

BAN CÔNG TÁC ĐẠI BIỂU
TRUNG TÂM BỒI DƯỠNG ĐẠI BIỂU DÂN CỬ

TẬP SAN

HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN
VỚI CÁC VẤN ĐỀ VỀ GIÁO DỤC Ở ĐỊA PHƯƠNG

Hà Nội - 2020

LỜI NÓI ĐẦU

Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, quyết định các biện pháp phát triển mạng lưới cơ sở giáo dục, các điều kiện đảm bảo cho hoạt động giáo dục và giá dịch vụ đào tạo đối với các cơ sở giáo dục đào tạo công lập thuộc phạm vi quản lý của địa phương; đồng thời có trách nhiệm giám sát hoạt động giáo dục tại địa phương.

Để hỗ trợ đại biểu Hội đồng nhân dân thực hiện nhiệm vụ, Ban Công tác đại biểu chỉ đạo Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử xây dựng tập san: ***“Hội đồng nhân dân với các vấn đề về giáo dục ở địa phương”***. Mục đích của tập san nhằm cung cấp kiến thức cơ bản và kỹ năng chuyên sâu phục vụ hoạt động quyết định, giám sát trong lĩnh vực giáo dục tại địa phương.

Tập san ***“Hội đồng nhân dân với các vấn đề về giáo dục ở địa phương”*** đề cập tổng quan về giáo dục ở Việt Nam; chức năng quyết định, giám sát của HĐND trong lĩnh vực giáo dục; cung cấp kỹ năng cần thiết của đại biểu HĐND khi tham gia quyết định, giám sát trong lĩnh vực giáo dục, cụ thể như sau:

Phần Một: Tổng quan về giáo dục ở Việt Nam; trách nhiệm, vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục, nhất là ở địa phương.

Phần Hai: Hội đồng nhân dân với việc thực hiện chức năng quyết định các vấn đề về giáo dục ở địa phương: Căn cứ pháp lý; các nội dung về giáo dục cần quyết định; cách thức xem xét, quyết định các vấn đề về giáo dục ở địa phương (các tiêu chí xem xét, đánh giá dự thảo chính sách về giáo dục, quy trình ra quyết định về các vấn đề giáo dục).

Phần Ba: Thực hiện chức năng giám sát về giáo dục ở địa phương: Căn cứ pháp lý; các nội dung cần giám sát; cách thức giám sát trong lĩnh vực giáo dục ở địa phương (tiêu chí giám sát thực hiện các chính sách về giáo dục; thực hiện các hình thức giám sát trong lĩnh vực giáo dục).

Hì vọng tập san sẽ góp phần trang bị kiến thức, kỹ năng giúp đại biểu Hội đồng nhân dân thực hiện hiệu quả nhiệm vụ của mình trong lĩnh vực giáo dục.

MỤC LỤC

PHẦN MỘT: TỔNG QUAN VỀ GIÁO DỤC Ở VIỆT NAM7

1. Triết lý giáo dục Việt Nam.....	7
2. Hệ thống giáo dục Việt Nam.....	10
3. Hệ thống trường học và cơ sở giáo dục	11
4. Khung cơ cấu giáo dục quốc dân và Khung trình độ quốc gia Việt Nam.....	15
5. Chương trình giáo dục	18
6. Tài chính cho giáo dục	19
7. Trách nhiệm, vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục.....	21

PHẦN HAI: HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN THỰC HIỆN CHỨC NĂNG QUYẾT ĐỊNH TRONG LĨNH VỰC GIÁO DỤC Ở ĐỊA PHƯƠNG.....27

1. Căn cứ pháp lý và các nội dung quyết định về giáo dục.....	27
2. Phân tích chính sách trong ban hành nghị quyết về giáo dục	34
3. Một số tiêu chí để quyết định các nội dung về giáo dục.....	39
4. Một số điểm cần lưu ý trong quyết định các nội dung về giáo dục.....	39

PHẦN BA: THỰC HIỆN CHỨC NĂNG GIÁM SÁT TRONG LĨNH VỰC GIÁO DỤC Ở ĐỊA PHƯƠNG50

1. Cách tiếp cận tổng thể trong giám sát về giáo dục	50
2. Các chủ thể giám sát, đối tượng giám sát	53

3.Giám sát giáo dục theo chỉ số đầu vào, kết quả đầu ra, tác động	55
4.Một số sai phạm thường gặp trong lĩnh vực giáo dục.....	65
PHỤ LỤC: Mục tiêu phát triển bền vững về giáo dục	69
TÀI LIỆU THAM KHẢO	72

PHẦN MỘT: TỔNG QUAN VỀ GIÁO DỤC Ở VIỆT NAM

1. Triết lý giáo dục Việt Nam



Nguồn ảnh: <https://bnews.vn/photo/nhung-khoanh-khac-dep-trong-le-khai-giang-nam-hoc-moi-2016-2017/23484/trang-1.html>

Triết lý giáo dục là cốt lõi của vấn đề giáo dục, có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc xác định mục tiêu và định hướng triển khai, phát triển giáo dục của mỗi quốc gia. Trên cơ sở triết lý giáo dục hay tư tưởng giáo dục, mỗi quốc gia xây dựng chương trình giáo dục với nguyên lý, mục tiêu, nội dung và phương pháp giáo dục cụ thể phù hợp với đất nước mình. Trong nền giáo dục hiện đại, nhiều nước trên thế giới có xu hướng xây dựng chương trình giáo dục nhằm phát triển toàn diện con người về nhân cách, trí lực và thể lực, trong đó lấy người học là trung tâm, giải phóng và phát huy năng lực sáng tạo, cảm xúc trên cơ sở tôn trọng sự phát triển riêng biệt của mỗi cá nhân, đồng thời đẩy mạnh việc giáo dục con người theo hướng đa văn hóa để hình thành công dân toàn cầu.

Tại mỗi quốc gia triết lý giáo dục có nhiều hình thái cơ cấu khác nhau tùy thuộc vào quan điểm giáo dục và phát triển giáo dục của từng quốc gia. Tuy nhiên, dù tuân theo bất kỳ hình thái nào, triết lý giáo dục tại các nước luôn có hai thành tố quan trọng là mục tiêu và nguyên lý giáo dục. Trong đó “mục tiêu” luôn là thành tố trung tâm, cốt lõi, nền tảng của triết lý giáo dục. “Nguyên lý giáo dục” đóng vai trò là nguyên tắc cơ bản nhất, kim chỉ nam xuyên suốt toàn bộ quá trình thực hiện “mục tiêu” của giáo dục. Trên cơ sở mục tiêu giáo dục, nguyên lý giáo dục, các quốc gia sẽ căn cứ vào đặc điểm cụ thể và điều kiện thực tế cụ thể hóa “triết lý giáo dục” thông qua nội dung chương trình giáo dục, các phương pháp giáo dục và chế độ thi cử đánh giá chất lượng giáo dục.

Việt Nam giống như nhiều nước trên thế giới, không có văn bản pháp lý định danh cụ thể cụm từ “triết lý giáo dục”. Nhưng tinh thần và các thành tố gốc của triết lý giáo dục đã được thể hiện trong nhiều văn kiện.

Thứ nhất, về mục đích giáo dục, Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 4/11/2013¹ nêu rõ: “Giáo dục con người Việt Nam phát triển toàn diện và phát huy tốt nhất tiềm năng khả năng sáng tạo của mỗi cá nhân; yêu gia đình, yêu Tổ quốc, yêu đồng bào; sống tốt và làm việc hiệu quả...”. Cụ thể hơn, Luật giáo dục năm 2019 khẳng định tại Điều 2, mục tiêu giáo dục của Việt Nam là “phát triển toàn diện con người Việt Nam có đạo đức, tri thức, văn hóa, sức khỏe, thẩm mỹ và nghề nghiệp; có phẩm chất, năng lực và ý thức công dân; có lòng yêu nước, tinh thần dân tộc, trung thành với lý tưởng độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội; phát huy tiềm năng, khả năng sáng tạo của mỗi cá nhân; nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực, bồi dưỡng nhân tài, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp xây dựng, bảo vệ Tổ quốc và hội nhập quốc tế.”

¹ Nghị quyết của Ban chấp hành trung ương về Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng nhu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Thứ hai, trên cơ sở mục tiêu của giáo dục, đồng thời, trước yêu cầu tất yếu của việc đào tạo con người thành “công dân toàn cầu” có khả năng làm việc tốt và hội nhập cao thích ứng với mọi hoàn cảnh, Việt Nam khẳng định nguyên lý giáo dục sẽ xuyên suốt quá trình giáo dục là “học đi đôi với hành, lý luận gắn liền với thực tiễn, giáo dục nhà trường kết hợp với giáo dục gia đình và giáo dục xã hội” (Điều 3, Luật giáo dục năm 2019). Nguyên lý này đóng vai trò định hướng, tôn chỉ trong mọi hoạt động giáo dục nhằm đạt được mục tiêu đề ra.

Thứ ba, về tính chất giáo dục, Điều 3, Luật giáo dục năm 2019 khẳng định giáo dục Việt Nam: “Nền giáo dục xã hội chủ nghĩa có tính nhân dân, dân tộc, khoa học, hiện đại, lấy chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng”. Chính thành tố này của triết lý giáo dục Việt Nam cho thấy được tinh thần “nhân dân là chủ, nhân dân làm chủ” của giáo dục tại Việt Nam, trong đó người dân vừa thực hiện chính sách giáo dục, vừa trực tiếp thụ hưởng thành quả của nền giáo dục.

Thứ tư, phương châm thực hiện phát triển giáo dục tại Việt Nam được gắn với các yêu cầu sau: một là, cần gắn với nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, tiến bộ khoa học, công nghệ, củng cố quốc phòng, an ninh; hai là, cần thực hiện chuẩn hóa, hiện đại hóa, xã hội hóa; ba là, cần bảo đảm cân đối cơ cấu ngành nghề, trình độ, nguồn nhân lực và phù hợp vùng miền; mở rộng quy mô trên cơ sở bảo đảm chất lượng và hiệu quả; bốn là, kết hợp giữa đào tạo và sử dụng; đồng thời, phát triển hệ thống giáo dục mở, xây dựng xã hội học tập nhằm tạo cơ hội để mọi người được tiếp cận giáo dục, được học tập ở mọi trình độ, mọi hình thức, tập suốt đời học (Điều 4, Luật Giáo dục năm 2019). Đây là thành tố thể hiện rõ nét và cụ thể hơn nữa về mục đích giáo dục của Việt Nam.

2. Hệ thống giáo dục Việt Nam

Hệ thống giáo dục Việt Nam là hệ thống giáo dục quốc dân, được cơ cấu gồm hai phương thức đào tạo: giáo dục chính quy và giáo dục thường xuyên. Hệ thống giáo dục được phân định thành các cấp học từ cấp mầm non đến đại học. Các cấp học được phân định cụ thể như sau:

- **Giáo dục mầm non** giáo dục mầm non nuôi dưỡng, chăm sóc, giáo dục trẻ em từ 03 tháng tuổi đến 06 tuổi; nhằm phát triển toàn diện trẻ em về thể chất, tình cảm, trí tuệ, thẩm mỹ, hình thành yếu tố đầu tiên của nhân cách, chuẩn bị cho trẻ em vào học lớp một. Giáo dục mầm non gồm giáo dục nhà trẻ và giáo dục mẫu giáo.

- **Giáo dục phổ thông**: Giáo dục phổ thông là cấp học được xác định từ lớp 1 cho đến hết lớp 12 và được chia thành 3 cấp cụ thể như sau:

+ Giáo dục tiểu học được thực hiện trong 05 năm học, từ lớp một đến hết lớp năm. Tuổi của học sinh vào học lớp một là 06 tuổi và được tính theo năm;

+ Giáo dục trung học cơ sở được thực hiện trong 04 năm học, từ lớp sáu đến hết lớp chín. Học sinh vào học lớp sáu phải hoàn thành chương trình tiểu học. Tuổi của học sinh vào học lớp sáu là 11 tuổi và được tính theo năm;

+ Giáo dục trung học phổ thông được thực hiện trong 03 năm học, từ lớp mười đến hết lớp mười hai. Học sinh vào học lớp mười phải có bằng tốt nghiệp trung học cơ sở. Tuổi của học sinh vào học lớp mười là 15 tuổi và được tính theo năm. Trong một số trường hợp phát triển sớm về trí tuệ, học sinh có thể học vượt lớp; hoặc một số trường hợp có thể học ở độ tuổi cao hơn quy định.

Trong giáo dục phổ thông được chia thành giai đoạn giáo dục cơ bản và giai đoạn giáo dục định hướng nghề nghiệp. Giai đoạn giáo dục cơ bản gồm cấp tiểu học và cấp trung học cơ sở; giai đoạn

giáo dục định hướng nghề nghiệp là cấp trung học phổ thông. Học sinh trong cơ sở giáo dục định hướng nghề nghiệp được học khối lượng kiến thức văn hóa trung học phổ thông.

- **Giáo dục nghề nghiệp:** là cấp học đào tạo trình độ sơ cấp, trình độ trung cấp, trình độ cao đẳng và các chương trình đào tạo nghề nghiệp khác cho người lao động, đáp ứng nhu cầu nhân lực trực tiếp trong sản xuất, kinh doanh và dịch vụ, được thực hiện theo hai hình thức là đào tạo chính quy và đào tạo thường xuyên.

- **Giáo dục đại học** là cấp học đào tạo trình độ đại học, thạc sĩ và tiến sĩ. Tại cấp học này, học viên sẽ được đào tạo nhân lực, nâng cao dân trí, bồi dưỡng nhân tài; nghiên cứu khoa học, công nghệ tạo ra tri thức, sản phẩm mới, phục vụ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế.

3. Hệ thống trường học và cơ sở giáo dục

3.1. Hệ thống trường học và cơ sở giáo dục

Trong hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam, nhà trường được tổ chức theo ba loại hình (Điều 47, Luật giáo dục năm 2019):

- Trường công lập là trường do Nhà nước đầu tư, bảo đảm điều kiện hoạt động và đại diện chủ sở hữu.

- Trường dân lập do cộng đồng dân cư ở cơ sở gồm tổ chức và cá nhân tại thôn, ấp, bản, làng, buôn, phum, sóc, xã, phường, thị trấn đầu tư xây dựng cơ sở vật chất và bảo đảm điều kiện hoạt động. Loại hình trường dân lập chỉ áp dụng đối với cơ sở giáo dục mầm non.

- Trường tư thục do nhà đầu tư trong nước hoặc nhà đầu tư nước ngoài đầu tư và bảo đảm điều kiện hoạt động. Trường tư thục hoạt động không vì lợi nhuận là trường mà nhà đầu tư cam kết và thực hiện cam kết hoạt động không vì lợi nhuận, được ghi trong quyết định thành lập hoặc quyết định chuyển đổi loại hình trường; hoạt động không vì lợi nhuận, không rút vốn, không hưởng lợi tức;

phần lợi nhuận tích lũy hằng năm thuộc sở hữu chung hợp nhất không phân chia để tiếp tục đầu tư phát triển nhà trường.

Hệ thống trường học theo cấp học gồm có: Trường mầm non, Trường tiểu học, Trường trung học cơ sở, Trường trung học phổ thông, Cơ sở giáo dục nghề nghiệp, Cơ sở giáo dục đại học.

Trong một số trường hợp đặc biệt, nhà nước hoặc các cơ sở tư thực có thể tổ chức trường học chuyên biệt như: trường chuyên, năng khiếu, trường phổ thông dân tộc; trường dự bị đại học, trường dành cho người khuyết tật, trường giáo dưỡng dành cho người chưa thành niên vi phạm pháp luật,... hoặc các cơ sở giáo dục khác.

Bảng: Cơ sở giáo dục, trường học và loại hình trường học theo cấp học²

Cấp học	Cơ sở giáo dục				
	Trường học theo cấp bậc	Loại hình nhà trường			Cơ sở giáo dục khác
		Công lập	Tư thực	Dân lập	
Giáo dục mầm non	Nhà trẻ	x	x	x	Nhóm nhà trẻ độc lập
	Trường mẫu giáo	x	x	x	Lớp mẫu giáo độc lập
	Trường mầm non	x	x	x	Lớp mầm non độc lập
Giáo dục trung học	Tiểu học	x	x	0	
	Trung học cơ sở	x	x	0	
	Trung học phổ thông	x	x	0	
Giáo dục nghề nghiệp	Trường Trung cấp, cao đẳng	x	x	0	
	Trung tâm giáo dục nghề nghiệp	x	x	0	
	Cơ sở giáo dục nghề nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và liên doanh				
Giáo dục Đại học		x	x	0	

² Tổng hợp từ: Khoản 12, Điều 5; Điều 6,26,33 Luật giáo dục năm 2019; Điều 7, Luật giáo dục đại học năm 2012 và Luật giáo dục sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật giáo dục đại học năm 2018; Điều 5, Luật giáo dục nghề nghiệp năm 2014.

Ngoài ra, trong hệ thống giáo dục quốc dân còn có các cơ sở giáo dục thường xuyên. Giáo dục thường xuyên được thực hiện tại cơ sở giáo dục thường xuyên, cơ sở giáo dục phổ thông, cơ sở giáo dục nghề nghiệp, cơ sở giáo dục đại học, cơ sở văn hóa, tại nơi làm việc, cộng đồng dân cư, qua phương tiện thông tin đại chúng và phương tiện khác. Cơ sở giáo dục thường xuyên bao gồm: Trung tâm giáo dục thường xuyên; Trung tâm giáo dục nghề nghiệp - giáo dục thường xuyên; Trung tâm học tập cộng đồng; Trung tâm khác thực hiện nhiệm vụ giáo dục thường xuyên (Điều 41, 44 Luật giáo dục năm 2019).

Một điểm cần lưu ý, các trường của cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, lực lượng vũ trang nhân dân có nhiệm vụ đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, hoặc sĩ quan, hạ sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp và công nhân quốc phòng cũng được gọi là “trường” và là cơ sở giáo dục trong hệ thống giáo dục quốc dân nhưng không được xác định là “nhà trường” theo cấp học. (Điều 12, Điều 5; Điều 1,2 Điều 48 Luật giáo dục năm 2019).

