

Chăm sóc để phát triển

Tạo điều kiện để việc làm trong khu công nghiệp phù hợp với lao động nữ

Khuyến nghị chính sách về cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ chất lượng với chi phí hợp lý gần các khu công nghiệp Việt Nam



Helle Buchhave, Nguyễn Việt Cường,
Vũ Cương, Nguyễn Tam Giang, Ieva Zumbyte



Chăm sóc để phát triển

Tạo điều kiện để việc làm trong
khu công nghiệp phù hợp với lao động nữ

Khuyến nghị chính sách về cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ
chất lượng với chi phí hợp lý gần các khu công nghiệp Việt Nam

© 2026 The World Bank
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Điện thoại: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Bảo lưu một số quyền.

Tác phẩm này là sản phẩm của đội ngũ cán bộ Ngân hàng Thế giới, với sự đóng góp của các cá nhân và tổ chức bên ngoài. Những phát hiện, diễn giải và kết luận được trình bày trong tài liệu này không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ngân hàng Thế giới, Ban Giám đốc Điều hành hoặc các chính phủ mà họ đại diện.

Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác, đầy đủ hoặc cập nhật của dữ liệu trong tài liệu này, và không chịu trách nhiệm đối với bất kỳ sai sót, thiếu sót hoặc khác biệt nào về thông tin, cũng như các hệ quả phát sinh từ việc sử dụng hoặc không sử dụng các thông tin, phương pháp, quy trình hoặc kết luận được trình bày. Các đường ranh giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác thể hiện trong tài liệu này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới về tình trạng pháp lý của bất kỳ lãnh thổ nào, cũng như không thể hiện sự công nhận hay chấp thuận các đường ranh giới đó. Việc trích dẫn các công trình của tác giả khác không đồng nghĩa với việc Ngân hàng Thế giới xác nhận hay ủng hộ quan điểm hoặc nội dung của các công trình đó.

Không có nội dung nào trong tài liệu này cấu thành, được hiểu là, hoặc được xem là sự từ bỏ hay hạn chế các đặc quyền và quyền miễn trừ của Ngân hàng Thế giới; mọi quyền như vậy đều được bảo lưu đầy đủ.

Quyền và giấy phép

Tài liệu này thuộc đối tượng được bảo hộ bản quyền. Nhằm khuyến khích phổ biến tri thức, Ngân hàng Thế giới cho phép sao chép toàn bộ hoặc một phần tài liệu này cho các mục đích phi thương mại, với điều kiện phải ghi rõ nguồn trích dẫn đầy đủ.

Trích dẫn nguồn - Vui lòng trích dẫn tài liệu như sau:

Buchhave, Helle; Nguyễn Tam Giang; Nguyễn Việt Cường; Vũ Cương; Zumbyte, Ieva (2026). Care for Growth: Making Industrial Jobs Work for Women—Policy Recommendations for Affordable Quality Childcare Near Industrial Parks in Viet Nam. Washington, DC: World Bank. © World Bank.

Mọi yêu cầu liên quan đến quyền và cấp phép, bao gồm các quyền thứ cấp, xin gửi về:
World Bank Publications, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA;
Fax: +1 202-522-2625; Email: pubrights@worldbank.org.

Mục lục

Danh mục chữ viết tắt

Lời cảm ơn

Tóm tắt báo cáo	i
1 Giới thiệu	1
1.1 Việc làm cho phụ nữ và mô hình tăng trưởng của Việt Nam	2
1.2 Mức độ tham gia cao nhưng chất lượng thấp: Cấu trúc việc làm mang tính giới	3
1.3 Biến đổi nhân khẩu học và hậu quả của việc không hành động sớm	3
1.4 Dịch vụ chăm sóc trẻ là một dạng hạ tầng kinh tế	4
1.5 Mục tiêu và đóng góp của báo cáo	4
2 Phương pháp nghiên cứu	7
2.1 Thông tin về hộ gia đình, cơ sở chăm sóc trẻ, và cơ quan hoạch định chính sách	9
3 Chăm sóc trẻ em và việc làm của phụ nữ	11
3.1 Phụ nữ là bộ phận trung tâm trong lực lượng lao động sản xuất kỹ năng thấp	12
3.2 Chi phí ẩn của việc làm mẹ	14
3.3 Dịch vụ chăm sóc trẻ mở ra nhiều cơ hội việc làm hơn và tốt hơn cho phụ nữ	18
3.4 Đầu tư vào dịch vụ chăm sóc trẻ mang lại lợi ích cho doanh nghiệp, gia đình, và nền kinh tế	20
4 Chăm sóc và giáo dục mầm non ở Việt Nam: Tổng quan về bên cung và độ bao phủ	23
4.1 Các hình thức dịch vụ giáo dục mầm non bên ngoài gia đình	23
4.2 Tỷ lệ trẻ ra nhóm, lớp mầm non	24
4.3 Các hình thức trông trẻ tại nhà	28
4.4 Nhu cầu về giáo dục mầm non gần các khu công nghiệp	30

5	Rào cản về phía cầu: Những thách thức cản trở hộ gia đình tiếp cận dịch vụ	31
5.1	Thiếu các dịch vụ có chi phí hợp lý	32
5.2	Lo ngại của cha mẹ về chất lượng dịch vụ	33
5.3	Thiếu Dịch vụ Gửi trẻ dưới 3 Tuổi	36
5.4	Không tương thích giữa giờ làm trong khu công nghiệp và giờ hoạt động của cơ sở mầm non công lập	40
5.5	Quy định về hộ khẩu đang gây khó khăn cho người lao động nhập cư	42
5.6	Trợ cấp sẽ không đến được tất cả những người cần nhất	43
6	Rào cản về phía cung: Những thách thức với cơ sở mầm non	45
6.1	Hạn chế về ngân sách và mức độ ưu tiên thấp đang ảnh hưởng đến khu vực công	46
6.2	Chính sách ưu đãi thuế và sử dụng đất dành cho khu vực tư nhân còn nhiều hạn chế	47
6.3	Thúc đẩy hợp tác công tư chưa hiệu quả	49
6.4	Mức hỗ trợ hiện nay chưa đủ để khuyến khích khu vực tư nhân mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ	50
6.5	Khoảng trống trong quy định và chất lượng dịch vụ giáo dục mầm non không đồng đều	51
7	Khuyến nghị chính sách	57
7.1	Trụ cột một: Mở rộng nguồn cung với chi phí hợp lý và bảo đảm công bằng trong Tiếp cận	59
7.2	Trụ cột hai: Tăng cường chất lượng, tính chuyên nghiệp của đội ngũ, và năng lực giám sát hệ thống	63
7.3	Trụ cột ba: Làm cho thị trường lao động phù hợp với các chính sách gia đình	67
7.4	Từ khoảng trống trong tiếp cận đến cải cách mang tính hệ thống: Lộ trình hành động	69
	Tài liệu tham khảo	71
	Phụ lục	79
Phụ lục 1.	Ma trận lựa chọn chính sách	79
Phụ lục 2.	Bản đồ	81
Phụ lục 3.	So sánh giá trị trung bình giữa khảo sát hộ gia đình và khảo sát lực lượng lao động (LFS) năm 2021 đối với các đặc điểm nhân khẩu học chính	86
Phụ lục 4.	Phân tích hồi quy về việc làm của phụ nữ và lựa chọn chăm sóc trẻ em	88
Phụ lục 5.	Mô phỏng chi phí và lợi ích của dịch vụ chăm sóc trẻ em	97
Phụ lục 6.	Mối tương quan giữa các nhóm nhân khẩu học	100
Phụ lục 7.	Các loại hình dịch vụ chăm sóc trẻ và sự khác biệt về quy định	101
Phụ lục 8.	Xây dựng chỉ số chất lượng cấu trúc	103
Phụ lục 9.	OneSky Đà Nẵng – Mô hình PPP tiêu biểu trong nâng cao năng lực cho các nhóm trẻ khu công nghiệp	107

Danh mục Hộp

HỘP 1: Bức tranh về khu công nghiệp ở Việt Nam	8
--	---

Danh mục Hình

Hình B1.1.	Phân bố công nhân khu công nghiệp theo tỉnh (nghìn người)	8
Hình 1.	Việc làm của phụ nữ, chăm sóc trẻ em và mục tiêu tăng trưởng của Việt Nam	12
Hình 2.	Thu nhập tháng của tất cả lao động làm công ăn lương, phân tách theo giới và theo ngành	13
Hình 3.	Loại hình việc làm của bà mẹ, phân tách theo đặc điểm nhân khẩu học	15
Hình 4.	Tỷ lệ phụ nữ đã hoặc đang bị ảnh hưởng bởi các vấn đề khác nhau liên quan đến chăm sóc trẻ	16
Hình 5.	Phân loại các loại hình giáo dục mầm non hiện nay	24
Hình 6.	Các hình thức trông trẻ theo độ tuổi của trẻ	25
Hình 7.	Các hình thức gửi trẻ dành cho trẻ từ 3 tháng tới dưới 3 tuổi theo địa phương	26
Hình 8.	Tỷ lệ cơ sở mầm non nhận trẻ theo độ tuổi	27
Hình 9.	Thái độ về việc làm của người mẹ và sử dụng dịch vụ gửi trẻ	30
Hình 10.	Nguyên nhân chính không gửi con đến các cơ sở mầm non được cấp phép, phân tách theo đặc điểm nhân khẩu của mẹ	32
Hình 11.	Chi phí gửi trẻ, phân tách theo đặc điểm nhân khẩu học của trẻ	33
Hình 12.	Tỷ lệ các bà mẹ đánh giá chất lượng dịch vụ trông trẻ dưới mức kỳ vọng của họ, phân tách theo các loại hình dịch vụ	34
Hình 13.	Tỷ lệ đáp viên sẵn sàng gửi trẻ dưới 2 tuổi đến các cơ sở có chất lượng và chi phí hợp lý	37
Hình 14.	Thời gian mở/ đóng cửa vào một ngày thứ Hai điển hình theo loại hình hoặc cơ sở giữ trẻ	41
Hình 15.	Lao động di cư với hộ khẩu thuộc diện KT4 khó được nhận vào các trường công	42
Hình 16.	Tỷ lệ trẻ có mẹ sẵn sàng sử dụng khoản hỗ trợ, phân tách theo đặc điểm nhân khẩu học	44
Hình 17.	Chưa đến một phần ba số cơ sở mầm non ngoài công lập được nhận bất cứ hình thức hỗ trợ nào	48
Hình 18.	Trình độ của giáo viên mầm non	53
Hình 19.	Giờ làm, tiền công, và bảo hiểm xã hội của giáo viên	54
Hình 20.	Tỷ lệ trẻ/giáo viên ở mức chấp nhận được đối với nhóm trẻ dưới 3 tuổi nhưng ở mức thấp đối với nhóm trẻ trên 3 tuổi	55
Hình 21.	Khung khuyến nghị chính sách: Ba trụ cột – Một hệ thống	58
Hình 22.	Lộ trình hành động	70
Hình A.1	Tỷ trọng lợi ích ròng trong tổng thu nhập của dân số theo các nhóm thu nhập	98

