

## THỰC HIỆN TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG LĨNH VỰC GIÁO DỤC Ở VIỆT NAM: NHU CẦU VÀ GIẢI PHÁP

**NGUYỄN THANH TÙNG\***

*Ngày nhận bài: 04/05/2021*

*Ngày phản biện: 12/05/2021*

*Ngày đăng bài: 30/06/2021*

### **Tóm tắt:**

Từ lâu giáo dục và đào tạo đã được coi là lĩnh vực có vai trò quan trọng đối với mọi quốc gia, dân tộc. Ưu tiên, đầu tư cho giáo dục - đào tạo là chính sách, biện pháp quan trọng hàng đầu để phát triển ở nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Cũng bởi tầm quan trọng như vậy mà việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực giáo dục nhận được sự quan tâm rất lớn của xã hội và giới học thuật cả về mặt chính sách cũng như việc thi hành pháp luật trên thực tế. Bài viết tập trung phân tích làm rõ nhu cầu thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực giáo dục ở Việt Nam, đồng thời đề xuất phương hướng thực hiện trách nhiệm giải trình trong thời gian tới.

### **Từ khóa:**

Trách nhiệm giải trình, giáo dục.

### **Abstract:**

Education has long been regarded as an important field for every country and nation. Prioritization, investment in education and training is among the key policies and measures for development in many countries around the world, including Viet Nam. Because of such importance, accountability in the field of education has received a great deal of attention from society and academia both in terms of policy and law enforcement. The article focuses on analyzing and clarifying the need for accountability in education in Viet Nam, thereby proposing directions for implementing accountability in the coming time.

### **Keywords:**

Accountability, education.

### **1. Quan niệm về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực giáo dục**

Tính chịu trách nhiệm là đặc điểm, yêu cầu có tính nguyên tắc của các chủ thể quyền lực. “Trách nhiệm giải trình” (hay tính chịu trách nhiệm, tiếng Anh là *Accountable*, *accountability*) được xác định: “Có nghĩa vụ giải thích và chấp nhận trách nhiệm cho các hành vi của một người. Một chính quyền được bầu lên có trách nhiệm chính trị (ít nhất là thông qua bầu cử)

---

\* ThS., Viện Nhà nước và Pháp luật; Email: [nguyenthanhtung@isl.gov.vn](mailto:nguyenthanhtung@isl.gov.vn)

đối với cử tri; trong một hệ thống nghị viện có chịu trách nhiệm đối với nghị viện; một công chức chịu trách nhiệm trước pháp luật”<sup>1</sup>.

Dưới góc độ chính trị học, trách nhiệm giải trình được xem là công cụ duy trì sự kiểm soát quyền lực nhà nước dân chủ và là nghĩa vụ gắn liền với kẻ cầm quyền. Dưới góc độ tài chính công, trách nhiệm giải trình là phương tiện của công khai, minh bạch. Dưới góc độ phòng, chống tham nhũng, trách nhiệm giải trình là biện pháp mang tính răn đe và các hậu quả bất lợi áp đặt lên người sai phạm. Dưới góc độ quản trị nhà nước, trách nhiệm giải trình được xác định là một trong bốn trụ cột duy trì trạng thái quản trị tốt. Dưới góc độ các tổ chức xã hội, trách nhiệm giải trình là thành tố giám sát hoạt động của các tổ chức phi chính phủ (NGO) hay các tổ chức xã hội dân sự (CSOS) của giới cầm quyền và xã hội<sup>2</sup>.

Từ lâu, giáo dục và đào tạo đã được coi là lĩnh vực có vai trò quan trọng đối với mọi quốc gia, dân tộc. Sự ưu tiên, đầu tư cho giáo dục - đào tạo là chính sách, biện pháp quan trọng hàng đầu để phát triển ở nhiều quốc gia trên thế giới trong đó có Việt Nam. Cũng bởi tầm quan trọng như vậy mà việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực giáo dục nhận được sự quan tâm rất lớn của xã hội và giới học thuật cả về mặt chính sách cũng như việc thi hành pháp luật trên thực tế.

Trong lĩnh vực giáo dục, trách nhiệm giải trình được thực hiện với nhiều nội dung khác nhau như: chính sách pháp luật; việc ban hành các văn bản dưới luật; hoạt động xây dựng và thực hiện chính sách công; việc sử dụng ngân sách nhà nước; vấn đề nhân sự trong bộ máy; dịch vụ công và thủ tục hành chính; kết quả quản trị điều hành, các biện pháp và hiệu quả của đấu tranh phòng, chống tham nhũng và tiêu cực. Căn cứ vào thẩm quyền được Hiến pháp và pháp luật trao cho, chủ thể chịu trách nhiệm giải trình được bàn chủ yếu ở đây chính là Chính phủ, Bộ Giáo dục và Đào tạo và người đứng đầu Bộ Giáo dục và Đào tạo.

## **2. Nhu cầu thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực giáo dục ở Việt Nam**

Thực tiễn ngành giáo dục của Việt Nam hiện nay nổi bật lên những vấn đề đặt ra nhu cầu thực hiện trách nhiệm giải trình như sau:

*Thứ nhất là năng suất lao động.* Người ta đặt ra câu hỏi là tại sao giáo dục Việt Nam đạt thành tích cao chẳng thua kém gì nhiều nước khác mà Việt Nam vẫn nghèo? Theo số liệu UNDP cung cấp năm 2016 thì số năm đi học trung bình của Việt Nam là 7.5 ngang bằng với Trung Quốc và hơn cả Thái Lan với 7.3 năm, nhưng thu nhập bình quân đầu người (GNI) ngang giá sức mua năm 2011 của Việt Nam chỉ đạt 5.100 USD, Thái Lan là 13.300 USD và khu vực Đông Nam Á và Thái Bình Dương là 11.500 USD?

