



TOWARDS
TRANSPARENCY



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
the global coalition against corruption



HÌNH THỨC VÀ HẬU QUẢ CỦA THAM NHŨNG TRONG NGÀNH GIÁO DỤC Ở VIỆT NAM

Minh bạch Quốc tế (TI) là một phong trào toàn cầu về đấu tranh phòng, chống tham nhũng. TI bao gồm 100 văn phòng quốc gia trên thế giới và một Ban thư ký Quốc tế tại Berlin, Đức. Các văn phòng quốc gia của TI là các tổ chức xã hội dân sự độc lập, đăng ký hoạt động tại nước sở tại và trực thuộc phong trào TI quốc tế. Mục tiêu của TI là nâng cao nhận thức về tác hại của tham nhũng và phối hợp với các đối tác trong chính phủ, giới doanh nghiệp và xã hội dân sự để xây dựng và thực hiện hiệu quả các biện pháp chống tham nhũng.

www.transparency.org

Tổ chức Hướng tới Minh bạch (TT) là một tổ chức tư vấn phi lợi nhuận tại Việt Nam, được thành lập năm 2008 với mục đích góp phần vào các nỗ lực quốc gia trong việc thúc đẩy tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong phòng, chống tham nhũng. Tháng 3 năm 2009, TT trở thành Cơ quan đầu mối của TI tại Việt Nam. Với vai trò này, TT hỗ trợ và điều phối các hoạt động của TI tại Việt Nam, trong khuôn khổ Chương trình TI Việt Nam về “Tăng cường nhu cầu phòng, chống tham nhũng cho khu vực nhà nước, tư nhân và xã hội, giai đoạn 2009-2012”.

www.towardstransparency.vn

Báo cáo nhận được hỗ trợ tài chính từ chương trình TI tại Việt Nam, do Bộ Phát triển Quốc tế Anh, Đại Sứ quán Phần Lan, Cơ quan Viện trợ Ai-len và Đại Sứ quán Thụy Điển tài trợ.

Nhóm nghiên cứu xây dựng báo cáo này gồm Vũ Xuân Nguyệt Hồng (Nhóm Trưởng) và Ngô Minh Tuấn, với sự hỗ trợ của Tạ Minh Thao và Nguyễn Minh Thảo. Các nghiên cứu viên thuộc Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) nhưng tham gia lập báo cáo này với tư cách các chuyên gia độc lập.

MỤC LỤC

Danh mục các Bảng	iii
Danh mục các Hộp	iii
Viết tắt	iv
1. GIỚI THIỆU	1
1.1. Bối cảnh	1
1.2. Phương pháp và phạm vi nghiên cứu	4
2. THAM NHŨNG TRONG NGÀNH GIÁO DỤC: TỔNG QUAN	6
2.1. Tham nhũng trong ngành giáo dục ở các nước đang phát triển: Một số thông tin tham khảo quốc tế	6
2.2. Tham nhũng trong ngành giáo dục ở Việt Nam	9
3. NHỮNG KẾT QUẢ CHÍNH	13
3.1. Những hình thức tham nhũng trong ngành giáo dục	13
3.2. Tìm hiểu nguyên nhân và tác động của tham nhũng đối với giáo dục	27
4. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH VÀ HƯỚNG NGHIÊN CỨU TRONG TƯƠNG LAI	34
4.1. Một số khuyến nghị chính sách	34
4.2. Hướng nghiên cứu trong tương lai	40
TÀI LIỆU THAM KHẢO	41
PHỤ LỤC I: CƠ CHẾ PHÂN CẤP QUẢN LÝ TRONG CÁC TRƯỜNG CÔNG	43
PHỤ LỤC 2: PHÂN BỐ NGÂN SÁCH ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TRONG NGÀNH GIÁO DỤC	46
PHỤ LỤC 3: PHÂN BỐ NGÂN SÁCH GIÁO DỤC	47

Danh mục các Bảng

Bảng 1: Những chỉ số giáo dục cơ bản	2
Bảng 2: Mức độ hài lòng với dịch vụ giáo dục	10
Bảng 3: Những hình thức tham nhũng phổ biến trong giáo dục quốc tế và Việt Nam	24
Bảng 4: Tổng hợp ý kiến phỏng vấn về tác hại của tham nhũng đối với chất lượng giáo dục ở Việt Nam	33

Danh mục các Hộp

Hộp 1: Sai phạm trong xây dựng trường	14
Hộp 2: Sai phạm trong mua sắm và cung cấp thiết bị giảng dạy thiệt hại tới hơn 63 tỉ đồng	15
Hộp 3: Sở Giáo dục và Đào tạo các tỉnh và thành phố giữ vai trò độc quyền sách giáo khoa	16
Hộp 4: Vụ nhận hối lộ để nâng điểm - Sở Giáo dục và Đào tạo tỉnh Bạc Liêu	19
Hộp 5: Câu chuyện của một học sinh: nạn nhân của giáo viên do tố cáo dạy thêm?	20
Hộp 6: Tham nhũng tại trường Tiểu học Tén Tàn	21
Hộp 7: Ăn chặn tiền thực phẩm của học sinh nội trú	21
Hộp 8: Những con số quyết toán chi tiêu gây sốc của một lớp học	22
Hộp 9: Cải tổ độc quyền sách giáo khoa ở Trung Quốc	37

Viết tắt

ACD	Đối thoại chống tham nhũng
GD-ĐT	Giáo dục – Đào tạo
HDI	Chỉ số Phát triển Con người
NSNN	Ngân sách Nhà nước
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
SGK	Sách giáo khoa
THCS	Trung học Cơ sở
THPT	Trung học Phổ thông
TI	Tổ chức Minh bạch Quốc tế
UNCAC	Công ước Liên Hợp Quốc về chống Tham nhũng
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
VDR	Báo cáo Phát triển Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới

1. GIỚI THIỆU

1.1. Bối cảnh

Chuyện về những vụ việc không minh bạch và tham nhũng trong ngành giáo dục thường xuất hiện trên các phương tiện thông tin đại chúng Việt Nam: từ việc một hiệu trưởng bớt xén tiền của giáo viên ở tỉnh Thanh Hóa, cán bộ hành chính nhà trường biển thủ tiền dành cho học sinh nghèo ở tỉnh Đồng Nai, tới việc phụ huynh học sinh bị ép đóng tiền quỹ trái phép ở Đà Nẵng, hay tham nhũng một cách có hệ thống để nâng điểm cho học sinh tại Sở Giáo dục và Đào tạo tỉnh Bạc Liêu. Tham nhũng trong giáo dục dường như đã trở thành một chủ đề quen thuộc đối với người dân Việt Nam.

Mặc dù Việt Nam đã được cộng đồng quốc tế công nhận và ca ngợi vì những thành tựu to lớn trong việc xóa mù chữ và phổ cập giáo dục, những cuộc tranh luận chính về đề tài giáo dục trong nước lại chủ yếu tập trung vào vấn đề chất lượng và tài chính trong giáo dục, cũng như đấu tranh chống các hiện tượng không minh bạch và tham nhũng. Những bài báo tố cáo các vụ việc như trên và thảo luận các vấn đề này xuất hiện ngày càng nhiều. Năm 2010 tham nhũng trong ngành giáo dục là chủ đề của cuộc Đối thoại phòng chống tham nhũng giữa Chính phủ Việt Nam và cộng đồng các nhà tài trợ.¹ Mặc dù những vấn đề này sẽ còn cần phải được tổng hợp toàn diện hơn, song việc đưa chủ đề này vào các cuộc thảo luận chính trị thể hiện tính nghiêm trọng của vấn đề. Tuy giáo dục không nằm trong 10 lĩnh vực được xác định là tham nhũng nhất theo Nghiên cứu Chẩn đoán của Ban Nội chính Trung ương năm 2005, song “chất lượng giáo dục” được xếp thứ 4 trong danh sách các vấn đề được người dân quan tâm nhất trong nghiên cứu này. Kết quả khảo sát Phong Vũ biểu Toàn cầu về Tham nhũng 2010 của TI đối với Việt Nam cho thấy giáo dục được cảm nhận là ngành tham nhũng đứng thứ hai

(sau cảnh sát), với tỉ lệ 67% người được phỏng vấn cho rằng giáo dục có tham nhũng. Giáo dục cũng đứng thứ hai trong khảo sát về trải nghiệm tham nhũng, với 36% số người tiếp xúc với các dịch vụ giáo dục được hỏi cho biết họ đã đưa hối lộ trong năm trước đó.²

Tham nhũng cũng là vấn đề được các nhà chức trách Việt Nam quan tâm đặc biệt, vì giáo dục luôn được coi trọng trong xã hội Việt Nam và trong nền văn hóa Việt Nam, và bởi vì hệ thống giáo dục Việt Nam đã có những thành tựu đáng kể trong những thập kỷ qua. Tình trạng tham nhũng trong giáo dục đang được cảnh báo mạnh mẽ ở Việt Nam, nơi mà tỉ lệ xóa mù chữ đã tăng lên đáng kể từ thập niên 1950, nhờ tuyên truyền thành công cho “giáo dục phổ cập”. Thời kỳ đó chống giặc đói được coi là một trong những nhiệm vụ hàng đầu để phát triển đất nước. Hiện nay, phát triển giáo dục và đào tạo, cùng với khoa học và công nghệ là những ưu tiên lớn của quốc gia (thể hiện trong các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm của Chính phủ Việt Nam).³ Rõ ràng đối với Chính phủ Việt Nam, đầu tư cho giáo dục được coi là đầu tư cho phát triển, tạo điều kiện tối ưu hóa nguồn lực tiềm năng lớn nhất của đất nước: đó là con người. Một hệ thống giáo dục hiệu quả được coi là yếu tố thiết yếu cho sự phát triển của xã hội, cho sự tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững.

Mặc dù ngân sách hạn hẹp, Chính phủ vẫn dành một tỉ lệ ngân sách đáng kể trong tổng ngân sách nhà nước cho giáo dục và đào tạo, hiện chiếm khoảng 20% tổng ngân sách và là hạng mục chi tiêu ngân sách lớn nhất.⁴

Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong một số chỉ số chất lượng giáo dục như tỉ

1. Năm 2007 Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng đã giao cho Thanh tra Chính phủ (GT) tổ chức các cuộc Đối thoại Phòng, Chống Tham nhũng (ACD) hai năm một lần tại Việt Nam với cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế. Kể từ đó, ACD đã trở thành diễn đàn chiến lược để các nhà tài trợ quan tâm đến chủ đề này và các cơ quan của Việt Nam cùng các bên có liên quan thảo luận vấn đề tham nhũng mà tất cả các bên quan tâm, cũng như việc cộng đồng quốc tế có thể hợp tác với Việt Nam như thế nào để chống tham nhũng hiệu quả. Thụy Điển đảm nhận vai trò là cơ quan đầu mối của các nhà tài trợ tổ chức Đối thoại Phòng, Chống Tham Nhũng phối hợp với Thanh tra Chính phủ. 7 cuộc Đối thoại Chống Tham nhũng đã được tổ chức và bàn về nhiều vấn đề khác nhau, như vai trò của truyền thông, xây dựng, y tế, giáo dục.
2. Phong vũ biểu toàn cầu về tham nhũng 2010 của TI. Báo cáo Kết quả khảo sát Việt Nam. 1000 người dân ở khu vực đô thị của Việt Nam đã được phỏng vấn trong khảo sát này.
3. Kế hoạch phát triển KTXH hiện nay cho giai đoạn 2011-2015.
4. Bộ KH & ĐT “Việt Nam tiếp tục chặng đường hoàn thành mục tiêu phát triển thiên niên kỷ”, Hà Nội, 2008.

lệ trẻ em đến trường và tỉ lệ biết chữ ở người lớn, cũng như Chỉ số Phát triển Con người (HDI).⁵ Với những thành tựu này, có thể nói tham nhũng trong giáo dục không chỉ làm tổn hại đến những thành quả của giáo dục, một trong những thành quả chính của Việt Nam trong những thập kỷ qua, mà còn tác động tới quá trình phát triển chung của đất nước.

Thực tế là mặc dù đạt được những thành tựu nói trên, ngành giáo dục hiện nay vẫn đang đối mặt với nhiều trở ngại đã trở thành thách thức lớn cho công cuộc phát triển đất nước nói chung, cũng như nguồn nhân lực và năng lực con người nói riêng. Những thách thức này đã được dư luận và các cơ quan chức năng của nhà nước đề cập đến nhiều – như bất bình đẳng trong tiếp cận giáo dục (trong đó người nghèo rất khó có thể vào học ở các trường hàng đầu do không đủ khả năng chi trả các loại phí và không đáp ứng được các yêu cầu nhập học); chất lượng không đồng đều giữa các trường (vấn đề trường công và trường tư); mất cân đối giữa các vùng, miền (khoảng cách giữa đô thị và nông thôn, quá tải về nhu cầu ở khu vực đô thị); và sự thay đổi cảm nhận cũng như nhận thức

về người thầy và giáo dục trong xã hội (với sự bùng nổ của nền kinh tế thị trường và những thay đổi về hành vi của các đối tượng khác nhau, nhiều người có xu hướng cho rằng “mọi thứ đều có thể mua được bằng tiền”).

Những thách thức liên quan đến sự thiếu minh bạch và tham nhũng như thất thoát ngân sách nhà nước phân bổ cho giáo dục, lãng phí trong xuất bản và phát hành sách giáo khoa, đưa hối lộ để được nhập học vào các trường theo nhu cầu và để được điểm cao, dạy các nội dung chính khóa ở lớp học thêm và đảm bảo được điểm cao ở trường học, dạy thêm và học thêm, tất cả đã trở thành những vấn đề gây nhiều tranh cãi và được người dân coi là những vấn đề nghiêm trọng. Báo cáo này sẽ xem xét chi tiết hơn nữa những thách thức và vấn đề này.

Theo chuẩn mực quốc tế và định nghĩa của TI – “Tham nhũng là sự lạm dụng quyền lực được giao nhằm đạt lợi ích riêng”⁶ – hầu hết các trường hợp này được coi là tham nhũng. Tuy nhiên, ở xã hội Việt Nam những hiện tượng này không phải lúc nào cũng được gọi thẳng tên là tham nhũng mà thường được giảm nhẹ

Bảng 1: Những Chỉ số Giáo dục Cơ bản

GIÁO DỤC TIỂU HỌC	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
Tỉ lệ nhập học (%)	95	96	96.1	97
Tỉ lệ tốt nghiệp (%)	92.4	85.6	87.9	88.5
Tỉ lệ học sinh so với giáo viên	20.5	20.1	19.5	19.1
Tỉ lệ giáo viên cho mỗi lớp	1.28	1.29	1.3	1.31
Tỉ lệ học sinh mỗi lớp học	26.4	26.0	25.5	25.3
Tỉ lệ học sinh trên 10 tuổi biết chữ (%)	86.6 (1993)	89.5 (1998)	92.1 (2002)	93.1 (2008)
Chỉ số Phát triển Con người	0.62 (1990)	0.67 (1995)	0.71 (2000)	0.73 (2007)

5. Chỉ số phát triển con người của Việt Nam không ngừng được cải thiện trong vòng hai thập kỷ qua, từ 0.62 năm 1990 đến 0.73 năm 2007, xếp thứ 116 trong tổng số 182 quốc gia. Nguồn: UNDP, Báo cáo phát triển con người, 2009.
6. Xem: www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq, và Transparency International, Giám sát giáo dục Châu Phi: Những bài học quản trị tốt cho giáo dục cơ sở”, 2010. Cần lưu ý rằng không có một định nghĩa thống nhất trên toàn cầu về tham nhũng sử dụng cho tất cả các quốc gia và tổ chức quốc tế. Tuy nhiên, đã có nhiều cố gắng để làm rõ khái niệm này. Tại Việt Nam, Luật Phòng, Chống Tham nhũng năm 2005 đã định nghĩa: “tham nhũng là việc lạm dụng vị trí công vụ vì lợi ích riêng (Điều 1). Định nghĩa của TI rộng hơn các định nghĩa khác mà các tổ chức quốc tế sử dụng. Định nghĩa này rộng hơn định nghĩa của Việt Nam, và tương tự như định nghĩa của TI, mặc dù chỉ tập trung vào khu vực công. Ngoài ra, trong bối cảnh Việt Nam, nhóm nghiên cứu sử dụng từ ‘gains’ với nghĩa lợi ích, theo định nghĩa của TI, từ này không chỉ ngụ ý lợi cho một cá nhân cụ thể mà còn cho một nhóm người. Đó là vì theo nhóm nghiên cứu, tham nhũng ở Việt Nam không phải chỉ bắt nguồn từ lợi ích cá nhân, mà trong nhiều trường hợp còn gắn liền với lợi ích của một nhóm người.

với cách gọi đại khái hơn là những “hiện tượng tiêu cực” trong giáo dục⁷, với tính chất phê bình ít hơn nhiều so với hành vi tham nhũng. Bên cạnh đó, một số hiện tượng bị tố cáo là tham nhũng song trong thực tế lại là hậu quả của công tác lập kế hoạch yếu kém, thiếu hiệu quả và lãng phí nguồn lực. Do vậy, trong các cuộc thảo luận về chống tham nhũng, những hình thức tham nhũng khác nhau cần được lưu ý ở những cấp độ khác nhau. Điều này cho thấy cần có sự phân tích sâu hơn nữa để hiểu rõ thể nào là tham nhũng trong giáo dục. Nó cũng cho thấy có vẻ như xã hội Việt Nam chấp nhận các hành vi tham nhũng khá dễ dàng và vì vậy cần nỗ lực hơn nữa để nâng cao nhận thức về phòng, chống tham nhũng.

Các nghiên cứu về tham nhũng cũng như các cuộc tranh luận công khai cho thấy các hiện tượng thiếu minh bạch và tham nhũng trong giáo dục đã trở thành vấn đề cấp bách ở Việt Nam hiện nay. Ngoài Báo cáo do Ban Nội chính Trung ương thực hiện năm 2005 và Phong Vũ biểu Toàn cầu về Tham nhũng của TI năm 2010 đề cập đến ở trên, những nghiên cứu này còn bao gồm cả báo cáo năm 2007 của Nguyễn Đình Cử thuộc Viện Dân số và các vấn đề Xã hội, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội (do Bộ Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh- DFID khởi xướng) và Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010 của Ngân hàng Thế giới. Mặc dù những ví dụ trong các nghiên cứu này không bao quát

được tất cả các hình thức tham nhũng trong ngành, song cũng thể hiện rõ mối quan tâm hiện nay đối với tham nhũng và những tác hại của tham nhũng đối với chất lượng phát triển con người và xã hội nói chung. Nghiên cứu của Nguyễn Đình Cử, dựa trên những tài liệu và báo cáo của Quốc hội và Thanh tra Chính phủ, đưa ra một bức tranh tổng thể các hình thức tham nhũng trong giáo dục nói chung. Báo cáo cũng trích dẫn những trường hợp tham nhũng được báo chí phát hiện nhằm bổ sung thêm những phân tích về nguyên nhân và hình thức tham nhũng (xem chi tiết phần 2.2). Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 dành riêng chương 4 để phân tích mức độ hài lòng của người dân khi tiếp cận với các dịch vụ xã hội, trong đó có giáo dục. Những kết quả này chủ yếu dựa trên những dữ liệu và thông tin từ Khảo sát Mức sống của các Hộ Gia đình Việt Nam 2002 – 2008 đã công bố rộng rãi toàn quốc, và những khảo sát ở quy mô nhỏ hơn được thực hiện ở một số tỉnh và thành phố như “Khảo sát bằng thẻ báo cáo công dân” ở Thành phố Hồ Chí Minh. Theo các khảo sát, mặc dù phần lớn những người được hỏi tin rằng nhìn chung số vụ tham nhũng đã giảm trong những năm gần đây nhưng họ vẫn cho rằng mức độ tham nhũng trong ngành giáo dục chưa giảm.⁸ Mặc dù có nhiều dữ liệu thông tin như vậy, song vẫn thiếu những phân tích dựa trên bằng chứng về tình hình tham nhũng trong ngành giáo dục ở Việt Nam nói chung.

7. Điều 3 của Luật Phòng, Chống Tham nhũng xác định hành vi tham nhũng gồm: (1) Tham ô tài sản; (2) Nhận hối lộ; (3) Lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản; (4) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi; (5) Lạm quyền trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi; (6) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây ảnh hưởng với người khác để trục lợi; (7) Giả mạo trong công tác vì vụ lợi; (8) Đưa hối lộ, mồi giới hối lộ được thực hiện bởi người có chức vụ, quyền hạn để giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc địa phương vì vụ lợi; (9) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn sử dụng trái phép tài sản của Nhà nước vì vụ lợi; (10) Những nhiều vì vụ lợi; (11) Không thực hiện nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi; và (12) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để bao che cho người có hành vi vi phạm pháp luật vì vụ lợi; cản trở, can thiệp trái pháp luật vào việc kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án vì vụ lợi.
8. Ngân hàng thế giới, Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010: Các thể chế hiện đại, Báo cáo chung của các nhà tài trợ trước Hội Nghị Tư vấn Tài trợ cho Việt Nam, Hà Nội, 3-4 tháng 12 năm 2009.

1.2. Phương pháp và phạm vi nghiên cứu

Trên cơ sở định nghĩa của TI về tham nhũng, báo cáo này sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính truyền thống như sau:

- Nghiên cứu rà soát các tài liệu hiện có, bao gồm các tài liệu quốc tế; các văn bản pháp quy do Chính phủ Việt Nam, các bộ, ngành ban hành trong những năm gần đây; báo cáo và tài liệu do Bộ GD-ĐT công bố điều chỉnh hoạt động của ngành giáo dục, cũng như những hoạt động chống tham nhũng thực hiện trong ngành giáo dục trước đây và hiện nay. Nghiên cứu cũng sử dụng thông tin và tài liệu được đăng trên các báo trong nước, các phương tiện thông tin đại chúng và các nghiên cứu khác.

- Phỏng vấn sâu được nhóm nghiên cứu tiến hành nhằm thu thập đủ lượng thông tin định tính. Dựa trên những thông tin cơ sở từ nghiên cứu tài liệu hiện có, nhóm nghiên cứu đã chọn ba trường học ở Hà Nội⁹ và tiến hành 46 cuộc phỏng vấn sâu với các đối tượng nghiên cứu, trong đó có hai lãnh đạo của trường trung học phổ thông ở Hà Nội, tám giáo viên (gồm cả giáo viên đã về hưu và giáo viên đang giảng dạy), và 24 phụ huynh có con em đang học ở những trường này. Mười hai đối tượng nghiên cứu khác cũng được nhóm nghiên cứu phỏng vấn tại Hà Nội, trong đó có các nhà quản lý và cán bộ hành chính, các chuyên gia về vấn đề tham nhũng, các nhà nghiên cứu, đại diện của các tổ chức phi chính phủ, đại biểu quốc hội và người dân. Những cuộc phỏng vấn tập trung vào bốn lĩnh vực chính theo mục tiêu của nghiên cứu:

- (i) những hình thức tham nhũng/"hiện tượng tiêu cực" trong giáo dục hiện nay;
- (ii) ảnh hưởng của tham nhũng tới chất lượng giáo dục;
- (iii) nguyên nhân của tham nhũng trong giáo dục; và
- (iv) khuyến nghị chính sách nhằm giảm tham nhũng trong giáo dục.

Mục đích của các cuộc phỏng vấn là đánh giá nhận thức của các cá nhân về các hình thức tham nhũng đã được xác định, nguyên nhân tham nhũng và tác động của nó tới ngành giáo

Mục tiêu Nghiên cứu

Nghiên cứu này do Tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI) và Tổ chức Hướng Tới Minh bạch (TT) khởi xướng với những mục tiêu chính dưới đây:

1. Đánh giá nhận thức và hiểu biết của người dân về biểu hiện và hình thức tham nhũng cũng như tác động của tham nhũng tới chất lượng giáo dục;
2. Tăng cường nhận thức, kiến thức và hiểu biết đồng thời phân tích những biểu hiện và hình thức tham nhũng trong hệ thống giáo dục;
3. Đưa ra những khuyến nghị chính sách về những nỗ lực chống tham nhũng trong ngành giáo dục; và
4. Dựa trên những kết quả và phát hiện, đưa ra những khuyến nghị cho hướng nghiên cứu sâu, nghiên cứu định lượng cũng như những nghiên cứu tiếp theo mà TI và TT sẽ thực hiện.

dục Việt Nam, cũng như ý tưởng về việc tiến hành chống tham nhũng.

Do hạn chế về thời gian và nguồn lực, nghiên cứu này tập trung nêu bật những hiện tượng và hình thức tham nhũng trong giáo dục phổ thông và trong các trường công lập, nơi sử dụng phần lớn nguồn lực công dành cho giáo dục. Những nghiên cứu thực địa và phỏng vấn sâu tập trung vào một số trường trung học phổ thông ở Hà Nội và các khu vực lân cận.

Mặc dù Hà Nội hiện có khoảng hơn 6 triệu dân (trong tổng số hơn 85 triệu dân số cả nước), nghiên cứu này không được coi là nghiên cứu về vấn đề tham nhũng trên phạm vi cả nước trong ngành giáo dục ở Việt Nam mà chỉ nên coi là một nghiên cứu riêng biệt. Do phạm vi nghiên cứu hạn chế – chỉ thu thập dữ liệu định tính, cũng như tập trung vào một số nghiên cứu tình huống ở khu vực đô thị và ven đô, nơi hình thức

Mặc dù mục đích chính của nghiên cứu là xác định những hình thức tham nhũng hiện nay và tác động của chúng đối với giáo dục, và mặc dù nghiên cứu có những hạn chế nhất định, nhưng TI và TT rất tin tưởng rằng báo cáo này có thể là nguồn cung cấp thông tin và được sử dụng làm cơ sở cho những nghiên cứu sâu trong thời gian tới.

