

Tổng quan về chính sách phát triển cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập

Nguyễn Thị Nga*¹, Hồ Thanh Bình²,
Trịnh Thị Anh Hoa³, Đinh Văn Thái⁴

* Tác giả liên hệ

¹ Email: ngant@vnies.edu.vn

² Email: binhht@vnies.edu.vn

³ Email: hoatta@vnies.edu.vn

⁴ Email: thaidv@vnies.edu.vn

Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam
101 Trần Hưng Đạo, Hoàn Kiếm,
Hà Nội, Việt Nam

TÓM TẮT: Giáo dục mầm non đóng vai trò quan trọng trong việc tạo nền tảng vững chắc cho sự phát triển toàn diện của mỗi con người. Trên thế giới cũng như tại Việt Nam, các loại hình giáo dục mầm non ngoài công lập phát triển đa dạng về cả số lượng và chất lượng nhằm đáp ứng nhu cầu của các bậc cha mẹ trẻ. Việc nghiên cứu chính sách phát triển giáo dục mầm non ngoài công lập nhằm nâng cao chất lượng chăm sóc, giáo dục trẻ ngày càng được quan tâm. Bài viết chỉ ra quan niệm, vai trò và tổng quan một số vấn đề về các chính sách có liên quan đến các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập trong bối cảnh hiện nay, trong mối tương quan với chất lượng chăm sóc, giáo dục mầm non: Chính sách liên quan đến trẻ, đội ngũ ngoài công lập, tài chính, cơ sở vật chất và vấn đề về tổ chức quản lý trong các cơ sở giáo dục mầm non. Từ việc rà soát tổng quan, phát hiện chính sách giáo dục mầm non trong các nghiên cứu ở trong và ngoài nước (chính sách trung ương và địa phương), nghiên cứu phát hiện và chỉ ra những tồn tại, khó khăn, những khoảng trống, sự bất cập, mâu thuẫn giữa các chính sách phát triển giáo dục mầm non ngoài công lập và đưa ra đề xuất, khuyến nghị về chính sách phát triển giáo dục mầm non ngoài công lập trong bối cảnh hiện nay.

TỪ KHÓA: Mầm non, chính sách, phát triển, ngoài công lập, cơ sở giáo dục mầm non.

→ Nhận bài 09/5/2024 → Nhận bài đã chỉnh sửa 04/6/2024 → Duyệt đăng 20/8/2024.

DOI: <https://doi.org/10.15625/2615-8957/12410810>

1. Đặt vấn đề

Alvin Toffer - nhà tương lai học người Mỹ nhấn mạnh tại hội nghị Liên Hợp quốc khóa 15 (1990) rằng: “Một dân tộc không được giáo dục - dân tộc đó sẽ bị đào thải, một cá nhân không được giáo dục - cá nhân đó sẽ bị xã hội loại bỏ”. Điều này cho thấy, việc nuôi dưỡng, chăm sóc, giáo dục con người cần được quan tâm ngay từ độ tuổi mầm non. Nhiệm vụ này đòi hỏi sự quan tâm, hỗ trợ và sự chung tay của cả cộng đồng từ chế độ, chính sách phát triển giáo dục mầm non ngay từ trung ương, địa phương. Cùng với hệ thống các cơ sở giáo dục mầm non công lập, các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập trở thành một phần quan trọng trong bậc học này. Theo đó, việc nghiên cứu tổng quan các chính sách phát triển giáo dục mầm non ngoài công lập trong bối cảnh bùng nổ các loại hình giáo dục mầm non hiện nay từ các nghiên cứu ở trong và ngoài nước để tìm kiếm, phát hiện những khoảng trống, sự chông chéo giữa các chính sách trong giáo dục mầm non và đưa ra đề xuất phù hợp là một trong những con đường hiệu quả nhằm nâng cao chất lượng nuôi dưỡng, chăm sóc, giáo dục trẻ. Khi Nhà nước/Chính phủ có sự quan tâm công bằng giữa chính sách phát triển giáo dục mầm non trong hệ thống công lập và ngoài công lập thì sẽ đảm bảo sự công bằng, bình

dẳng đối với trẻ và giáo viên ở các loại hình này. Mọi cơ sở giáo dục mầm non đều cần được quan tâm hỗ trợ phát triển phù hợp với điều kiện thực tiễn.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Phương pháp nghiên cứu

Sử dụng các phương pháp nghiên cứu lý luận: Thu thập tư liệu, phân tích, khái quát hóa, tổng hợp, hệ thống hóa thông tin có liên quan từ các báo cáo nghiên cứu, các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan về chính sách và phát triển chính sách giáo dục mầm non.

2.2. Kết quả nghiên cứu

2.2.1. Khái niệm

a. Cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập

Có nhiều văn bản đề cập đến cơ sở giáo dục mầm non và cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập, cụ thể như sau:

Cơ sở giáo dục mầm non là một tổ chức, một xã hội thu nhỏ. Cơ sở giáo dục mầm non hoạt động trong một môi trường xã hội bên trong và bên ngoài luôn có sự biến đổi vì vậy nó chịu tác động của sự biến đổi đó [1].

