Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

68092 v1

VIỆT NAM

NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG GIÁO DỤC CHO MỌI NGƯỜI ĐẾN NĂM 2020

THÁNG 6/2011

TẬP I: BÁO CÁO CHÍNH SÁCH/TÓM TẮT

THE BELGIAN DEVELOPMENT COOPERATION .be

UKaid from the Department for International Development

Human Development Department
East Asia and pacific Region
The World Bank

VIỆT NAM

NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG GIÁO DỤC CHO MỌI NGƯỜI ĐẾN NĂM 2020

THÁNG 6/2011

TẬP I: BÁO CÁO CHÍNH SÁCH/TÓM TẮT

THE BELGIAN DEVELOPMENT COOPERATION .be

UKaid from the Department for International Development

Human Development Department
East Asia and pacific Region
The World Bank

Lời cảm ơn

Dự thảo báo cáo này là kết quả của sự phối hợp giữa Ngân hàng Thế giới, DFID và Bỉ. Về phía Ngân hàng Thế giới, hai cán bộ chịu trách nhiệm đồng chỉ đạo là Emanuela di Gropello và Mai Thị Thanh. Nhóm nghiên cứu chính gồm một nhóm chuyên gia quốc tế với các thành viên Jeff Marshall, Milagros Nores, Đặng Hải Anh, Patrick Griffin và Nguyễn Thị Kim Cúc, cũng như Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (VASS) và Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam (VIES). Các đồng nghiệp tham gia nhận xét báo cáo này là Luis Benveniste, Halsey Rogers và Hans Wagemaker.

Dự thảo báo cáo đã được công bố tại hội thảo tham vấn được tổ chức tại Hà Nội ngày 9/11/2011 với sự tham gia của các bên liên quan tới ngành giáo dục. Hội thảo tham vấn này do Sứ quán Vương quốc Bỉ tại Việt Nam tài trợ và được Bộ Giáo dục và Đào tạo Việt Nam và các nhà tài trợ đồng tổ chức. Xin trân trọng ghi nhận ý kiến đóng góp và phản hồi của ông Nguyễn Vinh Hiển (Thứ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo, ông Phạm Ngọc Định (Phó vụ trưởng Vụ Giáo dục Tiểu học, Phó trưởng ban Điều phối quốc gia Giáo dục cho mọi người, Bộ Giáo dục và Đào tạo), bà Đặng Thị Thanh Huyền (Viện trưởng Viện Nghiên cứu Khoa học quản lý giáo dục), ông Lương Việt Thái (Giám đốc Trung tâm nghiên cứu Giáo dục phổ thông, VIES), bà Mitsue Uemura (UNICEF) và các thành viên tham gia thảo luận nhóm về các vấn đề bình đẳng, phương pháp sư phạm và quản lý giáo dục.

Giới thiệu tổng quan về Nghiên cứu

Nghiên cứu này xem xét những thay đổi diễn ra đối với giáo dục tiểu học và trung học trong vòng 20 năm qua cũng như những yếu tố chính tác động tới những kết quả có ý nghĩa quan trọng trong giáo dục như tỷ lệ học sinh đi học, trình độ học vấn và kết quả học tập để từ đó đề ra những đề xuất liên quan tới chính sách giáo dục công. Báo cáo nghiên cứu gồm hai tài liệu: báo cáo phân tích và báo cáo chính sách/tóm tắt có độ dài ngắn hơn. Kết quả của nghiên cứu cho thấy sự tiến bộ đáng kể về tỷ lệ học sinh đi học, trình độ học vấn và kết quả học tập của tất cả các nhóm dân số. Tuy nhiên, kết quả của những nhóm dân số dễ chịu tác động (cụ thể là người nghèo và dân tộc thiểu số) vẫn ở mức thấp do sự chênh lệch trình độ học vấn và kết quả học tập yếu kém vẫn ở mức như trước kia và đôi khi còn tăng lên. Mặc dù nghiên cứu này còn có một số hạn chế liên quan tới phương pháp nghiên cứu, kết quả nghiên cứu luôn khẳng định rằng một số đặc điểm nhất định của trường học và giáo viên liên quan chặt chẽ tới kết quả học tập. Điều này mở ra cánh cửa cho chính sách công và là "điểm xuất phát" (có nhiều khả năng) liên quan tới chính sách nhằm giải quyết các vấn đề còn tồn tại. Một số biện pháp là những đề xuất về đầu tư ngân sách nhà nước, ưu tiên và/hoặc hiệu quả sử dụng ngân sách, còn các vấn đề khác có liên quan chặt chẽ tới quản lý trường công lập. Một số đề xuất chính liên quan tới chính sách dựa trên các phát hiện thu được từ quá trình phân tích là củng cố hoặc mở rộng ưu tiên đầu tư ngân sách nhà nước thông qua tăng cường hỗ trợ Mức chất lượng tối thiểu (FSQL), hình thức học cả ngày và trợ cấp tiền mặt có điều kiện đối với những đối tượng dễ bị tác động; tăng cường hiệu quả chi tiêu thông qua việc áp dụng miễn giảm học phí đúng đối tượng; tăng cường áp dụng chuẩn giáo viên; và nâng cao chất lượng quản lý trường công thông qua tăng cường năng lực quản lý của hiệu trưởng và tính tự chịu trách nhiệm trước cộng đồng và thu thập thông tin hiệu quả hơn.

Giới thiệu về Việt Nam

Tăng trưởng kinh tế, dân số, giảm nghèo

Trong những năm gần đây, tỷ lệ nghèo của Việt Nam đã giảm đáng kể nhờ một nền móng kinh tế vĩ mô vững chắc. Trong vòng 20 năm qua, Việt Nam đã đạt được mức tăng trưởng kinh tế và sự thay đổi mạnh mẽ gần như chưa từng có với tỷ lệ GDP tăng 7%/năm. Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011-2015 gần đây nhất đã đề ra mức tăng trưởng 7-8%. Mặc dù thế giới gần đây đang phải đối mặt với cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, xu hướng phát triển kinh tế nói chung của Việt Nam vẫn rất tích cực. Trên thực tế, Việt Nam đã thoát khỏi cuộc khủng hoảng nhanh hơn so với hầu hết các nước trên thế giới với tỷ lệ tăng trưởng 5,3% vào năm 2009. Tỷ lệ giảm nghèo của Việt Nam trong thời gian gần đây đạt mức khá lý tưởng: tỷ lệ nghèo giảm từ gần 60% năm 1993 xuống còn khoảng 14% năm 2008.

Theo kết quả cuộc tổng điều tra dân số gần đây nhất (2006), dân số Việt Nam vào khoảng hơn 84 triệu người, so với khoảng 75 triệu người trong những năm 1990. Tuy nhiên, dân số Việt Nam đang có xu hướng già đi, nhóm người trẻ (trẻ em) đang giảm xuống so với dân số nói chung do tỷ lệ sinh giảm 2/3 so với thập kỷ trước. Tỷ lệ nam nữ ở Việt Nam hiện đang ở một mức phù hợp là 1-1. Mặc dù phần lớn dân số sống ở nông thôn (72%) nhưng quá trình đô thị hóa đã và đang diễn ra trong những thập kỷ gần đây. Nhóm dân tộc lớn nhất là dân tộc Kinh (hay dân tộc Việt), chiếm 86% dân số Việt Nam (khoảng 70 triệu người). Trong số 54 nhóm dân tộc được công nhận ở Việt Nam, những nhóm dân tộc chiếm tỷ lệ cao nhất là nhóm người Hoa (1 triệu người theo kết quả cuộc tổng điều tra dân số gần đây nhất), người Tày và người Thái. Tỷ lệ nghèo của các nhóm dân tộc khá cao và những nghiên cứu trước đây cho thấy thành viên các nhóm dân tộc thiểu số không được hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế và phát triển giáo dục nhiều bằng các nhóm người Kinh và Hoa.

Cuối cùng, hiện vẫn tồn tại sự chênh lệch lớn về thu nhập giữa các vùng ở Việt Nam. Tỷ lệ giàu nghèo đều cao ở Việt Nam, và hiện tượng này vẫn chưa thay đổi từ trước đến nay. Khu vực Tây Bắc và Cao nguyên có tỷ lệ nghèo cao và ngày càng gặp nhiều khó khăn mặc dù tỷ lệ nghèo có giảm nhẹ trong những năm gần đây. Ngược lại, tỷ lệ dân số có mức thu nhập cao nhất ở miền Đông Nam Bộ tăng từ 38% năm 1992 lên 46% năm 1998 và vẫn giữ mức ổn định từ đó tới nay. Cũng như nhóm người nghèo, nhóm dân tộc thiểu số cũng sống tập trung ở một số khu vực, xu hướng này dường như ngày càng phổ biến hơn. Đồng bằng sông Hồng và khu vực duyên hải là nơi sinh sống chủ yếu của người Kinh và người Hoa. Ở vùng Tây Bắc, các nhóm dân tộc thiểu số chiếm 61% dân số năm 1992 và 80% năm 2008. Tại khu vực Đông Nam Bộ, tỷ lệ dân tộc thiểu số tăng từ 25% năm 1992 lên 42% năm 2008.

Cơ cấu, công tác quản lý và ngân sách của hệ thống giáo dục

Hệ thống giáo dục Việt Nam được chia thành bốn cấp bậc: bậc mầm non (3-5 tuổi), bậc học này thường phổ biến hơn ở khu vực thành thị; cấp tiểu học gồm các khối từ lớp 1 đến lớp 5; cấp trung học cơ sở (THCS) gồm các khối từ lớp 6 đến lớp 9 (với một kỳ thi cuối cấp khi học xong lớp 9); và cấp trung học phổ thông (THPT) gồm các khối từ lớp 10 đến lớp 12 (với một kỳ thi đầu vào và một kỳ thi tốt nghiệp). Thay vì theo học bậc phổ thông trung học, học sinh có thể chuyển hướng sang học các khóa đào tạo nghề hay trung cấp kỹ thuật kéo dài từ 6 tháng tới 3 năm. Tương tự, học sinh tốt nghiệp phổ thông trung học có thể chuyển hướng theo học tại một trường cao đẳng. Năm 2009, Việt Nam có 15.610 trường tiểu học và trung học.

Hệ thống trường tiểu học của Việt Nam bao gồm các điểm trường chính và đôi khi có thêm các điểm trường phụ nhằm đáp ứng nhu cầu giáo dục thay vì mở thêm các trường mới. Nhìn chung, 77% cụm trường có đầy đủ các khối lớp (1-5) và 23% cụm trường không có đầy đủ các khối lớp. Gần như tất cả các điểm trường tiểu học chính (98%) có đầy đủ các khối lớp. Tỷ lệ điểm trường phụ hoàn chỉnh đã và đang giảm nhẹ, điều này dường như phản ánh sự sụt giảm số lượng trẻ em ở độ tuổi học tiểu học. Thời gian học chính thức của hệ thống giáo dục tiểu học bắt buộc của nhà nước chỉ là nửa ngày (25 tiết/tuần). Một tiết học chỉ kéo dài khoảng 40-45 phút và thời gian dạy thực tế thường ít hơn, điều đó khiến Việt Nam, với hơn 700 giờ dạy bắt buộc một năm, trở thành một nước có thời gian dạy học bậc tiểu học thấp nhất thế giới. Thông thường, hai lớp sử dụng chung một phòng học, một lớp học buổi sáng và một lớp học buổi chiều.

Tương tự như bậc tiểu học, hệ thống trường trung học cũng gồm các điểm trường chính và điểm trường phụ. Như ở bậc tiểu học, thời gian dạy học cũng hạn chế và chủ yếu là các lớp học nửa ngày.

Trong vòng 25 năm qua, chính phủ ngày càng hỗ trợ nhiều hơn cho ngành giáo dục Việt Nam. Tỷ lệ ngân sách dành cho ngành giáo dục tăng từ 7% năm 1986 lên khoảng 20% năm 2008. Năm 2008, Việt Nam đầu tư 5,3% GDP vào giáo dục. Tỷ lệ này khá cáo so với mức trung bình 3,5% của khu vực Đông Á. Mức chi tính trên đầu học sinh năm 2008 cũng khá cao, lần lượt là 20% và 17% GDP trên đầu người đối với giáo dục tiểu học và trung học ở Việt Nam, trong khi tỷ lệ trung bình ở Đông Á chỉ ở mức 14% đối với cả hai bậc học.

Quản lý giáo dục tiểu học và trung học hiện đã được phân cấp tới cấp tỉnh và huyện ở Việt Nam.

Vai trò chủ yếu của Bộ giáo dục và Đào tạo (Bộ GD&ĐT) ở cấp trung ương bao gồm: (i) xây dựng chương trình; (ii) xuất bản sách giáo khoa; và (iii) xây dựng quy chế dạy học và đánh giá. Phần lớn nguồn ngân sách công dành cho các trường tiểu học và trung học được trích từ ngân sách của tỉnh và huyện, còn ngân sách cấp trung ương chỉ đóng vai trò hỗ trợ. Đại đa số các trường ở Việt Nam là trường công (nghĩa là do chính phủ quản lý). Khu vực có sự tham gia

nhiều nhất của tư nhân trong hệ thống giáo dục quốc gia là bậc đại học, nhưng thậm chí ở bậc học này, trường công vẫn chiếm khoảng 86% trong tổng số trường và thu hút 89% tổng số sinh viên.

Trước năm 1989, giáo dục ở Việt Nam được cung cấp miễn phí với hệ thống trường học và giáo viên hoàn toàn do chính phủ tài trợ. Người học không phải đóng phí và học sinh được cấp sách giáo khoa. Tháng 9/1989, học phí bắt đầu được áp dụng với tỷ lệ tăng dần theo bậc học. Học phí do trường thu và sử dụng vào mục đích duy trì cơ sở hạ tầng, cung cấp trang thiết bị và hỗ trợ trả lương. Sách giáo khoa cho học sinh cũng do phụ huynh chi trả. Trẻ em tàn tật, học sinh dân tộc nội trú, con liệt sĩ và thương binh nặng và trẻ em vùng sâu vùng xa được miễn học phí 100%. Con thương binh nhẹ, con cán bộ nhà nước bị mất khả năng lao động do tai nạn lao động, học sinh dân tộc thiểu số và con em gia đình được chứng nhận là hộ nghèo được miễn giảm học phí tới 50%. Chứng nhận hộ nghèo do ban lãnh đạo thôn hoặc ban lãnh đạo nhà trường trong khu vực xác nhận. Năm 1993, học sinh lớp 4 và 5 được miễn học phí hoàn toàn.

