

# PHÒNG CHỐNG TIÊU CỰC TRONG NGÀNH GIÁO DỤC: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ SỰ THAM GIA CỦA XÃ HỘI DÂN SỰ

Jairo Acuña-Alfaro\*

*Sự tham gia của xã hội dân sự trong việc phòng chống tiêu cực đã trở nên hết sức quan trọng, và có ít lĩnh vực nào quan trọng hơn giáo dục xét về lợi ích phát triển lâu dài và đòi hỏi phải có sự tham gia tích cực và có hệ thống của xã hội. Giống như bất cứ ngành dịch vụ công nào khác, ngành giáo dục dễ bị ảnh hưởng của các hành vi tiêu cực. Tài liệu tư vấn chính sách này trình bày lý do cần chú trọng vào giáo dục, một số hậu quả của hiện tượng tiêu cực trong ngành giáo dục đối với phát triển cũng như những việc cần làm để giảm thiểu ảnh hưởng của tiêu cực và phát huy tối đa lợi ích của giáo dục về phát triển con người. Với nội dung như vậy, tài liệu nhằm giới thiệu một số kinh nghiệm thành công về sự tham gia của xã hội trong giáo dục, tóm tắt những bài học kinh nghiệm quốc tế và trình bày dự kiến chiến lược mà trong đó sự tham gia của xã hội được đặt ở vị trí trung tâm. Các kinh nghiệm kinh tế cho thấy ba bài học cơ bản từ việc đề ra và thực hiện các biện pháp ngăn chặn tiêu cực: tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, sự tham gia của các bậc cha mẹ/xã hội và sử dụng giáo dục như một công cụ.*

## ● 1. Giới thiệu

“Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” là cụm từ rất phổ biến ở Việt Nam. Nó phản ánh tầm quan trọng của sự tham gia của xã hội trong cuộc đấu tranh chống tiêu cực. Có ít lĩnh vực nào quan trọng hơn giáo dục xét về lợi ích phát triển lâu dài và đòi hỏi phải có sự tham gia tích cực và có hệ thống của xã hội.

Tuy nhiên, ở bất kỳ đâu trên thế giới, ngành giáo dục phải đối mặt với tình trạng eo hẹp về ngân sách, công tác quản lý yếu kém, hiệu quả thấp, lãng phí nguồn lực, chất lượng dạy kém, lương thấp và thiếu tính phù hợp về mặt chính trị.

Tài liệu tư vấn chính sách này nhằm trình bày lý do cần chú trọng vào giáo dục, một số hậu quả của hiện tượng tiêu cực trong ngành giáo dục đối với phát triển cũng như những việc cần làm để giảm thiểu ảnh hưởng của tiêu cực và phát huy tối đa lợi ích của giáo dục về phát

triển con người. Với nội dung như vậy, tài liệu nhằm giới thiệu một số kinh nghiệm thành công về sự tham gia của xã hội trong giáo dục, tóm tắt những bài học kinh nghiệm quốc tế và trình bày dự kiến chiến lược mà trong đó sự tham gia của xã hội được đặt ở vị trí trung tâm.

## 2. Tham nhũng, giáo dục và phát triển con người

Dư luận rộng rãi cho rằng tham nhũng là một trong những yếu tố cản trở nghiêm trọng đối với phát triển vì nó cướp đi những nguồn lực khan hiếm mà lẽ ra thuộc về những người cần tới chúng nhất, giảm chất lượng dịch vụ, trở thành gánh nặng cho người nghèo (như một thứ thuế mang tính lũy thoái), làm nản lòng các nhà đầu tư, thậm chí có thể làm cho hệ thống chính trị bị mất đi uy quyền cũng như làm giảm niềm tin và sự gắn kết trong xã hội. Mặc dù Việt Nam đã thực sự nỗ lực đấu tranh chống tham nhũng thông qua một loạt chỉ thị, nghị định, quyết định và bộ luật do

\* Chuyên gia Tư vấn Chính sách, UNDP, Hà Nội.

Đảng, Chính phủ và Quốc hội ban hành, song vẫn ít chú ý tới mức độ ảnh hưởng của tham nhũng tới chất lượng của các dịch vụ công cũng như hiểu biết rất ít về mức độ tiêu cực trong ngành giáo dục.<sup>1</sup>

Trong những năm qua, các tổ chức xã hội dân sự ở Việt Nam đã góp phần quan trọng vào công cuộc phòng chống tham nhũng. Đặc biệt, đã có sự liên kết chặt chẽ hơn giữa người dân và giới báo chí và đẩy lên phong trào tố cáo nặc danh thông qua các cơ quan của Chính phủ, báo chí và các blog trên trang web. Một ví dụ về sự liên kết chặt chẽ hơn giữa người dân và giới báo chí, đó là việc phanh phui vụ “chạy trường” ở Trường PTTH Lê Quý Đôn, TP Hồ Chí Minh. Quá trình đưa vụ này ra ánh sáng có thể chia thành ba giai đoạn chính: (i) 1998 - 2006, không có sự tham gia của báo chí; (ii) năm 2006, nhân dân tố giác. Sau đó, Báo Thanh niên thực hiện cuộc điều tra có đăng tin về vụ này, khiến cho Thanh tra của Sở Giáo dục và Đào tạo phải vào cuộc; và (iii) các tổ chức quần chúng và báo chí theo dõi, đánh giá việc xử lý. Qua đó phát hiện ra rằng một phụ huynh đã chạy 2000 USD để cho con vào Trường, và kết quả là Hiệu trưởng của trường này đã bị cách chức (Đình Cự, 2007). Tuy nhiên, những kết quả đấu tranh chống tiêu cực trong ngành giáo dục “chưa cao và còn mang tính hình thức”

<sup>1</sup> Dữ liệu về tham nhũng ở Việt Nam vẫn còn hạn chế và tản mạn. Hầu hết các kết quả đánh giá đều dựa trên các cuộc điều tra trên phạm vi toàn quốc và các bộ dữ liệu do quốc tế quản lý. Cuộc điều tra/nghiên cứu mang tính “chẩn đoán” về tham nhũng do Ban Đối ngoại Trung ương tiến hành năm 2005 cung cấp một bức tranh độc đáo phác họa các loại hình và nguyên nhân tham nhũng ở Việt Nam. Đây là một việc làm mang tính tiên phong, mở đường cho công cuộc phòng chống tham nhũng ở Việt Nam, song vẫn còn quá ít thông tin về mức độ ảnh hưởng của tham nhũng tới các dịch vụ công cũng như ảnh hưởng lan rộng của nó trong ngành giáo dục về lâu dài.

(Đình Cự, 2007:9).