Danh mục Bảng

Bảng 1.	Tỷ lệ trẻ em huy động ra nhóm, lớp mầm non công lập và ngoài công lập theo độ tuổi và khu vực, năm 2024.....	25
Bảng 2.	Nhu cầu gửi trẻ, phân tách theo nhóm tuổi của trẻ.....	37
Bảng 3.	Điểm trung bình đánh giá chất lượng tổng thể các loại hình cơ sở chăm sóc trẻ.....	56
Bảng A.1.	Các lựa chọn chính sách nhằm mở rộng khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ chất lượng cao với chi phí hợp lý cho trẻ dưới 3 tuổi tại các khu vực đô thị gần khu công nghiệp.....	79
Bảng A.2.	So sánh giữa Khảo sát Hộ gia đình và Khảo sát Lực lượng Lao động (LFS).....	86
Bảng A.3.	Hồi quy về việc làm của phụ nữ.....	90
Bảng A.4.	Hồi quy các lựa chọn chăm sóc trẻ em.....	93
Bảng A.5.	Thống kê tóm tắt các biến trong hồi quy về việc làm của phụ nữ.....	95
Bảng A.6.	Thống kê tóm tắt các biến trong hồi quy về lựa chọn chăm sóc trẻ em.....	96
Bảng A.7.	Dự báo chi phí và lợi ích của dịch vụ chăm sóc trẻ em năm 2020.....	100
Bảng A.8.	Tương quan giữa các nhóm nhân khẩu học.....	100
Bảng A.9.	Chi tiết các loại hình giáo dục và chăm sóc trẻ em mầm non (ECEC).....	101
Bảng A.10.	Các biến được sử dụng để xây dựng các chỉ số chất lượng.....	104
Bảng A.11.	Giá trị của các biến được sử dụng để xây dựng các chỉ số chất lượng.....	105
Bảng A.12.	Chỉ số chất lượng trung bình.....	106

Danh mục Bản đồ

Bản đồ 1.	Tỷ lệ trẻ từ 0 tới 3 tuổi được gửi tại các cơ sở được cấp phép tại các phường/xã ở Thành phố Hồ Chí Minh.....	27
Bản đồ 2.	Cơ sở mầm non và số trẻ từ 0 tới 3 tuổi tại các phường/xã, Thành phố Hồ Chí Minh.....	28
Bản đồ 3.	Các cơ sở mầm non được cấp phép tiếp nhận trẻ từ 0-3 tuổi và số lượng trẻ 0-3 tuổi ở cấp phường/xã, tỉnh An Giang.....	39
Bản đồ 4.	Tỷ lệ trẻ từ 0-3 tuổi được gửi ở các cơ sở GDMN (công lập, tư thực, hoặc NTĐLTT được cấp phép) (%) ở các phường/xã, An Giang.....	40
Bản đồ A.1.	Mạng lưới các cơ sở mầm non phục vụ nhóm tuổi này.....	81
Bản đồ A.2.	Phân bố không gian của trẻ em từ 0-6 tuổi và mạng lưới các cơ sở mầm non phục vụ nhóm tuổi này ở cấp xã, thành phố Đà Nẵng.....	82
Bản đồ A.3.	Phân bố không gian của trẻ em từ 0-6 tuổi và mạng lưới các cơ sở mầm non phục vụ nhóm tuổi này ở cấp xã, Thành phố Hồ Chí Minh.....	83
Bản đồ A.4.	Phân bố không gian của trẻ em từ 0-6 tuổi và mạng lưới các cơ sở mầm non phục vụ nhóm tuổi này ở cấp xã, tỉnh Thái Nguyên.....	84
Bản đồ A.5.	Phân bố không gian của các cơ sở mầm non đạt chuẩn quốc gia tại Thái Nguyên.....	85

Danh mục chữ viết tắt

FCGs	Nhóm chăm sóc trẻ gia đình (FCGs)
GD&ĐT	Giáo dục và Đào tạo
GDMN	Giáo dục mầm non
GS&ĐG	Giám sát và đánh giá
ICGs	Nhóm chăm sóc trẻ độc lập
KCN	Khu công nghiệp
NTĐLTT	Nhóm trẻ độc lập tư thực
NTGD	Nhóm trẻ gia đình
PPP	Hợp tác công tư
VHLSS	Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam
VNLFS	Khảo sát lao động – việc làm Việt Nam

Lời cảm ơn

Báo cáo này được thực hiện bởi nhóm nghiên cứu do bà Helle Buchhave, Chuyên gia Phát triển Xã hội Cao cấp, Ban Chính sách Xã hội Toàn cầu, làm trưởng nhóm. Báo cáo do bà Helle Buchhave và Tiến sĩ Ieva Zumbyte, Chuyên gia Tư vấn Cao cấp về chăm sóc trẻ em, chấp bút, với những đóng góp quan trọng từ ông Nguyễn Tam Giang, Chuyên gia Phát triển Xã hội Cao cấp, và ông Vũ Cương, Chuyên gia tư vấn Cao cấp về Quản lý Tài chính Công. Hai ông đã tham gia thu thập dữ liệu định tính, điều phối thực địa, cũng như đối thoại và phân tích chính sách. Bên cạnh đó, ông Nguyễn Việt Cường, Chuyên gia Tư vấn Cao cấp về Kinh tế, đã đóng góp vào việc thiết kế khảo sát và phân tích dữ liệu cấp quốc gia. Các chuyên gia tư vấn của Ngân hàng Thế giới gồm bà Angela Takats (biên tập), ông Armando Levinson (chuyên gia chọn mẫu), và bà Najaf Zahra (hỗ trợ Mục 3.1). Bà Đinh Thúy Quyên, Trợ lý Chương trình của Ngân hàng Thế giới, đã hỗ trợ hành chính trong suốt quá trình thực hiện dự án.

Việc thu thập dữ liệu cho hai cuộc khảo sát được thực hiện bởi Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong, dưới sự điều phối của ông Phùng Đức Tùng và bà Ngô Hà Quyên. Công tác thu thập dữ liệu định tính có sự tham gia hỗ trợ của ông Vũ Cương, bà Phạm Thị Thuý Chi, bà Bùi Hương Trâm và bà Trần Thị Hồng Thúy, các chuyên gia tư vấn của Ngân hàng Thế giới. Bà Đoàn Bảo Ngân, Chuyên gia Tư vấn của Ngân hàng Thế giới, đã thu thập dữ liệu hành chính về phát triển trẻ em từ các Sở Giáo dục và Đào tạo (GD&ĐT).

Quá trình thu thập dữ liệu nhận được sự hỗ trợ của bà Vũ Thị Bích Thủy, nguyên Chủ tịch Ủy ban Nhân dân Thành phố Thái Nguyên; bà Trần Thị Thuý, Trưởng phòng Giáo dục Mầm non (GDMN), Sở GD&ĐT Thái Nguyên; bà Đặng Thị Cẩm Tú, Trưởng phòng GDMN, Sở GD&ĐT Đà Nẵng; bà Lương Thị Hồng Diệp, Trưởng phòng GDMN, Sở GD&ĐT Thành phố Hồ Chí Minh; và bà Lê Thị Quỳnh Duyên, Trưởng phòng GDMN, Sở GD&ĐT An Giang. Nhóm nghiên cứu xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc đối với sự hỗ trợ quý báu này.

Các tác giả trân trọng cảm ơn bà Mariam Sherman, Giám đốc Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Campuchia và Lào; bà Kathleen Whimp, Giám đốc Điều hành Hoạt động Dự án; và ông Ingo Wiederhofer, Trưởng Ban Chính sách Xã hội Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, đã cung cấp định hướng trong suốt quá trình xây dựng báo cáo. Nhóm nghiên cứu cũng xin gửi lời cảm ơn chân thành tới Chính phủ Australia đã tài trợ hào phóng cho nghiên cứu này, cùng với sự hợp tác hiệu quả của bà Cathy McWilliam, bà Mia Urbano, bà Thân Thị Thiên Hương và các đồng nghiệp khác tại Đại sứ quán Australia tại Hà Nội.

Xin đặc biệt cảm ơn bà Nguyễn Thị Kim Chi, nguyên Thứ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo, đã chủ trì các hội thảo tham vấn tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh vào tháng 4 năm 2025 nhằm thảo luận các khuyến nghị chính sách trọng tâm, cùng với sự tham gia tích cực của các lãnh đạo cấp cao từ Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (trước đây),

Bộ Y tế và các cơ quan liên quan. Các kết quả sơ bộ của báo cáo đã được thảo luận với các bên liên quan ở cấp trung ương và địa phương tại Thành phố Hồ Chí Minh vào ngày 17 tháng 9 năm 2024 và tại Hà Nội vào ngày 23 tháng 9 năm 2024. Nhóm nghiên cứu trân trọng cảm ơn những ý kiến đóng góp hữu ích từ các đại biểu tham dự.

Ông Nguyễn Bá Minh, nguyên Vụ trưởng; bà Nguyễn Minh Hiếu, nguyên Phó Vụ trưởng; bà Hoàng Thị Dinh, Phó Vụ trưởng; và bà Nguyễn Minh Huyền, chuyên viên chính, đều thuộc Vụ Giáo dục Mầm non, Bộ GD&ĐT, đã cung cấp những ý kiến và đóng góp quan trọng trong quá trình xây dựng bản thảo.

Nhóm nghiên cứu cũng xin cảm ơn ông Vũ Đức Minh, nguyên Phó Vụ trưởng Vụ Khoa học, Giáo dục, Văn hóa và Xã hội, Văn phòng Chính phủ; bà Nguyễn Thị Mỹ Trinh, nguyên Giám đốc Trung tâm Phát triển GDMN, Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam thuộc Bộ GD&ĐT; cùng các thành viên của Vụ Pháp chế thuộc Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (trước đây) vì những chia sẻ và góp ý quý báu. Các ý kiến phản biện độc lập được cung cấp

bởi bà Sarah Haddock, Chuyên gia Phát triển Xã hội Cao cấp (HEAS1); ông Daniel Halim, Chuyên gia Kinh tế (WKHG1); bà Vũ Thu Hằng, Cán bộ Dự án (WKHG2); và bà Rana Yacoub, Chuyên gia về Chăm sóc Trẻ em (WKHG1), Ngân hàng Thế giới.