3.2. Các thành phần trong tổ chức nhà trường

Cơ cấu tổ chức nhà trường của hệ thống giáo dục quốc dân thường được tổ chức gồm bốn thành phần: Hội đồng trường/Hội đồng quản trị; hiệu trưởng/giám đốc; hội đồng tư vấn và các tổ chức Đảng, đoàn thể, xã hội.

a) Hội đồng trường - Hội đồng quản trị

Trong hệ thống trường công lập, Hội đồng trường là tổ chức quản trị nhà trường, thực hiện quyền đại diện sở hữu của nhà trường, các bên có lợi ích liên quan (Điều 55, Luật Giáo dục; Điều

11, Luật Giáo dục nghề nghiệp; Điều 16, Luật Giáo dục đại học). Đối với cơ sở giáo dục nghề nghiệp, hội đồng trường được thành lập tại trường trung cấp và trường cao đẳng công lập; các trung tâm giáo dục nghề nghiệp công lập không thành lập hội đồng trường (Điều 10,11, Luật Giáo dục nghề nghiệp 2014).

Trong hệ thống trường tư thục: Hội đồng trường là tổ chức quản trị nhà trường, thực hiện quyền đại diện cho nhà đầu tư và các bên có lợi ích liên quan, chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện quyết định của nhà đầu tư (Điều 55, Luật Giáo dục; Điều 17, Luật Giáo dục đại học 2018). Đối với trường trung cấp, cao đẳng tư thục, không tổ chức hội đồng trường, nhưng tổ chức Hội đồng quản trị đóng vai trò là tổ chức đại diện duy nhất cho chủ sở hữu của nhà trường (Điều 12, Luật giáo dục nghề nghiệp 2014).

Trong hệ thống trường dân lập (nhà trẻ, trường mẫu giáo, trường mầm non) Hội đồng trường là tổ chức thực hiện quyền đại diện sở hữu của nhà trường do cộng đồng dân cư thành lập đề cử, chịu trách nhiệm quyết định phương hướng hoạt động, quy hoạch, kế hoạch phát triển,... theo quy định của pháp luật.

b) Hiệu trưởng, giám đốc

Trong nhà trường, Hiệu trưởng là người chịu trách nhiệm quản lý, điều hành các hoạt động của nhà trường, do cơ quan có thẩm quyền bổ nhiệm hoặc công nhận (Điều 56 luật giáo dục năm 2019).

Đối với trung tâm giáo dục nghề nghiệp, người đứng đầu là Giám đốc Trung tâm, đại diện cho trung tâm giáo dục nghề nghiệp trước pháp luật, chịu trách nhiệm quản lý các hoạt động của trung tâm giáo dục nghề nghiệp.

c) Hội đồng tư vấn trong nhà trường và các tổ chức Đảng, đoàn thể, xã hội

Hội đồng tư vấn trong nhà trường do hiệu trưởng thành lập để tư vấn giúp hiệu trưởng thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Tổ chức và hoạt động của hội đồng tư vấn được quy định trong điều lệ nhà trường (Điều 57, Luật giáo dục năm 2019).

Tại cấp giáo dục đại học, Hội đồng tư vấn không được thành lập, nhưng lại thành lập hai Hội đồng độc lập: Hội đồng đại học và Hội đồng khoa học và đào tạo.

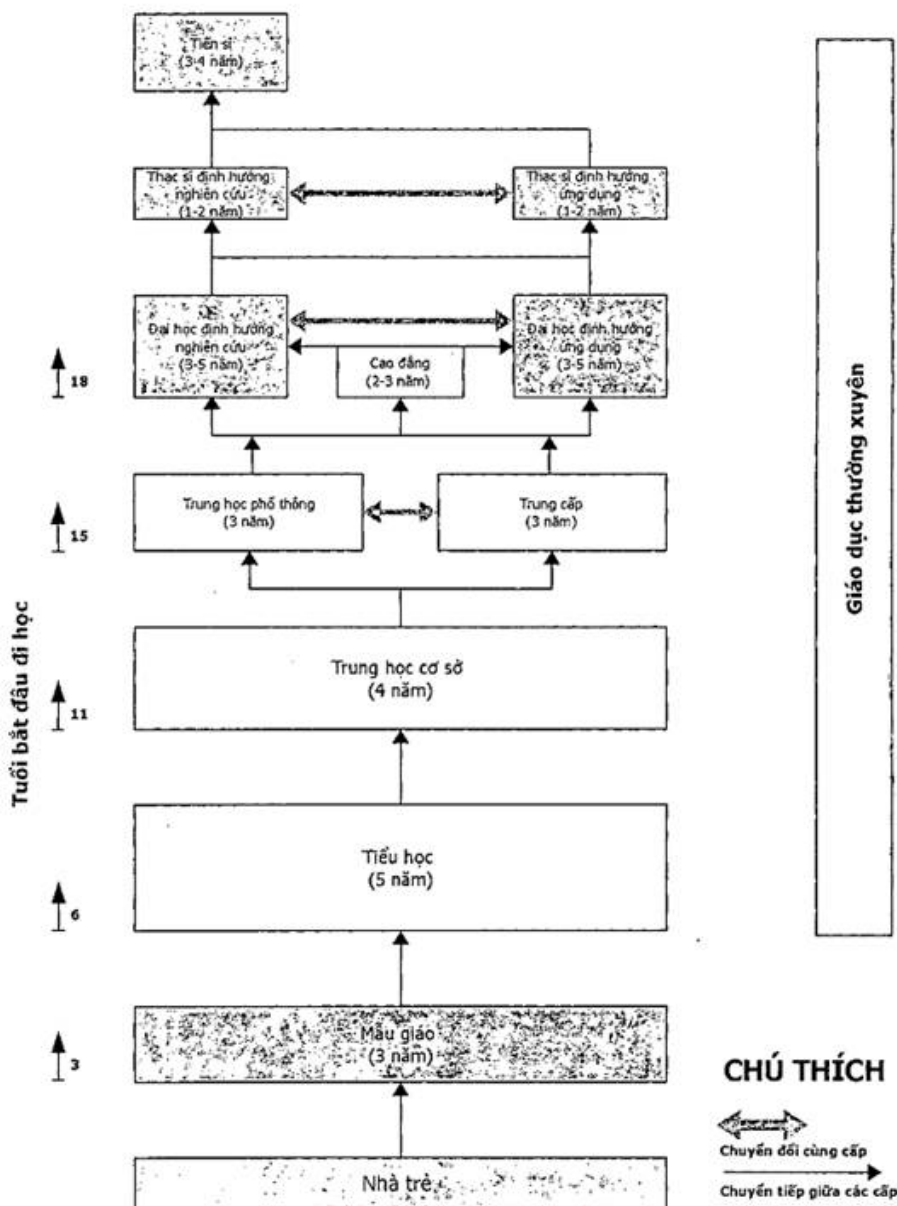
Tại các cơ sở giáo dục công lập, Tổ chức Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo nhà trường. Các tổ chức đoàn thể, tổ chức xã hội được thành lập và hoạt động có trách nhiệm góp phần thực hiện mục tiêu giáo dục (Điều 58, 59 Luật giáo dục 2019).

4. Khung cơ cấu giáo dục quốc dân và Khung trình độ quốc gia việt Nam

4.1. Khung cơ cấu hệ thống giáo dục quốc dân

Khung cơ cấu hệ thống giáo dục quốc dân gồm giáo dục chính quy và giáo dục thường xuyên; được xác định gồm tại cấp học từ cấp học mầm non đến cấp học đại học trong Quyết định số 1981/QĐ-TTg ngày 18/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ quyết định Phê duyệt khung cơ cấu hệ thống giáo dục quốc dân.

Sơ đồ: Khung cơ cấu hệ thống giáo dục quốc dân



Theo sơ đồ, có thể thấy hệ thống giáo dục của Việt Nam có 8 cấp, từ giáo dục mầm non đến tầng đào tạo tiến sĩ. Từ giáo dục

trung học phổ thông chia thành hai luồng: trung học phổ thông bình thường và trung cấp, đại học theo hướng nghiên cứu và đại học theo hướng ứng dụng, cao đẳng là một con đường đi lên cho học sinh tốt nghiệp THPT hay trung cấp. Bên ngoài giáo dục chính quy, hình thức giáo dục thường xuyên được thực hiện ở mọi cấp học từ tiểu học trở lên.

4.2. Khung trình độ quốc gia

Theo Quyết định số 1982/QĐ-TTg, Khung trình độ quốc gia được áp dụng đối với các trình độ của cấp giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học và được quy định 8 bậc trình độ quốc gia: Sơ cấp I, Sơ cấp II, Sơ cấp III, Trung cấp, Cao đẳng, Đại học, Thạc sĩ và Tiến sĩ. Chuẩn đầu ra và khối lượng học tập tối thiểu được quy định cho từng bậc trình độ đào tạo, cụ thể: Trình độ sơ cấp I, yêu cầu khối lượng học tập tối thiểu 5 tín chỉ; Sơ cấp II là 15 tín chỉ; Sơ cấp III là 25 tín chỉ; Bậc 4 yêu cầu 25 tín chỉ đối với người có bằng tốt nghiệp trung học phổ thông, 50 tín chỉ đối với người có bằng tốt nghiệp trung học cơ sở; Bậc 5 yêu cầu tín chỉ tối thiểu là 60; Bậc 6 là 120 tín chỉ; Bậc 7 là 60 tín chỉ; Bậc 8 là 90 tín chỉ đối với người có bằng thạc sĩ hoặc 120 tín chỉ đối với người có bằng đại học.

Người học hoàn thành chương trình đào tạo đáp ứng yêu cầu của chuẩn đầu ra đối với từng bậc học được cấp “chứng chỉ” đối với 3 bậc đầu tiên, và “bằng tốt nghiệp” đối với bậc 4, các “bằng cao đẳng”, “bằng đại học”, “bằng thạc sĩ”, “bằng tiến sĩ” tương ứng đối với 4 bậc cuối.

5. Chương trình giáo dục



(Nguồn ảnh: <http://redsvn.net/nhung-cau-noi-bat-hu-ve-giao-duc-va-nguoi-thay3/0>)

Chương trình giáo dục là sự trình bày có hệ thống một kế hoạch tổng thể các hoạt động giáo dục trong một thời gian giáo dục. Trong một chương trình giáo dục thông thường ít nhất có ba nội dung: Thứ nhất, nội dung đào tạo thể hiện qua mục đích, mục tiêu đào tạo. Thứ hai, phương thức đào tạo, hay các mô hình tổ chức đào tạo. Thứ ba, các hình thức đánh giá, kiểm tra kết quả đào tạo.

Theo quy định chung, chương trình đào tạo thể hiện mục tiêu giáo dục; quy định chuẩn kiến thức, kỹ năng, yêu cầu cần đạt về phẩm chất và năng lực của người học; phạm vi và cấu trúc nội dung giáo dục; phương pháp và hình thức tổ chức hoạt động giáo dục; cách thức đánh giá kết quả giáo dục đối với các môn học ở mỗi lớp học, mỗi cấp học hoặc các môn học, mô-đun, ngành học đối với từng trình độ đào tạo.

Chương trình giáo dục phải bảo đảm tính khoa học và thực tiễn; kế thừa, liên thông giữa các cấp học, trình độ đào tạo; tạo điều kiện cho phân luồng, chuyển đổi giữa các trình độ đào tạo, ngành đào tạo và hình thức giáo dục trong hệ thống giáo dục quốc dân để địa phương và cơ sở giáo dục chủ động triển khai kế hoạch giáo

dục phù hợp; đáp ứng mục tiêu bình đẳng giới, yêu cầu hội nhập quốc tế. Chương trình giáo dục là cơ sở bảo đảm chất lượng giáo dục toàn diện.

Chuẩn kiến thức, kỹ năng, yêu cầu cần đạt về phẩm chất và năng lực người học quy định trong chương trình giáo dục phải được cụ thể hóa thành sách giáo khoa đối với giáo dục phổ thông; giáo trình và tài liệu giảng dạy đối với giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học. Sách giáo khoa, giáo trình và tài liệu giảng dạy phải đáp ứng yêu cầu về phương pháp giáo dục.

Về phương thức đào tạo: Chương trình giáo dục được tổ chức thực hiện theo năm học đối với giáo dục mầm non và giáo dục phổ thông; theo niên chế hoặc theo phương thức tích lũy mô-đun hoặc tín chỉ hoặc kết hợp giữa tín chỉ và niên chế đối với giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học.

Về hình thức đánh giá kết quả đào tạo: Chương trình giáo dục nước ta đánh giá kết quả học tập môn học hoặc tín chỉ, mô-đun mà người học tích lũy được khi theo học một chương trình giáo dục được công nhận để xem xét về giá trị chuyển đổi cho môn học hoặc tín chỉ, mô-đun tương ứng trong chương trình giáo dục khác khi người học chuyên ngành, nghề đào tạo, chuyển hình thức học tập hoặc học lên cấp học, trình độ đào tạo cao hơn.

Trong hệ thống giáo dục quốc dân, mỗi cấp học khác nhau có đặc điểm và yêu cầu khác nhau. Do đó, chương trình giáo dục tại mỗi cấp giáo dục sẽ có nhiều điểm khác nhau.

6. Tài chính cho giáo dục

Theo quy định tại Điều 95, Luật giáo dục 2019, tài chính cho đầu tư giáo dục gồm 6 nguồn sau:

+ Ngân sách nhà nước;

+ Nguồn vốn đầu tư hợp pháp của tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài;

+ Nguồn thu từ dịch vụ giáo dục, đào tạo, khoa học và công nghệ; dịch vụ phục vụ, hỗ trợ hoạt động giáo dục của cơ sở giáo dục; nguồn thu từ hoạt động sản xuất, kinh doanh; lãi tiền gửi ngân hàng và nguồn thu hợp pháp khác theo quy định của pháp luật;

+ Kinh phí đặt hàng, giao nhiệm vụ của Nhà nước;

+ Nguồn vốn vay;

+ Nguồn tài trợ, viện trợ, tặng cho của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước.

Trong các nguồn tài chính đầu tư cho giáo dục, ngân sách nhà nước là nguồn chính, ổn định nhằm duy trì và phát triển hệ thống giáo dục theo định hướng và mục tiêu giáo dục của nhà nước. Nhà nước ưu tiên hàng đầu cho hoạt động giáo dục với mức chi phí 20% tổng chi của ngân sách. Đây là tỉ lệ chi lớn đối với ngân sách nhà nước, trong khi phải chi rất nhiều hoạt động của bộ máy nhà nước, các hoạt động quốc phòng, an ninh và đầu tư, phát triển...

Chế độ tài chính đối với cơ sở giáo dục khác nhau có quy định khác nhau: (i) Đối với cơ sở giáo dục công lập, chế độ tài chính được thực hiện quản lý các khoản thu, chi tài chính, quản lý sử dụng tài sản theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước, Luật Quản lý sử dụng tài sản công và quy định khác của pháp luật có liên quan; thực hiện chế độ kế toán, kiểm toán, thuế và công khai tài chính theo quy định của pháp luật; (ii) Đối với cơ sở giáo dục dân lập, cơ sở giáo dục tư thục hoạt động theo nguyên tắc tự chủ về tài chính, thực hiện chế độ kế toán, kiểm toán, thuế, định giá tài sản và công khai tài chính theo quy định của pháp luật. Khoản thu của cơ sở giáo dục dân lập, cơ sở giáo

dục tư thực được dùng để chi cho các hoạt động của cơ sở giáo dục, thực hiện nghĩa vụ đối với ngân sách nhà nước, thiết lập quỹ đầu tư phát triển và các quỹ khác của cơ sở giáo dục, phần còn lại được phân chia cho nhà đầu tư theo tỷ lệ vốn góp, trừ cơ sở giáo dục hoạt động không vì lợi nhuận.

Trong chế độ tài chính, các cơ sở giáo dục phải công bố công khai chi phí của dịch vụ giáo dục, đào tạo và mức thu phí cho từng năm học đối với giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông; cho từng năm học và dự kiến cho cả khóa học đối với giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học.

Đối với trường dân lập, trường tư thực, Nhà nước giao hoặc cho thuê đất, giao hoặc cho thuê cơ sở vật chất, hỗ trợ ngân sách khi thực hiện nhiệm vụ do Nhà nước đặt hàng, được hưởng các chính sách ưu đãi về thuế và tín dụng; Ngoài ra, đối với người học tại các cơ sở giáo dục này, Nhà nước vẫn bảo đảm kinh phí để thực hiện chính sách về học bổng, trợ cấp xã hội, miễn giảm học phí, hỗ trợ tiền học phí và chi phí sinh hoạt theo quy định cụ thể của pháp luật.

7. Trách nhiệm, vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục

Trong lĩnh vực giáo dục, nhiều cơ quan từ trung ương đến địa phương có trách nhiệm quản lý nhà nước theo cấp bậc và thẩm quyền gồm Chính phủ, Bộ Giáo dục - đào tạo, Bộ Lao động, thương binh và xã hội, các Bộ và cơ quan ngang Bộ khác, Ủy ban nhân dân cấp các cấp, Sở Giáo dục - đào tạo, Phòng Giáo dục - đào tạo tại các địa phương. Theo quy định của pháp luật, việc phân định thẩm quyền và phân cấp quản lý được xác định như sau:

- **Chính phủ**: Chính phủ có thẩm quyền thống nhất quản lý

nhà nước về giáo dục; quyết định chủ trương lớn có ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ học tập của công dân trong phạm vi cả nước, chủ trương về cải cách nội dung chương trình của một cấp học; quyết định việc áp dụng đại trà đối với chính sách mới trong giáo dục đã được thí điểm thành công mà việc áp dụng đại trà sẽ ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ học tập của công dân trong phạm vi cả nước. Quyết định chính sách cụ thể về giáo dục để bảo đảm phát triển giáo dục phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội; ưu tiên đầu tư, khuyến khích các nguồn lực để phát triển sự nghiệp giáo dục và đào tạo, nâng cao dân trí, đào tạo nguồn nhân lực, thu hút, bồi dưỡng và trọng dụng nhân tài. Xây dựng cơ chế, chính sách phát huy các nguồn lực xã hội nhằm phát triển giáo dục và đào tạo; tạo điều kiện xây dựng xã hội học tập. Ưu tiên phát triển giáo dục ở miền núi, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; tạo điều kiện để người khuyết tật và người nghèo được học văn hóa và học nghề... Chính phủ cần phải trình Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội về các chính sách lớn về giáo dục. Hằng năm, Chính phủ báo cáo Quốc hội về hoạt động giáo dục và việc thực hiện ngân sách giáo dục (Điều 105, Luật Giáo dục 2019; Điều 11, Luật Tổ chức Chính phủ 2015).