Nghiên cứu này được TI giao cho một nhóm nghiên cứu viên độc lập thuộc Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) thực hiện, có sự hướng dẫn của TI và TT. Quá trình nghiên cứu tài liệu, nghiên cứu thực địa và viết báo cáo được tiến hành từ tháng 3 đến tháng 6 năm 2010. Những kết quả ban đầu được báo cáo và thảo luận tại hội nghị bàn tròn về tham nhũng trong giáo dục do TI, TT phối hợp với Đại sứ quán Thụy Điển tổ chức vào ngày 22 tháng 5 năm 2010 tại Hà Nội, trước thềm Đối thoại phòng, chống Tham nhũng lần thứ 7 diễn ra ngày 28 tháng 5 năm 2010. Nhóm nghiên cứu nộp báo cáo dự thảo cuối cùng vào tháng Bảy. TI và TT hoàn thiện báo cáo đồng thời cũng chịu trách nhiệm hoàn toàn về nội dung của báo cáo.

9. Nhóm nghiên cứu chọn ba trường ở Hà Nội để phỏng vấn. Một là trường nghèo ở ngoại thành Hà Nội, khu vực nông thôn. Hai trường còn lại là những trường nổi tiếng nằm ở trung tâm thành phố.

2. THAM NHỮNG TRONG NGÀNH GIÁO DỤC: TỔNG QUAN

2.1. Tham những trong ngành giáo dục ở các nước đang phát triển: một số thông tin tham khảo quốc tế

Hiện tượng và hình thức tham nhũng trong giáo dục

Dưới đây là giới thiệu khái quát về một số ẩn phẩm trong và ngoài phạm vi hoạt động của TI, nhằm so sánh với tình hình của Việt Nam. Từ năm 2007 đến 2010, TI đã tiến hành nghiên cứu về trách nhiệm giải trình và minh bạch trong quản lý giáo dục, về nhận thức cũng như hiểu biết của công chúng về tham nhũng trong giáo dục ở một số quốc gia châu Phi, Đông Âu và Châu Á.¹⁰ Kết quả cho thấy những hiện tượng và hình thức tham nhũng dưới đây tồn tại ở khắp nơi trên thế giới.

THU PHÍ VÀ CÁC KHOẢN ĐÓNG GÓP TRÁI PHÉP:

Nhiều trường học thu các khoản học phí và đóng góp trái phép để bù vào thâm hụt ngân sách. Nói cách khác, phụ huynh học sinh bị ép buộc phải nộp các khoản tiền cho những dịch vụ đáng lẽ được miễn phí, hay phải nộp cao hơn mức quy định. Ở một số quốc gia châu Phi, mặc dù giáo dục tiểu học là miễn phí, nhưng có tới 44% phụ huynh học sinh tiểu học nói rằng họ vẫn phải đóng nhiều khoản tiền khác nhau.

BIÊN THỦ VÀ SỬ DỤNG SAI NGÂN SÁCH DÀNH CHO GIÁO DỤC:

Ở hầu hết các quốc gia được khảo sát, ngành giáo dục do nhà nước tập trung quản lý. Mặc dù mức độ tham nhũng trong quản lý giáo dục thấp, nhưng thất thoát nguồn lực tài chính cho giáo dục do tham nhũng gây ra lại là con số đáng kể, đơn giản bởi vì nguồn lực và ngân sách phân bổ cho giáo dục rất lớn (thường chiếm 20 – 30%

ngân sách quốc gia).¹¹ Hơn nữa, phân cấp trong quản lý tài chính cho chính quyền địa phương làm tăng nguy cơ tham nhũng, đặc biệt khi việc phân cấp không đi đôi với những cơ chế giám sát hiệu quả. Thực tế cho thấy càng nhiều người và nhiều cấp tham gia vào quản lý ngân sách giáo dục thì càng có nhiều nguy cơ và cơ hội cho các hành vi tiêu cực và tham nhũng. Hình thức tham nhũng bao gồm thất thoát trong xây dựng trường học; mua sách giáo khoa, thiết bị và vật tư trường học; lại quả; hối lộ; lợi dụng quan hệ gần gũi và gian dối trong tuyển sinh.¹²

GIAN LẬN TRONG HỌC TẬP:

Ở cấp trung học phổ thông, gian lận trong học tập, như mua bán điểm và mua bằng cấp có thể xảy ra, đặc biệt là ở khu vực Nam Âu và Nga. Ví dụ, năm 2003 số tiền hối lộ để được vào các trường đại học ở Nga ước tính lên tới 1 tỉ đô la Mỹ.¹³ Tham nhũng trong học tập còn xảy ra khi học sinh hoặc phụ huynh học sinh hối lộ giáo viên nhằm đạt được điểm cao, hoặc nộp tiền cho giáo viên để đi học thêm nhằm làm vui lòng giáo viên hoặc để giáo viên dạy các chương trình chưa được dạy trong các lớp học chính khóa. Những hình thức tham nhũng khác như bán đề kiểm tra hay thi hộ cũng được coi là những hiện tượng phổ biến ở Trung Quốc và Bosnia.¹⁴

Kết quả khảo sát cũng cho thấy việc tư nhân hóa các cơ sở giáo dục và tăng các khóa học từ xa cũng như các chương trình nghiên cứu ở nước ngoài cũng phần nào đó làm tăng cơ hội gian lận.¹⁵ Trong nhiều trường hợp, chất lượng giáo dục cũng không đáp ứng được yêu cầu. Nhờ có những phương án bổ sung này, học sinh không đáp ứng các yêu cầu học tập vẫn có được bằng cấp bằng cách nhập học hoặc thậm chí hối lộ các

cơ sở giáo dục có yêu cầu chất lượng thấp hơn và/hoặc quản lý ít nghiêm ngặt hơn. Tham nhũng trong lĩnh vực học tập kết hợp với gian lận trong cấp bằng, chứng chỉ của các cơ quan có thẩm quyền trong giáo dục dẫn tới tình trạng sinh viên được đào tạo kém sẽ được nhận bằng từ các trường học không đảm bảo được chất lượng giáo dục và đào tạo.

HỌC THÊM:

Trong nhiều trường hợp, việc tổ chức lớp học thêm của giáo viên có thể là hành vi tham nhũng khi giáo viên chỉ dạy một nửa chương trình chính khóa ở trường học và buộc học sinh phải trả tiền để đến các lớp học thêm và được học nốt phần còn lại hay giáo viên ép học sinh đến các lớp học thêm để đảm bảo được điểm cao. Trong cả hai trường hợp này, nếu không tham gia vào các lớp học thêm, học sinh có thể chịu hậu quả là nhận điểm số thấp.¹⁶ Trong khi Pháp, Úc và Singapore đã cấm các hoạt động dạy thêm, học thêm thì đây vẫn là hiện tượng phổ biến ở Bangladesh, Campuchia và nhiều nước khác.¹⁷

THAM NHỮNG TRONG LUÂN CHUYỂN VÀ ĐIỀU CHUYỂN GIÁO VIÊN:

Có một thực tế mà mọi người đều thừa nhận: đó là giáo viên đóng vai trò thiết yếu trong giáo dục vì họ truyền bá những giá trị và kiến thức cho học sinh. Tuy nhiên, vai trò này có thể phản tác dụng do tham nhũng trong quản lý giáo viên, diễn ra dưới hình thức thiên vị, quan hệ thân thiết, quan hệ bạn bè và hối lộ trong bổ nhiệm, luân chuyển/thuận chuyển và đề bạt. Chẳng hạn ở Sri Lanka, giáo viên không có vai vế phải dạy học ở các vùng nông thôn hoặc các khu vực hẻo lánh mà không có hy vọng được chuyển về thành phố.¹⁸

TIẾT DẠY “MA”:

Đây là hiện tượng phổ biến ở Ấn Độ, có nghĩa là khi giáo viên không đến lớp dạy nhưng vẫn được đăng ký trong sổ chấm giờ dạy và lĩnh đủ lương.¹⁹

HỐI LỘ ĐỂ ĐƯỢC NHẬN VÀO TRƯỜNG THEO NGUYỆN VỌNG:

Hiệu trưởng của một trường học ở khu dân cư nghèo tại Sri Lanka thắc mắc: “Tại sao hiệu trưởng các trường nổi tiếng có đủ điều kiện để mua xe hơi riêng và nhà đất tiền trong khi chúng tôi có mức lương như nhau?”²⁰ Quản lý trường

học là vấn đề gây nhiều tranh cãi nhất trong giáo dục ở Sri Lanka, trong đó báo chí đã đăng tải nhiều vụ việc các gia đình tìm đủ mọi cách- kể cả hối lộ hay lợi dụng các mối quan hệ - để con em mình được nhận vào trường tốt. Nghiên cứu ở quốc gia này cũng cho thấy tiêu chí đăng ký hộ khẩu để được nhập học (tức là gia đình phải có hộ khẩu ở khu vực hành chính thuộc diện nhập học ở trường thì mới được gửi con vào trường trong khu vực đó) và sức ép ngày càng tăng để được vào các trường có chất lượng cao càng làm tăng cơ hội tham nhũng. Nhiều phụ huynh đã phải làm nhiều bước cần thiết một thời gian dài trước khi con họ đến trường. Để đáp ứng các tiêu chí đăng ký hộ khẩu, phụ huynh học sinh phải thuê hay mua nhà gần những trường danh tiếng. Tất cả những yếu tố này làm tăng áp lực lên các trường tốt và tăng khoảng cách tỉ lệ nhập học giữa các trường.²¹

THỜ Ơ TRƯỚC THAM NHỮNG:

Một trong những yếu tố quan trọng nhất của quản trị tốt là có cơ chế hiệu quả để giải quyết khiếu nại và tố cáo của nạn nhân tham nhũng. Tuy nhiên, nghiên cứu của TI ở Sri Lanka lại chỉ ra rằng 78% phụ huynh học sinh, 62% giáo viên và 45% quan chức giáo dục không phản nản về việc phải là nạn nhân của tham nhũng.²² Điều này chứng tỏ rằng, trong nhiều trường hợp, phần lớn mọi người đều quyết định không làm gì để chống tham nhũng. Quyền công dân không được thực hiện để đối phó với hậu quả tham nhũng, và nạn nhân của tham nhũng dường như thận trọng và sợ hãi. Có nhiều lý do giải thích tại sao người dân lựa chọn không tố cáo hành vi tham nhũng, trong đó có cả nguyên nhân thiếu hiểu biết về cơ chế khiếu nại, cơ chế khiếu nại không hiệu quả và sự lo sợ bị trả thù. Số lượng khiếu nại và tố cáo thấp rõ ràng thể hiện sự ngại ngần trong xã hội và thiếu lòng tin vào cơ chế quản lý nhà nước. Điều đó cũng cho thấy các nhà hoạch định chính sách và quan chức chính quyền, trong đó có cả giáo viên tiếp tục tham gia vào hiện tượng tham nhũng và không tích cực chống tham nhũng.

Tóm lại, theo Viện Quy hoạch Giáo dục Quốc tế, tham nhũng trong giáo dục tồn tại dưới hai hình thức:²³

- Tham nhũng lớn liên quan đến các quan chức nắm giữ các vị trí chiến lược trong bộ máy quản lý giáo dục, đặc biệt là những người có trách nhiệm trong việc phân bổ và giao ngân sách dành cho giáo dục.

10. Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Giám sát Giáo dục Châu Phi, 2010; Tham nhũng trong Giáo dục ở Sri Lanka, 2009; Tham nhũng trong giáo dục ở Sri Lanka, 2009; Tham nhũng trong ngành Giáo dục, 2009.

11. Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Tham nhũng trong ngành giáo dục, 2009.

12. Như trên.

13. Như trên.

14. Như trên.

15. Như trên.

16. Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Giám sát Giáo dục ở Châu Phi, 2010.

17. Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Tham nhũng trong Ngành Giáo dục, 2009.

18. Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Tham nhũng trong Giáo dục ở Sri Lanka, 2009.

19. Hallak và Poisson, 2007.

20. Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Tham nhũng trong Giáo dục ở Sri Lanka, 2009.

21. Như trên.

22. Như trên.

23. Xem: tuoitre.vn/Giao-duc/181357/%E2%80%9CTham-nhung-trong-giao-duc%E2%80%9Dla-gi.html

- Tham những nhỏ liên quan đến các cá nhân có vai trò ảnh hưởng hay quyền hạn nào đó, đặc biệt là những người trực tiếp liên quan đến việc cung cấp dịch vụ (chủ yếu là các giáo viên).

Hậu quả của tham nhũng trong giáo dục

Phần lớn hậu quả của tham nhũng trong giáo dục đã rõ ràng. Các nhà nghiên cứu quốc tế đều nhất trí rằng tham nhũng trong giáo dục tác động tiêu cực tới sự phát triển kinh tế (năng suất), xóa đói, giảm nghèo, và công bằng xã hội. Những tác động cụ thể bao gồm:

PHÁT TRIỂN KINH TẾ:

Mức độ tăng trưởng và phát triển kinh tế chung của một quốc gia bị đe dọa bởi tham nhũng trong giáo dục, ảnh hưởng đặc biệt tới năng suất lao động.²⁴ Nghiên cứu cho thấy một cơ chế lựa chọn nhân tài hiệu quả (chế độ thực tài trong đó sự thành công của con người dựa trên thành tích, năng lực và tài năng của cá nhân chứ không phụ thuộc vào các mối quan hệ hay tiền bạc) có ảnh hưởng mạnh mẽ tới sự phát triển chính trị, xã hội và kinh tế, và các nước đang phát triển có thể tăng thu nhập quốc dân trên đầu người khoảng 5% nếu các nhà lãnh đạo của họ được lựa chọn dựa trên thành tích, năng lực và tài năng.²⁵

CHẤT LƯỢNG CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG:

Tham nhũng ảnh hưởng tới việc trở lại trường học (tức là việc học sinh bỏ học hoặc không đi học đều) nói chung, và đặc biệt tới sự công bằng/bình đẳng trong tiếp cận giáo dục.²⁶ Trẻ em mất cơ hội đến trường do tham nhũng trong quá trình tuyển sinh; gánh nặng vì các khoản phí

bất hợp pháp lên các gia đình, dẫn tới tỉ lệ bỏ học cao; tham nhũng trong quản lý, lựa chọn và tuyển giáo viên, dẫn tới chất lượng dạy học thấp; và tham nhũng trong mua sắm thiết bị vật tư giáo dục, dẫn tới việc thiếu lớp học, dụng cụ và thiết bị giảng dạy cũng như sách giáo khoa.²⁷

CÔNG BẰNG XÃ HỘI:

Tham nhũng tác động đặc biệt tới người nghèo và những nhóm người dễ bị tổn thương nhất trong xã hội, trong đó có phụ nữ.²⁸ Những nhóm người này phụ thuộc nhiều vào dịch vụ công và không có đủ điều kiện để chi trả cho các khoản thu ngoài quy định để tiếp cận giáo dục (hay để được pháp luật bảo vệ). Vì vậy, nhóm người này dễ bị ảnh hưởng bởi tỉ lệ bỏ học cao, chất lượng dạy học thấp và tổn thương do những tác động ngoài trường học (chính trị, tôn giáo và dân tộc²⁹). Tham nhũng trong giáo dục khi đó sẽ làm tăng khoảng cách giữa người giàu và người nghèo, và làm tăng sự nghèo đói. Nghiên cứu được thực hiện ở Mali cho thấy tỉ lệ học sinh tốt nghiệp tiểu học chỉ đạt 40%, và nguyên nhân chủ yếu được xác định là do không cung cấp đủ sách giáo khoa và cơ chế đảm bảo chất lượng kém. Ở đây một lần nữa người nghèo lại bị ảnh hưởng nhiều hơn bởi nạn tham nhũng.³⁰

GIÁ TRỊ CHUNG CỦA XÃ HỘI VÀ TƯƠNG LAI:

Tham nhũng trong giáo dục đe dọa trực tiếp tới liêm chính và trách nhiệm của toàn xã hội bởi nó gây ra sự mĩa mai và hoài nghi về công bằng trong thành công trong xã hội. Điều này đặc biệt đúng đối với tham nhũng trong học tập, khi kết quả học tập là công cụ quan trọng để lựa chọn người lãnh đạo. Nói cách khác, tham nhũng trong giáo dục làm suy yếu các giá trị sống của thế hệ trẻ về nhân phẩm và công bằng xã hội vì nó cho người ta thấy bằng cách tham nhũng và gian lận có thể dễ dàng mua bằng cấp, sau đó là đề bạt, thăng tiến và sự nghiệp.

24. Ararat L. Osipian, ‘Tham nhũng Giáo dục, Cải cách và Tăng trưởng: Trường hợp nước Nga thời kỳ hậu Xô Viết, tài liệu 17447 MPRA, Thư viện đại học Munich, 2009.
25. Hallak và Poisson, 2007.
26. Lê Văn Cương và Mathilde Maurel, ‘Giáo dục, Tham nhũng và Tăng trưởng ở các nước đang phát triển’, 2006.
27. Hallak và Poisson, 2007.
28. Marie Chêne, ‘Giới, Tham nhũng và Giáo dục’, U4 Câu trả lời của chuyên gia, 2009
29. www.u4.no/themes/education/educationmainpoints.cfm
30. www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=93

2.2. Tham nhũng trong ngành giáo dục ở Việt Nam

Tình trạng tham nhũng trong giáo dục hiện nay theo một số nghiên cứu gần đây

Nghiên cứu gần đây về tham nhũng trong ngành giáo dục ở Việt Nam không nhiều, chủ yếu tập trung vào việc đánh giá các hình thức tham nhũng và mức độ tham nhũng trong giáo dục so với các lĩnh vực khác. Như đã nêu ở phần mở đầu, tham nhũng trong giáo dục không được xếp vào danh sách 10 lĩnh vực tham nhũng nhất theo Nghiên cứu Chẩn đoán của Ban Nội Chính Trung ương năm 2005, nhưng “chất lượng giáo dục” lại được xếp thứ tư trong danh mục các vấn đề được người dân quan tâm. Việc giáo dục không được xếp vào 10 lĩnh vực tham nhũng nhất không có nghĩa là ngành này không có tham nhũng. Thay vào đó, việc chủ đề giáo dục thường được đưa vào các chương trình nghị sự chính trị gần đây dường như cho thấy tình hình đang xấu đi. Trong một nghiên cứu năm 2008 về việc tham nhũng xuất hiện trên báo chí, tham nhũng trong giáo dục đứng thứ sáu trong số các ngành được khảo sát về tỉ lệ xuất hiện nhiều trên báo chí. Xét ở khía cạnh này, giáo dục đứng sau các ngành địa chính, giao thông, hành chính, xây dựng-hạ tầng, và thương mại, bên cạnh một loạt các ngành khác mà theo những nghiên cứu khác có nhiều nguy cơ tham nhũng như thuế, hải quan, và y tế.³¹

Theo báo cáo của Nguyễn Đình Cử, nguyên nhân chính của hiện tượng này là do thói quan liêu hành chính, cơ chế “xin – cho” (xuất phát từ chế độ kế hoạch hóa tập trung ở Việt Nam trước đây), điều kiện sống và làm việc nghèo nàn của giáo viên, cũng như sự xuống cấp về đạo đức của một bộ phận giáo viên.

Theo Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010 của Ngân hàng Thế giới – nhan đề “ Các Thẻ chế Hiện đại” – có thể thấy một số phát hiện quan

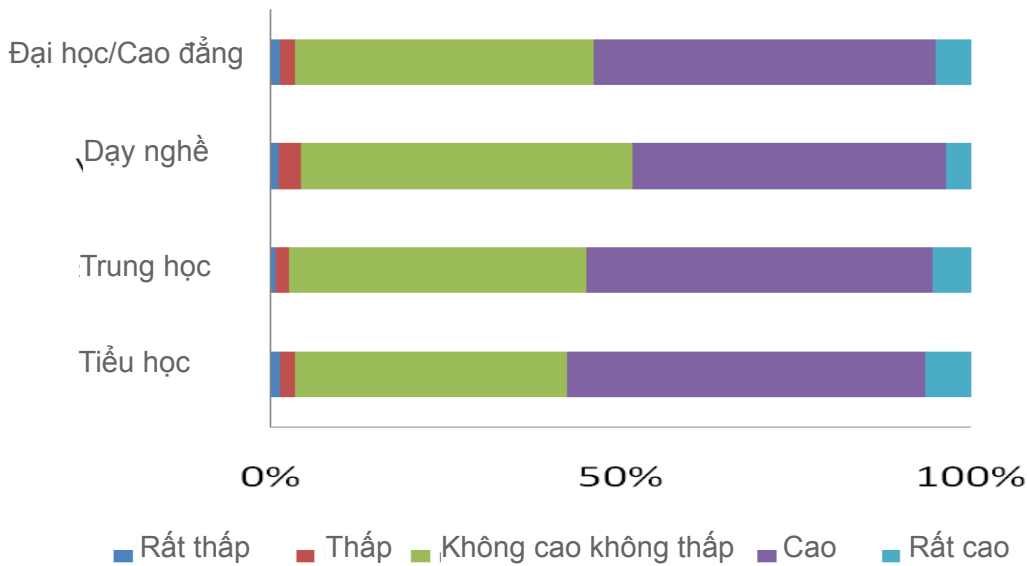
Nghiên cứu của Nguyễn Đình Cử năm 2007 xác định chín hình thức tham nhũng cơ bản trong ngành giáo dục Việt Nam:

- 1. chạy trường
- 2. chạy điểm
- 3. tham nhũng qua dạy thêm
- 4. lạm thu phí giáo dục
- 5. độc quyền xuất bản sách giáo khoa
- 6. tham nhũng trong tuyển dụng, đề bạt và luân chuyển giáo viên
- 7. rút ruột các công trình xây dựng
- 8. xà xỏ khi mua thiết bị dạy học
- 9. xà xỏ kinh phí dự án giáo dục

trọng liên quan đến tham nhũng trong giáo dục. Những phát hiện này có được từ cuộc khảo sát Mức sống của Các Hộ Gia đình năm 2008 do Tổng Cục Thống Kê tiến hành trên phạm vi toàn quốc. Nhìn chung đa số người dân nói rằng họ hài lòng với hệ thống giáo dục (có sự khác nhau giữa các cấp học). Không tới 5% số người được hỏi nói họ không hài lòng với dịch vụ giáo dục (Xem bảng 2 trang sau).

31. Xem chi tiết: Catherine McKinley, ‘Báo cáo của truyền thông về tham nhũng phục vụ Đối thoại Chống tham nhũng’, tháng 11 năm 2008. Báo cáo này còn được sử dụng trong báo cáo của Martin Gainsbrough, Đặng Ngọc Đình, Trần Thanh Phương, Tham nhũng, Cải cách Hành chính và Phát triển 2009. Báo cáo thứ hai được đưa vào tài liệu: UNDP: Cải cách Hành chính ở Việt Nam: Hiện trạng và Giải pháp, Nhà Xuất bản Hành chính Quốc gia, 2009.

Bảng 2: Mức độ hài lòng với dịch vụ giáo dục



Nguồn: Ước tính, dựa trên khảo sát Mức sống các Hộ Gia đình 2008 được đưa vào Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010, “Các Thể chế Hiện đại” (Modern Institutions); www.worldbank.org/vietnam/baocaophatttien. Ghi chú: Dựa trên cảm nhận của những người sử dụng dịch vụ.

Cần lưu ý là 40% những người trả lời nói rằng mức độ hài lòng “không cao không thấp” hay nói họ không biết. Báo cáo cũng cho biết ngành giáo dục được người dân cảm nhận là tương đối ít tham nhũng so với những ngành khác, như tòa án, cảnh sát, địa chính và y tế. Tuy nhiên, số liệu cũng cho thấy chỉ có 20% đến 40% người dân (tùy theo trình độ học vấn) cho rằng giáo dục không có tham nhũng. Và, mặc dù theo báo cáo phần lớn người dân tin rằng dịch vụ giáo dục đang được cải thiện, hơn 10% lại cho rằng tham nhũng trong giáo dục ngày càng tồi tệ - trong khi 60% nói “không có thay đổi” hoặc “không biết”.³²

Cuối cùng, là một khảo sát định lượng do Thanh tra Chính phủ giao cho công ty tư vấn T&C của Việt Nam thực hiện (trong khuôn khổ “dự án UNCAC” của Thanh tra Chính phủ do UNDP/EU tài trợ). Những kết quả ban đầu của nghiên cứu này đã được trình bày tại cuộc Đối thoại Phòng, Chống Tham nhũng lần thứ 7 vào tháng 5 năm 2010.

Khảo sát tập trung vào ba vấn đề: tuyển sinh trái tuyến, dạy thêm (dạy ngoài giờ), các khoản phí chính thức và không chính thức. Sau khi nghiên cứu tài liệu và thông tin tuyên truyền, nhóm

nghiên cứu đã khảo sát khoảng 600 phụ huynh và 200 giáo viên thuộc ba thành phố chính của Việt Nam – Hà Nội, TP Hồ Chí Minh và Đà Nẵng. Kết quả ban đầu cho thấy tính phức tạp của vấn đề và sự chấp nhận một “vùng xám” tồn tại giữa các hành vi hợp pháp và hành vi tham nhũng. Ví dụ, khoảng 40% phụ huynh cho biết họ nộp tiền để con em mình được nhận vào học ở một trường trái tuyến. Nhưng hiện tượng này được 70% số người trả lời nhìn nhận là “bình thường” vì mục tiêu là để con em họ được nhận vào một trường học tốt hơn. Một ví dụ khác là phần lớn những người trả lời lo lắng về tình trạng dạy thêm- học thêm và các khoản thu mặc dù chúng thường được coi là “bình thường và chấp nhận được”. Một kết quả quan trọng khác là hơn 15% phụ huynh ở thành phố được phỏng vấn đã trả lời rằng họ phải chi đến 20% hoặc hơn nữa số thu nhập của mình cho mỗi đứa con đi học thêm.³³

Mặc dù có sự đánh giá và nhìn nhận khác nhau về mức độ tham nhũng trong giáo dục ở Việt Nam, các nhà nghiên cứu³⁴ đều chỉ ra rằng tham nhũng sẽ gây tác hại nghiêm trọng tới những thành tựu của hệ thống giáo dục vì nó ảnh hưởng tới “suy nghĩ” và “chất lượng” của các thế hệ học sinh.