Không thể phủ nhận rằng phát triển cần tới giáo dục chứ không phải tham nhũng. Hơn nữa, chúng ta biết rằng phát triển con người là tăng cường năng lực và là quá trình mở rộng cơ hội lựa chọn cho người dân - như cơ hội được sống thọ và khỏe mạnh, được học hành (để có tri thức) và có mức sống tử tế (UNDP, 1990) - thế nhưng nếu không có được những sự lựa chọn căn bản này hay không đạt mức độ chất lượng tối thiểu nhất định thì cũng không thể tiếp cận với nhiều cơ hội khác. Mặt khác, tham nhũng thể hiện sự suy giảm về mặt xã hội và thể chế, do đó hạn chế việc mở rộng cơ hội lựa chọn, tăng cường năng lực và cản trở phát triển. Có thể coi tham nhũng trong ngành giáo dục như là sử dụng công sở một cách có hệ thống để phục vụ cho lợi ích cá nhân. Điều đó có ảnh hưởng lớn tới khả năng cung cấp và chất lượng các hàng hóa, dịch vụ giáo dục, và do vậy cũng ảnh hưởng tới khả năng tiếp cận, chất lượng và tính công bằng trong giáo dục (Hallak and Poisson, 2007).

Các công ước và chuẩn mực quốc tế<sup>2</sup> mà Việt Nam đã phê chuẩn đề cập tới tầm quan trọng của giáo dục đối với phát triển. Hơn nữa, Hiến pháp của Việt Nam đảm bảo quyền được học hành.<sup>3</sup> Ngoài ra, Luật

<sup>2</sup> Ví dụ, Công ước Quốc tế về các Quyền kinh tế và xã hội (Điều 13, 14), Công ước về Quyền trẻ em (Điều 28 (1) a), Công ước Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (Điều 10) và Tuyên bố Thiên niên kỷ mà Việt Nam đã cam kết thực hiện.

<sup>3</sup> Điều 59 trong Hiến pháp của Việt Nam quy định rằng “Giáo dục là quyền và bổn phận của công dân. Giáo dục tiểu học là bắt buộc và miễn phí. Công dân có quyền được theo học phổ thông và học nghề dưới mọi hình thức. Nhà nước và xã hội khuyến khích học sinh, sinh viên có năng khiếu trong học tập nhằm phát triển tài năng. Nhà nước áp dụng chính sách về học phí và học bổng. Nhà nước và xã hội tạo điều kiện cho trẻ em khuyết tật và đặc biệt là trẻ em có hoàn cảnh khó khăn được học phổ thông và học nghề đến nơi đến chốn”.

Phòng chống tham nhũng 2005 đòi hỏi phải công khai một số thông tin và tính minh bạch trong ngành giáo dục. Ví dụ, Điều 23 của Luật yêu cầu phải minh bạch trong khâu tuyển sinh, thi cử và cấp bằng cũng như công khai việc sử dụng kinh phí giáo dục do Ngân sách nhà nước cấp của các cơ quan quản lý và các cơ quan giáo dục.

Vì vậy, với ý nghĩa là trách nhiệm chính của Nhà nước và xã hội và là nền tảng cho mọi hoạt động học tập tiếp theo, giáo dục mang lại lợi ích có ý nghĩa sâu sắc cho mỗi cá nhân và cho toàn xã hội. Giáo dục cũng có ý nghĩa quan trọng đối với công cuộc xóa đói giảm nghèo và thúc đẩy tiến độ thực hiện tất cả các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG). Như vậy, ngành giáo dục có vai trò chủ chốt vì nó giáo dục thế hệ trẻ về những giá trị làm cơ sở đảm bảo công tác quản trị tốt, tăng cường văn hóa tôn trọng và tham gia mang tính tích cực, nâng cao kỹ năng thảo luận mang tính xây dựng và thúc đẩy phát triển về lâu dài.

Giáo dục có ý nghĩa quan trọng đối với phát triển vì nó tăng cường năng lực và cơ hội lựa chọn cho các cá nhân. Nó mở rộng cơ hội lựa chọn để người dân có được cuộc sống như mong muốn và có lý do để mong muốn. Giáo dục còn là phương tiện để tạo dựng lòng tự tôn và nâng cao vị thế, năng lực vì nó mở rộng cơ hội lựa chọn và tạo điều kiện tiếp cận với các quyền khác. Hơn nữa, giáo dục mang lại những ảnh hưởng tích cực về chính trị, văn hóa, kinh tế và xã hội. Về chính trị, nó tăng cường sự tham gia của người dân vào các hoạt động cộng đồng, đoàn thể và các hoạt động chính trị của địa phương. Về văn hóa, nó đề cao thái độ, các chuẩn mực và giúp các cá nhân nâng cao khả năng hòa đồng với nền văn hóa khác. Về xã hội, với tri thức được nâng cao, người dân có thêm cơ hội lưu động trong công tác xã hội, tiếp

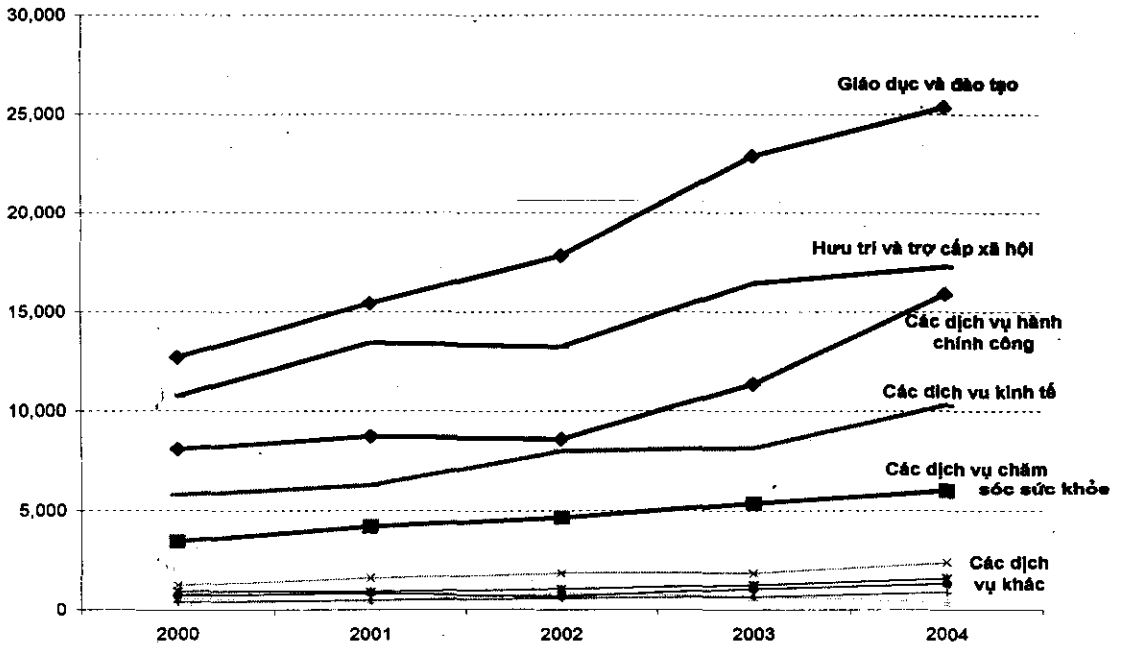
cận với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe và kế hoạch hóa gia đình cũng như tăng cường việc phòng chống HIV/AIDS. Và về kinh tế, giáo dục mang lại lợi ích đầu tư rất lớn, cho phép khai thác các cơ hội kinh doanh.