Báo cáo này được thực hiện trong khuôn khổ Dự án Tăng cường Quyền năng Kinh tế của Phụ nữ tại Việt Nam do Ngân hàng Thế giới triển khai, với sự hỗ trợ tài chính từ Chính phủ Australia thông qua Chương trình Đối tác Chiến lược giữa Australia và Nhóm Ngân hàng Thế giới (giai đoạn II – ABP2). Dự án này tiến hành các phân tích toàn diện dựa trên dữ liệu và bằng chứng về những thách thức mới nổi đối với bình đẳng giới, đồng thời cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho các nhà hoạch định chính sách và các chương trình đầu tư nhằm giải quyết các thách thức này, với mục tiêu nâng cao quyền năng kinh tế của phụ nữ.

Để biết thêm thông tin về báo cáo này cũng như hợp phần Giới trong khuôn khổ ABP2, vui lòng liên hệ bà Đinh Thúy Quyên, Trợ lý Chương trình, Ngân hàng Thế giới tại Hà Nội (qding@worldbank.org).

Tóm tắt báo cáo

Nghiên cứu tập trung vào các khu vực đô thị và công nghiệp, nơi nhu cầu chăm sóc trẻ em cao do số lượng lớn người lao động, bao gồm cả người lao động nhập cư, làm việc trong các khu công nghiệp và phù hợp với Bộ luật Lao động Việt Nam (2019). Dữ liệu sơ cấp được thu thập tại bốn tỉnh, đại diện cho các vùng miền khác nhau của Việt Nam: Thái Nguyên, Thành phố Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh và An Giang thông qua: (1) một cuộc khảo sát 1.809 phụ nữ có con nhỏ từ 3 tháng đến dưới 6 tuổi; (2) điều tra 200 cơ sở chăm sóc trẻ bao gồm 75 trường công, 38 trường tư, 62 nhóm trẻ độc lập tư thực và 25 nhóm trẻ gia đình. Ngoài ra, nghiên cứu cũng đã thực hiện 30 cuộc thảo luận nhóm tập trung với 198 người mẹ và 28 người cha có con trong độ tuổi nghiên cứu và tổ chức hàng loạt các cuộc phỏng vấn sâu, hội thảo tham vấn, họp kỹ thuật với cán bộ quản lý nhà nước ở các cấp từ trung ương đến địa phương, quan sát trực tiếp hoạt động của các cơ sở chăm sóc trẻ. Số liệu thứ cấp được thu thập từ thống kê của Bộ GD&ĐT, Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam 2020 và các nghiên cứu của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, OECD, Ủy ban châu Âu, UNICEF và các tổ chức nghiên cứu khác về GDMN.

Lực lượng lao động trong khu công nghiệp tại Việt Nam phụ thuộc vào phụ nữ - và phụ nữ phụ thuộc vào dịch vụ chăm sóc trẻ

Lao động nữ là trụ cột của công nghiệp Việt Nam. Hoạt động sản xuất quy mô lớn diễn ra chủ

yếu trong các khu công nghiệp (KCN), nơi lao động nữ chiếm 58% lực lượng lao động và giữ vai trò nền tảng trong các ngành xuất khẩu chủ lực. Năm 2023, khu vực chế biến, chế tạo đóng góp khoảng 24% GDP và 23% tổng việc làm, qua đó góp phần quan trọng duy trì cán cân thương mại và thu hút nhiều vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Tuy nhiên, mô hình tăng trưởng dựa vào lao động giá rẻ không thể bền vững đưa Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045 trở thành hiện thực (Coppola và cộng sự, 2024). Năng suất tăng chậm trong khi tiền lương gia tăng cùng với quá trình già hóa dân số khiến cho việc duy trì sự tham gia của phụ nữ trong lực lượng lao động công nghiệp sẽ đóng vai trò then chốt đối với quá trình chuyển đổi đất nước theo hướng tăng trưởng có giá trị gia tăng lớn hơn và năng suất cao hơn sẽ mang ý nghĩa then chốt.

Các ngành sản xuất trong KCN là một trong những kênh tạo việc làm chính thức quan trọng nhất cho phụ nữ tại Việt Nam. Khoảng 4,8 triệu phụ nữ - tương đương 19% số lao động nữ - làm việc trong các KCN, trong đó có đến 93% đảm nhận những công việc giản đơn. Chỉ tính riêng ngành dệt may, một ngành điển hình sử dụng phần lớn là lao động nữ trong các KCN, chiếm đến 74,8% lực lượng lao động toàn ngành. Vị thế tạo ra những vai trò không hề nhỏ cho lao động nữ: việc làm trong KCN mang lại mức thu nhập tương đối ổn định và cao hơn so với các công việc giản đơn khác, với thu nhập bình quân của lao động nữ phổ thông trong KCN đạt khoảng 96% mức lương trung bình toàn quốc. Đối với nhiều phụ nữ, đặc biệt là lao động di cư từ nông thôn ra thành thị

với trình độ chuyên môn hạn chế, việc làm tại KCN là một con đường thiết thực và dễ tiếp cận để tham gia vào thị trường lao động chính thức, đồng thời cải thiện phúc lợi hộ gia đình.

Gia nhập và duy trì việc làm trong KCN của lao động nữ phụ thuộc chặt chẽ vào khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ. Gần 560.000 trẻ em dưới 6 tuổi là con công nhân trong các KCN - chiếm 21,5% tổng số trẻ em ở Việt Nam (Bộ GD&ĐT, 2024). Thiếu hụt nguồn cung dịch vụ chăm sóc trẻ buộc nhiều lao động nữ - đặc biệt là những người có con nhỏ - không thể đi làm, phải rời khỏi thị trường lao động hoặc chấp nhận để con lại ở quê nhờ người thân chăm sóc. Do đó, việc mở rộng các dịch vụ chăm sóc và GDMN có chất lượng với chi phí hợp lý tại các khu vực gần KCN không chỉ là một ưu tiên cấp thiết nhằm duy trì lực lượng lao động, mà còn là nền tảng của nguồn cung lao động phục vụ quá trình chuyển dịch nền kinh tế công nghiệp của Việt Nam. Chính phủ đã nhận thức rõ điều này thông qua Bộ luật Lao động năm 2019 và Nghị định 105/2020/NĐ-CP quy định chính sách phát triển GDMN, trong đó đưa ra các cam kết cụ thể nhằm mở rộng khả năng tiếp cận dịch vụ GDMN cho người lao động có con nhỏ làm việc gần KCN, đồng thời triển khai các chính sách hỗ trợ tài chính cho các cơ sở mầm non độc lập, tư thục được cấp phép và phụ huynh từ năm 2020.

Ngoài vai trò hỗ trợ duy trì việc làm, việc trẻ em được chăm sóc, giáo dục còn giúp phát triển kỹ năng cho lực lượng lao động tương lai. Bằng chứng từ cuộc khảo sát cho thấy 12% phụ nữ có con nhỏ sống gần các KCN đều mong muốn tìm thêm cơ hội được học tập hoặc đào tạo bổ sung nếu các rào cản về dịch vụ chăm sóc trẻ được tháo gỡ; tỷ lệ này ở những hộ gia đình nghèo lại cao hơn. Nhờ giải quyết được những khó khăn về thời gian dành cho việc chăm sóc và giúp duy trì việc làm không bị gián đoạn, việc mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ em sẽ tạo những điều kiện thuận lợi để người lao động phát triển thêm kỹ năng (Holla

và cộng sự, 2026; Buchhave và cộng sự, 2026, sắp xuất bản).

Thiếu hụt thường xuyên dịch vụ chăm sóc trẻ đang cản trở phụ nữ tham gia lực lượng lao động

Mặc dù đã có những cam kết về chính sách, phần lớn nhu cầu về dịch vụ trông trẻ có đăng ký với chi phí hợp lý tại các khu vực gần KCN vẫn chưa được đáp ứng, đặc biệt là đối với trẻ dưới 3 tuổi. Mặc dù Chính phủ đã thể hiện quyết tâm nâng cao chất lượng GDMN bằng những chính sách cụ thể, vẫn còn nhiều thách thức từ những bất cập mang tính cấu trúc giữa hệ thống chăm sóc trẻ em hiện nay và đời sống việc làm thực tế của người lao động KCN.

Hạn chế về khả năng chi trả là nguyên nhân chính ngăn cản các hộ gia đình nghèo tiếp cận dịch vụ. Chi phí là lý do chính khiến 42% hộ thuộc nhóm nghèo nhất không gửi trẻ, so với chỉ 1% ở nhóm giàu nhất. Do đó, các khoản hỗ trợ tài chính được triển khai từ năm 2020 đặc biệt quan trọng với các hộ thu nhập thấp; tuy nhiên, mức hỗ trợ hiện tại (160.000 đồng/tháng ở đa số các địa phương, tương đương khoảng 6 USD) chưa đủ lớn để giúp các hộ chuyển từ nhóm trẻ gia đình (NTGD) sang các cơ sở trông giữ trẻ được cấp phép. Đối với khoảng 20% số hộ đủ điều kiện nhận trợ cấp, mức hỗ trợ này vẫn còn quá thấp, trong khi thủ tục hành chính phức tạp vẫn đang gây khó cho việc tiếp cận và thụ hưởng chính sách.

Số lượng cơ sở mầm non công lập nhận trẻ dưới 2 tuổi thiếu hụt so với nhu cầu của lao động KCN. Theo khảo sát của Ngân hàng Thế giới, chỉ 23% các cơ sở mầm non công lập nhận trông giữ trẻ dưới 2 tuổi - so với hơn 60% ở các cơ sở ngoài công lập. Quan trọng hơn, giờ hoạt động của các cơ sở công lập lại không phù hợp với đặc trưng giờ làm kéo dài, theo ca kíp và hay thay đổi của công nhân KCN. Do đó, lao động nữ phải tìm tới

các dịch vụ trông trẻ chất lượng thấp hơn nhưng linh hoạt hơn về thời gian.

Phụ huynh còn lo ngại về chất lượng và mức độ an toàn của các cơ sở mầm non chưa đạt chuẩn.

