đối với những thay đổi về cấu trúc, công nghệ và các thay đổi khác; và
- đảm bảo công bằng, ít nhất là trong đào tạo kỹ năng tổng hợp.

Một số mô hình tài chính dường như tốt hơn số khác trong việc đáp ứng các yêu cầu trên. Các mô hình có thể được coi là phù hợp nếu chúng:

- cung cấp các động lực để đạt được các ưu tiên và chỉ tiêu kinh tế, xã hội và giáo dục của quốc gia và địa phương;
- tính đến hiệu quả và hiệu suất chi phí của việc chi tiêu;
- nhạy cảm với lập luận về tính công bằng;
- nhận được các nguồn tài chính khác nhau (ví dụ: cấp phát ngân sách trực tiếp của chính phủ cũng như các khoản vay do chính phủ hậu thuẫn; tài trợ tư nhân);
- gắn với quản lý và tài chính phân cấp, và đảm bảo điều chỉnh phù hợp với sự chênh lệch giữa các khu vực;
- để các cơ sở GDNN vận hành theo sự vận động của các tác nhân thị trường và tăng cường các chương trình theo nhu cầu;
- chịu trách nhiệm trước những người đóng góp nguồn lực và công chúng; và
- không quá tốn kém.

Bài 2. Tài Chính Cho Giáo Dục Nghề Nghiệp

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Các phương thức tài trợ cho GDNN
2. Các cơ chế cấp vốn được áp dụng trong GDNN

2.1 Các loại cơ chế cấp vốn trong GDNN

Trên thực tế, có nhiều mô hình, nhiều nguồn kết hợp, hệ thống công thức phân bổ phức tạp và các cơ quan chức năng hoạt động ở các cấp khác nhau đều có thể được áp dụng trong tài trợ cho GDNN. Cơ chế cấp vốn theo định mức phân bổ, được hình thành và quản lý tập trung vẫn được áp dụng ở nhiều quốc gia, đặc biệt là những quốc gia đang phát triển đang gặp phải tình trạng thiếu nguồn lực và đang cố gắng lập kế hoạch hoạt động và phân bổ ngân sách trực tiếp. Cơ chế quản lý tập trung ngân sách giáo dục công cũng được áp dụng ở một số nước công nghiệp trong đó họ kết hợp mô hình này với mức độ độc lập cao cho các cơ sở đào tạo được tài trợ theo kết quả hoạt động và đầu ra và cạnh tranh để giành được hợp đồng đào tạo công.

Một số cơ chế cấp vốn gồm nhiều cấp chính quyền đã xuất hiện ở các nước lớn. Ở một số quốc gia, nguồn thu ngân sách được chính quyền trung ương đảm bảo trong khi chính quyền địa phương nhận chuyển giao ngân sách (budget transfers) cho giáo dục theo công thức sẵn có và tiến hành phân bổ nguồn lực cho các nhà trường. Ngoài ra, chính quyền địa phương có thể có quyền lực về việc thu thuế, kết hợp nguồn lực trung ương với các nguồn giáo dục địa phương và cấp vốn bằng nhiều nguồn cộng lại. Một số quốc gia cũng đã thành lập quỹ quốc gia nhận đóng góp từ các doanh nghiệp thông qua thuế bằng lương dành riêng cho GDNN; các cơ sở đào tạo được tài trợ từ các nguồn của chính phủ và quỹ GDNN.

Ở một số quốc gia, cơ chế cấp vốn dựa trên tác nhân thị trường đã phát triển, trong đó gắn kết việc phân bổ nguồn lực của chính phủ với các mục tiêu và kết quả hoạt động của cơ sở đào tạo. Thay vì phân bổ ngân sách trực tiếp cho các cơ sở đào tạo, ngân sách cũng có thể được cung cấp cho người tiêu dùng đủ tư cách dưới hình thức tem phiếu cho phép họ mua các dịch vụ hướng nghiệp, giáo dục

và đào tạo từ bất kỳ nhà cung cấp nào trên thị trường. Chính phủ cũng thúc đẩy các biện pháp thu hồi chi phí khác nhau bằng cách yêu cầu các cơ sở đào tạo công hoạt động theo cơ chế thị trường và đảm bảo toàn bộ hoặc một phần ngân sách của họ.

Các quốc gia có hệ thống đào tạo kép có các cơ chế cấp vốn cụ thể dựa trên việc kết hợp các khoản đóng góp tự nguyện của doanh nghiệp với nguồn lực công của chính quyền trung ương và địa phương.

► 2.2 Cơ chế cấp vốn từ nhiều cấp chính quyền do trung ương kiểm soát

Các cơ chế cấp vốn gồm nhiều cấp chính quyền trong đó chính phủ trung ương đóng vai trò điều tiết giả định rằng hầu hết ngân sách giáo dục được tạo ra ở cấp quốc gia. Mặc dù các chính quyền cấp dưới nhận được khoản chuyển giao ngân sách theo công thức sẵn có, nhưng các điều kiện chi tiêu được chính quyền trung ương thiết lập và kiểm soát.

Chẳng hạn, ở *Pháp*, các cấp ra quyết định chính là Bộ Giáo dục quốc gia, cơ quan chịu trách nhiệm về các thành tố quan trọng nhất trong quá trình giáo dục (nghĩa là đội ngũ giáo viên, xây dựng khung chương trình và công tác thanh tra các cơ sở giáo dục), và các vùng, họ tham gia mạnh mẽ vào việc cấp vốn cho các cơ sở GDN. Các giám đốc sở giáo dục vùng, những người lãnh đạo 30 vùng giáo dục tương ứng thay mặt cho Bộ trưởng Bộ Giáo dục, là một phần gắn kết của văn phòng thị trường vùng và thực hiện toàn quyền kiểm soát việc tài trợ cho các trường trung học.

Chi phí xây dựng và bảo trì các trường trung học và cơ sở vật chất, thiết bị công nghệ, tài liệu giảng dạy và chi phí vận hành (trừ chi phí nhân viên) là do chính quyền trung ương và chính quyền vùng đồng tài trợ. Vì mục đích này, Nhà nước cấp cho mỗi vùng một khoản kinh phí phân cấp hàng năm để trang trải chi phí vận hành của trường trung học và một khoản trợ cấp theo vùng hàng năm để mua sắm thiết bị cho các trường trung học. Trung bình, khoảng 60% chi phí xây dựng và 95% chi phí vận hành và bảo trì là do trung ương đảm bảo.

Chi phí nhân viên của các trường trung học được Nhà nước đảm bảo hoàn toàn. Tuy nhiên, số lượng giáo viên được phân bổ cho mỗi trường do cơ quan quản lý giáo dục vùng quyết định và phụ thuộc vào số lượng tuyển sinh và các điều kiện khác của địa phương. Các vùng có thể, nếu họ muốn, phân bổ thêm ngân sách cho các trường trung học từ các nguồn lực riêng của họ, bao gồm cả nguồn thu từ thuế. Hàng năm, mỗi trường trung học nhận một mức phân bổ tổng thể các vị trí giảng dạy (*DHG*). Số giờ giảng dạy được phân bổ cho một trường trung học gồm 2 hạng mục chính: vị trí giảng dạy, trong đó một vị trí tương ứng với khoảng 18 giờ giảng dạy một tuần, và phân bổ số giờ dạy thêm, trung bình là 10% của *DHG*, theo đó cho

phép hoạt động linh hoạt hơn. Các trường trung học tự do sử dụng nguồn phân bổ này theo ý muốn, miễn là họ phải tôn trọng khung chương trình (Lafond, 1997).

► 2.3 Cơ chế cấp vốn từ nhiều cấp chính quyền do địa phương kiểm soát

Các cơ chế cấp vốn do chính quyền địa phương kiểm soát giả định rằng ở cấp địa phương có thể tạo ra đủ nguồn lực để duy trì hoạt động của các cơ sở GDNN. Sự đóng góp từ các cấp chính phủ khác hoặc quỹ đào tạo quốc gia đóng vai trò bổ sung.

Chẳng hạn, ở *Hoa Kỳ*, có 3 cấp quản lý trong hệ thống chính quyền - liên bang, (tiểu) bang và địa phương. Quyền lực giáo dục thuộc về các bang và, do đó, họ ủy quyền cho các học khu địa phương. Chính quyền *địa phương* đảm bảo nguồn lực giáo dục thông qua thuế tài sản dựa trên đánh giá định kỳ giá trị tài sản; cơ chế này tạo ra nguồn doanh thu đáng kể và là hình thức đánh thuế ổn định nhất. Tuy nhiên, các học khu khác nhau rất nhiều về giá trị tài sản chịu thuế của họ. Tài sản, của cải và nhu cầu về nguồn lực giáo dục không được phân bổ đồng đều giữa các học khu. Các chính quyền địa phương có thể quyết định đánh thuế ở mức cao hơn nếu họ muốn mức tài trợ địa phương cao hơn. Các mức thuế suất này được thiết lập thông qua hình thức bỏ phiếu công khai. Kinh phí của bang được sử dụng để bù đắp chênh lệch kinh phí địa phương, ít nhất là một phần. Các bang quy định một tỷ lệ tối thiểu mà các chính quyền địa phương phải đảm bảo từ nguồn thu thuế được nếu họ muốn đủ tư cách tiếp nhận nguồn ngân sách bang.

Nguồn tài chính của *bang* cho giáo dục công chủ yếu đến từ thuế thu nhập, loại thuế này kém ổn định hơn thuế tài sản do chịu ảnh hưởng trực tiếp từ các biến động kinh tế. Hầu hết các bang đều áp dụng một số cơ chế cào bằng (equalization scheme) để loại bỏ sự chênh lệch giữa các học khu về khả năng hỗ trợ giáo dục của họ. Các bang thường phân bổ một khoản ngân sách ứng với số lượng học viên quy đổi toàn thời gian (FTE) cho tất cả các trường. Để bù đắp cho sự chênh lệch về tài sản chịu thuế, các bang cung cấp thêm ngân sách cho các học khu có mức doanh thu phát sinh thấp. Điều này dẫn đến một mức cơ bản mà không phụ thuộc vào độ giàu có của cộng đồng. Thông lệ giữa các bang là cung cấp thêm kinh phí cho GDNN vì đây là chương trình có mức chi phí cao hơn. Mức độ phân bổ cũng có thể chênh lệch tùy theo loại hình chương trình. Nguồn kinh phí GDNN chuyên biệt thường chiếm một tỷ lệ nhất định trong nguồn kinh phí GDNN chính quy.

Ngân sách *liên bang* được phân bổ để điều chỉnh sự chênh lệch về sự giàu có và để khuyến khích một số loại chương trình GDNN nhất định tại địa phương. Chính phủ liên bang phân bổ kinh phí từ nguồn thu thuế chung theo 2 cách cơ bản: đối ứng và theo hạng mục. Các học khu địa phương, chứ không phải bang, có đủ tư cách đối với nguồn vốn này. Vốn đối ứng được phân bổ cho các học khu địa

phương trên cơ sở công thức cân bằng. Tuy nhiên, học khu địa phương trước tiên phải cam kết một số nguồn lực nhất định của riêng mình. Bằng cách này, Chính phủ Liên bang giành được ảnh hưởng đối với chương trình địa phương, nhưng cam kết nguồn lực của nó là khiêm tốn. Tuy nhiên, vốn đối ứng là nguồn tài trợ không ổn định, do các khoản trích lập của liên bang có thể bị trì hoãn và biến đổi. Nguồn vốn này thường chiếm không quá 6 đến 8% chi thường xuyên của các nhà trường địa phương (Herschbach, 1994).

Các học khu địa phương cấp phát tài chính nhiều nhất và theo đó có quyền kiểm soát lớn nhất đối với các hoạt động đào tạo nghề. Mặc dù mức đóng góp tổng thể của bang cho các trường dạy nghề cao hơn đáng kể so với mức đóng góp của liên bang, nhưng phần lớn đó là mức trợ cấp chung dựa trên số lượng học viên nhập học quy đổi toàn thời gian (FTE) mà không có nhiều đòn bẩy chính sách. Ngược lại, ngân sách liên bang khuyến khích sự đổi mới với mức đầu tư tài chính rất hạn chế; hầu hết các bang sắp xếp các ưu tiên của họ phù hợp với các ưu tiên của chính phủ liên bang. Một mức tài trợ tương đối cao của liên bang được cung cấp cho các cơ quan chức năng của bang để thực hiện chức năng giám sát.

Thông qua cơ chế hợp tác tài trợ, mỗi cấp chính phủ đạt được các mục tiêu mà nếu chỉ tài trợ từ một cấp chính quyền cho GDNN thì không thể đạt được. Cả 3 cấp độ tài trợ này đều bổ sung cho nhau. Bằng cách này, một số yếu điểm của tài chính công được khắc phục và đạt được sự công bằng và bền vững hơn. Mỗi quan hệ hợp tác phải được phát triển giữa 3 cấp chính quyền, với quyền hạn và trách nhiệm được xác định rõ ràng. Tuy nhiên, nhiều nguồn tài trợ có thể dẫn đến những méo mó nhất định. Thông qua việc cấp phát tài chính, cả 3 cấp chính quyền đều truyền tải các hướng dẫn chính sách của họ, vốn không nhất thiết thống nhất với nhau, đến các trường GDNN địa phương, nơi phát triển các chương trình có xem xét từng hướng dẫn đó.

Hệ thống cân bằng gồm 3 cấp chính quyền trong việc cấp phát tài chính cho GDNN, như ở Hoa Kỳ, sẽ giúp phát huy tác dụng trong điều kiện phân cấp cao và vai trò của chính phủ liên bang rất hạn chế. (Để biết thêm một ví dụ khác về cơ chế cấp vốn từ nhiều cấp chính quyền do địa phương kiểm soát ở Úc, vui lòng xem Mục 3.5.3 của Bài 3, Mô-đun 4.)

► 2.4 Các cơ chế cấp vốn liên quan đến thuế đào tạo

Một số quốc gia thu thuế từ các doanh nghiệp dành riêng cho GDNN. Trong những trường hợp này, nguồn kinh phí của doanh nghiệp có thể trở thành một phần của cơ chế cấp vốn tổng thể. Các quốc gia khác khuyến khích doanh nghiệp trợ cấp cho những cơ sở đào tạo cung cấp cho họ lực lượng lao động đã qua đào tạo. Mặc dù những đóng góp của doanh nghiệp có thể là đáng kể, nhưng vẫn có xu hướng rời rạc và các trường đào tạo cần phải nỗ lực liên tục để có được những

nguồn đó. Chẳng hạn, các cơ chế cấp vốn này được áp dụng ở Hungary và Pháp (xem thêm Bài 4 của Mô-đun này).

GDNN ở *Hungary* được tài trợ từ 3 nguồn - trợ cấp của chính phủ, trợ cấp của chính quyền địa phương và Quỹ dạy nghề (VTF). Các khoản trợ cấp của chính phủ được ấn định hàng năm cho các trường trung cấp nghề và cho các trường truyền nghề. Đối với các trường trung cấp nghề, số tiền 66.000 Forint Hungary (HUF) được phân bổ cho mỗi học sinh mà không tính đến loại chương trình dạy nghề được cung cấp. Đối với các trường truyền nghề, các khoản phân bổ của Nhà nước được tách riêng cho các chương trình lý thuyết, xưởng thực hành và chỗ ăn ở. Mặc dù những phân bổ này có tính đến chi phí đào tạo thực hành lớn hơn, nhưng chúng cũng áp dụng định mức phân bổ cố định và không phân biệt giữa các loại chương trình dạy nghề. Do đó, trong năm 1995, số tiền phân bổ cho mỗi học sinh trong các trường truyền nghề là 42.100 HUF cho lý thuyết và 40.600 HUF cho xưởng thực hành, tổng cộng là 82.700 HUF, cao hơn mức phân bổ cho các trường trung cấp nghề. Do đó, chính quyền hạt được kỳ vọng khuyến khích phát triển và cung cấp các chương trình đào tạo nghề phức tạp và tốn kém hơn (Simonics, 1996).

Theo luật pháp, doanh nghiệp cũng được yêu cầu chi 1,5% bảng lương cho việc đào tạo. Trong khoản ngân sách đào tạo bắt buộc đó, các doanh nghiệp có thể nộp trực tiếp vào VTF, do Hội đồng Đào tạo Quốc gia 3 bên (NTC) quản lý. Nếu không, họ cũng có thể tự chi trả cho các khóa đào tạo của mình hoặc hỗ trợ trực tiếp cho các trường dạy nghề. Chẳng hạn, vào năm 1995, trong tổng ngân sách đào tạo bắt buộc, các doanh nghiệp đã dành khoảng 43% cho việc đào tạo nhân viên của họ và 37% hỗ trợ tài chính trực tiếp cho các trường học, trong khi 20% được chuyển vào VTF.

Kinh phí giáo dục của các hạt và các thành phố lớn đến từ thuế lương, từ 15 đến 30% trong số đó được để lại cho ngân sách địa phương. Các cơ quan quản lý giáo dục của hạt tiếp nhận và kết hợp các khoản trợ cấp của Nhà nước với nguồn quỹ của chính họ và hợp thành ngân sách cho các trường đào tạo địa phương. Ngân sách của trường được phân bổ gắn với chỉ tiêu tuyển sinh, nhưng các trường có thể tự do chi tiêu sao cho phù hợp. Ngoài ra, Hội đồng Lao động Hạt 3 bên nhận được các khoản đóng góp của VTF, sau đó họ được phân bổ giữa các trường địa phương trên cơ sở cạnh tranh. Các trường được mời nộp đề xuất xây dựng chương trình đào tạo.

Vai trò của 3 nguồn tài trợ kể trên đã thay đổi theo thời gian. Năm 1996, bình quân các trường trung cấp nghề nhận được kinh phí theo tỷ lệ sau: NSNN 27,5%; từ chính quyền địa phương, 53,5%; và từ VTF, 19%. Mặc dù mức phân bổ tổng thể của Nhà nước vẫn duy trì ổn định trong những năm gần đây, nhưng sự đóng góp từ VTF và đáng kể hơn là từ chính quyền các hạt, huyện đã tăng lên.

► 2.5 Cơ chế cấp vốn gắn với các tác nhân thị trường

2.5.1 Cấp vốn gắn với hiệu quả hoạt động

Những trường dạy nghề dựa vào nguồn tài chính theo cơ chế thị trường nhận được nguồn lực không phải là ngân sách được cấp bảo đảm mà là phí đào tạo. Chính phủ thường là người mua chính và do đó quyết định tỷ lệ và điều kiện tài trợ. Cơ chế cấp vốn gắn với kết quả hoạt động giả định rằng các trường phải chứng minh được mức độ thành tích nhất định hoặc đạt được đầu ra theo quy định để được cấp vốn. Cách tiếp cận này áp dụng công thức và điều kiện để tài trợ, cũng như để hình thành các hợp đồng giữa nhà trường và những người mua dịch vụ của họ. Các phiên bản phát triển nhất của cơ chế cấp vốn này được áp dụng ở Đan Mạch và Vương quốc Anh và được mô tả bên dưới. Ở các quốc gia này, quyền quản lý được giao cho các trường cao đẳng, và những trường có toàn quyền tự do và chịu hoàn toàn trách nhiệm hoạt động độc lập trên thị trường. Địa vị pháp lý của các trường cao đẳng đã thay đổi và họ trở thành các doanh nghiệp phi lợi nhuận (Vương quốc Anh) hoặc các đơn vị tự chủ (Đan Mạch).

Ở Đan Mạch, Bộ Giáo dục không còn quản lý các trường đào tạo. Thay vào đó, họ xây dựng các chính sách đào tạo nghề và ban hành các Sắc lệnh giáo dục nhằm thiết lập một khuôn khổ chung cho các khóa GDNN; những trường độc lập muốn tiếp cận được công quỹ đều phải tuân theo Sắc lệnh Giáo dục: Các trường được kỳ vọng cân đối nguồn thu thông qua việc bán các khóa học trên thị trường, mặc dù Bộ Giáo dục vẫn là người mua chính các khóa đào tạo hợp lệ. Các trường đào tạo nhận được các khoản trợ cấp được tính trên cơ sở kết quả hoạt động thực tế (xem thêm hộp 3.6 trong Mô-đun 3).

Các khoản trợ cấp được chia thành các mục chi liên quan trực tiếp đến việc giảng dạy và các mục chi chung. Phần trợ cấp cho chi phí giảng dạy được tính trên cơ sở kết quả hoạt động thực tế của trường và chi phí chương trình. Hiệu quả hoạt động được đo bằng số lượng học viên quy đổi toàn thời gian (FTE) (ví dụ: quy định “40 tuần-học viên” có thể hiểu là một học viên học 40 tuần ở nhà trường hoặc 40 học sinh học 1 tuần ở nhà trường). Về chi phí chương trình, tất cả các khóa học được phân nhóm và được ấn định mức trợ cấp dao động từ 20.000 Krone Đan Mạch (DKK) đến 60.000 DKK cho mỗi học viên quy đổi toàn thời gian (xem bảng 5.1). Các khoản chi liên quan trực tiếp đến giảng dạy bao gồm tiền lương, chi phí tài liệu, đồ dùng và thiết bị dạy học.

► **Bảng 5.1 Các khoản trợ cấp cho chi phí giảng dạy tại nhà trường ở Đan Mạch**

Khóa học	Mức trợ cấp trên mỗi học viên quy đổi toàn thời gian (DKK/FTE)
Khóa GDNN cơ bản	11.000
Khóa học chuyên ngành (nghề thương mại và nhân viên văn phòng)	18.000
Chương trình kinh tế thị trường	22.400
Khóa kiểm tra kỹ thuật bậc cao, năm thứ 2	26.700
Khóa học kỹ thuật hướng nghiệp, trình độ 1	36.000
Khóa học kỹ thuật khác	39.600
Chuyên gia máy tính	44.300
Học nghề tại xưởng thực hành	42.400
GDNN kỹ thuật, trình độ 2	43.700
GDNN kỹ thuật, trình độ 3	51.400
Các khóa học kỹ thuật khác, trình độ 4	60.000

Khoản trợ cấp đối với các *mục chi chung* bao gồm khoản trợ cấp cơ bản cho mỗi trường và phần bổ sung cho khoản trợ cấp cơ bản bao gồm chi phí quản lý trường học. Mức trợ cấp giữa các trường thương mại và kỹ thuật là khác nhau. Đối với các trường thương mại, số tiền trợ cấp là 730.000 DKK và đối với các trường kỹ thuật là 1.210.000 DKK. Các phần bổ sung cho khoản trợ cấp cơ bản có tính đến quy mô trường học và số lượng các khóa học được tổ chức. Đối với mỗi loại khóa học, tiêu chuẩn diện tích m²/học viên được quy định, và định mức chi phí bảo trì được tính trên một m². Tỷ lệ trợ cấp chi phí quản lý là 2.600 DKK trên mỗi người học trong các khóa học thương mại và 4.000 DKK cho mỗi người học trong các khóa học kỹ thuật. Các mục chi chung cũng bao gồm các khoản trợ cấp cho các chi phí vốn vật chất liên quan đến tiền thuê nhà, lãi suất thế chấp, thuế và các khoản trợ cấp điều chỉnh khác.

Các trường nhận trợ cấp 4 lần một năm trên cơ sở các báo cáo kiểm toán được trình lên Bộ. Các khoản trợ cấp được điều chỉnh thường xuyên để phản ánh số lượng thực tế học viên quy đổi toàn thời gian. Nếu học sinh bỏ học, tổng số tiền trợ cấp sẽ tự động giảm xuống. Các khoản trợ cấp không bị ràng buộc về mục đích chi (unearmarked), và do đó các trường có thể tự do phân bổ các nguồn lực

miễn sao cho phù hợp. Cơ chế cấp vốn này thúc đẩy hiệu quả thông qua việc cạnh tranh để có đạt được chỉ tiêu tuyển sinh. Tuy nhiên, một số trường đã gặp vấn đề về kinh phí và buộc phải sáp nhập với các trường khác hoặc nộp đơn lên Bộ Giáo dục để xin trợ cấp bổ sung.

Ở *Vương quốc Anh*, các trường cao đẳng, vốn dĩ là các pháp nhân hoạt động độc lập do Chính phủ thành lập, được định hướng và nhận tài trợ từ Hội đồng Tài chính GDNN (FEFC), một cơ quan quản lý trung gian do Chính phủ thành lập với tư cách là một công ty TNHH bởi sự bảo lãnh. Các trường cao đẳng được FEFC ký hợp đồng đào tạo. Các trường cao đẳng quyết định về chỉ tiêu tuyển sinh và chương trình đào tạo, mặc dù hợp đồng có thể quy định các khóa học cụ thể và đề ra các chỉ tiêu tuyển sinh quốc gia. Việc thực hiện hợp đồng của mỗi trường cao đẳng được giám sát dựa trên thỏa thuận tài trợ, và mức tài trợ có thể bị cắt giảm nếu trường không đạt được đầu ra cụ thể. Mức tài trợ hoàn toàn dựa trên số lượng tuyển sinh và đầu ra. Các trường cao đẳng luôn nỗ lực được tăng “đơn vị tài trợ”, được tính trên cơ sở sau: một sinh viên hoàn thành chương trình cả năm với mức chi phí thấp nhất và được cấp văn bằng sẽ tạo ra 100 đơn vị tài trợ.

Một trường cao đẳng có thể yêu cầu được tài trợ dựa trên các thành tố về đầu vào, chương trình và thành tích, cũng như hỗ trợ thêm, nếu cần thiết. Thành tố *đầu vào* bao gồm tất cả các hoạt động dẫn đến việc nhập học của một học sinh. Thành tố *chương trình* bao gồm tất cả các hoạt động học tập, đánh giá và hỗ trợ học sinh. Các chương trình đào tạo được xác định dựa trên mục tiêu về trình độ. Chi phí của chúng được phản ánh theo thời lượng và giá thành của mỗi đơn vị trong chương trình. Thời lượng của mỗi chương trình được xác định theo “số giờ học có hướng dẫn” (nghĩa là thời gian thực tế bỏ ra làm phát sinh chi phí để hỗ trợ cho một chương trình học của học sinh). Chi phí của một số chương trình được xác định độc lập trong một biểu giá; số khác xác định giá thành theo 1 trong 6 mức căn cứ trên số giờ học có hướng dẫn mà chúng yêu cầu. Chi phí của các chương trình nhằm vào cấp độ Văn bằng Quốc gia lớn hơn nhiều so với các chương trình hướng tới cấp độ Chứng chỉ Quốc gia; sự chênh lệch này được phản ánh trong giá trị của các đơn vị cơ bản trong chương trình và các yếu tố chi phí trọng số tương ứng của chúng. Thành tố *thành tích* trong tài trợ chỉ được cung cấp cho các trình độ và thành tích hợp lệ, chẳng hạn như trình độ được kiểm định độc lập bởi các cơ quan thẩm định. Những chứng chỉ cao đẳng học không được thẩm định/kiểm định độc lập thường không đủ tư cách cho loại hình tài trợ này. Thành tố về hỗ trợ thêm trong tài trợ được định nghĩa là bất kỳ hỗ trợ nào nằm ngoài các hoạt động chương trình tiêu chuẩn được cung cấp cho sinh viên. Nó có thể bao gồm chi phí dạy phụ đạo để khắc phục những khó khăn trong dạy xóa mù chữ hoặc chi phí liên quan đến việc hỗ trợ sinh viên khuyết tật.

Tổng số đơn vị tài trợ do mỗi sinh viên tạo ra khác nhau tùy theo loại chương trình mà học theo học, sự tiến bộ của sinh viên trong suốt chương trình và sự thành công khi kết thúc chương trình đó. Nếu một sinh viên bỏ học trong học kỳ thứ hai, cơ sở giáo dục chỉ có thể được tính các đơn vị trong chương trình cho học kỳ đầu tiên. Mỗi cơ sở đào tạo được đảm bảo một tỷ lệ kinh phí so với số nhận được từ FEFC trong năm trước (khoảng 90%). Đối lại, các cơ sở được kỳ vọng cung cấp một tỷ lệ nhất định trên các hoạt động năm trước được thể hiện dưới dạng *một số đơn vị tài trợ cốt lõi*. Các trường cao đẳng nhận kinh phí chi thường xuyên theo từng đợt hàng tháng theo hồ sơ tài trợ đã thống nhất cho cả năm tài chính.

Các cơ chế cấp vốn cũng nhằm đáp ứng *các chỉ tiêu đào tạo quốc gia*. Chẳng hạn, ưu tiên chính cho giai đoạn 1994-1995 là đạt được mức tăng 7% về số lượng sinh viên. Các cơ sở đào tạo được mời nộp hồ sơ xin thêm vốn để đạt được mục tiêu này. Tuy nhiên, mức độ sẵn có của nguồn tài trợ bổ sung (tăng trưởng) được gắn với mức độ nhà trường đạt được các mục tiêu hoạt động của năm trước. Các đơn xin bổ sung tài trợ từ những trường đã đạt mục tiêu sẽ được ưu tiên, trong khi số dư còn lại trong quỹ bổ sung sẽ được áp dụng với những trường chưa đạt mục tiêu. Cơ chế cấp vốn này nhằm mục đích đảm bảo *tăng hiệu quả*; do đó, các trường được yêu cầu tạo ra nhiều đầu ra hơn với ít kinh phí chi thường xuyên hơn. Số tiền tài trợ bỏ ra để đảm bảo mức tăng 7% số lượng sinh viên nhập học vào năm 1994-1995 chỉ là 5,2%. Điều chỉnh theo mức lạm phát giá ở mức 4%, để đạt được mục tiêu tăng số lượng tuyển sinh cần tiết kiệm hiệu quả trung bình từ 5 đến 6%. Từ năm 1994-1995 đến 1996-1997, nguồn cấp vốn chi thường xuyên của FEFC dự kiến tăng 9% so với sự gia tăng số lượng sinh viên là 11% (FEFC, 1994a, 1994b).

Năm 1993-1994, 9% sinh viên đăng ký học toàn thời gian và 36% sinh viên người đăng ký học bán thời gian vào các trường cao đẳng được tài trợ bởi các nguồn khác ngoài FEFC, bao gồm các khóa học bù đắp chi phí. Trong năm học 1996-1997, số lượng tuyển sinh toàn thời gian được tài trợ từ các nguồn khác dự kiến được dự báo sẽ tăng lên. Các trường cũng có thể vay tiền với điều kiện tổng số tiền vay vào bất kỳ lúc nào không được vượt quá 5% doanh thu hàng năm của trường. Các trường được tự do thiết lập chính sách học phí của riêng mình, nhưng phải tuân theo các điều kiện nhất định trong thỏa thuận tài trợ. Nhiều trường xác định nhu cầu đầu tư vào cơ sở vật chất và trang thiết bị là trọng tâm trong kế hoạch tăng trưởng sinh viên của họ. Tổng cộng, họ đã quyết định đầu tư khoảng 1,2 tỷ bảng Anh từ năm 1994-1995 đến 1996-1997 để đạt được những kế hoạch này. Trong số này, các trường dự kiến đóng góp hơn 400 triệu bảng từ doanh thu của chính họ và huy động thêm 175 triệu bảng từ các khoản vay.

2.5.2 Cấp vốn thông qua chế độ tem phiếu

Tem phiếu là các quyền lợi được chính phủ tài trợ đối với một số dịch vụ trong một số tiền nhất định. Nhà nước thiết lập các điều kiện về tư cách hợp lệ, cấp tem phiếu và giám sát chất lượng và sự tuân thủ. Cả cá nhân và nhà trường tư thục đều có thể đủ tư cách nhận tem phiếu để mua các dịch vụ công. Các cơ chế cấp vốn thông qua chế độ tem phiếu có một số mục tiêu. Thứ nhất, chúng cố gắng nâng cao hiệu quả của các hệ thống đào tạo bằng cách nâng cao sự lựa chọn của cá nhân. Thứ hai, chúng để các cơ sở đào tạo hoạt động theo sự vận động của các tác nhân thị trường. Các cơ sở đào tạo buộc phải cạnh tranh để giành được tem phiếu của người học, để từ đó họ có thể đảm bảo một phần ngân sách của mình. Với tem phiếu dịch vụ giáo dục và đào tạo, các cá nhân có thể lựa chọn các chương trình và cơ sở đào tạo. Họ có thể sử dụng tem phiếu như thể tiền mặt để thanh toán học phí. Ở một số nước, quỹ dành cho hướng nghiệp đã được điều chuyển cho các nhà trường thay vì cho các nhà cung ứng dịch vụ hướng nghiệp. Kết quả là, thị trường cho các dịch vụ tư vấn đã được tăng cường (Hovels và Meijers, 1994). Dưới đây là các điển hình về việc áp dụng tem phiếu giáo dục và đào tạo ở Hoa Kỳ và Vương quốc Anh.

Để giải quyết sự bất cập của các trường địa phương, bang *Minnesota (Hoa Kỳ)* bắt đầu thử nghiệm hệ thống cho phép học sinh sử dụng tem phiếu và lựa chọn trường công. Bắt đầu từ giữa những năm 1980, học sinh trung học cơ sở, THPT và sinh viên cao đẳng được phép mang tiền đi học ở bất kỳ học khu nào. Nói cách khác, nguồn quỹ công đi theo học sinh qua các ranh giới học khu. Phụ huynh có trách nhiệm đưa đón học sinh đến ranh giới học khu của họ, trừ khi thu nhập của gia đình thấp, trong trường hợp đó, chính quyền bang trả tiền cho việc đưa đón. Có 3.000 học sinh đã tham gia trong 2 năm đầu tiên sau khi đạo luật được ban hành cho phép học sinh từ 12 đến 21 tuổi không thành công ở một trường có thể theo học ở trường khác. Một nửa trong số họ là những người bỏ học quay trở lại trường. Nói cách khác, chỉ cần cho phép lựa chọn, những người bỏ học đã được đưa trở lại trường học. Minnesota sau đó đã mở các chương trình cho người lớn bỏ học. Trong năm 1990-1991, hơn 6.000 học sinh đã nộp đơn xin rời khỏi học khu của họ để đến các trường học ở các học khu khác. 6.000 học sinh khác chọn phương án học đại học, trong khi 8.000 người đăng ký vào các Trung tâm Học tập Khu vực, 3.000 người chọn Chương trình Thay thế công cộng và 750 người chọn Chương trình Thay thế tư nhân có hợp đồng với các học khu. Tổng cộng, gần 24.000 trong số 720.000 sinh viên của Minnesota đã thực hiện phương án mới (Osborne và Gaebler, 1992).