### **3. Giáo dục: Lĩnh vực dễ xảy ra tiêu cực**

Mặc dù giáo dục mang lại nhiều lợi ích và có ý nghĩa quan trọng đối với phát triển con người, song đó là một ngành dễ bị tiêu cực và đòi hỏi phải có các cơ chế mạnh mẽ đảm bảo trách nhiệm giải trình và tính minh bạch, trong đó có việc huy động sự tham gia của xã hội ở tất cả các cấp. Ở hầu hết các nước, giáo dục là ngành đứng đầu hoặc thứ hai trong danh mục các đơn vị chi tiêu ngân sách nhà nước và vì vậy, tạo cơ hội rất thuận lợi cho tham nhũng và tiêu cực. Ở Việt Nam, như minh họa trong Biểu đồ 1, giáo dục và đào tạo là lĩnh vực chi tiêu ngân sách lớn nhất trong tất cả các ngành dịch vụ kinh tế - xã hội (khoảng 12% Ngân sách nhà nước trong giai đoạn 2000 - 2004), cao hơn cả lương hưu và trợ cấp xã hội (xấp xỉ 9%), hành chính công nói chung (xấp xỉ 7%) và chăm sóc sức khỏe (xấp xỉ 3%).

Với những khoản tiền lớn như vậy, cũng dễ hiểu tại sao giáo dục - một ngành hoạt động mang tính công khai cao và có cơ sở rải khắp từ trên xuống tận cộng đồng - trở thành mục tiêu hấp dẫn cho các hoạt động "bào kê" và các hành vi "lách luật". Hơn nữa, một lượng kinh phí khá lớn cho giáo dục được chi theo kiểu nhỏ lẻ, rải rác nhiều nơi và ở nhiều cấp mà phần lớn các đơn vị này có hệ thống kế toán và theo dõi yếu kém. Trên thực tế, trong bối cảnh phân cấp và cơ cấu chương trình giáo dục hiện nay, những quyết định được coi là có ảnh hưởng lớn tới cuộc sống của người dân lại do những vị "kiểm soát viên" với thẩm quyền kiểm soát các quyết định ở từng cấp của ngành giáo dục đưa ra.

**Biểu đồ 1. Việt Nam: Chi tiêu Ngân sách nhà nước (2000-2004) (tỷ VND)**



Nguồn: GSO. [www.gso.gov.vn](http://www.gso.gov.vn)

Tham nhũng, tiêu cực trong ngành giáo dục không phải là một hiện tượng mới. Hàng thập kỷ nay, một loạt “biến tướng” trong việc sử dụng các nguồn lực dành cho giáo dục đã được phát hiện và ghi lại trên khắp thế giới (ở các nước phát triển cũng như các nước đang phát triển). Là một ngành có quy mô lớn, tham nhũng,

tiêu cực có thể xảy ra ở tất cả các cấp từ các quan chức cấp cao đến các cán bộ quản lý/điều hành giáo dục và giáo viên phổ thông. Có nhiều đối tượng tham nhũng, tiêu cực và bản chất của sự trao đổi cũng rất khác nhau giữa các cấp, các đối tượng và bối cảnh xảy ra tham nhũng, tiêu cực (xem Bảng 1).

**Bảng 1: Tham nhũng, tiêu cực trong ngành giáo dục: Cấp tham nhũng, đối tượng tham nhũng và bản chất của sự trao đổi**

Cấp tham nhũng	Cấp giáo dục	Đối tượng tham nhũng	Bản chất của sự trao đổi
• Bộ	• Tiểu học	• Nhà cung cấp tư nhân - cán bộ quản lý/điều hành	• Xuất phát từ cán bộ quản lý/điều hành
• Khu vực - quận/huyện	• Trung học	• Nhân viên trường học - cán bộ quản lý/điều hành	• Xuất phát từ khoa/bộ môn
• Trường học - cộng đồng	• Giáo dục bậc cao	• Học sinh - cán bộ quản lý/điều hành	• Xuất phát từ nhân viên khác (không phải là giáo viên)
• Lớp học	• Giáo dục công lập/tư thục	• Học sinh - khoa/bộ môn	• Xuất phát từ học sinh
	• Giáo dục chính quy/phi chính quy	• Học sinh - nhân viên khác (không phải giáo viên)	• Xác định các nhân tố độc quyền

Nguồn: Trích từ Hallak và Poisson (2007)

Ví dụ về những “biến tướng” này bao gồm bổ nhiệm, bố trí và chi trả cho giáo viên; “giáo viên rôm”; trong việc sản xuất và phân phối sách giáo khoa; trong việc dạy thêm; trong việc sử dụng của công vì mục đích cá nhân; gian lận trong việc sử

dụng viện trợ cho giáo dục; thu phí nhập học trái pháp luật; duy tu, bảo dưỡng trường học và thiết bị; sử dụng nhân tài không phù hợp, v.v. Bảng 2 tổng kết một số hình thức tham nhũng, tiêu cực được biết tới trong ngành giáo dục.

**Bảng 2. Một số hình thức tham nhũng, tiêu cực đã được biết tới trong ngành giáo dục**

	<b>Biến thủ công quỹ</b>	<b>Đút lót, hối lộ</b>	<b>Gian lận</b>	<b>Tống tiền</b>	<b>Thiên vị</b>
<b>Định nghĩa</b>	Hiện tượng cán bộ nhà nước biến thủ công quỹ	Hiện tượng cho/nhận (tiền mặt hay hiện vật) trong mối quan hệ bất chính	Tội phạm kinh tế thông qua các hành vi gian trá, bịp bợm hay lừa đảo	Hiện tượng moi tiền và các nguồn lực khác bằng cách ép buộc, dùng bạo lực hay đe dọa sử dụng vũ lực	Cơ chế lạm dụng chức quyền để phân bổ nguồn lực của nhà nước có lợi cho những đối tượng “quan hệ cá nhân” với người đó
<b>Nhóm từ có liên quan</b>	Tham ô, biến tướng, thất thoát, thâm tóm công quỹ	Lại quả, hậu tạ, trả công, tiền hối thúc, tiền bôi trơn	Giả mạo (chữ ký, giấy tờ...), buôn lậu, (hàng, tiền...) giả	Tống tiền, đánh thuế không chính thức	Ưu ái người nhà, bạn bè, khách hàng ruột, thiên vị
<b>Ví dụ trong ngành giáo dục</b>	Sử dụng kinh phí giáo dục cho mục đích vận động về chính trị; sử dụng kinh phí của nhà trường phục vụ cho lợi ích cá nhân	Hối lộ để được tuyển dụng làm giáo viên; hối lộ để được nhận vào trường đại học	Giáo viên “rôm”, nơi sản xuất giấy tờ giả, bằng giả	Bắt nộp các khoản lệ phí bất chính để được nhận vào trường; bắt quan hệ tình dục mới cho lên chức hay tăng lương	Tuyển dụng cán bộ quản lý/điều hành vì người đó là thành viên của một tổ chức; được điểm tốt do thiên vị

*Nguồn:* Hallak và Poisson (2007), trích từ Amundsen (2000).