Theo Luật số: 43/2019/QH14 Luật Giáo dục ngày 14 tháng 6 năm 2019: Cơ sở giáo dục là tổ chức thực hiện

hoạt động giáo dục trong hệ thống giáo dục quốc dân gồm nhà trường và cơ sở giáo dục khác. Trong đó, Điều 26 của Luật quy định: Cơ sở giáo dục mầm non gồm: 1/ Nhà trẻ, nhóm trẻ độc lập nhận trẻ em từ 03 tháng tuổi đến 03 tuổi; 2/ Trường mẫu giáo, lớp mẫu giáo độc lập nhận trẻ em từ 03 tuổi đến 06 tuổi; 3/ Trường mầm non, lớp mầm non độc lập là cơ sở giáo dục kết hợp nhà trẻ và mẫu giáo, nhận trẻ em từ 03 tháng tuổi đến 06 tuổi [2].

Theo Điều 4 Thông tư 52/2020/TT-BGDĐT Điều lệ trường mầm non: Cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập được đề cập gồm: Trường mầm non dân lập do cộng đồng dân cư ở cơ sở gồm tổ chức và cá nhân tại thôn, ấp, bản, làng, buôn, phum, sóc, xã, phường, thị trấn đầu tư xây dựng cơ sở vật chất và bảo đảm điều kiện hoạt động; Trường mầm non tư thục do nhà đầu tư trong nước hoặc nhà đầu tư nước ngoài đầu tư và bảo đảm điều kiện hoạt động [3].

Từ các thông tin trên có thể hiểu cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập là cơ sở giáo dục mầm non không phải do nhà nước thành lập, thực hiện nuôi dưỡng, chăm sóc, giáo dục trẻ từ 3 tháng đến 6 tuổi, góp phần cùng Nhà nước chăm lo sự nghiệp giáo dục, đáp ứng yêu cầu của xã hội.

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

Theo Từ điển Tiếng Việt: “Chính sách là sách lược và các chủ trương, biện pháp cụ thể để thực hiện đường lối và nhiệm vụ trong một thời kỳ lịch sử nhất định. Phát triển là biến đổi hoặc làm cho biến đổi theo chiều hướng tăng lên từ ít đến nhiều, hẹp đến rộng, thấp đến cao, đơn giản đến phức tạp” [4].

Theo nghiên cứu của Nguyễn Đăng Thành [5], chính sách là khái niệm được đề cập dưới nhiều góc độ khác nhau, trong đó đa phần các nghiên cứu đưa ra các định nghĩa gắn với chính sách công. Ví dụ: “Chính sách công là tất cả những gì Nhà nước chọn làm hoặc không làm”. Trong đó, chia nhóm định nghĩa về chính sách như sau: 1/ Nhóm xác định chính sách công như là sản phẩm của hoạt động có mục đích của Nhà nước. Những định nghĩa thuộc nhóm này có mức độ khái quát khác nhau chú trọng tới những thuộc tính của chính sách khác nhau; 2/ Nhóm xác định chính sách như là quá trình của các bước giải quyết những vấn đề công cộng.

Tóm lại, chính sách được hiểu là tập hợp các hướng dẫn, quy định và biện pháp cụ thể để thực hiện giải quyết các vấn đề trong một thời kỳ, lĩnh vực cụ thể. Theo đó, chính sách giáo dục mầm non được hiểu là tập hợp các hướng dẫn, quy định và biện pháp cụ thể để thực hiện giải quyết các vấn đề liên quan đến giáo dục mầm non trong một thời kỳ cụ thể.

Chính sách phát triển là tập hợp các hướng dẫn, quy định và biện pháp được thiết lập bởi cơ quan có thẩm

quyền nhằm giải quyết các vấn đề, thúc đẩy sự tiến bộ theo chiều hướng tăng lên trong một thời kỳ, lĩnh vực cụ thể.

Theo đó, chính sách phát triển giáo dục mầm non ngoài công lập là tập hợp các hướng dẫn, quy định và biện pháp được thiết lập bởi cơ quan có thẩm quyền nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến giáo dục mầm non ngoài công lập theo chiều hướng tăng lên về chất lượng trong một thời kỳ cụ thể. Mục tiêu của chính sách phát triển giáo dục mầm non ngoài công lập nhằm tạo điều kiện thuận lợi và định hướng cho sự phát triển giáo dục mầm non ngoài công lập bền vững, công bằng và toàn diện.

2.2.2. Vai trò của các chính sách phát triển cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập

Các chính sách phát triển cơ sở giáo dục mầm non nói chung và cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập nói riêng đóng vai trò rất quan trọng trong việc nâng cao chất lượng giáo dục mầm non. Những chế độ chính sách về tài chính, về đầu tư cơ sở vật chất và các chế độ chính sách với đội ngũ giáo viên, nhân viên với những người làm quản lý giáo dục và đối với trẻ thuộc trường mầm non ngoài công lập tác động ảnh hưởng trực tiếp đến công tác quản lý, chỉ đạo và thực hiện hoạt động cụ thể của nhà trường. Việc phát triển và hoàn thiện các chính sách về giáo dục mầm non từ trung ương đến địa phương theo cách tiếp cận công bằng và bình đẳng giữa công lập và ngoài công lập sẽ góp phần nâng cao chất lượng giáo dục mầm non toàn diện [6].

Các chính sách giáo dục mầm non được quan tâm, phát triển phù hợp sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển toàn diện của mọi trẻ (bao gồm cả trẻ khuyết tật, trẻ dân tộc thiểu số, trẻ trong các khu công nghiệp, khu chế xuất...). Mọi trẻ ở các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập sẽ được tiếp cận công bằng giáo dục và thụ hưởng môi trường giáo dục có chất lượng; được thực hành và hoạt động phù hợp với khả năng của trẻ. Từ đó, trẻ sẽ có cơ hội tiếp nhận kiến thức và kỹ năng đầy đủ khi chuyển nhóm, chuyển lớp theo ở độ tuổi tiếp theo...