- **Bộ Giáo dục và đào tạo:** Bộ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, giáo dục đại học, trung cấp sư phạm, cao đẳng sư phạm, giáo dục thường xuyên (Điều 105, Luật giáo dục 2019); được cụ thể hóa như sau: (i) Xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo để trình Chính phủ phê duyệt; (ii) Ban hành các thông tư và các văn bản khác thuộc phạm vi quản lý nhà nước; (iii) Quy định các vấn đề về hoạt động giáo dục; (iv) Phát triển đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục; (v) Quản lý cơ sở giáo dục, đào

tạo; (vi) Quản lý cơ sở vật chất, thiết bị trường học.

Ngoài ra, Bộ giáo dục và đào tạo còn chịu trách nhiệm về các vấn đề khác như hợp tác quốc tế, dịch vụ sự nghiệp công, công nghệ thông tin, hoạt động khoa học, công tác thông kê,...

- **Bộ Lao động, thương binh và xã hội:** Chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục nghề nghiệp, trừ trung cấp sư phạm, cao đẳng sư phạm.

- **Bộ, cơ quan ngang Bộ:** Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có trách nhiệm phối hợp với Bộ Giáo dục và đào tạo, Bộ Lao động, thương binh và xã hội thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục.

- **Ủy ban nhân dân các cấp:** Thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục theo phân cấp của Chính phủ, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, thực hiện các nhiệm vụ: (i) Kiểm tra việc chấp hành pháp luật về giáo dục của cơ sở giáo dục trên địa bàn; (ii) Bảo đảm các điều kiện về đội ngũ nhà giáo, tài chính, cơ sở vật chất, thư viện và thiết bị dạy học của trường công lập thuộc phạm vi quản lý; (iii) Phát triển các loại hình nhà trường, thực hiện xã hội hóa giáo dục; bảo đảm đáp ứng yêu cầu mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục tại địa phương; (iv) Thực hiện chủ trương, chính sách của Nhà nước và chính sách của địa phương để bảo đảm quyền tự chủ, trách nhiệm giải trình về thực hiện nhiệm vụ và chất lượng giáo dục của cơ sở giáo dục thuộc phạm vi quản lý; (v) Chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển giáo dục tại địa phương (Điều 105, Luật giáo dục 2019).

- **Ủy ban nhân dân cấp tỉnh:** UBND cấp tỉnh có thẩm quyền: “Thực hiện các nhiệm vụ về ... giáo dục, đào tạo ...” (Điều

20, Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015); thực hiện các nhiệm vụ tại Điều 105, Luật Giáo dục 2019.

Cụ thể hơn, Điều 6, Nghị định 127/2018/NĐ-CP ngày 21/9/2018 quy định 15 nhóm nhiệm vụ như: Trình Hội đồng nhân dân quyết định những vấn đề trọng yếu của hoạt động giáo dục tại địa phương; tổ chức thực hiện văn bản pháp luật, chương trình, dự án về giáo dục tại địa phương, ban hành các chính sách để phát triển giáo dục trên địa bàn; sắp xếp, tổ chức lại các cơ sở giáo dục công lập thuộc phạm vi quản lý phù hợp với điều kiện thực tiễn của địa phương; bố trí đủ quỹ đất, ngân sách nhà nước chi cho giáo dục; đảm bảo biên chế công chức quản lý giáo dục; chấp thuận việc thành lập trường cao đẳng sư phạm, phân hiệu trường cao đẳng sư phạm, cơ sở giáo dục đại học, phân hiệu cơ sở giáo dục đại học;... Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có 10 nhóm nhiệm vụ được quy định tại Điều 7 của Nghị định 127.

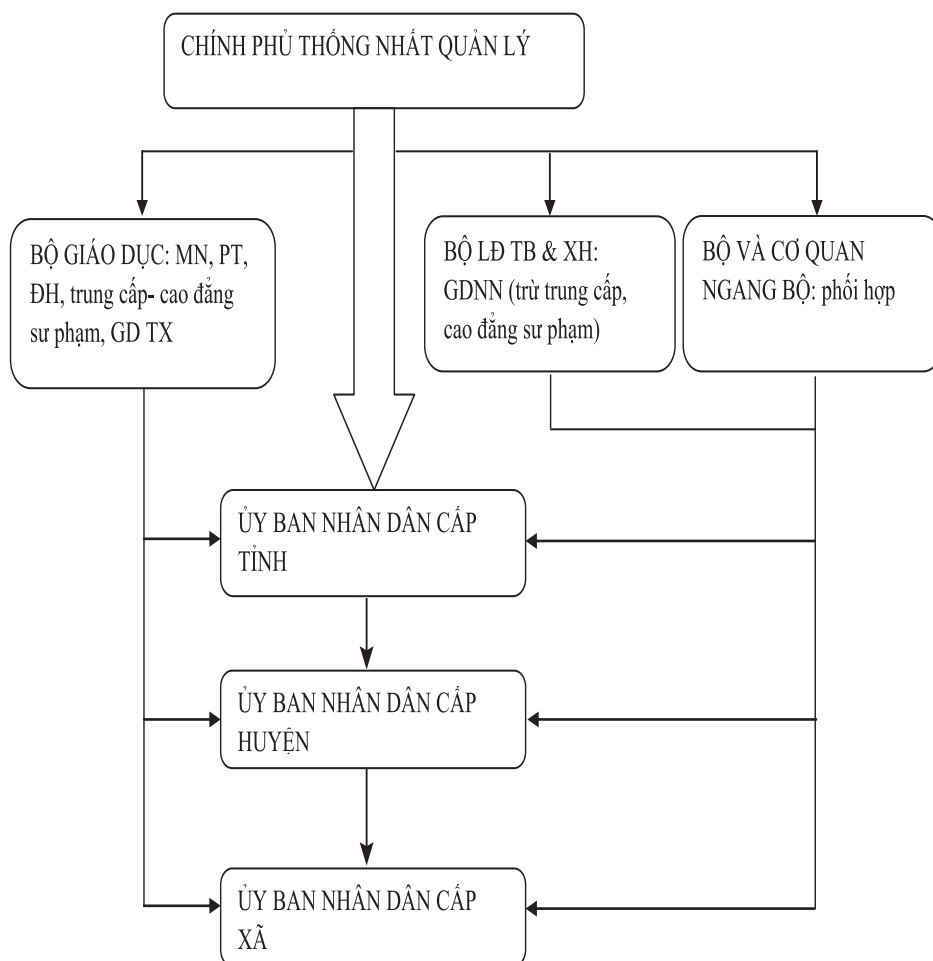
- ***Ủy ban nhân dân cấp huyện***: Điều 8, Nghị định 127 quy định 11 nhóm nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân cấp huyện như: Trình Hội đồng nhân dân cấp huyện quyết định kế hoạch, chương trình, dự án phát triển giáo dục mầm non, tiểu học, trung học cơ sở trên địa bàn...; chỉ đạo, hướng dẫn, tổ chức thực hiện kế hoạch, chương trình, dự án phát triển giáo dục mầm non, tiểu học, trung học cơ sở trên địa bàn; tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật về giáo dục; sắp xếp, tổ chức lại các cơ sở giáo dục mầm non, tiểu học, trung học cơ sở trên địa bàn; bảo đảm đủ biên chế công chức quản lý giáo dục, đủ số lượng người làm việc theo đề án vị trí việc làm ở giáo dục tiểu học, trung học cơ sở; bảo đảm đủ các điều kiện về tài chính, tài sản, cơ sở vật chất và quỹ đất theo quy định; thực hiện chính sách xã hội hóa giáo dục, huy động các nguồn lực để phát triển giáo dục; ban hành các quy định để bảo đảm quyền tự

chủ, trách nhiệm giải trình về thực hiện nhiệm vụ và chất lượng giáo dục đối với các cơ sở giáo dục thuộc thẩm quyền quản lý... Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có 8 nhóm nhiệm vụ được quy định tại Điều 9 của Nghị định 127.

- **Ủy ban nhân dân cấp xã:** Theo Điều 10, Nghị định 127, Ủy ban nhân dân cấp xã có 5 nhóm nhiệm vụ như: trình Hội đồng nhân dân cấp xã duyệt kế hoạch phát triển giáo dục trên địa bàn; tổ chức thực hiện kế hoạch phát triển giáo dục ở địa phương khi được phê duyệt; đầu tư hoặc tham gia đầu tư xây dựng các trường mầm non, tiểu học, trung học cơ sở, trường phổ thông có nhiều cấp học, quản lý trung tâm học tập cộng đồng; phối hợp với Phòng Giáo dục và đào tạo quản lý cơ sở giáo dục mầm non, trường tiểu học, trường trung học cơ sở, trường phổ thông có nhiều cấp học trong đó có cấp học cao nhất là trung học cơ sở; huy động các nguồn lực để phát triển giáo dục trên địa bàn xã, xây dựng môi trường giáo dục lành mạnh, vận động nhân dân chăm lo cho giáo dục, kiểm tra điều kiện bảo đảm chất lượng chăm sóc, giáo dục của các nhóm trẻ, lớp mẫu giáo độc lập trên địa bàn v.v... Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có 5 nhóm nhiệm vụ được quy định tại Điều 11 của Nghị định 127.

- **Sở giáo dục và Đào tạo, Phòng giáo dục và Đào tạo:** Là cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện. Do đó, chức năng nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện quy định (K4. Điều 6; K4. Điều 8 Nghị định 127/2018/NĐ-CP ngày 21/9/2018). Bên cạnh đó, chức năng nhiệm vụ của hai cơ quan chuyên môn này còn được quy định tại Thông tư 12/2020/TT-BGDĐT ngày 22/5/2020 của Bộ giáo dục và đào tạo.

Sơ đồ: Trách nhiệm quản lý nhà nước về giáo dục của các cơ quan



PHẦN HAI: HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN THỰC HIỆN CHỨC NĂNG QUYẾT ĐỊNH TRONG LĨNH VỰC GIÁO DỤC Ở ĐỊA PHƯƠNG

1. Căn cứ pháp lý và các nội dung quyết định về giáo dục

Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương, thực hiện chức năng quyết định các vấn đề của địa phương mà pháp luật quy định. Trong lĩnh vực giáo dục, thẩm quyền Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được quy định cụ thể tại một số văn bản quy phạm pháp luật sau:



Các đại biểu Quốc hội tiến hành biểu quyết thông qua Luật giáo dục 2019 (Nguồn L <https://thuvienphapluat.vn/tintuc/vn/thoi-su-phap-luat/chinh-sach-moi/24169/quoc-hoi-chinh-thuc-thong-qua-luat-giao-duc-sua-doi>)

Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 tại mục a, Khoản 4 Điều 19; Khoản 1. Điều 40 quy định, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh “*quyết định biện pháp phát triển mạng lưới cơ sở giáo dục và các điều kiện bảo đảm cho hoạt động giáo dục, đào tạo trong phạm vi được phân quyền; quyết định giá dịch vụ giáo dục, đào tạo đối với cơ sở giáo dục, đào tạo công lập thuộc phạm vi quản lý của tỉnh theo quy định của pháp luật*”.

Luật giáo dục 2019 tại mục b. Khoản 6, Điều 99 quy định: *“Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định khung học phí học mức học phí cụ thể, các khoản thu dịch vụ phục vụ, hỗ trợ hoạt động giáo dục của nhà trường đối với cơ sở giáo dục công lập theo thẩm quyền quản lý nhà nước về giáo dục trên cơ sở đề nghị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh”*.

Theo tinh thần của Khoản 1, điều 6, Nghị định 127/2018/NĐ-CP, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền: Quyết định kế hoạch, chương trình, dự án, chính sách phát triển giáo dục, phân luồng, hướng nghiệp học sinh tại địa phương phù hợp với chiến lược phát triển ngành giáo dục và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; Quyết định mức thu học phí hàng năm đối với các cơ sở giáo dục công lập thuộc phạm vi quản lý nhà nước của tỉnh theo quy định của pháp luật; Quyết định biên chế công chức của cơ quan quản lý giáo dục trên địa bàn tỉnh trong tổng số biên chế công chức được cơ quan có thẩm quyền giao; Phê duyệt tổng số lượng người làm việc của các cơ sở giáo dục công lập thuộc phạm vi quản lý của tỉnh theo quy định của pháp luật.

Hội đồng nhân dân có trách nhiệm đưa việc xây dựng trường học, công trình thể dục, thể thao, văn hóa, nghệ thuật phục vụ giáo dục vào quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của ngành và địa phương; ưu tiên đầu tư tài chính và đất đai cho việc xây dựng trường học và ký túc xá cho học sinh, sinh viên trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (Điều 97, Luật giáo dục 2019).

Đối với cấp huyện, Hội đồng nhân dân có thẩm quyền “Quyết định biện pháp phát triển hệ thống giáo dục mầm non, tiểu học và trung học cơ sở”; quyết định kế hoạch, chương trình, dự án phát triển giáo dục mầm non, tiểu học, trung học cơ sở trên địa bàn phù hợp với chiến lược phát triển giáo dục của tỉnh và kế hoạch phát

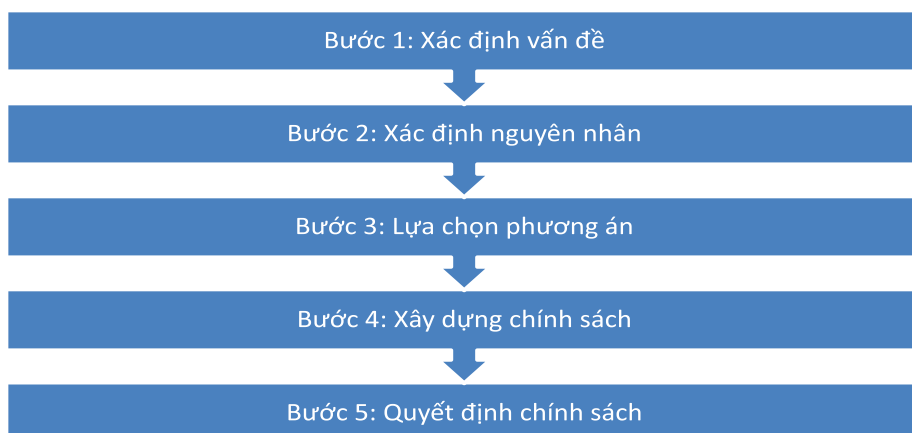
triển kinh tế - xã hội của địa phương do Ủy ban nhân dân cấp huyện trình (Khoản 3, Điều 27, Luật Tổ chức chính quyền địa phương; Khoản 1, Điều 8, Nghị định 127/2018/NĐ-CP ngày 21/9/2018).

Đối với cấp xã, theo tinh thần Khoản 1, Điều 10, Nghị định 127/2018/NĐ-CP, “Hội đồng nhân dân cấp xã duyệt kế hoạch phát triển giáo dục trên địa bàn”. Trên cơ sở kế hoạch phát triển giáo dục đã được Hội đồng nhân dân phê chuẩn thông qua, Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm tổ chức thực hiện.

2. Phân tích chính sách trong ban hành nghị quyết về giáo dục

Các vấn đề về giáo dục nói trên do Hội đồng nhân dân các cấp quyết định bằng hình thức nghị quyết của Hội đồng nhân dân. Việc xây dựng, ban hành các nghị quyết của Hội đồng nhân dân về giáo dục cần tuân thủ quy trình, thủ tục được quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi một số điều năm 2019). Về mặt nội dung, đại biểu Hội đồng nhân dân có thể sử dụng phân tích chính sách để xem xét, quyết định các vấn đề giáo dục theo các bước như dưới đây.

Sơ đồ : Các bước phân tích chính sách



2.1. Bước 1: Xác định vấn đề

Trong bất kỳ lĩnh vực chính sách nào, không chỉ riêng giáo dục, việc nhận biết vấn đề và phản ứng kịp thời là một trong những yếu tố quan trọng hàng đầu. Để xác định được vấn đề kịp thời, chính xác, đại biểu cần nắm bắt được các thông tin, tình huống thực tế; phân tích, đánh giá thông tin. Thông tin có thể thấy qua các số liệu thống kê, báo cáo tổng kết của cơ quan chức năng, báo cáo giám sát của Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân, tổ đại biểu và đại biểu Hội đồng nhân dân, ý kiến cử tri, dư luận xã hội, thông tin trên phương tiện truyền thông đại chúng, khiếu nại tố cáo của công dân,... Việc xác định vấn đề cần dựa trên các số liệu, chứng cứ, mức độ, phạm vi của vấn đề và sự tác động đến các đối tượng chịu ảnh hưởng, thời gian tồn tại của vấn đề... Một điều cần lưu tâm khi xác định vấn đề là phân biệt giữa hiện tượng và vấn đề. Hiện tượng là những biểu hiện của vấn đề nhưng không phải là bản chất của vấn đề.

Hộp : Ví dụ về vấn đề đằng sau hiện tượng

Ví dụ 1: Tại một trường tiểu học trên địa bàn tỉnh X, trung bình sĩ số học sinh của 1 lớp là 60 học sinh. Thông tin này là hiện tượng. Vấn đề ẩn sau thông tin này có thể là sự quá tải trong giáo dục, không đủ phòng học, không đủ giáo viên,... để đảm bảo lớp học theo sĩ số quy định.

Ví dụ 2: Tỷ lệ học sinh lên lớp tại địa phương Y đạt tỷ lệ 6/10 trong nhiều năm liên tục. Thông tin này cho ta biết hiện tượng xảy ra là tỷ lệ học sinh lên lớp thấp, chỉ đạt được tỷ lệ 60%. Vấn đề của thông tin trên là, chất lượng giáo dục trên địa bàn.

2.2. Bước 2: Xác định nguyên nhân

Mọi vấn đề phát sinh đều có nguyên nhân. Xác định được nguyên nhân và đánh giá mức độ tác động của các nguyên nhân của vấn đề là điều hết sức quan trọng, giúp cho Hội đồng nhân dân

có cơ sở để đưa ra giải pháp đúng và trúng trọng tâm để giải quyết hiệu quả vấn đề của địa phương. Các nguyên nhân có thể phân thành: nguyên nhân trực tiếp - nguyên nhân gián tiếp, nguyên nhân chủ yếu - thứ yếu, nguyên nhân chủ quan - khách quan,...