Tính cạnh tranh được kích hoạt giữa các trường và các cơ sở giáo dục và đào tạo khác cũng dẫn đến những thay đổi đáng kể trong hành vi hành chính của các trường. Một học khu đã mở lại một trường học mà họ đã đóng cửa, bởi vì có quá

nhiều học sinh rời khỏi học khu để phản ứng với việc đóng cửa. Một học khu khác ban đầu cố gắng ngăn học sinh của mình theo học con đường đại học, cuối cùng đã thay đổi và phát triển một gói giáo dục, đào tạo và bố trí việc làm. Tại một vùng ngoại ô nơi 200 học sinh đăng ký rời đi, thủ trưởng học khu đó đã đích thân phỏng vấn tất cả 200 gia đình, và các cử tri đã thông qua việc tăng thuế lên 70%. Học khu đã phát triển một chiến lược để cạnh tranh với các vùng lân cận bằng việc sử dụng công nghệ trong các lớp học. Cuối cùng, một dự luật đã được thông qua cho phép các nhóm giáo viên thành lập các trường công lập mới. Nguyên nhân là do ngay cả trong điều kiện cạnh tranh, khả năng và sự sẵn sàng đáp ứng nhu cầu giáo dục và đào tạo của một số chính quyền vùng vẫn còn hạn chế. Câu trả lời được tìm thấy trong một hệ thống cho phép giáo viên, phụ huynh hoặc các tổ chức tư nhân thành lập trường học và được chính quyền địa phương phê duyệt. Những trường chấp nhận tem phiếu được phép thu học phí vượt quá số tiền ghi trong tem phiếu đó. Phụ huynh được cung cấp thông tin về chất lượng của từng trường để họ có thể đưa ra quyết định sáng suốt (Osborne và Gaebler, 1992).

Vào đầu những năm 1990, *Vương quốc Anh* cũng đã áp dụng hệ thống tem phiếu trong nỗ lực tạo ra một thị trường đào tạo thực chất. Về phía cung, mạng lưới các trung tâm đào tạo kỹ năng của chính phủ đã được tư nhân hóa. Năm 1993, các Trường cao đẳng nghề (FE) được chuyển ra khỏi sự kiểm soát của chính quyền địa phương và được thành lập như là các tổ chức độc lập. Về phía cầu, Sáng kiến Tín dụng Đào tạo đã được giới thiệu trong một nỗ lực nhằm tăng đáng kể số lượng người mua dịch vụ đào tạo. Tín dụng đào tạo (tem phiếu) với các giá trị tiền mặt rõ ràng chủ yếu dành cho học sinh 16 và 17 tuổi tốt nghiệp trung học được quyền tham gia các chương trình đào tạo nghề. Các khoản tín dụng cũng có thể được phân bổ có chọn lọc cho những thanh niên đang tìm việc làm trong một số lĩnh vực kỹ năng nhất định. Kế hoạch ở đây là cung cấp cho mọi thanh niên 16 và 17 tuổi học xong chương trình giáo dục toàn thời gian một tín dụng đào tạo (Fairley, 1994).

Giá trị tiền mặt của các khoản tín dụng dao động từ dưới 500 bảng đến hơn 5.000 bảng để phản ánh điều kiện TTLĐ địa phương và chi phí đào tạo cho các nghề khác nhau. Các Hội đồng Doanh nghiệp Đào tạo (TEC) xác định giá trị của các tín dụng được phân bổ cho học viên trên cơ sở kế hoạch hành động của các cá nhân và chi phí thực tế tại địa phương của khóa đào tạo theo yêu cầu. Các học viên tiềm năng tham khảo ý kiến của các cơ sở đào tạo đã được phê duyệt để chuẩn bị các kế hoạch đào tạo mà các TEC sẽ xem xét. Các chương trình đào tạo được chấp thuận có thể bao gồm các khóa đào tạo theo hình thức kèm cặp nghề, truyền nghề/học nghề tại nơi làm việc, các khóa học tổng quát và chuyên ngành ngắn hạn, hoặc các khóa đào tạo cao đẳng chính quy. Các khoản tín dụng được TEC phát hành theo từng giai đoạn, thông qua các Trung tâm Dịch

vụ nghề nghiệp, theo loại hình chương trình đào tạo đã được phê duyệt.

Sáng kiến Tín dụng Đào tạo đã làm tăng sự cạnh tranh giữa các trường cao đẳng để giành người học có quyền lợi tín dụng. Nhu cầu thu hút người học đã khiến các trường áp dụng các chiến lược tiếp thị theo kiểu được khu vực tư nhân từng áp dụng. Năng lực quản lý chương trình đào tạo của nhà trường trong điều kiện thị trường mới đã được cải thiện. Công tác cải cách quản lý nhà trường, bao gồm tăng cường quyền tự chủ và sự tham gia của người sử dụng lao động trong các ban quản lý mới thành lập, đã góp phần phát triển thị trường thực chất. Tuy nhiên, mô hình tem phiếu này có vẻ tốn kém vì thanh niên cần được tiếp cận thông tin và tư vấn và vì cần phải có nhân viên có kỹ năng đánh giá nhà cung cấp và giám sát hoạt động cũng như kiểm soát hiệu quả việc chi tiêu. Những kết quả chính đạt được so với mức chi phí công cộng này là số người trẻ nhập học tăng lên, hiệu quả của các cơ sở đào tạo được cải thiện và chất lượng đào tạo tăng lên. Thanh niên có quyền tự quyết định cách sử dụng các tín dụng đào tạo công. Đồng thời, cơ chế cấp vốn này phụ thuộc vào sự sẵn lòng hợp tác của người sử dụng lao động, vì chỉ những khóa đào tạo được người sử dụng lao động chấp thuận mới đủ tư cách được cấp vốn dựa trên tín dụng.

2.5.3 Cơ chế thu hồi chi phí

Cơ chế thu hồi chi phí là cơ chế dựa vào khả năng thu học phí của cơ sở đào tạo, khả năng thanh toán dịch vụ của học viên và mức độ cơ sở đào tạo được phép giữ lại toàn bộ hoặc một phần lợi nhuận của họ. Sự tham gia của các cơ sở đào tạo công lập vào các hoạt động thị trường có thể tạo ra vấn đề cho các cơ sở dạy nghề tư thực, vì các cơ sở đào tạo của Nhà nước thường được hưởng các khoản trợ cấp công được đảm bảo và doanh thu chỉ đóng vai trò bổ sung, trong khi đối với các cơ sở đào tạo tư thực doanh thu là nguồn tài chính duy nhất. Kinh nghiệm về cơ chế cấp vốn thông qua việc thu hồi chi phí ở Hoa Kỳ được mô tả dưới đây.

Các trường cao đẳng cộng đồng hệ 2 năm là những cơ sở đào tạo kỹ thuật mở rộng nhanh nhất ở *Hoa Kỳ*. Lĩnh vực chương trình mạnh nhất ở nhiều trường cao đẳng hiện nay là đào tạo thường xuyên. Đây là các khóa học ngắn hạn, chuyên biệt được thiết lập để đào tạo lại người lao động bị mất việc làm, nâng cao kiến thức, kỹ năng cho đội ngũ nhân viên, cung ứng dịch vụ cộng đồng hoặc tổ chức các khóa đào tạo theo nhu cầu cụ thể của khách hàng. Ở một số trường cao đẳng cộng đồng, số lượng sinh viên quy đổi toàn thời gian hệ đào tạo thường xuyên đạt trên 50% số lượng tuyển sinh hệ đào tạo chính quy.

Theo truyền thống, khung chương trình chính quy (cả giáo dục kỹ thuật lẫn giáo dục văn hóa) được cấp vốn thông qua sự kết hợp giữa hỗ trợ của Nhà nước, thuế địa phương và học phí của sinh viên. Ngân sách cấp bang được phân bổ trên cơ

sở số lượng sinh viên quy đổi toàn thời gian (FTE). Mặc dù học phí có thể ảnh hưởng đến chất lượng và nội dung giảng dạy bằng cách buộc các cơ sở giáo dục phải đáp ứng nhiều hơn với đòn bẩy tài chính của sinh viên, nhưng khi học phí quá cao (ví dụ: trên 30% tổng chi phí chương trình), thường có sự sụt giảm trong số lượng tuyển sinh. Nhu cầu quá mức có thể được kiểm soát bằng cách tăng học phí, nhưng điều này ảnh hưởng đến các nhóm thu nhập thấp một cách không tương xứng.

Ngược lại, các chương trình đào tạo thường xuyên chủ yếu được tài trợ thông qua phí do khách hàng chi trả. Họ có thể là các công ty địa phương muốn nâng cấp lao động trưởng thành, các doanh nghiệp lớn quan tâm đến giáo dục xóa mù chữ hoặc phụ đạo kỹ năng, hoặc các dự án của chính phủ để đào tạo lại người thất nghiệp. Thông thường, khách hàng yêu cầu một khóa học đặc thù được thiết kế để giải quyết một yêu cầu công việc cụ thể. Một mức giá được thương lượng để trang trải chi phí lập kế hoạch, phát triển triển chương trình và đứng lớp. Cơ sở vật chất, thiết bị và nhân sự có thể được bổ sung bằng nguồn của một công ty địa phương. Các công ty địa phương cũng có thể đào tạo các giảng viên cao đẳng.

Các chương trình đào tạo thường thường tạo ra thu nhập thặng dư, và khoản này được sử dụng để hỗ trợ các chức năng khác của nhà trường. Các chương trình này có mức chi phí hoạt động thấp và thu hút số lượng tuyển sinh lớn, một chỉ tiêu sau đó được chuyển hóa thành nguồn tài trợ cơ bản của Nhà nước thông qua số lượng tuyển sinh sinh viên quy đổi toàn thời gian (FTE) thường cao của họ. Một số quốc gia cũng cung cấp một khoản trợ cấp khởi nghiệp khiêm tốn từ 3.000 đến 5.000 đô la để khuyến khích các sáng kiến đào tạo, trả chi phí đào tạo của các công ty mới hoặc tài trợ hoàn toàn cho các chương trình ưu tiên cao như dành cho lao động bị mất việc. Các khoản trợ cấp này của Nhà nước, dưới bất kỳ hình thức nào, đều tạo động lực cho các liên doanh đào tạo giữa các trường cao đẳng hệ 2 năm và khu vực tư nhân, lao động và chính phủ. Bằng cách này, cơ sở vật chất, trang thiết bị và nhân sự của trường cao đẳng cộng đồng được tận dụng triệt để (Herschbach, 1994).

Sự cân bằng giữa các chương trình chính quy và thường xuyên (CE) là rất quan trọng. Các chương trình chính quy cung cấp nền tảng tài chính cho các trường cao đẳng cộng đồng; Các khóa học CE có nhiều khả năng tạo thu nhập hơn, nhưng mức thu nhập không được ổn định giữa các năm. Rõ ràng việc lập kế hoạch duy trì các chương trình đào tạo thường xuyên dưới 50% sinh viên quy đổi toàn thời gian hệ đào tạo chính quy là biện pháp thận trọng. Nhìn chung, không có ràng buộc nào về việc quy định mức giá của các chương trình đào tạo thường xuyên hoặc về cách sử dụng thu nhập của trường.

Ở New Zealand, nguồn tài trợ cho các cơ sở GDĐH, là những cơ sở cung cấp giáo dục và đào tạo sau phổ thông, là từ học phí. Chính phủ yêu cầu các cơ sở đào tạo công lập và tư thực quy định mức học phí và khi đó họ đủ tư cách được trợ cấp

một phần học phí. Sinh viên dưới 22 tuổi hấp thụ mức trợ cấp học phí tương đương 95% tổng mức tài trợ liên quan đến khóa học; trong khi đó những sinh viên không đáp ứng điều kiện về tư cách hợp lệ chỉ hấp thụ 75%. Các cơ sở giáo dục được Nhà nước tài trợ trên cơ sở số lượng sinh viên quy đổi toàn thời gian (FTE) với mức 80% chi phí, trong khi sinh viên phải trả trung bình 20% chi phí cho các khóa học của họ. Đến năm 2000, mức đóng góp của sinh viên sẽ tăng lên 25%. Để trang trải chi phí hành chính, mỗi cơ sở giáo dục được chính phủ cấp 1.000 đô la trên mỗi sinh viên quy đổi toàn thời gian lên đến tối đa 250.000 đô la, giả định rằng có 250 sinh viên nhập học và các cơ sở nhỏ có tỷ trọng chi phí hành chính lớn hơn. Các cơ sở giáo dục thu hồi khoản chênh lệch từ học phí. Về mặt pháp lý, các cơ sở GĐDH được yêu cầu chỉ rõ các mục tiêu và đầu ra mà họ được tài trợ để thực hiện; họ phải chịu trách nhiệm về những đầu ra đó trước Bộ Giáo dục, là cơ quan ký các thỏa thuận mua dịch vụ với họ. Nếu không thực hiện được các mục tiêu và đầu ra đã xác định sẽ dẫn đến việc ngưng tài trợ trong một năm tiếp theo. Các khóa học được tài trợ trên cơ sở *các định mức trợ cấp cố định*, do đó các khóa học tương tự do bất kỳ cơ sở đào tạo nào cung cấp đều nhận được cùng một số tiền tài trợ (Preddey, 1996).

► 2.6 Cấp vốn cho hệ thống đào tạo kép

Áo, Đan Mạch, Đức và Thụy Sĩ áp dụng hệ thống đào tạo kép trong đó kết hợp đào tạo thực hành tại chỗ với việc giảng dạy bán thời gian tại trường. Cấp vốn cho hệ thống kép là việc kết hợp sự đóng góp của người sử dụng lao động bao gồm toàn bộ chi phí giảng dạy thực hành với nguồn tài chính công mà chính phủ cung cấp cho các trường đào tạo. Đóng góp của người học thường dưới dạng tăng năng suất của họ trong công việc. Cơ chế cấp vốn được áp dụng ở Đức và nhân rộng ở những quốc gia khác áp dụng hệ thống đào tạo kép, được mô tả dưới đây.

Hệ thống kép của Đức được tài trợ bởi chính phủ liên bang và chính quyền các bang (Länder), người sử dụng lao động và người học; tài trợ của người sử dụng lao động chiếm tỷ trọng lớn nhất. Sự đóng góp của liên bang bao gồm việc cung cấp ngân sách cho Bộ Giáo dục và Khoa học Liên bang và Viện Đào tạo nghề Liên bang. Ngoài ra, Chính phủ hoàn trả một phần cho người sử dụng lao động, với việc chi phí đào tạo của họ được khấu trừ từ lợi nhuận chịu thuế. Các Länder cung cấp các khoản tài trợ cho chính quyền địa phương để xây dựng và bảo trì các trường đào tạo, mua sắm trang thiết bị và trả lương cho giáo viên.

Chi phí của hệ thống kép đối với người sử dụng lao động là rất lớn. Phụ cấp cho người học nghề chiếm tỷ trọng lớn nhất. Người sử dụng lao động nộp học phí cho trường dạy nghề nơi đào tạo học viên mà họ cử đến. Cần các khoản chi lớn để trả lương cho giáo viên và duy trì cơ sở vật chất theo hướng dẫn và quy định của pháp luật. Ở hầu hết các công ty, nhưng không có nghĩa là tất cả, những người học việc đủ năng suất để giảm gánh nặng chi tiêu cho người sử dụng lao

động. Các ước tính gần đây cho thấy tỷ lệ chi tiêu trên lợi nhuận chênh lệch rất lớn giữa các loại hình doanh nghiệp. Những doanh nghiệp lớn nhất có xu hướng nhận được ít lợi ích sản xuất hơn từ chi tiêu của họ; các công ty nhỏ được hưởng lợi nhiều hơn đáng kể và chi tiêu ít hơn. Năm 1991, mức chi tiêu trung bình của một người sử dụng lao động đạt 31.800 Mác Đức (DM) cho mỗi người học việc mỗi năm; lợi ích sản xuất trung bình từ những người học nghề là 11.300 DM. Nói cách khác, chi phí ròng trung bình mà người sử dụng lao động phải bỏ ra cho mỗi người học việc mỗi năm là hơn 20.000 DM. Đây là con số rất cao, nhất là khi chỉ một nửa số học viên tốt nghiệp ở lại các công ty đã cung ứng dịch vụ đào tạo cho họ. Năm 1991, ngoài tổng chi tiêu của chính phủ khoảng 12,2 tỷ DM, các nhà tuyển dụng đã chi khoảng 24,5 tỷ DM cho hệ thống đào tạo kép. Theo đó, tổng chi phí đào tạo nghề hàng năm trên toàn quốc - khoảng 36,7 tỷ DM - được chia sẻ giữa: các cấp chính quyền (33%), người sử dụng lao động (44%) và người học (23%) (Thiele, 1994).

Với những lợi thế của việc giảng dạy theo hệ thống kép và sự cần thiết phải khuyến khích người thụ hưởng chi trả cho việc đào tạo, cơ chế cấp vốn này dường như là một trong những hình thức hứa hẹn nhất. Mặt khác, nhiều nỗ lực áp dụng hệ thống kép ở các quốc gia khác đã thất bại vì những bất đồng về cơ chế cấp vốn, một cơ chế đòi hỏi sự cam kết tự nguyện, vững chắc của doanh nghiệp.

Bài 3. Tài chính cho đào tạo gắn với thị trường lao động

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Các phương thức tài trợ cho đào tạo gắn với TTLĐ
2. Các cơ chế cấp vốn được áp dụng trong đào tạo gắn với TTLĐ

► 3.1 Các loại cơ chế cấp vốn trong đào tạo gắn với TTLĐ

Đào tạo gắn với TTLĐ bao gồm các khóa đào tạo đầu vào (kèm nghề, tập nghề), các chương trình nâng cao kiến thức, kỹ năng nghề nghiệp cho nhân viên và đào tạo lại cho người thất nghiệp, có thể do các cơ sở GDPT và GDNN, cơ quan đào tạo chuyên môn về TTLĐ, doanh nghiệp hoặc các cơ sở tư nhân thực hiện. Cơ chế cấp vốn cho các cơ sở GDNN công lập được thảo luận ở Bài 2 của Mô-đun này; Bài này thảo luận về cơ chế cấp vốn thông qua các cơ quan đào tạo và việc làm trên TTLĐ và các cơ chế cấp vốn khác. Không giống như GDNN, công tác đào tạo gắn với TTLĐ dựa vào các quỹ việc làm được thành lập trong hệ thống trợ cấp thất nghiệp do chính phủ tài trợ. Ở một số quốc gia, các quỹ riêng đã được thành lập để tài trợ cho công tác đào tạo gắn với TTLĐ. Mặc dù quỹ bảo hiểm thất nghiệp được sử dụng phổ biến hơn để phân phối trợ cấp, nhưng chúng thường cung cấp kinh phí cho các khóa đào tạo. Các cơ chế cấp vốn cho công tác đào tạo gắn với TTLĐ đã phát triển nhanh chóng ở các nền kinh tế công nghiệp hóa và hầu hết các nền kinh tế chuyển đổi (Ngân hàng Thế giới, 1997).

Những cơ chế này có thể được tổ chức theo nhiều cách khác nhau. Kinh phí hỗ trợ việc làm thường được lấy từ nguồn thu ngân sách chung, trong khi quỹ bảo hiểm thất nghiệp được huy động thông qua thuế đánh vào bảng lương và tiền lương của (người được bảo hiểm); chính phủ cũng có thể là người đóng góp quan trọng. Ở một số quốc gia nhất định, hệ thống bảo hiểm việc làm có tính chất quốc gia và bắt buộc, đồng thời liên quan đến các loại thuế được dành riêng cho đào tạo (ví dụ: Nhật Bản). Ở các quốc gia khác, hệ thống này mang tính tự nguyện và chỉ các doanh nghiệp và người lao động tham gia mới được hưởng các quyền lợi như trợ cấp đào tạo hoặc hoàn trả chi phí đào tạo của họ (ví dụ: Đan Mạch, Thụy Điển). Ở một số quốc gia, bảo hiểm việc làm và hỗ trợ thất nghiệp do chính phủ tài trợ đã được kết hợp thành cái gọi là hệ thống kép gồm bảo hiểm và hỗ trợ thất

nghiệp, tài trợ cho nhiều loại dịch vụ và phúc lợi khác nhau. Các quốc gia này bao gồm Pháp, Phần Lan và Hà Lan (Cục An sinh Xã hội Hoa Kỳ, 1995).

Ở các nước, quỹ TTLĐ quốc gia thường do bộ lao động quản lý. Quỹ bảo hiểm việc làm bắt buộc được quản lý bởi cơ quan quản lý an sinh xã hội quốc gia, trong khi quỹ bảo hiểm tự nguyện đôi khi được ủy ban quản lý phối hợp lãnh đạo - công đoàn hoặc các tổ chức công đoàn quản lý. Tiền đào tạo có thể được phân bổ cho cơ quan đào tạo quốc gia gắn với TTLĐ để quản lý các hoạt động đào tạo hoặc cho các nhà thầu dịch vụ đào tạo, và những nhà thầu này có thể thuê khoán các đơn vị bên ngoài để tổ chức các khóa học. Những nhà thầu đủ tư cách hợp lệ có thể gồm hội đồng đào tạo gắn với TTLĐ địa phương hoặc cơ quan đào tạo của các đối tác xã hội. Ở những nước chưa thành lập cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ, các quỹ tương ứng có thể được quản lý bởi các cơ quan quản lý chuyên môn do chính phủ thành lập và chỉ đạo. Các cơ quan này ký hợp đồng các khóa đào tạo công lập với cả cơ sở đào tạo công lập và tư thực. Nhiều cơ chế ưu đãi khác nhau đã được phát triển để giúp các cơ sở đào tạo đáp ứng nhu cầu thị trường và đảm bảo việc bố trí việc làm cho học viên. Các khoản vay đào tạo do chính phủ bảo lãnh cũng được sử dụng ở một số quốc gia, hầu hết để tài trợ cho việc đào tạo người lớn và nâng cao kiến thức, kỹ năng.



3.2 Cấp vốn cho các cơ quan đào tạo quốc gia

3.2.1 Cấp vốn trực tiếp

Các cơ quan đào tạo quốc gia gắn với TTLĐ đã được thành lập ở hầu hết các nước công nghiệp. Họ nhằm đến việc đào tạo những người trẻ, chủ yếu là những người bỏ học, đào tạo lại những người thất nghiệp và đôi khi đưa ra các chương trình nâng cao trình độ cho người lao động. Các cơ quan này đã trở nên rất lớn với hàng ngàn giảng viên và hàng trăm trung tâm đào tạo. Họ chăm sóc mọi người trên cơ sở cá nhân, đào tạo họ cho những công việc đang hoặc sắp có và cố gắng duy trì sự linh hoạt. Kinh nghiệm của Nhật Bản, nơi cơ quan đào tạo quốc gia được hưởng nguồn tài chính đảm bảo từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp, được mô tả dưới đây.

Hệ thống Bảo hiểm Việc làm của Nhật Bản bao gồm 4 dịch vụ: một dịch vụ cung cấp trợ cấp thất nghiệp và 3 dịch vụ đặc biệt nhằm phát triển năng lực nghề nghiệp, ổn định việc làm và cải thiện phúc lợi của người lao động. Mục đích chung của các dịch vụ đặc biệt này là duy trì việc làm bền vững. Ngân sách Bảo hiểm Việc làm được chia thành 2 tài khoản, một tài khoản dành cho trợ cấp thất nghiệp. Người sử dụng lao động và người lao động cùng đóng 0,55% tiền lương cá nhân vào tài khoản trợ cấp thất nghiệp. Chính phủ đóng góp 1/3 tổng chi phí trợ cấp thất nghiệp và trang trải chi phí hành chính. Tuy nhiên, chỉ có người sử dụng lao động mới đóng góp vào tài khoản còn lại bao gồm 3 dịch vụ đặc biệt: phát triển năng lực nghề nghiệp, ổn định việc làm và cải thiện phúc lợi của người lao động. Mức đóng góp hiện tại của họ là 0,35% bảng lương của công ty. Ngân sách của 3 dịch

vụ đặc biệt gần như ngang nhau. Đề án này do Bộ Lao động (MOL) quản lý. Các quyết định lớn về chính sách, như sửa đổi Luật Bảo hiểm Việc làm, thay đổi tỷ lệ đóng góp tài chính, trình độ của người học và thời gian trả quyền lợi, cần phải có sự chấp thuận của Hội đồng Bảo hiểm Việc làm 3 bên (Hamada, 1994).

Nhật Bản có 2 luồng tài chính GDNN: Tổng công ty Xúc tiến Việc làm (EPC) và chính quyền các tỉnh. EPC do MOL quản lý và được tài trợ hoàn toàn từ thuế bảo hiểm việc làm. Đơn vị này được phân cấp và địa bàn tuyển sinh của các văn phòng vùng không trùng với các tỉnh. EPC có các trường cao đẳng và trung tâm đào tạo riêng, hoạt động song song với các trường và trung tâm do chính quyền cấp tỉnh quản lý. Tuy nhiên, các trung tâm đào tạo của EPC chủ yếu dành cho những người thất nghiệp và người lao động lớn tuổi và họ cung cấp nhiều khóa học hơn nhiều. Các trung tâm đào tạo nhận được các khoản trợ cấp dựa phần lớn nhưng không hoàn toàn trên số lượng tuyển sinh.

Ở cấp tỉnh, Sở Lao động chịu trách nhiệm về dịch vụ GDNN do địa phương cung cấp. Sở giám sát và cấp vốn cho cả các trường đại học kỹ thuật (trường đại học thành viên), các trung tâm xúc tiến phát triển kỹ năng nghề và trợ cấp đào tạo cho các doanh nghiệp. Một phần tư tổng giá trị phân bổ cho các cơ sở này cũng được lấy từ thuế bảo hiểm việc làm; doanh thu địa phương, chẳng hạn như thuế cư trú, cung cấp cho 3/4 còn lại. Ngân sách cho các cơ sở này được cung cấp dựa trên năng lực đào tạo của họ và khi họ không đảm bảo tuyển sinh đủ, thì áp lực thành công sẽ được đặt ra đối với họ. Chính quyền tỉnh cấp vốn cho những cơ sở đào tạo công lập tổ chức các chương trình đào tạo ban đầu (pre-employment) cho học sinh tốt nghiệp phổ thông, đồng thời cung cấp hỗ trợ tài chính cho các chương trình đào tạo hợp lệ cho khu vực tư nhân, nhất là các doanh nghiệp nhỏ.

Ngoài ra, còn có các chương trình đào tạo được hỗ trợ và trợ cấp, theo đó kinh phí có thể được chuyển cho các công ty tư nhân. Các khoản hỗ trợ cho công tác đào tạo hợp lệ chỉ được áp dụng cho các doanh nghiệp nhỏ và các hợp tác xã đào tạo của họ. Mặt khác, các khoản trợ cấp áp dụng với cả doanh nghiệp lớn và nhỏ, với các quyền lợi khác nhau. Đối với đào tạo nhóm nội bộ, các công ty nhỏ được hoàn trả 1/3, trong khi các công ty lớn nhận được một phần tư, chi phí cho giáo viên và tài liệu giảng dạy. Tỷ lệ này cũng được áp dụng cho phí đầu vào và học phí tại các cơ sở bên ngoài, cũng như trong việc hoàn trả cho người sử dụng lao động tiền lương mà họ đã trả cho người lao động khi họ đang tham gia đào tạo. Đơn xin trợ cấp của người sử dụng lao động được nộp lên thống đốc các tỉnh sau khi hoàn thành chương trình đào tạo hợp lệ hoặc vào cuối năm tài chính.

3.2.2 Cấp vốn thông qua hợp đồng mua dịch vụ

Tài trợ theo hợp đồng cho công tác đào tạo gắn với TTLĐ giả định rằng các cơ quan việc làm và đào tạo quốc gia không nhận được đầy đủ ngân sách cần thiết. Họ được kỳ vọng sẽ kiếm được một phần vốn của mình trên thị trường bằng cách tham gia đấu thầu các hợp đồng đào tạo công hoặc cung ứng dịch vụ cho các

doanh nghiệp hoặc các đối tượng khách hàng khác. Ở một số quốc gia, các cơ quan đào tạo gắn với TTLĐ đã được chuyển thành doanh nghiệp tư nhân và bắt buộc phải hoạt động mà không có bất kỳ nguồn lực công nào đảm bảo. Kinh nghiệm về hệ thống này ở Đan Mạch và Pháp được thảo luận dưới đây.

Ở *Đan Mạch*, công tác đào tạo gắn với TTLĐ được tài trợ bởi hệ thống bảo hiểm tự nguyện có trợ cấp. Các nguồn tài trợ bao gồm đóng góp của người tham gia vào quỹ thất nghiệp. Người sử dụng lao động cũng đóng góp vào quỹ này. Chi phí chính phủ được hoàn lại một phần từ đóng góp của người lao động và người làm chủ trên TTLĐ (Cơ quan An sinh Xã hội Hoa Kỳ, 1995). Khoản đóng góp này dự kiến bằng 8% tổng tiền lương vào năm 1998. Quỹ này cung cấp các khoản tài trợ để đào tạo cho cả nhân viên và người thất nghiệp, mặc dù người lao động được ưu tiên hàng đầu. Chẳng hạn, trong những năm 1990-1991, nhân viên chiếm 65% số người tham gia các chương trình đào tạo; 35% còn lại là người thất nghiệp.

Tổng ngân sách phân bổ cho đào tạo gắn với TTLĐ được chia theo 3 nhóm cơ quan chính. Thứ nhất, Cơ quan đào tạo quốc gia gắn với TTLĐ (AMU) nhận được một khoản phân bổ trung ương lên tới 1/3 ngân sách của mình, để trang trải các chi phí hoạt động cơ bản cũng như chi phí của các chương trình đào tạo cho các nhóm yếu thế. Thứ hai, Bộ trưởng Bộ Lao động đã thành lập 4 Ủy ban đào tạo gắn với TTLĐ 2 bên cho 4 lĩnh vực kinh tế chính (công nghiệp, xây dựng, thương mại và dịch vụ, và khu vực công) và chỉ định một chủ tịch cho từng ủy ban. Các Ủy ban này hoàn toàn chịu trách nhiệm về việc lập kế hoạch các khóa đào tạo và cấp vốn cho các khóa học trong ngành kinh tế của họ. Họ quyết định và yêu cầu chính phủ tài trợ cho đào tạo người lớn. Các Ủy ban ký hợp đồng đào tạo với các nhà cung cấp, bao gồm cả AMU. Do đó, 1/3 ngân sách khác của AMU đến từ các đơn đặt hàng của các Ủy ban Đào tạo gắn với TTLĐ. Thứ ba, các Hội đồng TTLĐ Khu vực, chịu trách nhiệm mua các khóa học và chương trình đào tạo ban đầu cho người thất nghiệp, cũng nhận phân bổ và mua dịch vụ đào tạo từ các trung tâm và trường cao đẳng nghề của AMU; các dịch vụ này mang lại 1/3 nguồn lực còn lại của AMU (Nielsen, 1995).

Ở *Pháp*, Hiệp hội Quốc gia về Đào tạo Nghề cho Người lớn (AFPA) là cơ quan đào tạo hàng đầu với cơ chế quản lý 3 bên. Họ nhắm đến thanh niên, những người thất nghiệp lâu dài và những người có nguy cơ dư thừa. Họ có 22 cơ quan vùng và 130 trung tâm đào tạo với 10.000 nhân viên. Từ năm 1947 đến 1995 AFPA được Chính phủ tài trợ toàn bộ; tuy nhiên, vào năm 1995, họ chỉ nhận được 70% ngân sách và phải bù đắp số dư bằng cách bán dịch vụ đào tạo cho các Trung tâm Dịch vụ Việc làm, Hội đồng vùng và các công ty tư nhân. Từ việc là cơ quan quản lý và cấp vốn cho AFPA, Nhà nước đang trở thành một khách hàng đàm phán các dịch vụ đào tạo mà họ mua từ cơ quan này. Các cơ quan của AFPA phải hoạt động trực tiếp tại các thị trường đào tạo và các trung tâm đào tạo vùng của họ đang trở thành trung tâm hoạt động vì lợi nhuận (Willems, 1994).

► 3.3 Cấp vốn thông qua các chương trình quốc gia

Ở một số quốc gia, công tác đào tạo gắn với TTLĐ được tổ chức và cấp vốn thông qua các chương trình quốc gia, và các cơ quan đào tạo quốc gia không còn tồn tại. Chẳng hạn, ở *Hoa Kỳ*, công tác đào tạo gắn với TTLĐ được tổ chức dưới dạng các chương trình do liên bang tài trợ nhằm chuyển nguồn vốn cho chính quyền bang và các cơ sở đào tạo địa phương. Khi các chương trình liên bang bị chấm dứt hoặc thay đổi, thì các thỏa thuận tài trợ cũng sẽ nổi gót theo. Đạo luật Hợp tác Đào tạo gắn với Việc làm (JTPA) năm 1982 là chương trình đào tạo và việc làm lớn nhất do Bộ Lao động Liên bang quản lý. JTPA cung cấp các khoản tài trợ để hỗ trợ các chương trình cho các nhóm đối tượng cụ thể, bao gồm những người có hoàn cảnh khó khăn, thanh niên và người lớn, và đào tạo cho người lao động lớn tuổi. Các quy định của liên bang thiết lập điều kiện về tư cách hợp lệ để được cấp vốn theo chương trình này, các dịch vụ có thể được cung cấp và các tiêu chuẩn thực hiện cần đáp ứng. Các tiêu chuẩn này được áp dụng cho các nhà thầu, cũng như cho những người hoàn thành chương trình và bố trí việc làm cho người học tốt nghiệp. Các khoản phân bổ cho các bang theo JTPA được dựa trên một công thức trong đó cố gắng cân bằng nhu cầu với quy mô dân số, nỗ lực và khả năng tài chính. Tuy nhiên, mức tài trợ chỉ đáp ứng 6% đối tượng đủ tư cách (Herschbach, 1995).

