

Thể chế hoá Nghị quyết 29-NQ/TW trong xây dựng chính sách pháp luật và đổi mới quản lí nhà nước về giáo dục mầm non

Nguyễn Thị Mỹ Trinh*¹, Nguyễn Thị Trang²

* Tác giả liên hệ

¹ Email: tringntm@vnies.edu.vn

² Email: trangnt@vnies.edu.vn

Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam

101 Trần Hưng Đạo, Hoàn Kiếm,

Hà Nội, Việt Nam

TÓM TẮT: Trong 10 năm gần đây, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực quản lí nhà nước về giáo dục mầm non đang từng bước được hoàn thiện nhằm cụ thể hóa quan điểm chỉ đạo, mục tiêu và các giải pháp của Nghị quyết số 29-NQ/TW (sau đây gọi tắt là Nghị quyết 29) ngày 04 tháng 11 năm 2013 được Hội nghị Trung ương 8, khóa XI thông qua về Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng nhu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Bài viết dựa trên việc thu thập, tổng hợp thông tin về tình hình ban hành và thực thi các văn bản quy phạm pháp luật trong quản lí giáo dục mầm non tại Việt Nam; so sánh, phân tích với chính sách quản lí giáo dục mầm non của một số quốc gia trên thế giới để đưa ra những nhận định về thành công, hạn chế của việc thể chế hoá Nghị quyết 29 trong thực tiễn chăm sóc giáo dục trẻ em tại các cơ sở giáo dục mầm non, từ đó đưa ra những khuyến nghị cho việc tiếp tục hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật, đổi mới quản lí nhà nước hiệu quả, chất lượng về giáo dục mầm non.

TỪ KHÓA: Chính sách, quản lí nhà nước, giáo dục mầm non, Việt Nam, Nghị quyết 29-NQ/TW.

→ Nhận bài 03/10/2023 → Nhận bài đã chỉnh sửa 17/11/2023 → Duyệt đăng 25/12/2023.

DOI: <https://doi.org/10.15625/2615-8957/12311203>

1. Đặt vấn đề

Ngày nay, xu thế hội nhập toàn cầu cùng với đó là sự bùng nổ của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 đã và đang đặt ra những thách thức, yêu cầu đổi mới đối với giáo dục và đào tạo nhằm đáp ứng sự phát triển bền vững quốc gia. Nghị quyết 29 ban hành thể hiện điểm chỉ đạo xuyên suốt của Đảng, Nhà nước là giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu, là sự nghiệp của Đảng, Nhà nước và của toàn dân. Đầu tư cho giáo dục là đầu tư phát triển, được ưu tiên đi trước trong các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế cũng như xã hội. Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo cũng chính là thực hiện đổi mới những vấn đề lớn, cốt lõi, cấp thiết từ quan điểm, tư tưởng chỉ đạo đến mục tiêu, nội dung, phương pháp, cơ chế, chính sách, điều kiện bảo đảm thực hiện; đổi mới từ sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lí của Nhà nước đến hoạt động quản trị của các cơ sở giáo dục - đào tạo và việc tham gia của gia đình, cộng đồng, xã hội và bản thân người học ở tất cả các bậc học, ngành học [1].

Đối với giáo dục mầm non, Nghị quyết 29 đóng vai trò là kim chỉ nam cho việc ban xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản chỉ đạo bảo đảm tính hệ thống, tầm nhìn dài hạn, phù hợp với từng đối tượng và cấp học; đề xuất các đề án, các giải pháp

đồng bộ, khả thi, có trọng tâm, trọng điểm, có lộ trình, bước đi phù hợp với nhu cầu thực tiễn và quy luật khách quan trên thế giới theo hướng mở; chuẩn hóa, hiện đại giáo dục theo quy chuẩn của đất nước sao cho phù hợp, linh hoạt; phát triển hài hòa, hỗ trợ giữa giáo dục công lập và ngoài công lập, giữa các vùng, miền, vùng đặc biệt khó khăn, vùng dân tộc thiểu số, biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa và các đối tượng chính sách.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng các phương pháp nghiên cứu lí thuyết và tổng hợp kinh nghiệm, kết quả thực tiễn, thống kê số lượng văn bản đã ban hành dựa trên Nghị quyết 29 trong lĩnh vực Giáo dục mầm non; phân tích những thành công của việc thể chế hoá Nghị quyết 29 trên văn bản quản lí giáo dục mầm non, tác động và hạn chế của việc thực thi các văn bản quy phạm pháp luật đến các đối tượng thuộc phạm vi áp dụng (gồm trẻ em, các cơ quan quản lí giáo dục, các cơ sở giáo dục mầm non, giáo viên mầm non, nhân viên, cha mẹ, cộng đồng xã hội) để đưa ra khuyến nghị về việc tiếp tục hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật và đổi mới quản lí giáo dục mầm non hiện nay.

2.2. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

2.2.1. Việc thể chế hoá Nghị quyết 29 trong xây dựng chính sách pháp luật đã tác động mạnh mẽ đến phát triển giáo dục mầm non trong 10 năm qua

Nghị quyết 29 từ khi ban hành là cơ sở quan trọng để xây dựng hành lang pháp lý vững chắc cho phát triển ngành học và đổi mới giáo dục nói chung và giáo dục mầm non nói riêng. Trong 10 năm qua, Nghị quyết 29 đã được thể chế hoá trong nhiều chính sách pháp luật và đổi mới quản lý nhà nước có liên quan trực tiếp đến giáo dục mầm non, tập trung trong 02 Luật (Luật Trẻ em (2016) và Luật Giáo dục (2019)), 12 Nghị định của Chính phủ; 15 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ; 16 Thông tư của Bộ Giáo dục và Đào tạo cùng sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản khác cho phù hợp với thực tế, khắc phục những rào cản trong quá trình đổi mới quản lý nhà nước về giáo dục mầm non.