Mặt khác, Bảng 3 tổng kết các loại hình tham nhũng, tiêu cực trong ngành giáo dục dựa trên các tài liệu so sánh. Việc phân loại này cho thấy sự đa dạng và khả năng bị mắc các biểu hiện tham nhũng, tiêu cực trong ngành giáo dục, từ các hành vi hối lộ, đút lót

hay gian lận trắng trợn tới tham nhũng trong các hoạt động mua sắm, biến thủ tài sản giáo dục, tiêu cực trong việc cấp bằng và các hành vi tiêu cực có sự tham gia của học sinh và có ảnh hưởng trực tiếp tới những giá trị và niềm tin của các em.

**Bảng 3: Các loại hình tham nhũng, tiêu cực trong ngành giáo dục**

Chapman	Tanaka	Heyneman	Rumyantseva
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Các hành vi hối lộ, đút lót hay gian lận trắng trợn</li> <li>• Những hành động để kiếm thêm thu nhập ở mức khiêm tốn của những người được trả lương quá ít hay quá muộn</li> <li>• Những hành động để giải quyết công việc trong hoàn cảnh khó khăn</li> <li>• Những khác biệt về quan điểm văn hóa (Ví dụ, cho, tặng quà)</li> <li>• Hành vi xuất phát từ sự kém năng lực</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mua sắm</li> <li>• Quản lý/điều hành giáo dục</li> <li>• Hành vi tiêu cực của giáo viên trong lớp học</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiêu cực trong các hoạt động mua sắm</li> <li>• Tham nhũng về tài sản và thuế trong giáo dục</li> <li>• Tiêu cực trong việc lựa chọn</li> <li>• Tiêu cực trong việc cấp bằng</li> <li>• Hành vi vi phạm đạo đức nghề nghiệp</li> <li>• Tiêu cực trong việc cung cấp dịch vụ/ gian lận về bằng cấp</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Các hành vi tiêu cực không có sự tham gia của sinh viên và ít ảnh hưởng tới học sinh</li> <li>• các hành vi tiêu cực có sự tham gia của học sinh và có ảnh hưởng trực tiếp tới những giá trị và niềm tin của các em</li> </ul>

*Nguồn:* Hallak và Poisson (2007), trích từ Chapman, 2002; Heyneman, 2002; Tanaka, 2001; Rumyantseva, 2005.

#### 4. Hậu quả của các hành vi tham nhũng, tiêu cực trong ngành giáo dục

Nếu không ngăn chặn tình trạng tham nhũng, tiêu cực trong ngành giáo dục thì hậu quả sẽ rất phức tạp và về lâu dài sẽ ảnh hưởng xấu tới chất lượng phát triển. Tóm lại, có thể nói rằng tình trạng thiếu tinh thần trách nhiệm và sự tham gia của xã hội trong các trường học dẫn đến tỷ lệ bỏ học cao, tỷ lệ nghèo ngày càng cao và hạn chế cơ hội, đặc biệt cho trẻ em gái. Nó còn dẫn đến hậu quả là chất lượng dạy học giảm (ví dụ, kết quả giáo dục kém), bất bình đẳng trở nên trầm trọng hơn và khoảng cách giàu nghèo gia tăng. Ngoài ra, còn có những hậu quả khác như hạn chế cơ hội cho các thế hệ xây dựng một tương lai tốt đẹp, càng củng cố thêm vòng luẩn quẩn của nghèo đói (đặc biệt đối với trẻ em gái, phụ nữ và đồng bào dân tộc thiểu số), nảy sinh các hành vi

tham nhũng, tiêu cực nhỏ và làm mất lòng tin của các bậc phụ huynh vào sự chân chính của các cơ sở giáo dục.

Nếu không xử lý nghiêm minh các hành vi tham nhũng, tiêu cực trong ngành giáo dục thì sẽ làm tổn hại tới mọi nỗ lực tăng trưởng và phát triển (kể cả phúc lợi và niềm tin của xã hội). Việc lượng hóa các phí tổn là công việc rất khó khăn và không liên quan tới nội dung của tài liệu tư vấn chính sách này. Tuy nhiên, cần phải hiểu rằng những phí tổn này: (i) là gánh nặng đối với những bậc phụ huynh nghèo; (ii) gây sức ép đối với ngân sách giáo dục khiến cho học sinh không còn cơ hội được cung cấp các tài liệu cần thiết và không có một môi trường học tập thuận lợi; (ảnh hưởng tới chất lượng giảng dạy, cho phép những giáo viên và cán bộ quản lý/điều hành không đủ trình độ nắm giữ những vị trí mà không xứng

đáng; (iv) tạo ra sản phẩm là những học sinh, sinh viên có trình độ yếu kém, có giá trị đóng góp hạn chế cho nền kinh tế và Nhà nước trong cuộc đời công tác của mình; và (v) vi phạm các quyền cơ bản đã được công nhận. Một báo cáo mới đây của tổ chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International) đã viết:

*“Có lẽ, tổn thất lớn nhất do tham nhũng, tiêu cực trong ngành giáo dục gây ra là mất lòng tin. Nếu người dân (đặc biệt là giới trẻ) nghĩ rằng đến việc tuyển sinh và cho điểm cũng có thể mua được bằng tiền thì vận mệnh của quốc gia về kinh tế và chính trị trong tương lai sẽ bị nguy ngập. Ngành giáo dục đứng ra phải công bằng và vô tư. Trường học là nơi truyền thụ các khái niệm về sự đại diện chính trị, quyền con người, tình đoàn kết và hàng hóa công cộng. Những hành vi tiêu cực trong các trường phổ thông và đại học trái ngược với những khái niệm đó, hủy hoại niềm tin - vốn là yếu tố quan trọng cho việc phát triển cộng đồng”<sup>4</sup>.*