Các hoạt động đào tạo gắn với TTLĐ được ký hợp đồng với các cơ sở đào tạo trên thị trường. Các cơ sở đào tạo được trả tiền theo việc hoàn thành chương trình và bố trí việc làm. Thông thường, nhà thầu được trả 700 đô la cho mỗi học viên đăng ký, thêm 300 đô la cho mỗi học viên hoàn thành một nửa khóa học trở lên và thêm 800 đô la cho mỗi sinh viên tốt nghiệp được bố trí việc làm. Nếu người học được trả lương trên 4 đô la mỗi giờ, nhà thầu sẽ được trả thêm 600 đô la, và nếu học viên vẫn duy trì được việc làm trong một năm hoặc hơn, thì nhà thầu sẽ được trả thêm 400 đô la nữa. Mục đích ở đây là để nhấn mạnh việc bố trí việc làm. Những cơ chế tài chính liên kết giá trị hợp đồng với việc hoàn thành chương trình và bố trí việc làm dẫn đến cái gọi là “lựa chọn tài năng” khi nhà thầu lựa chọn những người có thể tiến bộ nhanh chóng và thể hiện được nhiều hứa hẹn nhất vì việc thanh toán cho họ được dựa trên sự thành công của các học viên. Điều này dẫn đến kết quả đào tạo tốt hơn, nhưng nó cũng dẫn đến việc loại trừ những cá nhân yếu thế nhất. Khi việc tài trợ được dựa trên hiệu quả hoạt động, thì đầu ra của chương trình được giám sát thông qua điểm kiểm tra, tỷ lệ hoàn thành hoặc tỷ lệ bố trí việc làm.

Một cơ chế cấp vốn khác liên kết việc cấp phát ngân sách với số lượng tuyển sinh, dẫn đến ít xu hướng lựa chọn tài năng hơn. Động cơ ở đây là tối đa hóa chỉ tiêu tuyển sinh bất kể chất lượng hoặc nền tảng của học sinh là gì. Nếu mục tiêu của chương trình là mở rộng cơ hội đào tạo cho những người yếu thế nhất thì không có điểm sàn cho tiêu chí tuyển chọn; nhưng, thông thường lại có hạn mức trên cho tuyển sinh đầu vào. Các cá nhân có thể bị loại trừ vì mức độ hoàn thành

trường học, thu nhập, khả năng hoặc các yếu tố khác. Chỉ những người yếu thế nhất mới được chọn. Thực tiễn này được giải trình trên cơ sở tính công bằng. Chính sách của chính phủ Hoa Kỳ đã dao động giữa việc đào tạo những người có năng lực nhất trong các nhóm yếu thế và đào tạo những người kém năng lực nhất. Trong điều kiện hạn chế về nguồn lực, xu hướng chung vẫn là “lựa chọn tài năng”. Nhu cầu đào tạo cao đến mức có rất nhiều thí sinh tiềm năng (xem thêm hộp 3.12 trong Mô-đun 3.)

▶ 3.4 Cấp vốn thông qua trung gian quản lý

Một số chính phủ, thay vì quản lý và cấp vốn trực tiếp cho các dịch vụ công, lại dựa vào các cơ quan quản lý trung gian do họ tạo ra và trang bị đội ngũ với các nhà quản lý chuyên nghiệp đến từ khu vực tư nhân. Chẳng hạn, ở Vương quốc Anh, công tác đào tạo gắn với TTLĐ do Bộ Giáo dục chỉ đạo nhưng được quản lý hoạt động và cấp vốn bởi 82 Hội đồng Đào tạo và Doanh nghiệp (TEC) ở Anh và xứ Wales. Đây là những doanh nghiệp hoạt động phi lợi nhuận do Chính phủ thành lập với hội đồng quản trị do các công ty tư nhân địa phương chi phối. Nhiệm vụ của TEC là ký kết hợp đồng với các tổ chức đào tạo được ủy quyền thực hiện các chương trình đào tạo do Nhà nước tài trợ, cũng như theo dõi và giám sát việc thực hiện đó. Các tổ chức đào tạo có thể là các công ty bình thường trong sản xuất, các tổ chức ngành, các công ty được thành lập chủ yếu để cung cấp đào tạo hoặc các trường cao đẳng (Russell, 1995).

Mỗi TEC được cấp một lãnh thổ chỉ định và có trách nhiệm duy nhất đối với khu vực của mình. Bên trong mỗi khu vực là một dân số dao động từ khoảng 200.000 đến khoảng 2 triệu người. Nhân viên của một TEC có số lượng từ 50 đến 140 nhưng bộ máy nội bộ rất khác nhau, vì tất cả đều là các công ty độc lập. Các TEC quyết định sẽ ký hợp đồng với những công ty tư nhân nào và những phát triển dịch vụ đào tạo trong ngành nào. Như bất kỳ công ty nào khác, các TEC hoạt động không theo quy tắc công vụ, nhưng tuân theo kỷ luật và nghĩa vụ tài chính nghiêm ngặt của thị trường và của Luật Doanh nghiệp. Họ phải ký hợp đồng với Chính phủ, hoặc bất kỳ bên mua dịch vụ nào khác, để cung cấp đào tạo và họ phải hoạt động không thua lỗ, trên thị trường. Giám đốc của họ có nghĩa vụ giống như tất cả các giám đốc công ty và phải nộp báo cáo hàng năm tại Văn phòng Đăng ký Doanh nghiệp.

Có 3 chương trình chính được cấp vốn thông qua TEC - Đào tạo Thanh niên, Học nghề Hiện đại và Đào tạo cho Công việc - với kinh phí được cấp phát trên cơ sở mỗi học viên. Ngân sách quốc gia tổng thể về cơ bản được xác định bởi cơ quan chính phủ và sau đó được phân bổ cho từng TEC, với một số thương lượng. Tiếp theo, họ lựa chọn những cơ sở đào tạo có khả năng đạt được các mục tiêu thay mặt họ. Cá nhân học viên phải nộp đơn xin tài trợ lên TEC và phải thống nhất, với tổ chức đào tạo, một trình độ mục tiêu cho việc đào tạo của họ. TEC tài trợ cho khoản này nếu tin tưởng rằng học viên và giảng viên

có thể đạt được kết quả này một cách hợp lý. Việc tổ chức và cấp vốn cho công tác đào tạo gắn với TTLĐ dựa trên TEC có lẽ là phương án ít tốn kém hơn so với cấp vốn cho một cơ quan đào tạo quốc gia (xem thêm hộp 3.16 trong Mô-đun 3).

► 3.5 Các nguồn tài chính ở những nền kinh tế đang chuyển đổi

Hầu hết các nền kinh tế đang chuyển đổi ở châu Âu đều đã thành lập quỹ TTLĐ quốc gia tiếp nhận vốn từ nguồn thu tư nhân hóa cũng như bảo hiểm thất nghiệp và nguồn phân bổ từ NSNN. Doanh thu tư nhân hóa thường được thu từ những người chủ sở hữu công nghiệp mới khi họ không giữ lại LLLĐ đã làm việc trước đây. Những người sử dụng lao động này phải trả một khoản phí cố định cho mỗi công nhân bị sa thải. Ngoài ra, một phần số tiền nhận được từ việc thanh lý tài sản công có thể được sử dụng để cấp vốn cho các chương trình đào tạo lại. Những quốc gia không thực hiện bất kỳ chương trình tư nhân hóa rộng rãi nào rõ ràng đã không thể kích hoạt nguồn tài chính quan trọng này cho đào tạo. Ở các quốc gia bộ máy chính quyền phân cấp, các hội đồng lao động 3 bên cấp vùng tiếp nhận và quản lý nguồn vốn TTLĐ kết hợp, được sử dụng để thanh toán trợ cấp thất nghiệp cũng như tài trợ cho các khóa đào tạo. Tuy nhiên, xét một cách tương đối, hợp phần đào tạo của quỹ TTLĐ thường rất nhỏ, chỉ khoảng 1-2%.

Chẳng hạn, ở Hungary, công tác đào tạo gắn với TTLĐ được tài trợ từ Quỹ Việc làm, quỹ này nhận được nguồn phân bổ từ NSNN cũng như doanh thu cổ phần hóa các doanh nghiệp Nhà nước. Ngược lại, Quỹ xã hội, nơi xử lý trợ cấp thất nghiệp, được tài trợ bằng thuế 4,5% trên bảng lương doanh nghiệp và 0,5% trên lương cá nhân. Các nguồn vốn của Quỹ Việc làm kém ổn định và đến năm 1994, Quỹ Xã hội đã tích lũy được một khoản thặng dư lớn, trong khi Quỹ Việc làm bị thâm hụt do một số chương trình đào tạo bị đình chỉ. Để khắc phục tình trạng này, 2 Quỹ, cùng với Quỹ Dạy nghề và một số quỹ khác, đã được hợp nhất thành Quỹ TTLĐ mới (LMF). Việc sử dụng kinh phí đào tạo trong LMF được Hội đồng Đào tạo Quốc gia đề nghị và Bộ trưởng Bộ Lao động quyết định. Hội đồng TTLĐ Quốc gia đã được thành lập để tư vấn về việc giải ngân hợp phần vốn của LMF liên quan đến giải quyết trợ cấp thất nghiệp. Hội đồng Lao động Hạt 3 bên đã thành lập các ủy ban đào tạo nghề có sứ mệnh đưa ra các đề xuất về cấp vốn đào tạo nghề theo hướng phân cấp. Hội đồng Lao động Hạt hỗ trợ tạo việc làm và quản lý nguồn vốn thông qua các Trung tâm Lao động Hạt của họ, những trung tâm này ủy thác cho các trung tâm đào tạo và các cơ sở dạy nghề tư thực tổ chức các khóa học. Các chương trình đào tạo địa phương được thực hiện bởi các Trung tâm đào tạo vùng gắn với TTLĐ (LMDTC), mỗi trung tâm đào tạo phục vụ cho 2 đến 4 hạt. Sự phát triển của LMDTC được tài trợ bởi sự đóng góp của Nhà nước, hạt và một khoản vay của Ngân hàng Thế giới. Một hạt cung cấp mặt bằng cho LMDTC, Nhà

nước đòi hỏi chi phí nâng cấp các công trình, trong khi trang thiết bị và đào tạo giáo viên được cấp vốn từ khoản vay. Hiện tại, 40% ngân sách hàng năm của LMDTC đến từ Nhà nước và số dư đến từ việc bán dịch vụ cho các Trung tâm Lao động Hạng (Benedek, 1997; Gasskov, 1996).

► 3.6 Cho vay vốn phát triển sự nghiệp

Ở một số quốc gia, chẳng hạn như Vương quốc Anh, đầu tư tư nhân vào đào tạo được khuyến khích thông qua các khoản vay đào tạo do chính phủ hậu thuẫn. Hình thức này được đánh giá là tiết kiệm chi phí hơn so với chi tiêu công cho việc cung cấp đào tạo trực tiếp. Các Khoản vay Phát triển Sự nghiệp (CDL) là một phần trong chiến lược của Vương quốc Anh nhằm “trao quyền” cho các cá nhân trong thị trường đào tạo và thúc đẩy họ chủ động trong quá trình đào tạo và phát triển bản thân. CDL là khoản vay ngân hàng không có bảo đảm, trả chậm cho các khóa học giáo dục và đào tạo được cung cấp bởi 4 trong số các ngân hàng bán lẻ chính. Chính phủ trả tiền lãi trong suốt khóa học và trong tháng đầu tiên sau đó. Nếu học viên thất nghiệp sau khóa học, việc hoàn trả có thể được hoãn lại trong 5 tháng. Các cá nhân trên hợp đồng CDL phải trả ít nhất 20% học phí khóa học của họ và chịu trách nhiệm hoàn trả khoản vay sau khi hoàn thành khóa đào tạo. Vào cuối năm 1991-1992, khoảng 26.500 khoản vay trị giá 66,5 triệu bảng Anh đã được chấp thuận. Trong suốt giai đoạn 1988-1996, tỷ lệ nộp đơn vay vốn CDL tăng nhanh. Từ năm 1988 đến tháng 4 năm 1996, khoảng 78.000 khoản vay đã được thực hiện trên khắp Vương quốc Anh. Các khoản vay này có quy mô khác nhau, dao động từ 200 đến 8000 Bảng Anh. Hiện nay, vẫn chưa rõ nhu cầu về CDL có thể tăng đến mức nào, hoặc nó có thể bão hòa và chững lại ở điểm nào. Sự ưa thích đối với việc học tập toàn thời gian được CDL hỗ trợ đã tăng lên (lên 55% trong tổng số vào năm 1992), cũng như hình thức đào tạo từ xa (lên 14%). Hình thức học bán thời gian giảm tính phổ biến. Tỷ lệ hoàn thành cao, phản ánh động lực của học viên: trong giai đoạn tháng 10 năm 1991 đến tháng 9 năm 1992, tỷ lệ hoàn thành trên toàn quốc đạt trung bình 79% (Fairley, 1994; Fairley và McArthur, 1999).

Gần 2/3 các khóa học được CDL hỗ trợ được khởi xướng vào năm 1991-1992 là về các lĩnh vực thương mại và chuyên môn, kỹ năng máy tính, lái xe, quản lý, sức khỏe, đào tạo và phúc lợi. Khoảng 80% người học dưới 40 tuổi và 2/3 là nam giới. CDL có lẽ phổ biến nhất ở những vùng được cho là có nhu cầu TTLĐ mạnh và khả năng dịch chuyển lao động cao. Tại thời điểm rà soát, khoảng 35% người nộp đơn CDL đang làm việc toàn thời gian khi họ bắt đầu được đào tạo, 31% thất nghiệp hoặc không đi làm, 17% là sinh viên, 9% là lao động tự do và 7% đang làm công việc bán thời gian. Những con số này cho thấy loại chương trình này có khả năng phổ biến rộng rãi.

Chi phí của cam kết này đối với Chính phủ nằm ở thời gian miễn lãi, điều này làm cho CDL trở nên hấp dẫn đối với sinh viên và trong việc cung cấp cho các ngân

hàng một cơ chế bảo lãnh thanh toán. Trong năm 1991-1992, CDL được ước tính tiêu tốn của Chính phủ 12,36 bảng Anh mỗi tuần đào tạo, và đưa CDL trở thành chi phí công thấp nhất trong tất cả các chương trình của chính phủ. Chính phủ ước tính rằng chi tiêu công 9 triệu bảng Anh trong giai đoạn 1993-1994 sẽ tạo ra các khoản vay trị giá 59 triệu bảng Anh. Trong năm 1991-1992, giá trị khoản vay trung bình là khoảng 2,600 bảng Anh. Trong đó, trung bình 1.700 bảng Anh được chi cho học phí. Phần còn lại để đáp ứng chi phí sinh hoạt của sinh viên toàn thời gian. Năm 1995/1996, 13.000 khoản vay được chấp thuận có giá trị trung bình là 3.555 bảng Anh.

Bài 4. Tài Chính Cho Đào Tạo Tại Doanh Nghiệp

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Các chính sách của Nhà nước về cấp vốn cho đào tạo tại doanh nghiệp
2. Các cơ chế cấp vốn tự nguyện và bắt buộc, ưu và nhược điểm của chúng

4.1 Các thỏa thuận cấp vốn giữa chính phủ và người sử dụng lao động

Các hình thức thu xếp tài chính chính giữa chính phủ và người sử dụng lao động liên quan đến đào tạo được mô tả trong hộp 5.2. Chúng khác nhau từ các ưu đãi tài chính cho doanh nghiệp, cho đến quyền tự do đào tạo gần như tuyệt đối của doanh nghiệp, và từ các quy định nghiêm ngặt đối với mức chi đào tạo của doanh nghiệp, cho đến sự tham gia giám sát của cơ quan thuế quốc gia trong việc thực hiện những quy định đó.

► Hộp 5.2 Các hình thức thu xếp tài chính chính giữa chính phủ và người sử dụng lao động

Sự đa dạng của việc thu xếp tài chính giữa chính phủ và người sử dụng lao động được thể hiện qua các loại chính sau:

- Doanh nghiệp không có nghĩa vụ pháp lý về đào tạo cũng như cấp vốn cho nó (ví dụ: Canada, Hà Lan, Thụy Điển, Vương quốc Anh và Hoa Kỳ).
- Người sử dụng lao động tự nguyện chịu trách nhiệm đáng kể về việc tài trợ được pháp luật công nhận cho đào tạo nhân viên (ví dụ: Đức, Nhật Bản và Thụy Sĩ).
- Người sử dụng lao động và công đoàn thành lập quỹ phát triển đào tạo theo các điều khoản đào tạo của thỏa ước lao động tập thể (ví dụ: Bỉ, Đan Mạch và Hà Lan).
- Chính phủ đưa ra các ưu đãi về đào tạo cho các doanh nghiệp (ví dụ như Chile, Đức, Hàn Quốc, Pakistan và Vương quốc Anh).
- Chính phủ đưa ra các chương trình đào tạo bắt buộc (ví dụ: Đan Mạch, Pháp, Ấn Độ, Ireland, Hàn Quốc, Pakistan, Malaysia, Nigeria, Singapore và nhiều nước Châu Mỹ Latinh).
- Chính phủ và doanh nghiệp đồng tài trợ cho các kỳ phép có hưởng lương để tham gia giáo dục và đào tạo của người lao động (ví dụ như Bỉ và Pháp).

Các hình thức thu xếp tài chính không hoàn toàn mang tính tách bạch. Chính phủ có thể hạn chế sử dụng các biện pháp bắt buộc, song vẫn gây ảnh hưởng đến các hoạt động đào tạo của doanh nghiệp bằng cách mở rộng các cơ chế ưu đãi (ví dụ như ở Vương quốc Anh).

Một số hình thức sắp xếp đào tạo quốc gia tự nguyện đã xuất hiện. Thứ nhất, ở một số quốc gia, chính phủ không quản lý chi tiêu đào tạo của doanh nghiệp. Ở các nước có sự cam kết cao của người sử dụng lao động đối với PTNNL, thì không cần các quy định này; trách nhiệm của người sử dụng lao động trong việc đào tạo người lao động được pháp luật công nhận. Tuy nhiên, ở những quốc gia khác, vai trò trung lập của chính phủ thường dẫn đến việc người sử dụng lao động đầu tư không đầy đủ cho công tác đào tạo cũng như gây nên tình trạng thiếu lao động lành nghề thường xuyên. Thứ hai, chính phủ có thể đưa ra các ưu đãi tài chính trực tiếp cho các doanh nghiệp đào tạo dưới hình thức hoàn trả các khoản chi đào tạo hoặc trợ cấp. Về mặt pháp lý, chính phủ cũng có thể cố gắng thúc đẩy người sử dụng lao động đầu tư vào công tác đào tạo. Các quy định có thể nêu rõ rằng người lao động sẽ phải hoàn trả một phần chi phí đào tạo nếu họ rời khỏi doanh nghiệp trước một thời gian nhất định sau khi hoàn thành khóa đào tạo. Thứ ba, ở nhiều nước phát triển, thỏa ước lao động tập thể đã trở thành một công cụ để các ngành tự nguyện tài trợ cho đào tạo. Các thỏa ước này thường bao gồm các điều khoản đào tạo quy định các hình thức đào tạo của ngành và mức phân bổ nguồn lực tối thiểu. Chính phủ có thể can thiệp nhằm thúc đẩy các điều khoản đào tạo cũng như cung cấp vốn cho việc đào tạo của ngành. Thứ tư, ngành và chính phủ có thể đồng ý cùng chi trả cho việc nghỉ làm đi học có hưởng lương của nhân viên. Những thỏa thuận quốc gia kiểu này thường đồng nghĩa với các khoản đóng góp tài chính dựa trên bảng lương từ doanh nghiệp trong khi chính phủ đóng vai trò là cơ quan quản lý, đồng cấp vốn và giám sát.

Có vẻ như các nhà tuyển dụng ở hầu hết các quốc gia đều cho rằng họ không có được điều kiện thuận lợi để đầu tư vào đào tạo. Có thể có nhiều lý do dẫn đến việc doanh nghiệp không muốn trả tiền đào tạo. Một khả năng là các thị trường yếu kém hoặc bị điều tiết quá mức sẽ không thể gửi tín hiệu đầy đủ đến các nhà tuyển dụng. Điều này tạo ra ấn tượng rằng các nhà tuyển dụng thường thiếu cận, ít có khả năng hiểu được xu hướng tương lai và không thể hiện sự quan tâm đầy đủ cho xã hội. Do hành vi đào tạo ngắn hạn của người sử dụng lao động và nhu cầu xã hội về mức đầu tư đào tạo quốc gia nhất định, nên chính phủ nhiều nước đưa ra các cơ chế tài chính bắt buộc. Các nguồn này thường dựa trên thuế đào tạo. Thông qua cơ chế bắt buộc, chính phủ các nước cố gắng nâng cao mức đào tạo lên trên mức cung cấp của thị trường tự do và khuyến khích hướng tới học tập suốt đời.

Trong số các biện pháp can thiệp dựa trên chính sách thuế, có thể phân biệt các cơ chế cấp vốn sau đây: thuế phát sinh doanh thu cho đào tạo, miễn giảm thuế, trợ cấp từ tiền thuế, và hoàn trả chi phí đào tạo. Thông qua các khoản thuế được xác định dựa trên bảng lương của doanh nghiệp, chính phủ thu tiền để cấp vốn cho các cơ sở GDNN quốc gia. Cơ chế miễn giảm thuế cũng quy định mức đầu tư tối thiểu của doanh nghiệp cho công tác đào tạo theo tỷ lệ phần trăm bảng lương doanh nghiệp. Tuy nhiên, cơ chế này mở ra khả năng cho doanh nghiệp được miễn hoặc giảm nghĩa vụ thuế bằng cách tổ chức đào tạo cho nhân viên của

mình. Mức chi phí đào tạo tối thiểu của doanh nghiệp cũng có thể được ấn định dưới dạng tỷ lệ nhân viên cần được đào tạo mỗi năm. Cơ chế trợ cấp từ thuế đào tạo giả định rằng các khoản đóng thuế của doanh nghiệp được thu và phân bổ giữa các chương trình đào tạo ưu tiên của quốc gia/ngành. Các cơ chế cấp vốn này cùng các đặc trưng của chúng được thảo luận dưới đây.

► 4.2 Quỹ phát triển đào tạo theo ngành

Một số nước công nghiệp của Châu Âu đã thành công trong việc áp dụng khái niệm trách nhiệm chung về GĐNN giữa chính phủ, người sử dụng lao động và người lao động. Áp lực mở rộng đào tạo đã tăng lên trong quá trình thương lượng tập thể ở cấp độ doanh nghiệp, cấp ngành và cấp Nhà nước, và dẫn đến việc hình thành các điều khoản đặc biệt liên quan đến đào tạo trong các thỏa ước tập thể. Sau sự ra đời của các điều khoản này, một số quỹ đào tạo theo ngành và lãnh thổ đã được thành lập. Những quỹ này được đảm bảo tài chính từ các khoản đóng góp của người sử dụng lao động và đôi khi của người lao động, đồng thời cũng nhận được ngân sách phân bổ của Nhà nước. Các thỏa thuận đào tạo tập thể thường chỉ bao phủ một phần nguồn nhân lực quốc gia và thu hút sự đóng góp tương đối nhỏ của người sử dụng lao động và người lao động, do đó dẫn tới việc trao quyền tự do về hành vi đào tạo cho từng người sử dụng lao động. Thông qua các quỹ ngành, sự hợp tác chặt chẽ giữa người sử dụng lao động và chính phủ trong đào tạo đã được đảm bảo. Chính phủ khuyến khích các quỹ và hỗ trợ cấp vốn cho công tác đào tạo. Các quốc gia đóng góp tự nguyện với mục đích hỗ trợ sự phát triển các phân luồng đào tạo cụ thể, chẳng hạn như đào tạo theo hình thức kèm cặp nghề, truyền nghề và đào tạo cho các nhóm yếu thế. Thành công của các quỹ ngành ở châu Âu chứng tỏ rằng việc mở rộng đào tạo tại doanh nghiệp là điều khả thi với sự can thiệp hạn chế của chính phủ. Các đặc trưng chính của quỹ phát triển đào tạo theo ngành được tóm tắt trong hộp 5.3.

► Hộp 5.3 Đặc trưng của quỹ phát triển đào tạo theo ngành

- Các Quỹ được thành lập trong khuôn khổ các thỏa thuận lao động trong ngành và được các hội đồng 2 bên quản lý.
- Quỹ cấp vốn cho việc phát triển các chính sách đào tạo theo ngành và khung chương trình đào tạo, thay vì trực tiếp tổ chức đào tạo.
- Phần lớn ngân sách Quỹ đến từ thuế, và phần còn lại được tạo thành từ nguồn trợ cấp của chính phủ.
- Mức thuế thu giữa các ngành là khác nhau và thường được người sử dụng lao động đóng. Trong một số ngành, nhân viên cũng đóng thuế này.
- Việc đào tạo vẫn là trách nhiệm của các doanh nghiệp, vì tỷ lệ thu trung bình các khoản thuế của ngành là khá thấp.

Chẳng hạn, ở Đan Mạch, có 15 quỹ ngành đã được thống nhất thông qua thương lượng tập thể và bao phủ một phần đáng kể nguồn nhân lực. Các quỹ đào tạo đã được thành lập theo các điều khoản đặc biệt trong những thỏa ước lao động thể cho ngành kim loại và nhựa, vận tải, bán lẻ và các ngành khác. Người sử dụng lao động được yêu cầu đóng góp một khoản dao động theo ngành từ 0,03 DKK đến 0,13 DKK trên mỗi giờ làm việc vào các quỹ này, theo đó hàng năm các quỹ thu được ít nhất 60 triệu DKK. Các quỹ ngành này không cấp vốn trực tiếp cho các khóa đào tạo mà cấp vốn cho việc phát triển các khóa học, phân tích văn bằng trình độ và các dự án thí điểm. Tuy nhiên, Chính phủ cung cấp khoảng đóng góp đáng kể vào chi phí. Các thỏa ước lao động thể ngành bao phủ từ 700.000 đến 1 triệu trong tổng số 2,9 triệu lao động của Đan Mạch. Ngoài ra, tất cả các chủ sử dụng lao động được yêu cầu phải đóng mức thuế cố định 1.500 DKK cho mỗi nhân viên mỗi năm vào cái gọi là Quỹ AER, quỹ này được các đối tác xã hội điều phối. Những người sử dụng lao động ký hợp đồng đào tạo nghề sẽ được hoàn trả 90% phụ cấp cho người học nghề của họ trong thời gian đào tạo tại trường và 80% chi phí đi lại của họ từ Quỹ này (Nielsen, 1995).

Ở Hà Lan, các tổ chức của người sử dụng lao động và công đoàn đã thành lập các Quỹ Xã hội Công nghiệp (ISF) để tham gia vào việc phát triển đào tạo. Trong số 7 triệu người thuộc LLLĐ Hà Lan, gần 3,3 triệu người được bao phủ bởi các thỏa ước lao động tập thể theo ngành, đây là khuôn khổ để thiết lập và quản lý các ISF. Trong số 120 thỏa ước lao động tập thể được ký kết vào năm 1998, khoảng 100 thỏa ước có điều khoản liên quan đến đào tạo người lao động và đào tạo tại nơi làm việc, đồng thời quy định các doanh nghiệp phải đóng thuế đào tạo cũng như duy trì ISF. Các ISF có bản chất tự nguyện thay vì theo luật định (nghĩa là thành lập theo khuôn khổ chính thức của pháp luật); chúng được thành lập bởi người sử dụng lao động và công đoàn mà không có sự can thiệp hoặc có nghĩa vụ đối với Chính phủ.

Cơ chế hoạt động của các ISF tuân theo chính sách đã được Chính phủ và ngành thống nhất nhằm nâng cao kỹ năng, tăng việc làm và giảm chi phí cho hệ thống an sinh xã hội. Do đó, Nhà nước hỗ trợ các ISF thông qua việc khuyến khích cấp vốn cho đào tạo dựa trên tiền thuế. Bộ trưởng Bộ Xã hội và Việc làm có quyền đưa ra các thỏa ước lao động tập thể được ký kết tự do; các thỏa thuận này là bắt buộc đối với tất cả các doanh nghiệp trong một ngành, do đó xác nhận các điều khoản liên quan đến thuế đối với ISF. Chính phủ cũng tài trợ cho các ISF để đào tạo người thất nghiệp. Trung bình, 80% ngân sách đào tạo của ISF được tạo ra thông qua các khoản thu thuế, trong khi 7% được tạo ra từ trợ cấp của chính phủ, và số còn lại là từ Quỹ Xã hội Châu Âu.

Mức thu thuế đào tạo trung bình là 0,7% bảng lương. Một số ngành đào tạo nhiều hơn và tăng mức thu, số khác lại ít hơn. Mức thu thuế được thỏa thuận giữa các tổ chức của người sử dụng lao động và công đoàn. Các ISF thường cung cấp các khóa đào tạo từ 1 đến 3 ngày, phải đảm bảo ngắn gọn để giảm thiểu tổn thất

do vắng mặt các học viên. Các khoản trợ cấp từ ISF trang trải cho chi phí đào tạo trực tiếp và một phần thiệt hại do học viên vắng mặt. Việc hoàn trả cũng có thể được thực hiện đối với các hoạt động đào tạo do chính ISF tổ chức, cũng như đối với một số hoạt động đào tạo nhất định được ISF phê duyệt và được mua trên thị trường. Trong tổng ngân sách hàng năm của 600 triệu NLG, ISF phân bổ 22% cho đào tạo tại nơi làm việc, 60% cho đào tạo nhân viên, 3% cho các dự án việc làm và 15% cho chăm sóc trẻ em.

Vì sự can thiệp của chính phủ về mặt tài chính là khá nhỏ nên điều này đã giúp thúc đẩy đáng kể các ngành cấp vốn cho công tác đào tạo. Khoảng 14% hoạt động đào tạo tổng thể của ngành được cấp vốn từ tiền thu thuế và các khoản trợ cấp Nhà nước thông qua ISF. Tổng khối lượng đào tạo trong các doanh nghiệp đang tăng lên thông qua sự phản ánh về việc gia tăng ngân sách đào tạo của các nhà tuyển dụng. Ước tính, năm 1998, các doanh nghiệp đã chi 3,5 tỷ NLG cho đào tạo, tương đương với 1,7% tổng chi phí lao động hàng năm của họ. Một trong những lợi thế chính của ISF là công tác đào tạo được cấp vốn từ tiền thuế đã làm giảm tình trạng “săn trộm” lao động lành nghề, một thực tiễn trước đó vốn rất phổ biến với các nhà tuyển dụng.

Chẳng hạn, Quỹ Đào tạo của Ngành Vận tải Đường bộ bao phủ 8.400 doanh nghiệp, mỗi doanh nghiệp có bình quân 12 lao động. Năm 1998, Quỹ Đào tạo này thu mức thuế 1,39% bảng lương, trong đó người sử dụng lao động và người lao động đóng lần lượt là 1,13% và 0,26%. Từ tổng số tiền thu được, một nửa (30 triệu NLG) được phân bổ cho đào tạo. Phần còn lại được sử dụng để cấp vốn cho chăm sóc y tế. Quỹ này đã cấp vốn cho hơn 2.500 khóa đào tạo tại nơi làm việc và hỗ trợ các khóa học nâng cao kiến thức, kỹ năng cho nhân viên với số lượng học viên tăng từ 600 năm 1985 lên khoảng 18.000 năm 1998. Người sử dụng lao động được hưởng mức đền bù cố định 150 NLG tiền lương của học viên trên mỗi nhân viên mỗi ngày đào tạo. Các doanh nghiệp tham gia chỉ trả 25% chi phí đào tạo trực tiếp.

Những vấn đề sau liên quan đến ISF đã được ghi nhận. Thứ nhất, các doanh nghiệp nhỏ được hưởng lợi ít hơn từ khóa đào tạo do ISF tài trợ so với các doanh nghiệp lớn. Một trong những lý do là các doanh nghiệp lớn có thể thay thế người lao động trong các ngày đào tạo dễ dàng hơn và chuẩn bị tốt hơn để tuân thủ các thủ tục của ISF. Thứ hai, không có sự công bằng trong việc tham gia đào tạo. Nhân viên không có quyền hưởng số giờ đào tạo quy định. Kết quả là, sự tham gia của lao động phổ thông, phụ nữ và các nhóm DTTS còn thấp. Vấn đề này đã được giải quyết ở một số ngành thông qua việc thiết lập quyền đặc biệt của nhân viên đối với khóa đào tạo do ISF tài trợ. Quyền được đào tạo có thể tích lũy, theo đó giúp nhân viên có thể tham gia các khóa học dài hơn (Veeken, 1999).