Hộp : Ví dụ về xác định nguyên nhân của vấn đề

Vấn đề: “Nhiều học sinh bỏ học ở các trường phổ thông, nhất là ở bậc trung học cơ sở và trung học phổ thông”. Có thể phân tích nguyên nhân vấn đề theo các cách khác nhau:

Cách 1: Xác định nguyên nhân chia theo tiêu chí trực tiếp - gián tiếp

(i) Nguyên nhân trực tiếp: học sinh chán học, không có hứng thú và động lực để học; không có điều kiện đi học, tuổi học sinh trung học cơ sở và trung học phổ thông có thể đi làm thêm phụ giúp kinh tế cho gia đình.

(ii) Nguyên nhân gián tiếp: Chương trình học quá nặng, học sinh yếu không thể tiếp thu được gây ra tâm lý chán nản; phương pháp và quan điểm giáo dục không thích hợp được phát triển cá nhân dẫn đến nhiều học sinh bị nhìn nhận là thành phần “yếu, kém”; áp lực thành tích dẫn đến nhiều trường phải “làm mọi cách” để học sinh lên lớp, hệ quả là học sinh không theo được chương trình của lớp cao hơn;...; học sinh không có điều kiện do kinh tế khó khăn, sức khỏe yếu, việc “lạm thu, dạy thêm” khiến cho những học sinh nghèo không có đủ khả năng theo học,...

Cách 2: Xác định nguyên nhân theo tiêu chí chủ yếu - thứ yếu

(i) Nguyên nhân chủ yếu: Vì thành tích nên nhà trường “cố gắng” bằng mọi cách đưa các học sinh “lên lớp”. Do đó, đối với những học sinh chưa vững về kiến thức đã phải lên lớp để học những kiến thức khó hơn, khiến cho các em không có khả năng tiếp thu, gây tâm lý chán nản, cuối cùng là bỏ học. Thứ hai, do tình trạng “lạm thu, dạy thêm”, khiến nhiều gia đình không đủ kinh phí cho con tiếp tục đi học;

(ii) Nguyên nhân thứ yếu: quan điểm giáo dục nặng về kỹ thuật, chương trình giáo dục quá nặng, giáo dục không thu hút học sinh, đánh giá người học chưa toàn diện, nhận thức về vấn đề học tập chưa đầy đủ, chế độ chính sách cho giáo viên chưa hợp lý, thu nhập của giáo viên thấp, đời sống không ổn định, ...

Như vậy, khi một vấn đề xảy ra thường có nhiều nguyên nhân gây ra và có mức độ tác động khác nhau. Để xử lý hiệu quả vấn đề phát sinh, cần xác định chính xác nguyên nhân và mức độ tác động của từng nguyên nhân. Khi xây dựng phương án xử lý, đại biểu cần lưu ý đưa giải pháp khác nhau cho từng nguyên nhân, có thể có sự phối hợp giữa các giải pháp để giải quyết tối ưu nhất đối với vấn đề xảy ra.

2.3. Bước 3: Lựa chọn phương án

Khi đã nhận biết được vấn đề và làm rõ nguyên nhân của vấn đề, việc đề ra giải pháp sẽ không còn là vấn đề quá khó khăn. Tuy nhiên, cần hết sức lưu ý cân nhắc kỹ lưỡng lựa chọn giải pháp. Mỗi một phương án sẽ có mức độ tác động khác nhau đến vấn đề đang xảy ra. Vậy cần phải trả lời được câu hỏi, mục tiêu giải quyết vấn đề là gì? Tại sao lại là mục tiêu đó? Vấn đề đang xảy ra trên địa bàn có cần đến giải pháp bằng một chính sách mới không?

Thực tế cho thấy, không phải bất kỳ một vấn đề nào nảy sinh cũng cần đến giải pháp bằng một chính sách điều chỉnh của Hội đồng nhân dân. Có những vấn đề nảy sinh chỉ cần đến những giải pháp mang tính kỹ thuật của cơ quan chức năng. Phương án giải quyết vấn đề thông qua chính sách chỉ nên được tính đến khi không còn phương án nào có thể giải quyết được. Kinh nghiệm cho thấy, phần lớn những vấn đề cần có chính sách thường có những đặc điểm: một là, vấn đề xảy ra ở phạm vi rộng trên địa bàn; hai là, mức độ tồn tại của vấn đề lớn ảnh hưởng đến một hoặc một số nhóm đối tượng tại địa phương; ba là, chính sách hiện tại chưa giải quyết rõ ràng được vấn đề hoặc vấn đề chưa có chính sách điều chỉnh.

2.4. Bước 4: Xây dựng chính sách

Khi phương án xử lý vấn đề được xác định cần phải xây dựng chính sách, Hội đồng nhân dân cần nghiên cứu các vướng mắc về mặt pháp lý để đảm bảo sự thống nhất giữa luật pháp, chủ trương

của Đảng,... Nghiên cứu khả năng tài chính để bảo đảm triển khai các quy định của văn bản pháp luật dự kiến ban hành: ví dụ, cơ sở vật chất (phòng học, sân chơi, nhà bếp, phòng vệ sinh, điện, nước, trang thiết bị trường học, hệ thống an ninh,...), địa điểm, nhân lực (giáo viên, cán bộ quản lý, bảo vệ,...), kinh phí đảm bảo hoạt động (lương và chế độ của giáo viên, cán bộ, nhân viên phục vụ,... kinh phí phổ biến hướng dẫn tập huấn, tuyên truyền,...)

Việc đưa ra nghị quyết phải được đặt trong mối quan hệ tổng thể với việc dự toán ngân sách nhà nước. Nếu không giữa tình trạng thiếu chính sách với trình trạng chính sách/nghị quyết không được thực hiện hoặc thực hiện không hiệu quả thì còn nguy hại hơn.

Chính sách đưa ra cần xác định rõ ràng vấn đề, mục tiêu cụ thể và giải pháp để giải quyết. Lộ trình thực hiện giải quyết vấn đề phát sinh cũng cần được đưa ra với mốc thời gian cụ thể. Các giải pháp về tài chính, con người, cơ sở vật chất,... trách nhiệm của cá nhân, cơ quan, tổ chức cũng cần phải được đề cập rõ ràng.

2.5. Bước 5: Quyết định chính sách

Sau một chuỗi các hoạt động như xem xét vấn đề, lựa chọn phương án giải quyết, nghiên cứu chính sách,...cuối cùng đại biểu Hội đồng nhân dân cần “bấm nút” quyết định về chính sách được đưa ra. Việc “bấm nút” thể hiện quan điểm và trách nhiệm của đại biểu đối với vấn đề giáo dục tại địa phương.

Trước khi quyết định chính thức đồng ý hay bác bỏ chính sách về giáo dục, đại biểu có thể “chấm điểm” một lần nữa thông qua một số tiêu chí như: Tính hợp hiến, hợp pháp của chính sách; Tính toàn diện; Tính công bằng; Tính hiệu quả; Tính trách nhiệm giải trình; Tính công khai minh bạch; Tính liêm chính.

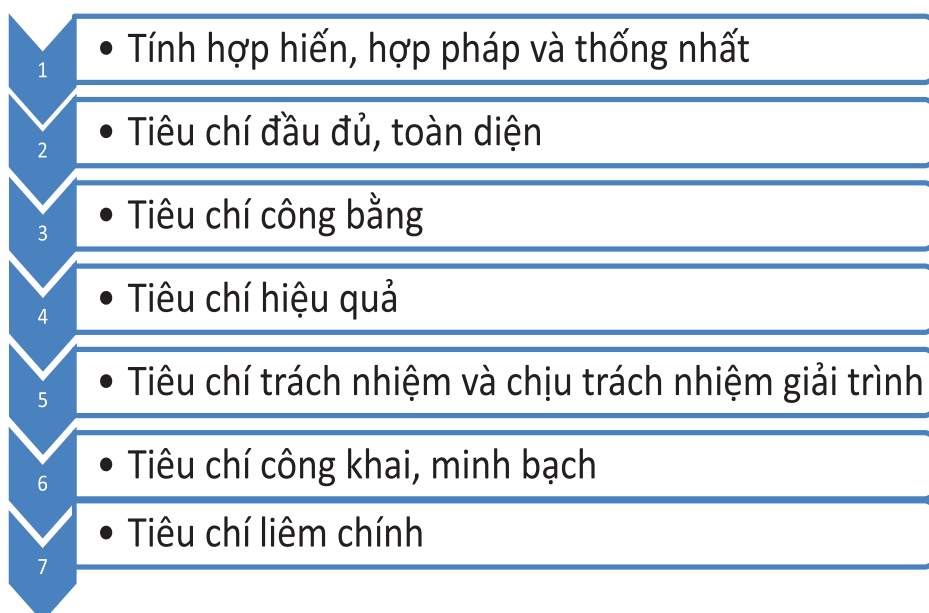
Trong quá trình nghiên cứu, ban hành chính sách, khi có dấu hiệu cho thấy vấn đề giáo dục ở địa phương phát sinh, Hội đồng nhân dân có thể thành lập một nhóm công tác để xem xét và đưa ra

các kiến nghị cần thiết. Nhóm công tác có thể gồm các thành viên của Ban văn hóa- xã hội, các nhà giáo lão thành, các chuyên gia về giáo dục, Sở giáo dục và đào tạo,... Những vấn đề nghiên cứu này sẽ báo cáo với Hội đồng nhân dân xem xét, nếu cần thiết sẽ yêu cầu xây dựng Nghị quyết. Hoặc Ban văn hóa- xã hội theo thẩm quyền có trách nhiệm theo dõi và phát hiện vấn đề để báo cáo Hội đồng nhân dân xem xét việc quyết định ra Nghị quyết.

2. Một số tiêu chí để quyết định các nội dung về giáo dục

Để hỗ trợ Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong lĩnh vực giáo dục; đồng thời tham khảo lý thuyết, thực tiễn đánh giá giáo dục trên thế giới, các nội dung về giáo dục có thể được xem xét và quyết định các vấn đề về giáo dục theo 7 tiêu chí: tính hợp hiến, hợp pháp; tính toàn diện; tính công bằng; tính hiệu quả; tính trách nhiệm giải trình; tính công khai, minh bạch; tính liêm chính.

Sơ đồ: các tiêu chí xem xét các vấn đề về giáo dục



Thứ nhất, tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất: Khi xem xét nghị quyết, quyết định của Hội đồng nhân dân cần xem xét tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất của văn bản về thẩm quyền, nội dung và quy trình thủ tục. Xem xét đánh giá các văn bản, hoạt động liên quan đến giáo dục cần chắc chắn, nhất quán, có tính tiên liệu và ổn định trong thời gian đủ dài, không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của một cá nhân hay nhóm người nào. Những quy định về giáo dục có trái với tinh thần và quy định của Hiến pháp và pháp luật có liên quan.

Thứ hai, tiêu chí đầy đủ, toàn diện: Yếu tố xác định tính đầy đủ và toàn diện của chính sách về giáo dục được biểu hiện ở một số khía cạnh. Trước hết, chính sách giáo dục cần đáp ứng tất cả các nội dung của lĩnh vực này theo quy định ở các cấp. Chính sách giáo dục tại địa phương phải nằm trong tổng thể chính sách, kế hoạch của cả nước. Tiếp theo, chính sách giáo dục của mỗi địa phương cần thể hiện được tính đặc thù địa phương dựa theo khả năng và tình hình thực tế của mình. Ngoài ra, chính sách giáo dục cần quan tâm đến nhu cầu của các nhóm dân cư theo lứa tuổi, vùng miền, địa bàn, thu nhập, giới tính,... trong cả đầu vào và đầu ra, tác động của giáo dục. Bên cạnh đó, chính sách giáo dục tại địa phương cần phải được đặt trong tổng thể các chính sách, quy định, chương trình, dự án, công trình,... của các lĩnh vực khác, không tách rời. Cuối cùng, khi xem xét và quyết định chính sách về giáo dục trên phương diện của tính đầy đủ, toàn diện, cần phải xem xét các yếu tố về nhân lực, kinh phí, sự quan tâm,... để thực hiện biện pháp, giải pháp, quyền thuộc lĩnh vực giáo dục.

Ví dụ, xây dựng chính sách về mở trường tại một địa bàn dân cư, ngoài việc xây dựng cơ sở vật chất trường học, cần phải xem xét đến nhân lực quản lý, chuyên môn, người thụ hưởng (học sinh). Ngoài ra, cũng cần đánh giá kết quả đầu ra, tác động như thế nào đến người học, gia đình, xã hội...

Thứ ba, tiêu chí công bằng: Chính sách giáo dục cũng giống như các chính sách trong các lĩnh vực khác, tính công bằng luôn là một trong những yêu cầu cần phải xem xét một cách thận trọng. Khi quyết định về giáo dục theo thẩm quyền, Hội đồng nhân dân cần thiết tính đến khả năng đảm bảo cơ hội và điều kiện thụ hưởng chính sách giáo dục cho các nhóm dân cư khác nhau tại địa phương, đặc biệt là các nhóm chịu thiệt thòi như người nghèo, phụ nữ dân cư nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa, người dân tộc thiểu số, người khuyết tật,... Bởi vì, đây là nhóm đối tượng có nhiều khó khăn hơn trong việc tiếp cận các chính sách giáo dục.

Hộp : Ví dụ về tính công bằng của chính sách giáo dục¹

Theo Thông tư số 109/2009/TTLT/BTC- BGDDT, học sinh học các trường phổ thông Dân tộc nội trú được hưởng chế độ bằng 80% mức tiền lương cơ sở. Học sinh nội trú ăn uống hằng ngày đều tập trung tại ký túc xá nên số tiền này được sử dụng lo việc tổ chức ăn uống hằng ngày, bao gồm ăn sáng, ăn trưa, ăn tối và chi phí chất đốt. Tuy nhiên, trên thực tế, do nhiều yếu tố tác động khẩu phần trong các bữa ăn của học sinh chưa đáp ứng được yêu cầu về chế độ dinh dưỡng để phát triển thể chất, ảnh hưởng đến học tập và rèn luyện. Trong khi đó, học sinh các trường phổ thông Dân tộc nội trú trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên phần lớn thuộc diện gia đình khó khăn nên không có điều kiện bồi dưỡng thêm vào các bữa ăn ở trường. Do đó, Hội đồng nhân dân tỉnh Thái Nguyên đã ban hành nghị quyết quy định mức hỗ trợ tiền ăn cho học sinh các trường phổ thông Dân tộc nội trú thuộc tỉnh quản lý từ năm học 2018 - 2019, học sinh đang học tại sáu trường phổ thông Dân tộc nội trú thuộc tỉnh Thái Nguyên quản lý sẽ được hỗ trợ 20% mức tiền lương cơ sở/tháng/học sinh, thời gian hưởng là 10 tháng/năm nhằm hỗ trợ bữa ăn hằng ngày.

Có thể thấy rằng, Nghị quyết trên của Hội đồng nhân dân tỉnh Thái Nguyên đã thể hiện rất rõ nét tính công bằng trong chính sách. Chính sách hỗ trợ cho học sinh nội trú đảm bảo tốt hơn khả năng học tập của học sinh là người dân tộc thiểu số.

Một biểu hiện của tính công bằng trong mức độ tiếp cận giáo dục của người học cũng cần được chú ý trong quá trình xem xét chính sách giáo dục tại địa phương là nhu cầu và khả năng sử dụng dịch vụ giáo dục như nền tảng văn hóa của gia đình học sinh, khoảng cách địa lý từ nhà tới trường, thu nhập của gia đình, chi phí trực tiếp cho giáo dục (học phí, đồng phục, sách vở,...)...

Thứ tư, tiêu chí hiệu quả: Tiêu chí hiệu quả là tiêu chí đánh giá xem xét chủ yếu trên phương diện hiệu quả về tài chính. Đối với lĩnh vực giáo dục, để đánh giá hiệu quả của tài chính có thể trả lời các câu hỏi như: mức độ cần thiết của chính sách? Cần ưu tiên ngân sách cho hoạt động nào của giáo dục? Làm thế nào để tránh phân tán, lãng phí nguồn ngân sách. ... Việc xác định này có thể xem xét trên quy mô đầu tư của nhà nước và xã hội so với kết quả có thể đạt được. Ví dụ, đầu tư xây dựng một điểm trường với các chi phí về địa điểm, cơ sở hạ tầng, giáo viên, quản lý,... tiêu tốn đến cả trăm tỉ nhưng chỉ có thể thu hút phục vụ cho một số lượng nhỏ học sinh đi học. Điều này cho thấy sự không hiệu quả của chính sách.

Bên cạnh đó, hiệu quả của chính sách giáo dục có thể được xem xét thông qua các con số như tỉ lệ bỏ học, tỉ lệ lưu ban, chi phí hoàn thành một cấp học, chi phí quản lý hành chính so với tổng chi phí, chi phí chi tiêu công trung bình cho đầu ra theo cấp học, tổng chi tiêu công cho từng cấp học,... Mỗi một địa phương, tùy theo tình hình cụ thể, có thể đưa ra những chính sách phát triển mạng lưới giáo dục phù hợp. Khi ban hành một chính sách bất kỳ, không phải chỉ riêng các chính sách về giáo dục, Hội đồng nhân dân cần hết sức lưu tâm đến tính hiệu quả của chính sách được ban hành.

Thứ năm, tiêu chí trách nhiệm và chịu trách nhiệm giải trình: Đối với một chính sách được ban hành, việc xác định cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện nội dung của nghị quyết là điều tất yếu. Đối các vấn đề về giáo dục tại địa phương, cơ quan chịu

trách nhiệm thực thi cao nhất là Ủy ban nhân dân cùng cấp, tiếp theo là Sở Giáo dục - đào tạo hoặc Phòng giáo dục - đào tạo. Bên cạnh đó, sẽ có các cơ quan có trách nhiệm liên quan như Sở Nội vụ có trách nhiệm liên quan đến những vấn đề về nhân sự, Sở Tài chính có trách nhiệm liên quan đến những vấn đề về tài chính, Sở Kế hoạch và đầu tư có trách nhiệm liên quan đến quy hoạch,... Như vậy, khi thông qua nghị quyết về vấn đề giáo dục, Hội đồng nhân dân cũng cần làm rõ trách nhiệm cao nhất, trực tiếp và liên quan đối với một chính sách giáo dục cụ thể tại địa phương.