Việc thể chế Nghị quyết 29 trong các văn bản của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan quản lý, đặc biệt Nghị định số 69/2008/NĐ-CP, Nghị quyết số 35/NQ-CP, Nghị định số 105/2020/NĐ-CP, Nghị định số 71/2020/NĐ-CP, Quyết định số 1677/QĐ-TTg, Quyết định số 1436/QĐ-TTg, Quyết định số 33/QĐ-TTg Nghị định số 06/2018/NĐ-CP, Nghị định số 81/2021/NĐ-CP về Phát triển hệ thống giáo dục mầm non, phát triển trẻ em và đội ngũ giáo viên mầm non cùng với chỉ đạo triển khai các chính sách trong thực tiễn đã tạo ra kết quả phát triển ngành học khá mạnh mẽ và toàn diện [2], [3], [4], [5], [6], [7], [8], [9], [10], [11], [12], [13], [14]. Quy mô được mở rộng, mạng lưới cơ sở, lớp học giáo dục mầm non được quan tâm phát triển đáp ứng cơ bản nhu cầu nuôi dưỡng, chăm sóc, giáo dục trẻ; cơ sở giáo dục mầm non công lập được sắp xếp phù hợp với tình hình địa phương, giáo dục mầm non ngoài công lập được tạo điều kiện và khuyến khích phát triển hơn. Các điều kiện đảm bảo chất lượng giáo dục mầm non dần được đầu tư theo quy chuẩn [15]. Các chính sách của Chính phủ hỗ trợ trẻ em mẫu giáo vùng khó khăn, hỗ trợ giáo viên dạy lớp ghép và tăng cường tiếng Việt, hỗ trợ con em công nhân... góp phần tăng số lượng trẻ em tới trường và nâng cao chất lượng giáo dục mầm non. Chương trình Giáo dục mầm non được điều chỉnh (02 lần) để phù hợp với nhu cầu, khả năng của trẻ, điều kiện của nhà trường, văn hoá địa phương. Đến nay, Chương trình Giáo dục mầm non đã được thực hiện ở 100% cơ sở giáo dục mầm non trên toàn quốc, góp phần tạo ra chất lượng nuôi dưỡng, chăm sóc, giáo dục trẻ em mầm non, giúp trẻ em phát triển toàn diện về thể chất, tình cảm, trí tuệ, thẩm mỹ, hình thành yếu tố đầu tiên của nhân cách, chuẩn bị cho trẻ em vào học lớp Một, đặt nền tảng cho việc học tập suốt đời của mỗi cá nhân cũng như phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao của đất nước trong giai đoạn tới.

Trong 10 năm qua (2011 - 2021), mầm non là cấp

học ghi nhận số lượng người học tăng cao nhất, nhà trẻ và mẫu giáo có số lượng trẻ em nhập học tăng nhiều nhất với mức tăng trung bình khoảng 4,4% và 3,9% mỗi năm [16]. Toàn quốc có tỉ lệ huy động trẻ nhà trẻ đạt 28,2%, trẻ mẫu giáo đạt 92,4%, riêng trẻ mẫu giáo 5 tuổi tỉ lệ đạt 99,8%, có gần 15.500 trường mầm non và trên 16.000 cơ sở độc lập (nhóm trẻ, lớp mẫu giáo, lớp mầm non độc lập) [17].

Năm học 2022 - 2023, toàn quốc có 56,9% trường mầm non đạt chuẩn quốc gia, chất lượng chăm sóc giáo dục trẻ được nâng lên [18], đặc biệt là trẻ em mẫu giáo 5 tuổi đã được chuẩn bị tốt các điều kiện sẵn sàng vào học lớp Một; công bằng hơn trong tiếp cận giáo dục mẫu giáo của trẻ em giữa các nhóm tuổi và khu vực; quan tâm đến giáo dục mầm non hoà nhập, trẻ em mầm non vùng miền núi, dân tộc thiểu số được chuẩn bị về tiếng Việt và được hỗ trợ ăn trưa nên tỉ lệ ra lớp cao, bảo đảm chuyên cần.

2.2.2. Một số hạn chế trong thực hiện chính sách phát triển giáo dục mầm non sau 10 năm thực hiện Nghị quyết 29

a. Đối với trẻ em mầm non, vẫn còn một số nhóm trẻ “bị bỏ lại phía sau”

- Chưa bảo đảm công bằng trong tiếp cận giáo dục mầm non có chất lượng cho tất cả trẻ em: Chưa bảo đảm công bằng trong tiếp cận giáo dục mầm non giữa trẻ em nhà trẻ với trẻ em mẫu giáo; giữa trẻ em mẫu giáo 5 tuổi với các độ tuổi khác; giữa trẻ em người Kinh với trẻ em người dân tộc thiểu số; trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt chưa được quan tâm đầy đủ theo Quyền Trẻ em. Cụ thể như sau:

Đối với nhà trẻ, tỉ lệ huy động trẻ nhà trẻ còn rất thấp (28,2%), đặc biệt là các tỉnh vùng Tây Nguyên, Bắc Trung Bộ, Đồng bằng Sông Cửu Long (Một số tỉnh có tỉ lệ huy động trẻ nhà trẻ rất thấp như: Cà Mau 4,2%, Kiên Giang 9,8%, An Giang 9%, Trà Vinh 7%, Tiền Giang 7,4%, Gia Lai 8,3%, Đắk Nông 12,7%...) [17], trong khi hầu như không triển khai các dịch vụ hỗ trợ trẻ em dưới 3 tuổi được tiếp cận với giáo dục mầm non có chất lượng tại nhà hay dựa vào cộng đồng.

Đối với mẫu giáo: Tỉ lệ huy động trẻ mẫu giáo 3-4 tuổi ở nhiều địa phương còn thấp do mới tập trung cho độ tuổi 5 tuổi để thực hiện phổ cập (Toàn quốc có 34/63 tỉnh có tỉ lệ huy động trẻ mẫu giáo còn thấp, tập trung vào độ tuổi 3, 4 tuổi. Ví dụ: Cà Mau 42,3%, Bạc Liêu 55,9%, Sóc Trăng 67,4%, Kiên Giang 44,8%, An Giang 53,6%, Tây Ninh 56,6%, Phú Yên 44,9%, Ninh Thuận 54,7%...) [17].

