

# ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ CHI CHO GIÁO DỤC TRONG CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI

PGS. TS. Vũ Cường\* - TS. Tôn Thu Hiền\*\*

Giáo dục và đào tạo (GDĐT) luôn được Đảng và Nhà nước ta xác định là quốc sách hàng đầu. Chi qua chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) là một kênh để thực hiện mục tiêu phát triển GDĐT. Giai đoạn 2011-2015 có một chương trình riêng cho lĩnh vực GDĐT. Sang giai đoạn 2016-2020 chỉ còn 2 chương trình và mục tiêu về GDĐT được lồng ghép vào CTMTQG xây dựng Nông thôn mới (XDNTM). Câu hỏi đặt ra là hiệu quả chi cho mục tiêu GDĐT trong CTMTQG XDNTM này như thế nào, có thể cần những cải tiến trong thiết kế và thực hiện các CTMTQG trong tương lai để đảm bảo thực hiện được các mục tiêu riêng của lĩnh vực này.

Bài viết này áp dụng các tiêu chí đánh giá chương trình, dự án phát triển của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OCED) để đánh giá hiệu quả và hiệu lực thực hiện mục tiêu về GDĐT trong CTMTQG XDNTM, từ đó rút ra các kiến nghị về thiết kế, tổ chức quản lý thực hiện và giám sát, đánh giá các chương trình tương tự trong tương lai.

• Từ khóa: chương trình mục tiêu quốc gia, chi cho giáo dục và đào tạo, hiệu quả, hiệu lực.

Education and training (EET) has always been identified as the top national policy by our Party and State. The National Target Program (NTP) is a channel to realize the goals of development of education and training. From 2011-2015, there is a specific program for education and training. To 2016-2020 period, only 2 programs and goals on education and training are integrated into the NTP on New Rural Development (NTP). The question is how effective spending on education and training goals in this NTP may be needed. Improvements in the design and implementation of NTPs in the future to ensure their implementation.

This article applies the criteria for evaluating development programs and projects of the Organization for Cooperation and Development Economic Development (OCED) to evaluate the effectiveness and effectiveness of the implementation of the goals of education and training in the NTP, from which to draw recommendations on the design, implementation management organization, and monitoring and evaluation similar program in the future.

• Keywords: national target program, expenditure on education and training, effectiveness, effectiveness.

Ở Việt Nam, giáo dục và đào tạo luôn được xem là quốc sách hàng đầu. Tỷ lệ chi NSNN dành cho GDĐT hàng năm xấp xỉ 20% tổng chi NSNN, là tỷ lệ rất cao so với nhiều nước trên thế giới. Nhà nước sử dụng nhiều hình thức phân bổ NS cho GDĐT, trong đó có hình thức chi qua các CTMTQG. Giai đoạn 2011-2015, Quốc hội đã phê duyệt 16 CTMTQG, trong đó có CTMTQG dành riêng cho lĩnh vực GDĐT. Sang giai đoạn 2016-2020, do yêu cầu tập trung nguồn lực để tạo ra sự đột phá trong một số lĩnh vực ưu tiên quốc gia, chỉ còn 2 CTMTQG là XDNTM và Giảm nghèo bền vững. Nội dung hỗ trợ có mục tiêu cho lĩnh vực GDĐT được lồng ghép vào hai hợp phần của CTMTQG XDNTM nhằm: (i) Nâng cấp cơ sở vật chất (CSVC) và thiết bị dạy học (TBDH) cho các trường ở vùng nông thôn (tiêu chí số 5) và (ii) Phổ cập giáo dục ở các cấp (tiêu chí số 14).

Với cách thiết kế CTMTQG theo kiểu mới, mang tính chất tích hợp và đa mục tiêu như vậy, câu hỏi đặt ra là chi NSNN cho nội dung giáo dục trong CTMTQG xây dựng NTM hiện nay đã hợp lý hay chưa, có hiệu quả và hiệu lực đến đâu là một vấn đề cấp thiết cần được giải đáp. Bằng phương pháp nghiên cứu định tính, dựa trên các nguồn thông tin thứ cấp<sup>1</sup> và sơ cấp<sup>2</sup>, nhóm tác giả đã thực hiện nghiên cứu này.

<sup>1</sup> Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện mục tiêu GDĐT trong CTMTQG XDNTM (Bộ GD&ĐT).

<sup>2</sup> Kết quả khảo sát 16 tỉnh trong phạm vi Đề tài cấp Nhà nước của Bộ GD&ĐT (2018-2019).