#### **5. Phải làm gì? Một phương thức tiếp cận đa chiều để chống tiêu cực trong ngành giáo dục**

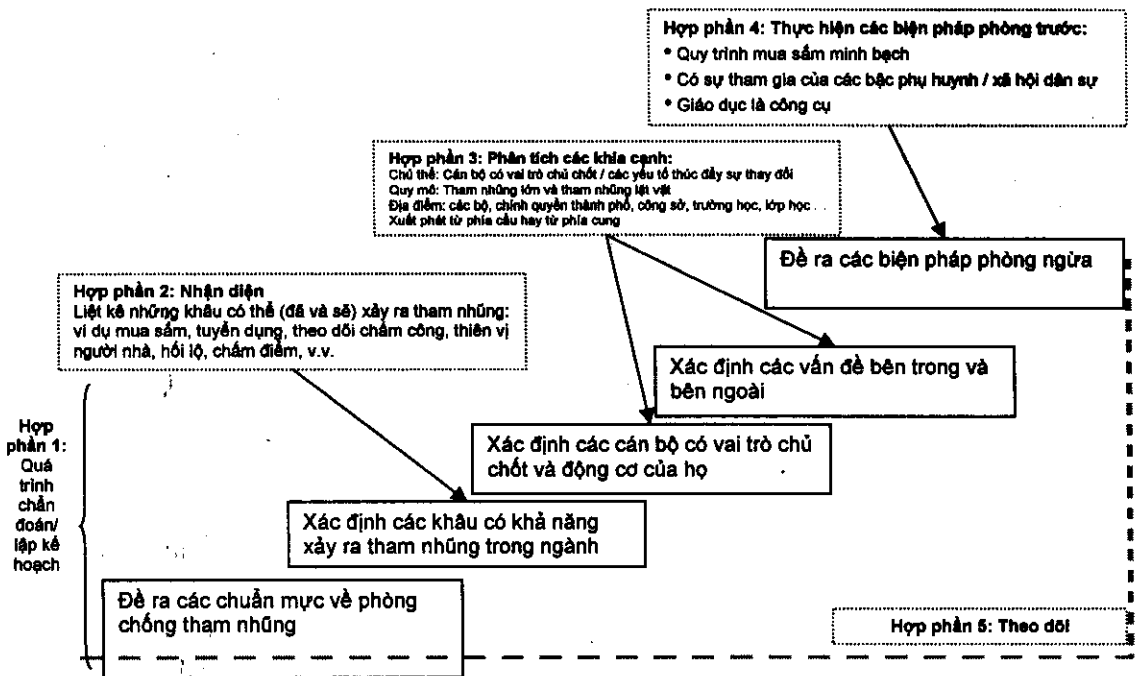
Trách nhiệm giải trình, tiếp cận với thông tin và sự tham gia của xã hội là rất cần thiết để phòng chống tiêu cực. Để phòng chống tiêu cực trong ngành giáo dục cần áp dụng phương thức tiếp cận ba bên để tạo ra và duy trì hệ thống quản lý minh bạch, tăng cường năng lực quản lý để có trách nhiệm giải trình tốt hơn, nâng cao tinh thần làm chủ đối với quá trình quản lý (Hallak và Poisson, 2007). Các chuẩn mực, điều lệ, qui định phải rõ ràng, thủ tục phải minh bạch và khung chính sách phải rõ ràng và quy định chi tiết

từng bước có liên quan. Việc phân bổ trách nhiệm giữa các bên liên quan trong việc chi tiêu, phân phối và sử dụng nguồn tài nguyên thuộc về giáo dục cũng cần phải rõ ràng. Hơn nữa, cần phát triển các kỹ năng liên quan tới ngành giáo dục (như quản lý, kế toán, giám sát và kiểm toán) vì đó là những kỹ năng căn bản để phòng chống tiêu cực trong ngành. Nâng cao chất lượng đào tạo không chỉ cho đội ngũ quản lý và giáo viên mà còn cho cả những bên liên quan như hội phụ huynh - giáo viên. Cuối cùng và không kém phần quan trọng là tăng cường khả năng tiếp cận thông tin cho công chúng vì đây là yếu tố cốt lõi để đảm bảo sự tham gia, tinh thần làm chủ và giám sát của xã hội.

Không có một phương thuốc thần kì nào có thể chống tiêu cực một cách hiệu quả, và cũng không thể áp dụng y nguyên những biện pháp mà đã thành công ở các nơi khác. Tuy nhiên, có năm nhân tố chung và căn bản mà qua đó có thể đưa ra những chiến lược phòng chống tiêu cực thành công. Nhân tố quan trọng nhất là sự tham gia của công chúng trong việc lập kế hoạch, thực hiện, và giám sát. Phòng chống tiêu cực đòi hỏi có sự can thiệp của các cấp khác nhau và nỗ lực chung của các cán nhà hoạch định chính sách, cán bộ quản lý, giáo viên, học sinh sinh viên và phụ huynh học sinh. Nhìn chung, giáo viên có vai trò quan trọng nhất; sự tham gia của cộng đồng vào hoạt động quản lý trường học là không thể phủ nhận và rất có giá trị vì nó tăng cường tinh thần làm chủ (mặc dù các thành viên trong cộng đồng cần phải được bồi dưỡng thêm khả năng để đảm bảo điều hành hiệu quả); cần phải nâng cao nhận thức của quần chúng ở mọi lúc, và nâng cao cả trách nhiệm giải trình tài chính nhằm tạo dựng niềm tin đối với ban quản lý trường.

<sup>4</sup> Meier và Griffin (2005).

**Hình 1. Phòng chống tiêu cực trong ngành giáo dục: Một chiến lược đa chiều**



Nguồn: Trích từ Tanaka, 2001.

Như bất cứ một chiến lược thành công nào khác, việc chẩn đoán và lập kế hoạch là những bước quan trọng đầu tiên. Xác định và định nghĩa những mức chuẩn về tham nhũng, tiêu cực (chính thức hay không chính thức) trong hoàn cảnh cụ thể ở địa phương, xác định khâu nào trong hệ thống giáo dục dễ xảy ra tiêu cực nhất và xác định các đối tượng tiêu cực chính là những điểm khởi đầu rất tốt; đặc biệt là việc tìm hiểu kỹ lưỡng các chuẩn mực và tập quán của địa phương. Đồng thời cũng cần xác định thông tin chính thống như khung pháp lý và cơ cấu tổ chức và nguồn thông tin không chính thống bao gồm từ giáo viên, sinh viên, ban quản lý, phụ huynh học sinh và nhân dân địa phương.

*Hướng thứ hai liên quan tới sự xác định.* Ngay khi có đầy đủ các thông tin, cả thông tin chính thức và không chính thức về chuẩn mực và hành vi đạo đức,

người ta có thể tiến hành xác định để dạng những lĩnh vực nào có khả năng xảy ra tiêu cực hoặc đã xảy ra tiêu cực trong quá khứ. Nhìn chung, qua chẩn đoán có thể xác định những điểm yếu trong quá trình mua sắm, tuyển dụng, tiêu cực của giáo viên trong lớp học và một số vấn đề khác.