Chính sách giáo dục của nhà nước trong 20 năm qua

Dưới đây là tóm tắt về những chính sách chính do nhà nước ban hành trong 20 năm qua.

Mục tiêu của những năm 1990 là mọi trẻ em trong độ tuổi 6-14 đều hoàn thành giáo dục tiểu học (lớp 1 – lớp 5). "Xóa mù chữ" là mục tiêu chất lượng giáo dục của thời kỳ này. Hệ thống các trường tiểu học phát triển nhanh và vươn tới tất cả các xã trong cả nước (có tới hàng vạn trường). Công tác xây dựng trường được tổ chức linh hoạt nhằm đảm bảo không có xã nào không có trường tiểu học và không có thôn nào không có lớp học bậc tiểu học (thường được tổ chức dưới dạng điểm trường phụ). Cơ sở hạ tầng của trường học chỉ đạt mức cơ bản và còn hạn chế, có nhiều trường phải học ba ca một ngày. Toàn bộ các khối lớp bậc tiểu học được miễn học phí.

Do hệ thống giáo dục phát triển nhanh, trong những năm 1970, 1980 và 1990, nhiều giáo viên được tuyển chọn mặc dù không có bằng cấp tối thiểu. Vào đầu những năm 2000, Việt Nam không còn phải đối mặt với hiện tượng thiếu giáo viên do số lượng trẻ em ở độ tuổi đi học giảm xuống. Do đó, chính sách giáo dục quan tâm nhiều hơn tới vấn đề nâng cao chất lượng giáo dục. Trong những năm 2000, Việt Nam thực hiện nhiều sáng kiến nhằm chuyên nghiệp hóa đội ngũ giáo viên và nâng cao chất lượng trang thiết bị và nguồn lực của nhà trường, đồng thời "chuẩn bị" chuyển sang hình thức học cả ngày.

Những sáng kiến chủ yếu nhằm chuyên nghiệp hóa đội ngũ giáo viên bao gồm: (i) trao tặng danh hiệu "giáo viên giỏi" cho giáo viên các cấp trường, huyện, tỉnh và quốc gia;[1] (ii) xây dựng và áp dụng chuẩn giáo viên chuyên nghiệp; (iii) thường xuyên tổ chức bồi dưỡng giáo viên tại chỗ dựa trên nhu cầu[2]; (iv) nâng cấp bằng cấp cho giáo viên được đào tạo chính quy (cuối năm 2010, số

1 Danh hiệu "giáo viên giỏi" được trao tặng thông qua hội thi giáo viên giỏi do trường tổ chức. Hội thi này đánh giá hiệu quả dạy học của giáo viên thông qua dự giờ một tiết học. Sau đó, Ban giám khảo đánh giá hiệu quả dạy học của từng giáo viên. Sau khi được trao tặng danh hiệu "giáo viên giỏi" cấp trường, giáo viên này sẽ được đề cử tham gia hội thi giáo viên giỏi cấp huyện và tiếp tục cho tới cấp quốc gia. Danh hiệu này thể hiện sự ghi nhận năng lực và danh tiếng cho giáo viên. Cha mẹ học sinh, đặc biệt là ở khu vực thành thị, thường mong muốn cho con em mình học những lớp do những giáo viên này giảng dạy.

2 Sáng kiến bồi dưỡng giáo viên tại chỗ dựa trên nhu cầu bao gồm: (i) yêu cầu giáo viên chọn học các mô-đun bắt buộc và tự chọn; (ii) tổ chức đào tạo tại một trường hay nhóm trường với sự hỗ trợ của một số giáo viên chủ chốt; (iii) cung cấp nhiều tài liệu dưới dạng bản cứng và bản mềm cho giáo viên nhằm giúp họ tự học; và (iv) kết hợp các hình thức dạy học trực tiếp, tự học và thực hành trên lớp.

lượng giáo viên không có bằng cấp "chuẩn" giảm xuống dưới 3%); và (v) áp dụng thí điểm hình thức cấp chứng nhận cho chương trình đào tạo giáo viên.[3]

Chuẩn nghề nghiệp là một vấn đề cần được phân tích thêm ở đây. Việt Nam áp dụng chuẩn nghề nghiệp giáo viên đối với giáo viên tiểu học từ năm 2007, chuẩn nghề nghiệp đối với các ngạch giáo viên tiểu học, giáo viên tiểu học chính và giáo viên tiểu học cao cấp là khác nhau. Chuẩn nghề nghiệp mang tính đổi mới này bao gồm: (i) kiến thức của giáo viên; (ii) kỹ năng sư phạm của giáo viên; và (iii) phẩm chất chính trị, đạo đức và lối sống của giáo viên. Việc xây dựng những tiêu chuẩn như vậy dựa trên quan điểm cho rằng bằng cấp đào tạo chỉ tạo cơ sở ban đầu trong sự nghiệp của người giáo viên; công việc của giáo viên khá phức tạp, đòi hỏi cần phải có phương pháp đánh giá hiệu quả công việc theo nhiều mặt; và năng lực của giáo viên có thể được phân loại thành các mức độ hiệu quả khác nhau. Chuẩn nghề nghiệp có ý nghĩa giúp giáo viên nhận biết vị trí của họ trong quá trình phát triển nghề nghiệp và có thể được áp dụng trong công tác thẩm định hiệu quả công việc và đánh giá nhu cầu đào tạo. Năm 2007, chính phủ đã áp dụng chính sách tiền lương của giáo viên dựa trên bằng cấp, theo đó giáo viên có bằng cấp cao hơn sẽ được hưởng lương cao hơn. Tuy nhiên, chuẩn nghề nghiệp vẫn chưa thể hiện mối quan hệ giữa lương và năng lực của giáo viên. Hơn nữa, phạm vi áp dụng chuẩn này trong các chương trình đào tạo giáo viên vẫn chưa rõ ràng.

Sáng kiến chủ đạo nhằm nâng cao chất lượng nguồn lực và trang thiết bị trường học chính là việc áp dụng Mức chất lượng tối thiểu (FSQL) làm chuẩn chất lượng tối thiểu đối với toàn bộ các trường tiểu học. Chính phủ đã hạn chế tác động của mình đối với nguồn lực của các trường tiểu học, điều đó dẫn tới sự khác biệt lớn về nguồn lực giữa các trường. Để giải quyết vấn đề này, Bộ GD&ĐT đã thành lập Vụ Giáo dục tiểu học vào giữa những năm 1990 và Vụ này đã xây dựng "Chuẩn trường quốc gia cho giai đoạn 1996-2000[4]". Tuy nhiên, tính tới năm 2007, chỉ có 30% các trường đạt chuẩn quốc gia. Nhiều trường ở khu vực thành thị có xu hướng có đội ngũ giáo viên chất lượng cao, quy trình quản lý đáp ứng yêu cầu và các chỉ báo đầu ra cao nhưng không đáp ứng yêu cầu tối thiểu về diện tích. Trong khi đó, trường học ở khu vực nông thôn có xu hướng đáp ứng được các yêu cầu về cơ sở hạ tầng và diện tích nhưng không đáp ứng được các tiêu chuẩn khác. Quá trình chứng nhận trường chuẩn này đã thu hút sự chú ý tới nguồn lực của trường và do đó nhiều chính quyền và cộng đồng địa phương đã hỗ trợ tài chính nhằm cải thiện nguồn lực của các trường học trong khu vực của mình. Tuy nhiên, bộ quy định này chưa quy định tiêu chuẩn tối thiểu cần đạt được nhằm tập trung nỗ lực dành cho các trường và cộng đồng nghèo nhất. Chính vì vậy, FSQL được ban hành năm 2003 (Chi tiết cụ thể được trình bày trong Khung 1).

3 Nhiều cơ sở đào tạo giáo viên đã từ bỏ nhiệm vụ đào tạo giáo viên của mình trong vòng hơn 10 năm qua và đã được nâng lên thành các trường cao đẳng và đại học đa ngành. Trong bối cảnh có nhiều cơ sở đào tạo giáo viên ở cấp độ này (hơn 70 cở sở) và nhu cầu nâng cao chất lượng đào tạo giáo viên chính quy, Việt Nam bắt đầu thực hiện thí điểm cấp chứng nhận cho các chương trình đào tạo giáo viên. Tuy nhiên, hoạt động này chỉ mang tính chất thí nghiệm do công tác chuẩn bị khung chứng nhận về mặt thể chế vẫn chưa hoàn thiện.

4 Chuẩn trường quốc gia là một bộ quy định và yêu cầu mà các trường cần đáp ứng, đó là (i) chuẩn đầu vào như bằng cấp của hiệu trưởng, giáo viên, cơ sở hạ tầng, sân chơi và nguồn lực dạy và học; (ii) chuẩn quá trình như việc lập kế hoạch hàng năm của trường, sự tham gia của cha mẹ học sinh vào các hoạt động của trường và công tác đào tạo và phát triển chuyên môn của đội ngũ giáo viên; và (iii) chuẩn đầu ra bao gồm tỷ lệ nhập học, lên lớp, bỏ học và hoàn thành bậc học.

Khung 1. Mức chất lượng tối thiểu: FSQL và FII

Do yêu cầu chất lượng trường học ngày càng trở nên phổ biến ở Việt Nam vào cuối những năm 1990, chính phủ đã xây dựng Mức chất lượng tối thiểu (FSQL) và đây là bộ chuẩn chất lượng tối thiểu dành cho tất cả các trường. FSQL được xây dựng thông qua quá trình có sự tham gia của các bên liên quan chủ chốt thuộc các cấp trong hệ thống giáo dục đã được phân cấp, bao gồm cả cha mẹ học sinh. Đây được coi là một cơ sở khách quan đối với công tác phân bổ nguồn lực cho các trường với mục tiêu phân bổ ngân sách giáo dục cho những trường có nhu cầu lớn nhất. FSQL là một khái niệm hữu ích giúp xác định mức độ cung cấp dịch vụ tối thiểu nhưng vẫn cung cấp cơ sở thông tin hoàn hảo nhằm xác định nhu cầu của từng trường cũng như giám sát hiệu quả hoạt động của các trường.

Khi được áp dụng thí điểm vào năm 2003, FSQL gồm có 35 tiêu chuẩn với các mục tiêu từ ngắn hạn tới trung hạn. Chỉ số đầu vào FSQL (FII) được xây dựng dựa trên các mục tiêu này và gồm năm tiêu chí liên quan tới chất lượng trường học (xem bảng 1). Hiện đã có số liệu FII của tất cả các trường do Bộ GD&ĐT thu thập. Những tiêu chí lớn nhất trong bộ chỉ số này là tổ chức và/hoặc quản lý trường học, đội ngũ giáo viên và cơ sở vật chất. Đây là những đầu vào chủ yếu liên quan tới đầu vào vật lực và đầu vào nhân lực như trình độ của giáo viên. Bộ chỉ số này cũng gồm các chỉ báo quá trình liên quan tới quá trình thực hiện và chất lượng.

Bảng 1. Trọng số của các tiêu chí FII

Nội dung	
Tổ chức và quản lý trường học	26
Đội ngũ giáo viên	27
Cơ sở hạ tầng và trang thiết bị dạy và học	25
Thực hiện xã hội hóa giáo dục	7
Chất lượng giáo dục và các hoạt động giáo dục	15
Tổng	100

Việt Nam hiện đang trong quá trình xây dựng cả chuẩn chất lượng tối thiểu cho trường phổ thông và Khung chi tiêu trung hạn cho ngành giáo dục (MTEF), đây được coi là một công cụ lập kế hoạch nguồn lực cần thiết cho ngành giáo dục.

Cuối cùng, trong thập kỷ vừa qua, chính phủ đã cho phép các trường chuyển sang học cả ngày nếu có nhu cầu. Việc chuyển sang học cả ngày ban đầu mang tính tự phát và xuất hiện rải rác ở một số trường, đầu tiên là ở các thành phố lớn của Việt Nam. Trong giai đoạn từ đầu tới giữa những năm 2000, động lực dẫn tới sự chuyển đổi này ngày càng lớn và số lượng trường học ở khu vực thành thị quyết định chuyển sang học cả ngày đã tăng lên đáng kể. Tuy nhiên, hình thức áp dụng học cả ngày khá đa dạng, từ việc áp dụng cho toàn bộ trường tới chỉ áp dụng cho một số khối lớp. Một số trường tiểu học đã quyết định chuyển sang học cả ngày (35 hoặc thậm chí 40 tiết một tuần), trong khi một trường khác chưa áp dụng hình thức học cả ngày hoàn toàn (khoảng 30 tiết một tuần). Gần đây, Chính phủ cũng đã đặc biệt quan tâm tới tăng thêm thời gian dạy học và khả năng học sớm đối với trẻ em dân tộc thiểu số.

Tóm lại, các chính sách giáo dục của Việt Nam lần lượt được ban hành nhằm: (i) vận động trẻ em tới trường và không bỏ học, bao gồm những hỗ trợ dành cho các điểm trường phụ và miễn học

phí cho cấp tiểu học; (ii) cung cấp đủ số lượng giáo viên; (iii) thực hiện nhiều hoạt động nhằm mục đích giảm chi phí học tập, bao gồm miễn giảm học phí, cấp học bổng và cung cấp thêm các dịch vụ y tế và dinh dưỡng; (iv) cung cấp trang thiết bị và nguồn lực cho trường học (trước hết là xây dựng mức chất lượng tối thiểu); (v) nâng cao bằng cấp của giáo viên, tổ chức các khóa bồi dưỡng tại chỗ và xây dựng các chính sách (chuẩn) cấp chứng nhận cho giáo viên; và (vi) chương trình học cả ngày và giáo dục sớm nếu cha mẹ học sinh có thể chi trả.

Giáo dục ở Việt Nam ngày nay: Thành tựu và Thách thức

Thành tựu

Trình độ học vấn. Tương xứng với mức thu nhập của mình, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng liên quan tới kết quả giáo dục cơ bản. Mặc dù GDP tính trên đầu người năm 2009 của Việt Nam chỉ đạt 1.113 đô la Mỹ, chưa bằng 1/7 mức thu nhập trung bình của các nước khu vực Đông Á và Thái Bình Dường và 1/4 mức thu nhập trung bình của các nước có mức thu nhập trung bình, nhưng tỷ lệ người biết chữ ngang bằng với hai nhóm nước này. Việt Nam đã đạt được những tiến bộ vượt bậc liên quan tới trình độ học vấn kể từ đầu những năm 1990. Theo số liệu khảo sát hộ gia đình, trong giai đoạn 1992-2008, tỷ lệ dân số trong độ tuổi 25-55 chưa đạt được bất kỳ trình độ học vấn nào giảm từ 23% xuống còn dưới 1%. Những tiến bộ này chủ yếu diễn ra ở cấp tiểu học và trung học mặc dù khả năng theo học đại học cũng đang dần tăng lên trong giai đoạn này (xem bảng 1). Dân số khu vực nông thôn và có thu nhập thấp được hưởng lợi nhiều nhất nhờ trình độ học vấn bậc tiểu học và trung học cơ sở tăng lên.