<sup>1</sup> *Xây dựng và sửa đổi Hiến pháp: Những lựa chọn cho quy trình*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội, 2013, Phụ lục B: Thuật ngữ, tr.469.

<sup>2</sup> Trần Quyết Thắng (2020), *Trách nhiệm giải trình của Chính phủ theo pháp luật Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Hà Nội, tr.21.

Câu trả lời có lẽ nằm ở cái gọi là "bẫy giáo dục trung bình" và "bình đẳng xã hội ở trình độ thấp", tức là Việt Nam có tỷ lệ dân số biết chữ cao và đã đạt phổ cập giáo dục tiểu học, trung học cơ sở, nhưng chỉ một thiểu số có cơ hội giáo dục sau trung học phổ thông và giáo dục đại học. Trong khi đó, năng suất lao động tăng cao là nhờ vào nhân lực trình độ cao chứ không phải là nhờ lao động giản đơn và trình độ thấp. Tính theo PPP 2011, năng suất lao động của Việt Nam năm 2018 đạt 11.42 USD chỉ bằng 7.3% năng suất của Singapore, 19% của Malaysia, 37% của Thái Lan, 44,8% của Indonesia và 55% năng suất lao động của Philipines<sup>3</sup>.

Đối với khu vực doanh nghiệp, họ phàn nàn mãi việc phải đào tạo lại nhân sự mới ra trường. Theo phản ánh của khối doanh nghiệp được đăng tải lên báo chí thời gian qua, tỷ lệ Người lao động đã qua đào tạo khi tham gia vào thị trường lao động là 90% nhưng tỷ lệ lao động Doanh nghiệp phải đào tạo lại đến 70%, mới đáp ứng được yêu cầu công việc. Do đó, muốn khắc phục tình trạng này rất cần sự kết nối, hỗ trợ đào tạo giữa nhà trường và Doanh nghiệp để trình độ, kỹ năng của Người lao động và nhu cầu của Doanh nghiệp không bị vênh nhau. Chính những động thái thay đổi về phản ứng chính sách từ phía cơ quan nhà nước cho thấy, nhận thức về việc nâng cao chất lượng đào tạo đang là một vấn đề cấp bách đặt ra hiện nay<sup>4</sup>.

*Thứ hai là chi tiêu ngân sách cho giáo dục.* Trong số các bộ ngành sử dụng nhiều ngân sách nhà nước thì Bộ Giáo dục và Đào tạo là một trong những bộ có mức độ tuân thủ quy định về công khai ngân sách được nhà nước hỗ trợ thấp. Ngày 30/7/2019, Liên minh Minh bạch ngân sách (BTAP) đã công bố kết quả khảo sát công khai ngân sách Bộ, cơ quan Trung ương năm 2018 (MOBI 2018), kết quả cho thấy Bộ Giáo dục đào tạo thậm chí "quên" công khai minh bạch<sup>5</sup>. Đã có nhiều bài viết được đăng tải trên báo chí, nhưng tình trạng này vẫn chưa được cải thiện<sup>6</sup>.

*Thứ ba là cơ cấu chi tiêu cho giáo dục.* Người ta cũng đặt ra câu hỏi là Việt Nam đã chi tiêu rất nhiều cho giáo dục rồi vậy cần gì phải đầu tư nhiều hơn cho giáo dục? Theo số liệu của UNDP, Việt Nam đã tăng tỷ trọng chi tiêu cho giáo dục từ 3,5% GDP năm 1999 lên 5,5% GDP năm 2010 và 5,8% năm 2019<sup>7</sup>. Với mức 5,8% GDP cho giáo dục, Việt Nam chi tiêu

<sup>3</sup> Lương Bằng, "Mỗi lao động Việt làm ra 102 triệu/năm, bằng 1/30 Singapore", <https://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/dau-tu/nang-suot-lao-dong-viet-nam-thua-singapore-malaysia-thai-lan-556163.html>. Truy cập ngày 24/02/2020.

<sup>4</sup> Trung tâm Truyền thông Giáo dục, "Gắn kết nhà trường - doanh nghiệp trong đào tạo nguồn nhân lực ICT trình độ cao", <https://moet.gov.vn/giaoducquocdan/tang-cuong-ung-dung-cntt/Pages/Default.aspx?ItemID=5920>. Truy cập ngày 24/02/2020.

<sup>5</sup> MoBi (2018) (Ministry open Budget index), Chỉ số công khai ngân sách Bộ, cơ quan trung ương: Đo lường mức độ công khai ngân sách các đơn vị dự toán và đơn vị được ngân sách hỗ trợ.

<sup>6</sup> Minh Chiên, "Bộ Giao thông, Y tế, Giáo dục sử dụng ngân sách lớn nhưng "quên" công khai minh bạch", <https://nld.com.vn/kinh-te/bo-giao-thong-y-te-giao-duc-su-dung-ngan-sach-lon-nhung-quen-cong-khai-minh-bach-20190730110805459.htm>. Truy cập ngày 24/02/2020.

<sup>7</sup> Minh Thu, "Việt Nam chi 5,8% GDP cho giáo dục", <https://dantri.com.vn/giao-duc-khuyen-hoc/viet-nam-chi-58-gdp-cho-giao-duc-20190122195243783.htm>. Truy cập ngày 24/02/2020.

nhieu cho giáo dục không kém gì, thậm chí còn hơn các nước thu nhập cao với mức chi là 5.4% GDP và vượt xa mức chi 4,6-4,8% GDP của các nước thu nhập thấp và thu nhập trung bình. Thậm chí, một số nước còn giảm chi NSNN cho giáo dục như Malaysia giảm từ 5,76% GDP trong năm 2011 xuống 4,74% GDP trong năm 2017; Nhật Bản giảm từ 3,6% GDP trong năm 2012 xuống 3,4% GDP trong năm 2016; Nam Phi giảm từ 6,37% GDP trong năm 2012 xuống 5,94% GDP trong năm 2016; Ấn Độ giảm từ 3,1% GDP trong năm 2012 - 2013 xuống 2,4%<sup>8</sup>.

