

Số: 19/HH- NC&PTCS

Hà Nội, ngày 17 tháng 3 năm 2021

V/v: chuyển vai trò quản lý nhà nước hệ đào tạo cao
đẳng từ Bộ LĐT&XH về Bộ GD&ĐT

Kính gửi:

- Thường trực Ban Bí thư Trung ương Đảng
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội
- Thường trực Chính phủ

Vài thập niên gần đây, Việt Nam đã thống nhất một đầu mối quản lý toàn bộ hệ thống giáo dục quốc dân. Quản lý nhà nước về giáo dục nhà trẻ và mẫu giáo, phổ thông, trung học chuyên nghiệp và đại học được tập trung vào một đầu mối là Bộ Giáo dục và Đào tạo (GD&ĐT), đặt nền móng cho việc xây dựng tổ chức bộ máy quản lý giáo dục tinh gọn, không chồng chéo, hiệu quả.

Tuy nhiên, từ đầu năm 2017 công tác quản lý nhà nước đối với hệ cao đẳng không còn do Bộ GD&ĐT đảm nhiệm, tạo “điểm nghẽn” cản trở phân luồng học sinh sau trung học cơ sở và phát triển nguồn nhân lực.

Nhằm góp phần triển khai Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (Nghị quyết XIII) Hiệp hội các trường đại học, cao đẳng Việt Nam xin điểm lại công tác đào tạo hệ cao đẳng, nhận diện những lệch lạc và đề xuất giải pháp khắc phục.

1. Vị trí của đào tạo cao đẳng trong hệ thống giáo dục theo thông lệ quốc tế

Theo thông lệ chung hiện nay để đáp ứng hội nhập quốc tế các nước cần tuân theo “Phân loại giáo dục theo tiêu chuẩn quốc tế” do UNESCO ban hành. Phiên bản mới nhất là ISCED -2011, được ban hành năm 2011, có hiệu lực trên toàn thế giới từ 2014, cho tất cả thành viên UNESCO, trong đó có Việt Nam, để xác định trình độ của các chương trình giáo dục và đào tạo cụ thể.

Dựa vào tài liệu này ta có thể xác định được các chương trình giáo dục của quốc gia này, quốc gia kia có tương đương với nhau hay không? Có phù hợp với thông lệ quốc tế hay không?

Theo đó, ISCED 2011 được chia thành 9 cấp độ, cụ thể:

Cấp độ 0 cho giáo dục mầm non.

Cấp độ 1 cho tiểu học.

Cấp độ 2 cho trung học bậc thấp, tách ra theo hai luồng là trung học cơ sở dành cho giáo dục phổ thông và một luồng theo hướng dạy nghề được gọi là sơ học nghề.

Cấp độ 3 cho trung học bậc cao (bên giáo dục phổ thông là trung học phổ thông, còn nhánh theo hướng nghề là trung học nghề).

Cấp độ 4 cho giáo dục sau trung học, nhưng chưa phải đại học.

Cấp độ 5 cho cao đẳng.

Cấp độ 6 cho trình độ cử nhân và tương đương.

Cấp độ 7 cho thạc sĩ.

Cấp độ 8 cho tiến sĩ.

Cũng theo ISCED-2011, các cấp độ 2,3 thuộc về bậc Giáo dục trung học, các cấp độ 5,6,7 và 8 thuộc về bậc Giáo dục đại học. Không có khái niệm “Bậc Giáo dục nghề nghiệp” như ở Việt Nam.

Căn cứ bảng trên có thể thấy các chương trình thuộc hệ cao đẳng – cấp độ đầu tiên của giáo dục đại học- đều thuộc cấp độ 5 theo ISCED-2011 và thường được thiết kế nhằm cung cấp cho người học các kiến thức, kỹ năng và năng lực chuyên nghiệp.

Thông thường, những chương trình này có các nội dung định hướng thực hành, gắn với đặc thù nghề nghiệp và chuẩn bị cho người học bước vào thị trường lao động.

Tuy nhiên, những chương trình này cũng mở ra con đường chuyển tiếp/liên thông lên các chương trình giáo dục đại học khác (các cấp độ 6, 7 và 8).

Để vào học các chương trình thuộc bậc giáo dục đại học người học bắt buộc phải hoàn thành cấp độ 3 (trung học phổ thông hoặc tương đương). Ngoài ra, mỗi cấp độ có các tiêu chí đánh giá bằng số năm học tích lũy, cấu trúc nội dung chương trình, hướng liên thông, ... và phải hoàn thành đầy đủ tất cả các tiêu chí trên thì người học mới được cấp văn bằng tương ứng với cấp độ (thí dụ, bằng trung học phổ thông, bằng trung học nghề, bằng cao đẳng, bằng cử nhân,...); còn nếu chỉ hoàn thành một phần các tiêu chí thì trong trường hợp đó người học thường chỉ được cấp các chứng chỉ/bằng nghề nghiệp (thí dụ : bằng trung cấp y, bằng giáo viên THCS 10+3, bằng cao cấp ngân hàng, bằng kỹ thuật viên cao cấp, bằng trung cao cơ điện,...). Ở Việt Nam hiện đang còn lẫn lộn quy định này.