► 4.3 Các ưu đãi của chính phủ đối với công tác đào tạo tại doanh nghiệp

Chính phủ một số quốc gia lựa chọn các cơ chế ưu đãi khác nhau để thúc đẩy đào tạo tại doanh nghiệp. Các ví dụ về ưu đãi trong đào tạo tại doanh nghiệp được liệt kê trong hộp 5.4. Chính phủ thường miễn giảm một số loại thuế cho doanh nghiệp và cung cấp các khoản vay chi phí thấp. Ví dụ nổi bật nhất về cơ chế ưu đãi của chính phủ là mô hình được phát triển ở Chile và được mô tả bên dưới.

► Hộp 5.4 Các ưu đãi của chính phủ đối với công tác đào tạo tại doanh nghiệp

Những ưu đãi chính của chính phủ đối với công tác đào tạo tại doanh nghiệp bao gồm:

- Đến một mức nhất định, chi phí đào tạo của doanh nghiệp được khấu trừ vào thu nhập chịu thuế hoặc các loại thuế khác. Do đó, trong các hạn mức đã thiết lập, chính phủ gánh chịu chi phí đào tạo do người sử dụng lao động thực hiện (như ở Chile, Malaysia và Hàn Quốc).
- Doanh nghiệp được miễn thuế nhập khẩu thiết bị đào tạo (như ở Pakistan và Hàn Quốc).
- Khi doanh nghiệp xây dựng các trung tâm đào tạo, họ được chính phủ cho vay với lãi suất thấp và họ được miễn thuế trích lập dự phòng, tài sản và đất đai (như ở Hàn Quốc).
- Các khoản trợ cấp của Nhà nước được cấp cho doanh nghiệp để đào tạo và nâng cao kiến thức, kỹ năng cho nhân viên, hoặc áp dụng cơ chế chia sẻ chi phí (như ở Vương quốc Anh và Bỉ).

Chính phủ Chile hoàn trả kinh phí đào tạo cho các doanh nghiệp trong lĩnh vực nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ. Doanh nghiệp có thể giảm hóa đơn thuế thu nhập tối đa bằng 1% bảng lương của họ. Cơ chế ưu đãi này nhằm khuyến khích nhu cầu đào tạo của doanh nghiệp để tăng cường khả năng cạnh tranh của họ, và thứ nữa, để hình thành một thị trường đào tạo cạnh tranh. Cơ chế này được quản lý và kiểm toán bởi Cơ quan Quốc gia về Đào tạo và Việc làm (SENCE), một đơn vị trực thuộc Bộ Lao động. Có 600 cơ sở công lập và tư thục được phép cung ứng dịch vụ đào tạo cho các doanh nghiệp theo cơ chế ưu đãi này. Chính phủ đã quy định mức trần đơn giá đào tạo để các doanh nghiệp áp dụng khi xin miễn thuế. Trong giới hạn chi phí này, doanh nghiệp có quyền thuê các công ty đào tạo hoặc tự tổ chức đào tạo. Các chương trình đào tạo phải được liên hệ trực tiếp với các công việc hiện tại hoặc có liên quan trong công ty và phải được SENCE chấp thuận thì mới đủ điều kiện được hoàn thuế. Các khoản chi đào tạo được giảm trừ bao gồm chi phí đào tạo trực tiếp theo hợp đồng, chi phí hành chính cho bộ phận

phụ trách đào tạo của doanh nghiệp tối đa bằng 15% chi phí đào tạo trực tiếp, chi phí đánh giá nhu cầu đào tạo tối đa bằng 10% chi phí đào tạo trực tiếp, chi phí đưa đón học viên và công tác phí tối đa bằng 15% chi phí đào tạo trực tiếp và phụ cấp cho người học tối đa bằng 60% mức lương tối thiểu. Chi phí đào tạo của doanh nghiệp vượt quá mức trần khấu trừ thuế được tính là chi phí thông thường của doanh nghiệp. Tuy nhiên, nếu chi phí đào tạo được khấu trừ vượt quá nghĩa vụ thuế của doanh nghiệp (trên thực tế, điều này áp dụng với các công ty có mức lợi nhuận thấp), thì Kho bạc sẽ thanh toán phần chênh lệch bằng tiền mặt cho doanh nghiệp.

Kể từ khi ra đời, cơ chế ưu đãi này đã làm tăng NSNN dành cho đào tạo. Đầu tư của Nhà nước vào đào tạo dựa vào người sử dụng lao động đã tăng từ 1,4 triệu USD năm 1977 lên 29,4 triệu USD năm 1991. Theo đó, số lượng nhân viên được trợ cấp đào tạo tăng từ 22.600 năm 1977 lên gần 291.000 năm 1991. Năm 1992, hơn 12.000 doanh nghiệp được hưởng lợi từ cơ chế ưu đãi này. Ngoài ra, cơ chế này đã mở rộng thị trường và làm cho việc đào tạo theo định hướng nhu cầu nhiều hơn. Chương trình hoàn thuế đã trở thành cơ chế chính, chiếm khoảng 95% kinh phí đầu tư đào tạo của chính phủ. Trung bình, số tiền đào tạo được hoàn trả cho các doanh nghiệp lớn chiếm khoảng 6,5% hóa đơn thuế thu nhập của họ. Nhiều doanh nghiệp cung cấp các khóa đào tạo được trợ cấp hoàn toàn. Tuy nhiên, những doanh nghiệp có lợi nhuận thấp hơn chỉ được hưởng các quyền đào tạo tối thiểu mà họ không thể phát huy tác dụng đáng kể được. Cơ chế này nhạy cảm với mức lương và trình độ kỹ năng. Vì việc hoàn trả chi phí đào tạo được liên kết với bảng lương, nên khi chi phí lao động của doanh nghiệp càng cao, về lý thuyết, thì khoản trợ cấp mà họ có thể nhận được càng lớn. Vì tiền lương có xu hướng đi đôi với trình độ kỹ năng, nên các doanh nghiệp thâm dụng kỹ năng dường như được hưởng lợi nhiều nhất từ công tác đào tạo được trợ cấp (Corval-Vuez, 1994; Espinoza, 1994).



4.4 Thuế phát sinh doanh thu cho đào tạo

4.4.1 Thuế bảng lương

Thuế phát sinh doanh thu cho đào tạo, hay thuế đào tạo, thường được xác định bằng tỷ lệ phần trăm bảng lương của doanh nghiệp, theo một tỷ lệ cố định trên giờ làm việc hoặc một tỷ lệ cố định trên mỗi người lao động. Ít phổ biến hơn, thuế đào tạo được xác định trên giá trị sản xuất hoặc xuất khẩu của doanh nghiệp hoặc giá trị của hợp đồng lao động. Thuế đào tạo cũng có thể được xác định bằng tỷ lệ phần trăm tiền lương của lao động nước ngoài và thu từ các chủ lao động địa phương. Cơ chế thu thuế đào tạo nhằm mục đích cấp vốn cho các cơ quan đào tạo nghề cấp quốc gia hoặc cấp ngành và chủ yếu do chính phủ quản lý. Đây là nguồn vốn đáng tin cậy nhất cho hệ thống GDNN ở các quốc gia đang đối mặt với tình trạng luôn thiếu NSNN cho giáo dục và các nguồn thu khác bị hạn chế. Cơ chế thu thuế cổ điển được áp dụng phổ biến ở Mỹ Latinh và khu vực Caribe; nó

được áp dụng ở hầu hết các nước công nghiệp để cấp vốn cho việc đào tạo người thất nghiệp.

Cơ chế thu thuế đào tạo chỉ đòi hỏi một số lượng đủ các doanh nghiệp và một bộ máy thu thuế hoạt động. Ngay cả một số điều kiện tiên quyết cơ bản này cũng có thể không khả dĩ ở một số quốc gia. Cơ chế thu thuế có thể không hoạt động khi người sử dụng lao động có thái độ tiêu cực đối với loại thuế này và không muốn đóng. Ở các nước nhỏ, thu nhập thấp, số lượng doanh nghiệp khu vực chính thức có thể không đủ. Cho đến nay, chỉ có một số nước đang phát triển có mức thu nhập thấp là có thể sử dụng thuế bảng lương để cấp vốn cho công tác đào tạo.

Theo cơ chế này, người sử dụng lao động có thể có ít ảnh hưởng hoặc quyền kiểm soát đối với tiền thuế mà chính phủ thu (xem hộp 5.5). Kết quả là, kinh phí có thể được sử dụng theo những cách không mang lại lợi ích cho doanh nghiệp đóng loại thuế đó. Bất cập chính của cơ chế thu thuế đào tạo là không tạo động lực cho công tác đào tạo của doanh nghiệp. Tuy nhiên, một số cách sử dụng thuế hiệu quả hơn đã được đề xuất. Chẳng hạn, thường xuyên xem xét lại mức thuế suất thuế đào tạo có thể giúp ngăn chặn sự tích lũy thu nhập thặng dư, đồng thời tăng tính linh hoạt của cơ quan đào tạo. Các cơ sở đào tạo được cấp vốn bằng nguồn thuế này phải đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp và áp dụng các chính sách tài chính phù hợp. Doanh nghiệp nên quản lý các cơ sở đào tạo này hoặc ít nhất, được đại diện trong các hội đồng quản lý.

Hộp 5.5 Đặc trưng của cơ chế đánh thuế phát sinh doanh thu cho đào tạo

Cơ chế: Thuế bảng lương được các cơ quan an sinh xã hội quốc gia thu theo tỷ lệ phần trăm bảng lương doanh nghiệp và nộp vào ngân sách chính phủ hoặc chuyển trực tiếp cho các cơ quan đào tạo.

Ưu điểm: Thuế bảng lương là nguồn cấp vốn đáng tin cậy cho hệ thống đào tạo quốc gia.

Nhược điểm:

- Thuế bảng lương không cung cấp cơ chế ưu đãi cho công tác đào tạo của doanh nghiệp.
- Thuế bảng lương được chính phủ thu và có thể dễ dàng bị cô lập khỏi sự ảnh hưởng của doanh nghiệp.
- Nguồn thu từ thuế bảng lương có thể bị sử dụng sai mục đích; doanh nghiệp có thể không nhận được các dịch vụ đào tạo tương ứng với số tiền đóng góp của họ.
- Các cơ quan đào tạo sử dụng nguồn vốn từ thuế bảng lương gặp nhiều quy định quan liêu trong hoạt động và thường tích lũy thu nhập thặng dư chưa chi tiêu.

Chẳng hạn, ở *Brazin*, các vấn đề liên quan đến các thuế phát sinh doanh thu cho đào tạo/thuế đào tạo gần đây đã được giải quyết bằng cách miễn thuế một phần cho doanh nghiệp nào tài trợ cho các khóa đào tạo của mình từ nguồn thuế đào tạo. Vê-nê-du-ê-la và Hôn-đu-rát cũng đã áp dụng miễn giảm một phần tiền thuế đào tạo cho những doanh nghiệp nào tổ chức các khóa đào tạo tại doanh nghiệp với mức chất lượng chấp nhận được. Ở Pê-ru, thuế suất thuế bảng lương đã được hạ xuống và được củng cố thông qua các thỏa thuận với doanh nghiệp (Ducci, 1991). Đây là một động thái hướng tới những lợi thế của một chế độ thuế quan ít cứng nhắc hơn.

Có 4 tập đoàn đào tạo theo ngành lớn ở *Brazin* - SENAI, SENAC, SENAR và SENAT - được tư nhân quản lý và được cấp vốn từ nguồn thuế bảng lương (xem thêm Mục 4.2 trong Bài 4 của Mô-đun 3). Được thành lập theo bộ luật dân sự của *Brazin*, các tập đoàn này chịu sự điều hành của các Liên đoàn Quốc gia về Người sử dụng lao động tương ứng (Công nghiệp, Thương mại, Nông nghiệp và Giao thông vận tải). SENAR là đơn vị đặc biệt ở chỗ họ có một hội đồng 3 bên bao gồm cả đại diện của người lao động. Các cơ sở dạy nghề (VTI) này có một vị thế đặc biệt và chịu sự giám sát chính thức của Ban Thư ký GDNN thuộc Bộ Lao động (SFDP). Kinh phí của SENAI được đảm bảo từ khoản đóng góp 1% giá trị bảng lương của các ngành (được gọi là “đóng góp thuế cơ bản”). Các tập đoàn công nghiệp với hơn 500 nhân viên phải “đóng góp thuế bổ sung” 0,2% giá trị bảng lương trực tiếp cho SENAI. Khoản này được sử dụng cho các chương trình học bổng dành cho chuyên viên kỹ thuật, nhà quản lý và giáo viên từ SENAI và các tập đoàn đóng góp. Tuy nhiên, tại SENAC, nguồn kinh phí dựa trên tiền thuế chiếm 70% doanh thu; phần còn lại của ngân sách được tạo ra bằng cách bán các dịch vụ. Ngược lại, SENAR được cấp vốn bằng nguồn thu thuế đào tạo với mức thuế suất 2,5% giá trị sản xuất của các doanh nghiệp. SENAT được cấp vốn bằng nguồn thu thuế đào tạo với mức thuế suất 1%. Cả SENAI và SENAC đều có các chương trình hoặc thỏa thuận miễn thuế, theo đó cho phép các doanh nghiệp được tự cấp vốn cho các cơ sở hoặc chương trình đào tạo của riêng họ (Leite, 1995).

Các khoản đóng góp thuế cơ bản, cùng với các khoản đóng BHXH khác, do Viện An sinh Xã hội Quốc gia (INSS) thu. INSS thu thuế và sau khi giữ lại 1% để thu hồi chi phí hoạt động của mình, sẽ chuyển nguồn thu cho trụ sở của SENAI và SENAC. Tại đây, họ sẽ tiến hành tái phân bổ nguồn vốn này cho các văn phòng vùng. Bộ luật dân sự *Brazin* yêu cầu công tác kiểm toán tài chính đối với các VTI phải được Tòa án Tài chính Liên bang phê duyệt. Các Hội đồng Tài chính của VTI chịu trách nhiệm chính trong việc kiểm toán chi tiết các Văn phòng vùng và Quốc gia của mình.

Doanh nghiệp không mua dịch vụ đào tạo từ các VTI; để đổi lại những đóng góp của họ, họ nhận được các khóa đào tạo miễn phí từ VTI. Để mở rộng các hoạt động đào tạo tại doanh nghiệp, trái ngược với các khóa học của VTI được xây

dựng và tổ chức tập trung, các thỏa thuận đồng tài trợ đã được đưa ra. Đây là những hợp đồng riêng giữa VTI và doanh nghiệp. Thay vì đóng đầy đủ tiền thuế đào tạo và nhận được dịch vụ đào tạo từ các VTI, doanh nghiệp sẽ thiết lập mối quan hệ trực tiếp với VTI để có một tỷ trọng nhất định trong phần thuế đào tạo được sử dụng cho đào tạo tại doanh nghiệp. Có 2 loại thỏa thuận. Loại thứ nhất, có tên gọi là “thỏa thuận miễn trừ” (EXA), miễn cho các doanh nghiệp khoản đóng góp thuế cơ bản (và một phần của khoản đóng góp thuế bổ sung). Thỏa thuận này thường cho phép các doanh nghiệp được chi khoảng 40 đến 60% hóa đơn tiền thuế bảng lương của họ mà nếu không nhờ có thỏa thuận thì sẽ phải chuyển cho SENAI. Khoản tiền này có thể trang trải chi phí đào tạo tại doanh nghiệp, chủ yếu là chi phí thường xuyên của các trường đào tạo của chính họ. Do đó, EXA không phải là một thông lệ phổ biến và được áp dụng chủ yếu bởi các tập đoàn hàng đầu nước ngoài và các công ty cung cấp nước, năng lượng và giao thông công cộng lớn với các trường đào tạo riêng của họ. Loại thỏa thuận thứ hai, gọi là “thỏa thuận hợp tác tài chính và kỹ thuật” (TFC), cho phép các công ty trả 90% tiền thuế đào tạo cho VTI và giữ lại 10% cho đào tạo tại chỗ. Thỏa thuận kiểu TFC phù hợp hơn cho các khóa đào tạo tại chỗ và ngắn hạn, và có thể được áp dụng bởi các doanh nghiệp nhỏ hơn và thiếu cơ sở đào tạo của riêng họ (Leite, 1995).

4.4.2 Thuế đánh vào giá trị hợp đồng làm việc và xuất khẩu

Ở một số quốc gia hoặc khu vực, nguồn kinh phí đào tạo được tạo ra thông qua thuế đánh vào doanh thu hàng hóa hoặc dịch vụ của doanh nghiệp. Chẳng hạn, Ecuador thu thuế nhập khẩu 0,2% đối với máy móc công nghiệp; Hồng Kông, Trung Quốc, đã áp thuế suất 0,25% với các dự án xây dựng và 0,3% đối với quần áo xuất khẩu. Ở Kenya, người sử dụng lao động trong các ngành xây dựng và kỹ thuật dân dụng phải nộp một tỷ lệ nhất định trong tổng doanh thu hàng quý vào Quỹ Thuế Đào tạo của ngành. Cách tiếp cận này cũng được áp dụng ở một số nước công nghiệp. Chẳng hạn, ở Queensland, Úc, người mua dịch vụ xây dựng có nghĩa vụ đóng mức thuế được tính bằng tỷ lệ phần trăm của chi phí xây dựng công trình. Ở Vương quốc Anh, người mua dịch vụ xây dựng cũng có nghĩa vụ phải đóng phí đào tạo.

Cơ chế thu thuế dựa trên sản xuất được áp dụng trong một số lĩnh vực nhất định của các nước Mỹ Latinh. Chẳng hạn, theo luật lao động liên bang Mexico, người sử dụng lao động bắt buộc phải cung cấp đào tạo cho nhân viên của họ. Các khoản đóng góp của người sử dụng lao động được trả cho các cơ sở đào tạo theo ngành. Ở Mexico, các doanh nghiệp xây dựng khu vực công và tư phải đóng 0,2% giá trị hợp đồng kinh doanh của họ cho Viện Đào tạo Công nghiệp Xây dựng (ICIC) (Ducci, 1991). ICIC cung ứng dịch vụ của mình cho các doanh nghiệp mà không liên kết các hoạt động đào tạo đó với đóng góp của mỗi doanh nghiệp; điều này ngụ ý một sự tái phân bổ cho những doanh nghiệp thực sự được đào

tạo từ ICIC. Một cơ chế tài chính khác, Viện Đào tạo Công nghiệp Đường (ICIA), xuất hiện từ quá trình thương lượng tập thể trong ngành và dựa trên sản lượng hàng năm của mỗi nhà máy đường trong nước. Mỗi doanh nghiệp đóng góp tương đương 0,0125 USD cho mỗi kg đường được sản xuất.

4.4.3 Thuế đánh vào người nước ngoài

Thuế đào tạo đối với người nước ngoài được áp dụng ở Indonesia, Quần đảo Marshall và Hồng Kông, Trung Quốc. Chẳng hạn, ở Hồng Kông, Trung Quốc, quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế dẫn đến sự chuyển dịch lớn lao động từ khu vực công nghiệp sang khu vực dịch vụ. Tuy nhiên, một số lượng lớn công nhân bị mất việc gặp khó khăn trong việc điều chỉnh kỹ năng của họ cho phù hợp với yêu cầu công việc mới. Một Hội đồng Đào tạo lại Nhân viên được thành lập vào năm 1992 và được trao quyền bởi Sắc lệnh Đào tạo lại Nhân viên để đánh thuế đối với những doanh nghiệp nhập khẩu lao động vào Hồng Kông, Trung Quốc (Man Tak, 1996). Kể từ năm 1990, các doanh nghiệp đã được phép nhập khẩu lao động thủ công và kỹ thuật viên để giảm bớt tình trạng thiếu hụt kỹ năng trong một số lĩnh vực quan trọng. Đạo luật yêu cầu các doanh nghiệp phải đóng mức thuế 400 đô la Hồng Kông (HKD) mỗi tuần cho mỗi lao động nước ngoài nhập khẩu vào nước. Số tiền này được thu và sử dụng để trang trải chi phí cho hoạt động của Hội đồng Đào tạo lại Nhân viên. Chính phủ đồng cấp vốn cho các hoạt động đào tạo này. Bởi có liên quan đến việc sử dụng NSNN, nên Hội đồng Đào tạo lại phải trình chương trình và ngân sách của mình lên Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Nhân lực để xin phê duyệt. Báo cáo tài chính của Hội đồng phải được chính phủ kiểm toán. Tuy nhiên, vì dự toán ngân sách của Hội đồng không cấu thành một phần của ngân sách chính phủ, nên họ không phải là đối tượng xem xét hàng năm của Hội đồng Lập pháp.

4.5 Cơ chế miễn giảm thuế

Cơ chế miễn giảm thuế cho phép các công ty xóa bỏ hoặc giảm các nghĩa vụ về thuế của họ tương ứng với số lượng đào tạo mà họ cung cấp hoặc mua. Cơ chế cấp vốn này giả định rằng các doanh nghiệp có nhiều khả năng biết nhu cầu đào tạo của họ là gì, do đó họ có khả năng chi tiền của mình cho các chương trình đào tạo thích hợp. Cơ chế này giúp loại bỏ gánh nặng của người sử dụng lao động phải trả một khoản thuế (đào tạo) vào đầu năm tài chính. Kinh phí được trích lập cho đào tạo vẫn nằm trong tay người sử dụng lao động, và khi đó họ có thể thiết lập kế hoạch chi tiêu nguồn vốn đó một cách hiệu quả. Cơ chế miễn giảm thuế vận hành thông qua các hành động cá nhân của người sử dụng lao động và thường được giám sát bởi Bộ Lao động hoặc bởi Cơ quan phụ trách doanh thu chung quốc gia. Do đó, cơ chế miễn giảm thuế không đòi hỏi phải có các tổ chức đặc biệt và tốn kém. Mặt khác, việc miễn trừ thuế là gắn với từng người sử dụng lao động riêng lẻ và tạo ra ít cơ hội hơn để phát triển các chính sách và hoạt động

đào tạo cấp quốc gia hoặc ngành. Cơ chế cấp vốn này có lợi thế đáng kể so với các cơ chế khác về sự hài lòng của doanh nghiệp với sự tự do tương đối của họ trong công tác đào tạo và cấp vốn, chi phí hành chính thấp và tác động thực sự đến đào tạo trong ngành (xem hộp 5.6). Dưới đây là ví dụ về cơ chế miễn giảm thuế ở Pháp và Hàn Quốc.

► Hộp 5.6 Đặc trưng của cơ chế miễn giảm thuế

Cơ chế:

- Chính phủ ấn định tỷ lệ phần trăm bảng lương cần được chi cho đào tạo hoặc cấp cho bất kỳ cơ sở đào tạo nào.
- Người sử dụng lao động nguồn vốn đào tạo bắt buộc của họ theo quy định.
- Các chi phí đào tạo tại doanh nghiệp liên quan đến nguồn vốn đào tạo bắt buộc đó được báo cáo cho cán bộ thuế; khoản kinh phí chưa sử dụng được chuyển vào tài khoản hoặc quỹ do chính phủ thành lập

Ưu điểm:

- Nguồn vốn đào tạo được phân bổ vẫn nằm trong tay doanh nghiệp; doanh nghiệp được tự do lập kế hoạch và quản lý nguồn vốn của họ và tổ chức đào tạo.
- Đối với cơ chế cấp vốn này, không cần bộ máy quản lý trung tâm; do đó chi phí quản lý quốc gia được duy trì ở mức thấp.

Nhược điểm:

- Nguồn vốn đào tạo được phân bổ có thể được cả người sử dụng lao động và người lao động sử dụng không hiệu quả.
- Các hoạt động đào tạo cấp ngành thiếu sự đóng góp của doanh nghiệp.

Các công ty *Pháp* được đánh giá dựa trên 2 loại thuế đào tạo dựa trên bảng lương: “thuế học nghề tại nơi làm việc” nhằm thúc đẩy và cấp vốn cho chương trình dạy nghề tại nơi làm việc và “thuế đào tạo” nhằm cấp vốn cho việc đào tạo nhân viên. Cả 2 loại thuế này đều vận hành theo cơ chế miễn giảm thuế. Những khoản thuế này không được thu vào đầu năm tài chính, cũng như chi phí đào tạo của người sử dụng lao động được hoàn trả vào cuối năm tài chính. Hạn thanh toán thuế được quy định là cuối mỗi năm trừ trường hợp người sử dụng lao động có thể xuất trình bằng chứng rằng một khoản kinh phí tương đương với tiền thuế (đào tạo) đến hạn đã được chi cho việc công tác đào tạo hợp lệ. Người sử dụng lao động sử dụng hết khoản phân bổ: chỉ có 4% trong tổng số thuế học nghề tại nơi làm việc năm 1989 (tương đương 6,000 triệu Franc Pháp (FF) không được người sử dụng lao động sử dụng và nộp cho Nhà nước.

Thuế học nghề tại nơi làm việc là loại thuế đặc biệt ở chỗ nó cho phép người sử dụng lao động cấp vốn cho các trường đào tạo một cách hợp pháp. Năm 1989, gần 4 tỷ FF được cấp cho các trường công lập và tư thực. Nghĩa vụ thuế học nghề tại nơi làm việc (và các phần bổ sung cho nó) được chia thành 2 phần: 0,5% giá trị bảng lương được chi cho chi phí đào tạo và tiền lương của người học việc tại nơi làm việc, hoặc được cấp cho các trung tâm đào tạo, và 0,1% giá trị bảng lương được chi cho đào tạo những người trẻ đang tìm kiếm công việc đầu tiên của họ. Chi phí đào tạo hợp lệ bao gồm tiền lương giáo viên/người hướng dẫn (với hạn mức được quy định là một giáo viên trên 10 người học nghề) cũng như chi phí học bổng và công cụ thực hành cho người học nghề. Các khoản đóng góp bắt buộc của doanh nghiệp cho Phòng Thương mại và Công nghiệp và Quỹ Bồi thường Quốc gia, vốn thúc đẩy hình thức dạy nghề tại nơi làm việc ở các doanh nghiệp nhỏ, cũng được lấy từ loại thuế này (xem hộp 5.7) (Bas, 1994; Willems, 1994).

► Hộp 5.7 Cơ chế miễn giảm thuế ở Pháp

Để cấp vốn cho các chương trình dạy nghề tại nơi làm việc từ thuế học nghề tại nơi làm việc với thuế suất 0,5%, người sử dụng lao động phải phân bổ: 0,1% vào tiền lương của người học nghề hoặc trả cho trung tâm dạy nghề hoặc cấp cho cơ sở đào tạo; 0,05% vào Quỹ bồi thường, để hoàn trả chi phí khóa học cho những người sử dụng lao động có mức phân bổ thuế đào tạo thấp; và 0,36% cho những cơ sở thực hiện đào tạo sơ bộ về công nghệ cho người học nghề.

Để cấp vốn cho các chương trình đào tạo thanh niên, người sử dụng lao động phân bổ: 0,1% thuế bổ sung (thuế học nghề tại nơi làm việc); và 0,4% (trong thuế đào tạo) được chủ lao động chi hoặc chuyển vào quỹ đào tạo đặc biệt.

Để cấp vốn cho đào tạo thường xuyên từ nguồn thuế đào tạo với thuế suất 1,5%, người sử dụng lao động phải phân bổ: 0,2% vào quỹ đào tạo đặc biệt để chi trả cho việc nghỉ phép đi đào tạo của các cá nhân; và 0,9% vào công tác đào tạo theo kế hoạch đào tạo nhân viên.

Mọi khoản phân bổ chưa sử dụng đều được giao nộp cho Kho bạc.

Thuế suất thuế đào tạo đã tăng từ 0,8% lên 1,5% bảng lương. Trọng tâm của nó cũng đã chuyển từ phát triển giáo dục và văn hóa tổng hợp cho nhân viên sang giáo dục và đào tạo thường xuyên để có việc làm. Hiện tại, trong khuôn khổ thuế đào tạo, 0,4% bảng lương được dành cho các chương trình đào tạo của chính phủ cho thanh niên đang tìm kiếm việc làm đầu tiên, 0,2% được phân bổ cho nghỉ đào tạo có hưởng lương và 0,9% được chi cho đào tạo nhân viên. Người sử dụng lao động có thể khấu trừ 50-60FF trên mỗi giờ đào tạo trên mỗi học viên trẻ. Các công ty nhỏ với khoản phân bổ tiền thuế thấp thích thanh toán cho các cơ quan đào tạo được phê duyệt hơn là tự tổ chức đào tạo.

Để mở rộng sự tham gia của người sử dụng lao động trong việc đào tạo và huy động nguồn kinh phí cho GDNN, năm 1976, Hàn Quốc quy định bắt buộc tất cả các công ty tư nhân đều phải đào tạo kỹ năng cho một tỷ lệ nhất định trong đội ngũ nhân lực của họ. Công ty nào không tuân thủ yêu cầu này phải nộp thuế đào tạo. Phạm vi áp dụng của hệ thống này đã thay đổi một vài lần với phản ứng trái chiều từ các công ty. Chẳng hạn, vào năm 1989, quy định này được áp dụng cho các công ty có từ 200 nhân viên trở lên, nhưng kể từ năm 1995 khi hệ thống bảo hiểm việc làm ra đời, quy định trên chỉ áp dụng cho các công ty có 1.000 nhân viên trở lên. Hiện tại, hệ thống này điều chỉnh công tác đào tạo tại 359 công ty thuộc 6 ngành. Nghĩa vụ đào tạo của công ty được tính theo tỷ lệ phần trăm của bảng lương và do đó thay đổi tùy theo ngành và quy mô công ty. Các công ty lớn được xác định có nghĩa vụ đào tạo cao hơn. Tỷ lệ này dao động từ 0,03 đến 1,72% (mức trung bình của năm 1998 là 0,614%). Tuy nhiên, các công ty lớn hơn tự tổ chức đào tạo thay vì đóng thuế đào tạo, không chỉ vì nghĩa vụ đào tạo bắt buộc của họ được quy định cao hơn mà còn vì nhân viên của họ thực sự cần được đào tạo nhiều hơn. Một tỷ lệ lớn các công ty nhỏ đóng thuế đào tạo thay vì tự tổ chức đào tạo vì các lý do sau: (a) nhiều công ty có quy mô 1.000 đến 2.999 nhân viên không có cơ sở đào tạo riêng; (b) nghĩa vụ đào tạo bắt buộc thấp và việc đóng thuế đào tạo sẽ ít tốn kém hơn so với việc tự tổ chức đào tạo. Chẳng hạn, vào năm 1994, trong tổng số 3.753 công ty có nghĩa vụ thực hiện đào tạo tại doanh nghiệp (in-plant training), chỉ có 843 công ty, tương đương với 22,5%, thực sự đã làm như vậy, trong khi 2.910 công ty hay 77,5% còn lại chọn cách đóng thuế đào tạo. Sau khi dỡ bỏ một số quy định của chính phủ liên quan đến các chương trình đào tạo của doanh nghiệp vào năm 1995, số lượng công ty chọn cách tự tổ chức đào tạo thay vì đóng thuế đào tạo đã tăng lên đột biến.

Tiền thuế đào tạo do các công ty đóng đã giúp thành lập Quỹ Khuyến nghề do Bộ Lao động quản lý. Quỹ đã đóng góp mạnh mẽ vào việc thúc đẩy các hoạt động đào tạo quốc gia, và ngân sách năm 1998 của quỹ lên tới 108 triệu USD. Quỹ này đảm bảo chi phí về: nguồn trợ cấp đào tạo cho các công ty và cơ sở đào tạo hợp lệ; xây dựng và xuất bản SGK, đào tạo giáo viên, v.v. Tuy nhiên, hệ thống vận hành dựa trên thuế đào tạo có vẻ cứng nhắc và không đáp ứng linh hoạt nhu cầu liên tục thay đổi của các công ty. Chẳng hạn, các khóa đào tạo được cấp vốn từ các khoản ngân sách đào tạo bắt buộc phải có sự phê duyệt trước của Bộ Lao động, mà cơ quan này lại khuyến khích các công ty chú trọng đào tạo chuyên sâu phù hợp với nhu cầu của họ thay vì coi trọng đào tạo tổng hợp. Do đó, cần có một hệ thống linh hoạt hơn để PTNNL với mức độ tự chủ cao hơn cho khu vực tư nhân. Kết quả là, cơ chế thuế đào tạo đang dần được thay thế bằng hệ thống bảo hiểm việc làm, trong đó bao gồm một chương trình phát triển năng lực nghề nghiệp. Quỹ Khuyến nghề đã ngừng hoạt động vào cuối năm 1998, và phần dư còn lại được Quỹ Bảo hiểm Việc làm tiếp nhận.

Theo hệ thống bảo hiểm việc làm, tất cả doanh nghiệp đều phải đóng phí bảo hiểm phát triển năng lực nghề nghiệp vào Quỹ Bảo hiểm Việc làm. Tỷ lệ đóng dao động theo quy mô công ty và tổng tiền lương. Những công ty có từ 150 nhân viên trở xuống phải đóng 0,1% bảng lương. Những công ty có 150-999 nhân viên được xác định ở mức 0,3% (nhóm ưu đãi) và 0,5% (nhóm không ưu đãi). Những công ty lớn hơn sử dụng 1.000 nhân viên trở lên được xác định phải đóng 0,7%. "Nhóm ưu đãi" gồm các công ty có 150-500 nhân viên trong lĩnh vực sản xuất và các công ty có 150-300 nhân viên trong lĩnh vực xây dựng, khai thác, vận tải, kho bãi và truyền thông. Các nỗ lực cũng được thực hiện để đảm bảo nguồn tài chính bằng cách phân bổ một tỷ trọng lớn hơn từ NSNN cho các dự án phát triển năng lực nghề nghiệp. Doanh thu phát sinh lên tới hơn 274 triệu USD vào năm 1998.