Trong cấu trúc chi tiêu cho các cấp bậc giáo dục, Việt Nam có lẽ dành tỷ trọng chi tiêu quá nhiều, hơn 28% cho giáo dục tiểu học, gần 22% cho trung học cơ sở, 8% cho giáo dục mầm non, hơn 11% cho giáo dục trung học phổ thông, 13% cho giáo dục nghề và hơn 12% cho giáo dục cao đẳng, đại học<sup>9</sup>. Một nghiên cứu của OECD (2014) cho biết, mức chi tiêu bình quân một học sinh tiểu học ở Việt Nam năm 2011 chiếm 27,6% GDP bình quân đầu người, đạt mức cao nhất trong các nước Đông Á và cao hơn cả mức trung bình 23% của các nước OECD<sup>10</sup>.

Việt Nam dành tỷ trọng chi tiêu quá ít cho giáo dục mầm non. Năm 2012, tỷ lệ nhập học mầm non đạt 34.6%, số liệu này có nghĩa là hơn 2/3 (khoảng 65.4%) trẻ em Việt Nam không có cơ hội để phát triển năng lực trong giai đoạn hết sức quan trọng của cuộc đời<sup>11</sup>. Theo cách tiếp cận bao trùm và bền vững, việc thiếu năng lực phát triển ở giai đoạn đầu đời của các cá nhân sẽ dẫn đến thiếu năng lực lao động và thiếu cơ hội việc làm chất lượng cao, dẫn đến năng suất lao động thấp, chất lượng cuộc sống thấp và chậm phát triển. Do đó, vấn đề đặt ra không chỉ là tăng tỉ trọng chi tiêu cho giáo dục trong GDP mà tăng mức chi tiêu cho giáo dục bình quân đầu người và phân bổ, sử dụng hợp lý và có hiệu quả các khoản chi tiêu, đầu tư cho giáo dục các cấp từ mầm non đến đại học. Rất có thể công cuộc đổi mới giáo dục của Việt Nam đã dành đầu tư quá nhiều cho việc nâng cao chất lượng bên trong, chất lượng nội bộ của giáo dục trên cơ sở tập trung cải cách nội dung, chương trình sách giáo khoa, giáo trình. Do đó, đã đến lúc đổi mới chính sách giáo dục cần chuyển trọng tâm sang nâng cao chất lượng bên ngoài, hiểu theo nghĩa là đáp ứng yêu cầu của sự phát triển bao trùm và bền vững về tăng tỷ lệ trẻ em có cơ hội phát triển năng lực ở giai đoạn đầu đời tức là giáo dục mầm non. Đồng

<sup>8</sup> CL&CSTC, “Hiệu quả chi ngân sách nhà nước cho giáo dục: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam”, [https://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/mtttc/r/m/pngcutrdo/pngcutrdo\\_chitiet?dDocName=MOFUCM158123&dID=165111&\\_afLoop=176610820615077#%40%3F\\_afLoop%3D176610820615077%26dDocName%3DMOFUCM158123%26dID%3D165111%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26\\_adf.ctrl-state%3Dt8rgo1p2e\\_4](https://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/mtttc/r/m/pngcutrdo/pngcutrdo_chitiet?dDocName=MOFUCM158123&dID=165111&_afLoop=176610820615077#%40%3F_afLoop%3D176610820615077%26dDocName%3DMOFUCM158123%26dID%3D165111%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26_adf.ctrl-state%3Dt8rgo1p2e_4). Truy cập ngày 24/02/2020.

<sup>9</sup> Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương - Tổ chức ActionAid Việt Nam (2016), Chi tiêu công cho y tế, giáo dục và giao thông công cộng ở một số tỉnh tại Việt Nam, Một số quan sát và khuyến nghị.

<sup>10</sup> Lê Ngọc Hùng, “Đổi mới tư duy chính sách giáo dục bậc cao vì phát triển bao trùm, bền vững ở Việt Nam”, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/chi-tiet-tim-kiem/-/2018/43732/%C4%91oi-moi-tu-duy-chinh-sach-giao-duc-bac-cao-vi-phat-trien-bao-trum%2C-ben-vung-o-viet-nam.aspx>. Truy cập ngày 19/5/2021.

<sup>11</sup> UNDP (2016), *Tăng trưởng vì mọi người: Báo cáo phát triển con người Việt Nam 2015 về tăng trưởng bao trùm*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, tr.93.

thời, tăng tỷ lệ dân số được giáo dục - đào tạo trình độ bậc cao sau trung học phổ thông và từ đại học trở lên.