Bảng 1: Trình độ học vấn của Dân số Việt Nam trong độ tuổi 25-55, 1992–2008

	1992	1998	2004	2006	2008
Không có trình độ	22,71	0,02	1,75	0,95	0,66
Tiểu học	27,29	39,70	41,67	33,46	32,39
THCS	29,58	31,70	31,34	34,42	33,41
THPT	7,22	20,20	12,76	11,87	12,41
Học nghề	10,27	6,37	9,34	14,07	12,83
Đại học	2,88	1,94	3,05	5,07	8,08
Thạc sĩ	0,01	0,04	0,07	0,16	0,19
Tiến sĩ	0,04	0,02	0,02	0,01	0,04

Nguồn: Nores 2008a.

Tỷ lệ nhập học và đi học. Tỷ lệ học sinh nhập học bậc tiểu học hiện nay đã gần đạt mức phổ cập.[5] Tỷ lệ nhập học năm 2006 bậc tiểu học, trung học và đại học lần lượt đạt khoảng 100%, 76% và 16%.[6] Những tỷ lệ này đã tạo cho Việt Nam có một chỗ đứng rất thuận lợi so với những nước có mức thu nhập bình quân đầu người tương tự. Giáo dục trung học cơ sở kể từ năm 1992 được mở rộng đáng kể.

5 Tùy theo phương pháp nghiên cứu, giá trị cụ thể có thể khác nhau song thường nằm trong khoảng 95-100%.

6 Hiện chưa có số liệu cập nhật chính thức từ nguồn dữ liệu của các cơ quan tổ chức. Tuy nhiên, tỷ lệ đi học gần đây nhất được tính dựa trên khảo sát hộ gia đình cũng cho kết quả tương tự - như số liệu dưới đây.

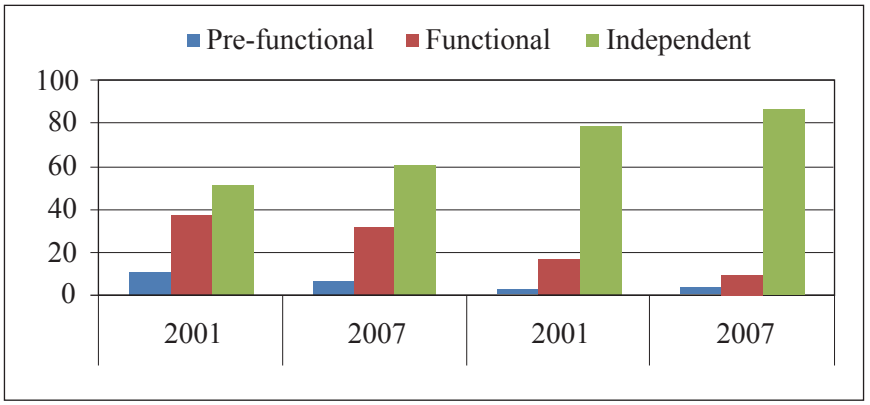
Tỷ lệ đi học[7] được tính dựa trên khảo sát hộ gia đình. Số liệu về tất cả các nhóm dân số cho thấy tỷ lệ đi học đã tăng lên trong giai đoạn 1992-2008. Năm 2008, tỷ lệ đi học là 95% ở bậc tiểu học, 92% ở bậc trung học cơ sở và 69% ở bậc trung học phổ thông. Nhìn chung, do đã đạt tỷ lệ cao hơn từ đầu nên tỷ lệ đi học bậc tiểu học tăng ít hơn so với tỷ lệ đi học bậc trung học cơ sở và trung học phổ thông và tỷ lệ tăng các cấp đều đạt mức ổn định. Tỷ lệ đi học bậc trung học phổ thông tăng gần gấp ba trong giai đoạn 1992-2008. Tương tự như vậy, tỷ lệ tăng lên phần lớn ở khu vực nông thôn (nơi phần đông dân số sinh sống), với tỷ lệ nhập học bậc trung học cơ sở tăng 20%. Tỷ lệ đi học của nam và nữ không có sự khác biệt đáng kể đối với bậc tiểu học và trung học cơ sở và sự chênh lệch về giới ở bậc trung học dường như lại hơi đảo ngược với tỷ lệ nữ đông hơn nam.

Hoàn thành bậc học. Ngoài tỷ lệ nhập học và tỷ lệ đi học, tỷ lệ hoàn thành bậc học tiểu học, trung học cơ sở và trung học phổ thông cũng tăng khá cao kể từ năm 1992. Kết quả nghiên cứu cho thấy trình độ học vấn của nhóm dân số trong độ tuổi 25-55 năm 2020 sẽ cao hơn rất nhiều so với thời điểm hiện nay. Tỷ lệ hoàn thành bậc học tiểu học 90% của Việt Nam thực tế cao hơn một chút so với các nước có hoàn cảnh tương tự.

Tỷ lệ hoàn thành bậc học tiểu học ở khu vực nông thôn tăng từ 39,6% năm 1992 lên 88% năm 2008. Do đó, sự chênh lệch giữa tỷ lệ hoàn thành bậc học giữa khu vực thành thị và nông thôn đã giảm đi rất nhiều. Tỷ lệ hoàn thành bậc học trung học cơ sở cũng đã tăng đáng kể, tăng gấp ba trên cả nước. Tỷ lệ hoàn thành bậc học trung học cơ sở ở khu vực nông thôn đã tăng từ 19,6% lên 73,5% trong khi đó đối với nhóm dân số có thu nhập thấp nhất, tỷ lệ này tăng gần 40% tính tới năm 2006: tăng từ 7,2% lên 45,6%. Tương tự như tỷ lệ đi học, tỷ lệ này giữa nam và nữ bậc tiểu học khá đồng đều, nhưng tỷ lệ của nữ dường như cao hơn tỷ lệ của nam một chút đối với cả bậc trung học cơ sở và trung học phổ thông.

Chất lượng. Cuối cùng, nếu so sánh hai kỳ thi được chuẩn hóa với quy mô lớn của học sinh lớp 5, kết quả học tập của học sinh trong giai đoạn 2001-2007 đã tiến bộ rất nhiều. Hiện nay, 61% học sinh đạt năng lực đọc hiểu và 87% học sinh đạt năng lực toán học và có khả năng tự học bậc trung học (Hình 1). Đặc biệt đối với toán học, kết quả nghiên cứu cho thấy nhìn chung các trường tiểu học đang chuẩn bị cho học sinh của mình có khả năng theo học các chương trình sau tiểu học. Nếu xem xét vấn đề giới, kết quả khá ngang bằng về năng lực toán học nhưng khả năng đọc hiểu của nữ cao hơn hẳn so với nam và điều này cũng giống với mức chuẩn quốc tế.

Hình 1: Phân loại năng lực của học sinh lớp 5 năm 2001 và 2007



Nguồn: Griffin và Cuc, 2009.

7 Phân tích này dựa vào câu hỏi "Hiện nay, em có đi học không?" Tỷ lệ đi học là thương số giữa tổng số trẻ em ở độ tuổi đến trường được đi học và tổng số trẻ em ở độ tuổi đến trường.

Do chất lượng giáo dục và khả năng đi học ngày càng tăng cao, tỷ lệ nhập học quá tuổi cũng giảm đi và dần dần chuyển sang các lớp cao hơn (với tỷ lệ đi học tăng lên ở các bậc học này) trước khi giảm hẳn đối với mọi khối lớp và bậc học. Mặc dù đã có những tiến bộ như vậy, hơn 7% học sinh mỗi khối lớp (trừ lớp 1) đều bị quá tuổi.

Hiệu quả giáo dục nhìn chung khá ấn tượng. Cụ thể là tỷ lệ đi học, hoàn thành bậc học và chuẩn hóa đều tăng lên. Điều đó cho thấy cho tới nay không hề có sự đánh đổi giữa số lượng và chất lượng, nhưng chất lượng giáo dục cao hơn có thể đã khuyến khích học sinh ở lại trường và hoàn thành bậc học hơn. Mặt khác, điều đó vẫn chưa thể dẫn tới sự chẩn đoán một cách đầy đủ rõ ràng. Mức tăng trong kết quả học tập giữa các nhóm dân số khác nhau không giống nhau. Sự khác biệt về tỷ lệ nhập học và đi học vẫn chưa giảm đi tại mọi bậc học. Thậm chí việc học sinh có kết quả học tập trung bình không nhất thiết đồng nghĩa với việc học sinh đó có năng lực cao. Và mặc dù trình độ học vấn và kết quả học tập của nữ cao hơn một chút so với nam, việc họ chỉ được hưởng mức lương và có vị trí công tác thấp hơn trên thị trường lao động cho thấy giáo dục có thể duy trì những định kiến về giới. Điều này dẫn ta tới những phân tích về thách thức đối với ngành giáo dục của Việt Nam hiện nay.

Thách thức

Trình độ học vấn không đồng đều.[8] Vấn đề lớn đầu tiên Việt Nam đang gặp phải là trình độ học vấn, tỷ lệ đi học và hoàn thành bậc học không đồng đều, đặc biệt giữa các nhóm thu nhập và các nhóm dân tộc.

Mặc dù trình độ học vấn của mọi nhóm thu nhập từ năm 1992 đến 2008 đã tăng lên, đối với nhóm thứ nhất và thứ hai (và thấp hơn nữa là nhóm thứ ba), trình độ học vấn tăng phần lớn ở bậc tiểu học và trung học; trong khi đó, đối với nhóm thu nhập cao, trình độ học vấn tăng lên chủ yếu ở bậc đào tạo nghề và đại học. Cũng trong khoảng thời gian này, giữa các nhóm thu nhập, sự chênh lệch về tỷ lệ đi học bậc tiểu học và trung học cơ sở đã giảm đi rất nhiều nhưng vẫn ở mức đáng kể đối với bậc trung học phổ thông. Nhóm có thu nhập thấp có tỷ lệ đi học thấp hơn tỷ lệ trung bình của cả nước đối với cả bậc trung học cơ sở và trung học phổ thông: 84% đối với giáo dục trung học cơ sở và 48% đối với giáo dục trung học phổ thông (năm 2006[9]). Điều này có nghĩa là đối với bậc trung học phổ thông, nhóm có thu nhập cao có tỷ lệ đi học cao hơn 1,8 lần so với nhóm có thu nhập thấp. Tỷ lệ trẻ em nghèo hoàn thành bậc học tiểu học là 73% trong khi đó tỷ lệ này là 95% đối với nhóm có thu nhập cao, điều này cho thấy nhu cầu cần phải giải quyết vấn đề này. Trong số 20 trẻ em nghèo có 1 trẻ em hoàn thành bậc học trung học cơ sở đúng độ tuổi (46%), trong khi đó, tỷ lệ này là 2/3 (77%) đối với trẻ em gia đình có thu nhập trung bình và 4/5 (89%) đối với trẻ em gia đình có thu nhập cao.

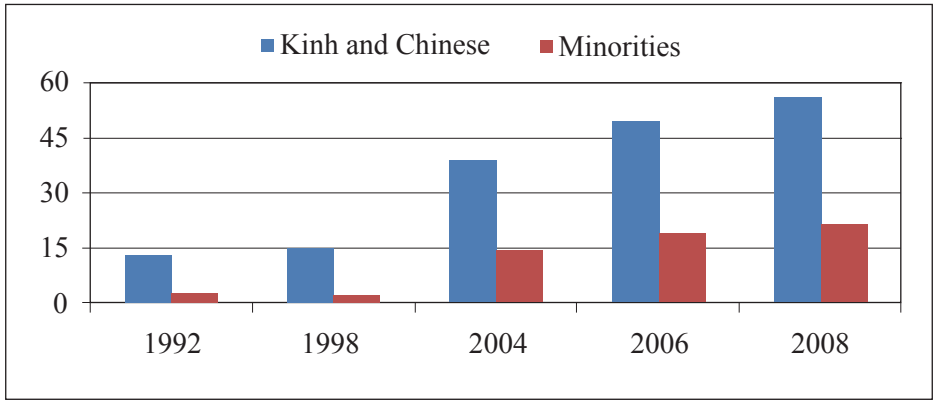
Hiện đang tồn tại khoảng cách giữa một bên là nhóm người Kinh, người Hoa và một bên là các dân tộc thiểu số khác ở mọi bậc học và khoảng cách này lớn hơn ở các bậc học lớn hơn. Năm 2008, tỷ lệ đi học của nhóm dân tộc thiểu số đạt 89% đối với bậc tiểu học, 85% bậc trung học cơ sở và 52% bậc trung học phổ thông. Tỷ lệ này ngày càng giảm đối với bậc trung học phổ thông, tỷ lệ đi học 64% năm 2004 đã giảm xuống còn 52% năm 2008. Mặc dù tỷ lệ hoàn thành bậc tiểu học của các nhóm dân tộc thiểu số đã tăng từ 14% năm 1992 lên 78% năm 2008 nhưng các nhóm dân tộc thiểu số này vẫn có tỷ lệ hoàn thành bậc tiểu học thấp nhất không chỉ so với nhóm người Kinh và người Hoa (đạt 92% năm 2008) mà còn so với các nhóm được so sánh khác dựa trên sự phân loại về khu vực thành thị/nông thôn, thu nhập và giới. Và chỉ hơn một nửa số trẻ em dân tộc thiểu số hoàn thành bậc trung học cơ sở (52%) năm 2008 trong khi tỷ lệ đó là 80% đối với trẻ em dân tộc Kinh và Hoa. Tỷ lệ hoàn thành bậc phổ thông trung học của

8 Trong phạm vi lớn hơn, cũng gồm cả tỷ lệ đi học và hoàn thành bậc học.

9 Kết quả năm 2008 cũng tương tự như vậy (vẫn chỉ là những đánh giá đối với phân tích nhóm thu nhập).

các nhóm dân tộc thiểu số bằng 1/3 nhóm dân tộc Kinh và Hoa và tỷ lệ này tăng khá chậm theo thời gian (Hình 2).

Hình 2: Tỷ lệ hoàn thành bậc Trung học phổ thông – Dân tộc Kinh và các dân tộc khác



Nguồn: Nores 2008a.