Khi có các chính sách giáo dục mầm non ngoài công lập sẽ đáp ứng được nhu cầu gửi con của các bậc cha mẹ trẻ và sẽ giảm tải gánh nặng cho trường công lập. Tại các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập, việc đảm bảo chính sách phát triển sẽ thúc đẩy cơ sở vật chất, đội ngũ... phát triển theo. Theo đó, để có được đội ngũ giáo viên, nhân viên ổn định, thực hiện tốt nhiệm vụ giáo dục mầm non thì vấn đề cần quan tâm trước nhất là có được đãi ngộ bằng các chế độ chính sách như: tiền lương, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và những quan tâm đối với đời sống tinh thần, điều kiện sống của đội ngũ; tạo cơ hội để cán bộ quản lý, giáo viên được nâng

cao năng lực chuyên môn, có cơ hội phát triển nghề nghiệp. Bên cạnh đó, các chính sách giáo dục mầm non phù hợp sẽ giúp cha mẹ trẻ được tiếp cận giáo dục mầm non có chất lượng, phát triển kỹ năng làm cha mẹ, phát triển nghề nghiệp, đảm bảo sự an sinh xã hội, phát triển giáo dục ở mỗi địa phương, từ đó chất lượng các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập từng bước được đi lên [7].

2.2.3. Các nghiên cứu phân tích và đánh giá về tác động của chính sách đối với chất lượng giáo dục mầm non ngoài công lập

a. Các nghiên cứu về vai trò của chính sách và tác động của chính sách đối với chất lượng giáo dục mầm non

Các nghiên cứu tập trung phân tích, đánh giá vai trò của chính sách đối với việc nâng cao chất lượng giáo dục mầm non: Nghiên cứu của IEA [8] cung cấp cái nhìn tổng quan về tình trạng giáo dục mầm non ở một số quốc gia trên thế giới: Mĩ, Anh, Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Thái Lan... Từ đó, phân tích và so sánh chính sách về giáo dục mầm non ngoài công lập đã cho thấy có sự khác biệt đáng kể về chính sách, mục tiêu, mô hình phân phối, nhà cung cấp, khả năng tiếp cận và tham gia vào giáo dục mầm non cũng như về kỳ vọng của quốc gia đối với trẻ em. Đặc biệt, nghiên cứu về chính sách giáo dục tư nhân ở Trung Quốc đã chỉ ra các vấn đề thực tiễn và phân tích cơ hội phát triển, các chiến lược liên quan đến việc định hình và thúc đẩy giáo dục tư nhân trong giáo dục mầm non của nước này.

Theo nghiên cứu của Trần Thị Ngọc Trâm và cộng sự [1], loại hình cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập được các nước trên thế giới: Mĩ, Anh, Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Singapore, Thái Lan... cho phép hoạt động với những quản lý chặt chẽ về luật pháp và dưới sự giám hộ về tài chính cũng như chuyên môn của nhà nước. Mỗi quốc gia có những chính sách riêng, những mặt mạnh và những hạn chế riêng đối với các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập. Nhiều nước đã có các cơ chế, chính sách thúc đẩy các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập phát triển, tạo ra môi trường cạnh tranh công bằng và phát triển chung như: Thực hiện các chính sách hỗ trợ, ưu đãi về kinh phí, cơ sở vật chất và thuế... Tại một số nước, các trường ngoài công lập được cung cấp với các điều kiện tương tự như trong hệ thống công lập và giáo viên có chất lượng như ở các trường công. Chính quyền có trách nhiệm đối với tất cả hay một phần các chi phí vận hành của các trường tư, đổi lại các trường phải thực hiện các nghĩa vụ về dịch vụ công. Các trường mầm non ngoài công lập cũng có thể nhận được tài trợ công theo điều kiện quy định của pháp luật. Chẳng hạn, tại Mĩ, vấn đề công bằng giáo dục giữa chính sách giáo dục mầm non công lập, tư

thục cần được quan tâm và đưa ra các khuyến nghị của tiểu bang/liên bang từ việc sửa đổi các chính sách thu thập dữ liệu đến việc điều chỉnh các chính sách và thực hành mẫu giáo phù hợp với lớp mẫu giáo.

Các nghiên cứu của Nguyễn Văn Phúc [9] tập trung phân tích, đánh giá tác động của chính sách, những vấn đề cơ bản về phân tích và đánh giá chính sách: Chính sách và hệ thống chính sách; Chu kì chính sách; Phân tích, đánh giá chính sách; Tổ chức phân tích, đánh giá chính sách; Phương pháp phân tích, đánh giá chính sách; Công cụ phân tích, đánh giá chính sách. Trên cơ sở đó để đánh giá chính sách cụ thể dựa trên các thành tố tạo nên chất lượng giáo dục, gắn với thực tiễn cơ sở giáo dục mầm non; làm rõ chu trình, tổ chức thực thi, tổ chức công tác phân tích, đánh giá chính sách và đưa ra các khuyến nghị về chính sách khác nhau đối với từng lĩnh vực cụ thể cũng như với các cơ sở giáo dục mầm non trong và ngoài công lập.