Ngày nhận bài: 4/11/2019

Ngày chuyển phân biên: 6/11/2019

Ngày nhận phân biên: 19/11/2019

Ngày chấp nhận đăng: 23/11/2019

\* Trường Đại học Kinh tế quốc dân \*\* Học viện Tài chính

## 1. Cơ sở lý thuyết đánh giá mục tiêu GDĐT trong CTMTQG XDNTM

Một CTDA, ngoài những tính chất chung như tính mục tiêu, xác định không gian và thời gian, tính tổ chức và phối hợp còn có những tính chất đặc thù là: (i) Tính duy nhất, (ii) Có nguồn lực riêng được xác định trước và (iii) Đầu ra và kết quả có tính bền vững. Nghiên cứu này dựa vào bốn tiêu chí do OECD xây dựng để đánh giá CTDA, đó là: tính phù hợp, tính hiệu quả, tính hiệu lực/hiệu suất và tính bền vững (ADB, 2015).

**Tính phù hợp (Relevance):** Được đánh giá trên các khía cạnh: (i) Phù hợp về mục tiêu, hoạt động với ưu tiên phát triển của quốc gia, ngành, lĩnh vực và các địa phương; (ii) Phù hợp trong thiết kế của CTMTQG với những đặc điểm, tính chất của một CTDA.

**Tính hiệu quả (Efficiency):** Xem xét việc nguồn lực của CTDA đã được chuyển hóa một cách tiết kiệm như thế nào để trở thành kết quả. Để đánh giá hiệu quả CTMTQG thì mối liên hệ giữa kết quả và đầu ra của chương trình với nguồn lực dành cho nó cần rõ ràng và tương đối độc lập.

**Tính hiệu lực/hiệu suất (Effectiveness):** Đánh giá mức độ đạt được hoặc có khả năng đạt được các mục tiêu và kết quả mong muốn đã đề ra, thể hiện mức độ thực hiện hoặc kỳ vọng thực hiện được các mục phát triển. Tính hiệu lực của CTMTQG được thể hiện ở chỗ các đầu ra của chương trình có được sử dụng đúng như mục tiêu trong thiết kế hay không, và việc sử dụng đó có phát huy tác dụng để mang lại kết quả phát triển như mong muốn không.

**Tính bền vững (Sustainability):** Xem xét những rủi ro cho việc duy trì liên tục và lâu dài các đầu ra và kết quả của CTDA để đạt đến những tác động phát triển dài hạn. Nó đánh giá sự bền vững về tài chính, năng lực quản lý, môi trường và xã hội/cộng đồng. Tính bền vững của CTMTQG trước hết thể hiện ở khả năng các ngành, địa phương tiếp tục duy trì đầu ra và kết quả của chương trình khi chương trình kết thúc. Khía cạnh thường được quan tâm nhất trong đánh giá tính bền vững chính là khả năng bố trí vốn cho vận hành bảo dưỡng để đảm bảo sự hoạt động liên tục, ổn định của đầu ra mà CTMTQG đã tạo được.

## 2. Đánh giá hiệu quả chi cho mục tiêu GDĐT trong CTMTQG XDNTM

CTMTQG XDNTM là một chương trình tổng thể về phát triển kinh tế - xã hội ở nông thôn. Nội

dung về GDĐT được cụ thể hoá trong 2 hợp phần: Hợp phần 2 “Xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội”, trong đó giáo dục cần đạt tiêu chí 5<sup>3</sup> trong bộ tiêu chí XDNTM và Hợp phần 5 “Phát triển giáo dục ở nông thôn”, trong đó giáo dục cần đạt tiêu chí số 14<sup>4</sup> về giáo dục.

### 2.1. Nguồn lực thực hiện chương trình

Theo thiết kế, nguồn vốn để thực hiện Chương trình được huy động từ 4 nguồn: (i) Vốn ngân sách trung ương (NSTW) và ngân sách địa phương (NSDP) dự kiến khoảng 40%; (ii) Vốn tín dụng nhà nước (khoảng 30%); (iii) Vốn từ các doanh nghiệp, hợp tác xã và các loại hình kinh tế khác (khoảng 20%) và (iv) Vốn đóng góp của cộng đồng dân cư (khoảng 10%).

Theo báo cáo của các địa phương, tính đến tháng 6/2019, tổng nguồn lực đầu tư cho giáo dục để thực hiện CTMTQG XDNTM trong cả giai đoạn 2011-2019 khoảng 462.791,1 tỷ đồng, trong đó chủ yếu là giai đoạn 2011-2015 (chiếm 66,31%).

Nguồn vốn NSTW chỉ mang tính chất hỗ trợ, định hướng đầu tư. Kinh phí thực hiện chương trình chủ yếu từ nguồn NSDP (trên 65%) và các nguồn thu hợp pháp khác (trên 20%). Ngoài các nguồn lực trên, ngành giáo dục đã chủ động tham mưu, chỉ đạo lồng ghép các nguồn lực thông qua một số Chương trình, dự án do Bộ GDĐT chủ trì triển khai với tổng kinh phí 8.299.000 triệu đồng (2011-2015) và 10.973.933 triệu đồng (2016-2020).