Mặc dù mức độ chênh lệch không còn lớn như trước nhưng tỷ lệ đi học trung bình trên cả nước vẫn khá chênh lệch giữa khu vực nông thôn và thành thị, tỷ lệ đi học bậc trung học phổ thông ở nông thôn là 65% và ở thành thị là 79%. Ở khu vực nông thôn, trình độ học vấn tăng lên chủ yếu ở bậc tiểu học và trung học, còn ở khu vực thành thị trình độ học vấn tăng lên ở bậc đào tạo nghề và đại học. Tỷ lệ hoàn thành bậc học ở khu vực nông thôn bằng 2/3 tỷ lệ hoàn thành bậc học ở khu vực thành thị. Sự khác biệt về trình độ học vấn và tỷ lệ hoàn thành bậc học như vậy dần dần dẫn tới sự khác biệt ngày càng lớn mặc dù dân số khu vực thành thị chỉ chiếm 20% dân số cả nước và sự khác biệt này sẽ tái diễn qua nhiều thế hệ.

Cuối cùng, giới dường như không phải là một vấn đề lớn liên quan tới trình độ học vấn; tuy nhiên, nữ thường có tỷ lệ trình độ học vấn cao hơn, đặc biệt cấp trung học cơ sở. Tỷ lệ đi học và nhập học cấp tiểu học và trung học cơ sở giữa hai giới khá đồng đều. Một ngoại lệ đáng chú ý là ở bậc trung học phổ thông đã xuất hiện sự đảo ngược vì hiện nay nữ chiếm ưu thế hơn thay vì nam chiếm ưu thế hơn như trước kia. Năm 2008, tỷ lệ nhập học và đi học của nữ lần lượt là 73% và 55% so với tỷ lệ đi học và nhập học của nam chỉ đạt 64% và 46%. Xu hướng này cũng xảy ra giữa các nhóm tthu nhập với tỷ lệ nhập học và đi học của nữ thường cao hơn tỷ lệ của nam. Đối với những cá nhân thuộc nhóm thấp nhất, học sinh nữ cũng có xu hường điểm cao hơn so với học sinh nam bậc tiểu học và trung học cơ sở. Đối với các nhóm có thu nhập cao, sự chênh lệch biến mất và nam và nữ có tỷ lệ tương tự nhau. Liên quan tới việc hoàn thành bậc học, tỷ lệ này giữa nam và nữ đều đã đồng đều ở bậc tiểu học, nhưng nữ thường có khả năng hoàn thành bậc trung học cơ sở và trung học phổ thông cao hơn.

Động cơ dẫn tới sự khác biệt. Mặc dù đã đạt được nhiều thành tựu ấn tượng ở khu vực các nhóm phía dưới, nhóm dân có thu nhập thấp và nhóm dân tộc thiểu số vẫn còn tụt hậu khá xa đối với nhóm dân có thu nhập cao và nhóm dân tộc Kinh và Hoa. Vấn đề này một phần là do tỷ lệ hoàn thành bậc tiểu học rất thấp ở các nhóm dân số từ trước tới nay luôn gặp hoàn cảnh khó khăn. Sau đó, sự khác biệt này tiếp tục tăng lên do điều kiện đi học sau bậc tiểu học khác nhau ở các nhóm dân tộc thiểu số và có thu nhập thấp. Kết quả này liên quan rất nhiều tới các điều kiện đó như được phân tích dưới đây.

Sự khác biệt này tăng lên là do *tỷ lệ phát triển* khác nhau giữa các nhóm dân số khác nhau, không phải do hoàn cảnh của một số nhóm ngày càng khó khăn hơn. Sự khác biệt này phần nào được giải thích bằng hai nguyên nhân. Thứ nhất, tỷ lệ hoàn thành bậc tiểu học của nhóm có hoàn cảnh khó khăn không tăng nhanh như mong muốn. Mặc dù khoảng cách giữa tỷ lệ hoàn thành bậc

học của hai nhóm thu nhập cao và thu nhập thấp giảm từ 38% đầu những năm 1990 xuống còn khoảng 20% năm 2006 nhưng khoảng cách giữa tỷ lệ hoàn thành bậc học của các nhóm thu nhập đầu tiên và thứ ba vẫn giữ ổn định ở mức khoảng 20%, điều đó cho thấy nhóm thu nhập thấp nhất là nhóm tụt lại phía sau. Tỷ lệ hoàn thành bậc tiểu học tiến triển chậm có thể dẫn tới sự khác biệt ngày càng lớn đối với tỷ lệ đi học và hoàn thành bậc trung học.

Thứ hai, số liệu điều tra hộ gia đình giai đoạn 1992-2008 cho thấy khoảng cách về tỷ lệ đi học và hoàn thành bậc trung học không thay đổi hoặc thậm chí tăng lên giữa các khu vực nghèo và khá giả, giữa khu vực nông thôn và thành thị, giữa học sinh dân tộc Kinh và Hoa và học sinh dân tộc thiểu số. Khi tới bậc học quan trọng này, khu vực nghèo trong xã hội tụt lại phía sau và không thể đuổi kịp khu vực có hoàn cảnh thuận lợi hơn. Trong giai đoạn 1992-2006, khoảng cách về tỷ lệ hoàn thành bậc trung học phổ thông đã tăng hơn gấp đôi giữa hai nhóm 1 và 5. Từ năm 1992 tới năm 2008, khoảng cách giữa các nhóm dân tộc thiểu số và các nhóm dân tộc không phải là thiểu số tăng hơn gấp đôi đối với bậc trung học cơ sở và tăng hơn gấp ba lần đối với bậc trung học phổ thông. Sự chênh lệch này phản ánh tỷ lệ phát triển khác nhau do các nhóm có hoàn cảnh khó khăn hơn có những bước tiến triển có thể thấy rõ nhưng tỷ lệ thay đổi đó vẫn không giúp họ đuổi kịp với các nhóm dân số khác.

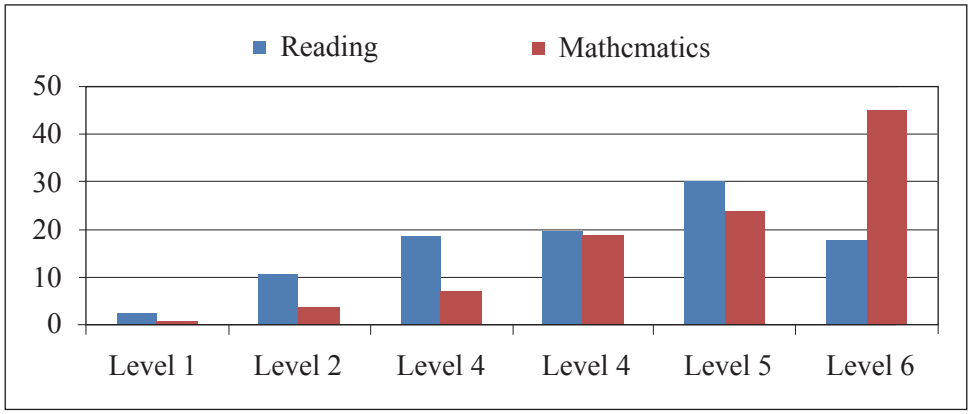
Có thể phân loại các vấn đề này như sau. Trước hết là nhóm trẻ em không hoàn thành bậc tiểu học thường do hoàn cảnh nghèo hoặc hoàn thành bậc tiểu học nhưng không tiếp tục học trung học thường do điều kiện có hạn và/hoặc chi phí cao. Tiếp đó là những trẻ em theo học bậc trung học nhưng tụt lại phía sau – hoặc bỏ học – vì các em không đủ điều kiện đáp ứng yêu cầu của chương trình trung học. Những học sinh khác có điều kiện tốt hơn và có thể theo học bậc trung học nhưng không thể hoàn thành bậc học do áp lực về chi phí (hoặc các áp lực khác). Điều này ảnh hưởng tới khả năng tiếp tục học đại học và cuối cùng là đi làm. Trong các vấn đề này (bỏ học bậc tiểu học, không nhập học trung học, bỏ học bậc trung học), mỗi vấn đề đều ảnh hưởng tới quá trình phát triển và sự bình đẳng ở Việt Nam. Do đó, các nhà lập sách cần phải giải quyết "những áp lực" quan trọng này ở các bậc trình độ học vấn khác nhau. Chất lượng đi học thấp, đặc biệt là của các nhóm gặp hoàn cảnh khó khăn, là yếu tố quyết định dẫn tới sự khác biệt về trình độ học vấn.

Kết quả học tập chưa đạt yêu cầu. Vấn đề lớn thứ hai của hệ thống giáo dục Việt Nam là kết quả học tập chưa đạt yêu cầu, của các nhóm nói chung và đặc biệt đối với các nhóm gặp hoàn cảnh khó khăn. Vấn đề chất lượng cần phải được xem xét. Chất lượng không chỉ tác động tới số lượng như được phân tích kỹ hơn dưới đây mà còn hạn chế kết quả đạt được liên quan tới tỷ lệ đi học và hoàn thành bậc học khi chất lượng trường còn thấp. Đơn giản là tỷ lệ hoàn thành phổ cập tiểu học và trung học còn thấp nếu học sinh không thu được kiến thức và kỹ năng cần thiết để tiếp tục theo học cao hơn hoặc đáp ứng nhu cầu đang thay đổi của một nền kinh tế đang phát triển. Một số học sinh đã hoàn thành bậc tiểu học nhưng học rất ít, vì vậy họ thực sự vẫn chưa hoàn thành bậc tiểu học. Ở Việt Nam, số năm đi học là một yếu tố gây tác động lớn tới kết quả học tập của học sinh, điều đó khẳng định trẻ em học được càng nhiều nếu các em càng học lên các lớp trên, song chất lượng vẫn còn là một vấn đề của toàn bộ dân số nói chung và của một số nhóm nói riêng.

Trước hết, tỷ lệ học sinh đạt trình độ tự học cao phản ánh mức năng lực tối thiểu (hay cơ bản) nhưng không đồng nghĩa với việc học sinh Việt Nam đạt điểm cao môn toán và đọc hiểu cũng như không đồng nghĩa với việc những học sinh này có kỹ năng nhận thức sâu rộng. Ví dụ, trong khi tỷ lệ phần trăm học sinh đạt cấp độ cao nhất (cấp độ 6) trong môn toán đã tăng từ 27% năm 2001 lên 45% năm 2007, điều đó cùng đồng nghĩa với việc hơn một nửa học sinh lớp 5 không có khả năng giải các bài tập toán cấp độ cao nhất này. Ngoài ra, mặc dù phần lớn học sinh có khả năng tự học toán nhưng số lượng học sinh thiếu khả năng tự học vẫn tăng từ 2,8% năm 2001

lên 3,5% năm 2007. Kết quả môn đọc hiểu thậm chí còn thấp hơn, với gần 1/3 số học sinh lớp 5 không thể hiểu nghĩa của đoạn văn và dưới 20% học sinh đạt trình độ đọc cao nhất (Hình 3). Tỷ lệ học sinh có khả năng học môn đọc hiểu cũng thấp hơn môn toán rất nhiều, 40% số lượng học sinh vẫn chưa có khả năng tự học. Mặc dù nhìn chung có sự tiến bộ nhưng vẫn tồn tại nhiều vấn đề cần phải giải quyết.

Hình 3: Tỷ lệ % học sinh lớp 5 có khả năng đọc hiểu và toán học khác nhau[10], 2007



Nguồn: Griffin và Cuc 2009.

Thứ hai, hiện đang tồn tại khoảng cách lớn về điểm số giữa học sinh khu vực thành thị và nông thôn/vùng sâu vùng xa, giữa học sinh giàu và nghèo và giữa học sinh dân tộc thiểu số và học sinh dân tộc chiếm đa số. Xét ở bình diện lớn hơn, đối với trình độ học vấn, khoảng cách này phản ánh tỷ lệ tiến triển chậm hơn đối với các nhóm có hoàn cảnh khó khăn. Trong giai đoạn 2001-2007, học sinh khu vực nông thôn thường có khả năng cao hơn hẳn so với học sinh vùng sâu vùng xa, và học sinh khu vực thành thị thường có khả năng cao hơn học sinh khu vực nông thôn. Điểm số của cả ba nhóm này đều tăng lên, trong đó học sinh khu vực nông thôn có nhiều tiến bộ trong môn đọc và học sinh cả khu vực thành thị và nông thôn đều có nhiều tiến bộ trong môn toán, điểm số của học sinh vùng sâu vùng xa cho thấy mức độ tiến bộ của học sinh ở các vùng này thường thấp hơn. Sự chênh lệch ngày càng tăng thể hiện rõ nhất giữa các nhóm dân tộc khi điểm số môn toán và đọc hiểu của học sinh không thuộc nhóm dân tộc Kinh ít thay đổi còn điểm số môn toán và đọc hiểu của học sinh dân tộc Kinh lần lượt tăng gần 7 và 12%. Năm 2007, gần 40% học sinh dân tộc thiểu số đạt trình độ tự đọc trong khi tỷ lệ này là 60% đối với học sinh dân tộc Kinh. Khoảng cách về điểm giữa các nhóm đã được thu hẹp nhưng nữ thường vượt xa nam trong môn đọc và nữ có năng lực cao hơn nam đối với môn toán nhưng với mức độ chênh lệch nhỏ hơn.

Kết quả các kỳ thi được chuẩn hóa và số liệu khảo sát hộ gia đình bổ sung thêm bằng chứng về khoảng cách trong học tập ở Việt Nam không chỉ giới hạn ở bậc tiểu học. Khi so sánh năng lực giữa học sinh khu vực thành thị và học sinh khu vực nông thôn, sự chênh lệch giữa học sinh từ lớp 5 tới lớp 9 khu vực nông thôn và học sinh cùng khối ở khu vực thành thị là ba lớp; sự chênh lệch này đối với lớp từ 10 tới 12 là hai lớp. So sánh điểm số môn đọc hiểu và môn toán giữa hai nhóm thu nhập thứ nhất và thứ ba và giữa nhóm dân tộc chiếm đa số (người Kinh và người Hoa) và các nhóm dân tộc thiểu số cũng cho kết quả tương tự. Sự khác biệt này một lần nữa cho thấy sự chênh lệch năng lực tương đương với ba năm học đối với các khối lớp từ 5 tới 9.