Vì trong số những học sinh này sẽ có nhiều người trở thành các nhà lãnh đạo của Việt Nam trong tương lai, tham nhũng sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng tới mức độ và chất lượng phát triển của đất nước. Thực tế là tham nhũng trong giáo dục làm phân tác dụng các mục tiêu và mục đích của giáo dục và đào tạo của một thể hệ, tạo ra những người thiếu liêm chính và tài năng phục vụ sự nghiệp phát triển đất nước. Điều này đặc biệt có hại vì nó làm suy thoái các giá trị cá nhân ngay từ khi thơ ấu. Đặt những con người này vào vị trí quản lý và lãnh đạo sẽ làm gia tăng nguy cơ phát triển không bền vững.³⁵

Khuôn khổ pháp lý và chính sách chống tham nhũng trong giáo dục hiện nay

Nhận thức được sự tồn tại và nguy cơ tham nhũng, từ những năm 1990 Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản pháp luật và chính sách phòng, chống tham nhũng.

Năm 1998 Pháp lệnh Phòng chống Tham nhũng được ban hành thể hiện sự nhận thức vấn đề và quyết tâm chống tham nhũng của chính quyền. Qui chế Dân chủ Cơ sở cũng được ban hành cùng năm, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương trong việc tham gia phòng, chống tham nhũng. Những quy định này đã chính thức mở ra một giai đoạn tăng cường các nỗ lực phòng, chống tham nhũng. Luật Tổ tụng Hình sự được sửa đổi năm 2000 và một bộ luật mới được ban hành năm 2003, đưa ra các quy định mới về tham nhũng và xử lý các hành vi tham nhũng.

Năm 2005 Quốc hội Khóa XI thông qua Luật Phòng, Chống Tham nhũng, đánh dấu một mốc quan trọng nhất trong quá trình xây dựng khuôn khổ pháp lý chống tham nhũng; Luật dành riêng Điều 23, Chương 1 để qui định về minh bạch trong giáo dục. Luật được sửa đổi năm 2008, và các kế hoạch hành động thi hành luật đã được ban hành ở cấp bộ. Sau đó, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 21/2009/NQ-CP (ngày 12 tháng 5 năm 2009) thông qua “Chiến lược Phòng, Chống Tham nhũng đến năm 2020”. Chiến lược này quy định sự tham gia của tất cả

các ngành trong xã hội và các cấp chính quyền địa phương vào cuộc chiến chống tham nhũng, trong đó có cả ngành giáo dục. Cuối cùng, tháng 6 năm 2009, Việt Nam phê chuẩn Công ước Liên Hợp Quốc về Chống Tham nhũng (UNCAC) mà Việt Nam đã tham gia ký kết năm 2003.

Những năm gần đây, các cơ quan nhà nước bắt đầu có những bước đi quan trọng để phòng chống tham nhũng trong lĩnh vực giáo dục, bao gồm việc ban hành một loạt các văn bản pháp lý nhằm thực hiện Luật Phòng, Chống Tham nhũng:

- Chỉ thị số 33/2006/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về xử lý tiêu cực và chống bệnh thành tích trong giáo dục, được ban hành ngày 8 tháng 9 năm 2006. Chỉ thị yêu cầu phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa Bộ Giáo dục và Đào tạo và các bên liên quan – gồm các cơ quan nhà nước, các bộ, chính quyền địa phương, Sở GD-ĐT, các tổ chức chính trị - xã hội, trường học và phụ huynh học sinh – để cùng thực hiện các biện pháp chống tham nhũng, chống bệnh thành tích trong giáo dục. Chỉ thị cũng yêu cầu Bộ GD-ĐT xây dựng kế hoạch hành động với những biện pháp cụ thể để giải quyết thách thức của giai đoạn 2006 – 2010.

- Từ năm học 2006 – 2007, Bộ GD-ĐT bắt đầu cuộc vận động “Nói không với tiêu cực trong thi cử và nói không với bệnh thành tích trong giáo dục” (còn gọi là chiến dịch “Hai Không”). Cuộc vận động này được coi là bước đột phá nhằm thiết lập lại kỷ cương và nề nếp trong dạy và học, tạo điều kiện cho việc thực hiện các giải pháp khác nhằm khắc phục những vấn đề và thiếu sót trong ngành, và là một bước tăng cường hiệu quả và chất lượng giáo dục. Ngay từ đầu năm học 2007 – 2008, Bộ GD – ĐT đã chỉ thị cho tất cả các Sở GD-ĐT và các trường tích cực triển khai cuộc vận động “Hai Không”. Đồng thời Bộ cũng bổ sung thêm hai nội dung mới: “Nói không với ngồi nhầm lớp và nói không với vi phạm đạo đức giáo viên”.

- Quyết định số 03/QĐ-BGDĐT do Bộ GDĐT ban hành ngày 31 tháng 1 năm 2007 về vấn đề dạy thêm (“dạy thêm và học thêm”). Quyết định này đưa ra những nguyên tắc cấm giáo viên ép học sinh phải đóng tiền và đến các lớp học thêm (một hình thức thu tiền để cho điểm cao hoặc

35. vietbao.vn/Giao-duc/Tham-nhung-trong-giao-duc-Mat-niem-tin-Cai-gia-dat-nhat/65114547/202/

32. Ngân hàng Thế giới, Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010: Các thể chế hiện đại, trang. 63-80.
33. Trình bày của Tư vấn T&C, ‘Nghiên cứu nguy cơ tham nhũng trong giáo dục. Kết quả ban đầu’, Hà Nội, 19 tháng 5 năm 2010 (Hội nghị bàn tròn các nhà tài trợ chuẩn bị cho Đối thoại chống tham nhũng lần thứ 7), và trình bày của Thanh tra Chính phủ tại Đối thoại chống tham nhũng lần thứ 7. Báo cáo này được Thanh tra Chính phủ phê duyệt.
34. Ví dụ Báo cáo của Nguyễn Đình Cừ (2007) và Nghiên cứu của Ban Nội chính Trung ương (2005).

giảng dạy nội dung chính khóa tại lớp học thêm). Quyết định này xác định rõ những loại hình dạy thêm không được phép triển khai.

- Chỉ thị số 8077/CT-BGDĐT do Bộ GDĐT ban hành ngày 21 tháng 12 năm 2007 tập trung vào những nỗ lực phát hiện và khắc phục tình trạng vi phạm đạo đức của giáo viên. Theo chỉ thị này, Bộ GDĐT yêu cầu các Sở GDĐT của các tỉnh và thành phố phối hợp với các cơ quan hữu quan có hành động kịp thời xử lý các trường hợp vi phạm đạo đức của giáo viên. Chỉ thị cũng chỉ ra trách nhiệm liên đới của hiệu trưởng các trường nếu giáo viên trong phạm vi quản lý vi phạm quy định đạo đức. Sau chỉ thị này, Bộ GDĐT ban hành Quyết định số 16/QĐ-BGDĐT ngày 16 tháng 4 năm 2008, xác định rõ hơn nữa đạo đức giáo viên – yêu cầu giáo viên đảm bảo công bằng trong dạy học và giáo dục, đánh giá trung thực năng lực và kết quả của học sinh; thực hành tiết kiệm, chống bệnh thành tích, chống tham nhũng và lãng phí” (Điều 4).

- Quyết định số 5076/QĐ-BGDĐT ban hành ngày 12 tháng 8 năm 2009 quy định các thủ tục hành chính trong phạm vi giải quyết của Bộ GD-ĐT. Quyết định này quy định quy trình giải quyết 67 thủ tục hành chính ở cấp bộ. Quyết định nhằm đưa ra một cơ chế quản lý công khai và minh bạch cho tất cả người dân khi có việc liên quan đến các thủ tục này, góp phần làm giảm tham nhũng. Theo đó, với những lĩnh vực nhạy cảm như cấp phép thành lập trường hay/và đưa ra những môn học mới, Bộ GD-ĐT đã ban hành các điều kiện, quy trình và khung thời gian công khai để xem xét trước khi áp dụng. Quyết định này cũng quy định rõ những đơn vị cụ thể trong Bộ GD-ĐT có vai trò đầu mối trong việc cấp giấy phép với mục đích cung cấp thông tin cho người dân và những nhà đầu tư có quan tâm.

- Thông tư số 09/2009/TT-BGDĐT quy định minh bạch trong các cơ sở đào tạo thuộc hệ công lập được Bộ GD-ĐT ban hành ngày 7 tháng 5 năm 2009. Theo Thông tư này, tất cả các trường học trong hệ thống giáo dục phải công bố kết quả “chất lượng giáo dục”, các con số tuyển sinh cụ thể, điều kiện hạ tầng và báo cáo tài chính, gồm

cả thu và chi. Thông tin này phải được công bố trên Internet hay bảng thông tin của trường trước và sau năm học. Các trường học phải tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tiếp cận những thông tin này khi có yêu cầu.

- Quyết định số 137/QĐ-TTg, do Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 2 tháng 12 năm 2009 phê duyệt đề án đưa chủ đề chống tham nhũng vào chương trình giáo dục và đào tạo. Học sinh từ bậc trung học phổ thông sẽ phải học về khái niệm tham nhũng, nguyên nhân và tác hại của tham nhũng, thái độ và hành vi của học sinh đối với hành vi tham nhũng.

- Nghị định của Chính phủ số 49/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2010 quy định về việc miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi tiêu giáo dục, và cơ chế thu và sử dụng học phí áp dụng cho các cơ sở giáo dục trong hệ thống giáo dục quốc dân (từ năm học 2010 – 2011 đến 2014 – 2015). Nghị định này cũng quy định việc đánh giá lại khung thu phí chính thức được quy định trong Quyết định 70/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ năm 1998. Theo đó, khung thu phí cho học sinh và cấp giáo dục phổ thông được xác định cho ba khu vực – miền núi, nông thôn và thành thị - với mức thu từ 5000 đến 200.000 VNĐ một tháng cho một học sinh, tùy theo từng khu vực cụ thể. Trong các năm học tiếp theo, mức phí này sẽ được xem xét lại cho phù hợp với thay đổi Chỉ số Giá Tiêu dùng (CPI) hàng năm.

Những văn bản pháp lý này hiện đang được đưa vào thực hiện tại các trường học, tạo cơ sở pháp lý ổn định và toàn diện cho hoạt động chống tham nhũng trong ngành giáo dục Việt Nam. Nếu được phối hợp và thực hiện tốt, tham nhũng trong ngành giáo dục có thể giảm đáng kể mặc dù còn quá sớm để có thể đánh giá được những kết quả cụ thể. Thời gian sẽ chứng minh những chính sách này có hiệu quả hay không, và để theo dõi, cần có những nghiên cứu và đánh giá độc lập và nghiêm túc về tác động của những chính sách này đối với tham nhũng. Bên cạnh đó, các phương tiện truyền thông cũng cần tiếp tục phơi bày các vụ việc tham nhũng và những hiện tượng tiêu cực trong ngành giáo dục ở một số địa phương.

3. NHỮNG KẾT QUẢ CHÍNH

3.1. Những hình thức tham nhũng trong ngành giáo dục

Mặc dù nghiên cứu không nhằm mục đích đánh giá mức độ, phạm vi, sự lây lan và hậu quả của tham nhũng trong giáo dục trên phạm vi toàn quốc, nhưng có thể khẳng định tham nhũng tồn tại dưới nhiều hình thức đa dạng. Do tính chất phức tạp và nhạy cảm của vấn đề, khó có thể xác định chính xác những hình thức tham nhũng này cũng như thu thập được chứng cứ cụ thể về chúng. Tuy nhiên, xét một cách tổng thể, nghiên cứu định tính này đạt được một sự nhất trí cao: những người được phỏng vấn đều đồng ý rằng họ đã nghe, đã đọc và biết (nếu không nói là tất cả đều trực tiếp trải nghiệm) những hình thức tham nhũng mà nhóm nghiên cứu đưa ra để thảo luận trên cơ sở những nghiên cứu hiện nay. Nghiên cứu cũng khẳng định rằng dưới đây là những hình thức tham nhũng chủ yếu ở Việt Nam theo cảm nhận của công chúng và của xã hội:

A. CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÔNG

Tham nhũng trong các dự án đầu tư công được cảm nhận tồn tại trên quy mô lớn, không chỉ trong giáo dục mà còn cả trong các lĩnh vực khác. Tuy nhiên rất khó có thể thu thập những chứng cứ cụ thể. Ví dụ theo Nghiên cứu Chấn đoán năm 2005 của Ban Nội chính Trung ương, khi các cơ chế theo dõi và giám sát không hiệu quả, lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản được xác định là có mức tham nhũng cao nhất.³⁶ Gần đây báo chí và người dân đều nói đến một trường hợp trong đó trường học và các lớp học được xây dựng từ nguồn vốn của một Dự án Xây dựng Trường, Lớp học và Nhà Công vụ cho Giáo viên nhưng không đảm bảo yêu cầu về chất lượng và tiêu chuẩn, và đã xuống cấp nghiêm trọng ngay sau khi được đưa vào sử dụng (xem Hộp 1 trang sau). Chính phủ đã có kế hoạch cam kết dành 24,9 nghìn tỉ đồng (tương đương khoảng 1,3 tỉ USD) cho dự án này trong giai đoạn 2008 – 2012, với mục tiêu xây dựng

36. Nghiên cứu của Ban Nội chính Trung ương (2005).
37. Theo quyết định số 2186/QĐ-TTg ngày 24 tháng 12 năm 2009 của Thủ tướng Chính phủ.

các trường học chất lượng cao trên phạm vi cả nước.³⁷ Nếu tham nhũng xảy ra dù chỉ ở cấp độ nhỏ nhất, tức là trong từng dự án, thì một lượng tiền ngân sách khổng lồ có thể bị thất thoát từ dự án này.

Gần đây người ta còn phát hiện ra một số vụ việc khác, trong đó có vụ tham nhũng trong một dự án đầu tư tại một trường tiểu học ở Hà Nội.³⁸

Theo những quy định hiện hành, việc đề nghị xây dựng các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng lấy vốn từ ngân sách nhà nước dành cho các trường học thường phải qua một quy trình tương đối mất thời gian. Trước tiên các trường học phải gửi tờ trình cho cơ quan có thẩm quyền (Sở GD-ĐT) để đưa dự án vào đề xuất đầu tư của địa phương. Những đề xuất này sau đó phải được Sở Kế hoạch và Đầu tư và Ủy ban Nhân dân phê duyệt và ra quyết định cuối cùng về việc đầu tư. Vì đầu tư từ ngân sách nhà nước hạn hẹp, trong khi các trường lại thường không đáp ứng được tất cả các yêu cầu đầu tư, nên họ thường phải “chạy chọt” các cơ quan có thẩm quyền để được phê duyệt dự án.⁴⁰ Ngoài ra, tham nhũng trong đấu thầu và xây dựng cơ bản của các trường còn có thể xảy ra thông qua các báo cáo gian lận về khối lượng và chất lượng xây dựng nhằm rút ruột ngân sách nhà nước.⁴¹ Những hình thức tham nhũng này – cộng với cơ chế quản lý lỏng lẻo và yếu kém – có thể là

Hộp 1: Sai phạm trong xây dựng trường học

Tháng 5 năm nay (2006), Thanh tra Chính phủ đã báo cáo lên Thủ tướng kết quả công tác thanh tra việc xây dựng trường học ở 50 tỉnh và thành phố. Một loạt các hành vi sai phạm đã được phát hiện, như sai phạm trong quyết toán thu và chi, xây dựng không đúng với thiết kế được phê duyệt, và giao thầu không đúng với quy định. Kết quả là các trường học được xây dựng đã bắt đầu bị lún và xuống cấp nghiêm trọng. Sai phạm và thất thoát ước tính lên tới 28 tỉ đồng.³⁹

Nguồn: Báo điện tử VNExpress: vnexpress.net/GL/Xa-hoi/2006/07/3B9EC177/

nguyên nhân chính khiến cho công trình xây dựng không đáp ứng được yêu cầu và tiêu chuẩn chất lượng. Kết quả là sự an toàn của giáo viên và học sinh bị đe dọa bởi những công trình xây dựng không an toàn.

B. CÁC DỰ ÁN MUA SẮM CÔNG

Tương tự như các dự án xây dựng cơ bản, hàng trăm tỉ đồng từ ngân sách nhà nước được phân bổ cho việc mua sắm thiết bị giảng dạy mỗi năm. Trong trường hợp này, tham nhũng xảy ra chủ yếu từ giai đoạn lập kế hoạch, bằng cách làm dự toán ngân sách khổng, việc định giá mua sắm không do cơ quan có thẩm quyền tiến hành, trang thiết bị được mua sắm không phù hợp với nội dung công tác giảng dạy tại trường học (không cần thiết hoặc không đủ) (xem Hộp 2).

Theo một công dân được phỏng vấn thì những hình thức tham nhũng sau đây đã và có thể xảy ra: hối lộ để có được hợp đồng cung cấp trang thiết bị giảng dạy và học tập, thu lợi từ việc thanh lý các thiết bị giảng dạy và học tập đã cũ và lỗi thời (ngay cả khi trường học vẫn có đủ trang thiết bị và việc mua sắm mới là không cần thiết); độc quyền trong mua sắm trang thiết bị giảng dạy và học tập (ở cấp quản lý) để nhận hoa hồng và chiết khấu từ bên cung cấp; và tham nhũng trong đấu thầu mua sắm (như mua sắm trang thiết bị với các tiêu chuẩn kỹ thuật và chất lượng không đúng với giá trị hóa đơn hay thanh toán.⁴²)

C. IN ẤN VÀ XUẤT BẢN SÁCH GIÁO KHOA

Theo nghiên cứu tài liệu hiện có, thông tin báo chí và kết quả phỏng vấn, loại tham nhũng này có thể xảy ra dưới hình thức sau: (i) độc quyền xuất bản và in ấn sách giáo khoa; và (ii) hối lộ và hoa hồng liên kết giữa công ty xuất bản sách giáo khoa và trường học.

(i) Theo điều 29 của Luật Giáo dục ban hành năm 2005, Bộ GDĐT – trên cơ sở thẩm định của một Ủy ban Quốc gia – là cơ quan duy nhất có thẩm quyền phê duyệt sách giáo khoa để đưa vào sử dụng thống nhất và chính thức trong giảng dạy và học tập ở tất cả các trường học và các cấp học trên toàn quốc. Hơn nữa, Nhà Xuất bản Giáo dục trực thuộc Bộ GDĐT là cơ quan duy nhất có thẩm quyền biên tập và

xuất bản sách giáo khoa. Nhà xuất bản này cũng chịu trách nhiệm in ấn và xuất bản sách giáo khoa trên phạm vi toàn quốc. Có thể thấy đây là một cơ chế độc quyền khép kín cho cả hoạt động xuất bản và phát hành. Trong tổng số 300 triệu sách được xuất bản mỗi năm ở Việt Nam, sách giáo khoa chiếm khoảng 70 – 80%⁴³ . Mặc dù Bộ GD-ĐT có nhà xuất bản riêng song nhà xuất bản này cũng không thể đủ năng lực để đảm nhận toàn bộ công việc. Vì vậy, nhà xuất bản này phải tổ chức đấu thầu cho việc in ấn và ký hợp đồng với nhiều nhà xuất bản khác trong nước. Trong cơ chế đấu thầu và ký hợp đồng này, rủi ro tham nhũng kiểu “xin – cho” là rất cao.⁴⁴

Tại các cuộc phỏng vấn hiệu trưởng, giáo viên, phụ huynh học sinh và các nhà quản lý giáo dục các trường, những người nắm giữ vị trí chủ chốt trong sản xuất sách giáo khoa đều thừa nhận độc quyền trong in ấn và xuất bản sách giáo khoa làm tăng nguy cơ tham nhũng. Tuy nhiên, khi được hỏi liệu vấn đề này có làm ảnh hưởng tới chất lượng giáo dục (do vấn đề sách giáo khoa) hay không, họ đều nói rằng họ không lo ngại nhiều lắm.

(ii) Một nhà quản lý giáo dục về hưu nói với nhóm nghiên cứu rằng trong cơ chế tổ chức hiện nay, Nhà Xuất bản Giáo dục có công ty cổ phần trực thuộc xuất bản sách giáo khoa và

Hộp 2: Sai phạm trong mua sắm trang thiết bị dạy học ước tính gây thiệt hại hơn 63 tỉ đồng

Kết quả thanh tra tại 41 tỉnh và thành phố cho thấy một khối lượng lớn trang thiết bị giảng dạy được mua sắm có chất lượng kém – bao gồm dụng cụ khoa học như nhiệt kế, am-pe kế không chính xác, vì vậy ảnh hưởng đến chất lượng giảng dạy và học tập.

Theo báo cáo của Thanh tra Chính phủ về việc mua sắm và sử dụng trang thiết bị giảng dạy, những sai phạm gây thiệt hại tới 63 tỉ đồng đã bị phát hiện, trong đó 26 tỉ VND đã bị lạm dụng. Cơ quan này cũng đề xuất thu hồi gần 8 tỉ đồng, qui trách nhiệm cho 48 cá nhân và đề nghị xử lý hình sự một người. Nguyên nhân của những sai phạm này chủ yếu là do nhiều chính quyền địa phương không có kế hoạch chi tiêu hay kế hoạch chi tiêu không thực tế, phê duyệt giá cả không thông qua cơ quan có thẩm quyền. Kết quả thanh tra cũng cho thấy nhiều thiết bị giảng dạy có chất lượng kém, như chất liệu kính giòn và dễ vỡ, nhựa mỏng. Nhiều thiết bị còn không phù hợp với nội dung của sách giáo khoa.

Nguồn: Báo điện tử VNExpress: vnexpress.net/GL/Xa-hoi/2008/01/3B9FE4BA/

38. vnexpress.net/GL/Phap-luat/2010/10/3BA21978/
39. Tham khảo đầu năm 2011, tỉ giá USD và VND là 1 US\$ tương đương khoảng 20.000 VND. Đầu năm 2008, tỉ giá này là: 1 US\$ tương đương khoảng 16.000 VND
40. Phỏng vấn Ông Nguyễn Văn B. NB. Trong báo cáo này tất cả tên người đều được viết tắt để bảo mật thông tin người được phỏng vấn.
41. Như trên.
42. Phỏng vấn Bà Nguyễn Thị D.

43. tuoitre.vn/Giao-duc/151827/Doc-quyen-xuat-ban-sach-giao-khoa.html
44. vietbao.vn/Giao-duc/Moi-nam-hoc-sinh-thiet-hai-bao-nhieu-ti-dong/40151828/202/
45. Phỏng vấn Ông Nguyễn Văn A (nguyên hiệu trưởng nhà trường).
46. Phỏng vấn hai hiệu trưởng và sáu giáo viên từ trường được chọn khảo sát.

cũng là một hiện tượng phức tạp, vì cảm nhận của mỗi người lại khác nhau. Do hình thức tham những này khá phức tạp, phụ huynh học sinh cũng không cảm nhận được đầy đủ để có được một cái nhìn chung về vấn đề này.

Nghiên cứu cũng chỉ khẳng định rằng có tồn tại hình thức tham những này; cần tiến hành nghiên cứu ở quy mô rộng hơn để đánh giá hậu quả và mức độ của nó. Tuy nhiên, điều rõ ràng là nguồn lực đang bị lãng phí và cơ chế tạo ra những kẽ hở như vậy. Sự lãng phí này được thể hiện ở chỗ phần lớn sách giáo khoa và sách bài tập chỉ được sử dụng một năm. Lãng phí này có liên quan trực tiếp tới kẽ hở, vì những thay đổi nhỏ thường xuyên được đưa vào sách giáo khoa khiến phụ huynh học sinh phải thường xuyên mua sách mới. Cơ chế có nhiều kẽ hở làm lợi cho không chỉ nhà xuất bản mà cả bộ máy giáo

dục, các nhà thầu phụ, các nhà quản lý trường học và giáo viên. Tất cả những đối tượng này đều có động cơ duy trì cơ chế hiện tại. Đây là một hiện tượng rõ ràng trong đó các cá nhân và tập thể lợi dụng thẩm quyền được giao vì lợi ích riêng.

D. THAM NHỮNG LIÊN QUAN ĐẾN BỆNH THÀNH TÍCH, KHEN THƯỞNG VÀ DANH HIỆU CỦA NHÀ TRƯỜNG, GIÁO VIÊN VÀ HỌC SINH

Có những hình thức tham những tồn tại trong mối quan hệ giữa các trường và các tổ chức quản lý hệ thống giáo dục, như đưa hối lộ để đạt danh hiệu “trường chuẩn” và “các danh hiệu xuất sắc”. Một quan chức giáo dục về hưu được phỏng vấn cho biết có một căn bệnh gọi là “bệnh thành tích” trong ngành giáo dục, và căn bệnh

Hộp 3: Sở Giáo dục và Đào tạo các tỉnh và thành phố giữ độc quyền về sách giáo khoa

Đầu tháng 3, Bộ GDĐT công bố môn thi tốt nghiệp trung học phổ thông. Trước đó các trường học ở ngoại thành Hà Nội đã nhận được công văn của Sở GDĐT Hà Nội vận động các trường đăng ký cho học sinh mua tài liệu hướng dẫn thi tốt nghiệp phổ thông trung học năm học 2009 – 2010.

Hiệu trưởng một trường nói thực tế này chỉ đơn giản là “vận động để học sinh mua tài liệu”. Mặc dù không phải bắt buộc, nhưng gần như tất cả 500 học sinh khối lớp 12 đều đăng ký mua các tài liệu này thông qua nhà trường. Tại trường trung học phổ thông tư thục Bắc Hà (Quận Đống Đa), nhiều phụ huynh học sinh đã bất bình trước việc con em họ bị nhà trường ép mua tài liệu này mặc dù các tài liệu đều có sẵn ở các hiệu sách bên ngoài. Hiệu trưởng trường này nói “vì có công văn chính thức gửi từ Sở GDĐT”, điều đó chứng tỏ mua sách là bắt buộc.