Những công ty nào tổ chức đào tạo cho nhân viên của mình sẽ được Quỹ Bảo hiểm Việc làm trợ cấp. Trong trường hợp đào tạo tại doanh nghiệp/nhà máy, toàn bộ chi phí được đài thọ. Do đó, các công ty có thể đào tạo thoải mái và không lo về chi phí đào tạo. Tình thế thay đổi khi các công ty thuê ngoài các khóa đào tạo. Trong trường hợp này, mức trợ cấp phụ thuộc vào chi phí đào tạo, quy mô công ty và mô hình đào tạo, và dao động từ 40 đến 90% chi phí. Giới hạn trên cho khoản trợ cấp lên tới 120% phí bảo hiểm do các công ty bình thường trả và 180% đối với các công ty thuộc nhóm ưu đãi. Giới hạn này có thể được nâng lên 240% đối với các công ty bình thường và 360% đối với nhóm ưu đãi, nếu công ty cung cấp các chương trình đào tạo ban đầu đại trà. Do đó, cơ chế miễn thuế đào tạo trên đây được chuyển thành cơ chế phụ cấp từ thuế đào tạo (Park, 1999).

► 4.6 Cơ chế trợ cấp từ thuế đào tạo

Cơ chế cấp vốn theo hình thức trợ cấp từ thuế đào tạo sử dụng các khoản đóng góp của doanh nghiệp dựa trên bảng lương của họ và phân phối giữa các doanh nghiệp dưới dạng trợ cấp. Việc quản lý cơ chế này đòi hỏi một số cơ quan nhất định phải được thành lập. Các khoản tài trợ thường không phản ánh chặt chẽ việc đóng thuế đào tạo của các doanh nghiệp và có thể được cấp cho các chương trình đào tạo ưu tiên, tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị đào tạo trong doanh nghiệp cũng như phát triển các chương trình đào tạo theo ngành, dịch vụ tư vấn, v.v. Do đó, cơ chế này cho phép khả năng rất lớn trong việc phân bổ lại nguồn thuế đào tạo cho các công ty tổ chức đào tạo cho nhân viên của họ. Một số công ty đóng thuế đào tạo có thể không hề nhận được khoản trợ cấp nào nếu họ không tổ chức đào tạo cho nhân viên hoặc nếu các hoạt động của họ không tuân theo các ưu tiên đào tạo. Việc quản lý cơ chế trợ cấp từ thuế đào tạo đòi hỏi nhiều quyết định và năng lực quản lý theo từng trường hợp cụ thể, và cũng tốn kém một số chi phí nhất định. Các đặc trưng của cơ chế trợ cấp từ thuế đào tạo được tóm tắt trong hộp 5.8.

► Hộp 5.8 Đặc trưng của cơ chế trợ cấp từ thuế đào tạo

Cơ chế:

- Thuế đào tạo được quỹ đào tạo đặc biệt thu và quản lý.
- Các khoản trợ cấp cho doanh nghiệp được thực hiện trên cơ sở từng trường hợp một theo tiêu chí nhất định.

Ưu điểm:

- Cơ chế này thúc đẩy các chương trình đào tạo hứa hẹn nhất.
- Các khoản thuế đào tạo có thể hỗ trợ các sáng kiến đào tạo trong toàn ngành.

Nhược điểm:

- Việc quản lý cơ chế trợ cấp từ thuế đào tạo khá tốn kém.
- Cơ chế này đòi hỏi kỹ năng quản lý vững chắc mà chưa chắc đã có sẵn.
- Nhiều doanh nghiệp đóng thuế đào tạo có thể không được hưởng lợi nếu họ không đáp ứng các tiêu chí đã thiết lập.

Cơ chế hoàn trả dựa trên nguồn thuế đào tạo về bản chất là hoàn trả chi phí đào tạo cho các doanh nghiệp. Các khoản chi cho đào tạo cá nhân của doanh nghiệp được liên hệ chặt chẽ với các khoản thuế đào tạo của họ. Theo cơ chế này, công ty gửi hóa đơn đào tạo của họ đến các quỹ quản lý nguồn thuế đào tạo và được hoàn trả ít nhất một phần chi phí, miễn là các chương trình đào tạo của họ tuân thủ quy định. Cơ chế này có những điểm yếu nhất định: tốn kém; chú trọng vào việc đào tạo rập khuôn thay vì các chương trình mới; tốn rất nhiều công việc giấy tờ, điều này làm nản lòng nhiều doanh nghiệp; và thường khá chậm trong việc phê duyệt yêu cầu hoàn chi phí của doanh nghiệp.

Như một điển hình, Quỹ Phát triển Kỹ năng (SDF) được thành lập ở Singapore nhằm cung cấp các ưu đãi để phát triển kỹ năng bậc cao nhằm hỗ trợ chuyển dịch cơ cấu kinh tế. SDF do Hội đồng Năng suất Quốc gia thuộc Bộ Thương mại và Công nghiệp điều hành. Vai trò chính của Quỹ là phát triển đào tạo dựa vào doanh nghiệp. Mục tiêu này được thực hiện thông qua việc thu thuế đào tạo và cung cấp các ưu đãi và hỗ trợ tài chính cho doanh nghiệp. Các khoản trợ cấp được trao trên cơ sở chia sẻ chi phí, điều này đảm bảo rằng doanh nghiệp phải cam kết về mặt tài chính trong việc lựa chọn và thực hiện các chương trình nâng cao kiến thức, kỹ năng được trợ cấp.

Đạo luật Thuế Phát triển Kỹ năng năm 1979 cho phép thu thuế từ tất cả doanh nghiệp với thuế suất 2% lương của những nhân viên có trình độ kỹ năng thấp, và thu thập thấp (có thu nhập 750 đô la Singapore (SGD) hoặc ít hơn mỗi tháng). Năm 1986, mức thuế suất đã được giảm xuống. Hiện tại, mức thuế suất bằng 1% lương của những nhân viên có thu nhập từ 750 SGD trở xuống. Mô hình này nhấn

mạnh việc nâng cao kỹ năng và tiền lương của người lao động. Theo mô hình SDF, các doanh nghiệp có thể yêu cầu được hoàn trả một phần chi phí đào tạo của họ theo tỷ lệ cố định sau: 2 SGD cho mỗi học viên mỗi giờ đối với các chương trình đào tạo tại doanh nghiệp; 80 SGD cho mỗi học viên mỗi ngày đối với các chương trình đào tạo ở nước ngoài với thời gian trợ cấp tối đa là 12 tuần; hỗ trợ học phí ở mức 30%, 50% và 70% với mức trợ cấp tối đa là 10 SGD cho mỗi học viên mỗi giờ.

Trong những năm gần đây, SDF đã mở rộng vai trò của mình trong việc phát triển các chương trình đào tạo quốc gia. Quỹ đã khởi động và cấp vốn cho 2 chương trình quốc gia nhằm hướng tới việc xây dựng một hạ tầng đào tạo, đó là: Chương trình Kỹ năng Cốt lõi để tạo Hiệu quả và Thay đổi (COSEC) và Chương trình Công nghệ thông tin (IT) cho nhân viên văn phòng. SDF đã rất hiệu quả trong việc không ngừng nỗ lực phát triển văn hóa đào tạo trong các doanh nghiệp nhỏ. Đề án Tài trợ Phân tích Nhu cầu Đào tạo được khởi xướng nhằm giải quyết vấn đề thiếu hụt kỹ năng và nguồn lực cho việc lập kế hoạch đào tạo trong các doanh nghiệp. Các khoản trợ cấp SDF được mở rộng cho những doanh nghiệp thuê chuyên gia tư vấn độc lập để thực hiện đánh giá nhu cầu đào tạo. Các doanh nghiệp có thể đủ điều kiện tiếp nhận các khoản trợ cấp lên tới 70% chi phí tư vấn, với mức tối đa là 70 SGD mỗi giờ.



4.7 Nghỉ phép đi đào tạo có hưởng lương

Một số nước phát triển ở châu Âu (ví dụ như Bỉ, Pháp và Ý) đã ban hành, thông qua các thỏa ước lao động tập thể quốc gia, chế độ nghỉ phép đi đào tạo có hưởng lương cho nhân viên. Kỳ nghỉ đi học được trả tiền thông qua các khoản đóng góp dựa trên bảng lương của doanh nghiệp và nguồn NSNN kết hợp lại. Các thỏa thuận pháp lý nêu rõ số tiền phải đóng góp, loại hình và thời lượng của các chương trình đào tạo, tư cách hợp lệ về việc nghỉ phép có lương đối với người lao động và việc quản lý cơ chế này.

Cơ chế nghỉ phép đào tạo có lương (PEL) ở Bỉ cho phép người lao động toàn thời gian trong khu vực tư nhân được nghỉ làm trong một số giờ nhất định để tham gia các khóa giáo dục và đào tạo được công nhận. Cán bộ, công chức, viên chức và đội ngũ giáo viên không thuộc đối tượng áp dụng cơ chế này. Doanh nghiệp không được bắt buộc người lao động phải tham dự nhưng cũng không được ngăn cản họ tham gia các khóa học được pháp luật công nhận. Kể từ năm 1995, người lao động được hưởng tối đa 120 giờ PEL hàng năm cho đào tạo nghề và tối đa 80 giờ cho các khóa giáo dục. Doanh nghiệp phải trả lương trong thời gian người lao động nghỉ phép theo cơ chế PEL. Lương của người học và các khoản BHXH của họ được Bộ Lao động và Việc làm Liên bang (FMLE) hoàn trả cho doanh nghiệp, tối đa là 68.000 BEF mỗi tháng. Nhà nước chi trả toàn bộ học phí cho các chương trình GDPT liên quan đến PEL nhưng chỉ chi trả một nửa chi phí cho các khóa học nghề. Phần đóng góp của Nhà nước được phân bổ trực tiếp cho FMLE.

Một nửa chi phí còn lại của các khóa học nghề được đài thọ từ thuế đào tạo dựa trên bảng lương với mức thuế suất 0,04%, được Nhà nước thu từ doanh nghiệp và chuyển cho FMLE. Những doanh nghiệp nào có lao động nghỉ phép theo diện PEL sẽ gửi hồ sơ yêu cầu hoàn trả chi phí liên quan. Họ phải khai báo số lượng lao động PEL, số giờ đào tạo thực tế và mức lương liên quan (bao gồm cả các khoản BHXH). Họ cũng phải cung cấp giấy chứng nhận đăng ký khóa học cũng như chứng chỉ tham gia khóa học.

Do thâm hụt ngân sách, khoản đóng góp của Nhà nước cho PEL đã bị cắt giảm. Kết quả là, Ủy ban Công nhận PEL đã bãi bỏ một số khóa học được công nhận, và các doanh nghiệp được yêu cầu nâng mức đóng góp của họ cho PEL. Theo đó, một mức thuế bảng lương khác, thường nhằm mục đích tài trợ đào tạo cho các nhóm rủi ro TTLĐ, được tăng thêm 0,05%. Thời hạn của PEL đã bị cắt giảm gần một nửa do nhu cầu ngày càng tăng. Số lượng người hưởng lợi từ PEL đã tăng từ dưới 30.000 lao động năm 1986 lên hơn 52.000 lao động vào năm 1991. Một trong những điểm yếu được ghi nhận của hệ thống là nó có thể dễ bị lạm dụng. Doanh nghiệp có thể yêu cầu hoàn trả chi phí trong khi nhân viên của họ không thực sự tham gia khóa học. Vì việc hoàn thanh toán được thực hiện trên cơ sở tham dự khóa học, nên điều này đòi hỏi một hệ thống kiểm soát tốn kém để kiểm toán cả doanh nghiệp lẫn nhà cung ứng dịch vụ giáo dục và đào tạo (cơ sở đào tạo). Các quy định cũng đồng thời giới hạn số lượng nhân viên được nghỉ phép PEL. Quyền lợi PEL dành cho những học viên không vượt qua kỳ thi hoặc bị phát hiện vắng mặt trong các khóa học có thể bị cắt giảm hoặc rút lại. Mặc dù số lượng người hưởng lợi từ hệ thống PEL tăng nhanh từ dưới 30.000 lao động năm 1986 lên hơn 50.000 người vào năm 1991/1992, nhưng đã giảm xuống còn 39.000 người vào năm 1995/96. Có vẻ như nguồn vốn chính phủ phân bổ cho PEL không đủ để đáp ứng đầy đủ nhu cầu, trong khi một số ngành được hưởng lợi từ quyền lợi này nhiều hơn số khác. Chỉ 8-9% lao động trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ tham gia cơ chế PEL so với khoảng 20% ở các doanh nghiệp lớn hơn (Geers, 1999).

Ở *Pháp*, người lao động ở khu vực tư nhân có hợp đồng không xác định thời hạn có quyền nghỉ phép đào tạo cá nhân, được tài trợ bằng khoản đóng góp 0,2% (trong thuế đào tạo) mà doanh nghiệp chuyển cho các Cơ quan quản lý phối hợp gồm lãnh đạo doanh nghiệp – công đoàn, được thành lập để quản lý chính sách nghỉ phép đào tạo cá nhân (viết tắt là OPACIF) (xem thêm phần 4.5 của Bài này). Các Quỹ Bảo hiểm Đào tạo (FAF) cũng có thể được Nhà nước công nhận để thu các khoản tiền thuế đào tạo dựa trên bảng lương từ doanh nghiệp. Ngoài ra, một quỹ có thể được thành lập đặc biệt để quản lý chính sách nghỉ phép đào tạo. Trong năm đầu tiên, khoản trợ cấp tương đương với khoảng 80-90% tiền lương nhân viên; nếu thời gian đào tạo kéo dài hơn một năm hoặc quá 1.200 giờ, thì trong năm thứ hai, lương của nhân viên sẽ chỉ được trợ cấp 60%. Doanh nghiệp được hoàn trả tiền lương mà họ phải trả cho nhân viên. Quỹ có thể từ chối đơn

xin nghỉ phép có lương nếu quỹ đó không thể trang trải chi phí. Việc kiểm soát các hoạt động tài chính được thực hiện bởi các cơ quan chính phủ. Bất kỳ đơn xin học để lấy văn bằng trình độ V nào cũng giúp người lao động quyền được Nhà nước đóng góp 50% chi phí tài trợ, khoản này sẽ được trả cho OPACIF. Năm 1990, khoảng 75% số người nộp đơn ở trình độ này. OPACIF chấp thuận khoảng 20.000 đơn mỗi năm, chỉ bằng 70% số đơn nộp về. Số lượng đơn đăng ký tăng nhanh hơn số người chấp thuận. Trung bình, kỳ nghỉ phép đào tạo cá nhân kéo dài 850 giờ với chi phí khoảng 20.000 USD. Việc đào tạo thường bao gồm các khóa học dài dẫn đến văn bằng. Bất kỳ nhân viên nào đã làm việc trong 5 năm cũng đều có quyền được vắng mặt để tham gia kỳ thẩm định kỹ năng tại một trung tâm thẩm định. Thời gian vắng mặt không được quá 24 giờ làm việc và chi phí thẩm định kỹ năng và lương của người đó cũng do OPACIF chi trả (Willems, 1994).

► 4.8 Ưu và nhược điểm của các cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo

Ưu điểm chính của các cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo là khả năng huy động kinh phí đào tạo quốc gia hoặc đảm bảo một số biện pháp đào tạo tại doanh nghiệp thông qua tự cấp vốn. Ở một mức độ nhất định, các cơ chế này cũng kiểm soát công tác đào tạo do doanh nghiệp thực hiện thông qua việc quy định các điều kiện về tư cách hợp lệ mà một chương trình nhất định phải đáp ứng nếu muốn được cấp vốn từ các quỹ thuế đào tạo. Mặt khác, các nghĩa vụ nợ nghiêm trọng cũng trở nên hiển nhiên. Cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo có thể không có đủ sức mạnh để huy động đào tạo bổ sung. Kết quả là, nó có thể đang cấp vốn cho các chương trình mà đáng ra các doanh nghiệp sẽ tự đáp ứng trong mọi trường hợp. Các cuộc tranh luận vẫn tiếp tục diễn ra liên quan đến việc liệu mức thuế đào tạo phải đồng nhất hay khác nhau giữa các ngành/lĩnh vực. Nhu cầu về đào tạo và chi phí đào tạo giữa các ngành là khác nhau, và trình độ kỹ năng cũng vậy. Nếu như mức thuế đào tạo không phản ánh những khác biệt này, thì chúng có vẻ phản tác dụng.

Theo cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo, nhiều doanh nghiệp có xu hướng thực hiện các chương trình không đạt được gì nhiều ngoài trình độ đào tạo bắt buộc, không mang lại bất kỳ thay đổi thực sự nào. Ngoài ra, doanh nghiệp không bao giờ thu hồi đầy đủ các khoản đóng góp tiền thuế (đào tạo) của họ. Các doanh nghiệp lớn có xu hướng hưởng lợi không cân xứng từ cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo. Nhiều doanh nghiệp nhỏ đóng thuế đào tạo nhưng không tham gia, do đó mất tiền của họ. Cùng một cơ chế sẽ không bao giờ có thể hoạt động hiệu quả như nhau đối với tất cả các doanh nghiệp, dù lớn hay nhỏ, vững chãi hay dễ bị tổn thương. Những doanh nghiệp và lĩnh vực nào ít nhạy cảm với một cơ chế cấp vốn cụ thể nào cần được hỗ trợ bằng cách đưa ra các chương trình khác, hấp dẫn hơn. Cần nỗ lực đặc biệt để quản lý các cơ chế ưu đãi với chi phí thấp hơn và có tính linh hoạt cao hơn. Chia sẻ quyền ra quyết định giữa người sử dụng lao

động và người lao động sẽ giúp ích rất nhiều trong việc cải thiện chất lượng đào tạo được cấp vốn từ nguồn thuế đóng góp (thuế đào tạo).

Hầu hết các cơ chế ưu đãi đều quy định các điều kiện về tư cách hợp lệ khá khắt khe và chúng chi phối các yếu tố như nội dung đào tạo, thời lượng khóa học, đơn giá và thậm chí cả độ tuổi của học viên. Những điều kiện này là một công cụ quản lý và không thể tránh khỏi. Thông qua đó, chính phủ cố gắng điều hòa sở thích của các doanh nghiệp với nhu cầu đào tạo của xã hội. Tuy nhiên, nếu không tìm được sự cân bằng phù hợp, thì các cơ chế ưu đãi sẽ tỏ ra không hiệu quả. Mặc dù khó có thể dự đoán khung thời gian chính xác cho sự tăng trưởng hợp lý và bền vững của công tác đào tạo dựa vào doanh nghiệp, nhưng cần tiến hành giám sát và các nhà lãnh đạo, quản lý cần hành động phù hợp với tiến độ đạt được. Nếu chi phí đào tạo dựa vào doanh nghiệp liên tục tăng và thị trường đào tạo cho thấy bằng chứng về sức mạnh, thì việc điều chỉnh lại các điều kiện và mức thuế đào tạo có thể tỏ ra hữu ích.

Một số nước đang phát triển đã thành công trong việc áp dụng cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo ở các thị trường không hoàn hảo hoặc hạn chế. Ở các nước đang phát triển có công nghệ kém hơn, nhu cầu thấp về trình độ kỹ năng cao kết hợp với hệ thống kinh tế không tôn vinh thành tích có thể đặt ra câu hỏi về nhu cầu khuyến khích hình thức đào tạo dựa vào doanh nghiệp thông qua cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo. Một số quốc gia đang phát triển có thể không có đủ doanh nghiệp để làm cho hệ thống thuế đào tạo được khả thi. Bộ máy thu thuế có thể không đáng tin cậy hoặc không tồn tại, và kỹ năng quản lý có thể còn thiếu. Một số kết luận chung liên quan đến các cơ chế cấp vốn được tóm tắt trong hộp 5.9.

Hộp 5.9 Kết luận về các cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo

Có một số phương án cho về cơ chế tài chính, tất cả đều phục vụ các *mục tiêu khác nhau*, chẳng hạn như:

- cấp vốn cho các cơ sở GDNN quốc gia;
- đảm bảo một mức độ đầu tư quốc gia nhất định vào phát triển nguồn nhân lực;
- cân bằng chi phí đào tạo giữa các doanh nghiệp; và
- mở rộng các chương trình đào tạo ưu tiên của quốc gia/ngành.

Các điều kiện cơ bản để đảm bảo khả năng tồn tại của các cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo là:

- có đủ số lượng doanh nghiệp nộp thuế đào tạo;
- bộ máy thu thuế vững mạnh; và
- hợp tác hiệu quả giữa chính phủ và doanh nghiệp.



Một cơ chế duy nhất đương nhiên không bao giờ phù hợp với tất cả các loại hình doanh nghiệp. Cần có các cơ chế thay thế để tác động đến hoạt động đào tạo ở cả doanh nghiệp lớn và nhỏ, doanh nghiệp có lợi nhuận cao và doanh nghiệp có lợi nhuận thấp.

Việc áp dụng các cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo thường dẫn đến việc làm tăng nhu cầu đào tạo cũng như phát triển thị trường đào tạo quốc gia.

Thuế đào tạo có xu hướng làm tăng chi phí lao động của doanh nghiệp, theo đó có thể ảnh hưởng tiêu cực đến việc làm.

Các cơ chế cấp vốn dựa trên thuế đào tạo cần được quản lý với sự tham gia chặt chẽ của người sử dụng lao động và công đoàn.

MÔ-ĐUN 6

► THIẾT LẬP MỤC TIÊU VÀ LẬP KẾ HOẠCH GDNN

Bài 1. Bộ máy quản lý và cơ cấu tổ chức

Mục tiêu học tập

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Các nguyên tắc quản lý trực tiếp của Nhà nước đối với cơ sở đào tạo
2. Điều kiện hoạt động của cơ sở đào tạo công lập, giám sát và hỗ trợ kỹ thuật

► 1.1 Quản lý trực tiếp của Nhà nước và vận hành độc lập theo cơ chế thị trường

Có nhiều sự chênh lệch đáng kể giữa các bối cảnh quốc gia về địa vị pháp lý, quyền tự chủ, cơ cấu tổ chức, v.v. của các cơ sở đào tạo trên khắp thế giới. Hoàn cảnh chính trị và xã hội quốc gia phản ánh truyền thống của chính phủ và dịch vụ công, vai trò và trách nhiệm của chính phủ và của các đối tác xã hội. Do sự chênh lệch này, nên giữa các quốc gia có một số khác biệt về cơ cấu và hoạt động của các cơ sở đào tạo của họ. Một trong những mô hình quan trọng là ở nhiều quốc gia, cơ cấu tổ chức, ngân sách, chương trình, tuyển sinh, nhân sự và quy trình hoạt động của các cơ sở GDNN công lập do cơ quan chính phủ trực tiếp xác định. Địa vị pháp lý chung của các cơ sở đào tạo này là họ là các tổ chức thuộc sở hữu của Chính phủ với toàn bộ hoặc một phần nhân viên là công nhân viên chức, những người thường được đảm bảo việc làm. Ngân sách của các cơ sở đào tạo là một phần của ngân sách chính phủ và tuân thủ cơ chế chi tiêu hơn là đạt được đầu ra. Trong môi trường này, các cơ sở dạy nghề có ít ưu đãi và ít tự do để tự phát triển và đổi mới, sáng tạo. Nhiều cơ sở dạy nghề Nhà nước đã trở nên kém hiệu quả do tập trung quá mức, quản lý yếu kém, chủ nghĩa bảo hộ, ít linh hoạt về hoạt động và tài chính, cam kết của nhân viên thấp và chi phí quản lý và vận hành cao. Các nỗ lực đã được thực hiện để cải thiện tình hình bằng cách tăng cường công tác tự chủ của nhà trường, áp dụng thước đo hiệu quả hoạt động và phân cấp một phần.

Một mô hình quản lý khác đang trở nên phổ biến có thể được gọi là định hướng thị trường. Cách tiếp cận này coi các cơ sở đào tạo công là những nhà điều hành thị trường, được kỳ vọng đặt mục tiêu và lập kế hoạch hoạt động sát với nhu cầu thị trường và tạo nguồn thu bằng cách bán dịch vụ. Chính phủ cung cấp định hướng thông qua việc lập kế hoạch chiến lược quốc gia và các cơ sở GDNN được kỳ vọng hoạt động phù hợp với các điều kiện tài chính của chính phủ. Tiêu chí về điều kiện để được cấp phát ngân sách được gắn với hiệu quả hoạt động và đầu ra, nhất là những đầu ra và kết quả phản ánh việc thực hiện các mục tiêu chiến lược GDNN quốc gia.

Có nhiều các mô hình định hướng khác tồn tại giữa 2 thái cực trên. Cơ cấu tổ chức và quản lý; hệ thống nhân sự và chế độ tiền lương; phân tích TTLĐ và lập kế hoạch hoạt động; lập ngân sách, sử dụng ngân sách và các khoản thu, và các khoản vay; phát triển khóa học và thay đổi nội dung chương trình; phương pháp giảng dạy; báo cáo về các hoạt động; và đánh giá cơ sở và chương trình đào tạo, tất cả đều chịu ảnh hưởng bởi mô hình định hướng được áp dụng. Hai mô hình trên đây được so sánh dọc trên cơ sở các lĩnh vực này trong bảng 6.1. (Mô hình định hướng dẫn thị trường được thảo luận chi tiết hơn trong Bài 2)

► **Bảng 6.1 So sánh đặc trưng của các mô hình quản lý**

Lĩnh vực	Quản lý trực tiếp của Nhà nước	Theo cơ chế thị trường
Cách thức định hướng	Định hướng bằng các nguyên tắc và quy định.	Định hướng theo mục tiêu.
Cơ cấu tổ chức và quản lý	Được Nhà nước quy định và áp dụng thống nhất cho tất cả các cơ sở đào tạo.	Được thiết kế và thay đổi bởi chính các cơ sở đào tạo.
Hệ thống nhân sự và chế độ tiền lương	Đội ngũ nhân viên là các cán bộ, công nhân viên chức Nhà nước. Hiệu trưởng có rất ít quyền lực chi phối đối với sự nghiệp của nhân viên. Chế độ tiền lương được Nhà nước quy định và không gắn với hiệu quả công việc.	Nhân viên được các cơ sở tuyển dụng và không được đảm bảo về việc làm. Các ngạch, bậc lương và chế độ tiền lương theo hiệu quả công việc đang được giới thiệu.
Phân tích TTLĐ và lập kế hoạch hoạt động	Các cơ sở đôi khi có thể được yêu cầu thực hiện phân tích nhu cầu đào tạo. Việc cung ứng chương trình đào tạo của cơ sở đào tạo hầu hết do chính phủ quyết định.	Phân tích thị trường là điều kiện tiên quyết để nhận được các hợp đồng và nguồn vốn công. Các cơ sở phải cung cấp bằng chứng rằng các chương trình đào tạo của họ đáp ứng nhu cầu thị trường.

Lĩnh vực	Quản lý trực tiếp của Nhà nước	Theo cơ chế thị trường
Lập ngân sách, sử dụng ngân sách và các khoản thu, khoản vay	Công tác ngân sách nhấn mạnh việc chi tiêu. Được phép sử dụng một số khoản thu. Không được phép đi vay. Ngân sách nhấn mạnh chi tiêu. Được phép sử dụng một số khoản thu. Không được phép vay.	Ngân sách được phân bổ dựa trên đầu ra và hoạt động dự kiến. Đặc biệt khuyến khích các nguồn thu và được tự do sử dụng các nguồn thu đó. Được phép vay vốn và thực hiện vay vốn theo quy định.
Cơ chế tài chính	Ngân sách được phân bổ cho cơ sở mà không có liên hệ trực tiếp đến hiệu quả hoạt động và đầu ra.	Ngân sách được phân bổ theo mục tiêu hoạt động và phải được cân đối thông qua việc bán dịch vụ; không đảm bảo NSNN.
Xây dựng và thay đổi khung chương trình và khóa học	Chỉ khung chương trình quốc gia mới được áp dụng. Các cơ sở không được tự ý xây dựng và cung cấp các khóa học mới.	Mỗi cơ sở đào tạo có thể phát triển khung chương trình, giáo trình của riêng mình để đạt được các văn bằng trình độ quốc gia.
Báo cáo và đánh giá	Các báo cáo toàn diện hàng năm nhấn mạnh việc tuân thủ các nguyên tắc và quy định.	Báo cáo hàng quý về tuyển sinh và đầu ra của việc đào tạo. Báo cáo hàng năm về mức độ đạt được các chỉ tiêu. Đánh giá toàn diện vài năm một lần.

► 1.2 Quản lý và kiểm soát của Nhà nước

1.2.1 Cơ cấu quản lý nhà trường

Các cơ sở GDNN chịu sự quản lý trực tiếp bởi chính phủ thường có cấu trúc bộ máy rất giống nhau, được xác định tập trung. Bộ máy tổ chức của cơ sở đào tạo thường có khuynh hướng sử dụng các phòng ban chuyên môn truyền thống. Họ cũng có các đơn vị chức năng hỗ trợ kỹ thuật cho cán bộ quản lý, giáo viên và học sinh; những đơn vị này bao gồm tài chính và kế toán, nhân sự, cán bộ phụ trách thi cử, lập kế hoạch và ngân sách, mua sắm và lưu trữ, đăng ký, xử lý dữ liệu, bảo trì thiết bị, quan hệ với nhà tuyển dụng và bố trí việc làm cho sinh viên tốt nghiệp,

và phát triển chương trình. Các bản mô tả công việc được phát triển tập trung cho đội ngũ cán bộ quản lý và giáo viên, cũng như các quy tắc và quy chế hoạt động của cơ sở, là hình thức rất phổ biến và không có nhiều cơ hội để thay đổi (xem Mục 1.3 bên dưới).

Trong các hệ thống GDNN được trung ương quản lý, rất ít quyền lực thực sự được trao cho các hội đồng trường. Tuy nhiên, đội ngũ giáo viên thường có thể duy trì nhiều quyền tự chủ trong lớp học của họ, ngay cả khi họ chịu ràng buộc bởi một khung chương trình nghiêm ngặt. Các nhà quản lý gặp nhiều khó khăn hơn, vì họ phải tuân thủ nghiêm ngặt các hướng dẫn của trung ương và đáp ứng khối lượng thủ tục giấy tờ khổng lồ.

1.2.2 Quản lý theo nguyên tắc và quy định

Nhiều khía cạnh của đời sống học đường được pháp luật quy định, bao gồm quyền và nghĩa vụ của đội ngũ giáo viên và phụ huynh, khung chương trình và mục tiêu giảng dạy. Kết quả là, vai trò của hệ thống các nguyên tắc và quy định hoạt động được trung ương thiết lập là rất lớn. Việc tuân thủ các nguyên tắc và quy định này được coi là một phương tiện để kiểm soát chất lượng giáo dục và đào tạo. Cần có một bộ máy thanh tra đủ lớn để đảm bảo rằng các chỉ đạo của trung ương được tuân thủ nghiêm ngặt.

Các đối tượng kiểm soát chính bao gồm việc tuân thủ các nguyên tắc và quy định, và việc sử dụng nhân viên, cơ sở vật chất và các nguồn lực khác. Trong các quy tắc sẽ đề ra định mức khối lượng công việc của đội ngũ bằng cách quy định số lượng học sinh trên mỗi giáo viên, số ngày làm việc trong năm và số giờ giảng dạy mỗi tuần. Các tỷ số giữa số giờ làm việc và thời gian dành cho việc chuẩn bị các chương trình mới cũng có thể được áp dụng. Khối lượng công việc của giáo viên có thể giảm ở một số quốc gia để họ có thể nhận công việc thứ hai nhằm tăng thu nhập. Khối lượng giảng dạy của cán bộ quản lý thường chỉ đạt 60% so với định mức tiêu chuẩn để dành thời gian công tác quản lý và điều phối. Các tiêu chuẩn quốc gia có thể được thiết lập về hạng mục công trình, cơ sở vật chất, trang thiết bị và nguồn lực của nhà trường (Gordon và Parkes, 1993). Một hệ thống báo cáo về việc sử dụng cơ sở vật chất và trang thiết bị của nhà trường có thể được áp dụng, đồng thời điểm trung bình của học sinh có thể được công bố.

1.2.3 Khung chương trình quốc gia

Khung chương trình quốc gia là chương trình do bộ giáo dục soạn thảo, và vì vậy các nhà trường không có quyền tự do trong việc thiết kế khung chương trình của riêng mình. Trong hệ thống này, tất cả các trường đều có cùng một thời khóa biểu và khung chương trình (Standaert, 1993). Các cách tiếp cận mới về khung chương trình do Nhà nước xây dựng đã cố gắng trao nhiều quyền tự do hơn cho

nhà trường. Chẳng hạn, trong các trường phổ thông của Anh, một khung chương trình quốc gia được áp dụng trong đó nhà trường được tùy ý quyết định về quỹ 15% thời gian biểu trong chương trình. Ở Hà Lan cũng vậy, một khung chương trình chung được áp dụng cho cả luồng GDPT luồng lẫn giáo dục nghề nghiệp ở cấp THCS. Mỗi trường được yêu cầu dành 25 giờ giảng dạy một tuần cho 15 môn học bắt buộc, chiếm 80% tổng thời lượng giảng dạy.

1.2.4 Phát triển đội ngũ giáo viên

Mặc dù hầu hết các quốc gia thu hút giáo viên dạy nghề từ các ngành hơn là các trường đào tạo giáo viên chính quy, nhưng hệ thống GDNN do trung ương quản lý có xu hướng điều chỉnh công tác phát triển đội ngũ giáo viên. Chẳng hạn, ở Pháp, việc nâng cao trình độ kỹ năng của giáo viên dạy nghề được quy định thông qua cơ chế cấp vốn đào tạo từ nguồn thuế. Thỏa ước tập thể quốc gia được ký kết bởi các tổ chức đào tạo công lập xác định rằng họ phải trích lập 2,5% giá trị bảng lương cho đào tạo nhân viên, sử dụng ít nhất một nửa số này cho người hướng dẫn. Việc đào tạo giáo viên dạy nghề là một trong những tiêu chí được Ủy ban Kiểm định của Pháp đặt ra khi xét đơn đăng ký đào tạo dẫn tới văn bằng nghề quốc gia. Chính phủ cũng có thể can thiệp vào công tác phát triển đội ngũ giáo viên dạy nghề thông qua việc thúc đẩy các chuẩn năng lực quốc gia và cấp phép cho giáo viên.