Đối với trẻ em mầm non người dân tộc thiểu số và ở các vùng khó khăn: Tỉ lệ huy động trẻ mầm non 5 tuổi người dân tộc thiểu số đến lớp thấp hơn khoảng 1% so với trung bình cả nước. Tỉ lệ huy động trẻ nhà trẻ người dân tộc thiểu số thấp hơn khoảng 7% so với trung bình cả nước [19]. Đến hết năm học 2020-2021,

vẫn còn 40,9% trẻ em ở vùng khó khăn chưa được tiếp cận giáo dục mầm non (tương ứng trên 800.000 trẻ em mầm non). Tính đến thời điểm tháng 5 năm 2021, vùng khó khăn và đặc biệt khó khăn cả nước đã có 834.082/5.357.346 trẻ đến cơ sở giáo dục mầm non. Tỷ lệ huy động trẻ đạt 59,1%, trong đó: nhà trẻ đạt 19%, mẫu giáo đạt 86,6%... [17].

- *Còn nhiều rào cản trong thực hiện giáo dục mầm non hoà nhập*: Trong lớp học, các hoạt động nuôi dưỡng, chăm sóc, giáo dục trẻ và môi trường giáo dục chưa bảo đảm tính hoà nhập [20].

- Số trẻ em nhà trẻ, mẫu giáo tại các lớp học rất đông, trong khi giáo viên được bố trí thấp (bình quân mới đạt 1,84 giáo viên/lớp; định mức tối đa 2,5 giáo viên/lớp) dẫn đến khó đảm bảo quan tâm đầy đủ đến từng trẻ, nhóm trẻ để đáp ứng kịp thời nhu cầu phát triển của chúng. Trẻ em có nhu cầu giáo dục đặc biệt vẫn chưa được hỗ trợ thông qua các hoạt động hỗ trợ/can thiệp cá nhân phù hợp.

- Trẻ em khuyết tật đi học mầm non chỉ chiếm 0,12% tổng số trẻ đi học hoà nhập trong cơ sở giáo dục mầm non. Trong khi đó, tỷ lệ trẻ em khuyết tật chiếm trung bình 2,79% tổng số trẻ em toàn quốc [19]. Trẻ em khuyết tật học hòa nhập chưa được quan tâm sàng lọc các dạng tật để có biện pháp chăm sóc phù hợp.

- Trong hầu hết các lớp học có trẻ khuyết tật hoà nhập ở cơ sở giáo dục mầm non công lập chưa có giáo viên hỗ trợ. Trong khi giáo viên mầm non có trình độ đào tạo theo quy định vẫn chưa có những kỹ năng làm việc với trẻ em có nhu cầu đặc biệt, kỹ năng xây dựng kế hoạch giáo dục hoà nhập kết hợp với kế hoạch hỗ trợ/can thiệp cá nhân, kỹ năng tổ chức hoạt động giáo dục hoà nhập, trợ giúp và hợp tác để giúp tất cả trẻ em đều có thể tham gia tích cực vào các hoạt động và cùng giúp đỡ lẫn nhau... Giáo viên gặp trở ngại trong am hiểu về văn hóa địa phương, cộng đồng và sử dụng tiếng mẹ đẻ của trẻ trong các lớp có nhiều đối tượng trẻ dân tộc thiểu số khác nhau [19].

- Cơ sở vật chất trong các lớp hoà nhập chưa tạo môi trường học tập thuận lợi cho tất cả trẻ em qua bố trí không gian, sắp xếp phòng học, trang thiết bị, đồ dùng trong lớp, các phương tiện hỗ trợ phù hợp.

b. Đối với hệ thống cơ sở giáo dục mầm non, phát triển chưa toàn diện, cân bằng, thiếu bền vững

- *Phát triển mạnh hệ thống cơ sở giáo dục mầm non công lập, hệ thống cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập chưa được quan tâm phát triển xứng tầm*

So với thời điểm 20 năm trước, số trẻ em theo học các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập (chủ yếu là loại hình do các cơ quan, nhà máy, xí nghiệp quản lý) giảm từ 77% trẻ nhà trẻ và 60% trẻ mẫu giáo (2002 - 2003) xuống còn 33% trẻ nhà trẻ và 17% trẻ mẫu giáo (2019 - 2020) [19]. Năm học 2022 - 2023, tỷ lệ trường mầm non

ngoài công lập chiếm 21,3%, huy động được 1.207.376 trẻ theo học với tỷ lệ 23,2% trên tổng số trẻ [18].

So sánh với giáo dục mầm non tại Singapore cho thấy có nhiều điểm khác biệt trong chính sách và thực tiễn phát triển hệ thống giáo dục mầm non ngoài công lập. Chính phủ Singapore rất quan tâm phát triển giáo dục mầm non ngoài công lập (Giáo dục mầm non không thuộc hệ thống giáo dục quốc dân nên rất ít cơ sở giáo dục mầm non công lập nhưng tất cả trẻ em Singapore đều được hưởng gói “Tín dụng giáo dục”/trẻ do Chính phủ cung cấp và điều tiết hàng năm dựa trên nguyên tắc công bằng, không phụ thuộc trẻ em theo học ở loại hình cơ sở giáo dục mầm non nào). Cơ quan Phát triển trẻ thơ (ECDA, được thành lập vào năm 2013, giám sát tất cả các trung tâm chăm sóc trẻ em và trường mẫu giáo ở Singapore) công nhận 05 loại hình cơ sở giáo dục mầm non thuộc các nhà cung cấp dịch vụ: Người điều hành NEO (AOP) [21]; Người điều hành đối tác (POP) [22]; Cơ quan Dịch vụ Xã hội, Tư nhân và trường mẫu giáo của Bộ Giáo dục. Theo tổng hợp từ AOP, POP và Bộ Giáo dục Singapore, năm 2021 số trẻ em thuộc cơ sở chăm sóc trẻ và trường mẫu giáo thuộc AOP điều hành là 67909 trẻ, cơ sở tư nhân là 55,978 trẻ, các nhà cung cấp dịch vụ xã hội (theo tín ngưỡng, văn hoá, nhóm cộng đồng...) hoạt động không lợi nhuận là 28121 trẻ, POP điều hành là 18869 trẻ nhà trẻ, trong khi cơ sở công lập do Bộ Giáo dục điều hành là 1953 trẻ [23].