Thêm vào đó, Sở GDĐT Hà Nội lại ban hành một công văn khác thông báo về việc xuất bản sách – Cấu trúc Câu hỏi Đề thi 2010, do Cục Khảo thí và Đánh giá Chất lượng (trực thuộc Bộ GDĐT) xuất bản. Về việc này, hiệu trưởng trường Bắc Hà nói: “việc xuất bản hai cuốn sách này làm cho trường tôi rất lung túng. Sở GDĐT nói yêu cầu mua hai tài liệu này không mang tính bắt buộc. Nếu học sinh không mua, khi đó học sinh không có những tài liệu cần thiết để học. Nếu kỳ thi tốt nghiệp thực sự rơi vào những nội dung trong các cuốn sách hướng dẫn này, học sinh sẽ không có cơ hội để nghiên cứu những nội dung đó, khi đó sẽ là lỗi của nhà trường?” Hiệu trưởng trường Ngô Thì Nhậm nói rằng mặc dù nhà trường đã giới thiệu cả hai cuốn sách nhưng hình như học sinh không chọn mua cuốn “Cấu trúc Đề thi 2010, bởi vì nội dung của hai cuốn sách gần như giống nhau.

Nguồn: Báo VNexpress điện tử: vnexpress.net/GL/Xa-hoi/2008/01/3B9FE4BA/

này đã bị dư luận lên án mạnh mẽ trong những năm gần đây.⁴⁷ Vị cán bộ về hưu nói “việc đạt danh hiệu trường chuẩn có thể giúp cho các trường có điều kiện xin và được nhận thêm ngân sách đầu tư, vì vậy sẽ có thêm nhiều cơ hội nữa cho tham nhũng”.⁴⁸ Trên thực tế, một trường được công nhận là trường chuẩn sẽ thu hút phụ huynh học sinh cho con vào học, từ đó tạo ra hiện tượng hối lộ để được nhận vào trường tốt theo nhu cầu – một hình thức khác của tham nhũng mà chúng tôi sẽ trình bày ở phần sau trong báo cáo này. Hiện tượng tham những dưới hình thức bệnh thành tích hay chạy theo danh hiệu hoặc bằng cấp giả tạo cũng tồn tại cả trong giáo viên và phụ huynh học sinh. Giáo viên chạy chọt để có được danh hiệu “giáo viên dạy giỏi” và từ đó có nhiều cơ hội tăng thêm thu nhập nhờ mở các lớp học thêm; các trường học có giáo viên như vậy cũng có thể sử dụng lập luận có “nhiều giáo viên dạy giỏi” để thu hút thêm nhiều học sinh... Về phần mình, vì tương lai của con em mình một số phụ huynh cũng sẵn sàng trả tiền để con em họ đạt điểm cao/bằng cấp không thực chất - liên quan đến việc học sinh và phụ huynh đưa hối lộ cho giáo viên (xem phần G). Hiện tượng này dường như góp phần làm phồng to “bong bóng hào nhoáng” của bệnh thành tích và chạy theo danh hiệu rôm.

E. THAM NHỮNG LIÊN QUAN ĐẾN TIẾT DẠY VÀ THÙ LAO GIẢNG DẠY

Theo quy định hiện hành, hiệu trưởng các trường trung học phải dạy ít nhất hai giờ một tuần. Nhưng một cựu hiệu trưởng của một trường trung học được phỏng vấn đã giải thích rằng “do thực tế công việc quản lý chiếm quá nhiều thời gian, và trong nhiều trường hợp do đặc thù của các môn học, hiệu trưởng các trường không có thời gian dạy trên lớp”.⁴⁹ Để giải quyết vấn đề này, nhiều hiệu trưởng nhờ giáo viên trong trường dạy thay hay thuê giáo viên phụ. Mặc dù không dạy trên lớp, song các vị hiệu trưởng này vẫn nhận phụ cấp theo tiêu chuẩn quy định. Hiện tượng này cũng được những người được phỏng vấn khác khẳng định.

F. LỰA GẠT TRONG CÁC KỲ THI TUYỂN GIÁO VIÊN

Theo nguyên tắc phân cấp quản lý hiện nay, các trường và Phòng GD-ĐT cấp quận/huyện

thuộc các tỉnh và thành phố chịu trách nhiệm tổ chức các kỳ thi tuyển giáo viên, theo biên chế và chỉ tiêu.⁵⁰ Tuy nhiên, theo một báo cáo năm 2006 của Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM), khi tuyển chọn và tuyển dụng giáo viên, chính quyền địa phương không phải lúc nào cũng cân đối chỉ tiêu biên chế giáo viên với nhu cầu của nhà trường. Vì vậy, có một số lượng giáo viên dư ra dưới hình thức giáo viên dự bị hay nhân viên thư viện, trong khi đó lại vẫn thiếu giáo viên phụ trách các môn học chính.⁵¹ Theo kết quả phỏng vấn các nhà quản lý giáo dục về việc “lựa chọn và tuyển dụng giáo viên có dựa trên cơ sở cạnh tranh và năng lực thực sự không” có thể thấy tất cả phục thuộc vào chủ quan của hội đồng tuyển chọn và những người này có thể nghiêm túc trong một số trường hợp nhưng cũng có thể chỉ thực hiện việc tuyển chọn một cách hình thức trong nhiều trường hợp khác.⁵² Đáng chú ý là gần đây báo chí đã đưa tin về một vấn đề của Bộ GDĐT liên quan đến việc tuyển dụng viên chức ngành giáo dục,⁵³ trong đó có việc làm giả hồ sơ ứng tuyển tại Huyện Minh Hóa, tỉnh Quảng Bình.⁵⁴

Một cựu giáo chức khi trả lời phỏng vấn cho biết “có những trường hợp giáo viên phải đút lót hiệu trưởng để được dạy trên lớp, từ đó có thêm phụ cấp đứng lớp; vì trong giai đoạn thử việc hoặc là giáo viên dự bị, họ không được nhận phụ cấp giảng dạy và không có điều kiện nâng cao trình độ giảng dạy cũng như tiếp xúc với phụ huynh học sinh”. Ngoài ra, giáo viên còn hối lộ và đút lót những cán bộ có trách nhiệm để được phân công dạy các lớp họ muốn, vì giáo viên ở các lớp tốt nhất thường được phụ huynh học sinh chăm sóc tốt hơn, có nhiều quà cáp hơn.⁵⁵

Những trường hợp này không chỉ giới hạn trong ngành giáo dục. Có thể thấy những hiện tượng tương tự trong những lĩnh vực khác của nền công vụ. Cũng có thể cho rằng có một “thị trường việc làm” thực sự đang tồn tại đối với các vị trí công chức. Thực tế là một số người sẵn sàng mua các vị trí này như một sự đầu tư, bởi vì họ biết rằng những vị trí đó có thể đảm bảo cho họ một nguồn lợi lớn.⁵⁶

G. HỌC SINH VÀ PHỤ HUYNH HỐI LỘ GIÁO VIÊN

Tham nhũng và những hiện tượng tiêu cực liên

47. Phỏng vấn Bà Nguyễn Thị D.
48. Như trên.
49. Phỏng vấn Ông Nguyễn Văn A.
50. Tính toán dựa trên tỉ lệ giáo viên/học sinh.
51. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Báo cáo Khảo sát về Vai trò của Khu vực Tư nhân và Phân cấp Quản lý trong giáo dục và y tế, 2006.
52. Phỏng vấn Ông Nguyễn Văn B.; và Phỏng vấn Ông Nguyễn Văn P.
53. Chi tiết, xem: vnexpress.net/GL/Xa-hoi/2006/09/3B9EE334/
54. Chi tiết, xem: dantri.com.vn/c25/s25-161848/hang-loat-sai-pham-o-phong-giao-duc-huyen-minh-hoa.htm
55. Phỏng vấn Bà Nguyễn Thị B.
56. Xem: Matthieu Salomon, Chuyên gia chống tham nhũng của Sida, ‘Vấn đề tham nhũng trong tuyển dụng, bổ nhiệm và đề bạt công chức’, tài liệu chuẩn bị cho Đối thoại Chống Tham nhũng lần thứ 3, Hà Nội, tháng 6 năm 2008.

quan đến thi cử đã xảy ra gần đây dưới nhiều hình thức khác nhau, từ việc lạm dụng quyền hạn để nâng điểm cho con em hoặc người thân của các quan chức, cho phép học sinh lừa dối trong thi cử, đến việc phụ huynh “lo lót” cho giáo viên để nâng điểm học bạ cho con em mình. Gần đây vụ “mua dâm” các nữ sinh của một hiệu trưởng ở Hà Giang đã gây ra sự lo ngại và phần nộ trong dư luận.⁵⁷ Những hành vi tham nhũng như vậy có thể là những vụ việc mang tính cá nhân giữa hiệu trưởng và học sinh, hay giữa giáo viên và học sinh – ví dụ như trường hợp nâng điểm từ 0 (điểm thấp nhất) lên điểm 10 (điểm cao nhất) ở trường trung học Phạm Hồng Thái⁵⁸ – hoặc cũng có thể là những vụ việc tập thể trong đó tham nhũng để nâng điểm xảy ra một cách có hệ thống ở tỉnh Bạc Liêu (xem Hộp 4 trang sau). Trong trường hợp này 26 người phần lớn là các cán bộ ngành giáo dục đã bị truy tố và bị tù.⁵⁹

Tất cả các nhà quản lý giáo dục, giáo viên và phụ huynh học sinh được nhóm nghiên cứu phỏng vấn đều thừa nhận rằng có hiện tượng đút lót và hối lộ để đạt được điểm cao. Tuy nhiên, quan điểm của họ về mức độ cảm nhận hiện tượng này rất khác nhau. Trong khi phụ huynh học sinh nhìn nhận hiện tượng này khá phổ biến thì các giáo viên và các nhà quản lý giáo dục cho rằng hiện tượng này hiếm khi xảy ra hoặc không thường xuyên. Tuy nhiên, cả ba nhóm được phỏng vấn đều đồng ý rằng vấn đề này ảnh hưởng xấu đến chất lượng giáo dục. Cụ thể là nó làm cho học sinh dựa dẫm vào người khác và không thúc đẩy năng lực của học sinh, còn giáo viên thì mất đi đạo đức nghề nghiệp. Theo ý kiến của những người được phỏng vấn, tình trạng này có thể dẫn đến việc học sinh không còn động lực học hành chăm chỉ; học sinh sẽ không có kiến thức và từ đó phá hỏng tương lai của các em. Giáo viên cũng mất đi động lực dạy học và không muốn có sáng kiến cải tiến và nâng cao phương pháp giảng dạy.

Tóm lại, rõ ràng những hiện tượng như vậy giúp những học sinh học tập kém cũng có thể được lên lớp.⁶⁰ Cơ bản hơn nữa tình trạng này làm xói mòn và nhiều trường hợp hủy hoại lòng tin của học sinh và phụ huynh học sinh vào sự công bằng của hệ thống giáo dục, cũng như động lực tuân thủ pháp luật của họ. Những hiện tượng này đe dọa và làm suy giảm chất lượng giáo dục,

trong khi lại củng cố thêm “thị trường việc làm”.

H. TUYỂN SINH VÀO TRƯỜNG VÀ LỚP THEO NGUYỆN VỌNG

Tương tự như trên, hiện tượng hối lộ để được nhận vào các trường và lớp theo nguyện vọng cũng khá phổ biến. Hiện tượng này xảy ra không chỉ ở những cấp học thấp mà còn ở ngay giai đoạn giáo dục mầm non. Nhiều trường hợp hối lộ đã được báo chí phát hiện và thảo luận trong các nghiên cứu về tham nhũng trong ngành giáo dục (như nghiên cứu 2007 của Nguyễn Đình Cử). Mặc dù Bộ GD-ĐT đã có những biện pháp nhất định nhằm làm giảm những hiện tượng bị lên án nói trên,⁶¹ nhưng dường như chúng vẫn tiếp tục xảy ra. Thực tế, theo một người dân được nhóm nghiên cứu phỏng vấn, có cả một hệ thống có tổ chức dàn xếp chuyện chạy trường, chạy lớp. Người dân này nói “chỉ có 6 trong số 20 quận, huyện của Thành phố Hồ Chí Minh, do điều kiện địa lý xa xôi và không thuận lợi, là những nơi không có “hiện tượng tham nhũng trong tuyển sinh vào trường và lớp theo nguyện vọng.”⁶² Các nhà quản lý giáo dục giải thích rằng quy định hiện nay cho phép các trường tuyển “học sinh trái tuyến” (những học sinh không có hộ khẩu thường trú trong khu vực tuyển sinh của trường), miễn là những học sinh này đáp ứng được các tiêu chuẩn và chỉ tiêu tuyển sinh. Tuy nhiên, tiêu chí để lựa chọn học sinh trái tuyến chưa đủ rõ ràng, rất dễ dẫn đến “hiện tượng lợi dụng” khi áp dụng những quy định này trong thực tế.

Các nhà quản lý giáo dục, giáo viên và phụ huynh học sinh được nhóm nghiên cứu phỏng vấn đều đồng ý rằng tham nhũng trong chạy trường, chạy lớp là khá phổ biến. Tuy nhiên, có sự khác nhau trong quan điểm của các giáo viên ở các trường nội thành và ngoại thành Hà Nội về tính phổ biến của hiện tượng này. Giáo viên ở khu vực ngoại thành Hà Nội cho rằng hiện tượng này ít xảy ra, trong khi đó các giáo viên trong nội thành Hà Nội lại cho rằng hiện tượng này khá phổ biến, điều này minh họa cho nhận định hiện tượng này ít xảy ra ở khu vực ngoại thành hơn.

Có thể giải thích như sau.

(i) ở nông thôn, mỗi xã hay huyện chỉ có một đến hai trường học ở mỗi cấp học, vì vậy học sinh không có nhiều lựa chọn so với học sinh ở khu

vực thành phố, và khoảng cách giữa các trường và khu dân cư là khá xa; và

(ii) mức sống của các hộ gia đình ở nông thôn thường khá thấp và nhiều người không có khả năng đáp ứng các chi phí cho con em đi học, vì vậy họ không có khả năng chạy trường, chạy lớp như các hộ gia đình ở thành phố.⁶³

I. THAM NHŨNG TRONG DẠY THÊM (DẠY THÊM VÀ HỌC THÊM)⁶⁴

Hiện tượng dạy thêm dường như đã lan rộng khắp cả nước, đặc biệt ở các khu vực đô thị và thành phố lớn. Đây là một chủ đề hay được đề cập đến trên báo chí. Khảo sát mức sống hộ gia đình⁶⁵ năm 2006 cho thấy gần nửa trẻ em ở độ tuổi đến trường phải đi học thêm trong năm học ở trường. Trong số các em đi học thêm, 68% học thêm ở trường và 28% học thêm ở nhà thầy, cô giáo.

Tất cả phụ huynh được phỏng vấn đều nói rằng họ phải thu xếp để con em mình có thể đến các lớp học thêm. Phần lớn các lớp học thêm ở trường, trong đó một phần ba nói rằng họ phải

thu xếp cho con mình theo học cả lớp học thêm của giáo viên trong trường và cả lớp học ngoài trường (tức là các lớp học ở nhà hoặc những địa điểm khác). Một bà mẹ nói bà phải cho con đi học thêm ở cả trường và những nơi khác ngoài trường nhằm làm “hài hòa” cả hai phía, giáo viên và phụ huynh học sinh. Bà giải thích thêm rằng việc cho con đi học thêm ở trường nhằm “góp phần hỗ trợ thu nhập cho giáo viên (mặc dù bà cũng không học được nhiều ở lớp học thêm). Theo bà, những lớp học thêm ngoài trường mới có thể cung cấp cho con mình “những kỹ năng tốt hơn và nhiều kiến thức hơn”.⁶⁶

Theo quan điểm của những người được phỏng vấn, lớp học thêm không phải là một hành vi tham nhũng nếu cha mẹ và học sinh được quyền tự do lựa chọn – không có áp lực hay sự chèo kéo của giáo viên. Rất ít phụ huynh học sinh nói rằng con em họ đến lớp học thêm của giáo viên là theo đề nghị của giáo viên. Đại đa số nói rằng con em mình đi học thêm là để học được nhiều hơn.

Chung quan điểm với phụ huynh học sinh, giáo

Hộp 4: Vụ nâng điểm nhận hối lộ - Sở Giáo dục và Đào tạo tỉnh Bạc Liêu

Hơn 1.300 trường hợp được nâng điểm, 74 người liên quan, trực tiếp môi giới, đưa nhận hối lộ với số tiền lên đến hàng trăm triệu đồng, trong đó ngành GD-ĐT có 38 cán bộ, giáo viên. Đây là thông tin mới nhất từ kết quả điều tra của Công an tỉnh Bạc Liêu liên quan đến vụ nâng điểm, nhận hối lộ trong kỳ thi tốt nghiệp PTTH và bổ túc PTTH 2005 – 2006, tại Sở GD-ĐT tỉnh Bạc Liêu.

Vụ việc xuất phát từ kết quả kỳ thi tốt nghiệp PTTH và bổ túc PTTH 2005–2006 của tỉnh Bạc Liêu quá thấp. Để có kết quả “bằng bạn, bằng anh” so với các tỉnh, thành trong khu vực, hai ông Nguyễn Văn Tấn và Ngô Đoàn Nguyễn, Giám đốc và Phó Giám đốc Sở GD-ĐT tỉnh, đã trực tiếp chỉ đạo nâng điểm cho 1.300 trường hợp, trong đó hệ THPT từ 57% lên 79%, hệ bổ túc từ 9% lên 50%. Trong 1.300 trường hợp, bình quân mỗi trường hợp nâng từ 5–7 điểm, có một số trường hợp nâng trên 20 điểm. Vì thế, dẫn đến chuyện nực cười: Có nhiều học sinh kết quả 6 bài thi chỉ đạt 5 đến 7 điểm, có bài thi không có điểm nào vẫn đậu tốt nghiệp. Ông Nguyễn Văn Tấn, ngoài việc chỉ đạo trực tiếp nâng điểm, còn thừa nhận đã gửi hội đồng chấm thi “giúp đỡ” nâng điểm 21 trường hợp là con em người thân trong gia đình và một số quan chức tỉnh để “lấy lòng”.

Nguồn: Báo điện tử Vietnamnet: vietnamnet.vn/xahoi/phapluat/2007/01/651083/

57. Chi tiết, xem: vnexpress.net/GL/Topic/?ID=5958

58. Báo Tiền Phong, “Cho phép học sinh yếu kém lên lớp: điểm 0 thành điểm 10?!", ngày 2 tháng 4 năm 2010; www.tienphong.vn/Khoa-Giao/Giao-Duc/190524/Cho-hoc-sinh-kem-len-lop-Diem-0-thanh-diem-10.html

59. www.tienphong.vn/Tiayon/Index.aspx?ArticleID=112855&ChannelID=12

60. Báo Tiền Phong, 2010.

61. Quyết định số 12/2006/QĐ-BGDDT ngày 5 tháng 5 năm 2006 của Bộ GD-ĐT ban hành quy định tuyển sinh vào trung học cơ sở và các cấp thấp hơn: Công văn số 4555/SGD&ĐT-QLTS của Sở GD-ĐT Hà Nội hướng dẫn tuyển sinh mầm non, lớp 1 và lớp sau cho năm học 2010-11.

62. Phỏng vấn Bà Nguyễn Thị D.

63. Theo số liệu của Khảo sát mức sống hộ gia đình 2008 VHLSS, thu nhập trung bình đầu người ở đô thị cao gấp 2,1 lần so với nông thôn (Tổng cục Thống kê).

64. Hiện tượng “dạy thêm” (dạy thêm và học thêm) liên quan đến việc giáo viên tổ chức lớp học thêm cho học sinh (nhằm bổ sung thu nhập) và phụ huynh học sinh thu xếp cho con đến học ở những lớp học này (nhằm nâng điểm và chuẩn bị cho các bài kiểm tra và thi). Xu hướng tham nhũng ở các “lớp học thêm” là trong trường hợp giáo viên gây sức ép hay bắt buộc học sinh hoặc phụ huynh học sinh đến các lớp học thêm này – để đảm bảo truyền đạt được toàn bộ chương trình học, nhưng đồng thời cũng để đảm bảo có được điểm tốt. Tuy nhiên, một số phụ huynh cũng lợi dụng cơ chế này để đảm bảo con em mình có kết quả học tập tốt bằng cách gián tiếp hối lộ (“thể hiện sự thấu hiểu” là từ thường được sử dụng) đối với hoàn cảnh của giáo viên.

65. Theo các dữ liệu từ Khảo sát Hộ Gia đình VHLSS 2006, Tổng cục Thống kê.

66. Phỏng vấn Bà Nguyễn Thị T.

viên và các nhà quản lý giáo dục cũng giải thích rằng dạy thêm được tổ chức theo yêu cầu của phụ huynh. Trong thực tế, rất khó có thể phân biệt chính xác giữa tham nhũng tại các lớp học thêm và mong muốn của phụ huynh cho con đi học thêm để bổ sung kiến thức. Trong hầu hết các trường hợp, phụ huynh thường được yêu cầu nộp “đơn xin học thêm” cho giáo viên. Tuy nhiên, cho dù là tự nguyện thực sự hoặc xuất phát từ nhu cầu tăng cường kiến thức cho học sinh hay không thì đây cũng là một câu chuyện khác. Áp lực lên giáo viên và nhà trường, cũng như áp lực xã hội đóng một vai trò quan trọng, mặc dù rất khó đánh giá. Trong trường hợp nào đi nữa, đôi khi giáo viên cho trước những câu hỏi trong bài kiểm tra ở lớp học thêm để học sinh có thể chuẩn bị trước, và rõ ràng học sinh học thêm có lợi thế hơn so với những học sinh khác. Đây là một hình thức khuyến khích học sinh vào các lớp học thêm, và phân biệt đối xử với những học sinh không đi học thêm. Lớp học thêm như vậy rõ ràng tham nhũng cơ hội đánh giá công bằng và thực chất kết quả của học sinh (xem Hộp 5 dưới đây) – đặc biệt khi trọng tâm của bài thi được công bố trước cho học sinh

J. ĂN CHẶN TIỀN CẤP CHO HỌC SINH

Hành vi lợi dụng và biến thủ tiền của học sinh được biểu hiện ở nhiều hình thức như: bớt xén

Hộp 5: Câu chuyện của một học sinh: Tổ cáo chuyện dạy thêm, bị thầy cô tru dập?

Đây là trích đoạn một bức thư của một học sinh:

“ Khi các thầy cô chủ nhiệm nói về việc học thêm ở trường thì tất cả đều nói là không bắt buộc, nhưng cháu nhận thấy một điều là tất cả những bạn không đi học thêm đều bị điểm kém hơn, hay phải lên bảng kiểm tra và phải nhận điểm thấp. Nhưng với các bạn đi học thêm thì mọi chuyện lại hoàn toàn khác. Thực sự tất cả chúng cháu đều thấy việc học ở trường không mấy hiệu quả nhưng vẫn phải cắn răng học vì lo sợ bị tru dập. Cháu thực sự rất buồn và bất bình. Vì cháu là một trong số rất ít những học sinh dám đứng lên để nói rõ nguyện vọng của mình. Nhưng cũng không thay đổi được gì khi chỉ mình cháu dám đấu tranh.

Bây giờ, việc đến trường với chúng cháu thực sự là một cực hình. Khi đến lớp học chúng cháu không thể học được khi cứ phải nơm nớp lo sợ hôm nay thầy sẽ cho những bạn không đi học thêm lên bảng và chuẩn bị cho kiểm tra những câu hỏi khó để cho điểm kém...”

Nguồn: Báo Dân trí điện tử: dantri.com.vn/c25/s25-141666/to-cau-chuyen-day-them-bi-thay-co-tru-dap.htm

tiền Chính phủ hỗ trợ học sinh nghèo,⁶⁷ thu tiền mua sách giáo khoa mà Chính phủ cấp miễn phí, bớt xén khẩu phần ăn của học sinh. Những hiện tượng này gần đây đã được báo chí phát hiện (Hộp 6 và 7). Bên cạnh đó, mặc dù đã có những bằng chứng rõ ràng và dư luận lên tiếng, nhưng một số trường hợp vẫn chưa được các cơ quan có thẩm quyền giải quyết một cách triệt để (xem Hộp 7). Trong một số trường hợp, người tố cáo tham nhũng lại trở thành nạn nhân. Điều này rõ ràng làm giảm lòng tin của cộng đồng và hiệu quả của việc đấu tranh chống tham nhũng trong tương lai.

Một số cha mẹ học sinh khi được phỏng vấn về vấn đề này cho biết họ có biết về những hành vi ăn chặn tiền của học sinh qua những hình thức trên. Thậm chí, một phụ huynh còn cho biết thêm “có một số trường còn hưởng hoa hồng từ các công ty cung ứng thực phẩm và nước uống.”⁶⁸ Theo họ, hành vi tham nhũng này không những ảnh hưởng tới chất lượng giáo dục mà còn ảnh hưởng đến giáo dục thể chất của các em học sinh vốn đang rất cần được gia đình và xã hội quan tâm nâng cao sức khỏe.

67. Chi tiết, xem: Tiền Phong, ‘Một hiệu trưởng nhà trường ăn chặn tiền Chính phủ hỗ trợ cho học sinh nghèo’, 31 tháng 3 năm 2010.
68. Phỏng vấn Bà Nguyễn Thị T. và Nguyễn L. Hiện nay cấp giáo dục mầm non và tiểu học, học sinh thường phải học nội trú cả ngày và ăn trưa ở trường và khoản này do phụ huynh học sinh chi trả. Về phần này, để cung cấp bữa ăn trưa và nước uống cho học sinh, trường học thường ký hợp đồng với công ty cung cấp. Để có những hợp đồng như vậy, một số công ty trích tỉ lệ phần trăm nhất định trong tổng lợi nhuận hợp đồng cho các cán bộ quản lý nhà trường để có được hợp đồng.