Khoảng một phần tư số phụ huynh tham gia khảo sát cho rằng cơ sở mà họ đang phải gửi con chưa đáp ứng kỳ vọng của họ về phát triển kỹ năng và năng lực nhận thức - xã hội cho trẻ; và khoảng một phần năm số tham gia khảo sát cho rằng các cháu đang được chăm sóc tại các cơ sở có điều kiện vật chất chưa bảo đảm. Đáng chú ý, đối với các loại hình chăm sóc trẻ ít được quản lý chặt chẽ nhất - đó là NTGD - hơn một nửa số người sử dụng đánh giá chất lượng chăm sóc dưới mức kỳ vọng. Những lo ngại này là có cơ sở, khi công tác quản lý và giám sát đối với các nhóm trẻ độc lập tư thực (NTĐLTT) và NTGD vẫn còn hạn chế và chưa được thực thi đồng đều, một phần do lực lượng tham gia kiểm tra, giám sát còn mỏng, năng lực thanh tra kiểm tra ở cấp địa phương còn yếu.

Lao động di cư thường gặp thêm một số khó khăn.

Về mặt chính sách, hệ thống đăng ký hộ khẩu không mang tính phân biệt đối xử, nhưng thực tế vẫn tạo ra các rào cản với người di cư nội địa muốn gửi con ở các cơ sở công lập. Chỉ 1,6% số trẻ em là con của lao động di cư (nhóm thuộc diện đăng ký tạm trú KT4) được theo học tại các cơ sở công lập, so với mức từ 26% đến 34% đối với con em của người có hộ khẩu thường trú – khoảng cách này gây bất lợi lớn nhất cho lao động nữ đã di cư đến các KCN để tìm kiếm cơ hội kinh tế.

Các dịch vụ chăm sóc trẻ tư nhân và theo hình thức đối tác công – tư (PPP) còn hạn chế vì thiếu các chính sách khuyến khích hiệu quả.

Các chính sách ưu đãi về tiền thuê đất nhằm khuyến khích phát triển các cơ sở GDMN tư nhân trên thực tế thường khó đi vào cuộc sống do các quy định ngặt nghèo liên quan đến việc giao và sử dụng đất. Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư (2020) quy định ngưỡng vốn đầu tư tối thiểu 100 tỷ đồng (tương đương khoảng 3,8 triệu USD), qua đó trên thực tế đã loại trừ phần lớn các chủ

trường tư thực có quy mô nhỏ và vừa. Bên cạnh đó, các khoản hỗ trợ một lần cho trang thiết bị và trợ cấp cho giáo viên chưa đủ để bảo đảm các cơ sở vận hành bền vững cũng như chưa tạo đủ động lực để thu hút các nhà đầu tư mới tham gia thị trường.

Không hành động sớm thì thiệt hại cũng không nhỏ

Khoảng trống trong dịch vụ hỗ trợ chăm sóc, giáo dục trẻ em để lại những hệ quả vượt ra ngoài phạm vi của hộ gia đình. Báo cáo cho thấy việc sinh con làm giảm xác suất phụ nữ có việc làm hưởng lương 8,1 điểm phần trăm. Ở cấp hộ gia đình, điều này tương đương với mức giảm 27% thu nhập bình quân đầu người sau khi sinh con, là một “gánh nặng của việc làm mẹ”, ảnh hưởng lớn đến các hộ thu nhập thấp và hộ di cư, phản ánh những hạn chế lớn hơn trong khả năng tiếp cận dịch vụ GDMN và các cơ hội việc làm chính thức.

Chiều tác động ngược lại cũng hết sức rõ nét.

Việc được sử dụng dịch vụ hỗ trợ, chăm sóc giáo dục trẻ em làm tăng xác suất phụ nữ có việc làm hưởng lương thêm 25 điểm phần trăm và có việc làm chính thức thêm 28 điểm phần trăm. Nâng cao khả năng tiếp cận dịch vụ hỗ trợ, chăm sóc giáo dục trẻ em cho nhóm trẻ từ 6 tháng đến dưới 3 tuổi ước tính làm tăng khoảng 27% thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình. Tổng lợi ích kinh tế ước tính đạt khoảng 3,02 tỷ USD, trong khi chi phí vào khoảng 0,66 tỷ USD, tương ứng với lợi ích ròng khoảng 2,36 tỷ USD, tương đương 2,45% tổng thu nhập của các hộ gia đình đô thị. Đây là mức sinh lợi không hề nhỏ. Đây là bằng chứng rõ ràng về hiệu quả kinh tế và tài khóa của việc duy trì đầu tư công cũng như thúc đẩy cải cách chính sách trong lĩnh vực này.

Lợi ích của việc tiếp cận dịch vụ hỗ trợ, chăm sóc giáo dục trẻ em vượt xa ngoài phạm vi của hộ gia đình. Bộ luật Lao động năm 2019 của Việt Nam đã ghi nhận mối liên hệ giữa dịch vụ chăm sóc

trẻ và việc làm bao trùm, tuy nhiên, việc tích hợp đầy đủ dịch vụ chăm sóc trẻ vào cơ chế quản trị và hạ tầng của các KCN - bao gồm cả trong dự thảo Luật về KCN và Khu kinh tế - vẫn chưa được thực hiện. Việc thu hẹp khoảng trống này là hết sức cấp thiết. Lồng ghép quy định về việc tiếp cận dịch vụ hỗ trợ, chăm sóc giáo dục trẻ em vào các KCN không chỉ hỗ trợ hàng triệu phụ nữ - những người đang là lực lượng nòng cốt của nền sản xuất thâm dụng lao động giản đơn, mà còn bảo đảm quá trình mở rộng công nghiệp trong tương lai có thể dựa trên một lực lượng lao động nữ ổn định và bền vững. Nhìn xa hơn, áp lực nhân khẩu học làm cho vấn đề này càng trở nên cấp bách hơn: khi dân số Việt Nam già hóa, trách nhiệm chăm sóc người cao tuổi được dự báo sẽ trở thành rào cản lớn thứ hai đối với nguồn cung lao động nữ. Do đó, đầu tư vào dịch vụ chăm sóc, giáo dục trẻ em ngay từ bây giờ không chỉ là một yêu cầu cấp thiết trước mắt, mà còn là nền tảng cho hệ thống dịch vụ chăm sóc toàn diện mà Việt Nam sẽ cần trong những thập kỷ tới. Điều này làm cho khả năng các KCN giữ chân được lao động nữ giàu kinh nghiệm ngày càng trở nên quan trọng khi áp lực tuyển dụng tăng lên.

Mục đích của báo cáo: Chuyển hoá cam kết thành thực thi chính sách

Báo cáo này cung cấp cho Chính phủ Việt Nam các khuyến nghị dựa trên bằng chứng về cách thức hiện thực hóa cam kết chính sách hiện có - đặc biệt trong khuôn khổ Bộ luật Lao động và Nghị định số 105/2020/NĐ-CP - nhằm mở rộng khả năng tiếp cận các dịch vụ chăm sóc, giáo dục trẻ em có chất lượng, chi phí hợp lý gần các KCN. Báo cáo được xây dựng trên nền tảng khung chính sách hiện hành và tập trung vào những yêu cầu cần thiết để các cam kết này được triển khai hiệu quả trong thực tế, đồng thời chỉ ra những điểm còn hạn chế trong quá trình thực hiện, nguyên nhân của những hạn chế này, và các điều chỉnh có mục tiêu nhằm thu hẹp khoảng cách giữa chính sách và thực tiễn.

Các phát hiện chính

1. **Nhu cầu dịch vụ trông giữ trẻ cao, nhưng nguồn cung chưa phù hợp về đối tượng và thời điểm cần thiết:** Khoảng ba phần tư các mẹ có con dưới 2 tuổi sẵn sàng gửi con đến các cơ sở GDMN được cấp phép với chi phí hợp lý tại khu vực gần nơi sinh sống. Khoảng cách giữa nhu cầu và hành vi thực tế không đến từ những rào cản văn hóa, mà do hệ thống hiện nay chưa đáp ứng được các yêu cầu về chi phí, chất lượng, thời gian trông giữ trẻ và khoảng cách địa lý. Những gia đình có nhu cầu sử dụng dịch vụ được cấp phép cao nhất lại là những nhóm gặp nhiều hạn chế nhất trong việc tiếp cận các dịch vụ này.
2. **“Gánh nặng của việc làm mẹ” là vấn đề của tăng trưởng và thị trường lao động, chứ không chỉ là vấn đề của cá nhân hộ gia đình:** Tổn thất về việc làm và thu nhập do sinh con tác động bất lợi lớn đến phụ nữ thu nhập thấp và lao động di cư nội địa - những nhóm lao động chính trong KCN. Lợi ích kinh tế từ việc thu hẹp khoảng cách này là rất lớn so với chi phí, cho thấy việc mở rộng tiếp cận dịch vụ chăm sóc, giáo dục trẻ nên được xem là một khoản đầu tư công có suất sinh lợi cao, thay vì chỉ là một hình thức hỗ trợ phúc lợi.
3. **Các khoản trợ cấp và chính sách khuyến khích hiện hành chưa được thiết kế phù hợp để thúc đẩy cung hoặc chuyển dịch cầu:** Các khoản hỗ trợ hiện tại chưa phản ánh đầy đủ chi phí thực tế của việc cung cấp và sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ, nhất là với trẻ dưới 3 tuổi. Thủ tục hành chính rườm rà cũng hạn chế mức độ tiếp cận và thụ hưởng chính sách. Các cơ chế khuyến khích khu vực tư nhân, bao gồm ưu đãi về sử dụng đất và khuôn khổ PPP, được thiết kế theo cách loại trừ các nhà cung cấp quy mô nhỏ và vừa – mà đây lại là những đối tượng có khả năng hoạt động gần các KCN nhất. Do đó, vấn đề không nằm ở việc thiếu các công cụ chính sách, mà cần cải tiến cách thiết kế và triển khai chúng.