2. Điểm lại công tác đào tạo hệ cao đẳng và quản lý nhà nước các cơ sở đào tạo này ở Việt Nam

Tại Việt Nam hệ đào tạo cao đẳng (trừ một vài trường hợp ngoại lệ), chỉ xuất hiện bắt đầu từ thập niên 70 thế kỷ vừa qua, và đặc biệt từ sau năm 1975, khi đất nước thống nhất, do liên quan đến nhu cầu nâng cao trình độ cho loại nhân lực được gọi là “trung cấp”; bao gồm các kỹ thuật viên (trong lĩnh vực sản xuất), giáo viên tiểu học/THCS (trong giáo dục) và cán sự (trong lĩnh vực nghiệp vụ - dịch vụ)...

Trước thời gian này, loại nhân lực như trên chỉ được đào tạo ở trình độ trung học tại các trường trung học chuyên nghiệp, nên những trường này còn có tên gọi là trường trung cấp chuyên nghiệp.

Trong khi đó, đội ngũ công nhân và nhân viên kỹ thuật – nghiệp vụ được đào tạo tại các trường dạy nghề, với thời gian ngắn (1-3 năm, hoặc ít hơn) nhằm đạt được mục tiêu tay nghề/bậc thợ là chính, không chú ý tới mục tiêu học vấn.

Công cuộc khôi phục kinh tế Việt Nam sau kết thúc chiến tranh (1975) làm xuất hiện những đòi hỏi mới cả về công nghệ và kỹ năng phi kỹ thuật đối với lực lượng lao động khiến chương trình trung học chuyên nghiệp trở nên bất cập. Trong bối cảnh đó đã xuất hiện một số chương trình đào tạo trình độ cao đẳng.

Bước vào công cuộc đổi mới đất nước (sau 1986), Bộ Đại học và Trung học chuyên nghiệp (nay là Bộ GD&ĐT) tiếp tục những tìm tòi, kế thừa kết quả hoạt động thực tiễn, tham khảo kinh nghiệm quốc tế, mở thành công nhiều chương trình đào tạo trình độ cao đẳng (chuyên nghiệp) được xã hội chấp nhận; được các Luật Giáo dục 1989, Luật Giáo dục 2005, Luật Giáo dục 2009 và Luật Giáo dục đại học 2012 thừa nhận. Những thay đổi này không chỉ đáp ứng nhu cầu nhân lực mà còn có tính chất hội nhập quốc tế.

Tuy vậy, từ khi có Luật Giáo dục nghề nghiệp (cuối 2014) ranh giới giữa giáo dục nghề với giáo dục chuyên nghiệp được che khuất bởi quan niệm “giáo dục nghề nghiệp” là “một bậc học của hệ thống giáo dục quốc dân nhằm đào tạo trình độ sơ cấp, trình độ trung cấp, trình độ cao đẳng...”.

Sự dịch chuyển trên dẫn tới các cơ sở giáo dục cao đẳng không được coi là cơ sở giáo dục đại học, quản lý giáo dục nghề nghiệp bị chia sẻ. Các cơ sở giáo dục phổ thông, các đại học, các trường đại học, các trường cao đẳng sư phạm do Bộ GD&ĐT quản lý nhà nước, phần còn lại thuộc Bộ LĐTB&XH. Việc này đem đến nhiều hệ lụy không mong đợi.

3. Một số lệch lạc trong quản lý đào tạo hệ cao đẳng

Luật Dạy nghề năm 2006 quy định dạy nghề gồm sơ cấp nghề, trung cấp nghề, cao đẳng nghề với mục tiêu “đào tạo nhân lực kỹ thuật trực tiếp trong sản xuất dịch vụ có năng lực thực hành nghề tương xứng với trình độ đào tạo” (Điều 4).