### 2.2. Đánh giá về thiết kế chương trình

CTMTQG XDNTM đã được xây dựng rất quy mô, thể hiện rõ tính chất của một chương trình lồng ghép, đa mục tiêu và phân cấp rất mạnh về cho cấp cơ sở (xã và huyện). Trong đó, các tính chất đặc trưng chung của 1 CTDA đã được đảm bảo khá tốt. Cụ thể là:

**Về tính mục tiêu:** Chương trình đã xác định được mục tiêu tổng thể và đã được cụ thể hoá thành các mục tiêu cụ thể, được hiểu là việc đạt được bộ 19 tiêu chí chuẩn NTM. Các tiêu chí này đã có sự chọn lọc hài hoà giữa tiêu chí “cứng” và “mềm” với kỳ vọng tạo ra sự phát triển bền vững ở nông thôn.

<sup>3</sup> Tiêu chí 5: “Tỉ lệ trường học các cấp mầm non, mẫu giáo, tiểu học, trung học cơ sở (THCS) có CSVN đạt chuẩn quốc gia” (Chính phủ, 2016b) và “Tỉ lệ trường trung học phổ thông (THPT) đạt chuẩn quốc gia” (Chính phủ, 2016a).

<sup>4</sup> Tiêu chí 14: Mục tiêu đến năm 2020, có 80% số xã đạt chuẩn [14.1] phổ cập giáo dục mầm non cho trẻ 5 tuổi, xóa mù chữ, phổ cập giáo dục tiểu học đúng độ tuổi, phổ cập giáo dục THCS; và [14.2] Tỷ lệ học sinh tốt nghiệp THCS được tiếp tục học trung học (Phổ thông, bổ túc, trung cấp).

*Về tính xác định về không gian và thời gian:* Trong khi CTMTQG về GDĐT giai đoạn 2011-2015 có phạm vi bao phủ toàn hệ thống, bao gồm cả GDĐT ở khu vực thành thị và khu vực nông thôn thì nội dung GDĐT trong CTMTQG XDNTM lại chỉ đề cập đến khu vực nông thôn. Các mục tiêu về GDĐT cũng chỉ là một phần trong các mục tiêu chung của chương trình. Như vậy, phạm vi tác động của nó không hoàn toàn đồng nhất với phạm vi can thiệp của các CTMTQG theo ngành của giai đoạn trước đây. Vì vậy, đánh giá hiệu quả và hiệu lực của nội dung GDĐT trong CTMTQG XDNTM (nếu có thể được) chưa có tính toàn diện, chưa bao trùm toàn ngành.

*Về tính tổ chức và phối hợp:* CTMTQG XDNTM thực sự đã thu hút được sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị và sự góp công, góp sức của tất cả các thành phần xã hội. Do tính chất lồng ghép nên bộ máy quản lý, thực hiện Chương trình đã được thiết kế đồng bộ xuyên suốt từ trung ương đến cơ sở.

*Về các tính chất đặc thù:* CTMTQG XDNTM đã phần nào được thiết kế theo *khung kết quả*, mặc dù chưa rõ rệt. Các mục tiêu cụ thể của Chương trình (được lượng hoá thành các chỉ tiêu kế hoạch) là sự đan xen, trộn lẫn giữa chỉ tiêu đầu ra và chỉ tiêu kết quả.

*Về nguồn lực:* Trong CTMTQG XDNTM có 5 lĩnh vực ưu tiên là giao thông, thủy lợi, GDĐT, y tế và môi trường. Trong đó, đầu tư cho GDĐT sẽ sử dụng 3 nguồn vốn: Vốn NSTW, vốn NSDP và vốn xã hội hoá. Trong 3 nguồn vốn này, chắc chắn nhất là vốn trung ương (nhưng không có cam kết dài hạn mà phụ thuộc vào khả năng cân đối ngân sách hàng năm). Vốn địa phương cũng dựa trên khả năng cân đối của địa phương. Nhiều địa phương (đặc biệt là cấp huyện/xã) chỉ dựa vào nguồn thu chính là tiền bán đất - một nguồn thu không bền vững. Nguồn vốn XHH là nguồn bất định nhất và đặc biệt rất khó huy động đối với các tỉnh nghèo, vùng sâu, vùng xa, nhất là cho GDĐT (vì người dân nghèo, họ có thể nhận thức được lợi ích sát sườn nếu đóng góp cho giao thông, đường điện... nhưng GDĐT lâu nay vẫn được nhận thức là trách nhiệm của nhà nước).