1.2.5 Lập kế hoạch, ngân sách và tài chính

Các cơ sở GDNN do trung ương quản lý thường không được kỳ vọng đáp ứng trực tiếp nhu cầu của TTLĐ. Công tác phân tích nhu cầu đào tạo thường được tiến hành bởi các cơ sở liên kết với chính quyền trung ương. Mô hình lập kế hoạch theo nhu cầu của người học được ưa chuộng, cho phép bất kỳ ai muốn đạt được bằng cấp từ danh sách các chương trình được Nhà nước tài trợ và/hoặc cung cấp đều có thể làm được.

Trong các hệ thống này, ngân sách phân bổ được dùng để trả lương, mua sắm thiết bị, đưa đón, v.v... Ngân sách nhấn mạnh vào việc kiểm soát chi phí hơn là hiệu suất và sản lượng. Ngân sách cố định của các cơ sở được phân bổ theo chỉ tiêu tuyển sinh và số lượng giáo viên được tuyển dụng, thường không liên quan đến nhu cầu thị trường về các dịch vụ GDNN. Tuy nhiên, một số tính linh hoạt cho phép các nhà cơ sở phản ứng với các tín hiệu thị trường có thể được giới thiệu. Điều này có thể đạt được thông qua việc phân bổ (10-15% ngân sách của họ) cho phép các cơ sở triển khai các khóa học linh hoạt và tuyển dụng giáo viên bên ngoài. Trong các hệ thống GDNN được Nhà nước quản lý trực tiếp, phương pháp tiếp cận tài trợ chuẩn tắc được áp dụng (xem Mục 1.2.3, Bài 1, Mô-đun 5).

► 1.3 Quản lý các trường trung học ở Pháp⁶

1.3.1 Vai trò của chính quyền trung ương

Các trường trung học nghề (LP) và trung học kỹ thuật (LT) là các cơ sở dạy nghề công lập chính ở Pháp. Các trường này tương đối nhỏ, với trung bình 480 học sinh trên mỗi LP và 815 học sinh trên mỗi LT. Họ cung cấp các chương trình giáo dục và đào tạo nghề ở cấp THPT và được quản lý bởi 2 cấp chính quyền, mỗi cấp có phạm vi quản lý và kiểm soát riêng. Mọi thứ liên quan đến việc tổ chức giảng dạy đều do chính quyền trung ương điều tiết. Các bộ ngành liên quan (ví dụ như bộ giáo dục hoặc bộ nông nghiệp) quyết định về khung chương trình và quy định văn bằng quốc gia. Giáo viên được tuyển dụng, đào tạo, bổ nhiệm vào các vị trí cụ thể, do chính quyền trung ương đánh giá và trả lương theo ngạch, bậc lương quốc gia được xếp loại nghiêm ngặt.

Nhà nước kiểm soát toàn bộ hệ thống giáo dục và từng trường trung học thông qua các cơ quan thanh tra của bộ giáo dục. Kết quả đánh giá của các cơ quan thanh tra này là cơ sở của một báo cáo quốc gia hàng năm. Vụ Đánh giá và Định hướng (DEP) thuộc Bộ Giáo dục đánh giá các trường trung học thông qua các điều tra và tổng hợp các chỉ số.

Chính phủ trung ương nghiên cứu TTLĐ và đánh giá nhu cầu đào tạo. Việc đánh giá nhu cầu đào tạo bao gồm quan sát các xu hướng chính của TTLĐ và rút ra các hướng dẫn thực tế từ những quan sát đó. Sử dụng các nghiên cứu lần vết, Trung tâm Nghiên cứu về Bằng cấp (CEREQ) thu thập dữ liệu gốc về mối quan hệ giữa đào tạo và việc làm. Bảy tháng kể từ sau khi kết thúc mỗi năm học, DEP tiến hành các cuộc điều tra đối với sinh viên tốt nghiệp và những người học việc mới hoàn thành khóa đào tạo tại các trường trung học. Sau đó, họ cung cấp cho CEREQ các kết quả nghiên cứu của mình.

1.3.2 Vai trò của các vùng

Trách nhiệm đối với công tác GDNN đã được phân cấp một phần cho các chính quyền cấp vùng, bao gồm 30 cơ quan quản lý giáo dục vùng do giám đốc đứng đầu, và cho các hội đồng tư vấn vùng (xem Mục 2.2, Bài 2 của Mô-đun 5). Các vùng được yêu cầu lập kế hoạch cho các khóa đào tạo được đề xuất kéo dài trong vài năm, được thiết kế để phản ánh nhu cầu đào tạo về mặt số lượng và chất lượng của vùng; họ cũng lập kế hoạch đầu tư trong đó xác định, theo thứ tự ưu tiên, số lượng và loại trường trung học cần được xây dựng, xây dựng lại hoặc mở rộng. Sau đó, đại diện của Nhà nước sử dụng các đề xuất của vùng để lập một danh sách hàng năm về các công việc lớn sẽ thực sự diễn ra.

Quyền tự chủ của vùng trong công tác lập kế hoạch GDNN đã tạo ra sự đa dạng lớn về phương pháp, mức độ thành công và chất lượng đào tạo. Các hoạt động đào tạo được định hướng bởi các chính sách và ưu tiên GDNN quốc gia, trong đó bao gồm các lĩnh vực như nâng cao giá trị của GDNN, cải tiến các chương trình

6. Dựa trên công trình của Lafond, 1997.

học nghề tại nơi làm việc và giúp đỡ thanh niên tìm việc làm. Mỗi vùng được kỳ vọng điều chỉnh các chính sách này cho phù hợp với hoàn cảnh địa phương (xem hộp 4.2 của Mô-đun 4). Mỗi vùng có một Đơn vị Giám sát TTLĐ về Việc làm và Đào tạo (OREF) chịu trách nhiệm phân tích tình hình kinh tế và việc làm trong vùng. Không có một mô hình thống nhất nào cho các báo cáo, vì vậy các báo cáo này rất khác nhau giữa các vùng. Công tác lập kế hoạch GDNN của vùng tập trung vào việc điều phối các chương trình hiện có; và các ưu đãi tài chính được sử dụng để thuyết phục các cơ sở đào tạo khác nhau đáp ứng các ưu tiên của vùng. Thay vì liệt kê các khóa đào tạo hoặc đưa ra lịch trình thực hiện, các OREF đánh giá điều kiện của địa phương để xác định các ưu tiên: các hợp đồng quy hoạch giữa Nhà nước và vùng cũng được áp dụng. Các thỏa thuận này thiết lập các dự án chung và xác định nguồn tài chính của chúng trong thời gian 5 năm. Các dự án khá đa dạng, từ các chương trình giúp thanh niên tìm việc cho đến xây dựng một trường đại học - bất cứ thứ gì đồng thời vừa là ưu tiên quốc gia vừa là mục tiêu của vùng.

Đội ngũ thanh tra vùng, những người có trách nhiệm báo cáo cho giám đốc giáo dục vùng, sẽ giám sát hoạt động thường nhật của các trường trung học cũng như chất lượng giảng dạy. Vai trò của họ là tham gia đánh giá tổng thể các trường trung học do Tổng Thanh tra phụ trách; đảm bảo rằng thời gian biểu được tuân thủ; và thanh tra nhân viên bằng cách dự giờ các lớp học thực tế. Ngoài đội ngũ thanh tra GDPT, còn có 590 thanh tra vùng phụ trách thanh tra công tác đào tạo (nghề) ban đầu.

1.3.3 Tính tự chủ của các trường trung học

Đạo luật ngày 22 tháng 7 năm 1983 phân cấp quản lý cho các trường trung học, theo đó giúp các cơ sở này có được tư cách của các cơ sở đào tạo của Nhà nước tại địa phương (EPLE) với các cơ quan quốc gia và vùng cùng chia sẻ quyền kiểm soát họ. Đứng đầu trường trung học là một hiệu trưởng do Bộ bổ nhiệm và có một hội đồng quản lý gồm 24 đến 30 thành viên, tùy thuộc vào quy mô của trường. Hội đồng quản lý bao gồm đại diện đội ngũ giáo viên và các nhân viên khác, phụ huynh, học sinh, đại diện dân cư địa phương (chẳng hạn như thị trưởng và ủy viên hội đồng vùng) và các nhà quản lý trường trung học. Hiệu trưởng là người chủ trì hội đồng quản trị, hàng năm quyết định về các nội quy hoạt động của trường trung học; phê duyệt báo cáo tài chính của năm trước; thông qua ngân sách đề xuất do hiệu trưởng lập trên cơ sở khoản vốn cấp của vùng và các nguồn lực dự kiến khác, nếu có; phê duyệt thời khóa biểu do hiệu trưởng soạn thảo phù hợp với nguồn lực giảng dạy do giám đốc giáo dục vùng phân bổ; và thông qua dự thảo kế hoạch giáo dục và giảng dạy của trường trung học;

Liên quan đến việc quản lý trường trung học, hiệu trưởng được hỗ trợ bởi 1 hoặc 2 cấp phó, một người phụ trách các vấn đề hành chính, và một người là trưởng phòng GDNN và một số cố vấn giáo dục. Đội ngũ giảng viên được chia thành nhóm chuyên phụ trách về GDPT và nhóm chuyên về GDNN. Các trưởng phòng GDNN này thường là những cựu giáo chức có nhiều kinh nghiệm tổ chức đào tạo nghề và quản lý các xưởng thực hành. Họ làm cầu nối liên lạc với các doanh nghiệp để tổ

chức đào tạo. Họ cũng đóng một vai trò tích cực trong việc lựa chọn tài liệu giảng dạy, theo sát sự phát triển về công nghệ và chuyên môn cũng như thiết lập các chương trình đào tạo cho đội ngũ cán bộ giáo viên của trường trung học.

1.3.4 Biên chế và tài chính

Chính quyền vùng quyết định việc phân bổ nguồn nhân lực của Nhà nước cho các trường trung học. Khoản vốn cấp phát được tính trên cơ sở một số yếu tố bao gồm số lượng học sinh, diện tích mặt bằng của các công trình, loại chương trình dạy nghề và các điều kiện khác của địa phương. Nếu muốn, các vùng có thể phân bổ thêm ngân quỹ từ các nguồn lực riêng của họ.

Mỗi trường trung học hàng năm được phân bổ chỉ tiêu cho các vị trí giảng dạy (DHG), với một vị trí tương đương khoảng 18 giờ dạy một tuần; và phân bổ số giờ dạy bổ sung chiếm trung bình 10% tổng số giờ dạy. Số giờ dạy phân bổ thêm này hiệu trưởng toàn quyền quyết định sử dụng nhằm tăng tính linh hoạt và đáp ứng nhu cầu tốt hơn. DHG là kết quả của phép tính sau:

$$\text{DHG} = S(e) \times H/S(a)$$

Trong đó:

H = tổng số giờ dạy cần thiết để thực hiện chương trình;

S(a) = tổng số học sinh trong địa bàn tuyển sinh; và

S(e) = số lượng học sinh nhập học vào một trường trung học cụ thể

Theo đó, hệ số H/S(a) là một đặc trưng trung bình của mỗi địa bàn tuyển sinh và bằng 2 cho các LP. Chẳng hạn, đối với một trường trung học có 400 học sinh và một địa bàn tuyển sinh có hệ số H/S(a) bằng 2, thì DHG sẽ là 800 giờ. Điều này dẫn đến việc phân bổ 40 vị trí giáo viên ($18 \times 40 = 720$ giờ) cộng với 80 giờ bổ sung được tùy ý sử dụng theo quyết định của hiệu trưởng. Tỷ lệ này có thể cao hơn ở những vùng khó khăn về kinh tế, xã hội và ở những vùng nông thôn, nơi dân cư phân tán và việc giữ lại các cơ sở đào tạo được coi là phù hợp mặc dù số lượng học sinh thấp.

Số lượng và loại hình vị trí giảng dạy được phân bổ cho một trường trung học được thẩm định và sửa đổi hàng năm theo số lượng học sinh. Việc thẩm định này, thường được thực hiện vài tháng trước năm học tiếp theo, có tính đến các dự báo của hiệu trưởng, đối chiếu với số liệu thống kê của DEP. Nếu các khóa đào tạo mới được coi là cần thiết, thì một bộ phận mới sẽ được mở ra. Điều này liên quan đến việc chuyển đổi mặt bằng, mua trang thiết bị kỹ thuật và bố trí giáo viên mới. Tuy nhiên, vấn đề nhân sự trở nên nhạy cảm hơn trong trường hợp cần xóa bỏ một khóa học không còn được coi là hữu ích nữa. Khi đó cần chuyển giáo viên sang một trường trung học khác hoặc đào tạo lại để họ dạy môn khác. Câu hỏi về đào tạo lại cũng phát sinh khi nội dung của một khóa đào tạo thay đổi. Trong bộ máy của giám đốc giáo dục vùng, một bộ phận chuyên đào tạo đội ngũ nhân viên giáo dục quốc gia (MAFPEN) có nhiệm vụ tổ chức đào tạo thường xuyên cho giáo viên. Có 2 khả năng trong việc tổ chức các khóa học: (i) có thể mang tính tùy chọn và được tổ chức

theo nhu cầu và lịch biểu của giáo viên, hoặc (ii) mang tính bắt buộc nếu chúng được thiết kế nhằm giúp giáo viên thích nghi với khung chương trình và văn bản mới. Việc đánh giá giáo viên, do các cán bộ thanh tra hoặc hiệu trưởng trường trung học thực hiện, có thể mang lại những lợi ích nghề nghiệp nhất định, chẳng hạn như thăng chức nhanh hơn hoặc được trả thêm lương. Tuy nhiên, không có nỗ lực nào được thực hiện để liên hệ giữa việc thăng tiến nghề nghiệp hoặc tăng lương với các đầu ra của trường trung học hoặc các chỉ số thực hiện khác.

Các trường trung học được hưởng một mức độ nhất định về quyền tự chủ về tài chính và giáo dục, được tự do quyết định cách sử dụng các nguồn lực do các vùng tương ứng phân bổ. Họ không phải đáp ứng bất kỳ điều kiện cụ thể nào để nhận được khoản trợ cấp. Họ có thể sử dụng nguồn vốn cấp theo chủ ý của họ với điều kiện là họ trích lập đủ kinh phí để trang trải hệ thống sưởi, hệ thống điện chiếu sáng, điện thoại và vệ sinh. Ngoài ra, nhà trường có thể khai thác thêm các nguồn thu của riêng họ (ví dụ như nguồn tài trợ từ các doanh nghiệp và việc bán hàng hóa hoặc dịch vụ của học sinh dưới sự giám sát của giáo viên). Trong một số trường hợp, doanh thu đạt 30% ngân sách cơ bản của nhà trường. Các nguồn thu bổ sung này không ảnh hưởng đến tiền lương.

Các trường trung học không được yêu cầu đánh giá nhu cầu đào tạo hoặc thiết kế các gói đào tạo của họ. Vai trò của họ là tổ chức các chương trình do Bộ và vùng tương ứng xác định. Quyết định giới thiệu hoặc phát triển một loại hình GĐNN cụ thể nào là do vùng tương ứng và các đại diện vùng của bộ giáo dục cùng đưa ra. Sau khi chương trình đào tạo được áp dụng, nhà trường phải tuân thủ các định hướng quốc gia về nội dung chương trình. Nhà trường được khuyến khích duy trì mối quan hệ chặt chẽ với các doanh nghiệp và theo dõi bước tiến sự nghiệp của học sinh để xem người tốt nghiệp có tìm được việc làm nhanh chóng hay không và các doanh nghiệp có hài lòng với khóa đào tạo mà những người được tuyển dụng của họ đã được học hay không.

Do đó, quyền tự chủ về giáo dục của các trường trung học chỉ giới hạn ở việc đưa ra một kế hoạch giáo dục liên quan đến phương pháp giảng dạy, thực hiện các dự án giáo dục và bố trí thời gian thực hành bắt buộc trong các doanh nghiệp. Đội ngũ giáo viên có trách nhiệm tham gia các thỏa thuận đào tạo với doanh nghiệp địa phương, xác định chỉ tiêu đào tạo của doanh nghiệp và sắp xếp công việc chung giữa giáo viên và giám sát viên/quản đốc trong việc theo dõi và đánh giá người học trong thời gian họ thực hành ở doanh nghiệp.

1.3.5 Mạng lưới các cơ sở đào tạo mang lại sự linh hoạt cho các trường trung học

Trường trung học và các cơ sở khác được liên kết trong hệ thống mạng lưới các cơ sở đào tạo (GRETA)⁷, là mạng lưới các liên minh tự nguyện để cung cấp đào tạo thường xuyên. Lý do cho việc thành lập mạng lưới liên minh này được cho là để tập hợp các nguồn lực của nhà trường nhằm đảm bảo việc cung cấp đa dạng và hiệu quả hơn trên thị trường đào tạo thường xuyên. Tuy nhiên, một lý do quan trọng

7. GRETA là viết tắt trong tiếng Pháp của *GRoupements d'ETablisements* (Group of Establishments – mạng lưới các cơ sở đào tạo).

khác dường như là để khắc phục các quy định khác nhau chi phối sự hoạt động của nhà trường. Mỗi GRETA, gồm ít nhất 10 trường trung học, có ban cố vấn liên ngành của riêng mình. Do đó, đội ngũ giáo viên và cơ sở vật chất để đào tạo thường xuyên trong liên minh GRETA được trải đều giữa các trường trung học. Các cố vấn đào tạo thường xuyên là công chức Nhà nước. Mọi thứ đều được lên kế hoạch để công việc của GRETA sẽ không can thiệp vào bất kỳ hình thức nào đối với việc đào tạo ban đầu được cung cấp tại nhà trường. Đào tạo ban đầu và đào tạo thường xuyên hoạt động độc lập, mặc dù họ sử dụng chung cơ sở vật chất và một số giáo viên. Sự độc lập này là cần thiết vì các nhà trường phải tuân theo một khung chương trình được áp đặt từ bên ngoài, trong khi GRETA có thể điều chỉnh các khóa học của mình theo nhu cầu. GRETA điều chỉnh mức độ cung ứng đào tạo của họ tùy thuộc vào trình độ bằng cấp của nhân viên. Nếu cần có những giáo viên có bằng cấp cao cho một khóa học bất kỳ, thì nhân viên tạm thời sẽ được thuê tuyển. Cán bộ giám sát, chẳng hạn như hiệu trưởng và người quản lý, nhận được mức thù lao tỷ lệ thuận với doanh thu (với mức trần là 65.000 FF mỗi người một năm) và được ấn định bởi các quy định phức tạp. Giáo viên được trả lương trên cơ sở ngạch, bậc lương quốc gia theo mức độ đào tạo mà họ cung cấp. Miễn là doanh thu cho phép, mức lương có thể cao hơn từ 25 đến 50% trong một số trường hợp nhất định, chẳng hạn như với các loại hình đào tạo đặc thù, các khóa học được dạy vào buổi tối hoặc Thứ bảy hoặc tại một doanh nghiệp ở địa điểm xa.

1.3.6 Các cơ quan giám sát

Hiệu quả hoạt động của các trường trung học được giám sát, cả bên ngoài lẫn bên trong, thông qua việc đo lường một bộ chỉ số. Các chỉ số bên ngoài cho phép các thanh tra Nhà nước đánh giá hiệu quả hoạt động của từng nhà trường. Phát hiện của họ được công bố trên báo chí quốc gia và địa phương và cho phép gia đình học sinh và công chúng nói chung có kiến thức tốt hơn về nhà trường. Có 3 chỉ số thực hiện được xem xét để đánh giá ngoài: tỷ lệ học sinh vượt qua kỳ thi so với số lượng tuyển sinh; số lượng học sinh bắt đầu học năm thứ nhất THPT trước 3 năm; và số lượng học sinh đã rời khỏi nhà trường trước khi tham dự kỳ thi.

Các chỉ số để đánh giá trong được gọi là IPES (chỉ số để giám sát các trường trung học). Mỗi nhà trường được cung cấp khoảng 20 chỉ số được tính toán trên cơ sở dữ liệu do các cơ quan quản lý và thông tin quốc gia thu thập. Các nhà trường cũng được cung cấp phần mềm cho phép họ tính toán, theo dõi và ghi lại các chỉ số mà họ lựa chọn. Những chỉ số này, vốn dĩ có thể cụ thể cho một nhà trường nhất định, được kết hợp với các ngưỡng tham chiếu quốc gia và vùng, theo đó một trường có thể tự đo lường hiệu quả hoạt động của mình so với các trường khác. Nếu kết quả của một nhà trường thấp hơn nhiều so với mức trung bình, một cuộc kiểm toán sẽ được thực hiện bởi một nhóm thanh tra. Một trong 3 cách giải trình chính thường được đưa ra: (1) tỷ lệ học sinh thiệt thòi về mặt xã hội và khó tiếp cận chiếm ưu thế, trong trường hợp đó nhà trường này sẽ được cung cấp thêm nguồn lực để xử lý các vấn đề; (2) một chương trình giáo dục kém chất

lượng và đội ngũ nhân viên không đủ tâm huyết, trong trường hợp đó, các cố vấn giáo dục sẽ giúp giáo viên soạn ra chương trình giáo dục mới và một số giáo viên có thể được đề nghị đào tạo lại; hoặc (3) quản lý yếu kém, dẫn đến việc bổ nhiệm một hiệu trưởng mới.

Một vài chỉ số đánh giá trong và đánh giá ngoài được trình bày ở bảng 6.2.

► **Bảng 6.2 Các chỉ số đánh giá nhà trường trung học nghề và trung học kỹ thuật ở Pháp**

Chỉ số	Đánh giá trong hoặc đánh giá ngoài
Các chỉ số dân số: • Đặc điểm của tất cả học sinh khi bắt đầu năm học • Trường cũ của học sinh nhập học vào đầu năm học • Kiến thức mà học sinh thu được ở trường trung học • Sự hấp dẫn của trường trung học	Đánh giá ngoài Đánh giá ngoài Đánh giá trong Đánh giá trong
Các chỉ số về nguồn lực: • Nguồn lực đào tạo • Đặc điểm của giáo viên	Đánh giá trong Đánh giá ngoài
Các chỉ số kết quả: • Tỷ lệ thi đỗ chương trình tú tài chuyên nghiệp * • Tỷ lệ tiếp cận chương trình tú tài chuyên nghiệp • Tỷ lệ thi đỗ chương trình BEP* và chương trình CAP hệ 2 năm* • Tỷ lệ tiếp cận chương trình BEP và chương trình CAP hệ 2 năm • Điểm đến của học sinh sau khi rời trường trung học • Tình hình của học sinh sau khi rời trường trung học	Đánh giá ngoài Đánh giá ngoài Đánh giá trong Đánh giá trong Đánh giá trong Đánh giá trong và đánh giá ngoài
Các chỉ số hoạt động: • Tỷ số giờ dạy được cung cấp trên mỗi học viên • Tỷ lệ thôi việc ở giáo viên • Số lượng tai nạn tại trường trung học	Đánh giá trong Đánh giá ngoài Đánh giá trong
Các chỉ số môi trường: • Mối quan hệ với môi trường kinh tế • Dữ liệu theo lĩnh vực việc làm	Đánh giá trong Đánh giá ngoài

* Bằng tú tài chuyên nghiệp (Baccalauréat professionnel), BEP (chứng chỉ học nghề), CAP (chứng chỉ năng khiếu nghề nghiệp) là các bằng cấp GDNN ở Pháp.

Bài 4. Các công cụ phân tích

Bài này được thiết kế nhằm củng cố kiến thức về:

1. Quản lý GDNN theo cơ chế thị trường
2. Sự giám sát và kiểm soát của các cơ sở đào tạo độc lập

2.1 Tính tự chủ của cơ sở đào tạo

Cơ chế *định hướng thị trường* đã xuất hiện ở các nước đưa ra các nguyên tắc thị trường và sự linh hoạt trong quản lý trong các dịch vụ công. Các nhà cung ứng dịch vụ được tự do xác định cơ cấu tổ chức, xây dựng và thực hiện chương trình, lập ngân sách, nhân sự và thậm chí cả chế độ tiền lương. Điều này liên quan đến việc bãi bỏ quy định đối với các dịch vụ công và cho phép cạnh tranh theo cơ chế thị trường giữa các nhà cung cấp giáo dục và đào tạo nghề nghiệp công và tư. Ở hầu hết các nước phát triển, quyền tự chủ trong các cơ sở giáo dục ngày càng tăng. Các vấn đề như tổ chức và phát triển các bài học, kỹ thuật giảng dạy và đánh giá nội bộ học viên không phải do chính phủ quy định mà do hiệu trưởng và hội đồng quản lý tổ chức. Khi các nhà cung ứng dịch vụ công hoạt động theo sự điều tiết của các tác nhân thị trường, thì sự can thiệp trực tiếp của chính phủ bị hạn chế và sự điều tiết của họ được thực hiện một cách gián tiếp, đặc biệt là thông qua các công cụ tài chính và lập kế hoạch chiến lược. Quyền tự chủ về hành chính và hoạt động được giao cho hội đồng quản lý của cơ sở đào tạo cho phép họ duy trì mối liên kết chặt chẽ với doanh nghiệp địa phương, mở và đóng các khóa học, thay đổi nội dung chương trình, bán dịch vụ và giám sát tình hình bố trí việc làm sinh viên tốt nghiệp. Điều này có nghĩa là nhà trường có thể đáp ứng hiệu quả hơn trước nhu cầu của khu vực và địa phương (xem Mục 2.7 bên dưới).

Đôi khi việc bãi bỏ quy định đòi hỏi phải thay đổi tình trạng pháp lý của các cơ sở đào tạo. Hình thức pháp lý được áp dụng nhiều nhất ở những quốc gia này là một công ty TNHH (công ty TNHH bởi sự bảo lãnh như ở Vương quốc Anh; xem hộp 2.7 trong Mô-đun 2) hoặc một pháp nhân tự chủ (như ở Đan Mạch; xem hộp 3.6 trong Mô-đun 3). Các nhà cung ứng dịch vụ công không được tư nhân hóa mà trở thành các pháp nhân độc lập với trách nhiệm vận hành và tài chính được giới hạn bởi bảo lãnh của chính phủ. Họ thường là các tổ chức phi lợi nhuận. Đội ngũ của họ không

còn là công chức hoặc viên chức Nhà nước nữa; thay vào đó họ trở thành nhân viên hợp đồng. Nguồn vốn không được đảm bảo; đúng hơn, các dịch vụ của họ được chính phủ ký hợp đồng. Với tư cách là công ty TNHH hoặc đơn vị tự chủ, cơ sở GDNN có thể có lý do để sáp nhập với một cơ sở khác (một thay đổi cần được chính phủ cho phép). Tuy nhiên, việc thay đổi địa vị pháp lý không nên được coi là điều kiện tiên quyết để cải thiện tính linh hoạt trong hoạt động và cam kết của nhân viên. Có thể tăng sự tự do và tính linh để hoạt động trên thị trường thông qua việc phân cấp quản lý nhà trường và tăng cường khả năng tự chủ của họ mà không cần những đổi mới pháp lý lớn. Đây là thực tế diễn ra ở Hà Lan (xem hộp 3.7 trong Mô-đun 3).

► 2.2 Cơ cấu tổ chức và biên chế

Trong hệ thống đào tạo định hướng thị trường, chính phủ có ít ảnh hưởng trực tiếp hơn đến việc hoạch định chương trình, hoạt động, cơ cấu quản lý và tổ chức của các cơ sở đào tạo độc lập. Dưới áp lực của cạnh tranh, hầu hết các cơ sở đều trở thành các đơn vị đa năng cung cấp nhiều loại dịch vụ và chương trình. Ảnh hưởng của chính phủ đối với tổ chức nội bộ của cơ sở đào tạo được thực hiện thông qua việc xác định: (1) thành phần và quy tắc ứng xử của các cơ quan chủ quản của họ; (2) các vị trí được pháp luật yêu cầu, chẳng hạn như kế toán và kiểm toán viên; và (3) các nhiệm vụ bắt buộc, chẳng hạn như lập kế hoạch chiến lược và bố trí việc làm, đây có thể là điều kiện để Nhà nước thuê khoán dịch vụ công với họ và do vậy các nhiệm vụ đó cần phải được giao cho một số vị trí nhân viên nhất định. Trong mọi trường hợp, cấu trúc bên trong của các cơ sở đào tạo khác nhau rất nhiều do họ cố gắng tuân thủ các yêu cầu này theo cách kinh tế nhất.

Tuy nhiên, chính phủ có thể tác động mạnh mẽ đến các mục tiêu và hoạt động của các cơ sở đào tạo nhà cung cấp một cách gián tiếp thông qua việc tạo ra các cơ chế ưu đãi, thay đổi tỷ lệ cấp vốn, đặt ra các điều kiện về tư cách hợp lệ mà các cơ sở cần đáp ứng nếu muốn được tiếp cận nguồn vốn ngân sách, bao gồm hướng dẫn kỹ thuật cho các khóa học và trình độ văn bằng, đặt ra các điều kiện về bố trí và quản lý các hạng mục công trình và trang thiết bị dành riêng cho các cơ sở đào tạo, cũng như nâng cao trách nhiệm giải trình của nhà quản lý thông qua kiểm toán nội bộ và độc lập.

Trường hợp đội ngũ được các cơ sở GDNN tuyển dụng trực tiếp và không phải là công chức hoặc viên chức Nhà nước, thì không có giới hạn pháp lý nào về người có thể giảng dạy hoặc đào tạo phải là những người như thế nào. Hầu hết các giáo viên dạy nghề và kỹ thuật được tuyển dụng từ các ngành nghề công nghiệp, thương mại và dịch vụ, lý tưởng là có từ 10 năm kinh nghiệm làm việc trở lên. Các cơ sở độc lập có xu hướng tăng đội ngũ giáo viên bán thời gian để có được sự linh hoạt về nhân sự và hoạt động cũng như duy trì mối liên hệ chặt chẽ với thực tiễn ngành. Vai trò của giáo viên được thuê làm hợp đồng theo giờ có xu hướng gia

tăng trong điều kiện tài chính không đảm bảo. Ở một số quốc gia, tiền lương của giáo viên được quy định theo ngạch, bậc lương quốc gia/ngành do thỏa ước lao động tập thể thiết lập. Chẳng hạn, ở Hà Lan, các cơ sở đào tạo tự quyết định, trong giới hạn của họ, mức lương chi trả cho nhân viên, trong khi mức lương tối đa cho các vị trí nhất định do Chính phủ quyết định (Bộ Giáo dục và Khoa học Hà Lan, 1993). Ở các quốc gia khác, chỉ có mức lương tối thiểu được quy định ở cấp trung ương và các cơ quan cấp dưới có thể trả nhiều hơn. Ở Hoa Kỳ, kể từ năm 1980, 24 bang đã đưa ra mức lương tối thiểu cho giáo viên cũng như các chương trình “giáo viên ưu tú” để trả thêm lương cho những giáo viên giỏi nhất (Perry, 1989).

Việc quản lý các cơ sở đào tạo độc lập đòi hỏi các nhà quản trị có trình độ, giỏi về quản lý và lập kế hoạch chiến lược và tập trung vào kết quả. Họ cũng cần phối hợp tốt với các nhóm đối tượng khách hàng và quản lý tiếp cận công bằng với đào tạo, áp dụng khái niệm năng suất, cạnh tranh với các cơ sở đào tạo khác và thể hiện trách nhiệm giải trình. Hiệu trưởng trường học cần được đào tạo về quản lý giáo dục và có thể được công nhận về công việc này. Một số quốc gia đã cho ra đời một loại văn bằng chuyên ngành quản lý giáo dục. Chẳng hạn, trong lĩnh vực giáo dục nghề nghiệp của Vương quốc Anh, các chương trình đào tạo từ xa có giám sát được cung cấp dẫn đến văn bằng được công nhận trong lĩnh vực quản lý giáo dục nghề nghiệp.

► 2.3 Xây dựng chương trình và lập kế hoạch

Các cơ sở đào tạo độc lập phải có năng lực cao trong việc xây dựng chương trình và kế hoạch vì các khóa học của họ phải phù hợp với nhu cầu thị trường và nhu cầu kỹ năng của nhà tuyển dụng về kỹ năng. Người ta ngày càng công nhận rằng chỉ có các cơ sở đào tạo độc lập mới có thể phản ứng với các tín hiệu thị trường với mức độ linh hoạt vừa đủ. Tuy nhiên, sẽ không thực tế nếu nghĩ rằng các chương trình GDNN hoàn toàn có thể được xác định bởi nhu cầu của ngành. Nhu cầu về các khóa học luôn vượt xa nhu cầu trước mắt của các ngành kinh tế. Vì vậy, các ưu tiên đào tạo của giới trẻ cũng rất quan trọng. Vì vậy, công tác lập kế hoạch của cơ sở cần phải cân bằng nhu cầu của TTLĐ địa phương với nhu cầu giáo dục và đào tạo của các cá nhân. Nhu cầu doanh nghiệp và nhu cầu cá nhân có thể được xác định thông qua các tín hiệu khác nhau và phải được đáp ứng khác nhau. Do tính bất ổn cao của TTLĐ, nên việc đánh giá nhu cầu đào tạo phải trở thành một quá trình thường xuyên. Thông tin TTLĐ cần được cung cấp cho các cá nhân và người tìm việc để họ đưa ra quyết định sáng suốt. (Để biết các khái niệm và kỹ thuật lập kế hoạch, vui lòng xem Mô-đun 4).