Hộp 6: Tham nhũng ở Trường Tiểu học Tén Tăn

Không thể tiếp tục làm ngơ trước những việc làm sai trái, mất hết đạo đức của người đứng đầu một môi trường giáo dục, tập thể giáo viên nhà trường đã tập hợp đầy đủ chứng cứ và gửi đơn tố cáo lên Phòng Giáo dục và Đào tạo huyện Mường Lát (Thanh Hóa). Sau khi nhận được đơn thư tố cáo của tập thể giáo viên Trường Tiểu học Tén Tăn, Thanh tra huyện đã về xác minh và kết luận. Trong số 28 nội dung tố cáo của tập thể giáo viên đối với ông Hiệu trưởng Lê Xuân Viên thì có đến 20 nội dung được khẳng định là đúng sự thật. Đó là: không chi trả chế độ thi đua khen thưởng hằng năm; tùy tiện cắt lương giáo viên để mua sắm tài sản; tự ý bắt các em học sinh lớp 4, lớp 5 mua sách giáo khoa mà đáng lẽ phải miễn phí theo Chương trình 135; lập chứng từ khống để thu tiền bất hợp pháp bỏ túi... Thanh tra Huyện kiến nghị buộc thu hồi lại số tiền ông Viên đã tự ý cắt xén, thu sai nguyên tắc là 83 triệu đồng, trong đó thu trả lại cho các đối tượng là 40 triệu đồng, thu nộp ngân sách Nhà nước là 43 triệu đồng.

Nguồn: Trang tin điện tử của Ủy Ban Dân tộc và Miền Núi: cema.gov.vn/modules.php?name=Content&op=details&mid=10155#ixzz0IEVWj7ag

Hộp 7: Bớt xén khẩu phần ăn của học sinh nội trú

Bà Lưu Ngọc Đan Phương, người được Trường Phổ thông Dân tộc nội trú tỉnh Đồng Nai phân công giám sát các hoạt động của nhà bếp, cùng nhiều nhân viên nhà bếp đã báo cáo những sai phạm của bếp trưởng lên hiệu trưởng Nguyễn Phi Phúc. Thế nhưng từ đây bà bị quy chụp, tru dập.

Bà Phương cho biết 16 năm qua, bếp ăn đều do một tay ông Phan Xuân Nghiều (bếp trưởng) nhận toàn bộ tiền ăn của học sinh trong tháng rồi tự đi chợ, nhập hàng, làm thủ kho điều hành nấu ăn với số tiền gần 200 triệu đồng mỗi năm mà không có người giám sát. Suất ăn của 400 học sinh cứ teo tóp dần, thậm chí còn ôi thiu không bảo đảm an toàn.

Từ ngày 13-1-2009, bà Phương được cử xuống giám sát bếp ăn và cũng từ đây bà phát hiện nhiều loại thực phẩm, gạo, chất đốt... đều bị nâng giá và nâng khống số lượng. Cụ thể, giá trứng gà từ 7.000 đồng- 10.000 đồng/chục thì được nâng lên 12.000 đồng; trứng vịt từ 10.000 đồng- 15.000 đồng/chục nâng lên 18.000 đồng, củi đốt chỉ 140.000 đồng/m³ đã được nâng lên 170.000 đồng, gạo nâng thêm 200.000 đồng/tấn... .

Nguồn: Báo Người Lao động điện tử: nld.com.vn/20100104112458260P1042C1110/bot-xen-khau-phan-an-cua-hoc-sinh-noi-tru.htm

K. THU TIỀN CỦA HỌC SINH TRÁI QUY ĐỊNH

Hầu hết phụ huynh được phỏng vấn đều nói rằng ngoài tiền học phí, họ còn phải đóng các khoản quỹ bổ sung để mua thiết bị học tập, hay trả tiền điện, nước – mặc dù những khoản này đã được nhà trường trợ cấp. Những khoản thu ngoài quy định không hợp pháp đã được báo chí nói nhiều và là đề tài nghiên cứu của Thanh tra Chính phủ trước thềm Đối thoại Phòng, Chống Tham nhũng lần thứ 7. Theo một phụ huynh học sinh, một trường tiểu học còn yêu cầu phụ huynh đóng tiền để mua máy chiếu phục vụ việc giảng dạy cho con em họ.⁶⁹

Theo các nhà quản lý trường học, các trường phải thu thêm của phụ huynh học sinh cho các quỹ bởi vì ngân sách nhà nước không đủ cho hoạt động của trường. Nhiều phụ huynh nói rằng gia đình không biết hay hiểu hết các quy định của chính phủ về khoản thu nào là hợp pháp và khoản thu nào không được phép hoặc họ cũng không nhớ những quy định này. Phụ huynh liệt kê đến 14 loại phí họ phải nộp cho trường, có thể được chia thành ba nhóm chính: (i) phí theo quy định của Bộ GD-ĐT (ví dụ học phí); (ii) phí thu hộ cho các cơ quan khác (ví dụ như bảo hiểm y tế, bảo hiểm thân thể); và (iii) các khoản đóng góp tự nguyện và những đóng góp không nằm trong quy định chính thức (ví dụ như quỹ trường, quỹ lớp, đóng góp từ thiện, đóng góp mua trang thiết bị giảng dạy).⁷⁰ Vấn

đề không minh bạch và khả năng xảy ra tham nhũng xuất hiện ở nhóm thu thứ ba, và một chút ở nhóm thứ hai.

Trong các cuộc phỏng vấn, phụ huynh học sinh khẳng định họ không nhận được giấy biên nhận từ nhà trường và giáo viên đối với phần lớn các loại phí và đóng góp tự nguyện mà họ nộp.⁷¹ Những khoản đóng góp này được đại diện hội cha mẹ học sinh thu và sau đó chuyển cho nhà trường; các khoản thu được công bố thông qua đại diện hội cha mẹ học sinh. Khi được hỏi về các khoản phí và thu ngoài quy định, phần lớn phụ huynh nói rằng đó là những chi phí thông thường và phổ biến mà mọi người đều phải nộp. Tuy nhiên cũng có những lo ngại vì phụ huynh học sinh không nhận được phiếu thu cho những khoản đóng góp này, trong khi nhà trường lại chịu trách nhiệm công bố thông tin cho phụ huynh học sinh. Tình trạng tương tự cũng diễn ra đối với việc sử dụng các quỹ. Vì vậy, có những lo ngại về sự minh bạch đối với cả việc thu và sử dụng các khoản phí và quỹ này.

Một hiện tượng phổ biến khác được phụ huynh học sinh thảo luận trong các cuộc phỏng vấn là việc bầu đại diện hội phụ huynh học sinh, chủ yếu chỉ là hình thức. Thực tế, ban phụ huynh thường đã được cô giáo chủ nhiệm lựa chọn. Một số trường học thu các khoản phí và đóng góp ngoài quy định theo sự kiểm soát của ban phụ huynh. Theo đó, những quỹ này không qua quy trình quyết toán hay cân đối thu chi, (như minh họa dưới đây).

Hộp 8: Những con số quyết toán “thu-chi” gây sốc của một lớp học

Đó là lớp 1/11 Trường tiểu học Phù Đồng, quận Hải Châu, Đà Nẵng. Lớp có 52 học sinh và đạt loại giỏi... 100%. Tổng kết cuối năm, mỗi em phải đóng các khoản cho lớp lên đến gần 1,5 triệu đồng để mua điều hòa nhiệt độ, tivi... cho lớp, rồi mua máy tính xách tay, thậm chí cả thẻ điện thoại cho giáo viên dùng. Tổng thu các khoản do phụ huynh đóng góp trong năm học 2009 - 2010 là 77,33 triệu đồng, tổng chi là 74,233 triệu đồng, bình quân mỗi phụ huynh ở lớp này phải “gánh” gần 1,5 triệu đồng. Con số này được gọi là “ủng hộ lớp trang bị đồ dùng học tập”. Trên đây là con số được Ban đại diện phụ huynh học sinh của lớp công bố trong buổi tổng kết cuối năm ngày 24/5/2010 để các phụ huynh được biết.

Nguồn: Báo Dân Trí điện tử: dantri.com.vn/c25/s25-398590/choang-voi-con-so-ket-so-thuchi-cua-mot-lop-hoc.htm

69. Phỏng vấn Bà Nguyễn Thị T.
70. 14 loại phí liệt kê dưới đây bao gồm: học phí, tiền học thêm, quỹ trường, quỹ lớp, tiền trông xe đạp và xe máy, bảo hiểm y tế, phí tuyển sinh, sách giáo khoa, đồng phục, trang thiết bị giảng dạy, quỹ khuyến học, đóng góp từ thiện và quỹ xây dựng trường.
71. Rất khó xác định rõ ràng loại phí và đóng góp nào được thu theo quy định và khoản nào là không hợp pháp. Phí và các khoản đóng góp không được phép thu thường được ngụy trang dưới hình thức “đóng góp tự nguyện” hay đóng góp theo sự nhất trí và được ban phụ huynh đứng ra thu.

Thứ nhất, tham nhũng trong ngành giáo dục ở Việt Nam cũng có các hình thức tương tự như ở các nước đang phát triển khác. Tên gọi, loại hình và biểu hiện của các hành vi này có thể khác nhau, nhưng chúng đều giống nhau về bản chất. Bảng 3 mô tả so sánh các hành vi tham nhũng được xác định ở Việt Nam (thông qua nghiên cứu này, gồm nghiên cứu tài liệu và 46 cuộc phỏng vấn sâu) và các nước khác trên thế giới (được nêu trong tài liệu).

Thứ hai, do hạn chế về quy mô và số lượng các cuộc phỏng vấn, các hành vi tham nhũng nêu trong báo cáo này có thể không phản ánh hết các hình thức tham nhũng đang diễn ra trong ngành giáo dục Việt Nam. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu – được khẳng định qua các tài liệu và thông tin báo chí – là có ý nghĩa và có giá trị.

Thứ ba, các nhóm được phỏng vấn có những đánh giá khác nhau về sự phổ biến của mỗi hình thức tham nhũng, như hiện tượng chạy trường, chạy lớp. Trong khi phụ huynh học sinh nhìn nhận mức độ phổ biến của hiện tượng này là cao thì giáo viên lại đánh giá chỉ ở mức trung bình. Điều này hoàn toàn có thể hiểu được, vì thủ phạm tham nhũng rất khó có thể thừa nhận hành vi tham nhũng xảy ra trong nhóm của họ (nếu chưa muốn nói đến của chính họ). Dù trong trường hợp nào thì báo cáo này cũng không nhằm đánh giá mức độ và tính phổ biến của các hình thức tham nhũng.

Bảng 3: Những hình thức tham nhũng phổ biến trong giáo dục được xác định trên thế giới và ở Việt Nam

LĨNH VỰC	TRÊN THẾ GIỚI	Ở VIỆT NAM
Ngân sách & tài chính	- Vi phạm quy định và quy trình - Tăng giá và chi phí sai trong các hóa đơn và biên nhận - Biên thủ - Tri hoãn giải ngân - Không có tiêu chí rõ ràng khi phân bổ ngân sách	- Vi phạm quy định và quy trình - Tăng giá và chi phí sai trong các hóa đơn và biên nhận - Biên thủ
Phân bổ phụ cấp (ví dụ như các khoản trợ giúp, học bổng, phụ cấp)	- Phân bổ phụ cấp thiên vị cho một nhóm đặc biệt - Hối lộ - Bỏ qua các tiêu chí lựa chọn và phê duyệt	- Ăn chặn tiền của học sinh - Hối lộ (để có dự án) - Chạy chọt để trúng thầu mua sắm không hợp pháp các thiết bị giảng dạy và học tập
Xây dựng, duy tu và sửa chữa trường học	- Sai phạm và thiên vị trong đấu thầu - Liên kết với nhà cung cấp - Biên thủ - Sai phạm và thông tin không minh bạch (liên quan đến kế hoạch xây dựng)	- Chạy chọt để trúng thầu dự án đầu tư - Sai phạm và thiên vị trong đấu thầu - Liên kết với công ty/cơ quan xây dựng - Biên thủ
Phân bổ phương tiện và thiết bị giáo dục (ví dụ phương tiện đưa đón học sinh, sách giáo khoa, thực phẩm trường học)	- Sai phạm trong phát hành - Liên kết với nhà cung cấp - Mua sắm trang thiết bị giáo dục không cần thiết - Các con số sai lệch - Phân bổ thiết bị giáo dục vượt quá yêu cầu	- Hoa hồng do độc quyền trong mua sắm - Mua sắm thiết bị giáo dục không cần thiết - Ăn chặn khẩu phần ăn của học sinh - Tham nhũng do độc quyền trong in ấn và phát hành sách giáo khoa
Biên soạn, in ấn và phát hành sách giáo khoa	- Sai phạm trong lựa chọn và in ấn sách giáo khoa - Vi phạm bản quyền - Học sinh bị giáo viên ép mua sách/tài liệu không cần thiết - Tri hoãn phát hành sách giáo khoa	- Tham nhũng do độc quyền trong in ấn và phát hành sách giáo khoa - Vi phạm bản quyền - Học sinh bị giáo viên ép mua sách/tài liệu không cần thiết

Bổ nhiệm, lựa chọn và tuyển dụng giáo viên (luân chuyển và chuyển việc giáo viên), thanh toán lương, đào tạo	- Sai phạm trong lựa chọn, tuyển dụng và bổ nhiệm giáo viên - Gian lận và sai phạm trong việc đạt thành tích; bằng rơm - Phân biệt đối xử với một số giáo viên	- Sai phạm trong lựa chọn, tuyển dụng và bổ nhiệm giáo viên - Gian lận và sai phạm trong việc đạt thành tích; bằng rơm - Phân biệt đối xử với một số giáo viên
Sai phạm của giáo viên	- Thuê lại người đứng lớp - Vắng mặt (không có lý do chính đáng) - Thu phí không hợp pháp (phí nhập học, thi cử, kiểm tra, dạy thêm và học thêm) - Nhận hối lộ để đối xử đặc biệt với một số học sinh - Dạy thêm riêng (dùng lớp học để dạy thêm riêng) - Lạm dụng tình dục - Hối lộ, chạy chọt để được thanh tra ưu ái	- Thuê giáo viên dạy thay để nhận phụ cấp giờ dạy - Dạy thêm - Nhận hối lộ để đối xử đặc biệt với một số học sinh - Thu phí không theo quy định - Nâng điểm và điều chỉnh điểm không công bằng cho học sinh - Lạm dụng tình dục
Hệ thống thông tin	- Sửa học bạ - Giữ bí mật thông tin - Không công bố thông tin định kỳ theo quy định - Bán thông tin đáng lẽ phải cung cấp miễn phí	- Điều chỉnh học bạ - Giữ bí mật thông tin - Không công bố hóa đơn chi tiêu nội bộ
Thi cử, bằng cấp	- Bán thông tin về kỳ thi - Lừa gạt trong khi thi (ví dụ chép bài, quay cốp) - Hối lộ (để được điểm cao, được nhận vào trường, lớp theo nguyện vọng, được lấy bằng, hay được lên lớp) - Sai phạm trong nghiên cứu, đạo công trình nghiên cứu	- Vi phạm bản quyền sách giáo khoa - Lừa gạt trong thi cử (chép bài, quay cốp) - Giám sát lỏng lẻo trong thi cử - Hối lộ (để được điểm cao, được nhận vào trường, lớp theo yêu cầu, được lấy bằng, hay được lên lớp) - Lộ đề thi trong các lớp học thêm
Khuôn khổ thể chế	- Sai phạm trong quá trình hoạch định chính sách và ban hành văn bản pháp luật - Thiếu trách nhiệm - Thiếu hệ thống khiếu nại, tố cáo	- Thiếu minh bạch trong các quy định và thủ tục hành chính - Thiếu trách nhiệm - Cơ chế xử lý khiếu nại, tố cáo tham nhũng kém hiệu quả

Nguồn: Tổng hợp tài liệu tham khảo của TI (2010) và kết quả của báo cáo này.

Thứ tư,

nếu tóm tắt từ một góc độ khác thì các hình thức tham nhũng được phát hiện trong nghiên cứu này có thể chia thành hai nhóm chính sau đây:

i) Tham nhũng lớn⁷² được xác định bởi giá trị tiền thất thoát lớn và xảy ra ở cấp cao. Những hình thức tham nhũng lớn xảy ra không chỉ trong lĩnh vực giáo dục mà còn ở những ngành và lĩnh vực kinh tế khác – như các dự án đầu tư công (sử dụng vốn ngân sách nhà nước, vốn ODA), các dự án mua sắm công và các chương trình cụ thể cho các khu vực nghèo và dân tộc thiểu số... Hối lộ để có được hợp đồng là loại hình tham nhũng phổ biến xuất hiện trong nhiều lĩnh vực. Đấu tranh chống lại hiện tượng này đòi hỏi phải có những biện pháp cấp vĩ mô của chính phủ, và sự phối hợp, hợp tác của các cơ quan cũng như các bộ, ngành liên quan, chứ không chỉ có nỗ lực riêng của Bộ GD-ĐT.

ii) Tham nhũng nhỏ, được xác định bởi giá trị thiệt hại nhỏ và xảy ra ở các cấp trung và cấp thấp, phổ biến trong ngành giáo dục như nhận thấy trong báo cáo này. Các cá nhân được phỏng vấn trong báo cáo này đều nhất trí cao rằng những hành vi tham nhũng này có thể ảnh hưởng nghiêm trọng đến cuộc sống hàng ngày của người dân, dư luận và xã hội, cũng như sự phát triển lâu dài của đất nước. Bộ GD-ĐT phải có những biện pháp tích cực cần thiết để xử lý loại hình tham nhũng này, và nếu cần, phải phối hợp và hợp tác với các bộ có liên quan để tiến hành những biện pháp hiệu quả nhằm phát hiện và phòng chống.

Thứ năm,

tác nhân và thủ phạm tham nhũng bao gồm các cơ quan quản lý giáo dục các cấp, trường học (gồm hiệu trưởng, cán bộ quản lý và giáo viên), phụ huynh và học sinh.⁷³ Cần lưu ý rằng thường không có sự phân biệt rõ ràng giữa thủ phạm và nạn nhân của tham nhũng. Hơn nữa, trong thực tế, nạn nhân của tham nhũng trong trường hợp này có thể là thủ phạm của tham nhũng trong các trường hợp khác. Ví dụ, giáo viên có thể là thủ phạm của tham nhũng trong mối quan hệ với phụ huynh học sinh, nhưng đồng thời lại có thể là nạn nhân của tham nhũng trong mối quan hệ với cán bộ quản lý (ví dụ chạy chọt để được dạy ở lớp vắng, lớp tốt; hối lộ hay chạy chọt để được danh hiệu “giáo viên xuất sắc”). Trạng thái động này cần phải luôn được lưu ý và phân tích kỹ lưỡng khi xem xét nguyên nhân và hình thức tham nhũng nhằm xác định và thực hiện các giải pháp chống tham nhũng hiệu quả.

3.2. Tìm hiểu nguyên nhân và tác động của tham nhũng đối với giáo dục

Nguyên nhân tham nhũng trong giáo dục

Các nguyên nhân có thể được chia thành hai nhóm chính:

i. Những nguyên nhân liên quan đến cơ chế quản lý giáo dục hiện nay:

Mặc dù các cơ quan chức năng đã đạt được nhiều tiến bộ trong việc tăng cường cơ chế quản lý giáo dục trong hai thập kỷ qua, nhưng những cải cách này vẫn còn nhiều hạn chế và thách thức tồn tại cũng như mới xuất hiện. Điều này tạo ra lỗ hổng và môi trường thuận lợi cho các hành vi và hiện tượng tham nhũng. Đặc điểm của cơ chế này là:

TRÁCH NHIỆM THỂ CHẾ YẾU:

Cơ chế và văn hóa “xin-cho” đi kèm với quản lý kém và giám sát lỏng lẻo của các cơ quan quản lý, thiếu minh bạch trong phân bổ ngân sách, thẩm định và phê duyệt các dự án đầu tư là những nguyên nhân thể chế quan trọng nhất dẫn tới tham nhũng. Trách nhiệm thể chế yếu mà các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam đều thừa nhận, đã tác động đến đầu tư, phân bổ ngân sách mua sắm công và phân bổ giáo viên. Cần lưu ý rằng tình trạng này tồn tại cả trong các lĩnh vực khác liên quan đến quản lý ngân sách và sử dụng nguồn lực tài chính. Vì vậy, trách nhiệm giải quyết vấn đề này không chỉ ở ngành giáo dục mà còn ở các ngành khác trong đó các cơ quan nhà nước trung ương và chính quyền địa phương phải đóng vai trò chính.

GIÁM SÁT CÁN BỘ KÉM:

Vấn đề năng lực quản lý yếu kém của cán bộ ở tất cả các cấp – từ trung ương tới địa phương – đã được các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam thừa nhận. Tuy nhiên, năng lực hạn chế thường đi đôi với việc cán bộ không thực hiện đầy đủ chức năng và nhiệm vụ theo quy định, quy trình và thủ tục đã được ban hành. Việc thiếu

72 Theo định nghĩa của TI, tham nhũng lớn là việc “vi phạm ở cấp độ cao làm méo mó các chính sách của chính phủ, các hoạt động xảy ra ở cấp trung ương của một quốc gia, tạo điều kiện cho các nhà lãnh đạo hưởng lợi từ việc chi tiêu và mua sắm hàng hóa công”. Tham nhũng nhỏ là “việc lạm dụng thẩm quyền được giao của các nhà quản lý cấp trung và cấp thấp khi hàng ngày tiếp xúc với người dân có nhu cầu sử dụng các hàng hóa và dịch vụ cơ bản ở những nơi như bệnh viện, trường học, đồn cảnh sát và những cơ quan khác”.

73. Họ có thể là nạn nhân của tham nhũng.

cơ chế theo dõi, giám sát nghiêm ngặt và chặt chẽ trong quá trình thực hiện các chương trình tạo cơ hội cho tham nhũng và lãng phí, đặc biệt trong lĩnh vực đầu tư và mua sắm công, như đã trình bày ở trên (xem Hộp 2). Hoạt động kiểm tra và giám sát còn yếu do nhiều hạn chế và thách thức. Công tác này chủ yếu được thực hiện sau khi sự việc xảy ra, và điều đó cũng cho thấy việc xây dựng và thực hiện các biện pháp phòng ngừa còn rất hạn chế. Sự trì hoãn xử lý nghiêm khắc (công khai) các vụ việc tham nhũng – như vụ ăn chặn khẩu phần ăn của học sinh (xem Hộp 7) hay vụ biến người tố cáo tham nhũng thành nạn nhân và bệnh vực cán bộ tham nhũng, như ở trường Tiểu học Tén Tẩn⁷⁴ – cũng làm cho các công cụ thanh tra và giám sát kém hiệu lực và hiệu quả. Điều này ảnh hưởng đến lòng tin của người dân vào hiệu lực của các cơ chế xử lý của nhà nước; đôi khi có những trường hợp được xử lý đúng đắn bởi các cơ quan có thẩm quyền phù hợp, nhưng lại xử lý kín, không công khai và minh bạch.

HỆ THỐNG PHÁP LÝ KHÔNG ĐẦY ĐỦ:

Hệ thống luật pháp và văn bản pháp lý vẫn còn nhiều bất cập do có những lỗ hổng và mâu thuẫn tạo điều kiện cho một số cá nhân lợi dụng tình thế thực hiện các hành vi tham nhũng. Một số điểm yếu này đã được các cấp có thẩm quyền nhận thức rõ, trong đó có việc thủ tục hành chính chồng chéo không hiệu quả và không thực tế, và/hoặc cơ chế độc quyền – những quy định liên quan đến cung cấp dịch vụ công (như độc quyền trong xuất bản sách giáo khoa, như đã đề cập ở trên). Ví dụ, theo Thông tư số 09/2009/TT-BGDĐT, tất cả các trường trong hệ thống giáo dục phải công bố kết quả của trường trên Internet hoặc bảng thông tin của trường trong thời gian 90 ngày, bao gồm “chất lượng giáo dục”, các con số tuyển sinh cụ thể, điều kiện hạ tầng và cân đối tài chính thu-chi. Tuy nhiên thông tư này được thực hiện rất yếu; chỉ có một số trường tuân thủ nghiêm túc, và ngay cả những trường nổi tiếng như Phổ thông Trung học Lê Quý Đôn cũng không thực hiện những quy định này.⁷⁵ Vì vậy, các nhà hoạch định chính sách giáo dục mong muốn tập trung hóa cơ chế quản lý giáo dục nhằm tăng cường kiểm soát hơn nữa. Ví dụ trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản, có đến 12 bước khác nhau từ khâu lập kế hoạch đầu tư tới kiểm tra và chuyển giao dự án đầu tư đã hoàn thiện.⁷⁶ Một quan chức được

phỏng vấn đã nói: “Do thực tế các tiêu chí từ những quy trình lập kế hoạch đầu tư đầu tiên cho đến khâu cuối cùng đều không được xác định rõ ràng, nên cơ hội tham nhũng xảy ra ở mỗi khâu là rất cao.”⁷⁷

THIẾU MINH BẠCH:

Rõ ràng có sự thiếu minh bạch trong phân bổ và sử dụng nguồn lực, cũng như lựa chọn, tuyển dụng và đề bạt cán bộ và giáo viên ngành giáo dục. Đây dường như là một trong những nguyên nhân cơ bản nhất dẫn đến tham nhũng trong giáo dục cũng như trong nhiều ngành khác. Có vẻ như sự thiếu minh bạch này đặc biệt ảnh hưởng tới quá trình lựa chọn các dự án đầu tư, từ cấp các cơ quan quản lý giáo dục ở địa phương tới các cấp có thẩm quyền cao hơn. Cho dù các cơ quan có thẩm quyền rất mong muốn tăng cường minh bạch, thể hiện qua nhiều văn bản pháp lý mới được ban hành, nhưng việc thực hiện các quy định về minh bạch còn hạn chế (xem Thông tư số 09/2009/TT-BGDĐT ở trên).