4. **Khoảng cách lớn nhất về chất lượng dịch vụ tập trung ở những nơi mà các quy định còn lỏng lẻo nhất:** Khung pháp lý đối với dịch vụ hỗ trợ, chăm sóc giáo dục trẻ em tại Việt Nam mang tính phân tầng và chưa đồng bộ. Các cơ sở mầm non công lập và ngoài công lập hoạt động dưới một hệ thống giám sát tương đối chặt chẽ, trong khi các NTGD lại không chịu sự quản lý đầy đủ của hệ thống này. Tuy nhiên, chính các loại hình dịch vụ này lại đang tiếp nhận một tỷ lệ lớn trẻ em là con của người lao động KCN, vì họ thường thiếu các lựa chọn thay thế phù hợp. Do đó, việc nâng cao chất lượng các cơ sở này thông qua các quy định chặt chẽ hơn và chính sách hỗ trợ phù hợp là yếu tố then chốt để giải quyết các vấn đề về an toàn và chất lượng chăm sóc trẻ.
5. **Quy định về hộ khẩu tạo ra bất bình đẳng rõ nét trong các cộng đồng lao động KCN:** Việc các cơ sở mầm non công lập không đủ khả năng để tiếp nhận con em của lao động di cư có đăng ký tạm trú KT4 là một trong những bất bình đẳng rõ rệt nhất trong hệ thống hiện nay. Các hộ gia đình này có ít mạng lưới hỗ trợ phi chính thức nhất, nhưng lại có nhu cầu lớn nhất được sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ có chi phí hợp lý và đáng tin cậy. Việc khắc phục tình trạng này đòi hỏi các cải cách đồng thời về thủ tục hành chính và các biện pháp tiếp cận đối tượng chính sách có mục tiêu.

Định hướng chính sách

Những hạn chế trong dịch vụ chăm sóc, giáo dục trẻ đối với trẻ em dưới 3 tuổi là trở ngại chính cản trở sự tham gia thị trường lao động của phụ nữ trong và xung quanh các KCN. Tuy nhiên, những rào cản gây ra khoảng trống về việc làm này mang tính hệ thống và không thể giải quyết một cách đơn lẻ. Vì thế, các khuyến nghị ở đây tập trung vào những cải cách tổng thể đối với hệ thống chăm sóc, giáo dục trẻ, trong đó các hành động ưu tiên là trực tiếp mở rộng khả năng tiếp cận của trẻ nhỏ.

Với cách đặt vấn đề như vậy, **Báo cáo đưa ra ba định hướng chính sách ưu tiên.** Đây không phải là một “chương trình” cải cách toàn diện. Thay vì thế, chúng chỉ nhấn mạnh vào những lĩnh vực mà các hành động trọng tâm và được phối hợp chặt chẽ có thể tạo ra tác động lớn nhất trong việc thu hẹp khoảng cách về dịch vụ chăm sóc trẻ đối với người lao động KCN trong khuôn khổ chính sách và thể chế hiện nay.

1. Tăng nguồn cung dịch vụ chăm sóc trẻ có chi phí hợp lý - đặc biệt với trẻ dưới 3 tuổi

Việt Nam có thể tận dụng hệ thống GDMN công lập đã được thiết lập tương đối vững chắc bằng cách mở rộng năng lực cung ứng của các cơ sở GDMN công lập tại các địa bàn gần KCN, với sự hỗ trợ từ nguồn ngân sách trung ương ổn định, nới lỏng các quy định về biên chế, và mở rộng có lộ trình theo từng giai đoạn, ưu tiên các khu vực có nhu cầu cao. Cải cách các chính sách trợ cấp đóng vai trò then chốt để bảo đảm hiệu quả của quá trình mở rộng này. Trong đó, cần ưu tiên các khoản hỗ trợ hoạt động của các cơ sở GDMN trước các công cụ hỗ trợ về bên cầu; điều chỉnh chính sách trợ cấp tiền lương cho giáo viên nhằm giảm tình trạng bỏ việc và hỗ trợ nâng cao trình độ chuyên môn; đồng thời, thiết kế các khoản hỗ trợ chi phí vận hành theo đầu trẻ để phù hợp với cấu trúc chi phí đa dạng của các loại hình cung cấp dịch vụ. Việc gắn trần học phí với các cơ sở nhận trợ cấp cũng là cần thiết nhằm bảo đảm khả năng chi trả cho các hộ gia đình thu nhập thấp và hộ di cư.

Song song với đó, các cơ chế đối tác công tư (PPP) cần được thiết kế lại theo hướng tạo điều kiện tiếp cận cho các cơ sở ngoài công lập đã được cấp phép hoạt động gần các KCN, và mở rộng phạm vi hỗ trợ từ sử dụng tài sản sang hỗ trợ chi phí vận hành gắn với các tiêu chuẩn chất lượng. Các cải cách trong qui định sử dụng đất cũng góp phần giảm bớt các rào cản mang tính cấu trúc đang hạn chế việc phát triển dịch vụ chăm sóc, giáo dục trẻ gần KCN.

2. Tăng cường chất lượng và tính thống nhất trong quản lý giữa các loại hình cung cấp dịch vụ

Việc nâng cao chất lượng cần tập trung đặc biệt vào NTĐLTT và NTGD, nơi nhiều con em của người lao động KCN đang được gửi do thiếu các lựa chọn thay thế phù hợp. Đối với NTĐLTT, cần tăng cường công tác giám sát thông qua các cơ chế thanh kiểm tra chuyên trách và độc lập - tách biệt khỏi đội ngũ nhân sự của các cơ sở GDMN công lập - áp dụng cơ chế tự đánh giá bắt buộc, thiết lập các tiêu chuẩn chất lượng có tính ràng buộc, đồng thời tăng cường hỗ trợ về tiền lương và nâng cao trình độ chuyên môn cho giáo viên, bao gồm việc mở rộng đối tượng hưởng trợ cấp cho giáo viên đang theo học để nâng cao trình độ.

Các NTGD hiện nay chưa chịu sự quản lý của các khuôn khổ quy định chính thức, trong khi cơ quan chức năng nhiều khi chưa nắm bắt đầy đủ về sự tồn tại của các nhóm này. Do đó, cần từng bước đưa NTGD vào trường lớp hệ thống quản lý và bảo đảm chất lượng chung của GDMN, trước mắt thông qua việc áp dụng các tiêu chuẩn tối thiểu về an toàn và cơ sở vật chất như một biện pháp bảo vệ trẻ em.

Bên cạnh đó, việc giải quyết tình trạng tỷ lệ trẻ trên giáo viên tại các cơ sở GDMN công lập - hiện đang cao hơn mức quy định - cũng như nói lỏng định biên về tuyển dụng giáo viên trên phạm vi toàn quốc là những yếu tố then chốt để nâng cao chất lượng chung của toàn hệ thống.

3. Đảm bảo sự tương thích giữa thị trường lao động và các chính sách gia đình tạo điều kiện để nữ giới tham gia thị trường

Chỉ mở rộng nguồn cung dịch vụ chăm sóc trẻ sẽ không đủ để thu hẹp khoảng cách tham gia lao động của phụ nữ nếu thời gian nhận giữ trẻ kém linh hoạt vẫn là một trở ngại mang tính quyết định. Do đó, cần triển khai đồng thời các chính sách bổ sung cho việc phát triển hệ thống GDMN, bao gồm: kéo dài thời gian nghỉ hưởng chế độ thai sản lên 12 tháng, trong đó có quy định về thời gian nghỉ riêng không thể chuyển nhượng dành cho người cha; mở rộng các hình thức làm việc linh hoạt trong các nhóm công việc tại KCN; và tăng cường truyền thông đến đối tượng là người cha để họ tham gia nhiều hơn, đặc biệt khi thời gian làm việc có thể được điều chỉnh linh hoạt. Bên cạnh đó, việc tháo gỡ các rào cản liên quan đến việc đăng ký hộ khẩu - vốn đang hạn chế khả năng tiếp cận dịch vụ GDMN công lập của con em lao động di cư - không chỉ là yêu cầu về công bằng xã hội mà còn mang ý nghĩa kinh tế quan trọng.

Khung chính sách của Việt Nam đã bao hàm những cam kết cần thiết để hành động. Báo cáo này cung cấp các bằng chứng và đề xuất các giải pháp cần thiết nhằm biến các cam kết đó thành hành động hiệu quả, với trọng tâm là cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ chăm sóc trẻ em có chất lượng, chi phí hợp lý cho người lao động sinh sống gần các KCN.



1 | Giới thiệu

Việt Nam đang ở bước ngoặt quan trọng trên con đường phát triển. Trong ba thập kỷ qua, Việt Nam đã đạt được những thành tựu chuyển đổi kinh tế ấn tượng, đưa hàng triệu người thoát khỏi đói nghèo và vươn lên trở thành một trung tâm sản xuất và xuất khẩu năng động trong nền kinh tế toàn cầu. Trên nền tảng những thành tựu này, Chính phủ Việt Nam đã xác định một tầm nhìn đầy tham vọng nhằm trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045. Để hiện thực hóa mục tiêu này, Việt Nam không chỉ cần duy trì tăng trưởng kinh tế mà còn phải thực hiện một sự chuyển dịch căn bản trong cơ cấu sản xuất, hướng tới các ngành có năng suất cao hơn, giá trị gia tăng lớn hơn, đồng thời phát triển một lực lượng lao động có trình độ kỹ năng cao và khả năng thích ứng tốt hơn (Coppola và cộng sự, 2024).

Việc làm cho phụ nữ - cũng như tạo điều kiện để phụ nữ tham gia đầy đủ và hiệu quả vào thị trường

lao động - sẽ là trọng tâm của quá trình chuyển đổi này. Việt Nam có tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ ở mức cao đầy ấn tượng toàn cầu, đạt 69%, so với 77% ở nam giới, cao hơn đáng kể so với mức tương ứng 58% và 41% của phụ nữ tại khu vực Đông Á - Thái Bình Dương và các quốc gia thu nhập trung bình thấp (World Bank Gender Portal, 2024). Tuy nhiên, đằng sau thành tựu nổi bật này là một thực tế phức tạp hơn. Phần lớn phụ nữ làm những công việc ít đòi hỏi kỹ năng và có thu nhập thấp, đặc biệt trong các ngành sản xuất và dịch vụ thâm dụng lao động. Khi Việt Nam chuyển dịch cơ cấu kinh tế sang các ngành công nghiệp sử dụng công nghệ tinh xảo hơn và năng suất cao hơn, thách thức đặt ra làm thế nào để bảo đảm phụ nữ không chỉ duy trì sự tham gia trong khu vực lao động chính thức trong suốt vòng đời của họ, mà còn có thể chuyển dịch sang các công việc có chất lượng và năng suất cao hơn.