Yếu tố số lượng-chất lượng. Nhiều nghiên cứu cho thấy có tồn tại sự đánh đổi và bổ sung cho nhau giữa số lượng và chất lượng. Một mặt, tăng số lượng sẽ tác động tiêu cực ngay tới kết quả

10 Định nghĩa từng loại kỹ năng được trình bày trong bảng 4.22 của báo cáo phân tích.

học tập nếu học sinh có hoàn cảnh khó khăn được đi học. Tuy nhiên, mặt khác, chất lượng giáo dục thấp thường có vai trò nhất định khi lý giải về tỷ lệ bỏ học vẫn tồn tại ở bậc tiểu học và trung học đối với nhóm dân số có hoàn cảnh khó khăn, vì vậy chất lượng tăng có thể dẫn tới số lượng tăng. Ở Việt Nam, sự bổ sung cho nhau dường như có vai trò lớn hơn so với sự đánh đổi. Chẩn đoán trên cho thấy tiến bộ trong kết quả học tập trung bình bậc tiểu học gắn liền với tiến bộ về trình độ học vấn và tỷ lệ hoàn thành bậc tiểu học trung bình. Hầu hết các nhóm dân số có hoàn cảnh khó khăn đều có trình độ học vấn và tỷ lệ hoàn thành bậc học tăng lên. Hiện tượng đó có thể một phần là do nhiều yếu tố liên quan tới gia đình và nhà trường ảnh hưởng tới trình độ học vấn và kết quả học tập ở Việt Nam và xét ở bình diện rộng hơn, hiện tượng này xảy ra là nhờ các nhà lập sách đã có những quyết định đúng đắn khiến cho cả hai yếu tố này đều tăng lên. Đồng thời, nếu không hành động kịp thời, cả hai yếu tố này nều có thể bị kìm hãm, điều đó có thể thấy ở tỷ lệ tăng trưởng thấp đối với trình độ học vấn và kết quả học tập của các nhóm dân tộc thiểu số. Ngoài ra, sự đánh đổi có thể sẽ xảy ra nếu các yếu tố liên quan tới số lượng và chất lượng không được giải quyết. Dưới đây là những yếu tố chủ yếu liên quan tới trình độ học vấn và kết quả học tập ở Việt Nam (cùng được phân tích một lúc); tiếp đó, phần cuối cùng trình bày các chính sách giúp nâng cao kết quả giáo dục ở Việt Nam.

Giáo dục ngày nay ở Việt Nam: Các yếu tố liên quan tới kết quả giáo dục

Dự đoán trên đây cho thấy một số chính sách được áp dụng ở Việt Nam trong những thập kỷ vừa qua đã thu được nhiều kết quả. Đồng thời, vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề liên quan tới nâng cao chất lượng cần phải giải quyết và yêu cầu cấp bách cần xóa bỏ khoảng cách về trình độ học vấn và kết quả học tập. Sự tồn tại dai dẳng của những thách thức này chứng tỏ nhiều yếu tố vẫn còn hiện diện, một số yếu tố có thể không dễ bị các chính sách giáo dục tác động trong khi các yếu tố khác vẫn chưa được giải quyết hoặc chưa được giải quyết triệt để thông qua các chính sách giáo dục.

Cũng như nhiều nước trên thế giới, ở Việt Nam, những yếu tố có ảnh hưởng lớn nhất tới hiệu quả giáo dục[11] bao gồm hoàn cảnh của học sinh và gia đình như vị trí kinh tế xã hội và trình độ văn hóa của cha mẹ học sinh.[12] Ví dụ, phân tích rho[13] áp dụng cho nghiên cứu này cho thấy phần lớn mức độ thay đổi kết quả học tập ở Việt Nam (60%) xuất phát từ sự khác biệt giữa học sinh của các trường và tỷ lệ phần trăm nhỏ hơn (40%) gắn liền với sự khác biệt giữa các trường.

Tuy nhiên, chỉ số rho ở mức 0,40 cao hơn so với kết quả nghiên cứu ở các nước khác, điều đó cho thấy các yếu tố đầu vào liên quan tới hiệu quả học tập của học sinh được phân bổ khá chênh lệch giữa các trường ở Việt Nam (mặc dù sự phân bổ này đã ngày càng được cải thiện với mức độ chênh lệch cao hơn xuất hiện giữa các trường hiện nay) và nhiều yếu tố "dễ chịu tác động của chính sách". Phần lớn tiến bộ đạt được trong môn toán từ năm 2001 đến năm 2007 là nhờ những thay đổi về đặc điểm của trường và giáo viên.

Để có thể đưa ra những đề xuất đối với chính sách giáo dục công, dưới đây chúng tôi tổng kết những yếu tố đã và đang tăng cường hiệu quả giáo dục ở Việt Nam, những yếu tố có khả năng hỗ

11 Trong phạm vi lớn hơn tức là trong báo cáo này, bao gồm cả trình độ học vấn và kết quả học tập, ở bình diện lớn hơn, được coi là yếu tố mang tính bổ sung ở Việt Nam.

12 Mặc dù không phải là tất cả nhưng phần lớn bằng chứng về chất lượng trường học và kết quả học tập ở Việt Nam được thu thập ở bậc tiểu học; bằng chứng về trình độ học vấn được thu thập từ bậc tiểu học và trung học.

13 "Rho" là một chỉ số thống kê và được gọi là hệ số tương quan nội lớp, hệ số này được dùng để đánh giá sự bình đẳng hoặc khác biệt về cơ hội học tập. Nếu giá trị rho cao, sự khác biệt sẽ lớn; trong khi đó khi giá trị rho thấp, các trường (hoặc tỉnh) nhìn chung có kết quả tương tự nhau và phần lớn sự khác biệt gắn liền với sự khác biệt giữa các trường hoặc tỉnh.

trợ hiệu quả giáo dục và những yếu tố đã và đang hạn chế hiệu quả giáo dục. Một số yếu tố đang đóng góp vào hiệu quả giáo dục đại học vì chúng đang tiến triển theo đường lối đúng đắn nhờ sự lựa chọn về chính sách. Những yếu tố khác có thể có khả năng đóng góp quan trọng nhưng vẫn chưa được phát huy hết (chưa được tận dụng hết khả năng). Và vẫn tồn tại những yếu tố gây bất lợi cho hiệu quả giáo dục nếu không được xử lý. Chúng tôi xem xét hiệu quả giáo dục nói chung, nhưng chúng tôi xác định cụ thể xem tác động tìm được là trình độ học vấn hay kết quả học tập. Phân tích này được thực hiện đối với hiệu quả giáo dục trung bình, nhưng khi cần thiết, phân tích này cũng nêu bật những tác động đối với các nhóm dân số nhằm giúp chúng tôi tập trung xóa bỏ những khoảng cách (hay nói cách khác, hỗ trợ hiệu quả giáo dục không chỉ liên quan tới sự tăng trưởng nói chung mà còn liên quan tới khả năng xóa bỏ những khoảng cách).

Những yếu tố đóng góp tích cực cho hiệu quả giáo dục

Thu nhập hộ gia đình ổn định. Xác suất nhập học bậc trung học cơ sở chịu ảnh hưởng của cả thu nhập và/hoặc tiêu dùng hiện tại cũng như những chỉ báo điều kiện kinh tế mang tính ổn định hơn. Những đặc điểm mang tính ổn định hơn về điều kiện kinh tế nhìn chung có thể tạo ra mức ảnh hưởng lớn hơn khi chuyển sang bậc trung học cơ sở so với những khó khăn trước mắt và hay thay đổi, điều này do đó có liên quan tới những hoạt động ảnh hưởng tới sự tích lũy về nhân lực và vật lực và có thể giúp các gia đình có thêm khả năng đầu tư lâu dài cho con em mình. Ngoài những chính sách cụ thể trong ngành giáo dục, tỷ lệ tăng trưởng cao và hiệu quả kinh tế đáng khâm phục của Việt Nam đã và sẽ tiếp tục giúp nâng cao trình độ học vấn *với điều kiện chúng "được chia sẻ" giữa các nhóm dân số (cũng như giữa các khu vực địa lý).* Hay nói cách khác, giảm nghèo tất yếu sẽ tiếp tục giúp cải thiện hiệu quả giáo dục (cả về chất và lượng).

Trình độ văn hóa của cha mẹ học sinh. Mối quan hệ giữa trình độ văn hóa của cha mẹ học sinh và hiệu quả học tập của học sinh là một chỉ báo quan trọng đối với đầu tư vào giáo dục vì trẻ em có trình độ học vấn cao sau này sẽ trở thành cha mẹ học sinh và sẽ coi trọng giáo dục cho dù họ có khả năng chi trả hay không. Nghiên cứu này đã phát hiện thấy học sinh có cha mẹ là người có trình độ văn hóa cao hơn có xu hướng có tỷ lệ hoàn thành bậc học cao hơn ở bậc tiểu học cao hơn và đặc biệt là đối với bậc trung học. Những học sinh này cũng có tiến bộ nhiều nhất liên quan tới điểm số môn đọc hiểu và toán. Trình độ học vấn tăng giữa các thế hệ (trong đó bao gồm cả tỷ lệ đi học tiểu học và trung học tăng mạnh đối với nhóm có hoàn cảnh khó khăn) đã khiến cho yếu tố này trở thành yếu tố có đóng góp quan trọng đối với hiệu quả giáo dục ở Việt Nam. Tuy nhiên, đây cũng có thể là "yếu tố dẫn tới sự chênh lệch" nếu tỷ lệ hoàn thành bậc trung học vẫn còn là một vấn đề và mức độ tiến bộ giữa các nhóm dân số theo chiều hướng này vẫn còn rất khác nhau.

Trình độ, kinh nghiệm và kiến thức chuyên môn của giáo viên. Đã có bằng chứng cho thấy học sinh tiểu học các trường có giáo viên chủ nhiệm và giáo viên có trình độ bồi dưỡng tại chỗ cao hơn sẽ có khả năng hoàn thành bậc học cao hơn. Những nghiên cứu này cũng phát hiện ra rằng một số nhóm dễ chịu tác động (như nhóm dân tộc thiểu số và người nghèo) rất có khả năng hoàn thành bậc học nếu giáo viên có trình độ học vấn cao hơn. Tuy nhiên, những tác động hiện có vẫn còn khá nhỏ.

Kinh nghiệm của giáo viên chủ nhiệm cũng tỷ lệ thuận với số lần giáo viên báo cáo lớp mình dạy được dự giờ – một tác động quan trọng đối với kết quả học tập của học sinh. Ngoài ra, kinh nghiệm của giáo viên chủ nhiệm cũng liên quan rất nhiều tới mức độ chênh lệch rất thấp ở trong trường. Những kết quả này chắc chắn dẫn tới kết luận giáo viên chủ nhiệm có kinh nghiệm hơn sẽ đem lại hiệu quả cao hơn. Tuy nhiên, những phân tích được thực hiện trong khuôn khổ nghiên cứu này cho thấy hiệu quả do giáo viên mang lại không phải lúc nào cũng liên quan tới kinh nghiệm. Nhưng đối với học sinh trung học, đã có bằng chứng cho thấy kinh nghiệm của giáo viên (ít nhất là 10 năm) có tác động khá lớn tới điểm thi.

Biến quan trọng nhất liên quan tới giáo viên là kiến thức chuyên môn. Kiến thức chuyên môn của giáo viên là một trong những yếu tố gây tác động lớn nhất đối với điểm thi của học sinh: đây là phát hiện giúp khẳng định giáo viên dạy học hiệu quả trước hết phải là người có hiểu biết về chuyên môn của mình. Liên quan tới kiến thức chuyên môn, chứng nhận giáo viên "giỏi" cũng rất tương quan với kết quả học tập.

Như đã trình bày phía trên, Việt Nam rất tích cực ủng hộ các chính sách liên quan tới giáo viên, cụ thể là bằng cách khuyến khích họ có bằng cấp cao hơn và gần đây là xây dựng và ủng hộ áp dụng chuẩn giáo viên. Do đó, trong khi hệ thống giáo dục có nhiều giáo viên được đào tạo dạy ở bậc trung học phổ thông hơn so với giáo viên dạy các cấp khác, tỷ lệ trung bình giáo viên chỉ dạy tiểu học và trung học cơ sở đã ngày càng giảm đi, trong khi đó tỷ lệ giáo viên có bằng sư phạm bậc cao đẳng hoặc đại học đã tăng lên với tốc độ khá ổn định. Đồng thời, chuẩn giáo viên ngày nay đã được áp dụng rộng rãi ở các trường trên cả nước. Nếu đánh giá tác động tích cực của bằng cấp, kiến thức chuyên môn và chứng nhận giáo viên giỏi đối với tỷ lệ hoàn thành bậc học và kết quả học tập, những chính sách này chắc chắn đã đóng góp nhiều đối với kết quả học tập. Mặt khác, so sánh giữa chi phí và lợi ích cho thấy chính sách áp dụng chuẩn giáo viên dường như có hiệu quả chi phí hơn so với chính sách khuyến khích nâng cao bằng cấp. Một điều khó khăn hơn là đánh giá chính sách công có ảnh hưởng gì tới kinh nghiệm của giáo viên và hiệu trưởng. Hiệu trưởng được đào tạo tích cực hơn so với trước đây, điều này giúp bổ sung thêm hoặc tạo ra một số kinh nghiệm và cũng cho thấy điều này cũng đóng góp đáng kể đối với kết quả học tập.

Nguồn lực của trường (FSQL). Những trường học có Chỉ số đầu vào FSQL (FII) cao thường có kết quả học tập của học sinh cao hơn với các trường có chỉ số này thấp hơn. Hay nói cách khác, FII có tác động rất tích cực đối với kết quả học tập của học sinh. Đồng thời, phân tích trong khuôn khổ nghiên cứu này đã phát hiện ra rằng nhiều yếu tố chính thuộc FII khi được tách riêng cũng có tỷ lệ thuận với tỷ lệ đi học và kết quả học tập (đối với cả bậc tiểu học và trung học). Đặc biệt là trong trường hợp xét các biến liên quan tới giáo viên (được phân tích phía trên), tài liệu dạy học (việc cấp cho học sinh một bộ sách có thể tăng điểm thi đọc hiểu của học sinh một độ lệch chuẩn là 0,2 và có thể tương đương với tác động của việc học thêm 2-3 năm) và một số biện pháp liên quan tới chất lượng cơ sở hạ tầng (như thư viện, phòng thí nghiệm, nhà vệ sinh và thiết bị cung cấp đồ uống). Cũng có bằng chứng cho thấy những nhóm dân số dễ chịu tác động đặc biệt bị ảnh hưởng của các yếu tố đầu vào, liên quan tới cả tỷ lệ đi học và kết quả học tập.