THIẾU SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN:

Một nguyên nhân nữa dẫn đến tham nhũng trong giáo dục là thiếu sự tham gia vào quá trình giám sát, theo dõi và quản lý – ngay từ giai đoạn đầu tiên lập kế hoạch và thực hiện các dự án đầu tư cơ bản và mua sắm công – của các đối tượng có liên quan, đặc biệt là các bên hưởng lợi trực tiếp từ việc phân bổ ngân sách (như ban quản lý trường, giáo viên, phụ huynh học sinh và học sinh). Sự tham gia của giáo viên và phụ huynh học sinh vào việc thực hiện, giám sát và theo dõi các dự án đầu tư do các cơ quan giáo dục quản lý còn rất thụ động.⁷⁸ Các điều kiện cũng không thuận lợi để khuyến khích sự tham gia. Vì ngân sách được phân bổ ở cấp cao, các bên liên quan trực tiếp có thể cũng sợ làm hỏng dự án đầu tư khi làm khó các cơ quan có thẩm quyền ở cấp hoạch định chính sách và quản lý.

ĐỘNG CƠ THỰC HIỆN SAI:

Sự tồn tại các động cơ và chỉ tiêu hoạt động phản tác dụng trong việc quản lý và khuyến khích các trường càng khẳng định căn bệnh thành tích và bằng cấp rơm, từ đó tạo điều kiện cho hành vi tham nhũng. Ví dụ như chỉ tiêu thành tích hoạt động của các trường, đánh giá kết quả học tập của học sinh chủ yếu dựa trên điểm kiểm

tra và điểm thi, cũng như tiêu chí lựa chọn giáo viên và cơ chế tuyển dụng. Việc quá chú trọng đến đánh giá kết quả học tập của học sinh dựa trên điểm số đã dẫn đến tình trạng học sinh chỉ học tủ và chú trọng đến những môn học có khả năng phải thi. Hơn nữa, phụ huynh học sinh cũng phải chạy ngược chạy xuôi để lo cho con em mình có điểm tốt, và tình trạng dạy thêm vì vậy càng tăng nhằm đảm bảo học sinh đạt được điểm tốt. Các vị phụ huynh được phỏng vấn trong báo cáo này nói rằng xu hướng các nhà tuyển dụng và xã hội nói chung quá nhấn mạnh đến tầm quan trọng của bằng cấp rõ ràng đã gây áp lực lên cha mẹ học sinh buộc họ phải cố gắng hết sức để đảm bảo bằng cấp cho con em mình, không cần biết năng lực thực sự của các em thế nào.

THU NHẬP CỦA GIÁO VIÊN THẤP:

Một nguyên nhân khác của tham nhũng trong ngành giáo dục là lương và thù lao của giáo viên thấp. Mặc dù nhà nước đã có nhiều cải cách nhằm tạo ra một hệ thống tiền lương ưu việt hơn, song giáo viên dường như vẫn không kiếm đủ tiền cho một cuộc sống bình thường nếu chỉ dựa vào lương chính. Đây cũng là trường hợp xảy ra ở nhiều ngành khác như y tế, văn hóa và quản lý nhà nước. Tình trạng này được nhận thấy rõ hơn trong khu vực đô thị, nơi chi phí sinh hoạt đang tăng rất nhanh. Trong những khu vực này, giáo viên và các cán bộ ngành giáo dục dễ “chán nản” khi mà môi trường có nhiều vật chất và cám dỗ vây quanh – và những cám dỗ này lại hoàn toàn có thể tiếp cận được về vật chất (nếu không muốn nói về tài chính). Những cuộc thảo luận gần đây về đề tài tham nhũng và kết quả các cuộc phỏng vấn thực hiện để xây dựng báo cáo này cho thấy lương thấp dường như là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến tham nhũng nhỏ ở Việt Nam, đặc biệt trong ngành giáo dục. Giải quyết vấn đề này sẽ cần có những nỗ lực lâu dài của bộ máy nhà nước hiện vẫn còn đang chồng chéo, yếu kém, thiếu hiệu lực và hiệu quả.

ii) Những nguyên nhân liên quan đến các nhóm đối tượng trong giáo dục như nhà trường, giáo viên và phụ huynh học sinh

ĐỘNG CƠ SAI CỦA GIÁO VIÊN:

Do một số yếu tố như lương thấp và bùng nổ các cơ chế thị trường như xã hội hóa và tư nhân hóa giáo dục, một số giáo viên chú trọng nhiều hơn đến việc kiếm tiền, mở các lớp dạy thêm hoặc làm thêm hơn là tập trung vào nhiệm vụ chính là giảng dạy. Sự gắn bó của các giáo viên cũng có xu hướng theo “quy luật thị trường” và không còn theo chuẩn mực công vụ. Để tìm kiếm các nguồn thu nhập khác, một số giáo viên chú trọng đến dạy thêm và sẵn sàng nhận tiền của phụ huynh học sinh để gây ảnh hưởng tới các cán bộ nhằm chạy trường và chạy lớp, hay để có được điểm cao. Tuy nhiên, khi được hỏi lý do tại sao họ lại phải mở lớp dạy thêm, nhiều giáo viên được phỏng vấn trả lời rằng lớp học thêm không chỉ tạo cho họ có thêm thu nhập mà phụ huynh học sinh cũng yêu cầu học thêm để giúp con em họ. Giáo viên cũng nói rằng những lớp học thêm này giúp họ nâng cao chuyên môn, là lựa chọn tốt hơn những việc làm thêm khác để kiếm sống. Dù trong trường hợp nào thì hiện tượng này cũng có xu hướng làm suy giảm các giá trị đạo đức của giáo viên, những người được cảm nhận là tham nhũng theo nhận định của nhiều người dân.⁷⁹ Kết quả là giáo viên không còn là một tấm gương cho học sinh và phụ huynh học sinh vì họ không còn kính trọng giáo viên như trước.

CƠ CHẾ HAI BÊN CÙNG CÓ LỢI:

Sự liên kết trong tham nhũng giữa cả thủ phạm và nạn nhân làm cho công tác chống tham nhũng trong ngành giáo dục trở nên khó khăn. Các hiện tượng và hành vi tham nhũng ngày càng lan rộng, bởi vì trong hầu hết các trường hợp, tham nhũng làm lợi cho cả thủ phạm lẫn nạn nhân. Ví dụ, không thể phủ nhận rằng cơ chế “giá thị trường” cho việc chạy trường, chạy lớp, chạy điểm cao có lợi cho phụ huynh học sinh, những người luôn mong muốn con em họ được vào học ở những trường chất lượng tốt, có danh tiếng, được các giáo viên tài giỏi dạy dỗ, và điều quan trọng nhất là học tập tốt ở trường. Điều này cũng lý giải tại sao các nhà quản lý giáo dục và giáo viên lại chú trọng quá nhiều tới kết quả học tập của trường và lớp. Những chỉ số đánh giá kết quả học tập tốt là động lực để phụ huynh học sinh tặng nhiều quà cáp hơn cho giáo viên và hiệu trưởng, từ đó giúp con em họ thành công. Kết quả là các nhà quản lý giáo dục và giáo viên có xu hướng nghĩ

74. cema.gov.vn/modules.php?name=Content&op=details&mid=10155#ixzz0IEVWj7ag

75. Dân Trí, 18 tháng 4 năm 2010; dantri.com.vn/c202/s202-391211/hieu-truong-truong-thpt-le-quy-don-bi-to-nhieu-sai-pham.htm

76. 12 bước là: (1) Làm tờ trình-> (2)Sở Giáo dục-> (3) Sở Kế hoạch Đầu tư duyệt->(4) UBND thành phố- quyết định đầu tư; (5) Lập Dự toán -> (6) Sở Giáo dục duyệt->(7) mời thầu-> (8) đấu thầu-> (9) thi công-> (10)nghiệm thu-> (11) quyết toán-> (12) bàn giao công trình.

77. Phỏng vấn Bà Nguyễn Thị L.

78. Phỏng vấn một cán bộ tổ chức phi chính phủ làm việc cho các dự án giáo dục có sự tham gia của cộng đồng.

79. Như nhiều đại biểu đề cập “cảm nhận tham nhũng và tác động đối với chất lượng giáo dục ở Việt Nam: Làm thế nào để nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm?” trong hội nghị bàn tròn do TI và Đại sứ quán Thụy Điển tổ chức ngày 20 tháng 5 năm 2010 tại Hà Nội với sự hỗ trợ của Tổ chức Hướng tới Minh bạch.

rằng giúp học sinh bằng cách nâng điểm nhằm làm vui lòng cha mẹ. Chính vì vậy mới có tình huống hai bên cùng có lợi. Tương tự như vậy, các hiện tượng không minh bạch và chạy chọt để có được các dự án đầu tư cơ bản không chỉ có lợi cho cá nhân những người tham nhũng (các quan chức có thẩm quyền) mà còn có lợi cho các trường học được nhận dự án đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước và cuối cùng là phụ huynh và học sinh.

THIỆU VĂN HÓA CHỐNG THAM NHŨNG:

Rõ ràng có tâm lý sợ hãi và e ngại trong xã hội khi phát hiện và tố cáo tham nhũng nói chung và tham nhũng trong giáo dục nói riêng. Nếu chuyện sống và chết nằm trong tay ngành y thì tương lai của trẻ em nằm trong tay ngành giáo dục. Có sự chấp nhận tham nhũng rộng rãi trong xã hội, thậm chí là sự nhẫn nhịn. Theo những người được phỏng vấn trong báo cáo này, nhiều phụ huynh tin rằng thường xuyên biếu quà giáo viên sẽ có ảnh hưởng tốt tới kết quả học tập ở trường của con em họ. Tuy nhiên, hầu hết phụ huynh học sinh lại không coi đây là tham nhũng, mà nhìn nhận như một cử chỉ bình thường thể hiện lòng tôn trọng đúng mức của họ đối với giáo viên và sự dạy dỗ đối với con em họ. Cảm nhận này có thể được coi là sự biểu hiện các “giá trị Châu Á” có ảnh hưởng rất mạnh mẽ đến xã hội Việt Nam. Tuy nhiên, có một ranh giới không rõ ràng

giữa tặng quà để thể hiện sự kính trọng giáo viên với việc bày tỏ thông điệp “xin hãy giúp đỡ và chú ý đặc biệt đến con cái tôi” (và sẽ có thêm nhiều quà tặng đắt tiền hơn). Thông điệp thứ hai này là một sự gợi ý tham gia vào hành vi tham nhũng. Mặc dù ý nghĩa của quà tặng có thể được giải mã bởi chính tính chất của món quà đó, giá trị và hoàn cảnh mà quà được tặng cho giáo viên, song vẫn rất khó có thể phân biệt một cách rõ ràng giữa văn hóa tặng quà với văn hóa tham nhũng. Điều rõ ràng ở đây là văn hóa tặng quà có thể dễ dàng được sử dụng làm cái cớ cho cha mẹ học sinh và giáo viên lấy lòng nhau và tham gia vào hành vi tham nhũng mà xem nhẹ nhận thức về hành vi này.

Tuy nhiên, nhìn chung nạn nhân của tham nhũng có xu hướng e ngại tố cáo hay báo cáo hành vi tham nhũng do lo sợ tác hại, bị trả thù và những hậu quả tiêu cực hoặc trở thành nạn nhân có thể ảnh hưởng đến những người thân trong gia đình hay đến việc học hành của con cái. Trên cơ sở các cuộc phỏng vấn với phụ huynh, giáo viên, các cán bộ làm công tác chống tham nhũng, có thể thấy có sự đồng tình cao với nhận định này. Một dẫn chứng cho lập luận này là những người được phỏng vấn trong báo cáo này đều không muốn cung cấp tên của họ hay tên của con cái họ, trường hay lớp học. Người dân sẵn sàng nói về vấn đề này nhưng muốn được giấu tên.

Tác động của tham nhũng đối với chất lượng giáo dục

Qua nghiên cứu tài liệu, báo chí và các cuộc phỏng vấn, có thể thấy có sự nhất trí cao rằng tham nhũng có thể ảnh hưởng đến chất lượng giáo dục nói chung và đặc biệt là giáo dục trung học. Tuy nhiên, điều tương đối rõ ràng là đánh giá về những tác động tiêu cực này khác nhau ở những phạm vi khác nhau, tùy thuộc vào hình thức tham nhũng và người tạo điều kiện cho tham nhũng. Dưới đây là một số đánh giá chung về những tác động tiêu cực này:

TĂNG CHI PHÍ VÀ BẤT BÌNH ĐẲNG:

Trước hết, tham nhũng trong giáo dục đe dọa làm tăng chi phí giáo dục trong các hộ gia đình và tăng nguy cơ bất bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ xã hội. Theo Khảo sát Mức sống Hộ Gia đình 2008,⁸⁰ chi phí trung bình hàng năm cho mỗi học sinh là 1,844 triệu đồng, trong đó học phí và tiền học thêm chiếm tỉ lệ cao nhất – 29 và 12,4%. Không có gì đáng ngạc nhiên khi tổng chi phí ở khu vực thành thị cao hơn ở khu vực nông thôn. Tương tự như vậy, các cuộc phỏng vấn tiến hành tại ba trường học ở Hà Nội cho thấy phụ huynh học sinh ở ngoại thành Hà Nội có vẻ ít tốn kém hơn cho các phí tổn tham nhũng so với những người ở trung tâm thành phố, đặc biệt những học sinh học ở các trường danh tiếng. Tuy nhiên, xét chi phí so với tổng thu nhập của hộ gia đình, các gia đình nghèo ở nông thôn bị ảnh hưởng nặng nề nhất. Cũng giống như với nhiều vấn đề xã hội, có vẻ như phần lớn gánh nặng lại rơi vào dân nghèo thành thị và những hộ gia đình ở tầng lớp trung. Đó là điều logic vì tham nhũng đe dọa làm tăng chi phí giáo dục cho các gia đình, tăng nguy cơ bỏ học trong những gia đình không có đủ khả năng tài chính chi trả cho việc học thêm của con cái. Và vì vậy, tham nhũng trực tiếp làm tăng sự bất bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ giáo dục.

GIẢM CHẤT LƯỢNG?

Không có sự nhất trí trong những người được phỏng vấn rằng tác động trực tiếp của tham nhũng là làm suy giảm chất lượng giáo dục. Cảm nhận này khác nhau tùy theo quan điểm của những đối tượng khác nhau (xem Bảng 2 ở trên). Ví dụ, một số người dân và phụ huynh học sinh nói rằng việc học thêm, chi phí cho con em học ở lớp tốt và trường chất lượng cao, mua sách giáo khoa từ nhà trường, và đóng các khoản phí ngoài quy định không hề ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng giáo dục. Tuy nhiên, theo những người được phỏng vấn khác, tham nhũng lại có tác động nghiêm trọng đến chất lượng giáo dục nói chung, một quan điểm rõ ràng đã được khẳng định trên một số phương tiện truyền thông.⁸¹ Cụ thể là tham nhũng ảnh hưởng đến cam kết của giáo viên và sự trung thực của học sinh. Bởi vì tham nhũng ảnh hưởng đến sự công bằng, tạo ra một môi trường học tập và làm việc kém nên không khuyến khích được các thành viên khác nhau tham gia và làm mất uy tín của toàn bộ hệ thống.

XÓI MÒN CHUẨN MỰC ĐẠO ĐỨC:

Như đã đề cập ở trên, tham nhũng góp phần làm xuống cấp các giá trị đạo đức trong giáo viên và học sinh. Theo báo chí đưa tin, gần đây bạo lực học đường đã gia tăng. Những vấn đề như học sinh tham gia đánh bạc, tội phạm, chống lại người lớn và giáo viên⁸², giáo viên bán điểm và lợi dụng học sinh nữ xảy ra không phải chỉ ở một vài trường học mà trên phạm vi cả nước. Những hiện tượng này một phần bắt nguồn từ các hình thức tham nhũng được đề cập đến trong báo cáo này. Nó làm xói mòn lòng tin của xã hội và của cộng đồng vào bộ máy giáo dục của Việt Nam, dẫn tới việc nhiều gia đình khá giả phải gửi con ra nước ngoài học hoặc đăng ký vào các trường quốc tế thay cho các trường của Việt Nam.

80. Khảo sát mức sống hộ gia đình VHLSS 2002, 2004, 2006, 2008, Tổng cục Thống kê.

81. Xem, ví dụ: Phòng vấn Ông Nguyễn Lân Dũng, “Tham nhũng trong tuyển sinh và chạy trường làm cho chất lượng giáo dục giảm sút, ngày 3 tháng 9 năm 2009; www.vannghetquandoi.com.vn/index.php?option=com_content&view=article&id=4800:giao-s-nguyen-lan-dng-qchy-trngq-lam-chi-lng-giao-dc-i-xung&catid=1:-nhanvt-vn-kin&Itemid=2; Thùy Linh, “Giá trị đạo đức của giáo viên”, 19 tháng 9 năm 2009, tuanvietnam.vietnamnet.vn/2009-09-19-dao-duc-thay-co-con-sau-lam-rau-noi-canh; Hoàng Tụy, “Giáo dục không thể cải cách vụn vặt”, ngày 8 tháng 10 năm 2010, tuanvietnam.vietnamnet.vn/2009-10-08-giao-su-hoang-tuy-giao-duc-khong-the-doi-moi-vun-vat

82. vietnamnet.vn/giaoduc/201004/Hoc-tro-truong-Kim-Lien-danh-bac-ngay-cong-truong-904917/

Trong trường hợp nào đi nữa, như đã trình bày ở phần kinh nghiệm quốc tế, thì cũng rất khó lập luận rằng về lâu dài tham nhũng không có xu hướng làm giảm chất lượng giáo dục của Việt Nam . Các cuộc phỏng vấn được tiến hành trong phạm vi báo cáo này cho thấy cha mẹ học sinh làm đủ mọi cách để chạy trường, chạy lớp cho con và cho con đi học thêm dường như được nhìn nhận bởi các nhân tố chủ chốt (hiệu trưởng, giáo viên và phụ huynh) là những vấn đề tham nhũng chính. Những người được phỏng vấn nói rằng các hiện tượng tiêu cực liên quan đến thi cử, chạy chọt để được điểm cao, sử dụng sai nguồn vốn dành cho giáo dục và xây dựng trường – có thể ít phổ biến hơn – nhưng cũng được coi là gây hại tới chất lượng giáo dục, trong

khi đó độc quyền sách giáo khoa lại được xem là có tác hại ít nhất. Tuy nhiên, cần thận trọng khi xem xét những đánh giá này. Chúng ta đã thấy rằng “thủ phạm của tham nhũng” (những người hay nhóm người có lợi từ tham nhũng và nhận hối lộ) có xu hướng đánh giá thấp nạn tham nhũng vì họ trực tiếp hay gián tiếp được hưởng lợi từ đó. Mặt khác, các nạn nhân của tham nhũng lại có thể đánh giá quá mức tình hình. Dù trong trường hợp nào thì hậu quả của tham nhũng cũng là tiêu cực đối với điều kiện học tập, làm giảm chất lượng giáo dục và làm suy giảm chất lượng của các sản phẩm giáo dục – chính là bản thân các học sinh. Suy cho cùng, tham nhũng trong giáo dục về lâu dài sẽ gây ra những hậu quả nghiêm trọng vì nó tác động trực tiếp tới các thế hệ tương lai – nguồn nhân lực để phát triển lâu dài đất nước.

Bảng 4: Tổng hợp ý kiến của những người được phỏng vấn về tác động của tham nhũng đối với chất lượng giáo dục ở Việt Nam

NHỮNG NGƯỜI ĐƯỢC PHỎNG VẤN	CẢM NHẬN VỀ TÁC ĐỘNG THAM NHƯỠNG ĐỐI VỚI CHẤT LƯỢNG GIÁO DỤC
Người dân và phụ huynh học sinh	- Phần lớn phụ huynh không coi dạy thêm là tiêu cực. Họ nghĩ rằng dạy thêm là bình thường và không ảnh hưởng lớn đến chất lượng giáo dục nói chung - Nhiều phụ huynh có cảm nhận rằng việc chạy trường, chạy lớp để con em mình được học ở trường, lớp có chất lượng và học thêm không phải là hành vi tham nhũng. Hơn thế nữa, đơn thuần là họ muốn con cái mình có được cơ hội học tập ở môi trường tốt, có chất lượng dạy học cao và tăng cường kiến thức cũng như kết quả học tập. Tuy nhiên, một số người cho rằng chỉ có những gia đình khá giả mới có điều kiện làm như vậy, vì vậy trẻ em ở những gia đình nghèo bị rơi vào tình huống bất lợi. - Tặng quà cho giáo viên vào những dịp lễ quan trọng được phụ huynh coi là bình thường và không có ảnh hưởng lớn tới chất lượng giáo dục. - Nhiều phụ huynh khẳng định họ không chạy chọt để con cái có điểm cao và cho rằng điều này sẽ tác động tiêu cực đến chất lượng giáo dục (đánh giá kết quả học tập của học sinh). - Phụ huynh cho rằng tham nhũng trong mua sắm trang thiết bị giáo dục và các dự án giáo dục không ảnh hưởng trực tiếp đến giáo dục. Thay vào đó, họ nói rằng hành vi của các nhà quản lý giáo dục và giáo viên mới có ảnh hưởng trực tiếp tới chất lượng giáo dục. - Phụ huynh nghĩ rằng đóng nhiều khoản phí và mua sách giáo khoa (có hoa hồng cho trường học) không có ảnh hưởng lớn tới chất lượng giáo dục. Tuy nhiên nhiều người dân nói rằng nhiều gia đình nghèo không có tiền cho những khoản phí đó, từ đó làm gia tăng bất bình đẳng trong tiếp cận các dịch vụ giáo dục.
Giáo viên	- Giáo viên nghĩ rằng tham nhũng ảnh hưởng tới chất lượng giáo dục nhưng ở mức độ vừa phải. Điều quan trọng hơn, trình độ lãnh đạo của các nhà quản lý và năng lực của hiệu trưởng các trường mới thực sự ảnh hưởng đến chất lượng giáo dục. - Giáo viên coi việc dạy thêm là bình thường trong cơ chế hiện nay. Giá trị đạo đức của giáo viên mới là yếu tố quan trọng nhất ảnh hưởng đến chất lượng giáo dục. Ví dụ, gợi ý, gây áp lực và ép buộc học sinh đến lớp học thêm mới có ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng giáo dục.
Nhà quản lý	- Ở cấp vĩ mô, các nhà quản lý giáo dục tin rằng cải cách cơ chế sản xuất sách giáo khoa hiện nay có thể ảnh hưởng đến chất lượng giáo dục. Vì vậy, cần tiến hành những nghiên cứu và khảo sát cụ thể trước khi bắt đầu bất kỳ cải cách gì trong lĩnh vực này - Các nhà quản lý cho rằng chính sách chuyển và luân chuyển giáo viên hiện nay (đến vùng sâu xa, miền núi với điều kiện khó khăn) là không hiệu quả. Trong nhiều trường hợp, chính sách này bị lạm dụng để che giấu phân biệt đối xử với giáo viên không cùng phe cánh với lãnh đạo. Điều này ảnh hưởng tới chất lượng giáo dục. - Hiện tượng lo lót, chạy chọt để có được thành tích và danh hiệu ảo có ảnh hưởng gián tiếp tới chất lượng giáo dục.
Những người được phỏng vấn khác	- Chạy trường xảy ra ở mức độ khá phổ biến có ảnh hưởng tiêu cực tới chất lượng giáo dục. Tuy nhiên, hiện tượng này chủ yếu xảy ra ở khu vực thành thị và ít xảy ra ở khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa - Ở khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa, những hiện tượng tiêu cực liên quan đến tuyển dụng và chuyển chuyển giáo viên khá phổ biến. - So với những khu vực khác, số lượng các vụ việc tham nhũng lớn trong ngành giáo dục không cao nhưng các trường hợp tham nhũng này rất nổi cộm nên có tác động lớn tới chất lượng giáo dục. - Dạy thêm có ảnh hưởng quan trọng tới chất lượng giáo dục bởi vì chỉ có những gia đình khá giả mới có đủ điều kiện cho con học thêm, các gia đình nghèo có ít cơ hội cho con đi học thêm. Điều này làm gia tăng bất bình đẳng trong giáo dục.

Nguồn: Tổng hợp các tài liệu tham khảo của TI (2010) và kết quả của báo cáo này.

4. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH VÀ HƯỚNG NGHIÊN CỨU TRONG TƯƠNG LAI

4.1. Một số khuyến nghị chính sách

Phòng chống tham nhũng nói chung – và tham nhũng trong giáo dục nói riêng – cần có sự tham gia của toàn xã hội, trong đó có nhà nước, nhà trường, giáo viên, phụ huynh học sinh, người dân và học sinh. Đó là bởi vì giáo dục liên quan đến tất cả các gia đình ở Việt Nam có con đi học. Để phòng và chống tham nhũng một cách hiệu quả, nghiên cứu này đưa ra một số khuyến nghị chính sách sau đây:

Đối với cảm nhận của xã hội

1. GỌI ĐÍCH DANH TÊN THAM NHŨNG:
Mặc dù những hình thức tham nhũng trong giáo dục nêu trong báo cáo này được đánh giá là khá phổ biến, cộng đồng vẫn không cảm nhận đây là những hành vi tham nhũng mà thường gọi là “những hiện tượng tiêu cực”, do đó làm cho công tác chống tham nhũng trong giáo dục kém hiệu quả. Vì vậy, báo cáo này khuyến nghị Bộ GD-ĐT gọi đúng tên hiện tượng tham nhũng là “tham nhũng”, và đảm bảo rằng chúng là những vấn đề được quy định trong các văn bản pháp luật cũng như trong các chương trình chống tham nhũng của ngành giáo dục.