Như vậy, nhìn tổng thể, nguồn lực dành cho CTMTQG XDNTM không chắc chắn và không có tính cam kết cao. Sự bất định về nguồn lực từ NSDP và nguồn xã hội hoá sẽ dẫn đến hai khả năng. Một là cam kết lỏng lẻo về kết quả và khi không đạt được thì cũng không thể quy trách nhiệm giải trình cho bất cứ chủ thể nào. Hai là căn bệnh thành tích, dồn

sức huy động nguồn lực bằng mọi giá để “về đích” NTM, gây áp lực đóng góp cho người dân hoặc nợ đọng vốn đầu tư xây dựng cơ bản.

### **2.3. Đánh giá về phân cấp trong tổ chức thực hiện Chương trình**

CTMTQG XDNTM được phân cấp mạnh về cho cấp cơ sở, trong đó việc ưu tiên đầu tư cũng dựa trên lựa chọn của từng xã/huyện. Mô hình này nhằm phát huy dân chủ cơ sở, tính năng động, sáng tạo của cấp cơ sở. Tuy nhiên, điều đó lại ảnh hưởng tiêu cực đến nguyên tắc quản lý theo ngành. Sở/phòng GDĐT chỉ có vai trò kiểm tra, xác nhận trường đạt chuẩn theo các tiêu chuẩn của ngành, còn việc huy động nguồn lực để đầu tư cho các trường đạt chuẩn là quyết định của huyện/xã. Trong khi đó, ngành GDĐT vẫn phải chịu trách nhiệm chung về đội ngũ giáo viên và quản lý nhà trường, cũng như chất lượng dạy và học trong cả hệ thống. Sự chồng chéo về nhiệm vụ nhưng không rõ ràng trong phân cấp quản lý ngân sách và thực hiện CTMTQG XDNTM dẫn đến không thể xác định rõ trách nhiệm giải trình của ngành GDĐT trong CTMTQG xây dựng NTM.

Hệ quả của việc này là sự tham gia của ngành GDĐT trong quá trình thực hiện rất hạn chế, không có hệ thống giám sát đánh giá khách quan, độc lập về kết quả thực hiện các tiêu chí GDĐT trong chương trình. Kênh duy nhất mà Bộ GDĐT có được là báo cáo từ các địa phương về việc thực hiện mục tiêu GDĐT trong chương trình này. Khả năng kiểm chứng hoặc kiểm tra độ xác thực của thông tin là cực kỳ hạn chế.

### **2.4. Đánh giá hiệu quả, hiệu lực của Chương trình theo tiêu chí của OECD**

*Tính phù hợp:* Đối với lĩnh vực GDĐT, để thực hiện đổi mới Chương trình giáo dục phổ thông (theo tinh thần Nghị quyết số 29-NQ/TW) đòi hỏi các điều kiện đảm bảo, trong đó có điều kiện về CSVC và TBDH. Như vậy, mục tiêu của CTMTQG XDNTM gắn chặt với việc thực hiện mục tiêu đổi mới và là điều kiện thuận lợi để triển khai thành công, hiệu quả Chương trình giáo dục phổ thông mới.

Kết quả từ điều tra cho thấy các tỉnh đều coi GDĐT là quan trọng, đầu tư cho GDĐT luôn được coi là một ưu tiên trong phát triển của các địa phương. Thường thứ tự ưu tiên của đầu tư cho CSVC trường lớp chỉ đứng sau mục tiêu về cơ sở hạ tầng kinh tế (đường giao thông, điện, nước...), xem Hình 1.

Mặc dù có thứ tự ưu tiên khá cao nhưng trong điều kiện do ngân sách hạn hẹp và khả năng xã hội

hóa thấp, chỉ riêng việc tập trung kinh phí cho ưu tiên thứ nhất nhiều khi đã không đủ ngân sách, dẫn đến trên thực tế phần đầu tư cho GDĐT hạn chế. Do đó, các xã chủ yếu huy động nguồn lực từ việc “bán đất” để tập trung cho một số trường điểm “đạt chuẩn” và dồn sức vào đầu tư CSVC, TBDH để đủ tiêu chuẩn được công nhận là xã NTM. Điều này dẫn đến tình trạng các địa phương có thể đạt tiêu chí xã NTM về GDĐT, hoặc có nơi “nợ chuẩn”, nhưng tính toàn diện trong nâng cấp chất lượng của cả hệ thống GDĐT chưa được đảm bảo.

**Tính hiệu quả:** Do cơ chế phân bổ vốn chương trình như đã nói ở trên, rất khó để tách được kinh phí đầu tư cho GDĐT từ nguồn vốn thực hiện của CTMTQG XDNTM. Vì vậy, cũng rất khó đánh giá được tính hiệu quả một cách chính xác.