Các nghiên cứu của Unicef [10] về vấn đề sự tiếp cận dịch vụ, chất lượng, tính đa dạng, sự nghèo nàn và thiệt thòi về giáo dục của trẻ em 10 lĩnh vực chính sách chủ yếu cần tiếp tục quan tâm từ các chính phủ thuộc OECD hay “Chính sách đổi mới và phát triển giáo dục mầm non” của Trung Quốc chỉ rõ cần tăng cường vai trò trách nhiệm trong phát triển giáo dục mầm non của các cấp tỉnh, vùng/khu vực và địa phương, của các bộ ngành liên quan. Nghiên cứu cũng chỉ rõ giáo dục mầm non là một bộ phận của các dịch vụ phúc lợi của các bộ, ngành, các tổ chức, các nhà máy/doanh nghiệp tư nhân, tập thể hoặc của Nhà nước, các chi phí đầu tư cho giáo dục mầm non ngoài công lập cũng khác nhau tùy theo các dịch vụ và các chính sách giáo dục mầm non ngoài công lập, đặc biệt là với trẻ dưới 36 tháng tuổi gắn với đặc thù của từng địa phương, khu vực phát triển nhiều loại hình giáo dục mầm non ngoài công lập hơn và đa dạng về loại hình hơn các khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa. Một số nghiên cứu chỉ ra đánh giá tác động của chính sách đối với một số nội dung/đối tượng cụ thể của các thành tố làm nên chất lượng giáo dục mầm non ngoài công lập:

- Đối với đội ngũ: Nghiên cứu của Phạm Thị Thúy Hồng [11] đã thực hiện đánh giá chính sách không thu học phí sinh viên sư phạm và đề xuất chính sách thay thế đã đánh giá được thực trạng tác động của chính sách và đề xuất được khung chính sách mới góp phần tạo nên đội ngũ giáo dục mầm non có chất lượng. Nghiên cứu của Mạc Thị Việt Hà [12] chỉ rõ chính sách hỗ trợ tài chính cho sinh viên sư phạm góp phần đảm bảo nguồn nhân lực giáo dục mầm non. Về vấn đề này, nghiên cứu của Trần Thị Ngọc Trâm và cộng sự [1] chỉ rõ chính sách giáo dục mầm non ngoài công lập ở một số nước như: Anh, Mĩ, Hàn Quốc, Trung Quốc... có sự khác biệt

và những mặt mạnh riêng về chính sách đối với những người làm việc trong giáo dục mầm non. Từ thực trạng phân tích các chính sách liên quan, sự không ổn định của đội ngũ giáo viên, các tác giả đã đề xuất ba mô hình cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập và 6 giải pháp vĩ mô, 5 giải pháp vi mô quản lý các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập.

- Với cơ sở vật chất: Nghiên cứu của Võ Văn Quốc [13] cho thấy, đối với cơ sở vật chất, tài chính hiện nay trong giáo dục mầm non công lập và ngoài công lập có những bất cập, đặc biệt trong triển khai văn bản khuyến khích đầu tư trong lĩnh vực giáo dục mầm non. Theo nghiên cứu của Trần Thị Ngọc Trâm và cộng sự [1], loại hình cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập gặp khó khăn về diện tích đất, quỹ đất, vốn đầu tư - cơ sở vật chất còn hạn chế, kinh phí eo hẹp trong xây dựng, tu sửa trường lớp, mua sắm thiết bị, bồi dưỡng chuyên môn cho giáo viên và đãi ngộ giáo viên, công nhân viên... Số nhóm lớp tự thực không theo quy hoạch, nhỏ lẻ không đủ điều kiện chăm sóc, nuôi dưỡng trẻ, không đủ điều kiện hoạt động phát triển nhanh.

Theo nghiên cứu của Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam [6], hiện nay tại Việt Nam, các địa phương triển khai thực hiện nghiêm túc các văn bản quy định chung của nhà nước, bộ, ngành về quản lý nhóm trẻ độc lập tự thực. Tùy thuộc vào thực tế, mỗi địa phương có các hướng dẫn, chính sách riêng trong quản lý nhóm trẻ ngoài công lập phù hợp với điều kiện khác nhau của từng khu vực, cụ thể:

- Tại khu vực đông dân cư, đã ban hành một số văn bản chỉ đạo, hướng dẫn cụ thể nhằm tăng cường quản lý các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập và có quy định, chính sách riêng với nhóm trẻ độc lập tự thực.

- Tại khu vực công nghiệp, đã ban hành một số văn bản chỉ đạo, hướng dẫn cụ thể nhằm tăng cường quản lý các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập.

- Tại khu vực miền núi, đã ban hành một số văn bản chỉ đạo, hướng dẫn cụ thể nhằm tăng cường quản lý các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập. Có quy định, chính sách riêng với nhóm trẻ độc lập tự thực. Tuy nhiên, vấn đề chính sách riêng để nâng cao chất lượng chăm sóc, giáo dục trẻ dưới 36 tháng tuổi cũng như phát triển nhóm trẻ độc lập tự thực chưa được làm rõ.

b. Nghiên cứu chỉ ra những khó khăn về chính sách và thực hiện chính sách trong giáo dục mầm non ngoài công lập nói riêng

Theo nghiên cứu của Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam [6], việc triển khai công tác chỉ đạo thực hiện các văn bản về quản lý nhóm trẻ độc lập tự thực, các địa phương còn gặp một số khó khăn trong quản lý và phân cấp quản lý của Ủy ban Nhân dân cấp xã, Phòng Giáo dục và Đào tạo cấp huyện. Bên cạnh đó, các chính sách

tài chính, quản lý tài chính tại các cơ sở ngoài công lập còn gặp khó khăn.