- *Các thành tố bảo đảm chất lượng phát triển giáo dục mầm non chưa được quan tâm cân đối*: Theo OECD, các thành tố của chất lượng giáo dục cần phải được quan tâm một cách toàn diện trong phát triển giáo dục mầm non, đó là: 1) Chương trình Giáo dục mầm non và phương pháp sư phạm; 2) Bồi dưỡng đội ngũ giáo viên; 3) Giám sát và số liệu; 4) Sự tham gia của gia đình và cộng đồng; 5) Chuẩn chất lượng, quản trị và nguồn tài chính [24], [25], [26]. Thực tiễn 10 năm phát triển giáo dục mầm non cho thấy như sau:

- *Chương trình giáo dục và phương pháp sư phạm*: Việc ban hành Chương trình Giáo dục mầm non năm 2009 và điều chỉnh năm 2016, 2020 có nhiều điểm tiến bộ, theo hướng “mở” của Chương trình khung quốc gia. Tuy nhiên, phương pháp sư phạm của một bộ phận giáo viên mầm non chưa theo kịp yêu cầu của Chương trình hiện hành, chưa tương thích với trình độ đào tạo. Còn một bộ phận giáo viên chậm đổi mới phương pháp, khả năng ứng dụng công nghệ thông tin và đáp ứng yêu cầu của Chương trình Giáo dục mầm non còn hạn chế, chưa theo kịp yêu cầu phát triển Chương trình Giáo dục mầm non theo hướng phát triển phẩm chất và năng lực của trẻ em, liên thông, gắn kết với giáo dục phổ thông. Giáo viên, nhà trường chưa quan tâm thỏa đáng đến việc tận dụng tiến bộ công nghệ để thúc đẩy đổi mới hoạt động nuôi dưỡng, chăm sóc, giáo dục trẻ, nâng cao chất lượng hiệu quả giáo dục [19]. Trong Luật Giáo dục

(2019) vẫn có hiện tượng “Phổ thông hoá” các nội dung liên quan đến Chương trình Giáo dục mầm non, khi quy định “Yêu cầu cần đạt đối với trẻ em các độ tuổi”, trong khi giáo dục mầm non không phải là cấp phổ cập bắt buộc, chỉ tập trung khuyến khích và hỗ trợ trẻ em phát triển toàn diện theo mong đợi của xã hội, chuẩn bị sẵn sàng cho trẻ vào học lớp Một thành công.

- *Bồi dưỡng đội ngũ giáo viên*: Cơ sở đào tạo chưa thực sự là “máy cái” cung cấp nguồn nhân lực chất lượng cao cho thực hiện Chương trình Giáo dục mầm non và đổi mới giáo dục mầm non. Thực tế cho thấy: Chương trình đào tạo, giáo trình của các cơ sở đào tạo giáo viên mầm non chưa sát thực tế, chậm đổi mới; Chưa chú trọng cho sinh viên sư phạm mầm non trải nghiệm, thực hành nghề nghiệp tại các cơ sở giáo dục mầm non; Chuẩn đầu ra của ngành Sư phạm Giáo dục mầm non chưa gắn với yêu cầu về năng lực nghề nghiệp giáo viên; Một bộ phận sinh viên ra trường chưa đáp ứng yêu cầu Chương trình Giáo dục mầm non theo hướng đổi mới; Thiếu chính sách tạo động lực cho đội ngũ tự bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn và năng lực nghề nghiệp (gắn chặt với nâng hạng chức danh nghề nghiệp với tăng thu nhập, bài học của Nhật Bản và Úc); Chưa quy định trách nhiệm cho các cơ sở đào tạo và thiếu chính sách thu hút được đội ngũ giảng viên có chất lượng tham gia vào bồi dưỡng đội ngũ tại địa phương [27].

- *Giám sát và số liệu*: Chưa có hệ thống giám sát hiệu quả, nhất là hệ thống kiểm tra, đánh giá, quản lý thông tin ngành Giáo dục mầm non; Chưa có quy định về trách nhiệm các cơ sở giáo dục mầm non công và tư tham gia kiểm định chất lượng độc lập để giám sát chất lượng theo định kỳ (5 - 6 năm) nhằm cung cấp bằng chứng cho phát triển chính sách giáo dục mầm non và làm cơ sở cho đóng góp, đầu tư phát triển giáo dục mầm non ngoài công lập (khoản đóng góp của gia đình dựa trên mức chất lượng được kiểm định và công khai); Thiếu nguồn dữ liệu chung của ngành mang tính khách quan và cập nhật thường xuyên, sử dụng dữ liệu chưa hiệu quả trong việc ra quyết định phát triển giáo dục mầm non.