*Thứ tư là đào tạo nhân lực trình độ cao.* Một câu hỏi có ý nghĩa kiểm chứng lý luận là liệu nền kinh tế đang chuyển đổi của Việt Nam có cần đến tỷ lệ lớn dân số có trình độ giáo dục - bậc cao không? Nền kinh tế nghèo cần gì nhiều nhân lực trình độ cao làm gì? Có phải trong nền kinh tế như hiện nay thì càng giáo dục đào tạo bậc cao càng thất nghiệp nhiều và càng gây lãng phí nhiều cho cá nhân, gia đình và xã hội? Hỏi ngắn gọn: Giáo dục đại học có hiệu quả không khi nền kinh tế còn nghèo chưa thể sử dụng hết nhân lực ở trình độ cao? Một phần câu trả lời nằm ngay trong các câu hỏi này: Nền kinh tế chuyển đổi từ giai đoạn 1 phát triển dựa vào nhân tố nguồn nhân lực trình độ thấp, giá rẻ sang giai đoạn 2 phát triển dựa vào hiệu quả tất yếu phải dựa vào sự phát triển trước hết ở giáo dục - đào tạo trình độ cao sau trung học phổ thông, giáo dục đại học trở lên. Nói cách khác, nếu sự phát triển bị trói buộc phải dừng lại ở giai đoạn 1 dựa vào nhân tố nguồn lực trình độ thấp thì có lẽ không cần phải mở rộng giáo dục trình độ cao. Nhưng cả về mặt lý luận và thực tiễn, làm sao và làm thế nào phải dừng lại khi mà sự vận động của nền kinh tế và của xã hội tất yếu sẽ tự vạch đường cho nó, tức là sự phát triển của xã hội tự nó đòi hỏi phải tăng cường giáo dục - đào tạo trình độ cao. Giải pháp ở đây là xây dựng và thực thi thể chế chính sách dung hợp theo thuật ngữ của Daron Acemoglu và James A. Robinson (inclusive Institutions)<sup>12</sup> tạo điều kiện và cơ hội rộng rãi, bình đẳng thu hút sự tham gia của tất cả các nhóm xã hội, các giai tầng xã hội có thể thúc đẩy nhanh và có hiệu quả quá trình phát triển này.

Một phần khác của câu trả lời có thể tìm thấy trong kết quả nghiên cứu về tầm quan trọng về mặt kinh tế, xã hội của việc nâng cao trình độ học vấn và kỹ năng cho người lao động nói chung và giáo dục đại học nói riêng đối với tăng năng suất lao động, tăng thu nhập và chất lượng cuộc sống. Gary Becker, người được giải thưởng Nobel về khoa học kinh tế năm 1992 đã cho xuất bản cuốn sách về *Vốn con người* vào năm 1964 cho biết tỷ suất lợi nhuận cá nhân từ giáo dục đại học vượt trội so với tỷ suất lợi nhuận cá nhân từ vốn kinh doanh. Nghiên cứu của UNDP (2015) về Việt Nam cho biết: Nếu tỷ trọng lao động có bằng cử nhân hay cao hơn tăng 1% thì năng suất lao động tăng 0.22%, nếu người quản lý có bằng thạc sỹ hay cao hơn thì năng suất tăng 0.17% so với cơ sở hay doanh nghiệp mà người quản lý chỉ có bằng cao đẳng hoặc thấp hơn; nếu một doanh nghiệp có năng lực nghiên cứu và phát triển thì năng suất lao động tăng thêm 19.3% so với các doanh nghiệp không có năng lực này<sup>13</sup>. Nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới về nguồn gốc của cải của các quốc gia cho biết: Tỷ trọng vốn phi vật thể, trong đó vốn tự nhiên gồm đất nông nghiệp, tài nguyên thiên nhiên chỉ chiếm 5%, vốn sản xuất gồm máy móc, thiết bị chiếm 18% và vốn phi vật thể gồm vốn

<sup>12</sup> Daron Acemoglu và James A. Robinson (2014), *Tại sao các quốc gia thất bại: Nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và nghèo đói*, Thành phố Hồ Chí Minh, Nxb Trẻ.

<sup>13</sup> UNDP (2016), *Tăng trưởng vì mọi người: Báo cáo phát triển con người Việt Nam 2015 về tăng trưởng bao trùm*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, tr.76.

con người, vốn xã hội và vốn thể chế chiếm 77% trong của cải bình quân đầu người trên thế giới là 121.000 USD năm 2005. Cấu trúc ba loại vốn tự nhiên, vốn sản xuất và vốn phi vật thể của Việt Nam lần lượt là 38,7%; 16,5% và 44,8% trong tổng giá trị của cải bình quân đầu người là 9.374 USD. Điều này chứng tỏ mô hình phát triển của Việt Nam dựa vào vốn tự nhiên và vốn người có trình độ thấp đặc trưng cho mô hình phát triển của các nước có thu nhập thấp. Các nước thu nhập trung bình có cấu trúc tương ứng là 20% - 20% - 60%. Rõ ràng là để chuyển sang mô hình phát triển cao hơn đòi hỏi phải thực hiện chính sách phát triển sao cho có thể giảm sự phụ thuộc vào vốn tự nhiên xuống gần một nửa, tăng tỷ trọng vốn sản xuất và nhất là tăng tỷ trọng vốn phi vật thể lên gấp rưỡi, trong đó có thể cần ưu tiên tăng tỷ trọng vốn con người được giáo dục - đào tạo ở trình độ cao.

Câu hỏi thực tiễn cần đến thực tiễn trả lời: Lời giải thích đầy thuyết phục có thể được tìm thấy ở thực tiễn của hàng triệu gia đình Việt Nam đang đầu tư cho con, cháu học tập để sao cho trúng tuyển vào trường đại học. Trên thực tế chắc khó có số liệu chính xác về tác động của trình độ chuyên môn kỹ thuật bậc cao như vừa nêu, nhưng các bằng chứng về sự đòi hỏi nghề nghiệp lấy đời ảm đạm của các cá nhân, gia đình có trình độ giáo dục - đào tạo bậc cao rõ ràng là có sức thuyết phục và lan tỏa tác động rất lớn đến việc đầu tư cho giáo dục vì lợi ích kỳ vọng của các cá nhân và gia đình. Do vậy, có một nghịch lý là dư luận xã hội về "thừa thầy thiếu thợ" càng phổ biến bao nhiêu thì cuộc chạy đua vào đại học của các cá nhân và gia đình càng quyết liệt bấy nhiêu. Điều này trở lên hợp lý và có thể giải thích được nếu như dựa vào cách tiếp cận phát triển bao trùm và bền vững. Theo cách tiếp cận đó, có thể thấy bất kỳ một sự tiến bộ xã hội nào cũng là kết quả của vô số các cá nhân với điều kiện các cá nhân được đảm bảo quyền lựa chọn và các cơ hội được mở rộng một cách bình đẳng cho tất cả mọi người. Một kinh nghiệm quý báu về làm chính sách phát triển của Việt Nam cần được phát huy ở đây là "Nhà nước và Nhân dân cùng làm" trên cơ sở tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Thực chất, dư luận xã hội về "thừa thầy, thiếu thợ" phản ánh một thực tế là Việt Nam vừa thừa thầy chưa được đào tạo ở trình độ cao vừa thiếu thợ chưa được đào tạo ở trình độ cao<sup>14</sup>. Do vậy, cần đổi mới chính sách để sao cho tất cả thầy và thợ đều phải được giáo dục - đào tạo ở trình độ cao cho sự phát triển bền vững và bao trùm<sup>15</sup>.