Toàn bộ số liệu thu được từ đợt Kiểm tra mức chất lượng tối thiểu cấp quận/huyện (DFA) cho thấy sự Chỉ số đầu vào FSQL (FII) và nhiều chỉ số FSQL trong các giai đoạn 2003-2005 và 2008-2009 đã tăng lên, điều đó chứng tỏ những biến này đã có những đóng góp tích cực đối với kết quả học tập. Cụ thể là FII đã tăng từ 62% lên 71%, tỷ lệ trường đạt FII trên 80% tăng từ 16% lên 24%, và tỷ lệ trường đạt FII trên 60% tăng từ 71% lên 90%. Công tác đào tạo giáo viên (trừ hai năm trở lại đây), cung cấp tài liệu dạy học và chất lượng cơ sở vật chất đều được cải thiện đáng kể trong giai đoạn này mặc dù nguồn lực sẵn có của các trường, đặc biệt là của các điểm trường phụ, vẫn thấp hơn mức độ mong muốn.

Sự đóng góp của FSQL đối với kết quả học tập còn hạn chế do biến sư phạm chưa nhận được sự quan tâm đầy đủ - chúng ta cũng thấy ở dưới đây những tác động đáng kể của nó đối với kết quả học tập – do FSQL chủ yếu chỉ áp dụng đối với bậc tiểu học.

Những yếu tố giúp nâng cao chất lượng hiệu quả giáo dục nhiều hơn và bình đẳng hơn nếu được áp dụng nhiều hơn hoặc hiệu quả hơn

Hoạt động sư phạm. Sự phản hồi của giáo viên được phát hiện là yếu tố gây tác động lớn nhất đối với sự khác biệt kết quả học tập ở các trường học vùng sâu vùng xa, sự tác động này ở vùng sâu vùng xa lớn hơn rất nhiều so với khu vực nông thôn và thành thị. Điều đó cho thấy kết quả

học tập của học sinh vùng sâu vùng xa đặc biệt chịu ảnh hưởng của loại hình tương tác này với giáo viên. Điều này có thể là do những học sinh này ít được tiếp cận với tài liệu học tập (và phản hồi) ngoài trường học, khác hẳn với học sinh khu vực thành thị có cha mẹ (hoặc gia sư) thực hiện các nhiệm vụ đó. Ngoài sự phản hồi của giáo viên, bài tập về nhà và xem tranh ảnh và bản đồ cũng được cho là có tác động làm giảm sự khác biệt về kết quả học tập giữa các học sinh. Nhìn chung, phản hồi của giáo viên và việc sử dụng nhiều loại tài liệu học tập khác nhau là những dấu hiệu cho thấy những tác động tích cực của phương pháp sư phạm tương tác lấy học sinh làm trung tâm so với những phương pháp truyền thống là đứng trên bục giảng khi dạy. Một điều không may là việc áp dụng phương pháp tiếp cận này tiến triển rất chậm ở Việt Nam. Khái niệm kỹ năng sư phạm được quy định trong chuẩn giáo viên vẫn chưa thực sự nhấn mạnh và khuyến khích áp dụng các hoạt động tương tác đó. Thậm chí ngay cả đối với những lớp học có sĩ số học sinh thấp, giáo viên vẫn tiếp tục đứng trên bục giảng khi dạy và rất ít tương tác trực tiếp với học sinh cũng như không áp dụng các phương pháp học tập tích cực.

Nguồn lực trường học (học cả ngày). Học cả ngày (FDS) luôn là một yếu tố gây tác động tới hiệu quả học tập của học sinh, đặc biệt là đối với học sinh dân tộc thiểu số. Yếu tố này gây tác động lớn hơn rất nhiều ở khu vực nông thôn và thành thị so với vùng sâu vùng xa, có thể chủ yếu là do chất lượng trường học. Trường học có nhiều học sinh học cả ngày hơn cũng thường được trang bị tốt hơn. Kết quả khảo sát và phân tích của nghiên cứu này cho thấy tác động của học cả ngày ở Việt Nam là sự tổng hợp của nhiều yếu tố, bao gồm nguồn nhân lực và vật lực dồi dào hơn và thời gian học tập nhiều hơn. Tác động mạnh mẽ của riêng thời gian dành cho học thêm đối với hiệu quả học tập đã được khẳng định. Tuy nhiên, tác động của thời gian học thêm sẽ lớn hơn nếu có nguồn lực và áp dụng phương pháp sư phạm đầy đủ hơn, điều này cho thấy tầm quan trọng của chất lượng trường học vì đây là biến gây tác động tới việc thực hiện học cả ngày.

Học sinh Việt Nam tụt hậu so với học sinh nhiều nước về cơ hội học tập. Tính trung bình, thời gian dạy học là 513 giờ một năm ở bậc tiểu học, hay khoảng 16,7 giờ dạy một tuần. Mặc dù chính phủ ủng hộ chuyển sang học ngày nhưng quá trình chuyển đổi này phần lớn phụ thuộc vào nguồn lực tài chính và đầu vào của các hộ gia đình và cộng đồng. Điều này lý giải tại sao cho tới nay việc áp dụng FDS ở các khu vực không giống nhau (tập trung chủ yếu ở khu vực thành thị và có điều kiện kinh tế khá giả ở Việt Nam) vì các khu vực nông thôn và gặp hoàn cảnh khó khăn với cơ sở hạ tầng nghèo nàn và các gia đình không có khả năng chi trả các khoản phí ngoài giờ cho giáo viên vẫn tụt lại phía sau. Nhờ chính sách này, tỷ lệ học sinh học tiểu học học cả ngày (ít nhất học 30 tiết một tuần) tăng đáng kể từ 43% giai đoạn 2003-2004 lên 59% giai đoạn 2008-2009. Tuy nhiên, tỷ lệ học cả ngày ở những quận huyện nghèo nhất và khu vực nông thôn chỉ ở mức 31% và đối với học sinh dân tộc thiểu số là 32%. Nhu cầu học cả ngày khá lớn đối với các nhóm học sinh có hoàn cảnh khó khăn và lợi ích của học cả ngày là rất lớn, đặc biệt là đối với các nhóm dân tộc thiểu số, điều đó cho thấy rào cản của việc áp dụng học cả ngày là vấn đề tài chính. Chi phí phải bỏ ra thêm liên quan tới nguồn nhân lực và vật lực phục vụ hình thức học cả ngày kết hợp với sự tiếp cận không bình đẳng với các nguồn lực này cho thấy đây là những rào cản đối với các nhóm cộng đồng và các nhóm dễ bị tác động, điều đó chứng tỏ những khó khăn về tài chính vẫn chưa được giải quyết (mặc dù như có thể thấy dưới đây, một số hoạt động đang diễn ra theo đúng hướng).

Quản lý trường học. Có được các yếu tố đầu vào phù hợp – bao gồm cả giáo viên – chưa chắc đã đảm bảo dẫn tới thành công. Mặc dù Việt Nam đang từng bước nâng cao chất lượng công tác quản lý như tăng số lượng trường học lập kế hoạch phát triển trường nhưng hệ thống giáo dục Việt Nam vẫn còn yếu về năng lực lãnh đạo và cơ chế chịu tự trách nhiệm. Điểm thi của học sinh thường cao hơn ở những những trường có hiệu trưởng thường xuyên dự giờ giáo viên hơn. Cũng có bằng chứng cho thấy sự tham gia của cộng đồng có thể giúp cải thiện kết quả học tập của học sinh. Khi cha mẹ tích cực tham gia (ví dụ như quan tâm và đóng góp) vào công việc của

nhà trường, con em họ sẽ có thể học tốt hơn và trường học có thể được hưởng lợi nhiều hơn nhờ nhận được sự hỗ trợ và nguồn lực bên ngoài. Điều này đặc biệt đúng đối với trẻ em của nhóm dẫn số dễ bị tác động. Sự tham gia của cha mẹ học sinh cũng có thể đóng vai trò như một cơ chế tự chịu trách nhiệm và là một cách để cộng đồng thúc đẩy sự thay đổi. Tác động tích cực có được nhờ hiệu trưởng và cộng đồng cho thấy cần phải tăng cường giám sát và tính tự chịu trách nhiệm của giáo viên trong lớp học (thông qua hiệu trưởng và cha mẹ học sinh) và tăng tính tự chịu trách nhiệm của hiệu trưởng trước cộng đồng (tần suất hiệu trưởng gặp gỡ báo cáo với cha mẹ học sinh cũng tỷ lệ thuận với kết quả học tập của học sinh). Sự hạn chế tương tác giữa hiệu trưởng và giáo viên theo kiểu truyền thống và vai trò yếu kém và năng lực hạn chế của hội cha mẹ học sinh ở Việt Nam hiện nay cho thấy nhu cầu cấp thiết cần phải nâng cao chất lượng quản lý trường học thông qua sự tham gia nhiều hơn của hiệu trưởng và cộng đồng.

Những yếu tố hạn chế hiệu quả giáo dục

Học phí. Ở các cấp giáo dục cao hơn, những khó khăn trước mắt và hay thay đổi xuất hiện nhiều hơn. Tính trung bình, học phí chiếm khoảng 20% chi tiêu cho giáo dục. Học phí là yếu tố hạn chế kết quả học tập của các nhóm nghèo và gặp hoàn cảnh khó khăn. Các hộ gia đình trong nhóm thu nhập thứ ba (20% chính giữa của toàn bộ các nhóm thu nhập) hiện có mức chi tiêu cho học phí cao gấp bảy lần các hộ nghèo (chưa kể đến các hộ nghèo có quy mô lớn hơn); và các gia đình người Kinh và Hoa có mức chi tiêu cho học phí cao gấp năm lần so với các nhóm dân tộc thiểu số. Những xu hướng như vậy thể hiện rõ khả năng theo học các bậc cao hơn trong hệ thống giáo dục hạn chế hơn và khả năng theo học tại các trường chất lượng thấp (đặc biệt là các trường học nửa ngày). Học phí ở Việt Nam đã tăng hơn gấp đôi từ 149.000 đồng năm 1998 lên 307.000 đồng năm 2006. Mức tăng học phí này là đối trọng của chính sách miễn giảm học phí cho học sinh nghèo nhưng lại có ảnh hưởng hạn chế một phần là do các vấn đề hướng tới và một phần là do quy mô của các chi phí khác.

Các chi phí khác: chi phí học tập gián tiếp và chi phí cơ hội trong giáo dục. Mặc dù học phí và các khoản đóng góp cho hội cha mẹ học sinh khá cao ở Việt Nam nhưng vẫn chưa thể hiện hết toàn bộ những khoản chi phí cho trẻ em đi học. Nhìn chung, toàn bộ các khoản chi thường là những khoản chi gián tiếp như mua đồng phục, đi lại, học thêm, nội trú (đối với học sinh nội trú) và ăn uống khi không ở nhà, v.v. Nếu cộng tổng lại và nếu không có các biện pháp hiệu quả để nâng cao sự bình đẳng, những chi phí này sẽ khiến cho các gia đình có thu nhập thấp không muốn cho con em đến trường ở Việt Nam.

Đồng thời, khi thời gian của một đứa trẻ có ý nghĩa quan trọng đối với gia đình, việc đi học của trẻ có thêm "chi phí cơ hội". Tất cả các yếu tố liên quan tới học tập đều có chi phí dưới một hình thức nhất định nào đó, và đối với các hộ gia đình nghèo, bất chấp triển vọng giáo dục có thể giúp cải thiện cuộc sống, chi phí này vẫn có thể quá cao. Dựa trên sự phân tích số liệu điều tra mức sống dân cư ở Việt Nam (VLSS) về lương trả theo giờ của trẻ em năm 2004 và 2006, chi phí cơ hội tăng lên đối với trẻ từ 5-10 tuổi, 11 đến 14 tuổi và 15 đến 17 tuổi (lần lượt tương đương với bậc tiểu học, trung học cơ sở và trung học phổ thông.)

Do đó, cùng với các khoản chi phí cá nhân và chi phí cơ hội có ảnh hưởng tới tỷ lệ đi học, tăng học phí bậc trung học có vai trò quan trọng có ảnh hưởng tiêu cực tới trình độ học vấn của các nhóm nghèo trong xã hội. Điều đó đòi hỏi cần nhanh chóng tập trung hỗ trợ giúp trẻ em tới trường thông qua các khoản học bổng hay các hình thức hỗ trợ tài chính và tương tự.

Kiến nghị về chính sách

Có ba điểm quan trọng cần quan tâm liên quan tới những thách thức hiện nay của giáo dục tiểu học và trung học ở Việt Nam. Thứ nhất, sự chênh lệch tồn tại dai dẳng là một vấn đề có nhiều

nguyên nhân khác nhau và không thể được giải quyết nếu chỉ giải quyết một nguyên nhân (như tỷ lệ hoàn thành bậc tiểu học chưa phổ cập) hay một yếu tố (như chi phí đi học hay chất lượng trường học). Thứ hai, khoảng cách lớn trong học tập hiện đang tồn tại trong hệ thống trường tiểu học của Việt Nam có ảnh hưởng tới vấn đề số lượng và chất lượng trong giáo dục. Do đó, thách thức đặt ra không chỉ là vấn đề tiếp cận cơ hội học tập mà còn là đem lại sự bình đẳng về cơ hội học tập ngay ở những năm đầu tiên đi học để đảm bảo rằng người nghèo trong xã hội được chuẩn bị sẵn sàng để đối mặt với những thách thức ở các bậc học cao hơn. Chuẩn bị sẵn sàng hơn không chỉ khiến cho việc học tập có ý nghĩa hơn mà còn giúp trẻ em theo học và hoàn thành bậc học.

Thứ ba, có nhiều "điểm xuất phát" (tiềm năng) liên quan tới chính sách để giải quyết những vấn đề này (trong khi tiếp tục hỗ trợ nâng cao kết quả học tập trung bình). Theo kết quả của nghiên cứu này, trường học và chính sách có vai trò quan trọng. Dù số liệu tiêu biểu về kết quả học tập vẫn còn hạn chế, bằng chứng thu được luôn khẳng định rằng những đặc điểm nhất định của trường học và giáo viên có quan hệ mật thiết với kết quả học tập của học sinh. Hay nói cách khác, hoàn cảnh gia đình của một học sinh không phải là yếu tố duy nhất ảnh hưởng tới kết quả thi hay đi học của học sinh đó ở trường. Điều đó mở ra cánh cửa cho các nhà lập sách để họ có thể tạo ra sự khác biệt thực sự trong cuộc sống của trẻ em Việt Nam - đặc biệt là trẻ em nghèo và có hoàn cảnh khó khăn – bằng cách giải quyết khó khăn về chi phí đi học thông qua các khoản trợ cấp cũng như lên kế hoạch thực hiện những hoạt động có khả năng nâng cao chất lượng nhất và giúp trường đáp ứng nhu cầu của người học một cách nhạy bén nhất. Nhờ đó, điều này có thể giúp tăng nhu cầu đi học. Trong một số trường hợp, những chính sách hiện nay cần phải được củng cố và điều chỉnh hoặc trong một số trường hợp khác, cần ban hành các chính sách mới hoàn toàn. Một số biện pháp liên quan tới ngân sách của chính phủ, những ưu tiên và/hoặc tính hiệu quả kinh tế của ngân sách, còn một số biện pháp khác liên quan nhiều hơn tới công tác quản lý trường công. Một số đề xuất phù hợp với chính quyền trung ương hơn trong khi một số đề xuất khác phù hợp hơn với cấp tỉnh và huyện, hoặc thậm chí cấp trường và hiệu trưởng. Trong mọi trường hợp, những đề xuất liên quan tới chính sách giáo dục công đều có ý nghĩa sâu sắc.