Tuy nhiên, hiệu quả dự án được đánh giá dưới góc độ tiến độ đầu tư, sử dụng vốn và chất lượng công trình.

**Về tiến độ đầu tư:** Khảo sát cho thấy đa số người trả lời tại các cơ sở giáo dục đều cho biết tiến độ xây

dựng thường bị kéo dài hơn so với dự kiến, trong khi chỉ có 25% số cán bộ đại diện cho HĐND đồng ý với ý kiến trên. Tuy vậy, thời gian chậm tiến độ ngắn (dưới 3 tháng).

**Về tình hình sử dụng vốn:** Từ 55-60% ý kiến khảo sát cho biết “Tất cả các công trình đầu tư cho giáo dục đều vượt dự toán” nhưng mức vượt dự toán không nhiều, chủ yếu dưới 5%. Tuy nhiên, thời gian quyết toán công trình thì chậm, thường kéo dài 6-9 tháng sau khi đưa vào sử dụng. Cả 2 nhóm đối tượng khảo sát (HĐND và các cơ sở giáo dục) đều cho ý kiến tương đồng.

**Về chất lượng công trình thi công:** Có 35% số cán bộ HĐND và 30% số cán bộ các cơ sở giáo dục tham gia khảo sát đều cho rằng chất lượng các công trình trường học chưa đáp ứng được yêu cầu (xem Hình 2).

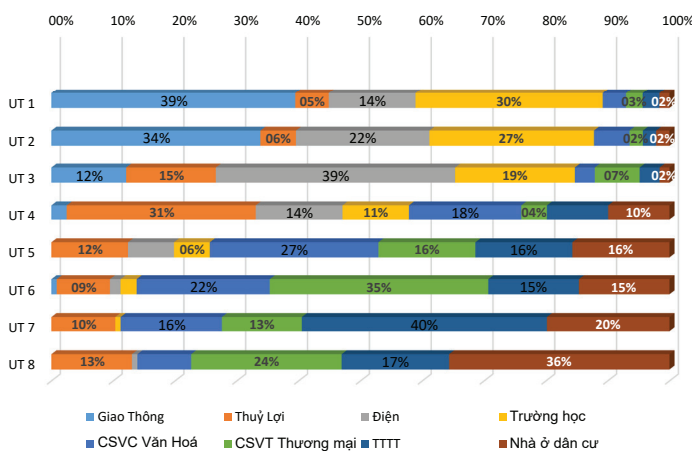
Tóm lại, về cơ bản, hiệu quả đầu tư cho GDĐT trong CT NTM ở các địa phương (xét trên góc độ tiến độ, kinh phí) đều ở mức chấp nhận được, tuy nhiên vấn đề chất lượng các công trình thì cần được giám sát chặt chẽ hơn để nâng cao hiệu quả đầu tư.

**Tính hiệu lực:** Tính hiệu lực được đánh giá thông qua một số khía cạnh sau:

**Về quan điểm ưu tiên đầu tư “phần cứng” và “phần mềm” cho giáo dục.** Đa số các đối tượng khảo sát (chỉ trừ Sở KH&ĐT) đều cho rằng yếu tố quan trọng nhất quyết định chất lượng GDĐT là chất lượng của đội ngũ giáo viên. Tuy nhiên, trên thực tế nguồn tài chính của chương trình đầu tư cho giáo dục chủ yếu là cho CSVC (tiêu chí 5). Việc đào tạo để nâng cao chất lượng giáo viên gần như phụ thuộc hết vào ngân sách chi thường xuyên (vốn rất eo hẹp) được phân bổ cho các trường. Vì vậy, cơ hội được đào tạo, đào tạo lại giáo viên của các trường là rất thấp.

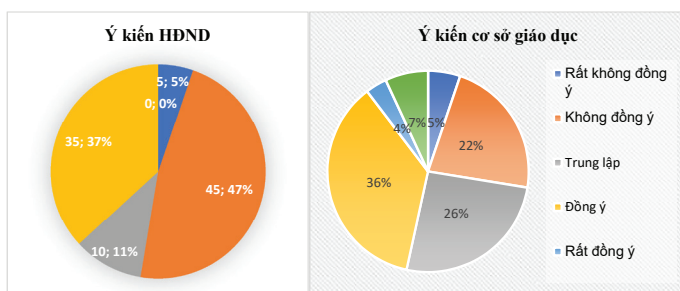
**Về tính đồng bộ trong đầu tư “phần cứng”.** Báo cáo từ nhiều địa phương cho thấy vẫn còn các trường nợ một số tiêu chí nhỏ trong các tiêu chí về CSVC trường học, thậm chí có nơi nợ gần 10 năm chưa trả được tiêu chí. Tính chất thiếu đồng bộ, ngay cả trong đầu tư phần “cứng” của các trường là một dấu hiệu cho thấy hiệu lực đầu tư (chất lượng GDĐT) sẽ không thể cao nếu có trường lớp khang trang nhưng thiếu các CSVC phục vụ khác để phục vụ dạy và học.