- *Sự tham gia của gia đình và cộng đồng*: Tuy đã được đề cập đến ở cấp vĩ mô (Luật Giáo dục, 2019; Luật Trẻ em, 2016) nhưng chưa được thể chế bằng các tiêu chuẩn và các hướng dẫn huy động sự tham gia của gia đình, cộng đồng vào phát triển giáo dục mầm non. Bài học kinh nghiệm từ các quốc gia cho thấy: Sự tham gia của gia đình và cộng đồng được coi là một ưu tiên chính sách, một nghĩa vụ hay quyền trước hết thể hiện trong các Luật có liên quan (như trong Luật Giáo dục cơ bản và Đạo Luật Chăm sóc trẻ em ban ngày ở Phần Lan, trong Đạo Luật Giáo dục mầm non, Điều 5 và Đạo Luật Chăm sóc Trẻ em, Điều 6 - 11 ở Hàn Quốc), sau đó là các quy định, tiêu chuẩn và hướng dẫn bảo

đảm sự tham gia của cha mẹ và cộng đồng vào phát triển giáo dục mầm non. Chính phủ cung cấp nguồn tài chính công cho sự tham gia của gia đình trong các uỷ ban giáo dục mầm non, hiệp hội phụ huynh, trong hội đồng giáo dục của các trường cộng đồng (Nhật Bản, Mexico...), trong tổ chức các nhóm vui chơi của trẻ em (Úc, Newzealand...) cho thông tin, tài liệu, tư vấn và hỗ trợ, đào tạo cha mẹ để thực hiện Chương trình chăm sóc, giáo dục cho trẻ nhỏ ở nhà và cộng đồng. Đồng thời, quy định và hướng dẫn cha mẹ và cộng đồng thực hiện trách nhiệm tham gia đánh giá các chương trình giáo dục mầm non cũng như đánh giá sự tham gia của cha mẹ và cộng đồng (Úc, Canada, Hàn Quốc...) [27].

- *Chuẩn chất lượng, quản trị và nguồn tài chính*: Các bộ, ngành, đặc biệt là Bộ Giáo dục và Đào tạo đã quan tâm đưa vào trong văn bản chính sách ở các Luật và quy định của ngành, ban hành hệ thống tiêu chuẩn chất lượng. Tuy nhiên, chưa đủ cho các loại hình cơ sở giáo dục mầm non và bao quát hết các dịch vụ giáo dục mầm non phát sinh mới theo nhu cầu xã hội; chưa có chuẩn phát triển trẻ em nhà trẻ. Quy định quản trị cơ sở giáo dục mầm non công lập theo hướng tự chủ chưa phát huy được hiệu quả trong thực tiễn.

2.2.3. Một số hạn chế nhìn từ thực hiện chính sách pháp luật và đổi mới quản lý giáo dục mầm non

a. Chính sách tài chính thiếu và chưa đủ mạnh

Nhiều chính sách hỗ trợ tài chính cho cơ sở giáo dục mầm non, trẻ em và giáo viên được ban hành nhưng chưa đi vào thực tiễn do còn những điểm chưa phù hợp với đặc thù của các vùng/miền (Mức hỗ trợ cho trẻ em mẫu giáo ăn trưa theo Nghị định số 105/2020/NĐ-CP còn thấp, không phù hợp với điểm trường lẻ) hay thiếu nguồn tài chính (chính sách cho giáo viên làm thêm giờ, trực trưa, đón trả trẻ ngoài giờ, kiêm nhiệm công việc của nhân viên). So sánh với bậc học phổ thông, việc hỗ trợ theo chính sách hỗ trợ học sinh và trường phổ thông ở xã, thôn đặc biệt khó khăn. Hỗ trợ tiền ăn: Mỗi học sinh được hỗ trợ mỗi tháng bằng 40% mức lương cơ sở và được hưởng không quá 9 tháng/năm học/học sinh. Hỗ trợ gạo: Mỗi học sinh được hỗ trợ mỗi tháng 15 kg gạo và được hưởng không quá 9 tháng/năm học/học sinh...) [28]. Ở bậc học Mầm non, chính sách cho trẻ em còn chưa được đảm bảo công so bằng với học sinh phổ thông (ở cùng đối tượng), đặc biệt thiếu hoàn toàn chính sách hỗ trợ ăn trưa cho trẻ em nhà trẻ.

Nguồn lực tài chính từ ngân sách nhà nước đối với phát triển giáo dục mầm non trong các chương trình, chính sách, kế hoạch... thường lồng ghép từ nguồn ngân sách trung ương chi sự nghiệp giáo dục đào tạo, các nguồn vốn hợp pháp khác, kinh phí từ vốn trái phiếu, các chương trình mục tiêu quốc gia [31]. Tuy nhiên, nguồn ngân sách trung ương thấp (chỉ mang tính hỗ trợ, định hướng đầu tư 10,8%) kinh phí thực hiện chương

trình chủ yếu từ nguồn ngân sách của địa phương và các nguồn thu hợp pháp khác nhưng nguồn thu hợp pháp khác chỉ chiếm 22,7% [30].

b. Chính sách phát triển giáo dục mầm non ngoài công lập chưa hiệu quả

Chính sách về đầu tư công, đối tác công tư, xã hội hóa chưa đủ mạnh, chưa tạo sự cạnh tranh công bằng giữa giáo dục mầm non công lập và ngoài công lập nên chưa đủ sức thu hút nhà đầu tư tham gia phát triển giáo dục mầm non. Tại địa bàn có khu công nghiệp, hầu hết thiếu quỹ đất sạch để xây dựng cơ sở giáo dục mầm non, trong khi chi phí giải phóng mặt bằng, đầu tư ban đầu cao, nguồn thu học phí thấp không đủ để trang trải vốn đã bỏ ra. Lĩnh vực giáo dục mầm non lại có nhiều rủi ro hơn so với các cấp học khác nên tư nhân không mặn mà đầu tư vào giáo dục mầm non để hưởng ưu đãi theo Nghị định số 69/2008/NĐ-CP. Dự án PPP trong lĩnh vực giáo dục quy định mức tối thiểu 100 tỉ đồng khi triển khai các hợp tác cung ứng dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục gây khó khăn cho các nhà đầu tư [31]. Đối với địa phương ở vùng thuận lợi, phát triển các mô hình trường chất lượng cao nhưng thiếu các quy định về quản lý, chưa cập nhật hệ thống tiêu chuẩn để giám sát, đánh giá về mô hình trường này.

c. Chính sách khuyến khích tự chủ ở các cơ sở giáo dục mầm non công lập chưa thực tế