Khi có một bức tranh rõ ràng về những vấn đề trên, *hướng thứ ba của chiến lược liên quan đến việc phân tích đa chiều.* Đó là xác định những đối tượng và động lực chính gây ra sự thay đổi, phạm vi và mức độ tiêu cực (ví dụ như lớn hay nhỏ) và các cấp khác nhau nơi tiêu cực có khả năng xảy ra (xem bảng 1) và khía cạnh giới của nó. Bản phân tích về mức độ tiêu cực có thể cho thấy bệnh tiêu cực có hệ thống và tập trung, trong khi phân tích địa điểm xảy ra tiêu cực bao gồm không gian tự nhiên cũng như sức mạnh độc quyền của giáo viên và nhà quản lý. Trong quá trình chuẩn bị, cần



tìm hiểu và xác định những vấn đề nội bộ và bên ngoài. Ví dụ như việc tiến hành kiểm tra xem tiêu cực có liên quan với đút lót và thiên vị hay chỉ là sự khai thác thuần túy. Việc làm này xác định hiện tượng tiêu cực là thuộc về cách cư xử hay do thiếu trách nhiệm giải trình và hệ thống giám sát.

*Hướng thứ tư là bước áp dụng các biện pháp phòng ngừa tiêu cực.* Sau khi tìm hiểu ba hướng trên, khi thi hành bất cứ việc nào cũng phải bám chặt sự sắp đặt của cơ quan địa phương và phải xem xét những biện pháp được đề ra và có thể thay đổi tùy từng trường hợp. Ví dụ điển hình của những biện pháp dự đoán bao gồm việc mua sắm minh bạch, có sự tham gia của cộng đồng và phụ huynh học sinh, sử dụng giáo dục như là một công cụ và ý chí chính trị mạnh mẽ. Cuối cùng và không kém phần quan trọng là nhân tố thứ 5: cần giám sát liên tục và lâu dài ngành giáo dục. Vai trò xã hội của nhân tố này là không phủ nhận. Bảng 1 trình bày các bước và nhân tố khác nhau của chiến lược và nêu bật những lĩnh vực chính cần xem xét.

#### **6. Kết quả đã đạt được ở nơi khác: một số ví dụ điển hình<sup>5</sup>**

Cam kết chính trị là một điều kiện bắt buộc phải có để đối phó với tiêu cực trong ngành giáo dục. Chính phủ cần phải can thiệp tích cực nếu không các trường học vẫn sẽ tiếp tục truyền văn hóa tiêu cực tới thế hệ kế tiếp - làm xói mòn tất cả những sáng kiến chống lại tiêu cực. Một số quốc gia đã tiếp cận vấn đề này theo cách làm toàn diện và có hiệu quả. Thực tiễn chỉ ra rằng chính phủ có thể đối phó với tiêu cực trong ngành giáo dục bằng cách giám sát kỹ càng hơn và trao quyền giám sát trường học nhiều hơn cho các

địa phương thông qua hội phụ huynh - giáo viên và các tổ chức địa phương khác.

El Salvador là nước đi tiên phong vào những năm đầu 1990 trong việc phân quyền tự quyết cho cấp trường ở vùng nông thôn. Chương trình của El Salvador cho phép nhân dân địa phương quản lý trường học của do Bộ trưởng bộ giáo dục khởi xướng và được sự ủng hộ của hội phụ huynh học sinh cũng như các tổ chức phi chính phủ địa phương. Chương trình vạch ra hình thức tự quản lý của giáo dục nhằm giải quyết vấn đề mức độ bao phủ và chất lượng giáo dục ở vùng nông thôn. Mỗi trường áp dụng chế độ tự quản do Hội giáo dục cộng đồng được bầu ra mà thành viên là phụ huynh học sinh, thực hiện. Trong các trường này, Bộ Giáo dục ký hợp đồng với các hội đó triển khai chương trình giảng dạy tới một số lượng học sinh nhất định. Hiệp hội cũng có trách nhiệm trang bị và bảo quản các thiết bị trong trường học cũng như ký kết, giám sát (và sa thải giáo viên). Bộ Giáo dục đã mở rộng mô hình tự quản tới tất cả 4000 trường tiểu học và trung học phổ thông. Kết quả cho thấy gia đình và cộng đồng đã tích cực tham gia vào lĩnh vực giáo dục, nhờ vậy mà nhanh chóng phát hiện và ngăn chặn những hành vi tiêu cực có thể gây cản trở cho giáo dục trẻ em<sup>6</sup>.

Ở nhiều quốc gia, trong việc in ấn, mua sắm và vận chuyển sách giáo khoa thường xảy ra hiện tượng trộm cắp, báo kê và thiên vị. Để giải quyết vấn đề này, năm 2003 bộ Giáo dục, Khoa học và công nghệ Aentina đã đơn giản hóa quá trình mua sắm hơn 3 triệu sách giáo khoa, phân phối tới tất cả các tỉnh và mang lại lợi ích cho hơn 2 triệu sinh viên.

<sup>6</sup> Có thể xem thêm thông tin thêm về EDUCO tại [www.unesco.org/education/poverty/el\\_salvador.shtml](http://www.unesco.org/education/poverty/el_salvador.shtml).

<sup>5</sup> Phần này sử dụng tư liệu của UNDP.

Bộ giáo dục Áchentina cũng mở các cuộc hội thảo về các điều khoản tham chiếu cho việc mua sắm, sự xung đột về đường lối chỉ đạo lợi ích và ký kết hiệp ước cam kết liên chính trong giáo dục. Những công cụ minh bạch này góp phần đảm bảo sự chọn lựa công bằng sách giáo khoa cho việc giảng dạy trong trường. Ví dụ, 48 nhà xuất bản đã tham gia vào quá trình mua sắm sách giáo khoa. Số tiền hoa hồng đề xuất là hơn 50%, 20% không được đề xuất và 30% thì không thích hợp với điều kiện được đề ra dưới điều khoản tham chiếu. Tóm lại, quá trình này giúp một lượng lớn các nhà xuất bản hưởng lợi từ việc mua sắm sách giáo khoa<sup>7</sup>.

Hầu hết các trường thuộc vùng nông thôn ở Rajasthan, Ấn Độ chỉ có một giáo viên vì thế khi giáo viên nghỉ thì học sinh cũng mất cả ngày học hôm đó. Hơn nữa, vì các ngôi làng thường xa xôi hẻo lánh nên khó có thể giám sát việc lên lớp của giáo viên và tỉ lệ nghỉ của giáo viên đã lên tới 40%. Tổ chức phi chính phủ Seva Mandir đã có một giải pháp mới lạ đó là yêu cầu giáo viên phải chụp ảnh cùng với sinh viên ở đầu và cuối mỗi ngày học bằng cách sử dụng máy ảnh có chức năng bảo mật về ngày và thời gian. Họ chọn ngẫu nhiên 60 trường để tiến hành thử nghiệm và 60 trường khác làm một nhóm đối chứng. Giáo viên nhận một khoản lương khoảng 22 đôla nếu họ có mặt ở trường ít nhất 21 ngày trong một tháng, và họ sẽ được thưởng một đô cho mỗi ngày đi thêm và bị trừ một đô cho một ngày nghỉ. Ở các trường đối chứng, giáo viên chỉ đơn thuần nhận được 22 đô một tháng, nhưng họ bị nhắc nhở rằng họ có thể bị sa thải nếu nghỉ dạy nhiều và cảnh báo rằng mỗi tháng sẽ có một chuyến kiểm tra không được thông báo trước của

trường. Kết quả rất ấn tượng. Với những trường sử dụng camera chụp hình, tình hình giáo viên nghỉ có cải thiện đáng kể và tăng số ngày trẻ em được học trong 1 tháng lên 1/3. Cuộc thử nghiệm hiệu quả mà cũng rất kinh tế: mức lương trung bình của cả 2 nhóm là giống nhau, tuy nhiên là chưa bao gồm chi phí mua máy ảnh và quản lý chương trình - vào khoảng 6 đôla Mỹ một trẻ một năm.