Hình 1. Mức độ ưu tiên đầu tư cho các lĩnh vực trong CTMTQGXDTM



Nguồn: Tổng hợp từ kết quả điều tra 16 tỉnh

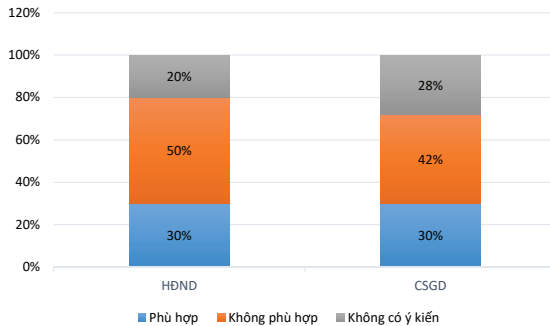
Hình 2. Nhận định về chất lượng các công trình giáo dục được thi công



Nguồn: Kết quả điều tra khảo sát

Về công năng sử dụng của tài sản được đầu tư: Khảo sát cũng cho kết quả tương tự khi đánh giá mức độ phù hợp của thiết kế công trình với công năng sử dụng. Phần lớn đối tượng (cả cơ quan giám sát - HĐND và cơ quan sử dụng - trường học) đều cho rằng thiết kế công trình chưa phù hợp với công năng sử dụng (xem Hình 3).

Hình 3. Mức độ phù hợp thiết kế với công năng sử dụng



Thực tế khảo sát thực địa tại một số địa phương cho thấy nhiều phòng chức năng bị đầu tư dở dang, hoặc không đầu tư do thiếu vốn. Sự không đồng bộ trong đầu tư do nhiều nguyên nhân như năng lực của đơn vị thiết kế còn hạn chế và sự tham gia của ngành GDĐT trong thiết kế, thi công và giám sát thi công các công trình trường học chưa cao.

Tóm lại, hiệu lực của nội dung GDĐT trong CTMTQG XDNTM là một vấn đề phức tạp do nó bị chi phối bởi rất nhiều yếu tố, trong đó có những yếu tố không nằm trong khuôn khổ của Chương trình. Vì vậy, khi đánh giá tính hiệu lực của Chương trình, ngay cả ở các tỉnh có thành tích tốt về chất lượng giáo dục thì cũng cần những nghiên cứu sâu hơn để khẳng định chất lượng đó là nhờ đóng góp của CTMTQG XDNTM hay nhờ những cố gắng thường xuyên của bản thân ngành GDĐT địa phương.

**Tính bền vững:** Dấu hiệu quan trọng nhất thể hiện tính bền vững trong các hoạt động đầu tư là khả năng đảm bảo nguồn kinh phí cho vận hành và bảo dưỡng của các công trình sau đầu tư. Đối với đầu tư cho giáo dục, bên cạnh kinh phí xây dựng CSVC trường lớp học cần đảm bảo kinh phí duy tu bảo dưỡng, đảm bảo chống xuống cấp trường lớp, đồng thời đảm bảo kinh phí mua sắm trang TBĐH, học liệu, đồ dùng và vật tư thí nghiệm..., chưa kể đến kinh phí để đào tạo đội ngũ giáo viên có thể làm chủ được trang thiết bị dạy học mới, phương pháp đào tạo mới (ứng dụng công nghệ thông tin, giảng dạy các môn tích hợp, kỹ năng mềm...).

Kết quả phỏng vấn cho biết các cơ sở giáo dục cần phải tìm cách huy động từ các nguồn khác ngoài NSNN cho khoản chi này vì nguồn NSNN rất hạn chế trong khi khả năng xã hội hoá đối với các địa phương nghèo là cực kỳ khó khăn. Nhiều nơi lớp học xuống cấp không có kinh phí tu sửa, phòng thí nghiệm không sử dụng được do thiếu hóa chất thực hành...

Tóm lại, cũng như nhiều dự án đầu tư công khác, việc duy trì tính bền vững của các công trình đầu tư cũng như đầu tư đồng bộ các yêu cầu khác để công trình đầu tư phát huy tác dụng tối đa luôn là khâu yếu nhất. Bản thân Chương trình cũng chưa xây dựng được hệ thống đánh giá dự án sau đầu tư nên sự thiếu đồng bộ giữa chi đầu tư và chi vận hành bảo dưỡng, quá chú trọng đến việc đảm bảo CSVC khang trang nhưng đội ngũ giáo viên, quản lý nhà trường không được “nâng cấp” tương ứng sẽ dẫn đến nguy cơ không đảm bảo chất lượng và sự phát triển thực chất của ngành GDĐT.