Bên cạnh trách nhiệm thực hiện nội dung nghị quyết, trách nhiệm giải trình đối với các cơ quan thực thi nội dung nghị quyết cũng cần phải xác định rõ ràng. Việc xác định trách nhiệm giải trình cần xem xét trên hai yếu tố, một là khả năng giải đáp, hai là chịu trách nhiệm về hậu quả xảy ra. Theo định kỳ, Ủy ban nhân dân và các cơ quan có trách nhiệm phải giải đáp các vấn đề liên quan đến việc thực thi các nghị quyết của Hội đồng nhân dân về giáo dục, những nguồn lực sử dụng trong và kết quả đạt được. Việc giải trình này không phải chỉ riêng đối với Hội đồng nhân dân, mà còn phải giải trình đối với các đối tượng liên quan như giáo viên, phụ huynh, học sinh,...

Thứ sáu, tiêu chí tính công khai, minh bạch: Công khai, minh bạch là tiêu chí quan trọng của một chính sách. Trong lĩnh vực giáo dục, minh bạch thể hiện ở điểm thông tin, nội dung, phạm vi, độ chính xác, kịp thời... của các vấn đề giáo dục được công bố công khai và các đối tượng liên quan như phụ huynh, học sinh, nhà giáo,... có thể tiếp cận dễ dàng. Tính minh bạch có các cấp độ khác nhau:

Cấp độ 1: Thông tin sẵn có: Ở cấp độ này, tính minh bạch dừng ở việc cung cấp thông tin sẵn có theo yêu cầu của người dân, xã hội. Thời điểm, cách thức cung cấp thông tin được diễn ra theo yêu cầu của người cần thông tin.

Cấp độ 2: Cung cấp thông tin chủ động: Ở cấp độ này, cơ quan nhà nước chủ động nghiên cứu nhu cầu thông tin của các đối tượng như người dân, xã hội,...từ đó thiết kế cơ sở dữ liệu thông tin nhằm đáp ứng nhu cầu này.

Cấp độ 3: Tham gia vào quá trình phản biện, hoạch định chính sách. Ở cấp độ này, người dân được tham gia một cách chủ động vào quá trình hoạch định chính sách. Sự tham gia này được coi là một phần của tính minh bạch. Vì thế, trong quy trình xây dựng nghị quyết, Hội đồng nhân dân cần tính đến việc sự tham gia của người dân, đặc biệt là những người có liên quan đến chính sách đang được xem xét.

Thứ bảy, tiêu chí liên chính: Liên chính là vấn đề đặc biệt quan trọng trong giáo dục. Giáo dục là nền tảng của xã hội. Một nền giáo dục không liên chính thì tất cả các lĩnh vực khác trong xã hội đó không thể có sự liên chính. Do đó, khi xem xét một chính sách, việc xem xét trên khía cạnh liên chính của chính sách cũng là điều cần thiết. Việc xem xét tính liên chính giúp nhận diện và đưa ra được những phương án phòng ngừa khả năng tham nhũng trong giáo dục. Ví dụ, tham nhũng trong xây dựng trường lớp, cung cấp trang thiết bị giảng dạy, in ấn sách giáo khoa, chiếm tiền đầu tư, khoản thu lệ phí không chính thức,....

4. Một số điểm cần lưu ý trong quyết định các nội dung về giáo dục

Hội đồng nhân dân được giao thẩm quyền quyết định ba nhóm nội dung về giáo dục gồm có: quyết định biện pháp phát triển mạng lưới cơ sở giáo dục; các điều kiện đảm bảo cho hoạt động giáo dục, đào tạo; và giá dịch vụ, đào tạo đối với cơ sở giáo dục, đào tạo công lập thuộc phạm vi quản lý của địa phương. Khi xem xét, quyết định mỗi nội dung đại biểu có thể tham khảo một số gợi ý sau:

4.1. Quyết định biện pháp phát triển mạng lưới giáo dục tại địa phương

Thứ nhất, Hội đồng nhân dân cần phải đánh giá đúng tình hình thực trạng giáo dục tại địa phương, nhận diện được điểm mạnh, điểm yếu và các vấn đề về giáo dục tại địa phương mình. Việc đánh giá thực trạng giáo dục cần xem xét trên nhiều góc độ khác nhau, từ chính sách pháp luật, cơ sở pháp lý thực hiện các hoạt động giáo dục đến sự vận hành của hoạt động giáo dục tại địa phương và hiệu quả của sự vận hành đó. Cũng cần thiết nghiên cứu, đánh giá một cách khách quan các điều kiện hỗ trợ hoạt động giáo dục như điều kiện tự nhiên, điều kiện xã hội,...

Trong quá trình đánh giá thực trạng vấn đề giáo dục, đại biểu nên lưu ý đến các con số như: tỉ lệ học sinh tham gia trong mỗi cấp học mầm non, trung học, đại học,... so với độ tuổi học sinh/sinh viên trong độ tuổi tương ứng; tỉ lệ học sinh tốt nghiệp các cấp học so với học sinh đã nhập học tương ứng của khối học tương ứng; tỉ lệ học sinh bỏ học, lưu ban,...qua từng khối học, trong từng năm học; trình độ học tập chung của học sinh tại địa phương, có thể so với các địa phương khác có điều kiện tương tự để đánh giá; nguồn lực tham gia giáo dục trên địa bàn: đội ngũ giáo viên, đất đai, tài chính, cơ sở vật chất,...; điều kiện tự nhiên và xã hội của địa phương;...

Khi xem xét các con số, đại biểu cần hết sức lưu ý đến các con số tỉ lệ, bởi vì, tỉ lệ là con số mang tính so sánh tương đối, nên khi xem xét đại biểu cũng cần phải xem xét cụ thể con số tỉ lệ đó thể hiện cụ thể số lượng là bao nhiêu. Ví dụ, trong báo cáo tổng kết có đưa ra tỉ lệ học sinh tại tỉnh X trượt tốt nghiệp phổ thông là 5%. Con số 5% có vẻ thể hiện thông tin không quá lớn, nhưng nếu ta xem xét cụ thể đến tổng số học sinh của tỉnh thì tốt nghiệp phổ thông là 10.000 học sinh, thì 5% tương ứng với 500 học sinh. Vậy đây là con số không hề nhỏ.

Các con số cũng chưa phải là yếu tố phản ánh toàn diện thực trạng giáo dục do các thông số này phụ thuộc vào nhiều yếu tố như tiêu chí đánh giá, phương pháp đánh giá, nội dung đánh giá, chương trình giáo dục... Tuy nhiên, từ những con số được thống kê, đại biểu cũng có thể đánh giá được những đặc điểm nhất định tại địa phương.

Thứ hai, khi xem xét biện pháp phát triển mạng lưới giáo dục tại địa phương, Hội đồng nhân dân cần lưu ý sự phù hợp và lồng ghép với Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, Mục tiêu phát triển bền vững lĩnh vực giáo dục và đào tạo đến năm 2025 và định hướng đến năm 2030, Chiến lược, Quy hoạch phát triển nhân lực, Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới, xóa đói giảm nghèo ...của tỉnh và cả nước. Xét theo các tiêu chí xem xét, đánh giá chính sách như trong bộ công cụ phân tích chính sách giáo dục ở phần trên đã giới thiệu, việc “tích hợp” này vừa biểu hiện về tiêu chí hợp hiến, hợp pháp và biểu thị cho tiêu chí toàn diện đầy đủ.

Thứ ba, vấn đề quan trọng nhất cần quan tâm là nguồn lực tài chính và các nguồn lực khác của địa phương. Khi nghiên cứu, xem xét và thông qua chính sách, Hội đồng nhân dân cần xác định được nguồn lực nội tại của địa phương như: kinh phí phục vụ cho chính sách, các nguồn tài chính khác có thể bổ sung là gì, nguồn tài chính đó có thể đáp ứng được bao nhiêu, các nguồn nguồn lực khác như đất đai, nhân lực,... có đáp ứng được không,... Ngoài ra, Hội đồng nhân dân cũng cần quan tâm đến các phương án có thể thu hút các nguồn lực khác phục vụ cho hoạt động giáo dục của địa phương. Tuy nhiên, các nguồn lực hỗ trợ chỉ nên xem xét với góc độ là nguồn lực thứ cấp có thể huy động, nguồn lực chủ đạo là nguồn lực nội tại của địa phương cần phải được xem xét một cách thận trọng.

Thứ tư, vấn đề quy hoạch mạng lưới giáo dục cần căn cứ theo những tiêu chuẩn, tiêu chí³ cụ thể về cơ sở vật chất ở từng cấp học để đảm bảo các hoạt động giảng dạy, học tập và vui chơi đúng theo lứa tuổi.

Một vấn đề đặc biệt quan trọng trong việc phát triển hệ thống giáo dục, đó chính là đội ngũ giáo viên và cơ chế đãi ngộ cho đội ngũ giáo viên và các nhà quản lý. Để đảm bảo có đội ngũ giáo viên, địa phương cũng cần có các chính sách dài hơi như chính sách đào tạo ngành sư phạm, chính sách đãi ngộ thu hút nguồn giáo viên chất lượng cao, chính sách đào tạo bồi dưỡng liên tục đội ngũ giáo viên, ...

Thứ năm, bên cạnh việc xem xét trên các khía cạnh trên, Hội đồng nhân dân cần xem xét vấn đề phát triển giáo dục theo tính đặc thù của từng cấp bậc đào tạo.

- *Đối với giáo dục mầm non*, do nguồn lực tài chính của Nhà nước chưa đủ mạnh để bảo trợ hoàn toàn, nên hiện tại Nhà nước chủ yếu tập trung cho lứa tuổi 5 tuổi, vì đây là lứa tuổi chuẩn bị vào tiểu học. Các lứa tuổi nhỏ hơn 5 tuổi vẫn còn nhiều vấn đề bỏ ngỏ.

Do đó, khi xem xét về phát triển giáo dục mầm non, đại biểu có thể phân tách thành hai nhóm đối tượng, một là nhóm trẻ 5 tuổi hai là nhóm trẻ dưới 5 tuổi. Đối với nhóm trẻ 5 tuổi, cần ban hành chính sách ưu tiên đảm bảo cho số lượng trẻ được đến trường cao nhất. Đối với lứa tuổi nhỏ hơn, tùy từng địa phương có thể có những chính sách ưu đãi hoặc san sẻ với gia đình trẻ. Ví dụ, ở vùng có nhiều khó khăn, nhận thức của người dân còn hạn chế, khả năng xã hội hóa không cao, có thể ban hành chính sách hỗ trợ học phí, hỗ trợ ăn trưa,...đối với các cháu. Nhưng ở những vùng có mức sống cao hơn, khả năng xã hội hóa tốt hơn, Hội đồng nhân dân có

³ Thông tư số 13/2020/TT-BGDĐT ngày 26/5/2020 ban hành về quy định tiêu chuẩn cơ sở vật chất các trường mầm non, tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông và trường phổ thông có nhiều cấp học

thể ban hành chính sách thúc đẩy xã hội hóa thông qua các hình thức như huy động đóng góp công sức, tài vật,.. của gia đình hoặc thúc đẩy sự tham gia tư nhân, kêu gọi hợp tác quốc tế hoặc đầu tư nước ngoài vào các hoạt động giáo dục. Các khu đông dân cư, khu công nghiệp, cần có cơ chế đặc thù thúc đẩy xây dựng các trường mầm non tư thục.

- *Đối với giáo dục phổ thông*: Chính sách phát triển hệ thống giáo dục tiểu học cần ưu tiên quan tâm đến những yếu tố mang lại an toàn, tiện lợi, vui chơi, tạo hứng thú cho trẻ tham gia học tập và các hoạt động trải nghiệm thực tế. Hệ thống mạng lưới trường tiểu học cần tuân thủ quy định về dân số và địa giới hành chính. Tuy nhiên, trong một số trường hợp đặc biệt như vùng núi có địa bàn hiểm trở, xa trung tâm (mật độ dân số thấp, đi lại khó khăn), các vùng đô thị, khu công nghiệp chế xuất (mật độ dân số cao)... cũng cần có chính sách phát triển mạng lưới trường tiểu học phù hợp.

Đối với cấp giáo dục trung học cơ sở, thông thường mỗi xã, phường có một trường trung học cơ sở. Tuy nhiên, trên thực tế do nhiều lý do như số lượng học sinh cấp trung học cơ sở ít, địa giới hành chính nhỏ,... có những nơi một số xã/phường có chung một trường học cơ sở. Đây cũng là vấn đề cần quan tâm khi xây dựng chính sách phát triển mạng lưới giáo dục tại địa phương.

Trước cấp học giáo dục trung học phổ thông, đã có sự phân luồng giáo dục, do đó, lượng học sinh tiếp tục theo học cấp học này sẽ có số lượng giảm đi so với các cấp học trước đó. Khi xem xét phát triển hệ thống trường học tại cấp học trung học phổ thông, Hội đồng nhân dân có thể mở rộng phạm vi về địa giới hành chính cho mỗi trường học được xây dựng.

Bên cạnh đó, ở cấp giáo dục phổ thông, đặc biệt đối với các thành phố lớn hay địa bàn đông dân cư..., mạng lưới giáo dục phổ thông công lập đang ở trạng thái quá tải. Nên việc huy động nguồn

lực xã hội như việc xây dựng trường tư thục từ xã hội là chính sách phù hợp, vừa đảm bảo tính đa dạng trong giáo dục vừa gia tăng sự lựa chọn cho nhiều gia đình, đồng thời cũng tạo áp lực đòi hỏi sự đổi mới của hệ thống các trường học công lập. Tuy nhiên, việc xây dựng trường tư thục tại cấp học phổ thông có nhiều điều kiện ràng buộc hơn so với cấp mầm non, từ cơ sở vật chất, nguồn nhân lực, chương trình đào tạo,... cho đến tuân thủ hành chính. Do đó, các địa phương có định hướng thúc đẩy sự tham gia của xã hội vào công tác giáo dục cần ban hành chính sách hỗ trợ như thuế, ưu đãi thuê đất, mặt bằng, giảm thiểu thủ tục hành chính...cho các chủ thể tham gia hoạt động giáo dục.

- Đối với giáo dục nghề nghiệp: Các địa phương cần có sự cân nhắc kỹ lưỡng về định hướng phát triển. Việc phát triển giáo dục nghề nghiệp cần dựa trên quy hoạch tổng thể về phát triển nghề nghiệp, nhân lực tại địa phương mình. Các địa phương khác nhau do yêu cầu, đặc điểm khác nhau dẫn đến nhu cầu phát triển nghề nghiệp có nhiều điểm khác nhau. Ví dụ, địa phương thuận lợi về rừng có nhu cầu phát triển các ngành nghề về lâm nghiệp, chế biến các sản phẩm từ lâm nghiệp. Địa phương vùng biển có nhu cầu phát triển về những ngành nghề liên quan đến biển như chế biến hải sản, khám trai,... Tùy theo đòi hỏi thực tế của từng ngành nghề tại địa phương, Hội đồng nhân dân xác định mức độ cần thiết của từng ngành nghề đào tạo để định hướng trong giáo dục nghề nghiệp tại địa phương,

- Đối với giáo dục đại học: Các địa phương cũng cần thận trọng, bởi vì không phải địa phương nào cũng có thể tổ chức hiệu quả giáo dục đại học. Giáo dục đại học là cấp giáo dục cần rất nhiều các nguồn lực như kinh tế, văn hóa, hạ tầng cơ sở,... cũng như đặc điểm xã hội, địa lý của địa phương. Đối với những địa phương có giao thông thuận tiện, trung tâm kinh tế, văn hóa, thu hút người lao động, dễ dàng kết nối quốc tế,... sẽ có nhiều lợi thế

trong việc xây dựng trường đại học. Nhưng đối với các địa phương có vị trí địa lý sâu xa, hiểm trở, giao thông khó khăn kinh tế chưa phát triển, doanh nghiệp, dân cư không cao,... cần cân nhắc việc xây dựng các trường giáo dục đại học. Tuy nhiên, có những trường hợp đặc thù, một số địa phương có điều kiện tự nhiên phù hợp với việc đào tạo một số lĩnh vực cũng có thể xem xét việc mở trường đại học đào tạo chuyên ngành.

4.2. Quyết định điều kiện đảm bảo cho hoạt động giáo dục ở địa phương

Để quyết định điều kiện đảm bảo cho hoạt động giáo dục tại địa phương, Hội đồng nhân dân cần lưu ý một số vấn đề sau:

Thứ nhất, đất đai xây dựng trường học và các công trình giáo dục: Theo quy định tại Điều 97, Luật giáo dục 2019, các cơ quan có thẩm quyền có trách nhiệm đưa việc xây dựng trường học, công trình... phục vụ giáo dục vào quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, trong đó ưu tiên đầu tư tài chính và đất đai cho việc xây dựng trường học, ký túc xá cho học sinh, sinh viên trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Theo đó, Hội đồng nhân dân có trách nhiệm đưa quy hoạch quỹ đất dành cho việc xây dựng các trường, điểm trường, ký túc xá và các công trình phục vụ hoạt động giáo dục trong quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương. Trên cơ sở điều kiện quỹ đất thực tế tại địa phương và nhu cầu sử dụng đất của các ngành nghề, cơ quan, tổ chức,... Hội đồng nhân dân nghiên cứu và quyết định quỹ đất, vị trí và các điều kiện liên quan đến quỹ đất phục vụ xây dựng trường học, các điểm trường, ký túc xá, và các công trình phục vụ hoạt động giáo dục tại địa phương. Bên cạnh đó, Hội đồng nhân dân cần cân nhắc đến tính dự báo để quyết định phân bổ quỹ đất cho giáo dục, thống nhất với quy hoạch phát triển mạng lưới giáo dục của địa phương, định hướng tương lai của địa phương.

***Ví dụ:** Theo quy hoạch phát triển của địa phương, địa bàn X quy hoạch trở thành khu đô thị với số lượng dân cư dự kiến là 10.000 hộ trong 20 năm. Sau khoảng thời gian 20 năm, với 10.000 hộ sẽ có trung bình 40.000 nhân khẩu (trung bình mỗi hộ 4 nhân khẩu), trong đó 2 nhân khẩu là sẽ ở độ tuổi đi học, dẫn đến dự kiến số lượng học sinh khoảng 2.500 học sinh. Nếu mỗi lớp trung bình đáp ứng cho 40 học sinh cần đến 62.5 lớp học. Để đáp ứng nhu cầu học tập của tương lai, ít nhất đối với địa bàn X cần ít nhất 2 địa điểm trường. Như vậy, trong quy hoạch đất đai, Hội đồng nhân dân cần thiết phải xem xét đến tính tương lai của địa phương.*

Ngoài ra, đối với quy hoạch quỹ đất dành cho giáo dục cũng cần tính đến các chi phí, phương án để có thể khai thác và sử dụng được. Tránh tình trạng quy hoạch quỹ đất dành cho giáo dục, trường học nhưng không có kinh phí để xây dựng đường dẫn vào trường, hệ thống điện, nước,...