Người ta dự đoán rằng hiện tượng tiêu cực ở Bangladesh là nhân tố chính khiến ngành giáo dục tiểu học công trên đất nước này gần như bị tê liệt. Để khắc phục vấn đề này, tổ chức CARE của Bangladesh khởi xướng một chương trình nhằm tăng cường cơ hội tiếp cận với những thành quả của giáo dục cho trẻ em nghèo ở trường học. Cụ thể chương trình nhằm tăng cơ hội tiếp cận với giáo dục cơ bản cho trẻ em nghèo và có hoàn cảnh khó khăn, đặc biệt là trẻ em gái, tăng cường chất lượng và tính phù hợp của giáo dục cơ bản, và đẩy mạnh hệ thống giáo dục thông qua tăng cường xây dựng năng lực và trách nhiệm giải trình.

Dự án cải thiện tình hình quản trị của trường học bằng cách tăng cường các ban quản lý trường học, giúp các ban năng động và quản lý trường học một cách thích hợp hơn. Thêm vào đó, Hội các bà mẹ và Hội phụ huynh - giáo viên cũng tích cực tham gia và đóng góp vào các hoạt động nhằm nâng cao chất lượng trường học. Ban quản lý trường đã tích cực tham gia vào quá trình tuyển sinh và đảm bảo đúng số trẻ em nhập học được ghi trong sổ sách của nhà trường (vì trước kia, người ta thường có xu hướng thổi phồng số sinh viên nhập học). Nhóm cộng đồng được trao quyền làm rõ những thắc mắc của mình và họ nhận được sự trợ giúp đáng kể từ chính quyền địa phương (số lượng cuộc họp của ban quản

<sup>7</sup>. Xem Meier và Griffin (2005), tr.16-23.

lý ở các trường tiểu học điểm tăng gấp đôi). Một số biện pháp nhằm cải thiện tình trạng bỏ dạy của giáo viên đã được áp dụng bao gồm việc tuyển thêm giáo viên để lấp vào những vị trí trống, gửi thư cảnh báo với những giáo viên vắng mặt trong một thời gian dài và xử lý giáo viên thuê người dạy hộ. Bằng những biện pháp như vậy, hiện tượng vắng mặt bất thường hoặc không có lí do và không thể kiểm soát được của giáo viên đã giảm đáng kể. Nhìn chung, người dân nhận thấy giá trị của sức mạnh tập thể, và nỗ lực mang lại một nền giáo dục tốt cho con em của họ có thể trở thành hiện thực<sup>8</sup>.

Ở một số trường tại Indônêsi, tình trạng tiêu cực trong quản lý kinh phí đã được giảm thiểu nhờ sự tham gia tích cực của hội phụ huynh học sinh. Hội đóng vai trò quyết định trong việc sử dụng quỹ và giám sát quỹ để đảm bảo quỹ đến với đúng địa chỉ. Đầu năm học, cán bộ lãnh đạo nhà trường gặp mặt đại diện hội phụ huynh để thống nhất về kế hoạch hàng năm, sau đó, trong suốt năm học nhà trường phải giải trình với hội phụ huynh chi tiết các khoản chi tiêu. Hệ thống này hoạt động hiệu quả vì việc sử dụng các khoản kinh phí này đã được vạch ra cụ thể rõ ràng, các khoản chi tiêu đều minh bạch và cộng đồng rất coi trọng hệ thống này và rất tự hào về thành công đạt được.

Sau trận động đất thảm khốc năm 2005, hầu hết các trường tiểu học ở quận Manshera đã hoàn toàn bị phá hủy. Một số giáo viên đã phải chuyển chỗ nhưng một số giáo viên khác đã viện cố động đất để biện minh cho việc không đến trường của mình. Đây là một hiện tượng tái diễn thường xuyên ở những nước dễ xảy ra thiên tai như bão và lũ lụt. Một tổ

chức phi chính phủ địa phương đã cố gắng đưa một số trường trở lại hoạt động bằng cách lấy ý kiến đóng góp của nhân dân địa phương. Tổ chức phi chính phủ này đã liên lạc với lãnh đạo địa phương như các vị lãnh tụ Hội giáo và các đại diện phụ huynh được bầu ra và khuyến khích họ gây áp lực đối với giáo viên. Tổ chức này còn tổ chức hội thảo với giáo viên, cố vấn địa phương và giáo sĩ nơi họ chú trọng trách nhiệm xã hội và tôn giáo với giáo dục và quyền trẻ em. Gần như toàn bộ giáo viên đều tham gia vào hội thảo, và sau 2 tháng kể từ trận động đất, hầu hết tất cả các trường tiểu học lại đi vào hoạt động.

### **7. Kết luận: Bài học rút ra**

Giống như bất cứ ngành dịch vụ công nào, giáo dục là ngành có nguy cơ xảy ra tiêu cực. Tuy nhiên, hậu quả lâu dài của tiêu cực trong ngành này là vấn đề quan trọng nhất ảnh hưởng đến phát triển. Giáo dục là đúng đắn và dành cho cả người nghèo vì nó là công cụ giúp người dân thoát khỏi đói nghèo. Trọng khi đối với các quốc gia, giáo dục là cần thiết cho sự phát triển và phúc lợi. Tiêu cực trong ngành giáo dục có thể để lại hậu quả khôn lường cho sự phát triển của một đất nước.