### 3. Một số đề xuất tăng cường tính hiệu quả và hiệu lực của chi cho GDĐT trong các CTMTQG

#### 3.1. Nâng cao chất lượng thiết kế các chương trình đầu tư cho lĩnh vực GDĐT

Thứ nhất, nếu GDĐT tiếp tục được coi là một lĩnh vực mũi nhọn, để giải quyết điểm đột phá và phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao thì cần thiết kế riêng một CTMTQG về lĩnh vực này. CTMTQG đó cần được thiết kế theo đúng nguyên lý của một chương trình dựa trên kết quả để có thể thẩm định, giám sát và đánh giá tính hiệu quả và hiệu lực của Chương trình. Kết quả đánh giá khách quan, khoa học một Chương trình như thế mới tăng cường được trách nhiệm giải trình của ngành GDĐT và các bên liên quan đối với việc đầu tư cho GDĐT. Ngoài ra, kết quả đánh giá chính xác sẽ giúp Chính phủ rút ra được nhiều bài học kinh nghiệm cụ thể, thiết thực để không ngừng hoàn thiện các chương trình đầu tư cho lĩnh vực quan trọng này.

Một CTMTQG riêng về lĩnh vực GDĐT cần có quan điểm hệ thống, toàn diện về việc nâng cao chất lượng của cả hệ thống giáo dục quốc dân với tư cách là một tổng thể. Nói cách khác, không nên nhìn nhận GDĐT ở nông thôn tách rời khỏi GDĐT ở thành phố và các vùng đô thị của các tỉnh; và cần phân định rõ ràng những nhiệm vụ (đầu ra, kết quả) nào mà CTMTQG đó phải cam kết với những chức năng, nhiệm vụ thường quy của cơ quan quản lý GDĐT và các trường.

Thứ hai, nếu mục tiêu về GDĐT vẫn được lồng ghép vào trong CTMTQG XDNTM (giai đoạn tiếp theo) thì cũng cần phân rõ từ Chương trình tổng thể thành các tiểu chương trình (hay các chương trình hợp phần), trong đó có Chương trình GDĐT, với nguồn lực, phạm vi và phân công trách nhiệm rõ ràng giữa Bộ, ngành và địa phương. Đặc biệt đối với chủ trương đa dạng hoá nguồn lực đầu tư cho các CTMTQG, cũng cần có cơ chế rõ ràng để xác định những mục tiêu/đầu ra của Chương trình sẽ được thực hiện bằng vốn NSNN với những mục tiêu/đầu ra khác được thực hiện bằng vốn xã hội hoá. Đây là một nguyên tắc quan trọng để gắn kế hoạch, mục tiêu, chỉ tiêu của Chương trình với những nguồn lực được cam kết. Trong một thiết kế như thế, khi các nguồn lực xã hội hoá không huy động được như dự kiến (hoặc huy động vượt kế hoạch) mới có thể đánh giá được tác động của các nguồn vốn khác nhau đến mức độ hoàn thành các mục tiêu của Chương trình.

### 3.2. Tăng cường giám sát, đánh giá và nâng cao trách nhiệm giải trình các Chương trình về GDĐT

Cho dù được thiết kế tách riêng hay lồng ghép trong một CTMTQG tổng hợp, đa mục tiêu thì cũng cần xây dựng ngay từ đầu hệ thống giám sát đánh giá chương trình dựa trên kết quả, với bộ máy quản lý riêng và kinh phí độc lập, thực hiện các hoạt động giám sát, đánh giá mang tính độc lập (tách rời khỏi hệ thống báo cáo hành chính của chương trình hay địa phương) để đảm bảo trách nhiệm giải trình với các bên: Quốc hội, Chính phủ, người dân và các nhà tài trợ. Hệ thống giám sát đánh giá đó cần thiết lập các chỉ số đo lường bám sát mục tiêu can thiệp trong lĩnh vực GDĐT (ví dụ: cần chỉ số nào để đo lường mức độ cải thiện chất lượng giáo dục. Theo chúng tôi, các chỉ số về tỉ lệ phổ cập vẫn mới chỉ đo lường mặt lượng mà chưa phải mặt chất của GDĐT). Ngoài ra, với tư cách là đối tượng hưởng lợi trực tiếp từ những nỗ lực nâng cao chất lượng GDĐT, nhất thiết phải có những chỉ số đánh giá nhìn từ góc độ phụ huynh và người học. Kinh nghiệm xây dựng những hệ thống giám sát đánh giá lĩnh vực GDĐT của các nước có nền giáo dục tiên tiến cần được khảo sát và cân nhắc.