Khẳng định lại hay tăng cường ưu tiên đối với đầu tư ngân sách nhà nước

Tăng cường hỗ trợ Mức chất lượng tối thiểu (FSQL), cụ thể đối với những trường có trẻ em thuộc nhóm dễ bị tác động. Kết quả FSQL thu được rõ ràng có ý nghĩa tích cực và củng cố thêm những nỗ lực đang diễn ra ở Việt Nam nhằm đầu tư ngân sách nhà nước vào cải thiện đầu vào chất lượng tối thiểu ở các trường tiểu học. Thay vì đóng cửa các điểm trường phụ – một số kết quả nghiên cứu cho thấy đóng cửa các điểm trường phụ cần phải được cân nhắc cẩn thận vì có thể gây tác động tiêu cực đối với tỷ lệ nhập học ở vùng sâu vùng xa và đối với các nhóm dân tộc thiểu số - Việt Nam cần tiếp tục nâng cao chất lượng các điểm trường phụ bằng cách bảo đảm ít nhất các trường này đạt FSQL. Mặc dù FSQL ở các quận/huyện và trường nghèo tăng nhanh hơn nhưng vẫn cần nỗ lực hơn nữa để thu hẹp khoảng cách về nguồn lực, đặc biệt là ở các điểm trường chính và điểm trường phụ vì ở đây tồn tại sự khác biệt rất lớn về nguồn lực.

Hỗ trợ áp dụng Học cả ngày ở những trường có trẻ em thuộc nhóm dễ bị tác động. Bằng chứng hiện nay đều cho thấy nên mở rộng FDS ở cả bậc tiểu học và trung học. Tuy nhiên, việc mở rộng như vậy cần đảm bảo rằng những nhóm trẻ em dễ bị tác động nhất tham gia FDS sẽ là cơ sở vững chắc để đầu tư ngân sách công vào chi trả tiền lương và chi phí đầu tư cho quá trình chuyển đổi sang FDS ở khu vực gặp hoàn cảnh khó khăn. Đồng thời, việc mở rộng như vậy cần phải tính tới chất lượng trường học trong đó phải liên tục ưu tiên đầu vào chất lượng tối thiểu và yếu tố sư phạm. Một điều đáng chú ý là các hiệu trưởng và giáo viên băn khoăn về cơ sở hạ tầng và khả năng các trường có thể áp dụng chương trình FDS. Theo họ, nhà vệ sinh, phòng học bổ sung thêm và phòng đa năng là những cơ sở vật chất trường học cần nhất.

Việc tập trung vào công tác chuyển sang học cả ngày (tức là ít nhất 30 tiết một tuần bậc tiểu học) tính tới năm 2020 trong Chiến lược giáo dục 2008-2020 của chính phủ là một định hướng đúng đắn, chương trình học cả ngày mới dành cho bậc tiểu học cũng vậy, và điều này sẽ giúp cung cấp các yếu tố đầu vào hoàn chỉnh – gồm cơ sở vật chất trường học được cải thiện, đào tạo hiệu trưởng và giáo viên và các khoản trợ cấp cho học sinh và các trường mục tiêu – cho một loạt các mẫu trường học nửa ngày hiện chỉ học chưa đầy 30 tiết một tuần. Việt Nam cũng nên ban hành chính sách tăng thêm thời gian học kết hợp với việc sử dụng giáo viên một cách hợp lý,[14] phần lớn các yếu tố này cần được áp dụng ở khu vực thành thị hoặc xung quanh khu vực thành thị nhằm hỗ trợ một cuộc cải cách có hiệu quả chi phí.

Áp dụng trợ cấp tiền mặt có điều kiện cho học sinh nghèo và có hoàn cảnh khó khăn. Ý nghĩa quan trọng của chi phí cơ hội và gián tiếp cùng với tác động của những yếu tố hay thay đổi đối với tỷ lệ đi học do trình độ giáo dục được nâng cao cho thấy cần phải nhân rộng hình thức trợ cấp ở Việt Nam. Điều đó còn được nhận thấy rõ hơn đối với bậc trung học cơ sở và học sinh dân tộc thiểu số, nhưng mức học bổng cũng đã tăng lên đối với giáo dục tiểu học vì chi phí cơ hội tăng lên và quá trình chuyển sang học cả ngày đang được từng bước thực hiện.

Tác động thực sự của hình thức trợ cấp tiền mặt chịu ảnh hưởng khá lớn của ba yếu tố: cơ chế chọn mục tiêu, công tác xây dựng và thực hiện, và chất lượng trường học. Chương trình học bổng chỉ đem lại hiệu quả khi chúng có khả năng hướng tới những học sinh có kết quả học tập phụ thuộc nhiều nhất vào việc có nhận được học bổng hay không. Theo kết quả nghiên cứu, kết quả học tập cũng sẽ cao hơn khi học bổng được cấp với *điều kiện* dựa vào kết quả, ví dụ tỷ lệ đi học hay kết quả học tập, nhưng điều này cũng đòi hỏi phải có khung giám sát và đánh giá hiệu quả. Chất lượng trường học vẫn là một vấn đề cần quan tâm: việc cấp học bổng để giữ chân học sinh ở lại trường có hoạt động học tập còn hạn chế đã dẫn tới một số tác động đối với học sinh, gia đình và rộng hơn là xã hội. Do những gia đình được coi là đối tượng hưởng trợ cấp tiền mặt thích hợp nhất ở Việt Nam thường sống ở khu vực có trường học chất lượng thấp nhất, các khoản trợ cấp tiền mặt có thể đóng vai trò hỗ trợ các hoạt động nâng cao chất lượng trường học. Khung 2 giới thiệu một số ví dụ sử dụng trợ cấp tiền mặt có điều kiện nhằm tăng tỷ lệ học sinh nhập học ở khu vực Mỹ La tinh và Đông Á.

14 Tỷ lệ học sinh-giáo viên trong giáo dục cơ bản ở Việt Nam vẫn còn thấp so với tiêu chuẩn quốc tế và vẫn đang giảm xuống. Đây là một hiện tượng bất thường và có thể phản ánh sự đầu tư vào giáo dục trong những thập kỷ trước, sau này dân số phát triển với tốc độ chậm hơn. Số trẻ em ở độ tuổi đi học tiểu học đã giảm 30% trong vòng 10 năm qua nhưng số lượng giáo viên và lớp vẫn gần như không thay đổi. Do vậy, sẽ rất có khả năng tiết kiệm chi phí vì không phải tuyển thêm giáo viên mới và tiếp tục sử dụng đội ngũ giáo viên hiện có một cách hiệu quả hơn.

Khung 2: Trợ cấp tiền mặt có điều kiện

Chương trình trợ cấp tiền mặt có điều kiện (CTT) có thể giúp tăng nhu cầu đi học theo hình thức trực tiếp bằng cách cung cấp thêm nguồn lực cho các đối tượng nghèo và theo hình thức gián tiếp bằng cách bù đắp cho các cá nhân vì đã mất đi một khoản thu nhập do không đi làm.

CCT bắt đầu được thực hiện từ cuối những năm 1990, hầu hết ở khu vực Mỹ La tinh, và nhanh chóng trở nên phổ biến ở khu vực Mỹ La tinh và Đông Á. Kết quả đánh giá các chương trình này ở khu vực Mỹ La tinh cho thấy tác động quan trọng của nó đối với tỷ lệ nhập đi học. Kết quả khả quan nhất được ghi nhận trong Chương trình Oportunidades của Mêhicô, tỷ lệ đi học trung học ở đây đã tăng thêm 8,4%, tỷ lệ tiếp tục theo học phổ thông tăng gần 20% và trình độ học vấn tăng lên 10%. Chương trình này có mức độ ảnh hưởng đối với nữ lớn hơn đối với nam. Tuy nhiên, chương trình này không tác động tới hoạt động học tập. Tác động đối với tỷ lệ nhập học phần lớn là do điều kiện gắn với việc đi học trên lớp. CCT cũng có thể được coi là mạng lưới an toàn chống sốc. Có thể đạt được hiệu quả cao nhờ công tác xác định đối tượng mục tiêu và quy mô học bổng. Kinh phí thực hiện chương trình Oportunidades không phải là nhỏ nhưng đem lại lợi ích ròng đáng kể.

Chương trình học bổng của Indonesia cũng đã thu được thành công vì duy trì được tỷ lệ nhập học[1]. Chương trình này đã luôn đem lại tác động (trước mắt) lớn đối với tỷ lệ bỏ học, tỷ lệ đi học và nhập học ở bậc tiểu học. Chương trình học bổng của Campuchia dành cho học sinh nữ bậc trung học phổ thông cũng đem lại những tác động tích cực: xấp xỉ 60% học bổng được cấp cho những học sinh nữ theo học phổ thông cơ sở và những học sinh này đã không nhập học nếu như không có chương trình này.[2]

1. Ridao-Cano và Filmer, 2004.

2. Filmer và Schady, 2005.

Việt Nam hiện đang trong quá trình xây dựng cả chuẩn chất lượng tối thiểu cho trường phổ thông và Khung chi tiêu trung hạn cho ngành giáo dục (MTEF), đây được coi là một công cụ lập kế hoạch nguồn lực cần thiết cho ngành giáo dục.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2006.

Cân nhắc phạm vi phát triển hình thức học sớm và các dịch vụ bổ sung. Đây là một khu vực có tiềm năng lớn dành cho chính sách công ở Việt Nam và gắn liền với những hoạt động hỗ trợ các trường mầm non, hỗ trợ chăm sóc sức khỏe cho các gia đình, khám sức khỏe và các chương trình chăm sóc chế độ ăn và dinh dưỡng (kết quả nghiên cứu chỉ giới hạn ở tác động của khám sức khỏe đối với việc nhập học và hoàn thành bậc phổ thông). Những kiểu hoạt động như vậy thường có tác động lớn hơn đối với các nhóm dễ chịu tác động, trong đó có nhóm dân tộc thiểu số. Những trẻ em nhận được hỗ trợ ít hơn từ bên ngoài trường có thể sẽ chịu ảnh hưởng rất lớn từ hỗ trợ trong trường. Việc theo học tại các trường mầm non và các dịch vụ y tế bổ sung cũng có thể giúp giải quyết một số đặc điểm thường trực của hiện tượng nghèo (khác hẳn với những khó khăn hay thay đổi). Khám sức khỏe và các hoạt động dinh dưỡng thậm chí có thể có khả năng nâng cao kết quả học tập hơn khi trẻ đi học sớm, điều đó cho thấy có thể kết hợp giáo dục mầm non và các dịch vụ bổ sung trong chiến lược giáo dục sớm mới được ban hành của chính phủ. Do các hoạt động giáo dục sớm và dịch vụ bổ sung có chất lượng thấp có thể khá tốn kém với lợi ích thu được hạn chế, cần phải tiến hành phân tích hiệu quả chi phí nhằm mục đích xác định phương pháp tiếp cận tốt nhất đối với các hoạt động như vậy ở Việt Nam.

Nâng cao hiệu quả chi phí

Tăng cường áp dụng chuẩn giáo viên. Việt Nam cần tiếp tục tăng cường chính sách phát triển giáo viên nhằm đảm bảo nâng cao chất lượng giảng dạy thực sự hơn là chỉ chú ý tới bằng cấp chính qui. Những khía cạnh quan trọng nhất của hiệu quả giáo viên liên quan tới công tác giảng dạy thực tế, khác hẳn với đặc điểm của giáo viên. Với tinh thần đó, chuẩn giáo viên không nên chỉ đóng vai trò là cơ sở để tổ chức đào tạo giáo viên – và thực tế cũng đúng như vậy – và đánh giá giáo viên, mà còn là cơ sở để trả lương cho giáo viên. Việc tiếp tục trả lương cho giáo viên chỉ dựa vào trình độ học vấn và kinh nghiệm của giáo viên sẽ có thể kìm hãm sự tiến bộ của chất lượng giảng dạy. Đồng thời, nếu trả lương dựa vào hiệu quả công việc có thể giúp tiếp kiệm các khoản chi tiêu thường xuyên để chi cho các hoạt đông tăng cường bình đẳng. (Khung 3 xem xét các trường hợp trả lương dựa vào hiệu quả công việc, cơ chế này còn vượt lên trên cả cơ chế được đề xuất, đó là trả lương dựa vào kết quả học tập của học sinh).

Khung 3: Trả lương dựa vào hiệu quả công việc

Trả lương dựa vào hiệu quả công việc là một đánh giá mang tính khách quan và thường liên quan tới việc hỗ trợ tài chính cho trường và giáo viên dựa vào hiệu quả học tập của học sinh như tỷ lệ đi học hay kết quả học tập. Lợi ích của hình thức trả lương dựa vào hiệu quả công việc là giúp tăng năng suất và hiệu quả. Trả lương dựa vào hiệu quả công việc có thể đóng vai trò như một hàng rào bảo vệ nhằm đảm bảo giáo viên quan tâm tới quá trình học tập của học sinh, ví dụ như giao bài tập về nhà mặc dù điều đó sẽ khiến cho khối lượng công việc của giáo viên tăng lên vì giáo viên phải đọc bài và chấm điểm. Điều này cũng giúp xác định giáo viên nào làm việc hiệu quả và năng suất nhất và giúp nâng cao chất lượng quản lý trường học khi các hiệu trưởng quản lý công việc của giáo viên tốt hơn.