Năm 2014 Luật Giáo dục nghề nghiệp thay cho Luật Dạy nghề. Các trình độ sơ cấp nghề, trung cấp nghề và cao đẳng nghề viết lại thành trình độ sơ cấp, trình độ trung cấp và trình độ cao đẳng. Dẫu vậy, mục tiêu chung của giáo dục nghề nghiệp vẫn viết theo Luật Dạy nghề năm 2006; còn mục tiêu cụ thể của trình độ cao đẳng được thiết kế theo cấu trúc “cộng dồn” với mục tiêu của các trình độ sơ cấp và trình độ trung cấp (Điều 4) mà không theo cấu trúc “đồng tâm”. Về bản chất trình độ cao đẳng trong Luật Giáo dục nghề nghiệp thường là giáo dục sau trung học nhưng chưa phải là giáo dục đại học, nó chỉ tương đương cấp độ 4 hoặc cấp độ thấp hơn của ISCED.2011. Trong khi đó các chương trình cao đẳng “đích thực” phải được thiết kế nhất quán theo hướng nâng cao học vấn để bảo đảm tương đương cấp độ 5 của ISCED.2011- cấp độ đầu tiên thuộc giáo dục đại học, như chỉ đạo của Bộ GD&ĐT trước đây.

Từ đó, có thể thấy rõ kể từ khi các chương trình cao đẳng nghề được ra đời theo Luật Dạy nghề và được Bộ LĐTB&XH chỉ đạo thiết kế và đặc biệt, kể từ khi các trường cao đẳng (chuyên nghiệp) và cao đẳng nghề đều phải chuyển sang mô hình “cao đẳng mới hợp nhất” (khác với thông lệ quốc tế) theo Luật Giáo dục nghề nghiệp công tác đào tạo cao đẳng của Việt Nam đã và đang phạm phải ít nhất hai sai lầm rất nghiêm trọng.

Thứ nhất, khi trình độ người lao động đa số chỉ cần đạt trung học nghề là đủ (do công nghiệp chế tạo còn chưa giữ vai trò chủ chốt trong nền kinh tế của đất nước) nhưng nếu cơ quan quản lý lại nâng cấp ô ạt các trường trung cấp nghề lên thành cao đẳng trong khi chương trình vẫn không thay đổi đáng kể theo chuẩn thì sẽ dẫn tới tình trạng đào tạo “siêu tốc”, thí dụ như hình thức đào tạo đang được quảng bá rầm rộ trên các phương tiện truyền thông “tốt nghiệp trung học cơ sở, học 3 năm có bằng cao đẳng, nhận danh hiệu kỹ sư thực hành”.

Đây là hiện tượng chạy đua theo hư danh để rồi tạo ra nguồn lực không tương xứng với trình độ đào tạo, không phù hợp với thông lệ chung của thế giới và hậu quả là nguồn nhân lực của ta sẽ không được thế giới công nhận.

Do đó cần phải làm rõ, khi nâng trình độ học vấn của chương trình đào tạo thì cần song song thực hiện nâng đẳng cấp của trường, cấp độ đào tạo lên để bằng tốt nghiệp phù hợp với trình độ đào tạo. Còn nếu chỉ cố gắng chạy theo “phong trào” chạy đua lên cao đẳng để “câu kéo” người học nhưng không đảm bảo thời gian học và nội dung học cần thiết thì đương nhiên sẽ đào tạo ra loại nhân lực rỗng, gây tổn hại cho uy tín và chất lượng của nguồn nhân lực do chúng ta đào tạo ra.

Thứ hai, thời gian qua có sự nhầm lẫn nghiêm trọng giữa Cao đẳng nghề với Cao đẳng chuyên nghiệp về mục tiêu đào tạo.

Cao đẳng nghề đào tạo nguồn lao động trực tiếp sản xuất nên chương trình có thể có tỷ lệ thời gian học lý thuyết – thực hành khoảng 30:70 là phù hợp, nhưng cao đẳng chuyên nghiệp đào tạo ra các kỹ thuật viên thì đòi hỏi phải có tỷ lệ tương xứng giữa thời gian học lý thuyết và thực hành của người học chứ không phải giống như cao đẳng nghề.

Theo thông lệ chung (cả Việt Nam và thế giới) thì Giáo dục nghề đào tạo nhân lực trực tiếp tham gia các hoạt động sản xuất, kinh doanh và dịch vụ, tức là đào tạo thợ và nhân viên, trong khi Giáo dục chuyên nghiệp đào tạo chuyên gia các loại (kỹ thuật viên, cán sự, giáo viên, kỹ sư, chuyên viên, bác sĩ, luật sư,...).

Việc nhầm lẫn mục tiêu đào tạo dẫn tới quy định hợp nhất giữa Giáo dục nghề với Giáo dục chuyên nghiệp để thành cái gọi là “Giáo dục nghề nghiệp” theo kiểu “đào tạo nghề” như chỉ đạo vừa qua của Tổng Cục giáo dục nghề nghiệp dẫn tới thủ tiêu nguồn nhân lực “kỹ thuật viên”, làm méo mó cơ cấu nguồn nhân lực cần cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Có thể chỉ ra nguyên nhân của các sai lầm nghiêm trọng đó:

Một là, đào tạo cao đẳng đã bị tách ra khỏi bậc giáo dục đại học để quy về một bậc học không có trong thực tế, trái ngược với thông lệ quốc tế.