Để đảm bảo nắm bắt xu hướng dài hạn của TTLĐ cũng như những thay đổi về mặt nhân khẩu học và những thay đổi khác có liên quan, các cơ sở GDNN ở một số quốc gia được yêu cầu giới thiệu các kỹ thuật quản lý chiến lược. Kế hoạch chiến lược của cơ sở đào tạo được yêu cầu phải tính đến các dự báo kinh tế và nhân khẩu

của quốc gia và địa phương, tuân thủ các mục tiêu phát triển kinh tế và chiến lược của quốc gia và địa phương, và phục vụ cho các nhóm mục tiêu ưu tiên của quốc gia. Công tác lập kế hoạch chiến lược cần phải chú trọng đến nhu cầu đào tạo mới hoặc những đối tượng khách hàng mới; nó ghi nhận những thay đổi sắp tới về dân số, ngành và công nghệ; và tiên lượng sự phát triển dài hạn của các cơ sở đào tạo, nhân sự và hệ thống thông tin. Mặc dù nhu cầu phát triển của địa phương thường là cơ sở chính cho công tác lập kế hoạch chiến lược của cơ sở đào tạo, nhưng các chính sách và mục tiêu GDDN quốc gia cũng giúp định hướng cho toàn bộ quá trình thiết lập ưu tiên, cấp vốn công và xây dựng chương trình. Các cơ sở đào tạo cần được khuyến khích xây dựng kế hoạch phát triển nội bộ, kế hoạch này khác với kế hoạch tổ chức đào tạo. Cần đặt ra các mục tiêu rõ ràng về phát triển tổ chức, nguồn lực và các hoạt động. Các chỉ số đo lường việc đạt được các mục tiêu đề ra cũng cần được thiết lập. Ở các quốc gia áp dụng cơ chế kiểm thị trường, việc thiết lập các chỉ số thực hiện ưu tiên của chính phủ như một phần của thỏa thuận thực hiện giữa các cơ sở đào tạo và các cơ quan chính phủ đã được chú trọng. Chẳng hạn, chỉ tiêu tuyển sinh quốc gia có thể được chuyển thành chỉ tiêu định lượng hàng năm của cơ sở đào tạo. Công bằng trong đào tạo cũng có thể chú trọng bằng cách thiết lập các chỉ tiêu kế hoạch và báo cáo cụ thể cho các nhóm mục tiêu đã xác định. Sự chắc chắn của người giám sát và sự hiểu biết của nhân viên về các chỉ tiêu thực hiện là những điều kiện quan trọng cho sự thành công của các cơ sở đào tạo.

Các nhà quản cơ sở đào tạo cần được đào tạo về các kỹ thuật quản lý chiến lược. Tuyên bố sứ mệnh cần được xem xét lại, đồng thời bộ máy tổ chức và hiệu quả hoạt động cần được đánh giá nội bộ thường xuyên, trong khi các chiến lược cần được điều chỉnh tương ứng. Các đội nhóm có thể được thành lập để thu thập và chia sẻ với các đồng nghiệp khác thông tin về môi trường của cơ sở và xu hướng về nhu cầu địa phương đối với các khóa học. Công tác quản lý chiến lược có thể được thúc đẩy hoặc bắt buộc phải áp dụng bằng cách gắn các điều kiện cấp phát tài chính công với việc đạt được các mục tiêu đề ra.

Ngược lại với kế hoạch chiến lược, kế hoạch hoạt động chú trọng đến việc xây dựng chương trình và chỉ tiêu tuyển sinh, phân bổ nguồn lực (bao gồm nhân sự) và thiết lập khối lượng công việc cho các giai đoạn xác định. Trong lập kế hoạch hoạt động, các khóa học ngắn hạn, ít tốn kém dẫn đến trình độ kỹ năng thấp nên được phân biệt với các khóa học kỹ thuật dài hạn, tốn kém với thời gian thực hiện dài. Các khóa đào tạo ban đầu ngắn hạn có thể được lên kế hoạch dựa trên nhu cầu của người học vì vai trò của các khóa học kiểu này là hướng nghiệp hơn là tạo ra lao động lành nghề. Các chương trình dài hạn cần đón đầu tình hình thị trường. Năng lực của cơ sở đào tạo trong việc thu thập và đọc các phản ứng của thị trường đối với nguồn cung lao động lành nghề cần được phát triển để cung cấp nguồn lực một cách hiệu quả cho các chương trình cụ thể. Tính hiệu quả chi phí và lợi ích

kinh tế của các chương trình cần được so sánh để cung cấp thêm chất liệu đầu vào cho việc xây dựng chương trình. Ở một số quốc gia, kế hoạch tổ chức đào tạo của các cơ sở đào tạo phải được cơ quan sử dụng lao động địa phương hoặc hội đồng quản lý 3 bên phê duyệt và thống nhất; đây là điều kiện để cấp vốn công. (Để biết thêm chi tiết về công tác lập kế hoạch dựa trên các tín hiệu TTLĐ, xem Mô-đun 4).

► 2.4 Lập ngân sách và tài chính

Trong hệ thống đào tạo dựa trên thị trường, các cơ sở đào tạo thường được yêu cầu phân bổ nguồn lực theo mục tiêu, lĩnh vực đào tạo và các hoạt động khác có liên quan của cơ sở mình (ví dụ: chương trình kỹ thuật, chương trình xây dựng, quản trị, nghiên cứu). Phương pháp lập ngân sách này phải được hậu thuẫn bằng việc lập kế hoạch khoa học, trong đó chú trọng đến các hoạt động và đầu ra. Một kế hoạch ngân sách khách quan sẽ cho phép phân bổ các nguồn lực phù hợp với các ưu tiên và tạo điều kiện thuận lợi cho việc đánh giá hiệu quả hoạt động và đầu ra. Quy trình lập kế hoạch, tài chính, thông tin và báo cáo của một hệ thống GDNN quốc gia cần khuyến khích việc lập ngân sách theo hướng khách quan. Kỹ thuật này đảm bảo rằng việc thiết lập mục tiêu và lập kế hoạch của tổ chức sẽ định hướng cho việc hình thành các hạng mục ngân sách tương ứng chứ không phải ngược lại.

Áp dụng phương pháp lập ngân sách khách quan, các hệ thống đào tạo dựa trên thị trường thường liên kết nguồn vốn tài trợ với đầu ra. Trong mô hình này, không có nguồn NSNN nào được đảm bảo trừ khi các mức độ cụ thể về hiệu quả hoạt động được đáp ứng. Đồng thời, các cơ sở đào tạo thường có hoàn toàn hoặc gần như hoàn toàn tự do trong việc sử dụng vốn được cấp. (Đôi khi, một phần ngân sách nhất định của cơ sở đào tạo có thể được chính phủ bảo đảm.) Việc áp dụng cơ chế cấp vốn dựa trên đầu ra giả định rằng chính phủ vẫn giữ vai trò là người mua chính các dịch vụ đào tạo. (Cơ chế cấp vốn dựa trên hiệu quả hoạt động được thảo luận trong Bài 1 và Bài 2 của Mô-đun 5.)

► 2.5 Hướng dẫn kỹ thuật và kiểm soát chất lượng

Chính quyền trung ương hoặc thậm chí địa phương thường thiết lập các hướng dẫn kỹ thuật để các cơ sở GDNN độc lập áp dụng nhằm xác định chất lượng đào tạo và đảm bảo quyền lợi của người tiêu dùng. Hướng dẫn kỹ thuật thường bao gồm nội dung chương trình và lộ trình đào tạo, giáo trình và đánh giá học viên. Sự kết hợp giữa hướng dẫn ở cấp trung ương với việc phân cấp trách nhiệm xây dựng khung chương trình cho các nhà trường ngày càng trở nên phổ biến. Chẳng hạn, ở Đan Mạch, Bộ Giáo dục ban hành Sắc lệnh giáo dục trong đó quy định các tầng lớp của khung chương trình quốc gia (nghĩa là, trong đó gồm các môn cơ bản, các môn học theo lĩnh vực và các môn chuyên sâu; chỉ tiêu đầu ra của học sinh đối với các môn học; và quy định về việc đánh giá kỹ năng). Các môn học cơ bản bao gồm nội dung giảng dạy về các chủ đề phổ thông và hướng nghiệp rộng nhằm

nâng cao sự phát triển cá nhân của học sinh, giúp các em có đủ trình độ để học tiếp lên và truyền đạt hiểu biết về xã hội. Các môn học theo lĩnh vực bao gồm các môn học thực tế và lý thuyết liên quan đến một lĩnh vực nghề nghiệp rộng lớn và thường được chia thành một số luồng. Các môn học chuyên sâu bao gồm nội dung giảng dạy lý thuyết và thực hành gắn với một nghề cụ thể. Tất cả các chương trình học bắt buộc phải bao gồm các môn học cơ bản (1/3), môn học theo lĩnh vực (1/3), môn học chuyên sâu (1/6) và tùy chọn (1/6). Giáo trình sẽ do các trường tự soạn thảo trên cơ sở Sắc lệnh giáo dục nhằm đảm bảo tính thống nhất chung về trình độ đào tạo và đánh giá kỹ năng. Tuy nhiên, nội dung cụ thể của chương trình có khác nhau giữa các trường (xem hộp 3.20, Mô-đun 3).

Ở Hoa Kỳ, chính quyền địa phương, chứ không phải trung ương, phụ trách hướng dẫn về khung chương trình. Ở quốc gia này, hầu hết các bang không cố gắng chuẩn hóa khung chương trình GDNN, ngoại trừ theo nghĩa rộng nhất, và các học khu địa phương chịu toàn bộ trách nhiệm. Các bộ giáo dục cấp bang thường cung cấp các hướng dẫn kỹ thuật về việc xây dựng khung chương trình. Ngoài ra, còn có một số nguồn tài liệu hướng dẫn ở cấp bang, khu vực và quốc gia cho công tác xây dựng khung chương trình. Thông thường, các ủy ban chương trình giáo dục của học khu được thành lập bao gồm giáo viên từ các trường. Các trường dạy nghề và cao đẳng cộng đồng tự thực hiện hầu hết các chức năng hỗ trợ kỹ thuật hoặc ký hợp đồng với các công ty chuyên môn.

Việc kiểm tra kỹ năng của sinh viên tốt nghiệp có thể được giao một phần cho cơ sở đào tạo. Miễn là các tiêu chuẩn kỹ năng quốc gia và trình độ GDNN được xây dựng khoa học và học viên được đánh giá chặt chẽ, thì việc kiểm tra kiến thức lý thuyết có thể giao cho chính các trường, với điều kiện là giáo viên có đủ năng lực. Tuy nhiên, việc giao trách nhiệm kiểm tra kỹ năng cho nhà trường đã bị chỉ trích là một cơ chế không đáng tin cậy. Hệ thống đánh giá và công nhận văn bằng dựa trên năng lực đã trở thành một cơ chế kiểm soát chất lượng mới trong các hệ thống GDNN nơi cơ sở đào tạo hoàn toàn tự chủ. Chẳng hạn, ở Vương quốc Anh, chức năng đánh giá kỹ năng và trao bằng được tách khỏi chức năng đào tạo và được giao cho các cơ quan chuyên môn tự chủ. Hệ thống đánh giá (kiểm tra) và trao văn bằng (công nhận) GDNN được thực hiện bởi hoặc thay mặt cho các Cơ quan Cấp bằng độc lập với các cơ sở đào tạo và Chính phủ. Hội đồng Quốc gia về Trình độ Nghề (NCVQ) yêu cầu rằng bất kỳ Chương trình cấp bằng nào được trình lên cũng không được tham chiếu đến bất kỳ khóa học hoặc cơ sở đào tạo nào, cũng như thời gian đào tạo, trình độ đầu vào hoặc tình hình đánh giá tại chỗ. Mà chỉ có thể dẫn chiếu tới các kết quả, thể hiện dưới dạng năng lực và tiêu chí thực hiện của chúng. Bản mô tả các tiêu chuẩn nghề cụ thể (năng lực) do một Cơ quan đầu ngành xây dựng. Các thí sinh phải trình bằng chứng về năng lực cho người đánh giá. Một số bằng chứng về hiệu suất trong công việc chỉ có thể được đánh giá bằng cách quan sát trực tiếp. Các bằng chứng khác dựa trên mô phỏng. Trong cả 2 trường hợp, để đảm bảo hiệu suất trong tương lai, các kiến thức nền tảng

phải được kiểm tra, thường bằng cách đặt câu hỏi bằng miệng. Nhiều bằng chứng sẽ dưới dạng tài liệu, bao gồm các hồ sơ về hiệu suất được xác thực là do thí sinh tạo ra. Trước khi được phép đánh giá, người đánh giá phải chứng minh được năng lực về kỹ năng nghề nghiệp và kỹ thuật đánh giá.

► 2.6 Kiểm soát và báo cáo

Phương pháp căn bản được áp dụng để kiểm soát hoạt động là so sánh quá trình triển khai thực tế với những gì đã được lên kế hoạch. Ở các quốc gia áp dụng hình thức đào tạo theo định hướng thị trường, công tác kiểm soát và báo cáo hàng năm chủ yếu gắn với hiệu quả hoạt động và đầu ra dự kiến. Các chỉ tiêu của trường và nguồn vốn cấp phát tương ứng được đo lường dựa trên hồ sơ đầu ra và sổ sách kế toán. Việc đánh giá hàng quý đối với chỉ tiêu tuyển sinh và khối lượng đào tạo cũng như đánh giá hàng năm về hiệu quả trên TTLĐ của sinh viên tốt nghiệp và sự hài lòng của khách hàng đã trở thành thông lệ quen thuộc. Trọng tâm của kiểm soát phải là các hoạt động không đạt được chỉ tiêu. Các quy trình tương ứng cần yêu cầu những người chịu trách nhiệm về những sai lệch so với chỉ tiêu đề ra phải báo cáo ngay lập tức về lý do thất bại và về các quyết định khắc phục được đưa ra.

Các nhà cung ứng dịch vụ công thường phải được đánh giá lại vài năm một lần trước các báo cáo của thanh tra độc lập. Cơ chế kiểm soát này được thực hiện thông qua đánh giá các mục tiêu của tổ chức, đầu ra và chất lượng của chúng, việc sử dụng năng lực và nguồn lực, tổ chức giảng dạy và chương trình, quản lý, đội ngũ, lập kế hoạch và ngân sách. Các trường cũng có thể được yêu cầu tự đánh giá theo các hướng dẫn do chính phủ cung cấp như ở Vương quốc Anh.

Quy trình kiểm soát có thể bao gồm việc xây dựng các thước đo hiệu quả hoạt động và tình hình chi tiêu, đồng thời định kỳ thu thập dữ liệu để đánh giá hiệu quả hoạt động, đầu ra và tình hình chi tiêu của cơ sở đào tạo so với kế hoạch, mục tiêu và định mức chi phí sẵn có. Các khâu kiểm soát khác bao gồm bắt buộc thực hiện kế hoạch phát triển nhà trường; kiểm định các cơ sở đào tạo và thẩm định đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý nhà trường; kiểm soát chất lượng cơ sở đào tạo và các yếu tố đầu vào khác; và thực hiện kiểm tra, đánh giá ngoài kết quả giáo dục và học tập. Một số lượng lớn các chỉ số đã được sử dụng để đánh giá các cơ sở đào tạo. Một số, nhưng không phải tất cả, chỉ số đánh giá được gắn trực tiếp với các chỉ số lập kế hoạch (xem Bài 3 của Mô-đun 2, Mục 3.2.2).

Ở Hoa Kỳ, một mô hình mới về quản trị nhà trường cấp bang và địa phương đang nổi lên với 3 hợp phần chính: tập trung chủ yếu vào kết quả học tập được đo lường của học sinh làm cơ sở cho việc giải trình của nhà trường; một hệ thống các tiêu chuẩn làm cơ sở để so sánh dữ liệu về kết quả học tập của học sinh theo trường và theo địa phương; và một hệ thống khen thưởng và các chiến lược can thiệp nhằm đưa ra các biện pháp khuyến khích cải tiến. Việc chú trọng vào kết quả học tập của học sinh phải đồng nghĩa với việc các bang nên chuyển từ mô hình kiểm

soát đầu vào (ví dụ như quy định về tỷ lệ cán bộ đào tạo được công nhận và thanh tra giáo trình môn học) sang việc chỉ đạo và kiểm soát nhà trường bằng kết quả. Nói cách khác, nên ít tập trung hơn vào việc tuân thủ các quy tắc và thay vào đó tập trung nhiều hơn vào thành tích học tập. Đơn vị chịu trách nhiệm giải trình có thể là toàn bộ học khu với hàng chục nhà trường (như ở Mississippi) hoặc chỉ có một trường duy nhất (như ở Kentucky). Trong trường hợp đầu, các học khu được xếp hạng theo 5 cấp độ, dựa trên tập hợp các biến số hiệu suất và quá trình. Những học khu được xếp ở mức 3 được coi là thành công. Để đạt được cấp độ 4 và 5, các học khu phải giải trình được các biến số bổ sung, chẳng hạn như tỷ lệ tốt nghiệp 75% trở lên, có số liệu về điểm thi quốc gia và dữ liệu theo dõi tốt nghiệp. Trái lại, hệ thống Kentucky tập trung vào việc quy định các trường phải giải trình theo bộ tiêu chuẩn về thành tích trong 8 lĩnh vực (ví dụ: các môn GDPT và giáo dục nghề nghiệp, tỷ lệ duy trì, v.v.). Sự chênh lệch giữa kết quả trung bình thực tế của một trường trong từng lĩnh vực ở năm gốc (1991-1992) và một tiêu chuẩn đại diện cho tất cả học sinh đều đạt mức “thành thạo” (ngược lại với mức “non nớt”) được xác định. Kết quả chênh lệch này sau đó được chia cho 10 và mỗi trường được đánh giá xem liệu trường đó có nhích lên được thêm 1/10 trên thang chênh lệch giữa thành tích của năm gốc và tiêu chuẩn 2 năm một lần trong khoảng thời gian 20 năm hay không. Nói cách khác, mỗi trường được kỳ vọng đạt được, thông qua việc liên tục cải tiến hàng năm, một trình độ “thành thạo” trọn vẹn trong 20 năm. Cứ 2 năm một lần, các trường được đánh giá về mức độ cải thiện thành tích. Những trường đạt mức cải thiện ít nhất 1 điểm so với ngưỡng tối thiểu liên trước sẽ nhận được phần thưởng tài chính đáng kể vì đã vượt chỉ tiêu thành tích của họ, trong khi các trường có thành tích thấp được yêu cầu xây dựng kế hoạch cải thiện (Ladd, 1996).

► 2.7 Quản lý các Trường cao đẳng nghề ở Anh

Trường cao đẳng nghề ở Vương quốc Anh là tổ chức phi lợi nhuận, độc lập, tự chủ, tuân thủ các quy định hết như một doanh nghiệp thông thường. Họ là những nhà cung ứng dịch vụ đào tạo độc lập và họ ký hợp đồng với Chính phủ. (Về địa vị pháp lý của các trường cao đẳng này, xem hộp 2.7 trong Mô-đun 2.)

Mặc dù độc lập, nhưng các Trường cao đẳng nghề phải chịu sự quản lý và kiểm soát của chính phủ theo 3 cách. Thứ nhất, các trường cao đẳng được cấp vốn và kiểm soát chặt chẽ bởi Hội đồng Tài chính GDNN (FEFC). FEFC đảm bảo và trang bị phương tiện giáo dục cho những người trên độ tuổi đi học bắt buộc; trợ cấp, cho vay hoặc thực hiện các khoản cấp vốn khác cho các Trường cao đẳng nghề; đồng thời đảm bảo một hệ thống đánh giá và duy trì chất lượng cung ứng giáo dục. Hợp đồng của FEFC với các trường cao đẳng bao gồm các chỉ tiêu tuyển sinh kèm theo các điều khoản thưởng phạt.

8. Dựa trên công trình của Russel, 1997.

Thứ hai, mặc dù không có khung chương trình GDNN được trung ương xây dựng và cũng không có văn bằng GDNN do chính quyền trung ương hoặc địa phương cấp, nhưng các Trường cao đẳng nghề được các Cơ quan Cấp bằng độc lập về hoạt động và tài chính cấp giấy phép trao văn bằng nghề. Các cơ quan này xây dựng, đánh giá và cấp bằng nghề và do đó nhà trường phải đáp ứng các yêu cầu chất lượng mà họ đặt ra. Cơ quan Cấp bằng độc lập với Chính phủ trung ương, nhưng Chính phủ chỉ phối (khung) trình độ đào tạo quốc gia thông qua việc đưa ra các chỉ đạo đối với Cơ quan Cấp bằng.

Thứ ba, Hội đồng Đào tạo và Doanh nghiệp (TEC), là các thiết chế đại diện cho các doanh nghiệp công nghiệp và thương mại tư nhân, thúc đẩy việc làm và phát triển các chương trình đào tạo địa phương. TEC đáp ứng các chỉ thị và quy chế do Bộ Giáo dục và Việc làm (DFEE) ban hành. Mục đích của họ là để huy động sự tham gia của các doanh nghiệp công nghiệp và thương mại địa phương vào việc quản lý và thực hiện chính sách quốc gia ở cấp địa phương. Các trường cao đẳng được yêu cầu phải trình kế hoạch chiến lược dự thảo của họ lên TEC địa phương tương ứng để phê duyệt và tán thành.

2.7.1 Cơ cấu tổ chức và quản lý của Trường cao đẳng nghề

Các Trường cao đẳng nghề khác nhau đáng kể về quy mô. Trong hơn 2 thập kỷ, hầu hết các trường cao đẳng chuyên ngành từng biệt lập về nghệ thuật, thiết kế và xây dựng đã hợp nhất với các trường cao đẳng tổng hợp và trở thành các thiết chế đa ngành. (34 trường cao đẳng nông nghiệp vẫn là những thiết chế biệt lập.) Hầu hết các trường đều có gần chục lĩnh vực dạy nghề. Tên gọi của bất kỳ trường cao đẳng cụ thể nào là do hội đồng quản lý nhà trường quyết định. Tên gọi không có ý nghĩa pháp lý; một số chủ yếu gắn với vùng địa lý, số khác được đặt theo tên của các kỹ sư hoặc nhà khoa học nổi tiếng, số khác nữa được đặt theo tên các chính trị gia địa phương. Một số trường sử dụng các cụm từ như “cộng đồng” hoặc “kỹ thuật” để nhấn mạnh mục đích của họ. Chỉ có các thuật ngữ “Trường đại học” hoặc “Trường đại học thành viên” mới cần phải xin phép chính quyền trung ương.

Với sự đa dạng về quy mô, lĩnh vực và trình độ đào tạo, cũng như mức độ độc lập về mặt pháp lý, không có gì ngạc nhiên khi các hình thức tổ chức nội bộ cũng rất đa dạng. Nhân viên thường được gắn với các phòng ban của nhà trường và các phòng ban này được chia thành 2 loại chính: nội dung chương trình và hỗ trợ kỹ thuật. Hầu hết các trường đều có từ 5 đến 12 phòng ban chuyên về nội dung chương trình; mỗi phòng cung cấp danh mục các chương trình đào tạo dẫn đến tới văn bằng cụ thể. Hầu hết giáo viên đều là thành viên của 2 đến 3 nhóm trong mỗi phòng, phụ trách xây dựng chương trình và khóa học, kiểm tra và giám sát học sinh và đảm bảo mức độ kiểm soát chất lượng nghiêm ngặt. Thông thường, mỗi phòng thuê khoảng 25 đến 50 giảng viên cơ hữu và từ 5 đến 10 nhân viên hỗ trợ văn thư, hành chính hoặc kỹ thuật. Giữa các phòng ban có sự hỗ trợ cho nhau, mặc dù không nhiều. Chẳng hạn, Khoa Xã hội có thể nhận được một số hỗ trợ từ

Khoa Quản trị Kinh doanh về các luật liên quan đến việc quản lý các viện dưỡng lão. Sinh viên từ bất kỳ khoa nào có thể được phụ đạo thêm về tiếng Anh, Toán học hoặc xử lý văn bản từ một đơn vị hoặc bộ phận hỗ trợ tổng hợp.

Trong lịch sử, các phòng ban chuyên về nội dung chương trình là những đơn vị biệt lập và không tranh thủ nhiều sự hỗ trợ của đội ngũ nhân viên ở các bộ phận tổng hợp trong việc tiếp thị, quảng bá hoặc kiểm soát chất lượng chương trình. Điều này đã thay đổi nhiều trong thập kỷ qua và tất cả các trường đều tranh thủ tối đa các bộ phận tổng hợp. Hiệu trưởng các trường đã dựng lên các bộ máy hỗ trợ nội bộ của riêng họ giống như các bộ phận trong doanh nghiệp. Các bộ phận hỗ trợ chức năng thông thường bao gồm: hỗ trợ, bảo trì và vệ sinh tòa nhà; công tác giáo vụ; quản trị văn phòng; dịch vụ tài chính và kiểm soát; tiếp thị và quan hệ công chúng; quản trị; nhân sự, biên chế và phát triển nhân viên; dịch vụ sinh viên, tuyển dụng, tư vấn hướng nghiệp; trung tâm thông tin – thư viện và công nghệ thông tin.

Hội đồng quản lý. Các Trường cao đẳng nghề đều có Hội đồng Quản lý rất giống nhau. Khi mới thành lập như một doanh nghiệp, một thông tư hướng dẫn được ban hành về việc soạn thảo các Điều khoản và Công cụ mới của Chính phủ đối với pháp nhân mới này. Sau này khi đã ổn định, nếu doanh nghiệp có nhu cầu sửa đổi các văn bản pháp luật thì phải xin ý kiến chấp thuận. Hội đồng quản lý có quy mô khá nhỏ, thường có từ 15 đến 20 thành viên. Như được cụ thể trong Văn bản Điều khoản và Công cụ mới, mỗi hội đồng đều có một cấu trúc tổng thể. Hội đồng thường bao gồm 10 đại diện của người sử dụng lao động, 2 đại diện của các cơ sở giáo dục tiếp nhận hoặc cung cấp gần đó, 2 đại diện của cộng đồng địa phương hoặc chính quyền địa phương, giám đốc điều hành (hiệu trưởng), 1 đại diện nhân viên được bầu và 1 đại diện của TEC địa phương. Hiệu trưởng nhà trường hầu như chịu toàn bộ trách nhiệm hoạt động và chịu sự thanh tra, kiểm tra, đánh giá và kiểm soát chất lượng. Họ cũng chịu sự kiểm soát chặt chẽ của người mua về khối lượng sản phẩm và phạm vi sản phẩm, cũng như các quy tắc tài chính mà người mua xây dựng và áp dụng để định hướng, định hình và ảnh hưởng đến hệ thống. Họ có trách nhiệm giải trình về tài chính.

Về mặt hoạt động, các trường chịu sự kiểm soát của: nhóm quản lý cấp cao và nhóm quản lý nhà trường, cả 2 nhóm này đều bao gồm các nhà quản lý được bổ nhiệm. Một cách khái quát, nhóm quản lý cấp cao bao gồm từ 4 đến 6 nhà quản lý cao nhất, không bao gồm những người đứng đầu các phòng ban nội dung chương trình, và nhóm quản lý nhà trường chính là nhóm quản lý cấp cao cộng với những người đứng đầu các phòng ban chuyên về nội dung chương trình (hay nói cách khác chính là chủ nhiệm các khoa). Hầu hết các trường cũng đều có một hội đồng khoa học đảm nhiệm một số chức năng giám sát, đặc biệt là trong các vấn đề về nội dung chương trình và đảm bảo chất lượng. Hội đồng này thường khá lớn với thành phần đa dạng, bao gồm các thành viên được bầu hoặc đại diện với số lượng từ 24 đến 40.

Địa vị và thủ tục pháp lý của các trường cao đẳng đã bị chỉ trích vì đã tách khỏi sự kiểm soát chính trị của địa phương (cũng như quốc gia) và vì sự thiếu trách nhiệm giải trình. Mặc dù có một số biện minh cho những lời chỉ trích này, nhưng ngoài ra còn có một quy tắc ứng xử, do FEFC ban hành, để kiểm soát hành vi của Hội đồng quản lý. Họ vẫn phải chịu sự kiểm toán của các cơ quan Nhà nước, và giống như tất cả các doanh nghiệp, họ phải nộp tài báo cáo hàng năm lên Văn phòng Đăng ký Doanh nghiệp, nơi họ phải trình hiện để kiểm tra công khai.

Biên chế và tiền lương. Các trường cao đẳng, với tư cách là người sử dụng lao động, phải xác định số lượng nhân viên cần thuê, ngạch và bậc lương. Họ chịu trách nhiệm về việc sa thải nhân viên, dư thừa và kỷ luật. Một số vấn đề này được giải quyết bằng thương lượng tập thể. Một số nhân viên có thể thuộc mã ngạch/chức danh chuyên môn, số khác có thể thuộc mã ngạch/chức danh hỗ trợ. Giáo viên thuộc ngạch giảng viên, giảng viên cao cấp hoặc quản lý. Có rất nhiều ngạch/chức danh hỗ trợ, phản ánh sự đa dạng của các kỹ năng được tuyển dụng. Một số trường đã thử nghiệm loại hình nhân viên “ngạch hướng dẫn viên” mới, những người hỗ trợ trực tiếp cho việc học tập nhưng trình độ hoặc mức lương không cao như ngạch giáo viên. Hiếm khi có bất kỳ khả năng trả phụ cấp lương, tiền thưởng liên quan đến hiệu quả công việc. Tới nay, đã có sự chuyển đổi từ hình thức biên chế toàn thời gian sang biên chế bán thời gian, và từ biên chế bán thời gian sang thuê theo giờ. Khoảng một nửa số trường hiện nay thuê nhân viên bán thời gian trả lương theo giờ của họ thông qua các đại lý để tránh tích lũy quyền lao động. Khi các dịch vụ về luật, quản lý tòa nhà, quản lý bảng lương, đồ họa, v.v. được yêu cầu, các trường sẽ thuê chuyên gia từ các công ty chuyên môn, giống như hầu hết các doanh nghiệp thương mại vẫn làm.

2.7.2 Quản lý tình hình hoạt động

Lập kế hoạch. Ở cấp quốc gia hầu như không thực hiện gì nhiều liên quan đến việc phân tích nhu cầu về dịch vụ đào tạo. GDNN chỉ được coi là một trong nhiều con đường khác nhau cho thanh niên tham gia vào LLLĐ và các cơ sở đào tạo được phép cạnh tranh trên thị trường để giành khách hàng. Ngoài ra, hầu như không có công trình nào ở cấp quốc gia được thực hiện để phân tích các lĩnh vực dạy nghề. Các Trường cao đẳng nghề cung cấp cho FEFC một lượng lớn dữ liệu thống kê, nhưng những dữ liệu này không giúp định hướng chính sách của FEFC theo bất kỳ cách nào đáng kể nào. Thay vào đó, việc lập kế hoạch được khuyến khích chỉ đối với các trường. Người ta cho rằng, chỉ ở cấp độ này, các Trường cao đẳng nghề mới có thể đáp ứng một cách đáng kể trước các tác nhân thị trường trong giáo dục và đào tạo. Các doanh nghiệp công nghiệp và thương mại sẽ đáp ứng nhu cầu của chính họ bằng cách đào tạo, tuyển dụng và thông tin cho các trường cao đẳng công lập và các cơ quan đào tạo về nhu cầu của họ. Phía nhà trường sẽ đáp ứng các vị trí tuyển dụng, hay nói chính xác hơn, sinh viên của họ sẽ làm điều này nếu họ nhận được thông tin chuẩn xác từ thị trường.

Mỗi nhà trường được FEFC yêu cầu xây dựng một kế hoạch chiến lược 3 năm tới và một kế hoạch hoạt động hàng năm. Các kế hoạch này dựa trên việc đánh giá TTLĐ, giáo dục và đào tạo tại địa phương. Mỗi lĩnh vực chương trình dạy nghề cần phải thu thập dữ liệu về tình hình tốt nghiệp và lộ trình tiếp theo của học viên nhằm đảm bảo tất cả các bên liên quan nắm được điểm đến của họ. Những thông tin này có thể được sử dụng trong công tác hướng nghiệp cũng như trong việc lập kế hoạch chiến lược của nhà trường.

Quy trình lập kế hoạch của nhà trường bị chi phối bởi khung kế hoạch của FEFC. FEFC có toàn quyền chỉ định mục đích chi của nguồn vốn cấp phát hoặc nếu không sẽ gắn kèm các điều kiện để đảm bảo đạt được các mục tiêu cụ thể. Các chỉ số lập kế hoạch quan trọng bao gồm tổng số sinh viên, số lượng sinh viên trên mỗi chương trình và kinh phí cần thiết để thực hiện các chương trình đó (xem hộp 4.4 trong Mô-đun 4).

Chính phủ đã thành lập Hội đồng Cố vấn Quốc gia về Chỉ tiêu Giáo dục và Đào tạo (National Advisory Council for Education and Training Targets). Đây là một cơ quan quy mô nhỏ gồm các chuyên gia công nghiệp và chuyên gia giáo dục với một ban thư ký nhỏ. Nhiệm vụ chính của Hội đồng là thiết lập và cập nhật các chỉ tiêu đào tạo, bao quát toàn bộ thời kỳ kế hoạch chiến lược của nhà trường (xem hộp 4.11 trong Mô-đun 4). Các chỉ tiêu không liên quan trực tiếp đến bằng cấp nghề cụ thể. Mong muốn thực chất về sự cạnh tranh được phản ánh trong thực tế là tất cả các loại bằng cấp đều được công nhận là có giá trị. Do Chính phủ cho rằng thị trường phải vận hành ở cấp địa phương, nên sẽ rất khó giám sát việc đạt được các chỉ tiêu quốc gia này. Tuy nhiên, các TEC địa phương được yêu cầu thu thập nhiều nhất có thể dữ liệu về những vấn đề này và báo cáo Chính phủ về mức độ thành công của địa phương trong việc hướng tới các chỉ tiêu đề ra. Hơn nữa, các trường trung học và cao đẳng phải báo cáo với Chính phủ về kết quả kỳ thi và thông tin này luôn được đảm bảo có sẵn trên thị trường.