*Thứ năm là hoạt động quản lý nhà nước về giáo dục.* Vấn đề về công tác cấp phép, giám sát, quản lý và xử phạt các cơ sở giáo dục, trung tâm giáo dục ngoài công lập đang là vấn đề nóng mà người dân đang rất quan tâm tại Việt Nam hiện nay. Đặc biệt là tình trạng những năm gần đây, việc nâng cấp, thành lập mới các trường Đại học, Cao đẳng tăng nhanh chóng về số lượng nhưng chất lượng đào tạo không được như yêu cầu đề ra. Theo thông tin Bộ Giáo dục và Đào tạo, tính đến tháng 6/2014, tổng số các trường đại học, cao đẳng là 433,

<sup>14</sup> Đông Gia, "Thực trạng "thừa thầy thiếu thợ": Nặng tâm lý, xa rời thực tế", <https://saigondautu.com.vn/kinh-te/thuc-trang-thua-thay-thieu-tho-nang-tam-ly-xa-roi-thuc-te-60809.html>. Truy cập ngày 24/02/2020.

<sup>15</sup> Lê Ngọc Hùng, *Phát triển bao trùm, bền vững và chính sách giáo dục bậc cao cho tất cả mọi người ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học Xã hội và Nhân văn, Tập 2, số 6 (2016), tr.645.

trong đó, số trường công lập là 347 trường, số trường ngoài công lập là 86 trường. Từ năm 2007 - 2013, cả nước đã nâng cấp, thành lập mới 133 trường đại học, cao đẳng. Trong đó, số trường trung cấp được nâng cấp lên cao đẳng là 59 trường, số trường cao đẳng được nâng cấp lên đại học là 49 trường. Bên cạnh đó, các tỉnh cũng muốn địa phương mình có nhiều trường đại học, cao đẳng để không thua kém các tỉnh khác. Điều đáng nói là khi nhà nước cho thành lập rồi thì khi trường không tuyển được sinh viên thì nhà nước cũng không thể đóng cửa trường vì không có cơ chế cụ thể, rõ ràng về việc này. Hàng loạt phản ánh trên báo chí và các phương tiện truyền thông đưa tin. Bộ Giáo dục và Đào tạo tuyên bố là sẽ phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương cùng chia sẻ trách nhiệm trong quản lý, giám sát tiến độ thực hiện các trường đã có quyết định thành lập; hỗ trợ các trường củng cố, đảm bảo các điều kiện hoạt động theo cam kết trong đề án thành lập trường. Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng tuyên bố sẽ xem xét, rà soát những đề án đã được Thủ tướng Chính phủ đồng ý nâng cấp, thành lập trường.

Tuy nhiên, những thông tin việc thông qua dự án thành lập Trường Đại học Thủ đô Hà Nội trên cơ sở nâng cấp trường Cao đẳng Sư phạm Hà Nội ngày 24/7/2014. Rồi tháng 9/2014, một loạt trường đại học nữa cũng được ra đời như Học viện Khoa học và Công nghệ thuộc Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam; Trường Đại học Khánh Hòa được thành lập gộp từ trường Cao đẳng Sư phạm Nha Trang và Trường Cao đẳng Văn hóa - Nghệ thuật Du lịch Nha Trang<sup>16</sup>... Hoặc như số liệu công bố năm 2018, chỉ riêng riêng khối mầm non tại thành phố Hà Nội, qua kiểm tra thì đã có 70 cơ sở mầm non được phát hiện chưa được cấp phép vẫn hoạt động<sup>17</sup>... Dư luận lại đi từ hoài nghi này đến hoài nghi khác về tính minh bạch trong các quyết sách của Nhà nước trong hoạt động quản lý nhà nước về giáo dục.

*Thứ sáu là phòng chống tham nhũng trong giáo dục.* Ba vấn đề tham nhũng nổi bật nhất trong giáo dục là tuyển sinh đầu cấp, dạy thêm học thêm và các khoản phí ngoài quy định. Kết quả khảo sát của Công ty Tư vấn quản lý và chuyển đổi tổ chức (T&C Consulting) thực hiện dưới sự chủ trì của Thanh tra Chính phủ, tiến hành tháng 5/2010 tập trung vào ba vấn đề: tuyển sinh đầu cấp, dạy thêm học thêm và các khoản phí ngoài quy định. 200 phụ huynh Hà Nội, 205 phụ huynh ở Đà Nẵng, 200 phụ huynh ở TPHCM được phát phiếu hỏi cho thấy:

- Về vấn đề học trái tuyến có khoảng 20% số học sinh học trái tuyến. Tỷ lệ này ở Hà Nội: khoảng 30%), Đà Nẵng: 15 - 22%, Thành phố Hồ Chí Minh: 10-15%. Có nhiều lý do phụ huynh chọn trường trái tuyến cho con: chất lượng đào tạo, tuyển thẳng, gần nhà, trường điểm, chi phí phù hợp. Để đạt được thuận lợi trên 60% phụ huynh phải nhờ các nguồn trợ giúp khi xin cho con học trái tuyến; 33% giáo viên thừa nhận từng giúp đỡ cho con em người quen vào học trái tuyến.