Theo Báo cáo đánh giá kết quả Đề án 404 “Hỗ trợ phát triển các nhóm trẻ độc lập tự thực tại khu vực khu công nghiệp, khu chế xuất đến năm 2020” (số: 404/QĐ-TTg được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 20 tháng 03 năm 2014) cho thấy đã có 80% cán bộ, giáo viên, bảo mẫu của các nhóm trẻ độc lập tự thực tại địa bàn thực hiện Đề án được hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng kiến thức, nghiệp vụ, kỹ năng chăm sóc trẻ và được giáo dục đạo đức lương tâm nghề nghiệp; 500 nhóm trẻ độc lập tự thực được hỗ trợ kiện toàn, xây dựng và phát triển. Tuy nhiên, vấn đề nhân rộng và duy trì kết quả của Đề án gặp phải nhiều khó khăn [14].

Theo báo cáo nghiên cứu thực trạng rà soát chính sách và việc thực hiện chính sách chăm sóc, phát triển toàn diện trẻ thơ ở Việt Nam [15] cho thấy, Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách ở cấp trung ương liên quan đến chăm sóc sức khỏe cho trẻ độ tuổi mầm non; chính sách về giáo dục trẻ; chính sách về vui chơi giải trí; chính sách để bảo vệ trẻ em và an sinh xã hội đối với trẻ em như: Nghị định số 105/2020/NĐ-CP ngày 08 tháng 9 năm 2020 của Chính phủ quy định chính sách trợ cấp đối với trẻ em mầm non là con công nhân, người lao động làm việc tại khu công nghiệp; Thông tư số 13/2018/TT-BGDĐT sửa đổi Điều 14 Quy chế tổ chức, hoạt động trường mầm non tự thực; Thông tư 49/2021 về Quy chế tổ chức và hoạt động nhóm trẻ độc lập, lớp mẫu giáo độc lập, lớp mầm non độc lập loại hình công lập và tự thực... Kết quả nghiên cứu cho thấy, nhiều văn kiện, chính sách của Đảng, Nhà nước, các Bộ, ngành được ban hành đã tạo hành lang pháp lý và định hướng cho công tác chăm sóc phát triển toàn diện trẻ em như: Luật Trẻ em, 2016; Luật Hôn nhân gia đình, 2014; Luật Bảo hiểm xã hội, 2014; Luật Người khuyết tật, 2019; Luật Lao động, 2019; Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017; Chỉ thị số 23/CT-TTg ngày 26 tháng 5 năm 2020 của Thủ tướng Chính phủ về việc Tăng cường các giải pháp bảo đảm thực hiện quyền trẻ em và bảo vệ trẻ em; Chương trình hành động quốc gia vì trẻ em giai đoạn 2021-2030 (Quyết định 23/2021/QĐ-TTg) tiếp nối Chương trình hành động quốc gia vì trẻ em giai đoạn 2012-2020 (Quyết định 1555/2012/QĐ-TTg)...

Các chính sách quốc gia về chăm sóc sức khỏe trẻ em được thể hiện khá toàn diện từ Luật, Chiến lược, Chương trình quốc gia đến các chỉ đạo thực hiện của Bộ Y tế và liên bộ; Chính sách về chăm sóc sức khỏe cho trẻ em được thể hiện trong một số chiến lược và chương trình quốc gia quan trọng sau Quyết định 226/2012/QĐ-TTg về “Chiến lược quốc gia về dinh dưỡng giai đoạn 2011 - 2020 và tầm nhìn đến năm 2030”, Quyết định 122/2012/QĐ-TTg về Chiến lược quốc gia bảo

vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân giai đoạn 2011 - 2020, tầm nhìn đến năm 2030, Quyết định 1896/2019/QĐ-TTg về Chương trình “Chăm sóc dinh dưỡng 1.000 ngày đầu đời nhằm phòng chống suy dinh dưỡng bà mẹ, trẻ em, nâng cao tầm vóc người Việt Nam”, Quyết định 712/2018/QĐ-TTg về Ban hành chương trình hành động quốc gia “Không còn nạn đói” ở Việt Nam đến năm 2025. Bên cạnh đó, có nhiều chỉ đạo của Bộ Y tế để thực hiện các Luật, Chiến lược quốc gia và chương trình quốc gia về chăm sóc sức khỏe cho trẻ em. Ví dụ: Quyết định 4177/2016/QĐ-BYT về Kế hoạch hành động quốc gia về chăm sóc sức khỏe bà mẹ, trẻ sơ sinh và trẻ em giai đoạn 2016-2020; ban hành nhiều Hướng dẫn, quy định tiêu chuẩn quốc gia và các chỉ thị để triển khai các hoạt động chăm sóc sức khỏe cho bà mẹ và chăm sóc y tế cho trẻ em; phối hợp với Bộ Giáo dục và Đào tạo và các Bộ, ngành triển khai công tác y tế trường học [15].

Các chính sách quốc gia và Bộ, ngành về giáo dục cho trẻ độ tuổi mầm non được quan tâm thường xuyên với các Luật với quy định về giáo dục trẻ mầm non: Luật Trẻ em, 2016; Chính sách, đề án quốc gia và chính sách của Bộ, liên Bộ, ngành về phát triển giáo dục mầm non và giáo dục Tiểu học: Đề án phát triển Giáo dục mầm non giai đoạn 2018 - 2025 (Quyết định 1677/QĐ-TTg); Chính sách đối với các cơ sở giáo dục mầm non và cơ sở giáo dục tiểu học; Chính sách đặc thù đối với giáo dục mầm non khu vực có Khu công nghiệp, khu chế xuất; Chính sách về xã hội hóa giáo dục; hợp tác quốc tế, trong nước và đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục, trong đó có giáo dục mầm non và giáo dục tiểu học.