Báo cáo này lập luận rằng việc bảo đảm khả năng tiếp cận các dịch vụ chăm sóc trẻ có chất lượng với chi phí hợp lý - đặc biệt tại các khu vực gần các KCN - là một trụ cột quan trọng nhưng vẫn chưa được triển khai hiệu quả trong chiến lược phát triển của Việt Nam. Dịch vụ chăm sóc trẻ không đơn thuần là một dịch vụ xã hội hay một giải pháp hỗ trợ gia đình, mà còn là một dạng đầu tư vào hạ tầng kinh tế, có tác động trực tiếp đến nguồn cung lao động, năng suất, năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp, đồng thời góp phần hình thành vốn con người trong dài hạn. Do đó, việc tăng cường dịch vụ chăm sóc trẻ là cần thiết để duy trì sự tham gia của phụ nữ trong các ngành sản xuất hiện nay, đồng thời tạo nền tảng cho quá trình chuyển họ sang các lĩnh vực có năng suất và giá trị gia tăng cao hơn, phù hợp với tầm nhìn phát triển đến năm 2045 của Việt Nam¹. Về nguyên tắc, Việt Nam đã xây dựng được nhiều chính sách hỗ trợ mục tiêu này – đặc biệt thông qua Bộ luật Lao động năm 2019 – tuy nhiên, vẫn cần quan tâm và đầu tư nhiều hơn vào khâu thực thi chính sách.

1.1 Việc làm cho phụ nữ và mô hình tăng trưởng của Việt Nam

Sản xuất là xương sống của tăng trưởng kinh tế và thành công trong xuất khẩu của Việt Nam, tạo ra thu hút nhiều lao động, đặc biệt là lao động nữ, tham gia vào các công việc chính thức được trả lương. Các KCN giữ vai trò trung tâm trong quá trình này, tạo việc làm tương đối ổn định với mức thu nhập cao hơn so với phần lớn các công việc giản đơn khác. Đối với hàng triệu phụ nữ, đặc biệt là lao động di cư từ khu vực nông thôn, việc làm trong các nhà máy đã mở ra cơ hội có việc

làm hưởng lương, giúp bảo đảm thu nhập và cải thiện mức sống của hộ gia đình. Qua đó, nhiều hộ gia đình nông thôn đã có thể thoát nghèo về thu nhập, đồng thời tiếp cận tốt hơn đến các hệ thống an sinh xã hội.

Tuy nhiên, mô hình tăng trưởng của Việt Nam hiện nay đang đối mặt nhiều thách thức. Tiền lương tăng, mức tăng năng suất chậm lại, già hóa dân số, cạnh tranh toàn cầu ngày càng gay gắt và những thay đổi công nghệ đang dần làm suy giảm lợi thế của mô hình sản xuất thâm dụng lao động, chi phí thấp. Báo cáo Việt Nam 2045: Nâng cấp vị thế trong một thế giới đang thay đổi của Ngân hàng Thế giới nhấn mạnh rằng tăng trưởng trong tương lai sẽ phụ thuộc vào việc nâng cao kỹ năng lao động, nâng cao giá trị gia tăng trong nước và cải thiện năng suất lao động trong tất cả các ngành (Coppola và cộng sự, 2024). Quá trình chuyển đổi này đòi hỏi sự tham gia sâu rộng hơn của phụ nữ, không chỉ về số lượng việc làm, mà còn ở các vị trí đòi hỏi kỹ năng cao hơn, ổn định hơn và có năng suất cao hơn.

Tuy nhiên, khả năng phụ nữ duy trì được việc làm và nâng cao kỹ năng đang gặp phải nhiều trở ngại mà chỉ riêng giáo dục và đào tạo thì không tháo gỡ được. Trong đó, trách nhiệm chăm sóc - đặc biệt là chăm sóc trẻ nhỏ - đóng vai trò then chốt, quyết định việc liệu phụ nữ có thể tham gia thị trường lao động, duy trì việc làm sau khi sinh con, làm việc toàn thời gian, nắm bắt cơ hội thăng tiến hay đầu tư vào phát triển kỹ năng hay không. Khi thiếu các dịch vụ chăm sóc trẻ phù hợp và đầy đủ, sự tham gia của phụ nữ vào khu vực việc làm chính thức sẽ dễ bị tổn thương hơn, trong khi nền kinh tế lại đang rất cần và có thể hưởng lợi nhiều nhất từ sự tham gia lực lượng lao động của họ.

1. Mặc dù dịch vụ GDMN chất lượng cao được ghi nhận làm tăng vốn nhân lực trong dài hạn, do nó góp phần nâng cao năng suất, thu nhập và mức độ tham gia lực lượng lao động, nhưng báo cáo này sẽ không đề cập đến những lợi ích này. Nhất quán với trọng tâm của Bộ luật Lao động năm 2019 của Việt Nam coi dịch vụ chăm sóc trẻ em là một biện pháp hỗ trợ người lao động, báo cáo này tập trung vào các lợi ích trên thị trường lao động và lợi ích kinh tế của việc tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ em đối với phụ nữ làm việc trong hoặc gần các KCN.

1.2 Mức độ tham gia cao nhưng chất lượng thấp: Cấu trúc việc làm mang tính giới

Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động cao của phụ nữ tại Việt Nam thường che lấp những bất bình đẳng đáng kể về chất lượng việc làm và sự phân khúc nghề nghiệp theo giới. Phụ nữ tập trung chủ yếu trong các ngành sản xuất thâm dụng lao động, kỹ năng thấp trong khu vực phi chính thức và việc nhà không được trả công, trong khi nam giới có xu hướng nắm giữ các công việc đòi hỏi kỹ năng cao hơn, có thu nhập tốt hơn và các vị trí quản lý. Mô hình này phản ánh các rào cản mang tính cấu trúc, thay vì chỉ đơn thuần là lựa chọn cá nhân. Điều đó có những hàm ý quan trọng đối với tăng trưởng năng suất và bình đẳng thu nhập.

Việc làm trong các KCN là một minh họa rõ nét cho thực trạng mang tính hai mặt này. Một mặt, công việc trong các nhà máy mang lại mức thu nhập cao hơn và tính chính thức lớn hơn so với phần lớn việc làm yêu cầu kỹ năng thấp khác dành cho phụ nữ, đặc biệt là những người có trình độ học vấn hạn chế hoặc xuất thân từ khu vực nông thôn. Nhờ đó, những công việc này giúp cải thiện đáng kể về kinh tế cho phụ nữ và gia đình họ, góp phần giảm nghèo theo thu nhập, thúc đẩy tiêu dùng và hỗ trợ phát triển kinh tế địa phương. Mặt khác, tính bền vững của việc làm cho phụ nữ trong các ngành này lại rất nhạy cảm với các sự kiện trong cuộc đời của họ - đặc biệt là việc sinh con. Trong bối cảnh các ngành sản xuất đang chuyển dịch theo hướng nâng cao năng suất, nhu cầu về một lực lượng lao động ổn định và có kinh nghiệm sẽ ngày càng gia tăng. Việc duy trì sự tham gia của phụ nữ trong các ngành sản xuất, hỗ trợ họ chuyển lên các vị trí đòi hỏi kỹ năng cao hơn, và hạn chế tình trạng rời bỏ thị trường lao động ngoài ý muốn sẽ trở thành yêu cầu thiết yếu, không chỉ đối với doanh nghiệp mà còn đối với toàn bộ nền kinh tế. Trong bối cảnh đó, khả năng tiếp cận các dịch vụ chăm sóc trẻ là một điều kiện cần để bảo đảm tính liên tục này.

1.3 Biến đổi nhân khẩu học và hậu quả của việc không hành động sớm

Các xu hướng nhân khẩu học hiện nay càng làm nổi bật tính cấp thiết của việc giải quyết những khó khăn liên quan đến chăm sóc trẻ. Việt Nam đang bước vào giai đoạn già hóa dân số nhanh chóng và suy giảm mức sinh, với quy mô dân số trong độ tuổi lao động dần thu hẹp và tỷ lệ phụ thuộc của người cao tuổi gia tăng. Trong những thập niên tới, tăng trưởng kinh tế sẽ ngày càng phụ thuộc vào việc tận dụng tối đa tiềm năng năng suất của lực lượng lao động hiện có, đồng thời các chính sách cũng cần tạo điều kiện để các gia đình có thể sinh con ở mức thay thế.

Hiện nay, phụ nữ chủ yếu đảm nhiệm các vị trí đòi hỏi kỹ năng thấp trong các KCN. Khi nền kinh tế chuyển dịch sang các ngành có năng suất cao hơn - như bán dẫn và các lĩnh vực sản xuất tiên tiến khác - các KCN sẽ ngày càng đòi hỏi lực lượng lao động có trình độ kỹ năng cao hơn. Tuy nhiên, ngay cả khi cơ cấu lao động có thể thay đổi, các bậc cha mẹ - đặc biệt là phụ nữ - vẫn cần tiếp cận được đến dịch vụ chăm sóc trẻ chất lượng để họ có thể tham gia đầy đủ vào thị trường lao động, bất kể ở trình độ kỹ năng nào.

Trong bối cảnh này, mọi hình thái tận dụng không hết lực lượng lao động nữ - đặc biệt trong những năm họ sung sức nhất - đều tiềm ẩn rủi ro kinh tế vĩ mô ngày càng lớn. Khi phụ nữ phải bỏ việc hoặc chuyển sang các công việc có chất lượng thấp hơn do gánh nặng chăm sóc con cái, nền kinh tế không chỉ mất đi sản lượng hiện tại mà còn đánh mất những đóng góp tiềm năng trong tương lai từ lực lượng lao động có kỹ năng và năng suất cao. Những tổn thất này càng trở nên nghiêm trọng khi nhu cầu chăm sóc không chỉ dừng lại ở trẻ nhỏ mà còn mở rộng sang chăm sóc người cao tuổi, qua đó làm gia tăng đáng kể áp lực về thời gian đối với phụ nữ trong độ tuổi lao động. Do đó, việc bảo đảm khả năng tiếp cận các dịch vụ chăm sóc trẻ không chỉ nhằm hỗ trợ các bà mẹ trong

hiện tại, mà còn là yếu tố then chốt để bảo vệ nguồn cung lao động và duy trì tiềm năng tăng trưởng của Việt Nam trong tương lai, trong bối cảnh cơ cấu nhân khẩu học và cơ cấu kinh tế đang chuyển dịch sâu sắc.

1.4 Dịch vụ chăm sóc trẻ là một dạng hạ tầng kinh tế

Dịch vụ chăm sóc trẻ em đã được ghi nhận trong các chính sách về lao động và phát triển nguồn con người của Việt Nam, song vẫn chưa được tích hợp đầy đủ vào các khung chính sách về đô thị và công nghiệp, và quá trình triển khai còn chậm. Mặc dù GDMN đã được ưu tiên trong chiến lược phát triển nguồn con người và đã được đầu tư đáng kể, vai trò của dịch vụ chăm sóc trẻ trong việc hỗ trợ cha mẹ tham gia thị trường lao động, đặc biệt là thúc đẩy sự tham gia của phụ nữ và giảm gánh nặng công việc chăm sóc không được trả công - vẫn chưa được nhìn nhận đúng mức trong cả thiết kế và thực thi chính sách.