<sup>16</sup> Phạm Thịnh, “Nâng cấp Đại học tràn lan, hàng trăm nghìn cử nhân thất nghiệp”, <https://vtc.vn/giao-duc/nang-cap-dai-hoc-tran-lan-hang-tram-nghin-cu-nhan-that-nghiep-ar191049.html>. Truy cập ngày 24/02/2020.

<sup>17</sup> Huyền Nguyễn (lão), *Hà Nội tràn lan cơ sở giáo dục “chui”: Dễ dàng cấp phép, lỏng lẻo trong quản lý*, <http://thanhtra vietnam.vn/xa-hoi/ha-noi-tran-lan-co-so-giao-duc-chui-de-dang-cap-phep-long-leo-trong-quan-li-180151>. Truy cập ngày 24/02/2020.

- Về các khoản chi vào trường: Khi vào trường (đúng hoặc trái tuyến) phụ huynh thường phải chi nhiều khoản khác nhau như: Đóng góp xây dựng trường, mua thiết bị lớp học, bồi dưỡng thầy/cô lớp năng khiếu/xin vào lớp chọn...; 38% phụ huynh có con học trái tuyến, và 5% phụ huynh có con học đúng tuyến thừa nhận có chi nhờ người xin cho con vào trường. Có tới 70% số phụ huynh cho rằng bỏ thêm chi phí cho con vào trường tốt là chuyện bình thường - và người quen của họ đều làm thế.

- Đối với các khoản phí ở trường, phụ huynh và giáo viên đều thừa nhận phụ huynh phải đóng nhiều khoản phí khác nhau (cả trong và ngoài quy định). Ví dụ: học phí, đóng góp xây dựng trường, các quỹ của trường, quỹ lớp, quỹ hội phụ huynh, đồng phục, sách giáo khoa. Các khoản phí ngoài quy định được hợp pháp hóa, chủ yếu thông qua "tự nguyện" hoặc quỹ phụ huynh.

- Về học thêm, qua khảo sát do nhà trường tổ chức: 44%; do thầy cô dạy thêm riêng: 49%; do cơ quan ngoài tổ chức: 36%; trung bình 3,6 buổi/tuần với chi phí 470 ngàn đồng/tháng cho 1 cháu. Giáo viên có tham gia dạy thêm: Thu nhập từ dạy thêm trung bình 1,9 triệu/tháng - so với mức lương trung bình là 2,5 triệu đồng/tháng, trung bình dạy thêm 3 buổi/tuần. Phụ huynh thừa nhận việc dạy thêm là bình thường và mọi người quen đều cho con học thêm: 82-85%.

Theo nhận định của Thanh tra Chính phủ, các dạng tham nhũng được nghiên cứu trên về cơ bản - là tham nhũng "nhỏ" nhưng có phạm vi ảnh hưởng rộng lớn - gần như tới mọi gia đình và để lại hậu quả xã hội là khá nặng nề.

Về yếu tố thúc đẩy các dạng tham nhũng trên về góc độ phụ huynh, Thanh tra Chính phủ cho rằng do phụ huynh còn quá nặng về các chỉ số bề nổi của học tập; niềm tin trường điểm, học thêm giúp trẻ phát triển tốt hơn; niềm tin về đào tạo chính thống bị lung lay ở một số khía cạnh như học chính thống không đủ kiến thức cơ bản; học thêm/đóng các khoản phí ngoài quy định. Đặc biệt, vòng luẩn quẩn của sự lan tỏa xã hội và phụ huynh cảm nhận sức ép tham gia - sau đó khuyên các phụ huynh khác - tạo sức ép lớn hơn<sup>18</sup>. Điều này phản ánh tâm lý người dân chịu đựng tham nhũng, đi cùng với đó là quyết tâm và mức độ tham gia thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về giáo dục của họ sẽ bị suy giảm, đến cuối cùng lòng tin của người dân với hệ thống giáo dục sẽ lung lay. Đây là điều không nhà quản lý hay làm chính sách giáo dục nào muốn thấy.

Tuy nhiên, sẽ rất thiếu công bằng nếu chỉ đổ trách nhiệm lên các bậc cha mẹ. Tham nhũng trong giáo dục, cho dù có là người chung chi hay nhận tiền, xét cho cùng cũng đều là biểu hiện của một hệ thống còn nhiều lỗ hổng. Tham nhũng có thể hoành hành là do xuất phát từ người trong ngành giáo dục đã lợi dụng vị trí, quyền lực và tâm lý của các bậc cha mẹ để

---

<sup>18</sup> Hồng Hạnh, "Bắt mạch" tham nhũng trong giáo dục, <https://dantri.com.vn/giao-duc-khuyen-hoc/bat-mach-tham-nhung-trong-giao-duc-1287120176.htm>. Truy cập ngày 24/02/2020.



trực lợi. Khắc phục lỗ hổng này đòi hỏi cần phải tăng cường công cụ luật pháp để giám sát tối đa vai trò, trách nhiệm của những “người gác cổng” như thế<sup>19</sup>.

### 3. Những rào cản thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực giáo dục ở Việt Nam hiện nay

Trình bày trong Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035, các nghiên cứu đều cho rằng: trách nhiệm giải trình là một điểm yếu nhất của Nhà nước Việt Nam: chỉ số trọng lượng tiếng nói của người dân và trách nhiệm giải trình của chính quyền ở Việt Nam vẫn nằm ở nhóm mười quốc gia thấp nhất, và so với các quốc gia khác thì thứ hạng này từ năm 1996 tới nay lại có xu hướng giảm đi<sup>20</sup>.