Các chính sách quốc gia và Bộ, ngành về tiếp cận vui chơi, giải trí cho trẻ độ tuổi mầm non được thể hiện rõ rệt qua: Các Luật với quy định về tiếp cận vui chơi, giải trí cho trẻ mầm non; Chính sách, đề án quốc gia và quy định của Bộ, ngành về vui chơi, giải trí cho trẻ mầm non; Các chính sách quốc gia và Bộ, ngành về bảo vệ trẻ em và an sinh xã hội đối với trẻ em mầm non: Chính sách về bảo vệ trẻ em và an sinh xã hội đối với trẻ mầm non... [15].

Theo nghiên cứu của Trần Thị Ngọc Trâm và cộng sự [1], các cơ quan quản lý nhà nước cấp trung ương đã có những văn bản quy phạm pháp luật đối với loại hình cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập. Nhiều địa phương đã quan tâm chỉ đạo và có những chủ trương, chính sách, quy định, biện pháp trong quản lý các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập. Tuy nhiên, việc quản lý các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập vẫn còn gặp nhiều khó khăn trong vấn đề về quy mô mạng lưới, tổ chức và nhân sự, cơ sở vật chất, công tác thanh tra, kiểm tra và hướng dẫn, chỉ đạo các cơ sở giáo dục mầm non. Vẫn còn thiếu cơ chế chính sách để giáo viên mầm

non ở các cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập yên tâm công tác...

Kết quả nghiên cứu rà soát chính sách của Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam [15] đã chỉ rõ “khoảng trống” trong chính sách hiện hành quy định về chăm sóc phát triển toàn diện trẻ thơ (từ 0-8 tuổi) liên quan đến chăm sóc sức khỏe; giáo dục; vui chơi giải trí; bảo vệ trẻ em và an sinh xã hội đối với trẻ em, cụ thể như sau:

- Đối với chính sách về chăm sóc sức khỏe cho trẻ độ tuổi mầm non: Hiện nay, chưa quy định cụ thể về cơ chế và nguồn tài chính một cách ổn định và đầy đủ cho chăm sóc sức khỏe trẻ em trong Luật Trẻ em, 2016; Luật Bảo hiểm Y tế; Bộ Luật lao động và các Chiến lược, Chương trình, đề án của quốc gia và các chỉ đạo của Bộ Y tế... Chưa ứng dụng mã số định danh cho trẻ mầm non nên khi trẻ di cư cùng cha mẹ sang địa phương khác thì việc quản lý và theo dõi thực hiện các chính sách chăm sóc sức khỏe cho trẻ em gặp nhiều rào cản.

Đối với chính sách về giáo dục cho trẻ độ tuổi mầm non: Hiện nay, còn thiếu chính sách tài chính để đảm bảo công bằng cho thực hiện quyền được giáo dục có chất lượng đối với trẻ độ tuổi mầm non (chính sách dành riêng cho đối tượng trẻ em lứa tuổi nhà trẻ đang còn nhiều khoảng trống. Các tiêu chuẩn trường học chưa thực sự hướng đến sự thân thiện, tạo ra sự bình đẳng và cơ hội học hoà nhập cho nhóm trẻ em khuyết tật, đa tật; Bất cập về cắt biên chế của vị trí việc làm đối với cô nuôi trong các cơ sở giáo dục mầm non. Thông tư 06/2015/TTLT-BGDĐT-BNV liên ngành Bộ Giáo dục và Đào tạo cùng Bộ Nội vụ quy định về danh mục khung vị trí việc làm và định mức số lượng người làm việc trong các cơ sở giáo dục mầm non công lập có bất cập về việc nhân viên cô nuôi không được biên chế. Trên thực tế, vị trí này rất cần, nhất là trong các cơ sở giáo dục mầm non với nội dung chăm sóc, nuôi dưỡng là quan trọng.

Đối với chính sách về vui chơi, giải trí cho trẻ mầm non: Thiếu các quy định cụ thể về tiếp cận vui chơi, giải trí của trẻ em khuyết tật; Chưa có chính sách hỗ trợ trẻ em dưới 36 tháng được vui chơi phù hợp với nhu cầu và khả năng của trẻ em; Chưa có quy định cụ thể về hệ thống cán bộ làm công tác xã hội các cấp và cán bộ làm công tác xã hội trong trường học (nhà trẻ, trường mầm non, trường tiểu học và các cơ sở giáo dục khác nhận chăm sóc, bảo vệ, giáo dục trẻ độ tuổi mầm non); Chưa phân cấp quản lý chặt chẽ các công viên hay trung tâm công cộng, trong đó không có các trò chơi miễn phí mà bán vé, thu tiền đối với trẻ em dưới 6 tuổi.