Khoảng trống này đặc biệt đáng chú ý trong bối cảnh khuôn khổ pháp lý của Việt Nam đã thừa nhận mối liên hệ giữa dịch vụ chăm sóc trẻ em và sự tham gia thị trường lao động. Bộ luật Lao động năm 2019 quy định Nhà nước có kế hoạch, biện pháp tổ chức nhà trẻ, lớp mẫu giáo ở nơi có nhiều lao động (Điều 135), đồng thời giao trách nhiệm cho người sử dụng lao động trong việc giúp đỡ, hỗ trợ xây dựng nhà trẻ, lớp mẫu giáo hoặc một phần chi phí gửi trẻ, mẫu giáo cho người lao động (Điều 136). Những điều này được cụ thể hóa bằng Nghị định số 105/2020/NĐ-CP của Chính phủ quy định cơ chế hỗ trợ từ cả phía cầu và phía cung đối với con em người lao động thu nhập thấp làm việc trong các KCN đang được gửi tại các cơ sở GDMN ngoài công lập. Các chính sách tiếp theo, bao gồm Nghị định số 145/2020/NĐ-CP và Tài liệu hỏi đáp thực hiện các chính sách về GDMN theo quy định của Bộ luật Lao động và Nghị định

145/2020/NĐ-CP đã mở rộng phạm vi áp dụng từ các KCN sang những nơi có nhiều lao động.

Mặc dù đã có các khuôn khổ chính sách, việc triển khai trên thực tế vẫn chưa đồng bộ. Dịch vụ chăm sóc trẻ em vẫn còn hạn chế về độ bao phủ, khả năng chi trả, chất lượng và mức độ phù hợp với nhu cầu của người lao động. Do đó, các rào cản liên quan đến chăm sóc trẻ vẫn ảnh hưởng đáng kể đến quyết định về việc làm của phụ nữ, hiệu quả sử dụng lao động ở cấp doanh nghiệp và phúc lợi của các hộ gia đình theo những cách chưa thực sự phù hợp với mục tiêu phát triển tổng thể của Việt Nam. Trong bối cảnh đó, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2270/QĐ-TTg (ngày 14 tháng 10 năm 2025), phê duyệt Chương trình “Nâng cao chất lượng GDMN ở địa bàn đô thị, KCN giai đoạn 2025-2035, định hướng đến năm 2045”, giúp trẻ em được tiếp cận dịch vụ GDMN chất lượng, công bằng và bình đẳng tại các khu vực này.

1.5 Mục tiêu và đóng góp của báo cáo

Với cách đặt vấn đề như vậy, Báo cáo này nhằm hỗ trợ Chính phủ Việt Nam tăng cường thực thi các chính sách nhằm cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ GDMN có chất lượng, với chi phí phù hợp gần các KCN, qua đó hỗ trợ các bà mẹ muốn tham gia hoặc thực tế đang tham gia thị trường lao động. Thông qua đó, báo cáo hướng tới việc hỗ trợ Chính phủ biến các mục tiêu của Chính sách học tập sớm quốc gia, cũng như các quy định của Bộ luật Lao động và các văn bản hướng dẫn thi hành, thành các giải pháp hiệu quả, có khả năng nhân rộng và phù hợp với bối cảnh thực tiễn.

Báo cáo đưa ra một phân tích toàn diện, dựa trên bằng chứng về các động thái cung - cầu của dịch vụ chăm sóc trẻ tại các vùng gần KCN, đồng thời xem xét cách mà khả năng sẵn có, khả năng chi trả và chất lượng dịch vụ chăm sóc trẻ ảnh hưởng

đến kết quả việc làm của phụ nữ. Báo cáo xác định các rào cản chính mà các hộ gia đình, nhà cơ sở chăm sóc trẻ em, doanh nghiệp và chính quyền địa phương đang gặp phải, đồng thời đưa ra các đề xuất khả thi nhằm hỗ trợ quá trình xây dựng và triển khai chính sách hiệu quả. Bằng cách đặt chính sách chăm sóc trẻ trong mối liên hệ chặt chẽ với thực tiễn thị trường lao động và các ưu tiên phát triển, báo cáo khẳng định vai trò của dịch vụ chăm sóc trẻ như một khoản đầu tư mang tính chiến lược cho tương lai kinh tế của Việt Nam.

Quan trọng hơn, báo cáo đặt dịch vụ chăm sóc trẻ trong bối cảnh chuyển đổi khái quát hơn hướng tới một nền kinh tế năng suất cao của Việt Nam.

Trong ngắn và trung hạn, việc chăm sóc, giáo dục trẻ em vẫn là điều kiện then chốt để duy trì sự tham gia của phụ nữ trong các ngành sản xuất hiện nay - những lĩnh vực vẫn tạo ra nguồn thu nhập quan trọng cho lao động phổ thông nữ. Về dài hạn, dịch vụ này càng trở nên thiết yếu để tạo thuận lợi cho phụ nữ nâng cao kỹ năng, thích ứng với sự chuyển dịch cơ cấu ngành và đóng góp vào những ngành có giá trị gia tăng cao - những trụ cột định hình con đường đưa Việt Nam trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Khi chính

sách chăm sóc trẻ em phù hợp với các chiến lược về lao động, công nghiệp và phát triển vốn con người, Việt Nam sẽ có cơ hội để thúc đẩy sự tham gia kinh tế của phụ nữ, hỗ trợ gia đình và doanh nghiệp, đồng thời củng cố nền tảng của tăng trưởng bao trùm và bền vững. Báo cáo này nhằm có những đóng góp thiết thực cho định hướng đó.

Phân tích cho thấy các rào cản về dịch vụ chăm sóc trẻ nghiêm trọng nhất ở nhóm gia đình có con dưới 3 tuổi. Tỷ lệ huy động trẻ ra lớp còn thấp,

chi phí cao và những lo ngại lớn hơn về chất lượng đối với trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ diễn ra đồng thời với sự suy giảm đáng kể khả năng tham gia thị trường lao động của phụ nữ sau sinh, trong khi tỷ lệ ra lớp của nhóm trẻ mầm non trưởng thành hơn đã ở mức cao. Đồng thời, nhiều rào cản khác cũng đã được nhận diện - đặc biệt liên quan đến hộ khẩu, quy định về quản lý cơ sở chăm sóc trẻ, cơ chế tài chính, cũng như năng lực đội ngũ - không chỉ giới hạn ở một nhóm tuổi cụ thể mà diễn ra trong toàn hệ thống GDMN. Những hạn chế mang tính hệ thống này trực tiếp chi phối khả năng mở rộng và nâng cao chất lượng dịch vụ chăm sóc trẻ nhỏ. Vì vậy, cần có những thay đổi mạnh mẽ ở cấp độ hệ thống, thay vì chỉ tập trung vào riêng nhóm trẻ dưới 3 tuổi.





2 | Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu tập trung vào địa bàn đô thị và KCN, nơi nhu cầu về dịch vụ chăm sóc, giáo dục trẻ em rất cao do nơi đây tập trung nhiều lao động, bao gồm cả lao động di cư, làm việc trong các KCN, đồng thời phù hợp với quy định của Bộ luật Lao động Việt Nam (2019). Dữ liệu sơ cấp được thu thập tại bốn địa phương đại diện cho các vùng khác nhau của Việt Nam: Thái Nguyên, Thành phố Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh và An Giang.² Ba địa phương đầu tiên được lựa chọn do có lịch sử hình thành và phát triển các KCN từ lâu,

tập trung nhiều doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, quy mô lực lượng lao động lớn (trên 20.000 công nhân), và hoạt động sản xuất công nghiệp đa dạng trong các ngành như dệt may, da giày và điện tử, trải rộng trên các đô thị có quy mô khác nhau (từ dưới 400.000 dân tại thành phố Thái Nguyên đến gần 10 triệu dân tại Thành phố Hồ Chí Minh). Các địa phương này cũng có tỷ lệ lao động di cư cao, là nhóm thường gặp rào cản trong tiếp cận dịch vụ công do các quy định về đăng ký hộ khẩu (Demombynes và Vũ, 2016).

2. Toàn bộ nội dung được trình bày trong báo cáo này dựa trên hệ thống đơn vị hành chính trước khi có hiệu lực của Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 về sắp xếp các đơn vị hành chính năm 2025, được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 14 tháng 4 năm 2025, và Nghị quyết số 202/2025/QH15 về sắp xếp các đơn vị hành chính cấp tỉnh, được Quốc hội thông qua ngày 12 tháng 6 năm 2025.

HỘP 1: Bức tranh về khu công nghiệp ở Việt Nam

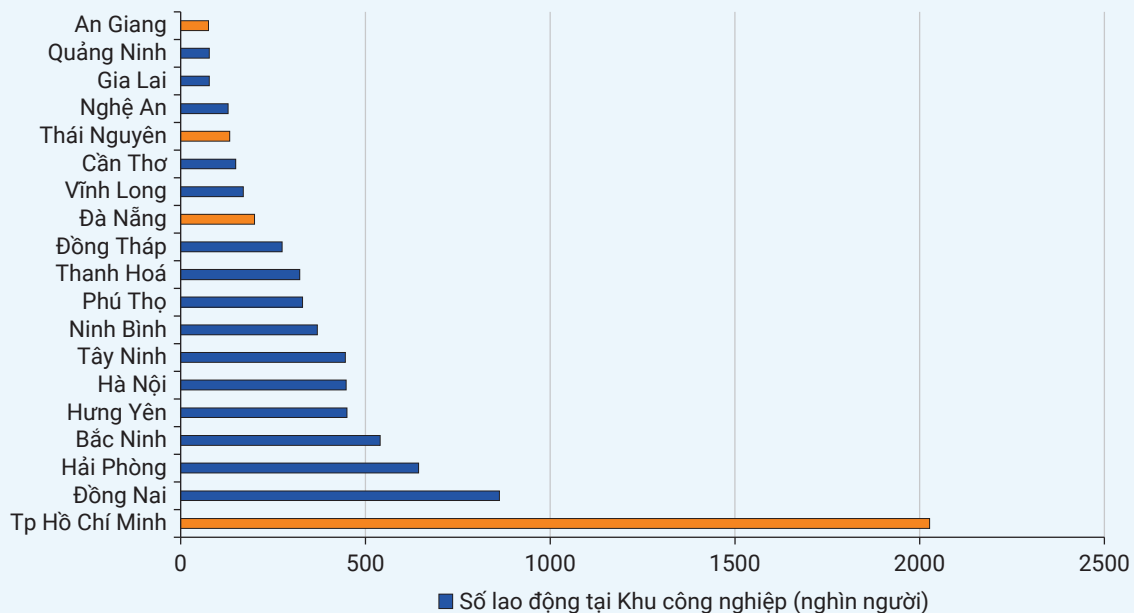
Thái Nguyên thành lập KCN đầu tiên vào năm 1999, đặt nền móng cho việc phát triển các KCN tiếp theo (hiện tỉnh đã có thêm 5 KCN đang hoạt động và một số khu khác đang được xây dựng), và thu hút đầu tư nước ngoài. Nổi bật nhất là Công ty TNHH Samsung Electronics, với hơn 150.000 công nhân, bao gồm cả người lao động là dân tộc thiểu số đến từ các vùng sâu, vùng xa. Trong mười năm qua, Samsung đã đóng góp khoảng 24.300 tỷ đồng (tương đương 937 triệu USD) vào ngân sách nhà nước (Nguyễn, 2023).