Mặc dù Chính phủ đã ban hành Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21 tháng 6 năm 2021 quy định Cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập và Nghị định số 24/2021/NĐ-CP ngày 23 tháng 3 năm 2021 quy định Việc quản lý trong cơ sở giáo dục mầm non và cơ sở giáo dục phổ thông công lập nhưng chưa đủ mạnh để khuyến khích và tạo điều kiện để các cơ sở giáo dục mầm non công lập thực hiện tự chủ.

d. Chính sách phát triển đội ngũ còn bất cập

Chính sách khuyến khích của Chính phủ chưa đủ mạnh để thu hút nguồn học sinh khá, giỏi thi vào ngành Sư phạm Giáo dục mầm non [32]; thiếu chính sách để gắn kết giữa đầu ra của đào tạo và nhu cầu tuyển dụng của địa phương. Thiếu chính sách phát triển đội ngũ nhân lực chất lượng cao của ngành học/chuyên gia giáo dục mầm non từ nguồn đào tạo ở nước ngoài.

Chính sách tuyển dụng, sử dụng đội ngũ giáo viên mầm non trong các cơ sở giáo dục mầm non công lập còn gặp khó khăn, vướng mắc [33]. Theo Nghị định số 115/2020/NĐ-CP: Việc tuyển dụng viên chức (trong đó có giáo viên mầm non) phải thực hiện nhiều vòng và nội dung thi; thời gian để tổ chức tuyển dụng kéo dài; chưa có quy định đặc thù để tuyển dụng giáo viên mầm non trong điều kiện toàn quốc thiếu giáo viên mầm non. Đây là nguyên nhân chủ yếu của việc khó bố trí đủ định mức giáo viên mầm non phù hợp với đặc thù nhiệm vụ. Tình trạng thiếu giáo viên mầm non ở nhiều địa phương diễn ra trong thời gian dài, trong khi thời gian làm việc của giáo viên từ 9-10 tiếng/ngày, áp lực công việc cao,

thu nhập thấp chưa phù hợp với đặc thù công việc nuôi dưỡng, chăm sóc và giáo dục trẻ dẫn đến giáo viên xin nghỉ việc nhiều càng gây khó khăn cho việc bổ sung giáo viên mầm non. Việc tiếp cận của giáo viên mầm non với bảng lương khi được tuyển dụng còn nhiều cản trở, cụ thể là: Mức lương khởi điểm xếp vào hạng thấp nhất là hạng III (hệ số lương 2,1 - còn rất thấp) nhưng: Tuyển dụng phải thi 2 vòng, 4 nội dung; Sau tuyển phải tập sự 9 tháng theo Nghị định 115/2020/NĐ-CP hoặc 6 tháng theo Thông tư 05/2016/TT-BGDĐT, hưởng 85% lương trong thời gian tập sự; tuyển dụng xếp lương vào hạng III theo hạng chức danh (Bảng Cao đẳng hoặc Đại học thì xếp cùng mức lương chức danh hạng III, hệ số 2.1 sau tuyển dụng; khi đủ thời gian giữ hạng III (9 năm) thì mới được thi lên hạng II; đủ thời gian giữ hạng II (6 năm) mới được thi lên hạng I. So với ngành và bậc học khác thì chưa thật sự công bằng và phù hợp) [33], [34].

Từ những vấn đề thực tiễn nêu trên đối với định hướng đổi mới giáo dục mầm non đến năm 2030 và những yêu cầu đặt ra đối với xây dựng chính sách pháp luật cho phát triển giáo dục mầm non theo hướng “chất lượng, công bằng và hoà nhập” đòi hỏi việc thể chế hoá Nghị quyết 29 vào hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ưu tiên đến các vấn đề sau: 1/ Tiếp cận giáo dục mầm non phù hợp và chất lượng cho trẻ em dưới 3 tuổi; 2/ Nâng cao chất lượng giáo dục mầm non hoà nhập cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt; 3/ Sự công bằng giữa giáo dục mầm non cho trẻ em học ở hệ thống công lập và ngoài công lập có chất lượng; trẻ em cùng đối tượng (đặc biệt trẻ ở vùng khó khăn) giữa các cấp học có cùng hoàn cảnh sống.

3. Kết luận và khuyến nghị

Sau 10 năm ban hành Nghị quyết 29, chính sách pháp luật có liên quan trực tiếp đến giáo dục mầm non đã được dần dần hoàn thiện cả về chiều rộng (từ Luật đến các Nghị định, Nghị quyết, Thông tư, Hướng dẫn) và chiều sâu (Chính sách đổi mới toàn diện, bao phủ các đối tượng có liên quan trong hệ thống giáo dục, từng bước khắc phục những rào cản trong quá trình phát triển kinh tế xã hội cũng như đổi mới quản lý nhà nước về giáo dục mầm non) để bảo đảm quyền lợi hợp pháp của mọi trẻ em được nuôi dưỡng, chăm sóc và tiếp cận với giáo dục đầu đời có chất lượng. Tuy nhiên, do sự phát triển và chuyển biến mạnh mẽ của xã hội trong khi các nguồn lực đầu tư cho giáo dục mầm non Việt Nam còn hạn chế nhiều chương trình, đề án trong đó có sự chồng chéo nội dung, nguồn lực tài chính hầu hết là lồng ghép, ngân sách Trung ương chỉ mang tính hỗ trợ, thiếu nguồn lực cơ bản đủ cho triển khai thực hiện hiệu quả. Từ những nhận định nêu trên, bài viết đưa ra một số khuyến nghị đối với xây dựng chính sách pháp luật cho phát triển giáo dục mầm non trong giai đoạn sắp tới như sau:

1/ Nâng cao năng lực của đội ngũ tham gia xây dựng văn bản pháp luật/chính sách (bảo đảm tính khoa học của quy trình xây dựng chính sách và tính hệ thống, phát triển trong nội dung cả bốn cấp độ văn bản: Luật Giáo dục - Quy định dưới Luật - Hệ thống tiêu chuẩn chất lượng các dịch vụ giáo dục mầm non - Hướng dẫn) đáp ứng yêu cầu của bối cảnh đổi mới và hội nhập quốc tế.