Năm 1995, Israel ban hành chế độ tiền thưởng cấp trường đối với các trường và giáo viên bậc trung học dựa vào số lượng tín chỉ tính trên mỗi học sinh, tỷ lệ học sinh nhận bằng, và tỷ lệ bỏ học. 75% số tiền thưởng này được sử dụng làm phần thưởng cho giáo viên và 25% được sử dụng vào đầu tư cơ sở vật chất cho trường. Theo kết quả so sánh các trường tham gia và không tham gia vào chương trình này sau hai năm, kết quả học tập của học sinh ở những trường tham gia tiến bộ vượt bậc, đặc biệt là đối với học sinh học kém. Những trường tham gia có số đơn vị tín chỉ, điểm số của học sinh, tỷ lệ thi đỗ đại học cao hơn hẳn, còn tỷ lệ bỏ học thấp hơn rất nhiều so với các trường không tham gia.

Nhiều chương trình khen thưởng dành cho cá nhân ở Hoa Kỳ cũng thu được những kết quả tương tự khi áp dụng mô hình trả lương dựa vào hiệu quả công việc. Ví dụ, theo kết quả khảo sát cấp quốc gia, học sinh, đặc biệt ở những trường có thu nhập thấp, có điểm thi cao hơn khi chế độ khen thưởng giáo viên thông qua việc tăng lương hay thưởng tiền cũng cao hơn. Kết quả ở một bang cho thấy trả lương dựa vào hiệu quả công việc có ảnh hưởng lớn hơn đối với học sinh trong những năm đầu đi học.

Nguồn: Lavy, 2007.

Xác định đối tượng hưởng miễn giảm học phí hiệu quả hơn. Tác động của miễn giảm học phí ở bậc trung học cơ sở thường lớn hơn bậc trung học phổ thông. Điều đó cho thấy học phí chiếm một tỷ lệ lớn hơn trong tổng chi phí học tập ở bậc này. Điều đó cũng cho thấy miễn giảm học phí có thể giải quyết vấn đề tỷ lệ nhập học thấp do những khó khăn hay thay đổi ở bậc trung học phổ thông. Tỷ lệ miễn giảm học phí đã tăng đáng kể từ cuối những năm 1990 và dường như được phân phối lại khi miễn giảm học phí thường tập trung ở những nhóm dân số dễ chịu tác động như nhóm dân số khu vực nông thôn, có thu nhập thấp và dân tộc thiểu số. Ở các bậc cao

hơn, miễn giảm học phí dường như càng hỗ trợ nhiều hơn đối với các nhóm thu nhập thấp. Tuy nhiên, dường như vẫn có tương đối nhiều đối tượng thu nhập cao vẫn được hưởng miễn giảm học phí, một nửa số đối tượng này cho biết được miễn giảm học phí bậc tiểu học và một phần ba được miễn giảm bậc trung học. Điều đó đồng nghĩa với việc một số nhóm thu nhập thấp có thể không được miễn giảm học phí. Do đó, việc áp dụng miễn giảm học phí đúng đối tượng hơn ở bậc trung học cơ sở có thể giúp nâng cao tỷ lệ nhập học đối với học sinh có hoàn cảnh khó khăn, đồng thời giúp tiết kiệm các nguồn lực khan hiếm.

Nâng cao chất lượng quản lý trường học và sư phạm

Tăng cường hoạt động quản lý trường học. Các trường học ở Việt Nam có thể được hưởng lợi từ việc nâng cao năng lực quản lý của hiệu trưởng và tăng tính tự chủ và tự chịu tránh nhiệm.

Để nâng cao năng lực quản lý của hiệu trưởng, cần phải tổ chức đào tạo đầy đủ và xây dựng chuẩn. Đó là đào tạo về công tác quản lý, đặc biệt là đối với hình thức học cả ngày, và sử dụng học phí và các nguồn tài chính khác trong giáo dục phổ thông. Đồng thời, chuẩn hiệu trưởng hiện đang được xây dựng có thể giúp hình thành những năng lực mà các hiệu trưởng (và phó hiệu trưởng) ở Việt Nam cần có và giúp xây dựng những chương trình đào tạo mới nhằm hỗ trợ họ. Năng lực giám sát và làm việc với giáo viên có thể là một năng lực rất quan trọng. Những năng lực khác là năng lực chỉ đạo công tác lập kế hoạch phát triển trường và đảm bảo rằng cha mẹ học sinh và cộng đồng đều tham gia tích cực vào các hoạt động của trường.

Mặc dù số liệu thu được không cung cấp đủ bằng chứng về khía cạnh này, bằng chứng mang tính định tính ở Việt Nam và một số nước khác cho thấy tính tự chủ cao của các trường cũng có thể giúp nâng cao kết quả học tập, đặc biệt là đối với các nhóm gặp hoàn cảnh khó khăn. Trường học có mức độ tự chủ tài chính và quản lý cao có thể làm tốt hơn công tác cấp học bổng và miễn giảm học phí đối với đối tượng nghèo và dễ bị tác động, công tác phân bổ tài chính giúp cải thiện cơ sở hạ tầng và tài liệu dạy học (theo hình thức đáp ứng nhu cầu của cộng đồng hơn) và công tác thành lập hội cha mẹ học sinh và các chương trình khác nhằm thu hút sự tham gia của cộng đồng. Cùng với sự tự chủ, cơ chế tự chịu trách nhiệm hoàn thiện có thể đảm bảo trường học sẽ đáp ứng được nhu cầu của học sinh và cha mẹ học sinh. Hoạt động tích cực và hiệu quả của hội cha mẹ học sinh có vai trò quan trọng giúp đạt được mục tiêu này, đồng thời hiệu trưởng và phó hiệu trưởng yêu cầu giáo viên phải chịu trách nhiệm về kết quả học tập tại lớp học.

Hỗ trợ áp dụng phương pháp dạy học kiểu mới. Nhằm phát huy hết tác dụng của việc chuyển sang học cả ngày, Việt Nam cần tận dụng hết thời gian làm việc của giáo viên bằng cách tổ chức nhiều hoạt động sư phạm hiệu quả hơn. Trong đó, thời gian của giáo viên càng nhiều sẽ dẫn tới hoạt động dạy học mang càng tính thực tiễn và tương tác hơn, giáo viên tiếp xúc trao đổi với cha mẹ học sinh nhiều hơn, và hiệu trưởng và giáo viên cũng tương tác với nhau nhiều hơn – đây là những gì có ảnh hưởng tích cực tới kết quả học tập được nghiên cứu này phát hiện ra. Do đó, các nhà lập sách cần tìm được những chỉ báo hiệu quả để có thể sử dụng kết hợp với các biện pháp nền tảng cơ bản. Một chỉ báo quan trọng là tần suất học sinh nhận được phản hồi từ giáo viên. Điều này nhấn mạnh tầm quan trọng của giáo viên tích cực vì những giáo viên như vậy sẽ giúp học sinh tham gia vào quá trình học tập. Những phát hiện khác như tầm quan trọng của bài tập về nhà và làm việc nhóm cung cấp thêm một số chỉ báo hữu ích cho quy trình sư phạm hiệu quả. Khái niệm kỹ năng sư phạm của giáo viên trong chuẩn giáo viên nên nhấn mạnh hơn nữa các hoạt động tương tác, trong đó có phản hồi học sinh và phương pháp dạy học lấy học sinh làm trung tâm. Cũng cần quan tâm tới các hoạt động dạy học có tính đến yếu tố văn hóa đối với học sinh dân tộc thiểu số; có thể sử dụng tiếng mẹ đẻ làm ngôn ngữ giảng dạy và có giáo viên trợ giảng là người dân tộc thiểu số.

Cũng cần quan tâm tới các hoạt động dạy học có tính đến yếu tố văn hóa đối với học sinh dân tộc thiểu số; có thể sử dụng tiếng mẹ đẻ làm ngôn ngữ giảng dạy và có giáo viên và giáo viên trợ giảng là người dân tộc thiểu số. Ngôn ngữ vốn được cho là một rào cản lớn đối với quá trình học tập của các nhóm dân tộc thiểu số ở Việt Nam. Rào cản này cần phải được rỡ bỏ. Chính phủ Việt Nam đã tiến hành nhiều hoạt động nhằm hỗ trợ quá trình dạy tiếng Việt cho học sinh dân tộc thiểu số, đặc biệt thông qua việc hỗ trợ trẻ em dân tộc thiểu số có thể đi học mầm non và tăng thời gian dạy học cho nhóm học sinh này. Mặc dù đây là những nỗ lực đáng ghi nhận, nhưng vẫn cần phải nghiên cứu và phát triển nhiều mô hình học tập khác trong giai đoạn này. Một phương pháp tiếp cận khá hiệu quả và đã được áp dụng gần đây ở ba tỉnh ở Việt Nam là giáo dục song ngữ có dùng tiếng mẹ đẻ ở cấp tiểu học. Theo phương pháp này, tiếng mẹ đẻ là tiếng dân tộc được sử dụng làm ngôn ngữ dạy học chính ở bậc mầm non và lớp 1, và tiếng Việt được sử dụng như ngôn ngữ thứ hai, rồi sau đó dần dần trở thành ngôn ngữ chính được sử dụng trong dạy học từ lớp 2 trở đi (trong khi đó vẫn duy trì tiếng mẹ đẻ). Phương pháp này nhằm giúp các nhóm dân tộc thiểu số có thể đọc và viết trước tiên bằng ngôn ngữ mẹ đẻ và sau đó chuyển sang kỹ năng học tiếng Việt. Kinh nghiệm quốc tế và những bằng chứng đầu tiên ở Việt Nam cho thấy phương pháp này do đòi hỏi phải xây dựng một chương trình song ngữ riêng và giáo viên phải được đào tạo chuyên biệt để có thể giảng dạy theo chương trình đó nên sẽ là một mô hình học tập hiệu quả cho học sinh dân tộc thiểu số, điều này được thể hiện qua điểm kiểm tra và kỹ năng giao tiếp có tiến bộ (về cả hai loại ngôn ngữ được dùng trong dạy học) đối với trẻ em được dạy theo phương pháp này. Mô hình này và nhiều mô hình học tập hiệu quả khác, cùng với đề xuất nhân rộng mô hình, cần phải được tiếp tục nghiên cứu thêm.

Nâng cao chất lượng thông tin

Tiến hành khảo sát thu thập phản hồi để đánh giá mức độ đáp ứng nhu cầu. Khảo sát thu thập phản hồi của người sử dụng là một nguồn thông tin quan trọng mang tính tự chịu trách nhiệm từ cơ sở rất có khả năng được áp dụng ở Việt Nam. Khảo sát mức sống hộ gia đình ở Việt Nam (VHLSS) cung cấp nhiều đánh giá quan trọng của học sinh và cha mẹ học sinh về vấn đề giáo dục cấp quốc gia, vùng và tỉnh. Khảo sát giáo viên thuộc cơ sở dữ liệu lớp 5 giúp hiểu rõ năng lực quản lý của hiệu trưởng và tần suất hiệu trưởng dự giờ giảng của giáo viên. Khảo sát của học sinh nhằm đánh giá hoạt động sư phạm của giáo viên cũng là những yếu tố quan trọng có ảnh hưởng lớn hơn tới kết quả học tập của học sinh so với khảo sát do giáo viên tự trả lời. Điều này cho thấy phản hồi của học sinh có thể giúp đánh giá mức độ thỏa mãn của học sinh đối với giờ giảng của giáo viên.

Cụ thể hóa FII và nhân rộng ứng dụng ở cấp trung học. Cần thường xuyên đánh giá FII và thống nhất các thành phần của nó, đồng thời đảm bảo rằng chỉ số này được chính phủ và cộng đồng sử dụng trong công tác giám sát và ra quyết định. Ví dụ, các trường, giáo viên và cha mẹ học sinh sẽ dễ dàng hiểu được tầm quan trọng của các yếu tố đầu vào hơn nếu chỉ số này bao gồm những yếu tố được họ cho là quan trọng. Đồng thời, họ cần phải nhận thức được mức độ và những thay đổi của FII tại trường của họ nhằm định hướng quá trình ra quyết định ở cấp trường và địa phương. Cũng cần phải linh hoạt khi đối mặt với những thay đổi về các yếu tố đầu vào trong tương lai, đặc biệt là những yếu tố liên quan tới tiến bộ công nghệ (máy tính, v.v.), những hoạt động cụ thể, và nghiên cứu về những hoạt động hiệu quả nhất ở Việt Nam sẽ được thực hiện trong tương lai. Nếu tốc độ bình đẳng hóa FII giữa các trường có cả học sinh nghèo và khá giả diễn ra chậm, chính phủ cần phải đảm bảo chỉ số FII bao gồm những yếu tố đầu vào có ảnh hưởng nhiều nhất. Một cách thực hiện an toàn là tiếp tục thúc đẩy tăng số lượng yếu tố đầu vào, đặc biệt đối với những trường có đối tượng dễ chịu tác động, và thu thập thông tin hiệu quả hơn để có thể tập trung mở rộng những yếu tố đầu vào đem lại hiệu quả lớn nhất. Những chỉ báo có thể sử dụng có thể được bổ sung vào FII là mức độ chứng nhận năng lực giáo viên, cung cấp

giáo dục mầm non, FDS (ít nhất 30 tiết một tuần) và phương pháp đánh giá hoạt động dạy học chính xác hơn.

Cuối cùng, FSQL cũng cần được xây dựng và áp dụng đối với cấp trung học. Một số biến chính được đề xuất đưa vào ở bậc học này là tài liệu trên lớp (bộ sách/học sinh), kinh nghiệm của giáo viên, công tác khám sức khỏe và hình thức học cả ngày.

Áp dụng đánh giá kết quả học tập bậc trung học và kiểm tra kỹ năng của người lớn. Nhằm tiến hành ghi chép và theo dõi kết quả học tập một cách hệ thống hơn ở bậc trung học, Việt Nam cần phải bắt đầu áp dụng kiểm tra chuẩn hóa theo mẫu tại bậc học này. Một cách có thể thực hiện là tham gia kỳ thi đánh giá năng lực của Chương trình Đánh giá học sinh quốc tế (PISA); theo kế hoạch, biện pháp này sẽ được áp dụng năm 2012. Ngoài kiểm tra học sinh ở các bậc học khác nhau, kiểm tra kỹ năng nhận thức và phi nhận thức của người lớn (bao gồm các kỹ năng như giải quyết vấn đề, giao tiếp và lãnh đạo) cũng là một phương pháp quan trọng nhằm đánh giá chất lượng giáo dục của Việt Nam. Việc tham gia vào Chương trình Đánh giá năng lực người lớn quốc tế (PIAAC) và các chương trình đánh giá quốc tế khác đối với người lớn sẽ là một bước đi có định hướng đúng đắn.