Đối với chính sách về bảo vệ trẻ em và an sinh xã hội: “Khoảng cách” giữa quy định trong chính sách hiện hành về chăm sóc phát triển toàn diện trẻ thơ liên

quan đến chăm sóc sức khỏe; giáo dục; vui chơi giải trí; bảo vệ trẻ em và an sinh xã hội đối với trẻ em với thực tiễn thực hiện chính sách ở các địa phương nghiên cứu trường hợp tại Thành phố Hải Phòng, quận Ngô Quyền cho thấy vẫn còn có điều bất cập.

c. Khuyến nghị về điều chỉnh, hoàn thiện chính sách, giảm rào cản trong thực hiện chính sách để giúp cho trẻ độ tuổi mầm non được tiếp cận tốt hơn với giáo dục mầm non có chất lượng

Tăng cường tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho trẻ em bằng cách: 1) điều chỉnh các bất cập trong chính sách vĩ mô của Trung ương và cấp Bộ (đã được nêu ở phần chính sách cấp quốc gia và Bộ, ngành); 2) Tăng cường kinh phí và các hướng dẫn liên quan đến kinh phí dành cho chăm sóc sức khỏe bà mẹ trẻ em; 3) Bảo hiểm y tế cho trẻ em; 4) Đầu tư cơ sở vật chất về chăm sóc sức khỏe cho trẻ em và bà mẹ không chỉ ở tuyến trung ương, tuyến tỉnh mà còn ở các trạm y tế; 5) Tăng cường số lượng và chất lượng nguồn nhân lực trong y tế dành cho chăm sóc sức khỏe trẻ em; 6) Tăng cường công tác thông tin-giáo dục-truyền thông về chăm sóc sức khỏe bà mẹ, trẻ em; 7) Tăng cường công tác phối hợp liên ngành trên toàn quốc để cải thiện lượng và chất của các dịch vụ chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em; 8) Tiếp tục nghiên cứu và cải thiện công tác thu thập dữ liệu; 9) Bộ Y tế cần đóng vai trò tiên phong trong công tác chăm sóc sức khỏe bà mẹ trẻ em nhằm đáp ứng tốt hơn nhu cầu của trẻ em.

Tăng cường tiếp cận chăm sóc, giáo dục phát triển toàn diện trẻ thơ bằng cách: Điều chỉnh các bất cập trong chính sách vĩ mô của trung ương và cấp Bộ; Xây dựng đồng bộ và kịp thời ban hành các văn bản pháp lý về giáo dục mầm non ngoài công lập trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế; Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về giáo dục mầm non ngoài công lập; Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, quản lý chặt chẽ các loại hình cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập; Xem xét bổ sung thêm các chính sách dành riêng cho đối tượng trẻ em dưới 36 tháng tuổi; Bổ sung chính sách cho chăm sóc trẻ bà mẹ mang thai và chăm sóc trẻ ngay từ trong bụng mẹ; Điều chỉnh các chính sách cụ thể theo hướng tạo cơ hội và điều kiện tốt hơn cho các nhóm trẻ yếu thế: trẻ mồ côi, trẻ khuyết tật, trẻ ở các địa bàn đặc biệt khó khăn...; Có chính sách liên quan đến tập huấn, bồi dưỡng nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ liên quan đến công tác giáo dục mầm non; Có lộ trình phổ cập cho trẻ mẫu giáo 4 tuổi và 3 tuổi; Tăng cường chính sách hỗ trợ giáo dục, nâng cao năng lực chăm sóc giáo dục cho cha mẹ trẻ có con dưới 3 tuổi chưa đến lớp, đặc biệt là cha mẹ trẻ ở các vùng sâu, vùng xa, vùng đông dân cư,

khu công nghiệp, khu chế xuất; Nghiên cứu việc tăng mức hỗ trợ cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt...

Tăng cường tiếp cận với dịch vụ vui chơi, giải trí cho trẻ em: Điều chỉnh các bất cập trong chính sách vĩ mô của Trung ương và cấp Bộ; có hướng dẫn, quy định rõ ràng về tiêu chuẩn, tiêu chí lựa chọn đồ chơi, học liệu cho các cơ sở giáo dục, khu vui chơi trẻ em; Có quy định cụ thể hơn về phối hợp giữa các ban ngành, sự tham gia của gia đình trong tổ chức và quản lý các hoạt động văn hóa, vui chơi giải trí tại các địa phương; Có chính sách hỗ trợ cụ thể để các điểm sinh hoạt văn hóa, vui chơi giải trí có thể thiết kế, trang bị phương tiện hỗ trợ sự tham gia của trẻ khuyết tật.

Tăng cường tiếp cận với dịch vụ bảo vệ, bảo trợ, an sinh xã hội đối với trẻ em: Điều chỉnh các bất cập trong chính sách vĩ mô của trung ương và cấp Bộ; Rà soát, bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật, chính sách về phòng, chống bạo lực, xâm hại trẻ em; Xây dựng các quy định và hướng dẫn về việc phối hợp giữa các cơ quan tư pháp với các cơ quan quản lý nhà nước về thực hiện quyền trẻ em; Tăng cường phối hợp liên ngành trong việc cung cấp dịch vụ bảo vệ trẻ em và xử lý các vụ việc liên quan đến trẻ em.

3. Kết luận

Cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập giữ vai trò quan trọng trong hệ thống giáo dục quốc dân của bất kì quốc gia nào. Đặc biệt, nhu cầu gửi con của các bậc cha mẹ ngày càng tăng trong khi hệ thống công lập không đáp ứng đủ. Sự phát triển các chính sách giáo dục mầm non ngoài công lập sẽ góp phần giúp nâng cao chất lượng các cơ sở này và đáp ứng tốt hơn nhu cầu gửi con của các bậc cha mẹ, góp phần giảm tình trạng quá tải trong các trường mầm non công lập, đồng thời giảm bớt gánh nặng về ngân sách và biên chế giáo viên cho Nhà nước. Việc phân tích rà soát các chính sách hiện hành, phát hiện các điểm bất cập, các khoảng trống, sự chồng chéo trong thực hiện; rút ra bài học kinh nghiệm từ quốc tế để có thể đưa ra các điều chỉnh kịp thời tác động đến chất lượng giáo dục mầm non; thúc đẩy giáo dục mầm non ngoài công lập phát triển là hướng đi phù hợp. Theo đó, công tác rà soát, phân tích dự báo về sự phát triển giáo dục mầm non ngoài công lập luôn cần song hành với việc phát triển các chính sách giáo dục mầm non. Bên cạnh đó, sự tăng cường kiểm tra, giám sát, hướng tới sự công bằng và bình đẳng giữa giáo dục mầm non công lập và ngoài công lập là những vấn đề cần được đặt ra trong tương lai.