Hai là, quản lý nhà nước về đào tạo cao đẳng đã được trao cho một đơn vị chưa từng được giao trách nhiệm và chưa từng có kinh nghiệm quản lý GDĐH.

Nói theo tinh thần Nghị quyết XIII, những vấn đề kể trên đang là “điểm nghẽn” gây khó khăn cho công tác hướng nghiệp, phân luồng và liên thông; khó khăn trong việc xây dựng và thực hiện quy hoạch tổng thể về giáo dục đào tạo; hạn chế trong tuyển sinh đào tạo, kiểm định chất lượng; chông chéo trong quản lý. Và trên hết là làm biến dạng và cản trở “phát triển nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao” như kỳ vọng của Đảng, của dân.

4. Khắc phục hạn chế trong quản lý nhà nước đối với hệ cao đẳng

Qua 35 năm đổi mới các nhà hoạch định chính sách giáo dục đều nhận thấy muốn đẩy mạnh kinh tế của đất nước, Việt Nam không phải chỉ cần có các nhà khoa học, các giáo viên, kỹ sư, các nhà kinh doanh, nhà quản lý... mà còn phải có đội ngũ đông đảo các công nhân, kỹ thuật viên lành nghề, các nhà công nghệ; nói khác đi là còn cần phải có một đội ngũ nhân lực phong phú, thạo việc và đồng bộ trong các lĩnh vực kinh tế-xã hội.

Chính vì thế, trong định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021- 2030 Nghị quyết XIII của Đảng đã chỉ rõ: “Tạo đột phá trong đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, thu hút và trọng dụng nhân tài. Thúc đẩy nghiên cứu, chuyển giao, ứng dụng mạnh mẽ thành tựu của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư vào mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, chú trọng một số ngành, lĩnh vực trọng điểm, có tiềm năng, lợi thế để làm động lực tăng trưởng theo tinh thần bất kíp, tiến cùng và vượt lên ở một số lĩnh vực so với khu vực và thế giới”.

Một trong những bài học của đổi mới được Đại hội Đảng XIII chỉ ra là phải “giải quyết kịp thời có hiệu quả” những “vấn đề mới nảy sinh trong thực tiễn”. Đối với giáo dục một trong những nảy sinh đó là công tác quản lý nhà nước đối với các cơ sở đào tạo trình độ cao đẳng.

Hiệp hội các trường đại học cao đẳng Việt Nam xin được kiến nghị tới các cấp lãnh đạo của Đảng và Nhà nước:

Thứ nhất, kiến nghị Quốc hội sớm điều chỉnh các Luật về giáo dục (Luật Giáo dục, Luật Giáo dục Đại học, Luật Giáo dục nghề nghiệp) theo các định hướng:

- Đưa trình độ cao đẳng về trở lại bậc giáo dục đại học.
- Đổi tên Luật Giáo dục nghề nghiệp thành Luật giáo dục nghề với các trình độ: sơ cấp nghề, trung cấp nghề và cao cấp nghề.
- Khuyến khích phát triển trung học nghề, chấp nhận sự tương đương giữa 2 bằng trung học phổ thông và trung học nghề như ở ISCED-11 để trên cơ sở đó thực hiện sự phân luồng triệt để học sinh sau trung học cơ sở.

Thứ hai, đưa quản lý nhà nước về đào tạo cao đẳng về chung một đầu mối với các cấp độ khác thuộc giáo dục đại học, tức là về lại Bộ Giáo dục và Đào tạo.

Với tinh thần “xây dựng hệ thống chính trị trong sạch, vững mạnh, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” như chỉ đạo của Đảng tại Nghị quyết XIII, Hiệp hội các trường đại học cao đẳng Việt Nam trân trọng đề nghị các cấp lãnh đạo có thẩm quyền xem xét, chỉ đạo tập trung quản lý nhà nước về giáo dục đại học vào một đầu mối; giao Bộ GD&ĐT quản lý nhà nước đối với tất cả các cơ sở đào tạo trình độ cao đẳng. Theo tinh thần của Nghị quyết 19 Ban CHTW Khóa 12 một lĩnh vực giáo dục chỉ nên giao cho một cơ quan quản lý nhà nước thì mới hiệu quả và không xảy ra xung đột.

Xin trân trọng kiến nghị!

Nơi nhận:

- Như kính gửi;
- Ban Tổ chức Trung ương Đảng (để báo cáo);
- Bộ Nội vụ (để báo cáo);
- Bộ GD&ĐT (để báo cáo);
- Bộ LĐTB&XH (để báo cáo);
- Lưu VP, Ban NC&PTCS.

CHỦ TỊCH HIỆP HỘI



TS. Vũ Ngọc Hoàng