Ví dụ, Tại Quận Hà Đông, Thành phố Hà Nội, Trường tiểu học Trần Quốc Toản được xây dựng từ năm 2018. Tuy nhiên đến nay, đường chính dẫn vào trường vẫn chưa được hoàn thành. Toàn bộ giáo viên, học sinh của trường phải đi bằng công phụ với ngõ vào trường nhỏ, hẹp

Thứ hai, tài chính và cơ sở vật chất: Theo quy định tại Điều 96, Luật giáo dục 2019, mức chi tối thiểu cho giáo dục, đào tạo tối thiểu 20% tổng chi ngân sách nhà nước. Chính phủ căn cứ trên quy mô giáo dục của từng địa phương để xác định nguồn ngân sách phân bổ phục vụ giáo dục cho địa phương đó. Nguồn chi ngân sách cho giáo dục không tách riêng thành mục riêng biệt mà được gộp trong tổng ngân sách phân bổ cho từng địa phương. Trên cơ sở nguồn ngân sách được phân bổ, Hội đồng nhân dân các cấp theo thẩm quyền căn cứ trên cơ sở mạng lưới giáo dục, nguồn thu thực tế tại địa phương, ... quyết định mức phân bổ tài chính dành cho giáo dục tại địa phương mình. Phần ngân sách được phân bổ

từ trung ương được sử dụng cho hai nội dung: một là chi cho con người gồm lương, các chế cấp theo lương, phụ cấp đứng lớp, phụ cấp thâm niên, bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội,...; hai là mục chi sự nghiệp: chi phí trực tiếp, chi phí quản lý, chi phí khấu hao tài sản cố định, văn phòng phẩm, điện, nước... Ngân sách nhà nước được phân bổ cho giáo dục thực hiện theo nguyên tắc công khai, dân chủ.

Về nguồn kinh phí cho các hạng mục cơ sở hạ tầng, vật chất và trang thiết bị trường học lớn không nằm trong mục chi ngân sách thường xuyên hàng năm cho hoạt động giáo dục. Nguồn kinh phí cho mục này được xác định nằm trong mục dự án đầu tư công. Do vậy, khi phân bổ ngân sách đầu tư công, Hội đồng nhân dân cần căn cứ trên quy hoạch mạng lưới giáo dục tại địa phương. Đồng thời, khi xây dựng quy hoạch phát triển mạng lưới giáo dục, Hội đồng nhân dân cũng cần đưa tương ứng dự án thực hiện quy hoạch đối với đầu tư công từng năm, làm cơ sở cho Trung ương phân bổ ngân sách.

Thứ ba, về đội ngũ giáo viên: Việc xây dựng đội ngũ giáo viên chất lượng là một chính sách dài hơi, Hội đồng nhân dân cần xây dựng chính sách nhằm phân luồng giáo dục nghề nghiệp ngay trong giai đoạn xác định nghề nghiệp, giai đoạn cuối cấp Trung học cơ sở. Đối với các học sinh cuối cấp Trung học phổ thông, Hội đồng nhân dân có thể xây dựng chính sách thu hút học sinh có tố chất về giáo dục tham gia vào các trường sư phạm như hỗ trợ học phí, sinh hoạt,.. từ nguồn ngân sách địa phương, hoặc xây dựng chính sách đảm bảo việc quay trở lại phục vụ hoạt động giáo dục của địa phương, tạo điều kiện phát triển và giao lưu học hỏi cho học sinh có định hướng theo ngành sư phạm.

Hoặc xây dựng chính sách thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao như các giáo sư, chuyên gia trong ngành giáo dục... tham gia công tác giáo dục tại địa phương. Để đạt được mục tiêu này, Hội

đồng nhân dân cần có chính sách chế độ đãi ngộ phù hợp, như phụ cấp giảng dạy, chính sách hỗ trợ khác như cấp đất, hỗ trợ nhà ở, đi lại, sinh hoạt, điều kiện công tác, cơ hội phát triển... Điều này phụ thuộc vào khả năng thực tế của từng địa phương. Hội đồng nhân dân các địa phương có thể tùy theo mục đích và điều kiện của mình đề đưa ra những chính sách phù hợp.

Bên cạnh đó, các chính sách khuyến khích, khen thưởng cho tập thể, cán bộ, giáo viên ... có thành tích trong các hoạt động giáo dục cũng là một trong các nhân tố có thể thúc đẩy được các nhà quản lý, cán bộ và các thầy cô giáo yên tâm công tác, gắn bó với nghề.

4.3. Quyết định giá dịch vụ, đào tạo đối với cơ sở giáo dục, đào tạo công lập

Thông thường, hàng năm hoặc đầu mỗi nhiệm kỳ Hội đồng nhân dân, Chính phủ ban hành Nghị định quy định về cơ chế thu và quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống cơ sở quốc dân. Trong đó, Chính phủ ban hành khung học phí, mức trần học phí, học giá học phí cụ thể hoặc phương pháp xác định học phí đối với từng cấp bậc và loại hình đào tạo theo từng năm. Đây là một trong căn cứ quan trọng cho Hội đồng đồng nhân dân các địa phương trong việc ban hành khung học phí hoặc mức học phí cụ thể đối với trường công lập thuộc thẩm quyền quản lý.

Tuy nhiên, khung học phí hoặc mức học phí cụ thể do Chính phủ ban hành được tính toán chung trong phạm vi toàn quốc, nên sẽ có điểm khác biệt so với tình hình thực tế tại mỗi địa phương. Do đó, bên cạnh việc tham chiếu với Khung học phí hoặc mức học phí do Chính phủ ban hành, Hội đồng nhân dân cũng cần căn cứ trên tình hình thực tế tại địa phương để quyết định giá dịch vụ giáo dục, đào tạo một cách linh hoạt ở địa phương mình. Đối với các vùng có điều kiện kinh tế phát triển, cần có mức giá cao hơn để đáp ứng tốt hơn nhu cầu giáo dục của người dân. Đối với các vùng có

điều kiện kinh tế khó khăn, Hội đồng nhân dân có thể quyết định áp dụng với mức học phí thấp hơn, thậm chí có thể áp dụng việc miễn, giảm học phí trên diện rộng để thu hút người dân cho con, em tham gia học tập.

Ngoài ra, khi ban hành nghị quyết quyết định giá dịch vụ, đào tạo, Hội đồng nhân dân cần tham khảo thông tin chỉ số giá tiêu dùng do Bộ Kế hoạch - đầu tư thông báo và thông báo Ban điều hành giá của Chính phủ. Điều này giúp Hội đồng nhân dân có thể đánh giá được mức độ trượt giá, từ đó xác định chính xác hơn về mức giá dịch vụ giáo dục, đào tạo phù hợp tại địa phương.

Khi ban hành nghị quyết về giá dịch vụ giáo dục, Hội đồng nhân dân cần lưu tâm đến các cơ sở giáo dục thực hiện chương trình chất lượng cao. Đây là cơ sở giáo dục cung ứng nhiều dịch vụ giáo dục hiện đại, đòi hỏi có sự đầu tư lớn vào cơ sở vật chất, chương trình giáo dục, giáo viên ... và quá trình vận hành giáo dục. Do đó, các cơ sở này có thể có mức thu học phí tương ứng để bù đắp chi phí đào tạo.

PHẦN BA: THỰC HIỆN CHỨC NĂNG GIÁM SÁT TRONG LĨNH VỰC GIÁO DỤC Ở ĐỊA PHƯƠNG

Phần này trình bày cách tiếp cận tổng thể trong giám sát của HĐND về giáo dục; xác định các chủ thể, đối tượng chịu sự giám sát; cách thức giám sát theo đầu vào, đầu ra, kết quả tác động; xác định một số sai phạm thường gặp trong lĩnh vực giáo dục. Bên cạnh đó, có thể dựa vào 7 tiêu chí như đã trình bày ở Phần Hai để tiến hành giám sát về các vấn đề giáo dục ở địa phương. Còn kiến thức, kỹ năng chung về giám sát, cách thức tiến hành các hình thức giám sát, đại biểu có thể tự xem lại các quy định pháp luật và các tài liệu khác.

1. Cách tiếp cận tổng thể trong giám sát về giáo dục



HĐND tỉnh Quảng Ninh giám sát công tác quản lý, hoạt động của các cơ sở giáo dục mầm non tại địa phương. Nguồn: <http://uongbi.gov.vn/hdnd-tinh-giam-sat-cong-tac-quan-ly-hoat-dong-cua-cac-co-so-giao-duc-mam-non-p13n43487.html>

Theo Điều 2, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND năm 2015, “Giám sát là việc chủ thể giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến

ng nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý”. Trong lĩnh vực giáo dục, Hội đồng nhân dân có thẩm quyền giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật và nghị quyết của Hội đồng nhân dân về giáo dục.

Điều đáng chú ý là Luật sử dụng thuật ngữ *“theo dõi, xem xét, đánh giá”* rất gần với thuật ngữ *“theo dõi và đánh giá”* (monitoring and evaluation – M&E) trong giáo dục nói chung. Như vậy, khi giám sát về giáo dục, các chủ thể giám sát của HĐND có thể áp dụng cách tiếp cận M & E. Theo đó, các chỉ số đầu vào, chỉ số đầu ra, chỉ số tác động được sử dụng để đánh giá chất lượng, hiệu quả của giáo dục⁴.

Chỉ số đầu vào là tất cả các thông số đầu vào phục vụ cho hoạt động giáo dục như: hệ thống chính sách, pháp luật ở mỗi cấp; tình hình thực hiện chính sách, pháp luật; tài chính và cơ sở vật chất trong giáo dục; mạng lưới trường lớp; người dạy và phương pháp dạy học, kiểm tra, đánh giá giáo dục; quản lý giáo dục,... Các chỉ số đầu vào đo lường các nguồn lực được sử dụng để thúc đẩy đáp ứng nhu cầu về giáo dục nhằm đạt được các mục tiêu đề ra.

Chỉ số đầu ra đo lường tác động của dịch vụ, chính sách, chương trình đối với người học, được đối chiếu với các mục tiêu đặt ra ban đầu. Chỉ số đầu ra cho thấy mức độ đạt được các mục tiêu trực tiếp của giáo dục như trình độ, kỹ năng, năng lực người học; cụ thể hơn nữa như tỷ lệ học sinh nhập học, lên lớp, tốt nghiệp.

⁴ Xem cụ thể hơn trong: Đề tài NCKH «Xây dựng bộ công cụ phục vụ hoạt động giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực giáo dục»; chủ nhiệm đề tài: Nguyễn Thị Mai Hoa, UVTT Ủy ban VHGD TTNNĐ, 2019; Đặng Thị Thanh Huyền, Báo cáo kinh nghiệm trong nước và quốc tế trong việc xây dựng bộ công cụ đánh giá giáo dục nói chung, giám sát, đánh giá giáo dục nói riêng, Hà Nội, 2018; Lê Thị Thanh Thu, Đề xuất một số tiêu chí đánh giá giáo dục phổ thông, Hội thảo giáo dục 2017 “Về chất lượng giáo dục phổ thông Việt Nam”, Ủy ban VH, GD, TN, TN, NĐ của Quốc hội khóa XIV, Hà Nội, 2017; Rob Vos, Educational indicators: What’s to be measured? Working Paper Series I-1, Washington D.C., 1996; Jeanette Colby, Miske Witt el. al., Defining quality in education, UNICEF, 2000; Scheerens Jaap el.al., In Perspectives on educational quality, chapter II: Measuring educational quality by means of indicators, 2011.

Chỉ số tác động cho thấy những tác động thay đổi mang tính dài hạn trong cuộc sống người dân, trong các tổ chức/ đoàn thể, toàn thể xã hội nhờ chương trình giáo dục như: nhân lực đạt chuẩn trình độ đào tạo, nhân lực cho thị trường lao động; năng xuất lao động tăng, sức khỏe công dân được cải thiện, năng lực tham gia vào xã hội hiện đại của công dân, tác động xã hội, tác động đến cấp học sau (đối với các cấp học thấp hơn).

Đồng thời, hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân trong giáo dục có thể dựa trên các tiêu chí như đã trình bày ở Phần Hai: Tính hợp hiến, hợp pháp; tính toàn diện; tính công bằng; tính hiệu quả; tính trách nhiệm giải trình; tính công khai, minh bạch; tính liêm chính.

Có thể dựa trên dữ liệu về các chỉ số đầu vào, đầu ra, tác động để đánh giá, giám sát trong từng lĩnh vực cụ thể của giáo dục theo các tiêu chí này. Tuy nhiên, không nhất thiết phải phân tích đầy đủ các tiêu chí ở mỗi chỉ số đầu vào, đầu ra, tác động; hoặc một tiêu chí không nhất thiết phải được phân tích ở tất cả các chỉ số đầu vào, đầu ra, tác động, vì có những tiêu chí chỉ xuất hiện ở một hoặc hai chỉ số.

Như vậy, xét trên bình diện tổng thể, giám sát của HĐND trong lĩnh vực giáo dục cần bao quát hết giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp; dựa trên các tiêu chí khác nhau từ góc độ quản trị nhà nước để đánh giá hệ thống giáo dục; các chỉ số đầu vào và hoạt động, kết quả đầu ra, tác động của giáo dục (Xem bảng dưới đây).

Bảng : Khung tham chiếu để giám sát trong giáo dục

Các tiêu chí giám sát	Đầu vào & hoạt động	Kết quả đầu ra	Tác động
Tính hợp hiến, hợp pháp			...
Tính toàn diện		...	...
Tính công bằng		...	
Tính hiệu quả	...		
Tính giải trình trách nhiệm			
Tính công khai, minh bạch			
Tính liên chính			

2. Các chủ thể giám sát, đối tượng giám sát

Trong lĩnh vực giáo dục ở địa phương, các chủ thể giám sát gồm có: Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ban văn hóa- xã hội/Ban Kinh tế - xã hội của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân (ở cấp tỉnh, cấp huyện) và đại biểu Hội đồng nhân dân. Các ban khác của Hội đồng nhân dân có thể tham gia giám sát các vấn đề giáo dục trong trường hợp có nội dung thuộc thẩm quyền của Ban mình.

Bảng : Chủ thể, đối tượng giám sát trong lĩnh vực giáo dục ở địa phương

Chủ thể giám sát	Đối tượng giám sát	Nội dung giám sát
HĐND	TTHĐND/UBND cùng cấp/HĐND cấp dưới trực tiếp/Ban cấp mình	Việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật, thực hiện nghị quyết của HĐND về giáo dục. Hoạt động về giáo dục của TT HĐND, UBND, Ban cùng cấp. Quyết định của UBND cùng cấp, Nghị quyết của HĐND cấp dưới trực tiếp về giáo dục.
TT HĐND	UBND cùng cấp/Sở giáo dục (Phòng giáo dục)/HĐND cấp dưới	Việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật, thực hiện nghị quyết của HĐND về giáo dục. Quyết định của UBND cùng cấp, Nghị quyết của HĐND cấp dưới trực tiếp về giáo dục. Vấn đề giáo dục theo sự phân công của HĐND.
Ban Văn hóa - xã hội/Ban Kinh tế - xã hội	UBND cùng cấp; Sở giáo dục (Phòng giáo dục)	Hoạt động của Ủy ban nhân dân, Sở giáo dục (Phòng giáo dục); VBQPPL về giáo dục
Các Ban khác	UBND cùng cấp; Sở giáo dục (Phòng giáo dục)	Lĩnh vực giáo dục có nội dung liên quan đến thẩm quyền của Ban mình
Tổ đại biểu HĐND	TT HĐND/UBND/HĐND cấp dưới/Ban cấp mình (nếu vấn đề do HĐND phân công). UBND/Sở giáo dục/Phòng giáo dục (nếu do TT HĐND phân công).	Việc tuân theo Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp về giáo dục. Vấn đề về giáo dục do Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân phân công.
Đại biểu HĐND	Chủ tịch UBND cùng cấp; Giám đốc Sở giáo dục/Trưởng phòng Giáo dục.	Các vấn đề về giáo dục Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân về giáo dục.

3. Giám sát giáo dục theo chỉ số đầu vào, kết quả đầu ra, tác động

Cụ thể hóa nội dung đã trình bày ở Mục 1 thuộc Phần Ba, Mục 3 này giới thiệu cụ thể cách thức giám sát theo các tiêu chí đầu vào, đầu ra, kết quả tác động trong lĩnh vực giáo dục ở địa phương theo các cấp học của hệ thống giáo dục quốc dân. Xin lưu ý một lần nữa, trong khi đánh giá theo từng chỉ số này, cần xem xét theo các tiêu chí đã đề cập như tính hợp hiến, hợp pháp; hiệu quả; công bằng v.v...

3.1. Đối với giáo dục mầm non

Khi giám sát về giáo dục mầm non, Hội đồng nhân dân có thể sử dụng chỉ số đầu vào, đầu ra với thông số cụ thể như sau:

a) Chỉ số đầu vào: Chỉ số đầu vào ở cấp học này gồm có:

Một là, hệ thống chính sách, pháp luật, tình hình thực hiện pháp luật: Những chính sách, văn bản nào đã được các cơ quan ở địa phương ban hành nhằm phát triển giáo dục mầm non; những nội dung nào chưa có quy định pháp luật; những nội dung nào còn bất cập cần có sự sửa đổi điều chỉnh? Việc thực hiện chính sách pháp luật về giáo dục mầm non tại địa phương có đạt được mục đích đề ra; công tác thanh tra, kiểm tra đối với hoạt động giáo dục mầm non.

Giám sát theo tiêu chí này, Hội đồng nhân dân có thể sử dụng làm căn cứ cho giám sát, vừa phục vụ cho hoạt động ban hành các chính sách điều chỉnh hoạt động giáo dục trên địa bàn, hoặc có ý kiến kiến nghị lên cấp có thẩm quyền ban hành, điều chỉnh chính sách phù hợp với tình hình thực tế địa phương.

Hai là, tài chính và cơ sở vật chất cho giáo dục mầm non. Hội đồng nhân dân chú ý đến cơ cấu chi cho giáo dục mầm non; đóng góp từ nguồn ngoài ngân sách cho giáo dục mầm non; mức học

phí ở các cơ sở ngoài công lập so với thu nhập bình quân của hộ dân; xu hướng đầu tư cho giáo dục mầm non trong một giai đoạn nhất định; quỹ đất cho giáo dục mầm non; chỉ tiêu trung bình của gia đình cho một trẻ đến trường mầm non ở địa phương và các địa bàn khác nhau.