Kinh nghiệm quốc tế rút ra ba bài học cơ bản từ việc quan tâm và áp dụng các biện pháp phòng chống tiêu cực. Sự minh bạch và trách nhiệm giải trình là hết sức quan trọng, bao gồm các khoản chi tiêu và ngân sách giáo dục, mua sắm, công tác quản lý của nhà trường và sổ giờ lên lớp của giáo viên. Sự tham gia của phụ huynh học sinh và xã hội là điều cốt lõi thứ hai. Sự tham gia của họ làm tăng cường tinh thần làm chủ và trách nhiệm của tất cả các bên, khuyến khích sự tự chủ, cải thiện chương trình học và việc cấp bằng của nhà trường, và đẩy mạnh các cơ chế phối hợp giám sát và kiểm toán. Điểm cốt

<sup>8</sup> CARE Bangladesh (2004).

lỗi thứ ba phụ thuộc vào phương pháp tiếp cận “đôi bên cùng có lợi” sử dụng giáo dục như một công cụ. Giáo dục có thể đem lại các giá trị như sự liêm chính, sự bình đẳng, công bằng xã hội cũng như tinh thần chia sẻ trách nhiệm, đó là yếu tố then chốt để đảm bảo dự gắn kết trong xã hội và quản lý hiệu quả. Tuy nhiên, cam kết chính trị mạnh mẽ là khởi điểm và là nền tảng để cải cách lâu dài.

Bài học rút ra cho thấy những gì có thể thực hiện được. Những biện pháp áp dụng thành công ở một nước chưa chắc đã thành công ở nước khác. Đối phó với

tiêu cực phải được tiến hành một cách toàn diện, chú trọng tới chuẩn mực và qui tắc địa phương. Kinh nghiệm thực tế cho thấy rằng những chiến lược áp dụng đập khuôn từ nước khác có thể phòng chống tiêu cực nhất thời, song, về lâu dài, nó gần như chuyển tiêu cực từ cấp độ này tới cấp độ khác. Không có sự can thiệp đơn lẻ nào mang lại hiệu quả. Vì thế cần phải có sự hiểu biết toàn diện hơn về vấn đề (nguyên nhân sâu xa của vấn đề) với các cơ chế khuyến khích, giám sát, chế tài và tham gia.

**Bảng 4. Bài học kinh nghiệm trên thế giới**

Sự minh bạch và trách nhiệm giải trình	Sự tham gia của phụ huynh học sinh và xã hội	Giáo dục như một công cụ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Các khoản chi tiêu và ngân sách giáo dục</li> <li>• Mua sắm các thiết bị trường học</li> <li>• Công tác tuyển dụng</li> <li>• Số buổi đi dạy của giáo viên</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Giám sát và kiểm toán</li> <li>• Tự điều hành</li> <li>• Cấp bằng và chương trình giảng dạy</li> <li>• Vai trò không thể phủ nhận của xã hội dân sự trong việc thúc đẩy cuộc đấu tranh chống tiêu cực.</li> <li>• Vai trò không thể thiếu của các phương tiện thông tin đại chúng.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lợi ích xã hội về lâu dài</li> <li>• Ít phụ thuộc hơn vào sự điều hành bên ngoài</li> <li>• Phụ thuộc nhiều hơn vào sự chủ động và kỉ luật nội bộ.</li> </ul>

**Cam kết chính trị mạnh mẽ là khởi điểm và nền tảng để cải cách lâu dài**

Tóm lại, trong phần mở đầu của bài này tác giả đã nhấn mạnh một cụm từ quen thuộc với nhiều người Việt Nam “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Bài viết này khẳng định tầm quan trọng của nó đối với việc giải quyết vấn đề tiêu cực trong ngành giáo dục. Phương thức tiếp cận được đề xuất và những bài học kinh nghiệm đúc kết được cho thấy tầm quan trọng của phương pháp tiếp cận toàn diện và tích cực để hạn chế tiêu cực. Vì vậy, chiến lược tiếp cận đa chiều được

đề xuất tập trung vào nguyên tắc sau đây: học sinh cần phải chú trọng tới việc học, giáo viên cần chú trọng vào chất lượng giảng dạy, gia đình cần quan tâm tới giáo viên của con em họ và xã hội cần giám sát các hoạt động và công tác quản lý của nhà trường.

\* Tài liệu tư vấn chính sách này được biên soạn phục vụ cho Đối thoại Phòng chống tham nhũng, ngày 3 tháng 12 năm 2007, Hà Nội, Việt Nam. Tác giả xin chân thành cảm ơn

những ý kiến đóng góp bổ ích của các vị Christophe Bahuet, Constance Hybsier, Molly Lien, Jonathan Miller và Geeta Narayan. Như thường lệ, mọi sai sót có trong bài là của tác giả. Những quan điểm trình bày trong bài viết này không nhất thiết phản ánh quan điểm hay ý kiến chính thức của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP).

### Tài liệu tham khảo

Anti-Corruption Resource Centre (U4) (2006). *Corruption in the Education Sector*. U4 Issue 4:2006. Available at [www.u4.no](http://www.u4.no)

Bennett, Nicholas (2001) *Corruption in Education Systems in Developing Countries: What it is doing to the young*. Paper Prepared for the 11 International Anti-Corruption Conference in Prague. Available at [www.11iacc.org](http://www.11iacc.org)

CARE Bangladesh (2004) Annual Report: CHT Children Opportunity for Learning Enhanced. Funded by USAID and CARE-USA, USAID Cooperative Agreement No: 388-A-00-02-00105-00

Hallak, Jacques and Poisson, Muriel (2007). *Corrupt Schools, Corrupt Universities: What can be done?* United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) and International Institute for Educational Planning (IIEP).

Meier, Bettina and Griffin, Michael (eds.) (2005). *Stealing the Future. Corruption in the Classroom: Ten Real World Experiences*. Transparency International. Berlin. Available at [www.transparency.org/content/download/2174/12808](http://www.transparency.org/content/download/2174/12808)

Nguyễn Đình Cự (2007). *Tiêu cực*

trong hệ thống giáo dục phổ thông. Bản thảo cuối cùng. Tài liệu biên soạn phục vụ cho Đối thoại Phòng chống tham nhũng, tháng 12, Hà Nội, Việt Nam.

Tanaka, Shinichiro (2001). *Corruption in Education Sector Development: A Suggestion for Anticipatory Strategy*. In *The International Journal of Education Management*. Vol. 15, No.4. pp.158-168.

United Nations Development Programme (UNDP) (1990). *Human Development Report 1990*. Oxford University Press.

United Nations Development Programme (UNDP) (2004). *Anti-Corruption Practice Note*. Final Version. February.

United Nations Development Programme (UNDP) - Vietnamese Academy of Social Sciences (VASS) (2006). *Deepening Democracy and Increasing Popular Participation in Viet Nam*. UNDP Viet Nam Policy Dialogue Paper 2006/1. Available at [www.undp.org.vn](http://www.undp.org.vn)

United Nations Development Programme (UNDP) - SNV Netherlands Development Organization (2007). *Filling the Gap: The Emerging Civil Society in Viet Nam*. Ha Noi. January. Available at [www.undp.org.vn](http://www.undp.org.vn)

United Nations Development Programme (UNDP) (forthcoming). *Asia Pacific Human Development Report on Corruption*. Sri Lanka Regional Centre, Colombo.

World Bank (2004) *Making Services Work for Poor People*. World Development Report 2004. Oxford University Press.