2/ Rà soát và điều chỉnh một số nội dung có liên quan đến giáo dục mầm non trong Luật Giáo dục 2019 chưa tạo thuận lợi cho phát triển Chương trình Giáo dục mầm non theo tinh thần Nghị quyết 29: “Chuyển mạnh quá trình giáo dục sang phát triển phẩm chất, năng lực người học”; Nghiên cứu bổ sung thêm các loại hình dịch vụ giáo dục mầm non để đáp ứng nhu cầu của xã hội. Đề xuất điều chỉnh nội dung các văn bản dưới luật chưa phù hợp với thực tiễn; xây dựng và cập nhật các tiêu chuẩn, quy định chất lượng cho các dịch vụ giáo dục mầm non (nhất là đối với chăm sóc, giáo dục trẻ em nhà trẻ - nghiên cứu bổ sung các loại hình cơ sở/trung tâm chăm sóc trẻ ban ngày/nửa ngày/theo giờ; dịch vụ hỗ trợ chăm sóc trẻ tại gia đình; Cơ sở chăm sóc, giáo dục trẻ của cộng đồng...) và hướng dẫn triển khai.

3/ Cần cân nhắc lựa chọn các mục tiêu và chương trình ưu tiên và bảo đảm nguồn lực thực hiện thành công trong thực tiễn. Ví dụ: Có thể không đề xuất xây dựng đề án phổ cập giáo dục mầm non cho trẻ em 3 và 4 tuổi mà chỉ 4 tuổi vì nhiều nước phát triển cũng chỉ phấn đấu chuẩn bị cho trẻ em từ 1-2 năm học liên tục (dạng thức phổ cập) trước khi vào trường tiểu học.

4/ Tăng cường hiệu quả phối hợp liên ngành trong xây dựng và thực hiện chính sách cho phát triển trẻ em và giáo dục nhà trẻ.

5/ Nghiên cứu đổi mới phương thức quản lý dịch vụ giáo dục mầm non:

- Nghiên cứu xây dựng “Gói tín dụng” cho giáo dục mầm non/đầu trẻ em để gia đình lựa chọn các hình thức hay dịch vụ chăm sóc, giáo dục trẻ phù hợp, đồng thời tạo đà cho phát triển giáo dục mầm non ngoài công lập.

- Quy định rõ phân cấp trách nhiệm và phối hợp giữa các cấp:

Chính phủ và các Bộ (đứng đầu là Bộ trưởng) cần chịu trách nhiệm về các chính sách quốc gia; Các cơ quan thuộc Chính phủ chịu trách nhiệm quản lý các chương trình/kế hoạch/chiến lược quốc gia; Ngân sách chi đầu tư cho giáo dục mầm non.

Chính quyền địa phương chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ tại địa phương; quyết định việc thiết lập các cơ sở giáo dục mầm non và ban hành các chính sách hỗ trợ và các quy định, hệ thống địa phương; cung cấp các dịch vụ công cộng, chẳng hạn như giáo dục, nhà ở, dịch vụ xã hội... có liên quan đến chăm sóc, giáo dục trẻ em.

Các tổ chức, công ti/doanh nghiệp chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ tại tổ chức, công ti/doanh nghiệp cụ thể.

- Phương thức quản lý cần theo cách tiếp cận có sự tham gia để cải thiện và đảm bảo chất lượng dịch vụ giáo dục mầm non: xác định, đảm bảo và giám sát chất lượng phải là một quá trình dân chủ và có sự tham gia của nhân viên giáo dục mầm non, cha mẹ và cộng đồng.

6/ Triển khai kiểm định chất lượng độc lập để giám sát chất lượng theo định kỳ (5 - 6 năm) đối với các cơ sở giáo dục mầm non công và tư, cung cấp minh chứng cho Bộ Giáo dục và Đào tạo và xã hội để xây dựng các chính sách phát triển giáo dục mầm non ở địa phương và quốc gia.

Tài liệu tham khảo

- [1] Ban Chấp hành Trung ương Đảng, (04/11/2013), *Nghị quyết số 29 NQ/TW về Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng nhu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế*, Hội nghị Trung ương 8, khóa XI.
- [2] Quốc hội, (05/4/2016), *Luật Trẻ em, số 102/2016/QH13*.
- [3] Quốc hội, (14/6/2019), *Luật Giáo dục số 43/2019/QH14*.
- [4] Thủ tướng Chính phủ, (05/01/2018), *Nghị định số 06/2018/NĐ-CP quy định Chính sách hỗ trợ ăn trưa đối với trẻ mẫu giáo và chính sách đối với giáo viên mầm non*.
- [5] Thủ tướng Chính phủ, (08/9/2020), *Nghị định số 105/2020/NĐ-CP quy định Chính sách phát triển giáo dục mầm non*.
- [6] Quốc hội, (2020), *Nghị quyết số 120/2020/QH14 phê duyệt Chủ trương đầu tư Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030*.
- [7] Thủ tướng Chính phủ, (2021), *Quyết định 1719 /QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030, giai đoạn I; từ năm 2021 đến năm 2025*.
- [8] Quốc hội, (2021), *Phê duyệt Chủ trương đầu tư Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021 - 2025*.
- [9] Bộ Giáo dục và Đào tạo, (13/7/2023), *Quyết định số 2029/QĐ-BGDĐT ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện Chương trình Hỗ trợ phát triển giáo dục mầm non vùng khó khăn giai đoạn 2022 - 2030*.
- [10] Thủ tướng Chính phủ, (03/12/2018), *Quyết định số 1677/QĐ-TTg phê duyệt Kế hoạch phát triển giáo dục mầm non giai đoạn 2018 - 2025*.
- [11] Thủ tướng Chính phủ, (08/01/2019), *Quyết định số 33/QĐ-TTg phê duyệt Đề án Đào tạo, bồi dưỡng giáo viên và cán bộ quản lý giáo dục mầm non giai đoạn 2018 - 2025*.
- [12] Thủ tướng Chính phủ, (02/6/2016), *Quyết định số 1008/QĐ-TTg Phê duyệt Đề án Tăng cường tiếng Việt cho trẻ em mầm non, học sinh tiểu học vùng dân tộc thiểu số giai đoạn 2016 - 2020, định hướng đến 2025*.
- [13] Thủ tướng Chính phủ, (29/10/2018), *Quyết định số*