2. NÓI “KHÔNG” VỚI THAM NHŨNG:
Để phòng và chống tham nhũng, cần thiết phải tăng cường nhận thức đúng đắn của phụ huynh học sinh và cảm nhận của họ về tác động của tham nhũng đối với chất lượng và sự tiếp cận dịch vụ giáo dục. Cần làm cho phụ huynh học sinh hiểu rằng sự “chấp nhận” và “nhấn nhịu” với tham nhũng sẽ có hại cho con em họ trong tương lai. Đồng thời, các bên có liên quan như các nhà quản lý, hiệu trưởng các trường và giáo viên phải tuyệt đối nói không với hối lộ từ phía phụ huynh học sinh. Sự công bằng và tôn trọng của hệ thống giáo dục đang bị đe dọa. Nếu tham nhũng xảy ra dưới bất kỳ hình thức nào, các bên liên quan đều phải tuân thủ chặt chẽ luật phòng chống tham nhũng. Ngoài ra, những nỗ lực chống tham nhũng phải được thực hiện trên cơ sở hiểu biết và cảm nhận của xã hội về tham nhũng được tăng cường, những biện pháp khuyến khích thành tích mới và công cụ đánh giá kết quả học tập thực chất. Một môi trường cạnh tranh phải được tạo dựng trong đó yếu tố thiết yếu nhất là công bằng trong các cơ hội tuyển dụng – thay vì quá chú trọng đến tầm quan trọng của bằng cấp.

Nếu đạt được điều này, gian lận sẽ không có đất để tồn tại ở trường học hay trong xã hội nói chung. Xã hội phải thay đổi nhận thức và cảm nhận về các hình thức tham nhũng khác nhau và phải coi tham nhũng như một mối đe dọa lớn làm xuống cấp các giá trị truyền thống và chất lượng của nguồn nhân lực Việt Nam trong tương lai.

Đối với Nhà nước

1. XÁC ĐỊNH CÁC TIÊU CHÍ MỚI ĐỂ PHÂN BỐ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỐT HƠN VÀ CHỐNG CÁC ĐỘNG CƠ KHÔNG ĐÚNG ĐẮN:
Phương thức phân bổ ngân sách nhà nước cho các trường học cần tiếp tục được xem xét nhằm loại bỏ những nguy cơ và động cơ không đúng đắn trong các cơ chế hiện tại mà các nhà quản lý trường học có thể lợi dụng, đồng thời tiếp tục tăng chi cho giáo dục (bao gồm tăng lương cho giáo viên theo lộ trình được xác định trong kế hoạch cải cách cơ chế quản lý giáo dục 2009 – 2014). Phương thức phân bổ ngân sách cho các trường hiện nay vẫn chủ yếu dựa trên số lượng giáo viên và học sinh, từ đó tạo ra xu hướng lạm phát học sinh của cán bộ quản lý trường và nguy cơ làm giả số liệu. Vì vậy, phân bổ ngân sách cần phải chuyển sang tiêu chí dựa trên tình hình kinh tế - xã hội trong khu vực trường học (hỗ trợ nhiều hơn cho trường nghèo, cho các huyện có khó khăn...) và dựa trên đầu ra và kết quả của trường. Ví dụ, số lượng học sinh tốt nghiệp mỗi năm sẽ tương ứng với kết quả đánh giá chất lượng giáo dục của trường đó, đồng thời cũng xem xét cả tình hình kinh tế - xã hội của trường. Nói cách khác, một mô hình phân bổ ngân sách mới phải hướng tới kiểm tra chất lượng hệ thống trước và sau khi sử dụng ngân sách. Cải cách hướng tới thiết lập một hệ thống kiểm tra chất lượng trước và sau, nếu được thực hiện, có thể tạo ra sự cạnh tranh giữa các trường. Bộ GD-ĐT đã có biện pháp xếp loại các trường theo kết quả thi tuyển sinh vào đại học cuối lớp 12. Sáng kiến này cần được hỗ trợ, khuyến khích, tăng cường và giám sát.

2. XÂY DỰNG MỘT HỆ THỐNG GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ MẠNH MẼ VÀ ĐỘC LẬP CHO VIỆC ĐẢM BẢO CHẤT LƯỢNG VÀ KIỂM ĐỊNH CHẤT LƯỢNG:
Báo cáo này cũng khuyến nghị cần có sự quan

tâm đặc biệt để xây dựng một hệ thống giám sát và đánh giá hiệu quả chất lượng dịch vụ giáo dục. Hệ thống này có thể giúp phát hiện những hành vi sai phạm đồng thời đóng vai trò như một hệ thống cảnh báo tham nhũng gián tiếp. Nhà nước cần thành lập những cơ quan độc lập chịu trách nhiệm kiểm toán và kiểm định chất lượng thường xuyên, bằng cách đánh giá cảm nhận và trải nghiệm của người sử dụng dịch vụ của hệ thống giáo dục, cụ thể là của phụ huynh và học sinh. Những đánh giá của người dân phải được thực hiện bởi những cơ quan độc lập (hay một cơ chế tương ứng như hệ thống thẻ báo cáo), trong đó giám sát cả vấn đề minh bạch và tham nhũng. Kết quả đánh giá này có thể được công bố công khai và để người dân tiếp cận, từ đó trở thành một tiêu chí thu hút học sinh vào các trường cụ thể, bất kể đó là trường công hay trường tư. Những kết quả này còn có thể được sử dụng làm tiêu chí phân bổ ngân sách cho trường học (như khuyến nghị về một mô hình phân bổ ngân sách mới ở trên). Bộ GD-ĐT đã công bố một sáng kiến giám sát độc lập và đánh giá chất lượng giáo dục.⁸³ Sáng kiến này cần được ủng hộ, khuyến khích, tăng cường và theo dõi.

3. TĂNG CƯỜNG CƠ CHẾ BẢO VỆ NGƯỜI TỐ CÁO:
Báo cáo này khuyến nghị các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam tăng cường cơ chế bảo vệ người tố cáo tham nhũng trong giáo dục cũng như trong các lĩnh vực khác. Một quy định mới giúp bảo vệ tốt hơn những người dũng cảm dám đứng lên đấu tranh chống tham nhũng cần sớm được ban hành. Cũng cần sớm thiết lập những tổ chức – tốt nhất là độc lập – và những cơ chế đảm bảo thực thi và giám sát hiệu quả quy định này.

Đối với các cơ quan quản lý giáo dục (trước hết là Bộ GDĐT)

Tăng cường đấu tranh chống tham nhũng trong giáo dục là một thách thức lớn. Để đấu tranh có kết quả, cần có một cơ chế vận hành tốt và sự kết hợp nhiều giải pháp đồng bộ định hướng bởi những quan điểm mới mà Kế hoạch Hành động Chống Tham nhũng của Bộ GDĐT ban hành ngày 30 tháng 7 năm 2010, sau cuộc Đối thoại phòng, chống tham nhũng, là một dấu mốc quan trọng:

83. Xem: <http://www.giaoduc.edu.vn/news/nhip-cau-su-pham-758/se-co-to-chuc-kiem-dinh-chat-luong-giao-duc-doc-lap--137220.aspx>

1. ‘ĐIỀU CHỈNH THEO KHU VỰC CÁC BIỆN PHÁP THI ĐUA CHO CÁC TRƯỜNG NHẪM XÓA BỎ ÁP LỰC BỆNH THÀNH TÍCH’:

Các cơ quan quản lý giáo dục cần xem xét lại những hướng dẫn và hình thức công tác thi đua và vãn động. Mục tiêu của các trường và hoạt động thi đua dành cho giáo viên và học sinh cần được xác định cụ thể hơn theo định hướng từ cơ sở và dựa trên năng lực thực sự, thay vì phương pháp tiếp cận từ trên xuống, hình thức và không thực tế. Phương pháp tiếp cận hiện nay, xa rời thực tế, gián tiếp tạo ra cơ hội cho tham nhũng do đưa ra những mục tiêu không thực tiễn. Các trường học cần có quyền tự chủ lớn hơn trong quản lý nhằm tránh các vấn đề do phương thức hoạt động hiện nay gây ra. Một hệ thống thi đua tốt phải dựa trên bối cảnh phù hợp để đặt ra những mục tiêu và động cơ thực tiễn có khả năng đạt được cho các trường, giáo viên và học sinh.

2. TĂNG CƯỜNG KIỂM TRA, GIÁM SÁT VÀ THEO DÕI, ĐẶC BIỆT CỦA NGƯỜI SỬ DỤNG DỊCH VỤ:

Báo cáo này khuyến nghị hoạt động kiểm tra, giám sát và theo dõi cần được tăng cường, đặc biệt là giám sát từ dưới lên và theo dõi được thực hiện thông qua phụ huynh học sinh và người dân. Việc kiểm tra hiện nay đang được thực hiện theo phương pháp tiếp cận từ trên xuống trong đó hiệu quả của công việc kiểm tra được nhiều bên có liên quan nghi vấn. Nhiều người nghi ngờ tính hiệu quả của công tác kiểm tra được thực hiện ở các cấp cao. Hơn nữa, tăng cường công tác giám sát và theo dõi theo phương pháp tiếp cận từ dưới lên là hoàn toàn phù hợp với chính sách xã hội hóa giáo dục⁸⁴ và đẩy mạnh dân chủ cơ sở. Các cơ quan quản lý cần tạo điều kiện thuận lợi cho sự giám sát và thanh tra của người dân được thực hiện thường xuyên và hiệu quả.

3. QUẢN LÝ SÁCH GIÁO KHOA TRÁNH NHỮNG HIỆN TƯỢNG TIÊU CỰC VÀ GIẢM CHI PHÍ:

Hệ thống quản lý xuất bản và phát hành sách giáo khoa cần được cải cách để ngăn chặn các cơ hội tham nhũng. Cần xóa bỏ hệ thống độc quyền sách giáo khoa hiện nay, bao gồm viết sách, in ấn, phát hành và xuất bản, có tham khảo

những kinh nghiệm thành công và hiệu quả của Trung Quốc (Xem Hộp 9 trang sau).

4. TIẾP TỤC CẢI CÁCH TIỀN LƯƠNG VÀ TIÊU CHUẨN CÔNG CHỨC (ĐẶC BIỆT LÀ GIÁO VIÊN):

Báo cáo này khuyến nghị Bộ GDĐT đề nghị chính phủ, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, và Bộ Nội vụ tiếp tục triển khai cải cách tiền lương, phụ cấp và khen thưởng cho khu vực công, đặc biệt là giáo viên. Mặc dù lương trung bình của những người làm việc trong ngành giáo dục không nằm trong nhóm có mức lương thấp nhất trong bộ máy công vụ,⁸⁵ song mức lương này cũng không đủ để đảm bảo duy trì cuộc sống ổn định của gia đình giáo viên – đặc biệt ở những khu vực đô thị phát triển nhanh.

5. THÀNH LẬP HỘI GIÁO VIÊN:

Ngoài ra, Bộ GDĐT cần nghiêm túc cân nhắc việc cho phép thành lập “Hội Giáo viên” để bổ sung và tăng cường công tác hiện nay của Hội Cựu Giáo chức Việt Nam được thành lập từ năm 2004, và hoạt động như một tổ chức nghề nghiệp nhằm bảo vệ giáo viên và giám sát việc tuân thủ điều kiện làm việc cho giáo viên (cũng như tiêu chuẩn đạo đức được đề cập dưới đây). Bộ GDĐT cần xây dựng một bộ tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp toàn diện dành cho giáo viên và ban hành công khai để tất cả giáo viên tuân thủ và tạo điều kiện cho người dân giám sát hành vi của giáo viên.

6. THỰC HIỆN CÁC QUY ĐỊNH HIỆN HÀNH VỀ QUYỀN TỰ CHỦ CỦA NHÀ TRƯỜNG:

Một điều hết sức quan trọng là cần thực hiện nghiêm túc và kiên quyết Nghị định số 43/ND-CP (ngày 25 tháng 4 năm 2006) của Chính phủ quy định về quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, trả lương và quản lý tài chính của trường học. Theo các cuộc phỏng vấn với đại diện các trường, nghị định này dường như chưa được thực hiện trên phạm vi toàn quốc. Cần xác định rõ và quy định thẩm quyền, quyền hạn cũng như trách nhiệm của hiệu trưởng các trường. Kinh nghiệm cho thấy việc thực hiện nghị định này có thể giúp các trường sử dụng ngân sách hiện có một cách hiệu quả và hiệu lực; và cũng để các trường có điều kiện tăng thu nhập cho giáo viên. Nhà nước cần giám sát chặt chẽ hơn việc thi hành các chính sách này.

Hộp 9: Cải cách tình trạng độc quyền sách giáo khoa ở Trung Quốc

Năm 1999, sau một thời gian dài áp dụng mô hình quản lý tập trung trong hệ thống giáo dục với một bộ SGK, một bộ tài liệu hướng dẫn ôn thi, một bộ đề tuyển sinh đại học, Trung Quốc bắt đầu đổi mới toàn bộ phương thức quản lý, thẩm định SGK để phù hợp với sự phát triển của xã hội.

Cải cách năm 1999 được nghiên cứu tiến hành bài bản theo hai giai đoạn. Giai đoạn 1, (còn gọi là giai đoạn chuyển tiếp), Bộ Giáo dục và Đào tạo Trung Quốc rà soát, chỉnh sửa lại SGK cho học sinh và sách cho giáo viên. Đến năm 2000 thì SGK chỉnh sửa được sử dụng. Giai đoạn 2 tập trung vào việc chuẩn hóa chương trình học theo SGK mới, chuẩn hóa những cuốn sách mới được biên soạn, xuất bản. Điều đáng nói là ngay từ năm 1999, cùng với cải cách chương trình, Bộ Giáo dục Trung Quốc đã đồng thời tiến hành cải cách qui trình chỉnh sửa, phê chuẩn, in ấn và phát hành SGK. Bước đầu tiên là xóa bỏ sự độc quyền của hệ thống in ấn, phát hành sách Xinhua được bằng các biện pháp thí điểm tại một số địa phương.

Để hỗ trợ các nỗ lực cải cách, Trung Quốc qui định ít nhất 10% SGK và 40% tổng số môn học bắt buộc phải được áp dụng phương thức đấu thầu trong in ấn và xuất bản. Các bưu điện được khuyến khích tham gia hệ thống phát hành để tạo ra thế cạnh tranh đủ mạnh với Xinhua, mở đường cho các đầu mối nhỏ khác chen vào cạnh tranh. Kết quả là đến nay, từ độc quyền toàn bộ như Việt Nam, Xinhua đã có 20 đối thủ cạnh tranh trong phát hành SGK. Số NXB được tham gia in ấn, xuất bản SGK cũng lên tới 70. Chất lượng SGK chẳng những không giảm, giá còn hạ đáng kể. Vì nó làm lợi cho 160 triệu học sinh nông thôn trong tổng số 200 triệu học sinh Trung Quốc nên phương án đổi mới đồng thời chuẩn hóa chương trình, phá thế độc quyền của Xinhua đã được coi là một cột mốc quan trọng trong lịch sử ngành giáo dục Trung Quốc

Nguồn: tuoitre.vn/Giao-duc/151831/Chong-doc-quyen-SGK-con-kho-hon-xoa%C2%A0-doc-quyen-cua-VNPT.html

7. THỰC THI VÀ BỔ SUNG NHỮNG QUY ĐỊNH HIỆN HÀNH VỀ DẠY THÊM-HỌC THÊM:

Xây dựng và ban hành những quy định cụ thể và rõ ràng về dạy thêm-học thêm. Những quy định hiện nay cần phải được giám sát chặt chẽ và thực thi nghiêm túc. Nếu cần, có thể bổ sung thêm những quy định mới để tránh những kẽ hở và bất cập hiện tại. Nỗ lực này cần đảm bảo rằng giáo viên không tuyển học sinh trên lớp học chính quy của mình vào các lớp học thêm.

8. TĂNG CƯỜNG TÍNH MINH BẠCH CỦA NHÀ TRƯỜNG:

Rõ ràng cần phải thực hiện một cơ chế theo dõi và giám sát việc thực hiện Thông tư số 09/TT-BGDĐT của Bộ GDĐT về công bố thông tin của các trường học trong hệ giáo dục công lập. Như đã được báo chí đăng tải và khẳng định lại trong

các cuộc phỏng vấn để thực hiện báo cáo này, việc công bố thông tin theo quy định của thông tư này vẫn còn tùy thuộc vào tình hình thực tiễn của các trường. Một số trường học không công khai toàn bộ thông tin và/hoặc khi họ công bố thông tin thì chỉ trong một thời gian ngắn (rất ngắn so với quy định). Tuy nhiên, hướng dẫn cho người dân và thông báo cho họ về việc thông tin được công khai cũng là điều vô cùng quan trọng bổ sung cho những nỗ lực của ngành giáo dục.

9. XÁC ĐỊNH RÕ VÀ GIÁM SÁT CÁC KHOẢN HỌC PHÍ CHÍNH THỨC VÀ KHÔNG CHÍNH THỨC:

Bộ GDĐT cần tiếp tục những nỗ lực xác định rõ và minh bạch tất cả các loại phí nhà trường được phép và không được phép thu (xem Phụ lục 1). Những quy định này phải được giám sát hiệu quả.

84. “Xã hội hóa” giáo dục là một chính sách chung cho phép tăng nguồn đóng góp tài chính từ xã hội (tức là phụ huynh) nhằm hỗ trợ sự gia tăng ngân sách hoạt động của hệ thống giáo dục, bao gồm lương giáo viên (điều này chủ yếu phụ thuộc vào các khoản phí và đóng góp được thu theo quy định mới...).

85. Theo thống kê của Khảo sát Mức sống Hộ Gia đình của Tổng cục Thống kê, lương tháng trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo năm 2008 là 2.679.000 VND, cao hơn mức lương của các khu vực khác như quản lý nhà nước, quốc phòng và an ninh, y tế và bảo hiểm xã hội (VND 2.259.000), văn hóa và thể thao (VND 2.125.000); xem: Kết quả Khảo sát Mức sống Hộ Gia đình 2008.

10. TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA ĐẠI DIỆN HỘI PHỤ HUYNH:

Tiếp theo, báo cáo khuyến nghị Bộ GDĐT cần tạo điều kiện để đại diện hội phụ huynh học sinh (hay người dân) có thể đóng vai trò giám sát chặt chẽ các hoạt động của nhà trường, không chỉ trong việc thu các khoản phí ngoài quy định. Cụ thể là Bộ GDĐT phải rà soát lại Quy định hoạt động của Ban Phụ huynh học sinh (Quyết định của Bộ GDĐT số 11/QĐ-BGDĐT ngày 28 tháng 3 năm 2008) nhằm tăng thẩm quyền, quyền hạn và trách nhiệm của Ban này như tham gia vào việc xây dựng dự án (thông qua công tác lập kế hoạch có sự tham gia) và giám sát hoạt động đầu tư và mua sắm thiết bị giảng dạy. Với sự quản lý của nhà trường, Ban Phụ huynh có thể tham gia vào việc lựa chọn nhà cung cấp các dịch vụ cho học sinh. Đồng thời, để tăng cường nhận thức và thông tin khách quan về tình hình nhà trường, đại diện của bộ phận hành chính của nhà trường cũng cần có mặt trong các cuộc họp định kỳ của nhà trường với Ban Phụ huynh.

11. TĂNG CƯỜNG GIÁO DỤC CHỐNG THAM NHŨNG:

Cần tăng cường các chương trình học về chống tham nhũng trong nhà trường, khi các cơ quan chức năng của Việt Nam đã cam kết thực hiện (đề án 137 của Thủ tướng Chính phủ ban hành tháng 12 năm 2009). Chương trình giáo dục chống tham nhũng cần được xây dựng cho khối cao đẳng, đại học đồng thời cũng cần được điều chỉnh và đưa vào các cấp học thấp hơn (trung học cơ sở và trung học phổ thông).

Đối với phụ huynh học sinh

Phụ huynh học sinh đóng một vai trò quan trọng trong phòng, chống tham nhũng và tăng cường minh bạch trong giáo dục, trước tiên bằng cách dạy con cái xác định việc học tập để có kiến thức và tự tin vào năng lực và kết quả học tập của bản thân. Ngoài ra, báo cáo này khuyến nghị:

1. HỖ TRỢ TĂNG CƯỜNG CÁC GIÁ TRỊ VÀ GIÁO DỤC CHỐNG THAM NHŨNG:

Với vai trò làm gương cho con cái, cha mẹ cần bổ sung các giá trị và đạo đức nền tảng mà con cái họ được dạy ở trường từ những giai đoạn sớm nhất; cũng giống như trong tương lai không xa, giáo dục chống tham nhũng cụ thể sẽ được

đưa vào giảng dạy ở các cấp học khác nhau trong khuôn khổ đề án 137. Phụ huynh cần tôn trọng những gì con em mình sẽ được học trong chương trình của hệ thống giáo dục. Điều cơ bản là phụ huynh học sinh phải là tấm gương “nói không” với tham nhũng trong giáo dục.

2. TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA BAN PHỤ HUYNH:

Để bổ sung cho những khuyến nghị trước với Bộ GD-ĐT, ban phụ huynh của trường và lớp cần tăng cường vai trò và trách nhiệm của mình trong việc giám sát và theo dõi hoạt động giáo dục của nhà trường. Trên thực tế, dựa trên mô hình dự án đầu tư thí điểm cho một số trường trung học ở các khu vực xa xôi và khu vực miền núi do tổ chức phi chính phủ Oxfam Anh tài trợ, rõ ràng là ban phụ huynh có thể trở thành cầu nối vững chắc giữa phụ huynh, nhà trường, và chính quyền địa phương.⁸⁶ Ban phụ huynh phải đề nghị chính quyền địa phương điều chỉnh lại Quy định hoạt động của Ban Phụ huynh (Theo quyết định của Bộ GD-ĐT số 11/QĐ-BGDĐT ngày 28 tháng 3 năm 2008) theo hướng mô tả trong khuyến nghị số 10 của phần dành cho các cơ quan quản lý giáo dục. Phụ huynh học sinh phải đóng vai trò tích cực hơn trong việc giám sát các hoạt động của nhà trường, trước hết phải sử dụng thẩm quyền được xác định trong các quy định hiện hành.

Đối với học sinh

Rõ ràng là học sinh không được bình đẳng trong quan hệ với cha mẹ và giáo viên. Tuy nhiên, học sinh vẫn đóng vai trò tích cực trong chống tham nhũng và tăng cường minh bạch trong giáo dục bằng cách “nói không” với việc tham gia vào các mối liên hệ dựa trên tham nhũng. Học sinh cần được khuyến khích thành lập các nhóm học sinh và tham gia tích cực vào các nỗ lực chống tham nhũng của đất nước. Trong nhiều trường hợp, học sinh có thể đóng vai trò trung gian làm hạn chế các hành vi và vụ việc tham nhũng ở trường học (ví dụ như bằng cách tổ chức các cuộc tranh luận, diễn đàn và các cuộc vận động chống tham nhũng, từ đó góp phần vào những nỗ lực chống tham nhũng của nhà trường) và đặc biệt là hạn chế cha mẹ đưa hối lộ.

Đối với xã hội và truyền thông

1. TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA TRUYỀN THÔNG TRONG ĐƯA TIN VỀ THAM NHŨNG:

Khi những cải cách hiện nay đang diễn ra, báo cáo khuyến nghị cần tăng cường hơn nữa vai trò của giới truyền thông trong các nỗ lực chống tham nhũng. Kinh nghiệm cho thấy báo chí và dư luận đóng một vai trò quan trọng trong phát hiện, “thổi còi” và tố cáo tham nhũng nói chung, và tham nhũng trong giáo dục nói riêng. Cụ thể là truyền thông có thể đóng vai trò hỗ trợ tăng cường tiếp cận thông tin; báo cáo này hy vọng rằng một dự thảo luật mới về tiếp cận thông tin sẽ sớm được thông qua. Luật này sẽ tăng cường năng lực và bảo vệ tốt hơn các nhà báo và giới truyền thông đưa tin có trách nhiệm về các vụ tham nhũng.

2. KHUYẾN KHÍCH CÁC CÂU CHUYỆN THÀNH CÔNG VÀ NHỮNG “Ý TƯỞNG MỚI” TRONG ĐẤU TRANH CHỐNG THAM NHŨNG:

Để khuyến khích người dân tham gia vào cuộc đấu tranh chống tham nhũng nói chung và tham nhũng trong giáo dục nói riêng, báo cáo này khuyến nghị những người đấu tranh chống tham nhũng cần được ủng hộ và những thành công trong đấu tranh chống tham nhũng cần được đăng tải. Để bổ sung cho những khuyến nghị trước, truyền thông cần đưa tin về những thành công đã đạt được. Ngoài ra, cần đẩy mạnh những diễn đàn trên các phương tiện truyền thông (báo chí, đài phát thanh, truyền hình, phương tiện trực tuyến) để tạo điều kiện cho mọi người, đặc biệt là thanh niên thảo luận, tranh luận và đưa ra những ý tưởng mới chống tham nhũng hiệu quả.

86. Đối với một số dự án được tài trợ từ Quỹ Oxfam, Anh, việc lập dự án xây dựng trường học được thực hiện thông qua sự nhất trí của ba bên, gồm người dân địa phương có con học tại trường; nhà trường; và đại diện chính quyền địa phương. Oxfam Anh cũng yêu cầu đại diện hội phụ huynh học sinh tham gia ngay từ khâu lập dự án và giám sát công tác xây dựng cơ bản cũng như việc nhận dự án hỗ trợ thiết bị giảng dạy. Theo kinh nghiệm của dự án này, việc để phụ huynh học sinh tham gia giám sát công việc xây dựng góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả dự án và giảm lãng phí.

4.2. Hướng nghiên cứu trong tương lai

Vì là kết quả của một nghiên cứu định tính, nên báo cáo này đương nhiên cũng có phần hạn chế. Tuy nhiên mục tiêu của báo cáo là nhằm đưa ra cơ sở cho những nghiên cứu sâu và quy mô lớn về tham nhũng trong giáo dục. Phân tích trình bày trong báo cáo này cần được xem xét một cách thận trọng, vì thông tin và bằng chứng được đăng tải trực tiếp có thể không mang tính đại diện cho quốc gia do phạm vi và quy mô của nghiên cứu. Tuy nhiên, hy vọng rằng những kết quả được đưa ra trong báo cáo này sẽ là những đề xuất hữu ích cho việc thực hiện những nghiên cứu sâu về sau.