Sự yếu kém của trách nhiệm giải trình được lý giải bởi đằng sau đó là một môi trường thông tin chưa thực sự công khai minh bạch, sự tham gia của người dân còn tương đối hình thức và cơ chế đánh giá, xử lý trách nhiệm (hay khen thưởng) đối với hoạt động công quyền chưa hiệu quả. Đi lên từ một nền quản lý kiểu tập trung bao cấp và yếu tố bí mật, mệnh lệnh càng được đề cao trong thời chiến, rõ ràng trách nhiệm giải trình vẫn còn là điều khá xa lạ đối với hoạt động của bộ máy nhà nước, mà đặc biệt là bộ máy hành chính ở Việt Nam. Sâu xa hơn, điều này còn có cội nguồn từ nền hành chính phong kiến, với tư duy tập quyền, ban phát lâu đời “Ngày xưa, ở ta quan lại được xem như cha mẹ dân, những điều tranh chấp được cáo quan để chờ phán xử - một tư thế thấp bé và lệ thuộc trong mối quan hệ giữa đương sự và quan tòa. Quan hệ giữa quan và dân là từ trên xuống, ban phát, bề trên và cho đến hôm nay dường như vẫn có bóng dáng của cái nhìn như thế”<sup>21</sup>, bởi vậy trách nhiệm giải trình cũng không dễ thực thi ngay từ trong ý thức.

Vẫn còn thiếu những đảm bảo cho việc thực hiện trách nhiệm giải trình không chỉ riêng trong lĩnh vực giáo dục. Không thể có trách nhiệm giải trình khi mà thông tin còn chưa minh bạch. Các chủ thể giám sát không nắm được thông tin về hoạt động của cơ quan hành chính, thì không thể yêu cầu cơ quan hành chính trả lời hay công khai những hoạt động của mình. Ranh giới mập mờ giữa các thông tin được tiếp cận và thông tin không thể tiếp cận chưa được làm rõ; vẫn còn khá nhiều các ràng buộc đối với quyền yêu cầu tiếp cận thông tin của người dân (nêu lý do, mục đích của yêu cầu tiếp cận thông tin; cung cấp thông tin cá nhân khi yêu cầu tiếp cận thông tin; điền đúng tên văn bản, hồ sơ trong Phiếu yêu cầu); sự thiếu vắng thiết chế giám sát, thúc đẩy, tạo áp lực đối với nghĩa vụ minh bạch thông tin của chính quyền...<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Dennis McCornac - Đại học Loyola Maryland (Mỹ), “Dung dưỡng hành vi tham nhũng”, <https://news.zing.vn/dung-bien-giao-duc-thanh-noi-dung-duong-hanh-vi-tham-nhung-post848507.html>. Truy cập ngày 24/02/2020.

<sup>20</sup> Báo cáo tổng quan “Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ”, Nhóm Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam, tr.96. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23724/VN2035Vietnamese.pdf>.

<sup>21</sup> Nguyễn Đức Lam, *Quản lý bằng pháp luật: Trở ngại từ phía người dân*, Tạp chí Nhà nước Quản lý, số 11, tháng 5/2004.

<sup>22</sup> Nguyễn Hoàng Anh, “Trách nhiệm giải trình trong hoạt động hành chính nhà nước”, [http://www.issi.gov.vn/trach-nhiem-giai-trinh-trong-hoat-dong-hanh-chinh-nha-nuoc\\_t104c2716n3060tn.aspx](http://www.issi.gov.vn/trach-nhiem-giai-trinh-trong-hoat-dong-hanh-chinh-nha-nuoc_t104c2716n3060tn.aspx). Truy cập ngày 23/12/2020.

Phương thức giải trình của Chính phủ và Bộ giáo dục và Đào tạo theo pháp luật hiện hành chủ yếu vẫn là văn bản. Các văn bản giải trình thường mang tính chung chung, mang tính nghĩa vụ. Việc trả lời chất vấn tại nghị trường còn chung chung, né tránh trách nhiệm<sup>23</sup>. Các phương thức giải trình trực tuyến, thông qua cổng thông tin điện tử của Chính phủ và Bộ Giáo dục và Đào tạo chưa được quan tâm đúng mức, chưa tạo ra sự tương tác qua lại với người dân. Việc sử dụng ngôn ngữ và cách thức diễn đạt chuyên môn phức tạp, khó tiếp cận đối với quảng đại quần chúng, đặc biệt với các chính sách giáo dục có tính chuyên môn sâu.

Thiếu cơ chế áp đặt hậu quả của trách nhiệm giải trình đối với Chính phủ và Bộ giáo dục. Số lượng các chính sách về giáo dục bị Quốc hội bác bỏ hoặc yêu cầu sửa đổi không nhiều. Thiếu các chế tài có thể dẫn tới việc thay đổi nhân sự Chính phủ và người phụ trách lĩnh vực giáo dục, dẫn tới tình trạng sự chôi bỏ, đùn đẩy trách nhiệm vẫn thường xuyên xảy ra. Một ví dụ điển hình là trong buổi trả lời chất vấn trước Quốc hội khóa XIV, kỳ họp thứ 5 Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo trong phiên trách nhiệm giải trình đã có 5 lần chuyển trách nhiệm cho Bộ Nội vụ<sup>24</sup>.

#### **4. Đề xuất phương hướng thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực giáo dục ở Việt Nam**

*Thứ nhất*, công khai minh bạch cần được chú trọng, và được coi là bệ đỡ cho việc thực hiện trách nhiệm giải trình. Bởi mục đích của giải trình suy cho cùng là nhằm bảo đảm tính minh bạch, khách quan.