Về cơ sở vật chất, cần lưu ý đến số lượng phòng học, mức độ kiên cố hóa, chuẩn hóa của trường, lớp; tỉ lệ các cơ sở giáo dục mầm non có công trình nước sạch, vệ sinh, sân chơi, bếp ăn, đồ dùng học tập, đồ chơi...

Ba là, mạng lưới trường lớp. Theo nội dung này, Hội đồng nhân dân cần giám sát quy mô mạng lưới, số lượng, trường lớp và tỉ lệ theo loại hình giáo dục mầm non (trường công lập, trường bán công, trường dân lập, trường tư thục, nhóm trẻ và lớp mẫu giáo độc lập); phân bố theo vùng, khu vực địa lý; việc phát triển hệ thống trường lớp ở thành thị so với nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa, ...; tỉ lệ cơ sở giáo dục mầm non ở một địa bàn (xã, huyện), trên toàn tỉnh; tỉ lệ trường trên dân số của địa phương; số cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập so với số cơ sở giáo dục mầm non nói chung và, công lập nói riêng; quy mô của các cơ sở này...

Bốn là, đội ngũ giáo viên, chương trình, nội dung và phương pháp giáo dục mầm non. Tại nội dung này, Hội đồng nhân dân cần lưu ý số lượng giáo viên của địa phương như lượng giáo viên trong biên chế, giáo viên ngoài biên chế; tỉ lệ giáo viên trên số lượng học sinh tại địa phương; tỉ lệ giáo viên đạt chuẩn và năng lực nghề nghiệp đáp ứng yêu cầu đổi mới giáo dục; kiến thức, kỹ năng quản lý nhà nước và quản trị trường học; điều kiện làm việc như tuyển chọn, sử dụng, lương, phụ cấp, đào tạo, bồi dưỡng, ... và khó khăn của giáo viên mầm non.

Cần lưu ý đến khả năng phù hợp của chương trình, nội dung,

phương pháp giáo dục mầm non với sở thích, hứng thú, khả năng của trẻ mầm non; điều kiện chủ động, sáng tạo cho giáo viên; điều kiện kinh tế với đa số người dân ở địa phương. Hình thức tổ chức chăm sóc, giáo dục trẻ và thực hiện các chuyên đề giáo dục, chuyên đề dinh dưỡng, chăm sóc và an toàn cho trẻ; điều kiện thực hiện nội dung, phương pháp hiện đại; tập huấn giáo viên.

b) Chỉ số đầu ra: Chỉ số này ở cấp mầm non gồm có:

Một là, mức độ tới lớp trẻ em trong độ tuổi: Tại nội dung này, Hội đồng nhân dân cần lưu ý đến tỉ lệ trẻ em đến nhà trẻ trong các năm, qua đó so sánh giữa các năm để đánh giá mức độ thành công trong việc thực hiện đưa trẻ đến trường. Có thể phân tách các độ tuổi (lứa tuổi nhà trẻ, mẫu giáo, trẻ em 5 tuổi) hoặc theo đặc điểm kinh tế, vùng miền, văn hóa ... để đánh giá riêng biệt mức độ tham gia học tập của từng nhóm đối tượng, từ đó có thể đánh giá mức độ thành công của từng chính sách và việc thực hiện các chính sách giáo dục. Việc này cần được xem xét trong các cơ sở công lập và ngoài công lập để có đánh giá tổng quan về nội dung này.

Hai là, chất lượng chăm sóc trẻ em: Đối với nội dung này, cần quan tâm tỉ lệ trẻ em được ăn bán trú ở từng lứa tuổi nhà trẻ, mẫu giáo và lứa tuổi mẫu giáo 5 tuổi. Tỉ lệ trẻ được ăn bán trú nhiều tương đương với việc trẻ được chăm sóc tốt hơn, thời gian nghỉ ngơi của trẻ tốt hơn, nhà trường hay các cơ sở cơ giáo dục thực hiện tốt hơn chính sách giáo dục, tạo niềm tin cho phụ huynh... xa hơn là chất lượng cuộc sống người dân có mức độ tốt hơn. Đối với trẻ mầm non, cần đặc biệt xem xét đến mức độ dinh dưỡng cho trẻ trong các lứa tuổi trên có đảm bảo với nhu cầu phát triển của lứa tuổi không.

Bên cạnh vấn đề chăm sóc về thể chất, cần xem xét đến vấn đề chăm sóc phát triển toàn diện cho trẻ, cần đặt ra câu hỏi trong giáo dục trẻ cơ sở giáo dục có lấy trẻ làm trung tâm không? Có tổ

chức các hoạt động giáo dục cho trẻ thông qua hoạt động vui chơi, giáo dục thẩm mỹ, kỹ năng sống, phát triển vận động,... Mức độ an toàn cho trẻ tại các cơ sở giáo dục như thế nào, chất lượng giáo dục mầm non theo vùng miền hay loại hình giáo dục mầm non như thế nào,...

Ba là, năng lực học của trẻ chương trình mầm non: Tại nội dung này, Hội đồng nhân dân cần xem xét mức độ nắm bắt được các kỹ năng mong muốn theo hệ thống giáo dục mầm non của trẻ. Đối với trẻ em nhóm 5 tuổi có đủ khả năng để chuẩn bị cho bước vào lớp 1 không.

3.2. Đối với giáo dục phổ thông

a) Chỉ số đầu vào: Ở cấp học này, chỉ số đầu vào gồm có:

Thứ nhất, đối chính sách pháp luật về giáo dục phổ thông, Hội đồng nhân dân cần xem xét theo từng giai đoạn, ví dụ từ năm 2010 đến năm 2020, các cơ quan ở địa phương đã ban hành những chính sách nào để phát triển giáo dục phổ thông, trong đó cần phân tách các nội dung theo các cấp học phổ thông (tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông). Theo đó, Hội đồng nhân dân cần xác định những vấn đề phát sinh trên thực tế nhưng chưa có văn bản pháp luật điều chỉnh; những nội dung nào không phù hợp với thực tế cần phải sửa đổi.

Thứ hai, đối với tài chính, cơ sở vật chất cho giáo dục phổ thông: (i) Tài chính dành cho giáo dục phổ thông gồm có tài chính đầu tư từ ngân sách nhà nước và tài chính đầu tư từ ngoài nguồn ngân sách; (ii) cơ sở vật chất gồm có đất đai, cơ sở hạ tầng và trang thiết bị phục vụ hoạt động giáo dục.

Tài chính đầu tư từ ngân sách nhà nước được trích từ ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Việc phân bổ ngân sách cho các cấp giáo dục cho năm sau thường được quy định tại các nghị quyết cuối năm trước. Căn cứ trên cơ sở nghị quyết ban hành,

Hội đồng nhân dân giám sát việc thực hiện chi ngân sách nhà nước cho các cấp học phổ thông tại địa phương, trong đó cần quan tâm đến tỉ lệ chi; mức độ chi ngân sách cho một học sinh từng cấp/năm;... Trên cơ sở đó, Hội đồng nhân dân đánh giá tính hợp lý, hiệu quả của mức độ đầu tư tài chính cho giáo dục phổ thông.

Bên cạnh đó, để đánh giá tổng thể, Hội đồng nhân dân có thể thông qua các kênh thông tin tìm hiểu mức chi tiêu của hộ gia đình cho học sinh theo từng cấp học, giới tính, vùng miền... Bởi vì, ngoài chính sách chung cho phát triển giáo dục phổ thông, với mỗi đối tượng khác nhau có thể có chính sách đặc thù phù hợp. Việc phân tách thành các đối tượng khác nhau giúp Hội đồng nhân dân dễ dàng đánh giá đối với từng đối tượng cụ thể, cũng như tổng thể của toàn bộ hoạt động giáo dục.

Giám sát việc đầu tư cho giáo dục phổ thông từ nguồn ngân sách nhà nước cũng có thể được thực hiện thông qua giám sát các mục chi thường xuyên và chi đầu tư cơ sở vật chất. Đối với mục thường xuyên, Hội đồng nhân dân cần quan tâm đến tỉ lệ chi cho từng cấp học; lương giáo viên; lương cán bộ hành chính; cơ sở vật chất; chương trình giáo dục đặc thù; chi dịch vụ phụ trợ,... Mặc dù việc giám sát của Hội đồng nhân dân không trú trọng theo dõi các vụ việc cụ thể, tuy nhiên, cần thiết tổ chức giám sát với những vụ việc điển hình để từ đó làm căn cứ để đánh giá cho việc thực hiện tài chính của địa phương.

Khi thực hiện giám sát nội dung đầu tư trong giáo dục, Hội đồng nhân dân cần lưu ý đến tỉ trọng vốn đầu tư theo vùng có đúng với chủ trương không, công tác quản lý và sử dụng kinh phí tại các cơ sở giáo dục có tuân thủ theo pháp luật không, cơ chế quản lý đầu tư xây dựng như thế nào; cơ chế tự chủ và tự chịu trách nhiệm có được thực hiện nghiêm túc không; việc thực hiện cơ chế quản lý phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền như thế nào...

Đối với nguồn lực từ ngoài ngân sách nhà nước, Hội đồng nhân dân cần có thông tin về chi tiêu hộ gia đình cho giáo dục, thu hút các nguồn nhân lực xã hội cho phát triển giáo dục, cơ chế chính sách khuyến khích hệ thống giáo dục ngoài công lập,... Thông tin này giúp Hội đồng nhân dân đánh giá tổng quan về tài chính đầu tư cho giáo dục phổ thông, làm căn cứ đánh giá mức độ hiệu quả của đầu tư.

Về cơ sở vật chất, việc đầu tiên Hội đồng nhân dân cần quan tâm tới quỹ đất dành cho các cơ sở giáo dục xem có đảm bảo cho việc phát triển của giáo dục phổ thông? Việc bàn giao đất cho giáo dục phổ thông có đúng theo tiến độ và yêu cầu? Việc sử dụng quỹ đất có đúng với mục đích, kế hoạch của địa phương?... Về cơ sở hạ tầng của các cơ sở giáo dục, Hội đồng nhân dân cần lưu ý đến các tiêu chí xây dựng trường học như số phòng học, tiêu chuẩn phòng học, mức độ kiên cố hóa của trường học, sân chơi bãi tập cho học sinh, phòng học bộ môn, phòng thí nghiệm, thư viện, thiết bị lớp học, nhà vệ sinh, nước, bếp... và các dịch vụ phụ trợ.

Thứ ba, mạng lưới các cơ sở giáo dục phổ thông là một trong những thông số đánh giá khả năng bao phủ về giáo dục tại địa phương. Mạng lưới cơ sở giáo dục hiệu quả là mạng lưới cơ sở giáo dục vừa tạo điều kiện thuận lợi cho tất cả các đối tượng học sinh có thể tiếp cận các hoạt động giáo dục, vừa sử dụng hợp lý nhất các nguồn đầu tư cho giáo dục phổ thông tại địa phương.

Do đó, đối với nội dung này, Hội đồng nhân dân cần quan tâm đến số lượng trường phổ thông theo từng cấp kể cả các trung tâm giáo dục thường xuyên của cấp huyện; mật độ phân bố của các cơ sở giáo dục trên các địa bàn của địa phương; việc đến trường của các học sinh trên địa bàn được thuận lợi không; tỉ lệ số trường học/ số học sinh, số lượng lớp học của mỗi cấp học, khối học, số lượng học sinh của mỗi lớp học... có đảm bảo theo tiêu chuẩn quốc gia; có hiện tượng lớp học quá đông hay quá ít học sinh; nguyên nhân của những hiện tượng trên...

Trong mạng lưới cơ sở giáo dục phổ thông, Hội đồng nhân dân cần tính đến các trường ngoài công lập, trường có yếu tố nước ngoài, các loại hình cơ sở giáo dục đặc biệt như trường chuyên, cơ sở giáo dục thực nghiệm, trường phổ thông dân tộc nội trú, trường phổ thông dân tộc ngoại trú,... Một cách tổng thể, Hội đồng nhân dân cần nhìn nhận và đánh giá hệ thống mạng lưới giáo dục phổ thông tại địa phương có khả năng đáp ứng nhu cầu giáo dục tại địa phương và ứng biến theo biến động về quy mô dân số trong độ tuổi đi học theo các năm, các giai đoạn không...

Thứ tư, các chỉ số nguồn nhân lực (giáo viên, nhân viên,...). Đây là một chỉ số quan trọng đóng góp vào hiệu quả của hoạt động giáo dục của địa phương. Đối với nguồn lực này, trước tiên Hội đồng nhân dân cần quan tâm đến số lượng giáo viên cơ hữu và giáo viên hợp tác, hợp đồng tại địa phương, tỉ lệ giáo viên các cấp, tỉ lệ giáo viên đạt chuẩn, tỉ lệ giáo viên thuộc đối tượng bồi dưỡng hoặc tham gia các lớp bồi dưỡng hàng năm, tỉ lệ giáo viên theo cơ cấu các bộ môn, cấp học, vùng miền, độ tuổi, giới tính, dân tộc,... Bên cạnh đó, Hội đồng nhân dân cần quan tâm đến chất lượng của nguồn nhân lực thông qua các thông số về học vấn, trình độ chuyên môn, bằng cấp, chứng nhận nghề; trình độ đào tạo; kiến thức chuyên môn; kỹ năng sư phạm; kỹ năng nghề nghiệp... của giáo viên, cán bộ quản lý cơ sở giáo dục.

Để phát huy hiệu quả nguồn nhân lực, một cơ chế không thể thiếu đó chính là chế độ chính sách đối với giáo viên, nhân viên ngành giáo dục. Theo đó, Hội đồng nhân dân quan tâm đến mức lương, chế độ đào tạo, bồi dưỡng, tuyển dụng, thu hút, định mức lao động, phụ cấp ưu đãi, phụ cấp thâm niên, điều kiện làm việc như thời gian làm việc, kích thước lớp học trung bình, ưu đãi dựa trên khen thưởng, và các chính sách ưu đãi khác; các nội dung đặc thù như chuẩn nghề nghiệp, chương trình bồi dưỡng thường xuyên, vinh danh nhà giáo.

Từ các thông tin này, Hội đồng nhân dân đánh giá “sức mạnh” của nguồn nhân lực tại địa phương có đáp ứng được tiêu chuẩn, nhu cầu của địa phương không. Trên cơ sở đó có thể đánh giá trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền, đồng thời định hướng cho việc củng cố, phát triển nguồn nhân lực tại địa phương.

Thứ năm, chương trình sách giáo khoa. Theo chương trình cải cách, từ năm 2020, tất cả các lớp đầu khối của các cấp học sẽ thực hiện theo bộ sách giáo khoa mới theo định hướng chung về khung chương trình đào tạo. Với phạm vi thẩm quyền của mình, Hội đồng nhân dân cần xem xét đánh giá mức độ phù hợp của việc lựa chọn các bộ sách giáo khoa cho các lớp tại địa phương. Sự phù hợp được có thể xác định trên giá thành, kết cấu chương trình ứng với năng lực thực tại của địa phương, năng lực của học sinh tại các vùng của địa phương,.. Khi các thông số cho thấy mức độ phù hợp chưa được đảm bảo, Hội đồng nhân dân có thể kiến nghị về việc thay đổi lựa chọn sách giáo khoa, đồng thời xác định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền.

Thứ sáu, các hình thức thi, kiểm tra, đánh giá. Đối với giáo dục phổ thông, cách thức thi, kiểm tra, đánh giá kết quả học tập, thi tốt nghiệp, chuyển cấp hoặc thi đại học, cao đẳng là một mối quan tâm đặc biệt của tất cả học sinh, phụ huynh và giáo viên. Do đó, Hội đồng nhân dân cần lưu ý tới tính gọn nhẹ, hiệu quả công bằng và tin cậy tại các kỳ thi tốt nghiệp, tuyển sinh; cách thức kiểm tra, đánh giá kết quả học tập cần theo hướng phát triển năng lực học sinh, chú trọng kết hợp đánh giá trong quá trình giáo dục và đánh giá tổng kết cuối kỳ, cuối năm của các khối cấp khác. Đồng thời, một trong những mối quan tâm lớn của cử tri là đảm bảo không xảy ra các hiện tượng tiêu cực trong thi cử.

a) Chỉ số đầu ra: Trong giáo dục phổ thông, các chỉ số đầu ra thường gồm:

Thứ nhất, tỉ lệ nhập học: Với cấp giáo dục phổ thông, tỉ lệ tham gia học tập là một yếu tố có thể đánh giá mức độ hiệu quả của hoạt động giáo dục. Với chỉ số này, Hội đồng nhân dân cần tính tỉ lệ nhập học theo các phân định như toàn phần (ở tất cả các cấp, các khối lớp) và tỉ lệ nhập học lớp 1; tỉ lệ nhập học theo độ tuổi; tỉ lệ chuyển đổi cấp học; số lượng và tỉ lệ trẻ em đi học ngoài độ tuổi; số lượng và tỉ lệ người lớn mù chữ;... Các chỉ số trên cũng cần được phân tách theo giới tính của trẻ. Khi xem xét các con số tỉ lệ, các đại biểu Hội đồng nhân dân cần xem xét một cách kỹ lưỡng cụ thể con số tỉ lệ biểu thị cho bao nhiêu học sinh. Trong nhiều trường hợp, mặc dù con số tỉ lệ được viết lên tương đối nhỏ ví dụ như 2%, nhưng số lượng được biểu thị từ con số đó lại tương đối lớn.

Thứ hai, kết quả các bài thi, kiểm tra là một trong những cách thức xác định kết quả đào tạo. Trên thực tế, việc đánh giá thông qua kết quả các bài kiểm tra, bài thi có phần phụ thuộc vào cách thức đánh giá nặng kiến thức kỹ thuật, chưa tính đến năng lực cá nhân của học sinh. Tuy nhiên, với góc độ là cơ quan dân cử tại địa phương, Hội đồng nhân dân cũng cần thiết phải xem xét yếu tố như một trong các tiêu chí giám sát. Tại nội dung này, Hội đồng nhân dân có thể xem xét trên các yếu tố: điểm thành tích do các bài kiểm tra đánh giá tiêu chuẩn; kết quả học tập theo môn học; tỉ lệ học sinh đạt mức độ thông thạo tối thiểu về đọc hiểu và toán học; tỉ lệ kết quả đánh giá của học sinh tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông theo quy định quốc gia; tỉ lệ lưu ban của các cấp, các khối lớp;...