Lời cảm ơn: Bài viết này là một phần kết quả nghiên cứu: “Nghiên cứu tác động chính sách phát triển cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập ở Việt Nam”, mã số B2022-VKG-30.

Tài liệu tham khảo

- [1] Trần Thị Ngọc Trâm, *Đề tài Khoa học và công nghệ cấp Bộ Đổi mới quản lý cơ sở giáo dục mầm non ngoài công lập trong quá trình hội nhập quốc tế*, Mã số B2010-37 - 88 CT.
- [2] Quốc hội, (14/6/2019), *Luật Giáo dục*, Luật số 43/2019/QH14.
- [3] Bộ Giáo dục và Đào tạo, (31/12/2020), *Thông tư số 52/TT-BGDĐT ban hành Điều lệ trường mầm non*.
- [4] Hoàng Khê, (1999), *Đại Từ điển Tiếng Việt*, NXB Văn hóa Thông tin.
- [5] Nguyễn Đăng Thành, (2002), *Báo cáo chính sách và những vấn đề cơ bản chi phối việc hoạch định chính sách ở Việt Nam*, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.
- [6] Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam, (2015), *Báo cáo thực trạng cơ chế quản lý nhóm trẻ độc lập tư thục tại Việt Nam (Nghiên cứu tại khu đông dân cư, khu công nghiệp và khu vực dân tộc thiểu số)*.
- [7] Nguyễn Thị Bích Thảo, (2021), *Đảm bảo chất lượng chăm sóc, giáo dục trẻ của trường mầm non tư thục Thành phố Hà Nội*, Luận án Tiến sĩ Khoa học giáo dục, Trường Đại học Vinh.
- [8] Anne Cummins, Sean Delaney, Chris Ludlow, Helen Lyndon, Juliane Hencke, Marta Kostek, Steffen Knoll and Agnes Stancel-Piatok, (2016), *Early Childhood Polies and Systems in Eight Countries: Findings from IEA's Early Childhood Education Study*, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- [9] Nguyễn Văn Phúc, (2020), *Phân tích và đánh giá chính sách*, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật.
- [10] Unicef, (2019), *Báo cáo nghiên cứu, Chương trình Giáo dục mầm non ở một số quốc gia và khuyến nghị cho xây dựng Chương trình Giáo dục mầm non ở Việt Nam*.
- [11] Phạm Thị Thúy Hồng, *Báo cáo tổng kết đề tài Đánh giá chính sách không thu học phí sinh viên sư phạm và đề xuất chính sách thay thế*, Mã số B2018 – VKG – 04.
- [12] Mạc Thị Việt Hà, (5/2021), *Chính sách hỗ trợ tài chính cho sinh viên sư phạm góp phần đảm bảo nguồn nhân lực giáo dục*, Tạp chí Khoa học Giáo dục Việt Nam, số đặc biệt.
- [13] Võ Văn Quốc, (2017), *Đánh giá các chính sách khuyến khích đầu tư trong lĩnh vực giáo dục mầm non tỉnh Tiền Giang*.
- [14] Trung tâm Nghiên cứu giáo dục mầm non, (2020), *Báo cáo đánh giá kết quả Đề án 404 (Quyết định 404/QĐ-Ttg phê duyệt Đề án Hỗ trợ, phát triển nhóm trẻ độc lập tư thục ở khu vực khu công nghiệp, khu chế xuất đến 2020, ngày 20 tháng 03 năm 2014)*.
- [15] Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam, (2020), *Báo cáo rà soát chính sách và việc thực hiện chính sách chăm sóc, phát triển toàn diện trẻ thơ ở Việt Nam*.

OVERVIEW OF POLICY FOR DEVELOPING NON-PUBLIC PRESCHOOL EDUCATION INSTITUTIONS

Nguyen Thi Nga*¹, Ho Thanh Binh²,
Trinh Thi Anh Hoa³, Dinh Van Thai⁴

* Corresponding author

¹ Email: ngant@vnies.edu.vn

² Email: binhht@vnies.edu.vn

³ Email: hoatta@vnies.edu.vn

⁴ Email: thaidv@vnies.edu.vn

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

ABSTRACT: *Preschool education plays a crucial role in creating a solid foundation for the comprehensive personal development. Non-public preschool education worldwide and in Vietnam, in particular, is diverse in both quantity and quality to meet the needs of parents. There is growing interest in studying policies to develop non-public preschool education to improve the quality of child care and education. This article points out the concept, role, and overview of various policy issues related to non-public preschool education institutions in the current context, including policies related to children, staff, finance, infrastructure, and management. The study results show the shortcomings, difficulties, gaps, inadequacies, and contradictions of policies and propose, recommend policies to develop non-public preschool education in the current context.*

KEYWORDS: *Preschool, policy, development, non-public, preschool education institutions.*