Những nghiên cứu tiếp theo này có thể tập trung vào:

1. ĐÁNH GIÁ ĐỊNH LƯỢNG MỨC ĐỘ CỦA NHỮNG HÌNH THỨC THAM NHƯNG KHÁC NHAU TRONG GIÁO DỤC TRÊN PHẠM VI TOÀN QUỐC:

Để đánh giá tốt hơn hiện tượng tham nhũng trong giáo dục, cần tiến hành những nghiên cứu mang tính đại diện trên quy mô toàn quốc về mức độ phổ biến và quy mô của những hình thức tham nhũng khác nhau. Báo cáo này có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo, đặc biệt khi xác định phương pháp tiếp cận và thiết kế câu hỏi liên quan. Mẫu khảo sát phải mang tính đại diện cho cả khu vực đô thị và nông thôn, cũng như đại diện cho các khu vực địa lý khác nhau. Những người được phỏng vấn cần bao gồm cả các quan chức của Bộ GD-ĐT, chính quyền địa phương (đặc biệt là những người ở cấp quận/huyện), nhân viên của các trường học (gồm cả hiệu trưởng), giáo viên (gồm cả giáo viên đã về hưu), học sinh (từ các cấp trung học phổ thông và học sinh đã ra trường), phụ huynh học sinh và người dân nói chung. Kết quả khảo sát sẽ giúp xác định mức độ và các khía cạnh của các hình thức tham nhũng trong giáo dục. Về mặt này, hy vọng rằng nghiên cứu có thể giúp Bộ GD-ĐT thực hiện có chiều sâu hơn nữa những nỗ lực chống tham nhũng mà hiện nay đã và đang được triển khai bằng cách xác định rõ hình thức tham nhũng nào là phổ biến nhất và cần tập trung giải quyết.

2. ĐÁNH GIÁ HIỆU LỰC, THÀNH CÔNG VÀ THÁCH THỨC CỦA NHỮNG CHÍNH SÁCH HIỆN NAY:

Như đề cập ở trên, Bộ GD-ĐT đã ban hành nhiều chính sách và văn bản pháp lý trực tiếp quy định công tác phòng, chống tham nhũng; và gián tiếp thông qua những chính sách về phân cấp giáo dục, quản lý tài chính trong giáo dục và “xã hội hóa giáo dục”. Rõ ràng phần lớn những chính sách này chỉ là bước đầu thực hiện, và cần có thời gian để hiệu lực hóa và kiểm nghiệm hiệu quả và tác động của chúng. Tuy nhiên trong một tương lai không xa, nghiên cứu có thể đánh giá việc thực hiện, kết quả và tác động của những chính sách này bằng cách phỏng vấn các bên liên quan, bao gồm các quan chức địa phương (đặc biệt là những người ở cấp quận/huyện), các cán bộ hành chính của trường học, giáo viên, phụ huynh học sinh và học sinh. Kết quả thu được sẽ hỗ trợ Bộ GD-ĐT tăng cường hiệu quả của các chính sách phòng, chống tham nhũng. Nghiên cứu này có thể sử dụng một phương pháp tiếp cận mang tính định tính, bao gồm những phỏng vấn sâu và thảo luận trong các nhóm trọng tâm. Có thể chọn bốn đến sáu tỉnh đại diện cho các khu vực địa lý, đô thị và nông thôn; và khoảng 200 cán bộ quản lý nhà trường, giáo viên, phụ huynh và học sinh để tham vấn.

3. SO SÁNH NGUY CƠ THAM NHƯNG TRONG GIÁO DỤC CÔNG LẬP VÀ TƯ THỰC:

Nghiên cứu có thể so sánh nguy cơ tham nhũng trong các trường công lập với các trường tư thực. Thực tế, những hình thức và phạm vi tham nhũng có thể khác nhau tùy từng trường hợp. Nghiên cứu này có thể xác định những nguyên nhân cơ bản của tham nhũng trong trường công lập và tư thực, và đưa ra những thông tin hoạch định chính sách quan trọng về những vấn đề như: sở hữu, cơ chế quản lý và sự tham gia của phụ huynh trong trường tư có tạo ra sự khác biệt gì liên quan đến vấn đề tham nhũng hay không? Những kết quả này có thể ảnh hưởng đến các chính sách chống tham nhũng hiện nay trong giáo dục bằng cách tăng cường cơ chế quản lý trường học. Nghiên cứu này có thể được tiến hành ở quy mô nhỏ (có thể chỉ một hay hai thành phố với khoảng 100 – 200 mẫu khảo sát) dùng cả bảng hỏi và phỏng vấn sâu nhằm kết hợp các dữ liệu định tính và định lượng.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ararat L. Osipian, Education Corruption, Reform, and Growth: Case of Post-Soviet Russia, 2009; mpra.ub.uni-muenchen.de/17447/

2. Ban Nội chính Trung ương, Báo cáo kết quả khảo sát chống tham nhũng ở Việt Nam, Hà Nội 2005.

3. Viện Nghiên cứu quản lý Kinh tế Trung ương, Báo cáo khảo sát: Vai trò của khu vực tư nhân và phân cấp quản lý trong lĩnh vực giáo dục và y tế, Hà Nội, 2006

4. Marie Chêne, Gender, Corruption and Education, 2009; ww.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=209

5. Lê Văn Cương và Mathilde Maurel, Giáo dục, Tham nhũng và Tăng trưởng ở các nước đang phát triển, 2006; ideas.repec.org/p/mse/wpsorb/v06080.html

6. Tổng cục Thống kê, Kết quả điều tra mức sống hộ gia đình năm 2008. Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội, 2009. <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=512&idmid=5&ItemID=9646>

7. Jacques Hallak and Muriel Poisson, Governance in education: transparency and accountability, 2006; www.eldis.org/go/topics/resource-guides/education/key-issues/education-and-governance/education-corruption-and-accountability&id=23567&type=Document

8. Jacques Hallak and Muriel Poisson, Corrupt schools, corrupt universities: What can be done?, 2007; www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/synth_ethics.pdf.

9. Lê Chi Mai, Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003.

10. Bộ Giáo dục và Đào tạo, Đề án đổi mới cơ chế tài chính giai đoạn 2009-2014, 2009. Truy cập tại địa chỉ <http://www.moet.gov.vn/?page=1.24&view=1242>

11. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Việt Nam tiếp tục chặng đường thực hiện các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ, Hà Nội, 2008.

12. Ngô Minh Tuấn và các cộng sự, Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc chuyển đổi một số đơn vị sự nghiệp công lập sang mô hình hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận trong lĩnh vực giáo dục-y tế ở Việt Nam, Đề tài cấp Bộ, 2008.

13. Nguyễn Đình Cử, Tham nhũng trong giáo dục phổ thông ở Việt Nam, 2007.

14. Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Luật Giáo dục, 2005.

15. Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Luật Phòng Chống Tham nhũng, 2005.

16. Matthieu Salomon, Cốt vấn chống tham nhũng cho Sida, “Vấn đề tham nhũng trong tuyển dụng, bổ nhiệm và đề bạt công chức”, Tài liệu phục vụ Đối thoại Phòng, Chống Tham nhũng lần thứ 3, Hà Nội, 2008.

17. Transparency International, Africa Education Watch: Good Governane Lessons for Primary Education, 2010.

18. Transparency International Sri Lanka (2009), Corruption in Education in Sri Lanka. UNDP, Human Development Report, 2009.

19. Chương trình phát triển Liên hợp quốc, Cải cách nền hành chính Việt Nam: Thực trạng và giải pháp, Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, 2009.

20. World Bank, Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010: Thể chế hiện đại: Báo cáo chung của nhóm tài trợ tại Hội nghị Tư vấn Tài trợ, Hà Nội, 3-4 tháng 12 năm 2009.

Trang website trong nước và quốc tế:

- www.dantri.com.vn
- www.tienphong.vn
- www.tuoiitre.com.vn
- www.vnn.vn
- www.vnexpress.net
- www.u4.no/themes/education/educationmainpoints.cfm

PHỤ LỤC I: CƠ CHẾ PHÂN CẤP QUẢN LÝ TẠI CÁC TRƯỜNG CÔNG LẬP

Phân cấp quản lý đối với giáo dục phổ cập

Hệ thống quản lý giáo dục được chia thành ba cấp. Ở cấp trung ương, Bộ GD-ĐT chịu trách nhiệm trước Chính phủ về việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với công tác giáo dục và đào tạo theo quy định tại Nghị định số 32/2008/ND-CP (19 tháng 3 năm 2008) về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ GDĐT. Theo nghị định này Bộ GDĐT là cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong giáo dục và đào tạo, trong đó có hệ đào tạo công lập và các cơ sở đào tạo ngoài công lập, quản lý về mục tiêu, chương trình, nội dung, kế hoạch và chất lượng giáo dục và đào tạo; tiêu chí và tiêu chuẩn chuyên môn và đạo đức của giáo viên và các nhà quản lý giáo dục; quy định về thi cử và tuyển sinh; hệ thống bằng cấp và chứng chỉ; và xây dựng và trang thiết bị trường học. Bộ GDĐT đồng thời xây dựng và trình thủ tướng đề xuất cơ cấu tổ chức và mô hình các loại hình trường đại học, xây dựng những quy trình và ra quyết định thành lập, sáp nhập, tách, giải thể và đình chỉ hoạt động của các trường đại học và cao đẳng. Để cụ thể hóa các quy định này, Bộ GD-ĐT đã ban hành quy định về nội quy trường học, điều kiện cơ sở vật chất, quy định về thi cử và tuyển sinh ở tất cả các cấp giáo dục, tiêu chuẩn và chỉ tiêu sinh viên và giáo viên cho mỗi lớp học, đảm bảo công bằng và chất lượng giáo dục cho các trường phổ thông trên cả nước.

Ở cấp địa phương, Ủy ban Nhân dân chịu trách nhiệm thực hiện chức năng quản lý giáo dục theo các quy định của chính phủ . Tại các tỉnh và thành phố, Sở GDĐT hoạt động với tư cách là cơ quan chuyên môn và tư vấn kỹ thuật cũng như hỗ trợ UBND thực hiện chức năng quản lý giáo dục được giao (trừ các chức năng được quy định dành cho các trường dạy nghề) trong khu vực hành chính của địa phương. Các Sở GD-ĐT này chịu trách nhiệm định hướng và quản lý về tổ chức, biên chế theo nhiệm vụ được UBND tỉnh và thành phố giao, mặc dù về mặt chuyên môn họ vẫn chịu sự hướng dẫn và định hướng của Bộ GD-ĐT. Tương tự như vậy, ở cấp quận/huyện, phòng GD-ĐT hoạt động với tư cách là cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND quận/huyện và hỗ trợ UBND thực hiện chức năng quản lý giáo dục và đào tạo. Đồng thời, phòng GD-ĐT quận/huyện chịu sự hướng dẫn và định hướng và giám sát chuyên môn của Sở GD-ĐT.

Đối với các trường công lập, Sở GD-ĐT chịu trách nhiệm quản lý (cơ cấu tổ chức, biên chế, tài chính, tuyển sinh) đối với các trường phổ thông trung học và hệ giáo dục bổ túc, còn phòng giáo dục quận/ huyện chịu trách nhiệm quản lý các trường trung học cơ sở, tiểu học và mầm non.

Cơ chế tài chính trong giáo dục

Thực hiện Luật Ngân sách và các văn bản dưới luật, hàng năm Bộ GD-ĐT chịu trách nhiệm xây dựng dự toán ngân sách cho cả ngành giáo dục, và cho các trường và các đơn vị trực thuộc Bộ. Bộ nộp kế hoạch ngân sách cho Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư để tổng hợp trình Chính phủ. Sau khi kế hoạch ngân sách được Quốc hội phê duyệt, Bộ trưởng Bộ Tài chính phân bổ ngân sách cho các tỉnh, thành phố, các cơ quan quản lý trường học. Đối với giáo dục phổ cập, việc phân bổ ngân sách cho các cơ sở giáo dục (bao gồm các cơ sở đào tạo, các trường phổ thông, trường mầm non) tại địa phương do Ủy Ban Nhân Dân và Hội đồng Nhân dân tỉnh/thành phố quyết định, theo tiêu chí và chỉ tiêu phân bổ

của các địa phương.

Nhìn chung, tài chính cho các cơ sở giáo dục và đào tạo công lập được lấy từ ba nguồn: (i) ngân sách nhà nước; (ii) nguồn thu sự nghiệp (ví dụ như học phí, lệ phí và các khoản đóng góp; và (iii) những nguồn thu khác (như tài trợ).

CÁC NGUỒN TÀI CHÍNH TỪ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC: Tỷ lệ chi cho GD-ĐT trong tổng chi của ngân sách nhà nước trong những năm qua đã tăng từ 15,1% năm 2000, lên 18% năm 2005 và đạt gần 19% năm 2008 (Bộ KHĐT, 2009). Đối với giáo dục phổ thông, các UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm chi trả cho các trường trung học và cao đẳng, dạy nghề của tỉnh, cấp huyện chịu trách nhiệm về tiểu học và mầm non.

Các chương trình mục tiêu quốc gia cho giáo dục được thực hiện thông qua bảy dự án:

- (1) củng cố và tăng cường kết quả giáo dục phổ cập tiểu học, xóa mù chữ và thực hiện phổ cập giáo dục trung học cơ sở;
- (2) cải cách chương trình và nội dung sách giáo khoa;
- (3) đào tạo CNTT và đưa CNTT vào trường học; tăng cường dạy ngoại ngữ trong hệ giáo dục quốc dân;
- (4) đào tạo và bồi dưỡng giáo viên; tăng cường trang thiết bị các trường đào tạo, bồi dưỡng giáo viên;
- (5) hỗ trợ giáo dục miền núi, các vùng dân tộc thiểu số và vùng khó khăn;
- (6) tăng cường trang thiết bị cho các trường kỹ thuật/dạy nghề; xây dựng các trường đại học lớn và trung cấp nghề; và
- (7) tăng cường năng lực đào tạo nghề (trực tiếp do Bộ Lao động, Thương Binh và Xã hội quản lý).

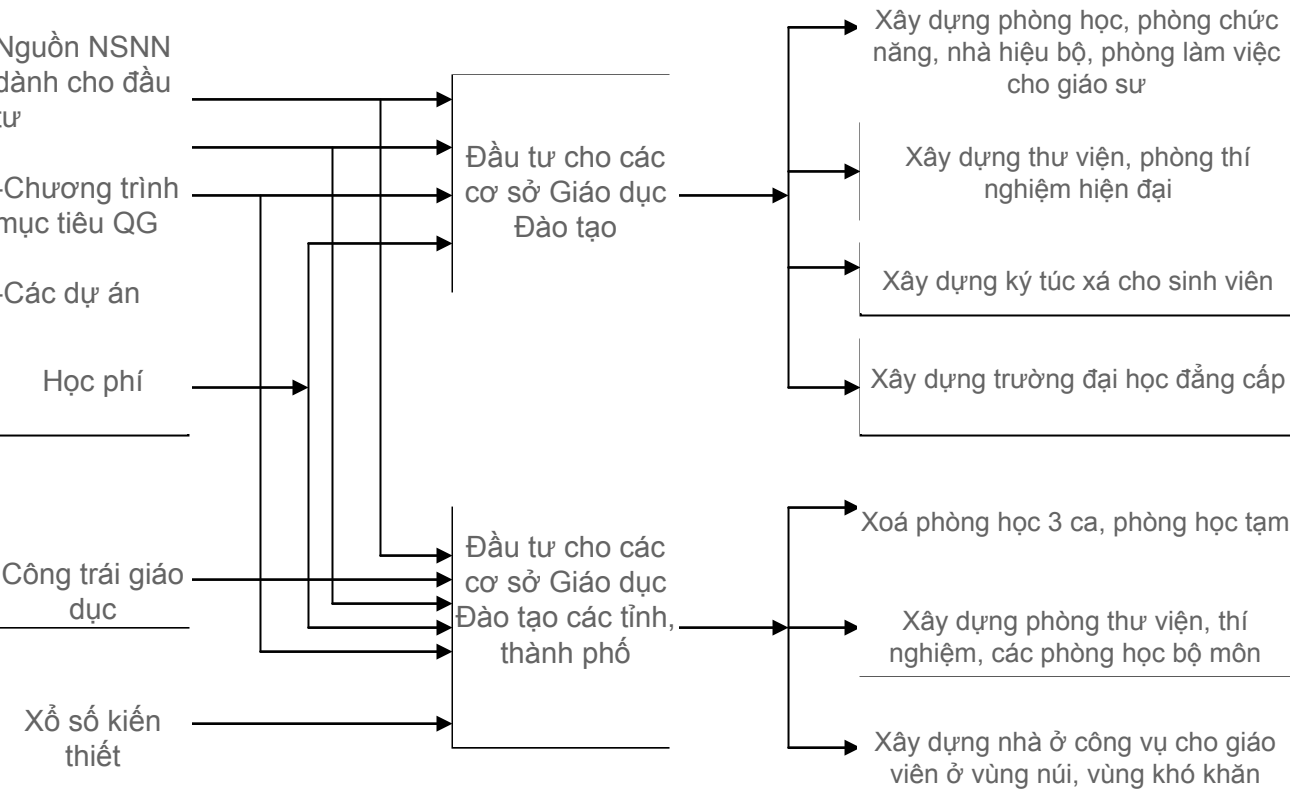
Theo cơ chế hiện nay, chính quyền địa phương phân bổ và giao ngân sách dự án. Do đó chính quyền địa phương có thể chủ động, song do thiếu các tiêu chí cụ thể cho việc phân bổ ngân sách ở địa phương, hướng dẫn của các cơ quan quản lý chương trình ở trung ương thường không hiệu quả. Điều đó thực sự xảy ra khi cá nhân những người có thẩm quyền muốn thực hiện việc phân bổ ngân sách theo cách riêng của họ. Trong thực tế, nguồn ngân sách này thường bị xé lẻ khi phân bổ và không đạt được mục tiêu đề ra. Bởi vì ngân sách được giao trọn gói, chính quyền địa phương phân bổ đầu tư không theo hướng dẫn, dẫn tới các dự án không được hoàn thành (xem Sơ đồ 1).

NGUỒN THU SỰ NGHIỆP: Nguồn thu sự nghiệp lớn nhất trong GD-ĐT là học phí. Thực hiện qui định thu học phí, lệ phí, các trường công lập đã huy động thêm nguồn thu ngoài NSNN, khoản thu này chiếm từ 37%-40% so với tổng ngân sách cấp cho ngành hiện nay. Dù đã điều chỉnh, học phí vẫn chỉ bù đắp được một phần chi phí cho hoạt động giáo dục và đào tạo. Điều đó chứng tỏ GD-ĐT trong các trường công lập phần lớn được Nhà nước bao cấp. Việc quy định mức phí khác nhau tùy vào vùng miền nhằm tạo điều kiện cho việc tiếp cận dịch vụ giáo dục, đào tạo của sinh viên tỉnh nghèo, nhưng cũng gây khó khăn cho các cơ sở đào tạo của chính các tỉnh đó. Điều này đồng nghĩa với việc các trường ở nơi thu mức phí thấp được bao cấp hơn để có thể duy trì việc dạy và học. Do phụ thuộc nhiều vào ngân sách nên nếu nguồn ngân sách quá thấp, các trường này sẽ không có khả năng mở rộng quy mô và nâng cao chất lượng đầu ra, ảnh hưởng đến vị thế và khả năng cạnh tranh của trường. Ngoài ra, do mức học phí thấp, không ít cơ sở giáo dục đã đặt ra những khoản thu ngoài qui định (thu tiền nước uống, tiền học thêm, tiền vệ sinh và bảo vệ trường, tiền giữ xe đạp, xe máy, tiền điện, giấy thi, thi lại v.v...).

Từ góc độ khác, mặc dù mức phí của các trường khác nhau, sự chênh lệch nhỏ về những khoản phí này không mang lại nhiều lợi ích cho các trường ở thành phố. Phần lớn các trường công ở đô thị áp dụng chế độ học cả ngày, và chịu áp lực quá tải vì chi phí giáo dục cao; ngay cả khi tuyển sinh được thực hiện theo đúng chỉ tiêu và quy định. Điều này ảnh hưởng đến khả năng sử dụng hạ tầng trường học, làm xuống cấp nhanh chóng cơ sở vật chất nếu không được đầu tư nâng cấp kịp thời. Trong khi đó, như đã đề cập đến ở các phần trên, học phí được bao cấp và đầu tư cơ sở vật chất lại lấy từ ngân sách nhà nước.

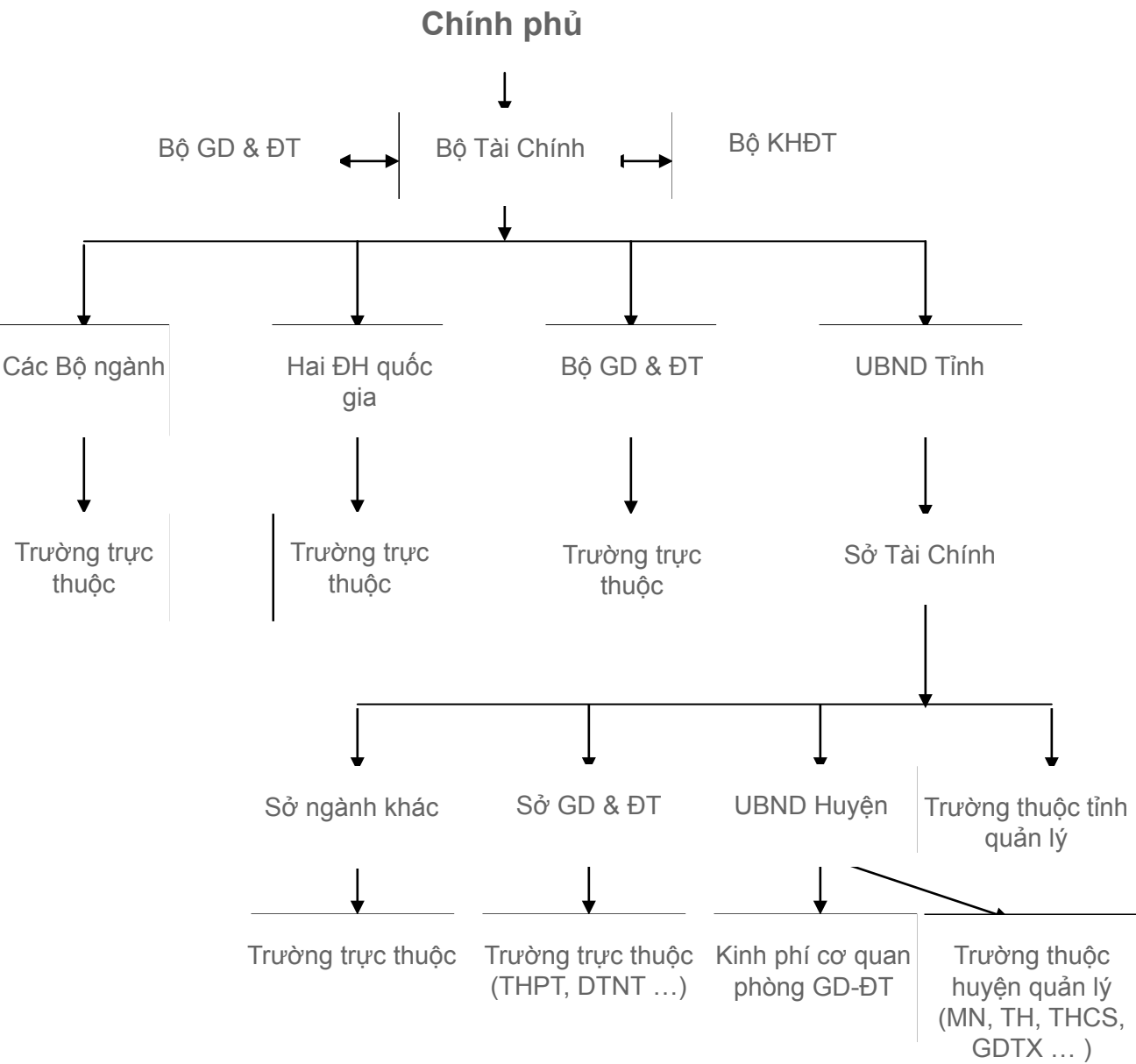
CÁC NGUỒN THU KHÁC: Đóng góp của cha mẹ học sinh được áp dụng phổ biến cho hệ giáo dục phổ thông và giáo dục mầm non theo hai hình thức bắt buộc và tự nguyện. Theo quy định của Chính phủ, đóng góp bắt buộc của cha mẹ học sinh gồm học phí, lệ phí thi và lệ phí cấp bằng. Những khoản đóng góp này được coi là nguồn thu của ngân sách nhà nước, giao cho các cơ sở giáo dục thu và giữ lại để trang trải cho hoạt động của tổ chức. Điều này cũng phù hợp với chủ trương “xã hội hóa giáo dục”. Đóng góp khác ngoài các khoản trên là đóng góp tự nguyện.

PHỤ LỤC 2: PHÂN BỐ NGÂN SÁCH ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN CHO GIÁO DỤC



Nguồn: Bộ Giáo dục và Đào tạo (2009), Đề án đổi mới cơ chế tài chính giai đoạn 2009-2014

PHỤ LỤC 3: PHÂN BỐ NGÂN SÁCH GIÁO DỤC



Nguồn: Bộ Giáo dục và Đào tạo (2009), Đề án đổi mới cơ chế tài chính giai đoạn 2009-2014.

Transparency International
Ban thư ký quốc tế
Alt-Moabit 96
10559 Berlin
Germany

ĐT: +49 30 34 38 200
Fax: +49 30 34 70 3912

Email: ti@transparency.org
Web: www.transparency.org

Tổ chức Hướng tới Minh bạch
Cơ quan đầu mối quốc gia của TI tại
Việt Nam
51A Nguyễn Khắc Hiếu
Ba Đình, Hà Nội
Việt Nam

ĐT: +84 (04) 3715 3532
Fax: +84 (04) 3715 3443

Email: info@towardstransparency.vn
Web: www.towardstransparency.vn