Nguồn vốn. Các trường quyết định mức doanh thu mà họ cho rằng họ có thể đảm bảo trong năm tới cũng như cách chi tiêu nguồn thu đó. Họ không thể phó mặc cho các cơ quan chức năng Nhà nước nếu họ gặp khó khăn về tài chính; họ cũng sẽ có rủi ro phá sản như các doanh nghiệp khác. (Tất nhiên, có một số khác biệt quan trọng về việc cấp vốn giữa Trường cao đẳng nghề và các công ty tư nhân khác; xem hộp 2.7 trong Mô-đun 2.) Họ phải đáp ứng các yêu cầu của FEFC về quy trình quản lý và vận hành hoặc nếu không sẽ có nguy cơ đánh mất nguồn cấp phát ngân sách. Do đó, các cơ chế cấp vốn của FEFC ảnh hưởng đến công tác lập kế hoạch của nhà trường. Các trường thực hiện đấu thầu xin cấp vốn ứng với số lượng sinh viên đề xuất trong các khóa học hoặc các nhóm khóa học. Giá thầu hàng năm được thiết lập dựa trên biểu giá dịch vụ trong đó quy định số lượng đơn vị tài trợ cho mỗi khóa học hoặc loại khóa học. Biểu giá dịch vụ phản ánh mức chi phí khác nhau giữa các chương trình. Mặc dù các trường được tự do thực hiện bất

kỳ công việc nào mà họ có thể gánh vác tài chính, bất kể từ nguồn vốn nào, nhưng FEFC vẫn là nguồn tài chính chủ đạo cho hầu hết các trường, cung cấp từ 50 đến 80% hoặc thậm chí 100% nguồn thu. Tầm quan trọng tương đối của các nguồn khác là rất khác nhau giữa các trường, cũng như mức học phí mà sinh viên (hoặc chủ sử dụng lao động của họ) đóng.

2.7.3 Hệ thống giám sát

Khung đánh giá. Các trường cao đẳng được giám sát và kiểm tra chặt chẽ bởi bộ phận thanh tra của FEFC. Giờ đây, họ cũng được yêu cầu có hệ thống tự đánh giá nội bộ (kiểm soát chất lượng). Trong lĩnh vực GDNN, có 3 cấp độ kiểm soát chất lượng được công nhận: (1) các cơ chế trong nhà trường nhằm duy trì và nâng cao chất lượng đào tạo; (2) công tác kiểm tra kiến thức, kỹ năng và thẩm định trình độ do các cơ quan bên ngoài như Hội đồng Quốc gia về Trình độ nghề (NCVQ), thực hiện; và (3) các đánh giá độc lập bên ngoài về chất lượng giảng dạy và các chuẩn đầu ra của sinh viên. Đối với các đánh giá bên ngoài, FEFC dựa vào các chỉ số thực hiện và các cuộc thanh tra. Mỗi vùng trong số 9 vùng có một nhóm gồm 5 đến 9 thanh tra viên toàn thời gian được đào tạo và một cán bộ thanh tra cao cấp có nhiệm vụ giám sát công việc của họ. Cán bộ thanh tra bán thời gian cũng được huy động. Hầu hết các thanh tra cao cấp đều có trách nhiệm quốc gia về ít nhất một lĩnh vực chương trình chính. Mỗi thanh tra viên toàn thời gian được giao phụ trách thanh tra một trường cao đẳng (FEFC, 1993).

Các nguyên tắc sau được áp dụng:

- Tất cả các cuộc thanh tra đều được lên kế hoạch với sự tham mưu của nhà trường và phản ánh mô hình đào tạo của trường đó.
- Các mục tiêu và tiêu chí thành công của nhà trường sẽ hình thành bối cảnh cho việc thanh tra.
- Công tác thanh tra bao gồm giám sát trực tiếp việc thực hiện chương trình, giám sát tình hình hoạt động của trường so với các cam kết đề ra trong Điều lệ GDNN quốc gia cũng như Điều lệ của nhà trường, và đánh giá các chiến lược của trường để nâng cao chất lượng đào tạo.
- Tần suất thanh tra cho mỗi trường cao đẳng là 4 năm một lần, trong đó 3 loại thanh tra được thực hiện: (1) bởi thanh tra được giao phụ trách thanh tra nhà trường; (2) bởi thanh tra viên chuyên môn tập trung vào các lĩnh vực cụ thể của chương trình; và (3) bởi các nhóm chuyên trách có nhiệm vụ làm rõ và cập nhật thông tin hàng quý. Loại hình thanh tra thứ ba dẫn đến các báo cáo được công bố.

Có 4 loại bằng chứng tư liệu giúp định hình bối cảnh cho việc thanh tra, đó là:

- điều lệ nhà trường và tuyên bố sứ mệnh, kế hoạch chiến lược và kế hoạch hoạt động hàng năm;

- bộ chỉ số thực hiện chuẩn của nhà trường theo thỏa thuận giữa FEFC và ngành, cùng với bất kỳ chỉ số thực hiện nội bộ nào được đội ngũ cán bộ nhà trường áp dụng để giúp đánh giá mức độ đạt được các chỉ tiêu mà họ đặt ra cho mình;
- báo cáo từ các cơ quan kiểm tra, thẩm định và công nhận cũng như phản ứng của nhà trường đối với các báo cáo đó; và
- những phát hiện về các quy trình đảm bảo chất lượng của chính nhà trường.

Hướng dẫn đánh giá. Các trường được đánh giá theo thang điểm 5, điểm 1 thể hiện trình độ đào tạo cao nhất. Điểm đánh giá được gắn với từng lĩnh vực chương trình chính đang được thanh tra. Ngoài ra, trong các báo cáo công bố hàng quý, các điểm số còn được gắn với các khía cạnh sau: khả năng đáp ứng và phạm vi đào tạo, quản trị và quản lý, tuyển sinh, hướng dẫn và hỗ trợ, đảm bảo chất lượng và sử dụng nguồn lực. Điểm số về khả năng đáp ứng và phạm vi đào tạo phản ánh các hoạt động của nhà trường tương quan với các chỉ tiêu của FEFC, sự tương tác giữa nhà trường và cộng đồng, và giữa nhà trường và ngành, sự đa dạng của các chương trình được cung cấp nhằm đáp ứng nhu cầu của khách hàng tiềm năng và sự công bằng trong tiếp cận. Điểm số về quản trị và quản lý giúp đo lường các chỉ tiêu nội bộ và tiêu chí thành công của chính tổ chức; truyền thông và trách nhiệm giải trình; quy trình lập kế hoạch, giám sát và hỗ trợ; phân bổ và sử dụng nguồn lực; tỷ lệ duy trì; và điểm đến của người học khi tốt nghiệp.

Các chỉ số thực hiện. Các chỉ số thực hiện sau đây đã được thiết lập cho Trường cao đẳng nghề (FEFC, 1994b):

- *Đạt được các chỉ tiêu tài trợ* - là các chỉ báo về sự hiệu quả của nhà trường trong việc thực hiện kế hoạch chiến lược. Chỉ số này được tính bằng số đơn vị tài trợ do FEFC thực tế cấp cho nhà trường trong năm đại học dưới dạng tỷ lệ phần trăm của đơn vị tài trợ mục tiêu cho năm đó.
- *Xu hướng nhập học của sinh viên* - là các chỉ báo về khả năng đáp ứng. Thước đo này được tính bằng phần trăm thay đổi về số lượng nhập học so với năm trước (được phân tách theo số lượng nhập học toàn thời gian và bán thời gian).
- *Sự duy trì sinh viên* - là các chỉ báo về khả năng đáp ứng của chương trình đào tạo. Thước đo này được tính bằng tỷ lệ phần trăm sinh viên, sau khi đã nhập học một chương trình đào tạo có thời lượng ít nhất một năm, vẫn tiếp tục theo học trong kỳ 3 của năm học (được phân tách theo số lượng nhập học toàn thời gian và bán thời gian).
- *Mục tiêu và trình độ đào tạo* - là các chỉ báo về thành tích của học sinh. Thước đo này được tính bằng: (1) tỷ lệ phần trăm sinh viên hoàn thành chương trình đào tạo (đạt được các mục tiêu đào tạo chính, như được xác định trong thỏa

thuận đào tạo giữa sinh viên và nhà trường); và (2) tỷ lệ phần trăm sinh viên hoàn thành mục tiêu về trình độ đào tạo (số mục tiêu trình độ hoàn thành sẽ tương đương với số tín chỉ hoặc mô-đun đào tạo đã hoàn thành).

- Đạt được Văn bằng Nghề Quốc gia (NVQ) hoặc tương đương - là các chỉ báo về sự đóng góp của nhà trường vào các chỉ tiêu giáo dục và đào tạo quốc gia. Thước đo này được tính bằng tỷ lệ thay đổi so với năm trước.
- Mức tài trợ trung bình - là các chỉ báo về hiệu quả chi phí được đo lường bằng mức tài trợ trung bình trên một đơn vị tài trợ. Thước đo này được tính bằng giá trị khoản vốn cấp chi thường xuyên từ FEFC cho năm học chia cho tổng số đơn vị tài trợ (funding unit) mà nhà trường giành được cho các hoạt động do FEFC tài trợ.

Tự đánh giá. Kế hoạch của FEFC để phát triển hệ thống gồm có việc tăng cường trách nhiệm của nhà trường trong công tác đánh giá và đảm bảo chất lượng đào tạo. Hệ thống tự đánh giá có ưu điểm là tồn tại vĩnh viễn; việc đánh giá có thể liên tục chứ không phải là một sự kiện xảy ra 4 năm một lần. Kết quả tự đánh giá của nhà trường phải được các thanh tra độc lập thẩm định; các đợt thanh tra định kỳ vẫn tiếp tục được thực hiện, nhưng chúng sẽ được định hướng bởi báo cáo tự đánh giá. Các thanh tra viên cũng đang được yêu cầu xây dựng báo cáo điển hình quốc gia về các khía cạnh liên quan đến xây dựng khung chương trình, quản lý và các quy trình khác, cũng như các nghiên cứu xuyên quốc gia. Các lĩnh vực đòi hỏi phải có tự đánh giá đã được mở rộng và tăng lên. Giờ đây, các lĩnh vực này bao gồm sứ mệnh nhà trường, công tác giảng dạy và học tập, thành tích của sinh viên, nội dung chương trình, tổ chức và quản lý, hỗ trợ sinh viên, nguồn lực và đảm bảo chất lượng. Mỗi lĩnh vực chính này đã được giao chỉ tiêu chuẩn xác hơn và, quan trọng nhất, là các loại “minh chứng cụ thể” được quy định rõ ràng. Toàn bộ quá trình là một sự bổ sung rất khắt khe cho hệ thống đảm bảo chất lượng nhà trường. Các thanh tra viên được giao phụ trách thanh tra một trường sẽ giám sát phản ứng của họ đối với các vấn đề được nêu trong báo cáo đánh giá.

Đánh giá bởi các Cơ quan cấp bằng. Các trường được Cơ quan Cấp bằng quốc gia cấp giấy phép trao bằng nghề. Đi kèm với giấy phép đó, họ cũng yêu cầu hệ thống kiểm soát chất lượng nội bộ hiệu quả về công tác giảng dạy và đào tạo. Hầu như tất cả các Cơ quan Cấp bằng đều định kỳ đến thăm nhà trường. Họ mong đợi nhìn thấy mỗi khung chương trình, khóa học và lĩnh vực đào tạo đều được quản lý bởi các tập thể giáo viên hoạt động như một đội nhóm. Bản thân họ thường mong đợi được xem, kiểm tra và phê duyệt: các mẫu bài làm của sinh viên; hồ sơ về tất cả các công việc do sinh viên thực hiện và được đánh giá trong nhà trường, hồ sơ xác minh nội bộ về đánh giá công việc của sinh viên, các cuộc họp nhóm để quản lý các khóa học tương ứng, và trình độ của nhân viên tham gia đánh giá; và dữ liệu cơ bản về tuyển sinh đầu vào, tốt nghiệp và các điểm đến tiếp theo của sinh viên.



Danh mục tài liệu tham khảo

Adams, J.D. 1986. *Transforming leadership: From vision to results* (Alexandria, Virginia, Miles River).

Australian National Training Authority. 1994. *Towards a skilled Australia: A national strategy for vocational education and training* (Brisbane, Australian National Training Authority).

Australian National Training Authority. 1995a. *Directions and resource allocations for 1996*, Report to the Ministerial Council (Brisbane, Australian National Training Authority).

Australian National Training Authority. 1995b. *Guidelines for the development of 1996 state training profiles* (Brisbane, Australian National Training Authority).

Australian National Training Authority. 1995c. *Guide to training priorities of national industry training bodies, 1995-1997* (Brisbane, Australian National Training Authority).

Banner, D.K.; GagnT.E. 1995. *Designing effective organization* (London, Sage Publications).

Bas, D. 1994. "The French system", in Gasskov, 1994.

Benedek, A. 1997. *The Labour Market Fund. Ministry of Labour, Hungary*, International Conference on Employment and Training Funds (Antalya, Turkey, World Bank).

Bennell, P. 1994. *Improving the performance of the public sector in LDCs: New approaches to human resource planning and management*, Occasional Paper No. 25 (Geneva, ILO).

Blanpain, R.; Engels, C.; Pellegrini, C. (eds.). 1994. *Contractual policies concerning continued vocational training in the European Community Member States* (Leuven, Peeters Press).

Boediono, W.; McMahon, W.; Adams, D. (eds.). 1992. *Education, economic and social development: Second 25-Year Development Plan and Sixth 5-Year Development Plan Background Papers and Goals* (Jakarta, Indonesia, Ministry of Education and Culture).

Bulgarelli, A.; Giovine, M. 1994. *Decentralization of vocational training in Italy*, Training Policy Study No. 10 (Geneva, ILO).

Burgess, P. (ed.). 1993. *Training and development: European management guides* (London, Incomes Data Services and Institute of Personnel Management).

Carnoy, M. 1993. *Methodological guidelines for measuring the equity effects of training policies and programmes*, Paper for the Workshop on New Trends in Training Policy (Geneva, ILO).

Carnoy, M. 1994. "Rates of return to education", in Husand Postlethwaite, 1994.

Chandler, A.D., Jr. 1962. *Strategy and structure* (Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology Press).

Commonwealth Roundtable. 1992. *Administrative structures and reforms*, Proceedings of a Commonwealth Roundtable held in Sydney, Australia, February (London, Commonwealth Secretariat).

Cope, G.H. 1989. "Budgeting methods for public programmes", in Perry, 1989.

CorvalVuez, O. 1994. "Income tax rebate incentive in Chile", in Gasskov, 1994.

de Moura Castro, C.; Alfthan, T. 1992. *Five training models*. Occasional Paper No. 9 (Geneva, ILO).

Danish Ministry of Education. 1994. *Danish youth education: Problems and achievements*, Report to the OECD (Copenhagen, Ministry of Education).

Department for Education and Employment (DFEE). 1995a. *Labour market information for Further Education Colleges: A handbook for practitioners* (London, DFEE).

Department for Education and Employment (DFEE). 1995b. *Competitiveness White Paper* (London, DFEE), 22 May.

Dougherty, C. 1988. "Occupational training maps: What are they and why are they indispensable?", in *International Review of Education*, Vol. 34.

Dougherty, C. 1990. *Education and skill development: Planning issues, Regional seminar on technical and vocational education and training* (Manila, Asian Development Bank and World Bank).

Ducci, M.A. 1991. *Financing of vocational training in Latin America*, Discussion Paper No. 73 (Geneva, ILO).

Elliot, R.F. 1996. *Pay reform in the public service: Initial impact on pay dispersion in Australia*, Sweden and the United Kingdom, Public Management Occasional Paper No. 10 (Paris, OECD).

- Espinoza, E.M. 1994. *Vocational training in Chile: A decentralized and market oriented system*, Training Policy Studies Paper No. 8 (Geneva, ILO).
- Fairley, J. 1994. "Market forces in publicly-funded training in the United Kingdom", in Gasskov, 1994.
- Fairley J.; McArthur A. 1999. *Government intervention into the private financing of education and training in Scotland*, unpublished background paper (Geneva, ILO).
- Ferrari, S.; Lankaster, D.F. 1992. *Management of training institutions* (Turin, International Centre for Advanced Technical and Vocational Training/ILO).
- Fluitman, F. 1997. *Training policy analysis. A methodology: A set of training modules* (Geneva, ILO).
- Fortin, Y. 1996. "Autonomy, responsibility and control: The case of central government agencies in Sweden", in OECD, 1996.
- Further Education Funding Council (FEFC). 1993, *Assessing achievement*, Circular 93/28 (London, FEFC).
- Further Education Funding Council (FEFC). 1994a. **College strategic plans**, Circular 94/30 (London, FEFC).
- Further Education Funding Council (FEFC). 1994b. *Measuring achievement*, Circular 94/31 (London, FEFC).
- Further Education Funding Council (FEFC). 1995. *College strategic plans 1995-96 and beyond*, Circular 95/02 (London, FEFC).
- Further Education Unit. 1992. *Vocational education and training in Europe: A four-country study in four employment sectors* (London, Further Education Unit).
- Galbraith, J. 1976. "Environmental and technological determinants of organizational design", in Lorsch and Lawrence, 1976.
- Gasskov, V. (ed.). 1994. *Alternative schemes of financing training* (Geneva, ILO).
- Gasskov, V. 1996. *Financing vocational education and training*, Report for the European Training Foundation (Turin, ILO).
- Geers, F. 1996. *VET management in Belgium*, unpublished background paper (Geneva, ILO).
- Geers, F. 1999. *Government intervention into private financing of training*, unpublished background paper (Geneva, ILO).
- Godfrey M. 1993. *Training and equity: A minimalist approach to training*, Workshop on new trends in training policy (Geneva, ILO).

Godfrey M. 1994. "Planning for vocational education, training and employment: A minimalist approach", in Richards and Amjad, 1994.

Godfrey M. 1996. *New approaches to employment planning*, Employment Paper No. 5 (Geneva, ILO).

Goodman, P.S.; Penning, J.M. 1977. *New perspectives on organizational effectiveness* (San Francisco, California, Jossey-Bass).

Gordon, J.; Parkes, D. 1993. *Strategies for VET in Europe - The project report: A feasibility study* (Paris, European Institute of Education and Social Policy).

Groszyk, W. 1996. "Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993", in OECD, 1996.

Grubb W.N.; Ryan P. 1999. *Plain talk on the field of dreams. The roles of evaluation in vocational education and training* (Geneva, ILO).

Hamada, M. 1994. "Employment insurance-based financing of TVET in Japan", in Gasskov, 1994.

Herschbach, D. 1994. "Decentralized public funding of vocational education in the United States", in Gasskov, 1994.

Herschbach, D. 1995. *VET management in the United States*, unpublished background paper (Geneva, ILO).

Hs, B.; Meijer, K. 1994. *Structures of vocational education and training (VET) and the match between education and work: An international comparison* (Tilburg University, Netherlands, Tilburg Institute for Social Security Research, TISSER-OSA).

Hunn, D.K. 1994. "Measuring performance and policy advice: A New Zealand perspective", in OECD, 1994b.

Hunting, G.; Godfrey, M. 1996. *System-wide evaluation of TVET: Report on evaluation* (Manila, TESDA).

Hus T.; Postlethwaite, T.N. (eds.). 1994. *The international encyclopaedia of education* (Oxford, Pergamon, 2nd ed.).

ILO. 1996. *Combating unemployment and exclusion: Issues and policy options, Contribution to the G7 Employment Conference, Lille* (Geneva, ILO).

Irwin, T. 1996. "An analysis of New Zealand's new system of public-sector management", in OECD, 1996.

Kakabadse, A.P; Brovetto, P.R.; Holzer, R. (eds.). 1988. *Management development and the public sector* (Avebury, United Kingdom, Gower Publishing Co.).

- Khandwalla, P.N. 1977. *The design of organizations* (New York, Harcourt Brace Jovanovich).
- King, K. 1994. "Technical and vocational education and training", in Husand Postlethwaite, 1994.
- Kirsch, J-L. 1994. *Structures of vocational education and training and the match between education and work: An international comparison* (Paris, National Report/OSA publication).
- Kubr, M. 1982. *Managing a management development institution*, Management Development Series No. 18 (Geneva, ILO).
- Ladd, H.F. (ed.). 1996. *Holding schools accountable: Performance-based reform in education* (Washington, DC, Brookings Institution).
- Lafond, A. 1997. *Management of the French lyc/I>, unpublished background paper* (Geneva, ILO).
- Leite, E.M. 1995. *VET management in Brazil, unpublished background paper* (Geneva, ILO).
- Lorsch, J.; Lawrence, P. (eds.). 1976. *Studies in organization design* (Homewood, Ill., Richard Irwin).
- Madigan, K. 1998. "A kink in the profits pipeline", in Business Week, 2 March.
- Man Tak Au-yeung. 1996. *Financing training in Hong Kong*, Paper for the APSED/ILO/Japan Regional Seminar, Chiba, Japan.
- McCaffery, J.L. 1989. "Strategies for achieving budgetary goals", in Perry, 1989.
- Merriden, T. 1997. "Vacancies in the skills department", in Management Today, May.
- Middleton, J.; Zideman, A.; Van Adams, A. 1993. *Skills for productivity: Vocational education and training in developing countries* (Oxford, Oxford University Press).
- Mintzberg, H. 1979. *The structuring of organizations* (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall).
- Mitchell, A. 1998. *Strategic planning partnerships between the state and enterprises*, Employment and Training Papers. No. 19. (Geneva, ILO)
- Monash University; Syntec Economic Services. 1995. *Guide to growth: Australia's 112 industries ranked and projected* (Melbourne, Monash University and Syntec Economic Services).
- Muneer, M. 1995. *VET management in Pakistan, unpublished background paper* (Geneva, ILO).

Naschold, F. 1995. The modernization of the public sector in Europe: A comparative perspective on the Scandinavian experience (Helsinki, Finnish Ministry of Labour).

Netherlands Ministry of Education and Science. 1993. Changing role of vocational and technical education and training, Report to the OECD on the VOTEC project (The Hague, Netherlands).

Nielsen, S.P. 1995. VET management in Denmark, unpublished background paper (Geneva, ILO).

Noonan, R.; Sberg, C. 1994. "From public training agency to corporation in Sweden", in Gasskov, 1994.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 1989. Measuring performance and allocating resources, Public Management Studies No. 5 (Paris, OECD).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 1993. Managing with market-type mechanisms (Paris, OECD).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 1994a. Performance measurement and results-oriented management, Public Management Occasional Papers No. 3. (Paris, OECD).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 1994b. Performance measurement in government: Issues and illustrations, Public Management Occasional Papers No. 5 (Paris, OECD).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 1995. Budgeting for results. Perspectives on public expenditure management (Paris, PUMA, OECD).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 1996. Performance management in government: Contemporary illustration, Public Management Occasional Papers No. 9 (Paris, OECD).

Office of Training and Further Education. 1996. OTFE mission (Melbourne, Victoria)

Oman, R.C.; Damours, S.L.; Smith, T.A.; Uscher, A.R. 1992. Management analysis in public organizations: History, concepts and techniques (New York, Quorum Books).

Osborne, D.; Gaebler, T. 1992. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector (New York, Penguin Books).

Pack, H. 1987. Productivity, technology and industrial development: A case study in textiles (New York, Oxford University Press for World Bank).

- Park, Y. 1999. Government interventions into private financing of training, unpublished background paper (Geneva, ILO).
- Perry, J.L. (ed.). 1989. Handbook of public administration (San Francisco, California, Jossey-Bass).
- Peters, T.J.; Waterman, R.H., Jr. 1982. In search of excellence: Lessons from America's best-run companies (New York, Harper and Row).
- Pfeffer, J.; Salancik, G. 1978. The external control of organizations (New York, Harper and Row).
- Preddey, G. 1996. "Report: Comprehensive reform: The case of New Zealand", in Human Resource Sector Professional Development (Washington, DC, World Bank), January.
- Preddey G.; Doyle, J. 1998. Performance management and budgeting for results in the VET sector of New Zealand, unpublished background paper (Geneva, ILO).
- Psacharopoulos, G. 1994. "Returns to investment in education: A global update", in World Development (Elmsford, New York), Vol. 22, No. 9.
- Psacharopoulos, G; Woodhall, M. 1985. Education for development: An analysis of investment choices (Oxford, Oxford University Press and World Bank).
- Richards, P.; Amjad, R. (eds.). 1994. New approaches to manpower planning and analysis (Geneva, ILO).
- Richter, L. 1986. Training needs: Assessment and monitoring (Geneva, ILO).
- Robbins, S.P. 1987. Organization theory: Structure, design and applications (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 2nd ed.).
- Russell, R. 1995. VET management in Britain, unpublished background paper (Geneva, ILO).
- Russell, R. 1997. Management of the provision for vocational education and training in England, unpublished background paper (Geneva, ILO).
- Shin, M.H. 1995. VET management in the Republic of Korea, unpublished background paper (Geneva, ILO).
- Simonics, I. 1996. Financing VET in Hungary, unpublished background paper (Geneva, ILO).
- Standaert, R. 1993. "Technical rationality in education management: A survey covering England, France and Germany", in European Journal of Education, Vol. 28, No. 2.
- State Training Board of Victoria. 1995. Trends in vocational education and training, Supplement to Strategic directions for vocational education and

training (Melbourne, Australia, State Training Board of Victoria).

Technical Education and Skills Authority (TESDA). 1995. TVET Sector Study Series, No. 8 (Manila, TESDA).

Thiele, P. 1994. "Financing the German dual system", in Gasskov, 1994.

Thompson, J.D. 1967. Organization in action (New York, McGraw-Hill).

United Nations Department for Development Support and Management Services. 1993. Improving public policy analysis: Study material for top executives (New York, UN).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 1970. Administrative problems of education planning (Paris, UNESCO).

United States Social Security Administration. 1995. Social security programs throughout the world-1995, Publication No. 13-11805, Research Report No. 64 (Washington, DC, SSA).

Veeken, N. 1999. Industrial social funds in the Netherlands, unpublished background paper (Geneva, ILO).

Willems, J-P. 1994. Vocational education and training in France (Berlin, CEDEFOP).

Willems, J-P. 1995. VET management in France, unpublished background paper (Geneva, ILO).

Wilson, D. 1996. VET management in Canada, unpublished background paper (Geneva, ILO).

Woodward, J. 1958. Management and technology (London, Her Majesty's Stationery Office).

World Bank. 1996. "Philippines" in Education financing and social equity: A reform agenda (Washington, DC, World Bank).

World Bank. 1997. International Conference on Employment and Training Funds (Antalya, Turkey, World Bank).

Các Chỉ số Chính về TTLĐ 1999 (KILM)

Bộ công cụ tham khảo với phạm vi rộng và rất có giá trị này đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về thông tin kịp thời, chính xác và dễ tiếp cận trong thế giới việc làm đang thay đổi nhanh chóng. Các Chỉ số Chính về TTLĐ (KILM) cung cấp cho độc giả nói chung, cũng như các nhà chuyên gia nói riêng, những phân tích súc tích và giải thích rõ ràng về thực trạng dữ liệu TTLĐ trên thế giới.

Tổng hợp lượng thông tin khổng lồ từ các kho dữ liệu quốc tế cũng như các nguồn thống kê khu vực và quốc gia, tài liệu tham khảo quan trọng này cung cấp dữ liệu về nhiều quốc gia trong giai đoạn 1980 và 1990, và tất cả những năm tiếp theo cho tới nay. Cuốn sách giới thiệu 18 chỉ số TTLĐ chính cho phép các nhà nghiên cứu so sánh và đối chiếu giữa các quốc gia và trong khu vực theo thời gian. Sử dụng dữ liệu thống kê về lao động, việc làm, thất nghiệp, thiếu việc làm, trình độ học vấn của nguồn lực lao động, chế độ tiền lương và cơ chế đãi ngộ, năng suất và chi phí lao động cũng như phân bố nghèo đói và thu nhập làm các chỉ số thị trường, cuốn sách cho phép người đọc tiếp cận những thông tin mới nhất hiện có.

Xuyên suốt quá trình này, KILM có đưa ra các thông tin tổng quan một cách phong phú và đa dạng về các chủ đề như tỷ lệ có việc làm, số giờ làm việc, tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên, tiền lương trong sản xuất, năng suất lao động và chi phí. Bằng cách nêu bật nhiều chỉ số về TTLĐ, nguồn thông tin toàn diện này cũng làm sáng tỏ tính công bằng và các mối quan tâm khác về công việc.

KILM hiện có sẵn ở 2 định dạng - phiên bản in tiêu chuẩn và trên CD-ROM. Thiết kế tương tác của dạng CD-ROM cho phép người dùng tùy chỉnh các tìm kiếm của họ bằng bất kỳ tổ hợp nào về chỉ số, quốc gia, năm, dữ liệu đầu vào và hơn thế nữa. Định dạng dễ sử dụng giúp cho việc tìm kiếm thông tin liên quan trở nên nhanh chóng và đơn giản.

Phiên bản CD-ROM bao gồm các Chỉ số Chính về TTLĐ, Hồ sơ Quốc gia, phát hành năm 1999, một tài liệu tham khảo nhanh cho người dùng.

ISBN 92-2-110834-1 dạng CD-ROM

ISBN 92-2-110833-1 dạng sách in

Xuất bản năm 1999, dài 600 trang, A4, bìa mềm

Giá bán cho phiên bản CD-ROM hoặc sách in: 140 Franc Thụy Sĩ, 99,95 USD, 59,95 Bảng Anh

Giá bán cho cả bộ (CD-ROM + sách in): 250 Franc Thụy Sĩ, 180 USD, 110 bảng Anh

Vai trò của đánh giá đối với giáo dục nghề nghiệp: Nói thẳng về lĩnh vực của nhiều sự kỳ vọng

W. Norton Grubb và Paul Ryan

Nhóm tác giả viết cuốn sách này dựa trên tiền đề rằng cần thiết phải nói thẳng về chủ đề đánh giá trong giáo dục nghề nghiệp (GDNN). Sau khi đưa ra nền tảng cơ bản về các vấn đề khái niệm, cuốn sách tập trung vào lý do và cách thức đánh giá trước khi trình bày và bình luận về kết quả của các cuộc đánh giá đã có. Nội dung thảo luận bao gồm việc sử dụng và lạm dụng kết quả của các cuộc đánh giá vào công tác hoạch định chính sách và ngụ ý đối với việc đánh giá các xu hướng và vấn đề gần đây trong GDNN như phân cấp, suy giảm vai trò của Nhà nước, sự chuyển hướng sang hình thức học tập qua công việc và mối quan tâm thường trực về vấn đề công bằng thông qua GDNN.

ISBN 92-2-110855-4

Xuất bản năm 1999, dài 179 trang, bìa mềm

30 Franc Thụy Sĩ, 18,95 USD, 12,95 bảng Anh

 Báo cáo “Tình hình Việc làm Thế giới 1998-1999”
Khả năng tìm việc làm trong nền kinh tế toàn cầu: Vai trò của đào tạo

Báo cáo Việc làm Thế giới 1998-1999 đánh giá tình hình việc làm toàn cầu và xem xét cách thức làm thế nào các quốc gia, trong những hoàn cảnh và giai đoạn phát triển khác nhau, có thể xây dựng được chiến lược đào tạo tốt nhất cũng như hệ thống đào tạo linh hoạt và phù hợp nhất để bắt kịp những thay đổi sâu rộng này. Báo cáo phân tích sâu các hệ thống đào tạo trên toàn thế giới cũng như xem xét các chiến lược đào tạo nhằm tăng năng lực cạnh tranh quốc gia, tăng cường hiệu quả của doanh nghiệp và thúc đẩy tăng trưởng việc làm. Báo cáo xem xét một cách nghiêm túc các chính sách và các chương trình mục tiêu nhằm cải thiện cơ hội việc làm của phụ nữ và nâng cao kỹ năng hành nghề của lao động phi chính thức và lao động dễ bị tổn thương (đặc biệt là thanh niên yếu thế, thất nghiệp dài hạn, lao động lớn tuổi mất việc làm và lao động khuyết tật). Báo cáo đề xuất các cải cách chính sách cụ thể để nâng cao hiệu quả và chất lượng của công tác đào tạo. Với tốc độ thay đổi nhanh chóng và liên tục của nhu cầu về kỹ năng mới, báo cáo kết luận rằng đào tạo và học tập suốt đời cần được ưu tiên cao hơn. Thành quả tốt nhất từ việc nâng cao trình độ học vấn và kỹ năng của nguồn nhân lực sẽ được đảm bảo trong một môi trường thúc đẩy tăng trưởng tổng thể và khi các quyết định đào tạo được đưa ra với sự tham vấn chặt chẽ giữa chính phủ, người sử dụng lao động và người lao động.

Báo cáo Việc làm Thế giới 1998-1999 là ấn phẩm thứ 3 trong chuỗi báo cáo của ILO trong đó cung cấp góc nhìn quốc tế về các vấn đề hiện tại liên quan đến việc làm.

ISBN 92-2-110827-9

Xuất bản năm 1998, 271 trang, bìa mềm

45 Franc Thụy Sĩ; 34,95 USD; 19,95 bảng Anh

Văn phòng ILO Việt Nam

Tòa nhà Xanh Một Liên Hợp Quốc
304 Kim Mã, Ba Đình, Hà Nội

 +84 24 38 500 100

 hanoi@ilo.org

 www.ilo.org/hanoi

 Vietnam.ILO