Thứ ba, tỉ lệ bỏ học ở toàn cấp tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông. Theo nhiều nguồn thông tin, tỉ lệ bỏ học ở các cấp học có nhiều nguyên nhân khác nhau như điều kiện kinh tế gia đình, điều kiện tiếp cận giáo dục, mức độ quan tâm của gia đình, chương trình học tập chưa phù hợp, môi trường giáo dục chưa hấp dẫn,... Để đánh giá được mức độ bỏ học của giáo dục

phổ thông, Hội đồng nhân dân cần tính trên tỉ lệ bỏ học các cấp học (tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông) và của từng khối lớp trong các cấp đó. Bổ trợ cho tỉ lệ này, Hội đồng nhân dân cần nắm được thông tin về tỉ lệ học sinh còn lại đến hết lớp 5, 9, 12; tỉ lệ học sinh hoàn thành tiểu học, trung học cơ sở; trung học phổ thông; tỉ lệ học sinh tiểu học chuyển cấp; tỉ lệ học sinh học sinh tiếp tục tham gia và trúng tuyển các cấp giáo dục tiếp theo. Các tỉ lệ này, đặc biệt tỉ lệ học sinh bỏ học cần được tính theo các tiêu chí khác nhau như vùng miền, giới tính, đặc điểm lứa tuổi,... để xác định chính xác nguyên nhân từ đó đưa ra các kiến nghị và xác định trách nhiệm.

c) Chỉ số tác động của giáo dục phổ thông

Chỉ số tác động có thể được đánh giá theo các cấp học khác nhau, do độ tuổi giáo dục phổ thông tương đối dài, tác động và ảnh hưởng của giáo dục ở các cấp có nhiều điểm khác nhau. Đối với cấp tiểu học có thể đánh giá theo khả năng phục vụ, bảo quản, hợp tác, tự học, tự giải quyết vấn đề,...; Đối với cấp trung học cơ sở có thể đánh giá khả năng vận dụng kiến thức, kỹ năng vào giải quyết các vấn đề của cuộc sống; Đối với học sinh cấp trung học phổ thông, có thể đánh giá khả năng tham gia xã hội, kiến thức và kỹ năng cải thiện hành vi liên quan đến bảo vệ sức khỏe, dinh dưỡng, và các kỹ năng khác, ví dụ như, cách học, các kỹ năng xã hội như giao tiếp, trình bày, thông tin,...

3.3. Đối với giáo dục đại học và giáo dục dạy nghề

Giáo dục đại học và giáo dục dạy nghề không phải nội dung phổ biến ở nhiều địa phương. Một số địa phương có chính sách phát triển giáo dục đại học. Một số địa phương tùy theo nhu cầu, chiến lược phát triển, có định hướng phát triển giáo dục dạy nghề. Tuy nhiên, về nguyên lý giám sát hoạt động giáo dục tại cấp học giáo dục này theo các chỉ số đầu vào, đầu ra và chỉ số tác động gồm có:

Chỉ số đầu vào như: Chính sách phát luật về giáo dục đại học ở địa phương; chỉ số tài chính trong giáo dục đại học, giáo dục dạy nghề; cơ cấu đầu tư kinh phí cho giáo dục đại học; mạng lưới cơ sở giáo dục đại học; quy mô và cơ cấu tuyển sinh; điều kiện bảo đảm chất lượng đào tạo (giáo viên, chương trình, nội dung, phương pháp đào tạo...).

Chỉ số đầu ra gồm có: Tỷ lệ và số lượng sinh viên cao đẳng, đại học tốt nghiệp hoặc qua đào tạo nghề; tỷ lệ sinh viên tốt nghiệp, cao đẳng lần đầu hoặc tỷ lệ lao động qua đào tạo nghề tại một thời điểm trong một năm; quy mô đào tạo; kiến thức, kỹ năng thu nhận được sau khi tốt nghiệp...

Chỉ số tác động biểu hiện qua tác động đối với việc làm như tỷ lệ sinh viên ra trường được tuyển dụng ở một mức độ công việc nhất định; tỷ lệ người thất nghiệp, xu hướng trong tỷ lệ được tuyển dụng theo độ tuổi; tỷ lệ tìm được việc làm hoặc tự tạo việc làm sau tốt nghiệp; Mức lương nhận được của sinh viên khi ra trường; lợi thế về thu nhập nhờ giáo dục và dạy nghề...

4. Một số vi phạm thường gặp trong lĩnh vực giáo dục

Trên cơ sở thực tiễn, phần này chia sẻ một số vi phạm thường xảy ra trong thực hiện chính sách, pháp luật về giáo dục. Cần đặc biệt lưu ý là Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân chỉ nên sử dụng thông tin về các vi phạm để phục vụ hoạt động giám sát, xác định trách nhiệm quản lý nhà nước của các đối tượng chịu sự giám sát có liên quan như Ủy ban nhân dân, Sở/Phòng Giáo dục. Cần tránh việc nhầm lẫn với nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thanh tra, kiểm tra, điều tra hình sự.

Thứ nhất, vi phạm trong thu chi: đây là vi phạm thường xảy ra tại nhiều cơ sở giáo dục. Các lỗi vi phạm này thường được thể hiện ở thu chi không đúng quy định, sai quy tắc, vượt quá định mức cho phép. Về nguồn thu, nhiều cơ sở giáo dục có thể lạm thu

từ quỹ cha mẹ học sinh, huy động phụ huynh tham gia đóng góp cơ sở vật chất, thu cao hơn quy định các khoản thu được phép... Về nguồn chi, nhiều cơ sở giáo dục không chi đúng, đủ các nội dung đã thu và có hiện tượng bớt xén, chi sang các nội dung khác nhưng không chuyển nguồn hoặc không chi... Các khoản chi này thường sẽ được hợp thức hóa thông qua các hóa đơn khống hoặc không thể hiện trên sổ sách chứng từ.

Hộp : Ví dụ về vi phạm trong giáo dục

Trong hai năm học: 2018-2019; 2019-2020, Trường mầm non xã X, huyện Y tỉnh HY đã thực hiện nhiều khoản thu, chi không đúng quy định, sai nguyên tắc, tổng số tiền sai phạm được phát hiện là hơn 56 triệu đồng. Đơn cử, từ tháng 8 đến tháng 10-2019, mức thu tiền chăm sóc bán trú được phê duyệt là 130 nghìn đồng/học sinh/tháng, nhưng ban giám hiệu trường lại chỉ đạo giáo viên chủ nhiệm thu 140 nghìn đồng/học sinh/tháng và không thể hiện trên sổ sách.

Thứ hai, vi phạm trong đầu tư xây dựng cơ bản. Trong quá trình thực thi các công trình xây dựng giáo dục, thường xảy ra một số vi phạm sau: (i) Vi phạm trong quá trình lựa chọn nhà thầu: không đủ hồ sơ và năng lực đánh giá hồ sơ dự thầu, không có đủ năng lực và chứng chỉ hành nghề hoạt động đấu thầu; (ii) Vi phạm trong khâu thiết kế, dự toán dẫn đến sử dụng các vật liệu cao hơn nhu cầu của công trình, số lượng và đơn giá của vật liệu cao hơn, hoặc cố tình đẩy cao giá vật liệu... dẫn đến đội giá thành công trình gây lãng phí trong đầu tư; (iii) Vi phạm trong công tác giám sát thi công, nghiệm thu, thanh toán dẫn đến nhiều công trình không đảm bảo chất lượng, quyết toán thường thừa so với thực tế, công trình còn chưa nghiệm thu xong nhưng đã quyết toán...

Thứ ba, vi phạm trong công tác nhân sự và thực hiện chế

độ chính sách với giáo viên, cán bộ nhân viên ngành giáo dục: Trong những năm gần đây hàng chục ngàn sinh viên ra trường không có việc làm, phải chấp nhận việc dạy hợp đồng để chờ cơ hội được tuyển dụng hoặc làm trái ngành đào tạo đã tạo nên nhiều bất cập trong công tác tuyển dụng tại nhiều địa phương. Việc dư thừa nguồn nhân lực là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng “chạy cửa” để được ký hợp đồng tuyển dụng với số tiền khá lớn, thậm chí là rất lớn so với thu nhập của giáo viên. Những sai phạm này thường không có những dấu hiệu rõ ràng. Tuy nhiên, Hội đồng nhân dân có thể xem xét so sánh dựa trên tiêu chuẩn xét tuyển, kết quả xét tuyển, ... để có thể tìm ra những căn cứ sai phạm trong hoạt động tuyển dụng.

Hộp: Vi phạm trong thực hiện chế độ, chính sách với giáo viên, học sinh

Qua nắm tình hình, phát hiện có dấu hiệu vi phạm trong sử dụng chế độ, chính sách đối với giáo viên và học sinh tại huyện S, UBND Tỉnh ủy L đã tiến hành kiểm tra khi có dấu hiệu vi phạm. Sau kiểm tra, UBND Tỉnh ủy kết luận một số cán bộ tại địa phương có cá sai phạm sau: Ký giấy đề nghị rút kinh phí thực hiện một số chính sách đối với giáo viên và học sinh vượt dự toán được giao 17.224 triệu đồng, gây hậu quả nghiêm trọng; thiếu trách nhiệm trong lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra, giám sát để kế toán, thủ quỹ không thanh toán chế độ cho giáo viên và học sinh với số tiền 7.804,294 triệu đồng; kế toán, thủ quỹ chiếm dụng số tiền 26,540,149 triệu đồng của ngân sách Nhà nước.

Đối với chế độ chính sách cho giáo viên, cán bộ nhân viên ngành giáo dục, thường có vi phạm về chế độ, lương; các chính sách xã hội như bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, trợ cấp ưu đãi; yêu cầu giáo viên làm việc ngoài giờ, đảm nhiệm thay có các giáo viên

ngủ chế độ...; không có cơ chế chi trả cho các hoạt động ngoài giờ cho giáo viên, nhất là giáo viên tiểu học, mầm non.

Thứ năm, vi phạm trong công tác thi cử: “Chạy điểm” là vấn nạn xảy ra từ nhiều năm nay tại nhiều địa phương nhưng rất khó để phát hiện. Việc vi phạm này thường xảy ra ở cuối cấp, đặc biệt tại kỳ thi trung học phổ thông. Để phát hiện ra chính xác vi phạm này cần có căn cứ chính xác. Hội đồng nhân dân không phải là cơ quan chuyên môn về giáo dục, nên để giám sát vấn đề này cần phải căn cứ trên thông tin từ các nguồn thông tin tin cậy.

Ngoài ra, đối với các cấp giáo dục còn một số sai phạm khác như: nạn bạo hành trẻ em (mầm non), chất lượng chăm sóc trẻ em, sai phạm về khẩu phần ăn của trẻ (mầm non, tiểu học),... Đối với giáo dục phổ thông, tình trạng dạy thêm, học thêm vẫn còn là vấn đề đáng lo ngại. Nhiều cơ sở giáo dục “hợp thức hóa” vấn nạn dạy thêm bằng các đơn đề nghị của phụ huynh học sinh. Tình trạng chạy điểm, chạy trường, trái tuyến,... thường diễn ra ở các thành phố lớn; Việc lạm thu trong nhà trường; Việc công khai minh bạch đối với quỹ cha mẹ học sinh; Vai trò của Ban đại diện cha mẹ học sinh vẫn còn mang tính chất vỏ bọc, chưa phát huy được nhiều...

PHỤ LỤC: Mục tiêu phát triển bền vững về giáo dục

Vào tháng 9/2015, các nhà lãnh đạo thế giới đặt ra các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) của cộng đồng thế giới đến năm 2030. Trong đó có Mục tiêu 4 về giáo dục nhằm đạt được “nền giáo dục bao trùm, công bằng, có chất lượng và thúc đẩy các cơ hội học tập suốt đời cho mọi người” với các chỉ số, chỉ tiêu cụ thể được thiết kế. Có thể coi đây là nguồn tham khảo để xây dựng các tiêu chí giám sát của Hội đồng nhân dân trong lĩnh vực giáo dục như: Tính toàn diện; tính công bằng; tính hiệu quả.

Bảng: Mục tiêu phát triển bền vững toàn cầu về giáo dục⁵

Các mục tiêu phát triển bền vững về giáo dục	Chỉ số cụ thể
Đến năm 2030 bảo đảm cho tất cả trẻ em gái và trai được hoàn thành giáo dục tiểu học và trung học cơ sở miễn phí, công bằng và chất lượng, dẫn đến các kết quả học tập tương xứng và hiệu quả	- Tỷ lệ nhập học, tốt nghiệp - Kết quả trắc nghiệm PISA về toán và kỹ năng đọc hiểu của trẻ em 15 tuổi - Đánh giá kết quả tác động của học tập cuối cấp tiểu học - Kết quả học tập của các em không đến trường
Đến năm 2030 bảo đảm cho tất cả trẻ em gái và trai được tiếp cận phát triển và chăm sóc mẫu giáo và mầm non có chất lượng, sẵn sàng cho giáo dục tiểu học	- Tỷ lệ nhập học cấp mẫu giáo, mầm non - Sự phát triển của trẻ em độ tuổi này về nhận thức, kỹ năng xã hội và cảm xúc

⁵ OECD, Education at a glance 2016: OECD indicators, 2016, t1dd, trang 15.

Đến năm 2030 bảo đảm cho tất cả phụ nữ và nam giới được tiếp cận bình đẳng, trang trải được giáo dục kỹ thuật, học nghề, cao đẳng - đại học, bao gồm trường đại học có chất lượng	- Tỷ lệ nhập học của các bậc học này tách biệt theo giới - Sự tham gia vào các chương trình giáo dục kỹ năng cho người lớn chính thức và phi chính thức
Đến năm 2030 tăng đáng kể số lượng thanh thiếu niên và người trưởng thành với các kỹ năng phù hợp, trong đó có các kỹ năng kỹ thuật và nghề nghiệp để có việc làm, công việc ổn định	- Độ thông thạo các kỹ năng giải quyết vấn đề liên quan đến kỹ thuật số của những người độ tuổi từ 16 đến 65. - Độ thông thạo về viết và tính toán của những người độ tuổi từ 16 đến 65.
Đến năm 2030 xóa bỏ mọi sự phân biệt về giới trong giáo dục và bảo đảm sự tiếp cận bình đẳng trong tất cả các cấp học và đào tạo nghề cho các nhóm dễ tổn thương, trong đó có người khuyết tật, dân tộc ít người, trẻ em trong các tình huống dễ tổn thương	- Tỷ lệ nhập học, tốt nghiệp, học vấn được tách biệt theo giới - Học vấn theo các cấp học theo giới, dân tộc, học vấn cha mẹ, ngôn ngữ ở nhà, thu nhập - Phạm vi, mức độ đầu tư công và của tư nhân vào giáo dục - Các chính sách liên quan đến sự tiếp cận và cung cấp nguồn tài chính cho các nhóm yếu thế

Đến năm 2030, bảo đảm rằng tất cả thanh thiếu niên và một tỷ lệ đáng kể người lớn cả phụ nữ và nam giới đạt được mức độ biết chữ và tính toán thành thực.	- Tỷ lệ về số người đạt mức độ biết chữ và tính toán thành thực theo giới và độ tuổi - Sự tham gia vào các chương trình tập huấn kỹ năng cơ bản
Đến năm 2030, bảo đảm rằng mọi người học thu nhận kiến thức và kỹ năng cần thiết để thúc đẩy phát triển bền vững. Trong đó, qua việc giáo dục phát triển bền vững và lối sống bền vững, thúc đẩy quyền con người, bình đẳng giới, văn hóa hòa bình và không bạo lực, công dân toàn cầu, coi trọng sự đa dạng về văn hóa và sự đóng góp của văn hóa đối với phát triển bền vững	- Năng lực thích ứng toàn cầu lấy từ dữ liệu PISA - Năng lực khoa học, mức độ hiểu biết về môi trường qua kết quả PISA - Kỹ năng giao tiếp giữa người với người, các kết quả về kỹ năng xã hội khác - Chương trình, các môn học, thời lượng học trong trường
Xây dựng và hoàn thiện các cơ sở giáo dục thân thiện với trẻ em, người khuyết tật và giới, tạo môi trường học tập an toàn, không bạo lực, bao trùm và hiệu quả đối với mọi người	- Các thông số về môi trường học tập, nguồn lực, trang thiết bị - Không khí học tập trong trường, trong đó có về hành vi bạo lực của học sinh

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 4/11/2013 của Ban chấp hành trung ương về đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo.

2. Hiến pháp năm 2013.

3. Luật giáo dục năm 2019; Luật giáo dục đại học năm 2018; Luật giáo dục nghề nghiệp năm 2014; Luật tổ chức chính phủ năm 2015; Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015; Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND 2015; Nghị định 127/2018/NĐ- CP; Nghị định 69/2017/NĐ-CP.

4. Đề tài «Xây dựng bộ công cụ phục vụ hoạt động giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực giáo dục»; chủ nhiệm đề tài: Nguyễn Thị Mai Hoa, UVTT Ủy ban VHGDĐTNNĐ.

5. Đặng Thị Thanh Huyền, Báo cáo kinh nghiệm trong nước và quốc tế trong việc xây dựng bộ công cụ đánh giá giáo dục nói chung, giám sát, đánh giá giáo dục nói riêng, Hà Nội, 2018.

6. Lê Thị Thanh Thu, Đề xuất một số tiêu chí đánh giá giáo dục phổ thông, Hội thảo giáo dục 2017 “Về chất lượng giáo dục phổ thông Việt Nam”, Ủy ban VH, GD, TN, TN, NĐ của Quốc hội khóa XIV, Hà Nội, 2017.

7. Rob Vos, Educational indicators: What’s to be measured? Working Paper Series I-1, Washington D.C., 1996.

8. Jeanette Colby, Miske Witt el. al., Defining quality in education [Định nghĩa chất lượng trong giáo dục], UNICEF, 2000.

9. Scheerens Jaap el.al., In Perspectives on educational quality, chapter II: Measuring educational quality by means of indicators, 2011.

10. OECD, Education at a glance 2016: OECD indicators, 2016.

(Footnotes)

1 <https://nhandan.com.vn/tin-tuc-giao-duc/phat-trien-truong-dan-toc-noi-tru-o-thai-nguyen-459343/>