Yêu cầu về sự công khai và minh bạch của nền hành chính được đặt ra xuất phát từ "quyền được biết" của công dân trong xã hội dân chủ pháp quyền. Việc công khai minh bạch trước hết cần tập trung những phương diện cơ bản: i) Công khai minh bạch thông tin hoạt động giáo dục - đào tạo; ii) Công khai, minh bạch về trình tự thủ tục; iii) Công khai với người dân về kết quả công việc để tạo cơ sở cho hoạt động giám sát và đánh giá của người dân; iv) Công khai thông tin liên quan đến đội ngũ cán bộ quản lý giáo dục; v) công khai việc thu - chi tài chính của ngành giáo dục và chi ngân sách cho ngành giáo dục.

*Thứ hai*, tăng cường khả năng tiếp cận thông tin về dịch vụ giáo dục cho mọi người dân tạo cơ sở cho việc nâng cao hiểu biết cho người dân, giúp người dân chủ động trong các hoạt động giám sát từ đó giúp việc thực hiện trách nhiệm giải trình hiệu quả hơn. Các thông tin về học phí; Cải cách chương trình giáo dục; Chế độ đãi ngộ, chính sách ưu tiên của Nhà nước; Giáo dục phổ thông; Hỗ trợ miễn giảm học phí cho các đối tượng; Đào tạo nghề; Chất lượng đội ngũ giảng dạy; Đầu ra của cơ sở đào tạo; Cơ sở vật chất của trường học,... cần được đến

---

<sup>23</sup> Thế Dũng, “Bộ Giáo dục và Đào tạo trả lời chung chung, né trách nhiệm”, <https://nld.com.vn/thoi-su/bo-gd-dt-tra-loi-chung-chung-ne-trach-nhiem-20190509231207417.htm>. Truy cập ngày 23/12/2020.

<sup>24</sup> Hà Phương và Thắng Quang, “Phiên chất vấn “Hỏi nhanh - Đáp gọn”, Kỳ họp thứ 5”, <https://news.zing.vn/nhung-con-so-thu-vi-trong-lan-dau-hoi-nhanh-dap-gon-o-quoc-hoi-post850352.html>. Truy cập ngày 23/12/2020.

được với người dân một cách dễ dàng thông qua nhiều kênh khác nhau mà không bị hạn chế, không chế theo quy định của pháp luật.

*Thứ ba*, hoàn thiện quy định của pháp luật về nội dung trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực giáo dục. Xác định rõ nội dung người dân được yêu cầu trách nhiệm giải trình của Chính phủ bao gồm tất cả các nội dung thuộc thẩm quyền quản lý của Chính phủ, Bộ Giáo dục và Đào tạo và cơ quan liên quan. Đối với những nội dung có tính chuyên môn sâu, Chính phủ và người đứng đầu Bộ Giáo dục và Đào tạo nên thực hiện giải trình (điều trần) tại các Ủy ban của Quốc hội có sự tham gia của những người có chuyên môn liên quan, chuyên gia, nhà nghiên cứu, đại diện những đối tượng chịu tác động bởi chính sách của ngành giáo dục.

*Thứ tư*, tăng cường các phương thức giải trình mang tính đối thoại trực tiếp, hạn chế bằng văn bản, gia tăng thời lượng chất vấn và trả lời chất vấn của Quốc hội, từ đó củng cố niềm tin của người dân vào việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực giáo dục. Ngoài ra, có thể nghiên cứu áp dụng thực hiện trách nhiệm giải trình trực tuyến để tiết kiệm thời gian, chi phí mà người dân lại dễ dàng tiếp cận, ví dụ: thông qua mạng xã hội, trang thông tin điện tử tương tác...

*Thứ năm*, thể chế hóa cụ thể các hậu quả trách nhiệm giải trình hướng tới hai thay đổi cơ bản: chính sách và nhân sự ngành giáo dục. Những phản ứng của các đối tượng thụ hưởng chính sách giáo dục sau giải trình của Chính phủ cần được quan tâm đúng mức, làm căn cứ duy trì, điều chỉnh hay hủy bỏ chính sách. Bên cạnh đó, việc thực hiện trách nhiệm giải trình dẫn tới sự bất tín nhiệm từ phía Quốc hội và người dân phải dẫn tới một hậu quả các vị trí chịu trách nhiệm hay phụ trách ngành giáo dục có thể sẽ bị thay đổi, hoặc họ phải từ chức.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Xây dựng và sửa đổi Hiến pháp (2013), *Những lựa chọn cho quy trình*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội.
2. Trần Quyết Thắng (2020), *Trách nhiệm giải trình của Chính phủ theo pháp luật Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Hà Nội, 2020.
3. MoBi (2018) (Ministry open Budget index), *Chỉ số công khai ngân sách Bộ*, cơ quan trung ương: Đo lường mức độ công khai ngân sách các đơn vị dự toán và đơn vị được ngân sách hỗ trợ.
4. UNDP (2016), *Tăng trưởng vì mọi người: Báo cáo phát triển con người Việt Nam 2015 về tăng trưởng bao trùm*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
5. Daron Acemoglu và James A. Robinson (2014), *Tại sao các quốc gia thất bại: Nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và nghèo đói*, Nxb Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh.
6. Lê Ngọc Hùng, *Phát triển bao trùm, bền vững và chính sách giáo dục bậc cao cho tất cả mọi người ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học Xã hội và Nhân văn, Tập 2.
7. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương - Tổ chức ActionAid Việt Nam (2016), *Chi tiêu công cho y tế, giáo dục và giao thông công cộng ở một số tỉnh tại Việt Nam*, Một số quan sát và khuyến nghị.