Để đảm bảo một Chương trình về GDĐT đạt “chuẩn quốc tế” về hiệu quả và hiệu lực, cần đặc biệt lưu ý đến sự đảm bảo đầu tư cân đối giữa phần “cứng” (CSVC và các TBDH) với phần “mềm” (bồi dưỡng, nâng cao trình độ giáo viên và các nhà quản lý giáo dục ở cấp trường và cơ quan quản lý nhà

nước về GDĐT, học liệu, phương pháp dạy học hiện đại v.v...) bởi lẽ chỉ có sự kết hợp hợp lý giữa hai yếu tố này mới đảm bảo sự cải thiện thực chất chất lượng GDĐT ở các cấp. Riêng đối với yếu tố “phần cứng”, đầu tư nâng cấp CSVC và trang thiết bị chỉ là đầu tư ban đầu. Việc đảm bảo bố trí đầy đủ kinh phí thường xuyên cho hoạt động vận hành, bảo dưỡng để công trình xuống cấp các công trình, duy trì được công năng của chúng đúng như thiết kế là điều kiện bắt buộc. Đó cũng là mục tiêu duy trì môi trường sư phạm tích cực để bảo vệ sức khỏe, tính mạng và khuyến khích sự năng động, sáng tạo của học sinh.

### Tài liệu tham khảo:

ADB (2015), Báo cáo kỹ thuật về tiêu chí đánh giá và hệ thống xếp hạng kết quả các chương trình dự án ĐTC ở Việt Nam, Dự án CDTA 7725-VIE Hỗ trợ chuẩn bị và thực hiện kế hoạch PTKTXH dựa trên kết quả giai đoạn 2011-2015.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016), Đề án đổi mới cơ chế đầu tư cho giáo dục, đào tạo và giáo dục nghề nghiệp giai đoạn 2016-2020.

Chính phủ (1999), Nghị định 52/1999/NĐ-CP ban hành Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng.

Chính phủ (2006), Nghị định 113/2009/NĐ-CP về giám sát và đánh giá đầu tư.

Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới (2017), Đánh giá chi tiêu công Việt Nam: Chính sách tài khóa hướng đến bền vững, hiệu quả và công bằng.

Đại học Kinh tế quốc dân (1999), Giáo trình Chương trình và dự án phát triển kinh tế - xã hội, Nhà xuất bản Thống kê năm 1999.

Georges Hirsch và cộng sự (1994), Quản lý dự án, Nhà xuất bản Giáo dục và Trung tâm Pháp Việt Đào tạo về quản lý năm 1994.

IFAD (2002), A Guide for Project Monitoring and Evaluation, Managing for Impact in Rural Development, truy cập tại <https://www.ifad.org/documents/38714182/39723123/toc.pdf/e7c718e2-56b9-4f60-b404-3f31448a38a2>

Nguyễn Văn Phúc (2008), Quản lý dự án: Cơ sở lý thuyết và thực hành, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế quốc dân năm 2008.

Quốc hội (2018), Luật Giáo dục số 43/2019/QH14 ngày 14/06/2019.

Thủ tướng Chính phủ (2016a), Quyết định số 1980/QĐ-TTg ngày 17/10/2016 về việc ban hành Bộ tiêu chí quốc gia về xã NTM giai đoạn 2016 - 2020.

Thủ tướng Chính phủ (2016b), Quyết định số 558/2016/QĐ-TTg ngày 05/4/2016 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Tiêu chí huyện nông thôn mới và Quy định thị xã, thành phố trực thuộc cấp tỉnh hoàn thành nhiệm vụ xây dựng NTM.

Thủ tướng Chính phủ (2017), Quyết định 12/2017/QĐ-TTg ngày 22 tháng 4 năm 2017 ban hành quy định nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn NSTW và tỷ lệ vốn đối ứng của NSDP thực hiện CTMTQG xây dựng NTM giai đoạn 2016-2020.

Từ Quang Phương (2012), Giáo trình Quản lý dự án, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế quốc dân năm 2012.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội - Ban công tác Đại biểu - Trung tâm Bồi dưỡng Đại biểu Dân cử (2014), Một số vấn đề về cách thức quản lý chi ngân sách Nhà nước hiện nay, <http://tailieu.ttbđ.gov.vn:8080/index.php/tai-lieu/tai-lieu-bien-tap/item/300-mot-so-van-de-ve-cach-thuc-quan-ly-ngan-sach-nha-nuoc-hien-nay>.