- 1436/QĐ-TTg phê duyệt Đề án đảm bảo cơ sở vật chất cho Chương trình Giáo dục mầm non và Giáo dục phổ thông giai đoạn 2017-2025.
- [14] Thủ tướng Chính phủ, (20/3/2014), *Quyết định số 404/QĐ-TTg phê duyệt Đề án hỗ trợ phát triển nhóm trẻ độc lập tự thực khu vực khu công nghiệp, khu chế xuất đến năm 2020*.
- [15] Bộ Giáo dục và Đào tạo (26/5/2020), *Thông tư số 13/2020/TT-BGDĐT Ban hành quy định tiêu chuẩn cơ sở vật chất các trường mầm non, tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông và trường phổ thông có nhiều cấp học*.
- [16] Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam, (2021), *Báo cáo phân tích ngành Giáo dục Việt Nam*.
- [17] Bộ Giáo dục và Đào tạo, (2021), *Tài liệu tổng kết năm học 2020 - 2021, triển khai nhiệm vụ trọng tâm năm học 2021 – 2022 đối với giáo dục mầm non*.
- [18] Bộ Giáo dục và Đào tạo, (2023), *Báo cáo tổng kết năm học 2022- 2023, phương hướng nhiệm vụ năm học 2023 – 2024 đối với giáo dục mầm non*.
- [19] Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam, (2022), *Báo cáo Giáo dục Việt Nam giai đoạn 2011-2021*.
- [20] Bùi Thị Lâm - Hoàng Thị Nho, (2010), *Giáo dục hòa nhập trẻ khuyết tật*, NXB Giáo dục, Hà Nội.
- [21] Early Childhood Development Agency, (2009), *Anchor Operator Scheme (APO) Chương trình Anchor Operator Scheme*, <https://www.ecda.gov.sg/parents/choosing-a-preschool/aop>, Truy cập ngày 02 tháng 10 năm 2023.
- [22] Early Childhood Development Agency, (2009), *Partner Operator Childcare (POP)*, <https://www.ecda.gov.sg/parents/choosing-a-preschool/pop>, Truy cập ngày 02 tháng 10 năm 2023.
- [23] Bộ Giáo dục Singapore, (2021), *Thống kê giáo dục mẫu giáo*.
- [24] OECD, (2021a), *Starting strong: Mapping quality in Early Childhood Education and Care*, <https://quality-ecec.oecd.org/>.
- [25] OECD, (2021b), *Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care*, <https://doi.org/10.1787/f47a06ae-en>.
- [26] OECD, (2013), *Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC)*.
- [27] World Bank, (2017), *Báo cáo đánh giá hệ thống đào tạo và bồi dưỡng chuyên môn giáo dục mầm non, Dự án tăng cường khả năng sẵn sàng đi học cho trẻ mầm non*.
- [28] Thủ tướng Chính phủ, (18/7/2016), *Nghị định số 116/2016/NĐ-CP Quy định về chính sách hỗ trợ học sinh và trường phổ thông ở xã, thôn đặc biệt khó khăn*.
- [29] Thủ tướng Chính phủ, (14/10/2021), *Quyết định số 1719/QĐ-TTg Phê duyệt Chương trình Mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 – 2030*.
- [30] Bộ Giáo dục và Đào tạo, (2020), *Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện Chương trình Mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới của ngành Giáo dục và Đào tạo (Giai đoạn 2010-2020)*.
- [31] Thủ tướng Chính phủ, (29/3/2021), *Nghị định 35/2021/NĐ-CP Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư*.
- [32] Thủ tướng Chính phủ, (25/9/2020), *Nghị định số 116/2020/NĐ-CP quy định Chính sách hỗ trợ tiền đóng học phí, chi phí sinh hoạt đối với sinh viên sư phạm*.
- [33] Thủ tướng Chính phủ, (25/9/2020), *Nghị định số 115/2020/NĐ-CP quy định Về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức*.
- [34] Bộ Giáo dục và Đào tạo, (21/3/2016), *Thông tư 05/2016/TT-BGDĐT quy định Thời gian tập sự theo chức danh nghề nghiệp giáo viên, giảng viên*.

INSTITUTIONALIZATION OF RESOLUTION NO. 29-NQ/TW IN LEGAL POLICY DEVELOPMENT AND STATE MANAGEMENT INNOVATION OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION

Nguyen Thi My Trinh*¹, Nguyen Thi Trang²

* Corresponding author

¹ Email: trinhntm@vnies.edu.vn

² Email: trangnt@vnies.edu.vn

The National Vietnam Institute of Educational Sciences
101 Tran Hung Dao street, Hoan Kiem district,
Hanoi, Vietnam

ABSTRACT: *In the last ten years, the system of legal documents in state management of early childhood education (ECE) has been gradually improved to concretize guiding viewpoints, goals, and solutions of Resolution No. 29-NQ/TW (starting now referred to as Resolution 29) dated November 4, 2013, passed by the 8th Central Conference on fundamental and comprehensive innovation of education and training to meet the need for industrialization and modernization in the context of a socialist-oriented market economy and international integration. The article collects and synthesizes information on the promulgation and enforcement of legal documents in the ECE management in Vietnam and compares and analyzes with those of some countries worldwide. The study results show the achievements and limitations of institutionalizing Resolution 29 in child care and education, make recommendations for continuing to improve the legal policy system and innovate effective, quality state management of ECE.*

KEYWORDS: Policy, national management, early childhood education, Vietnam, Resolution 29-NQ/TW.