Thành phố Đà Nẵng ở miền Trung Việt Nam có sáu KCN, một khu công nghệ cao, và một khu công nghệ thông tin. Thành phố đang xây dựng thêm ba KCN và có kế hoạch xây dựng Khu Thương mại Tự do Đà Nẵng (DFTZ), dự kiến tạo ra 127,000 việc làm (Hà, 2024).

Thành phố Hồ Chí Minh với vai trò là trung tâm kinh tế lớn nhất cả nước, hiện có 3 khu chế xuất và 14 KCN đang hoạt động, thu hút khoảng 550 - 600 triệu USD vốn đầu tư nước ngoài, đóng góp khoảng 850 triệu USD (tương đương 22.000 tỷ đồng) vào ngân sách nhà nước, chiếm khoảng 6% tổng thu ngân sách của thành phố (không bao gồm nguồn thu từ dầu thô). Các khu chế xuất và KCN đã tạo việc làm cho 281.000 lao động (HEPZA, 2026).

An Giang được lựa chọn như một trường hợp đối chứng, với mức độ đô thị hóa thấp hơn và quy mô khu, cụm công nghiệp nhỏ hơn, đại diện cho vùng Đồng bằng sông Cửu Long là nơi dễ bị tổn thương trước biến đổi khí hậu. Trong bối cảnh này, nghiên cứu cũng xem xét vai trò của dịch vụ chăm sóc trẻ em trong việc hỗ trợ người dân thích ứng và chuyển đổi sinh kế bền vững. An Giang hiện có ba KCN đang hoạt động, tạo việc làm cho khoảng 19.000 lao động, và đang phát triển thêm hai KCN mới (Thư viện Pháp luật, 2026).

Hình B1.1. Phân bố công nhân khu công nghiệp theo tỉnh (nghìn người)



Nguồn: Tác giả tính toán dựa trên dữ liệu VNLFS năm 2022. Lao động trong KCN được ước tính bởi số lao động trong các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) và doanh nghiệp tư nhân. Phân tích tập trung vào nhóm lao động hưởng lương. Hình vẽ thể hiện 19 tỉnh có số lượng công nhân lớn nhất (theo phân loại hành chính sau năm 2025).

2.1 Thông tin về hộ gia đình, cơ sở chăm sóc trẻ, và cơ quan hoạch định chính sách

- **Khảo sát hộ gia đình (n = 1.809):** Khảo sát người mẹ có con từ 3 tháng đến dưới 6 tuổi tại bốn tỉnh/thành phố. Mẫu khảo sát đại diện cho các địa bàn đô thị và khu vực có KCN, được phân tầng theo độ tuổi của trẻ và tình trạng di cư của hộ. Khảo sát thu thập thông tin về tình trạng việc làm của người mẹ, hình thức chăm sóc trẻ, đặc điểm nhân khẩu học, chuẩn mực giới, và mức độ nhận biết về các chính sách trợ cấp.
- **Khảo sát cơ sở chăm sóc trẻ (n = 200):** Được thực hiện đồng thời với khảo sát hộ gia đình, mẫu đại diện cho các cơ sở chăm sóc trẻ ở bốn tỉnh/thành phố bao gồm 75 trường mầm non công lập, 38 trường tư, 62 NTĐLTT, và 25 NTGD. Khảo sát tập trung vào năng lực trông giữ, quy mô tuyển sinh, học phí, chất lượng dịch vụ, các khó khăn khi hoạt động và mức độ thụ hưởng các chính sách hỗ trợ.
- **Thảo luận nhóm tập trung (n = 30 nhóm):** Thực hiện với 198 người mẹ và 28 người cha tại bốn địa phương, các nhóm được phân tầng theo ngành nghề của phụ huynh và độ tuổi của trẻ. Các cuộc thảo luận cung cấp thông tin định tính về quá trình ra quyết định của phụ huynh, nhận thức về chất lượng dịch vụ và các rào cản tiếp cận dịch vụ trông giữ trẻ. Một số thảo luận nhóm với lao động nữ KCN có con từ 2 đến 6 tuổi, không sống cùng con nhỏ đã được thực hiện, lồng ghép với các bài tập mô phỏng nhằm đánh giá mong muốn và mức độ sẵn sàng chi trả của người mẹ đối với dịch vụ chăm sóc trẻ.
- **Phỏng vấn chuyên gia, hội thảo tham vấn, và các cuộc họp kỹ thuật:** Các hoạt động tham vấn được triển khai với cán bộ quản lý nhà nước ở nhiều cấp, từ trung ương đến tỉnh/thành phố, quận/huyện và xã/phường, nhằm làm rõ công tác quy hoạch, đào tạo, giám sát

và phân bổ ngân sách cho dịch vụ chăm sóc trẻ em. Ngoài ra, ba hội thảo tham vấn đã được phối hợp tổ chức với Vụ GDMN (Bộ GD&ĐT) tại Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Quảng Nam. Các hội thảo này là cơ hội để thu thập ý kiến và phản hồi từ các bên liên quan chủ chốt, bao gồm đại diện Liên đoàn Lao động, Hội Liên hiệp Phụ nữ, Ban quản lý KCN, cán bộ ngành giáo dục, giáo viên mầm non, cùng lãnh đạo các cơ sở mầm non công lập và ngoài công lập. Song song với đó, nhiều cuộc họp kỹ thuật được tổ chức nhằm thảo luận những kết quả sơ bộ với Bộ GD&ĐT và các cơ quan nhà nước khác tham gia xây dựng Chương trình quốc gia về nâng cao chất lượng GDMN ở địa bàn đô thị, KCN giai đoạn 2025–2035, định hướng đến năm 2045 (sau đây được gọi tắt là Chương trình năm 2025 trong báo cáo này). Đáng chú ý, Bộ GD&ĐT đã chủ động phối hợp chặt chẽ với nhóm nghiên cứu trong suốt quá trình xây dựng Chương trình, bao gồm cả các chuyến khảo sát thực địa và hội thảo kỹ thuật, qua đó tạo điều kiện đối sánh và kiểm chứng các phát hiện nghiên cứu ban đầu.

- **Quan sát trực tiếp:** Nhóm nghiên cứu đã tiến hành quan sát trực tiếp hoạt động thực tế của giáo viên và trẻ em tại một số trường mầm non công lập, tư thục, và NTĐLTT nhằm ghi nhận những ưu điểm và hạn chế của các loại hình cung cấp dịch vụ GDMN có đăng ký ở những nơi có nhiều lao động.
- **Chất lượng dịch vụ chăm sóc trẻ em được đánh giá trên cơ sở kết hợp thông tin từ cả phía cầu và phía cung.** Ở phía cầu, khảo sát hộ gia đình thu thập cảm nhận của các bà mẹ về chất lượng dịch vụ, bao gồm các khía cạnh về mức độ an toàn, khả năng khuyến khích sự phát triển của trẻ, điều kiện cơ sở vật chất, mức độ hài lòng với cách tổ chức dịch vụ hiện tại, cũng như những lý do liên quan đến chất lượng khiến họ không lựa chọn các cơ sở chăm sóc trẻ được cấp phép. Ở phía cung, khảo sát các cơ sở chăm sóc trẻ (Phụ lục 8) cho phép đánh giá một cách hệ thống chất

lượng giữa các loại hình chăm sóc trẻ, dựa trên các tiêu chí như trình độ giáo viên, tỷ lệ giáo viên trên trẻ, cơ sở hạ tầng và nội dung chương trình chăm sóc - giáo dục. Cách tiếp cận này giúp đối chiếu giữa cảm nhận những hạn chế về chất lượng với chênh lệch chất lượng được đo lường trên thực tế.

- **Phân tích không gian và dữ liệu hành chính:** Bản đồ GIS được xây dựng dựa trên dữ liệu tổng điều tra dân số đến cấp xã và dữ liệu do các Sở GD&ĐT cung cấp nhằm xác định sự chênh lệch giữa cung và cầu dịch vụ chăm sóc trẻ em. Phân tích này được bổ sung bằng các số liệu thống kê hành chính cấp quốc gia về năng lực của các cơ sở mầm non.
- **Phân tích kinh tế lượng:** Nghiên cứu sử dụng dữ liệu bảng từ Khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) giai đoạn 2010-2018 trong các mô hình hồi quy tác động cố định nhằm ước lượng tác động của việc sinh con đến kết quả thị trường lao động, qua đó báo cáo trở thành tài liệu phân tích đầu tiên về “gánh nặng của việc làm mẹ” trong bối cảnh đô thị Việt Nam. Đồng thời, mô phỏng chi phí - lợi ích của việc chăm sóc trẻ được thực hiện dựa trên dữ liệu VHLSS năm 2020 (xem Phụ lục 3, 4 và 5). Bên cạnh đó, thông qua thống kê mô tả và phân tích hồi quy dữ liệu chi tiêu cho chăm sóc trẻ em của hộ gia đình, nghiên cứu cũng xem xét sự khác biệt về chi phí chăm sóc trẻ giữa các hộ di cư và bản địa.
- **Bảng chứng quốc tế:** Báo cáo kế thừa tri thức và bằng chứng quốc tế từ Ngân hàng Thế giới, OECD, Ủy ban châu Âu, UNICEF, cùng với các kết quả nghiên cứu học thuật về giáo dục và chăm sóc trẻ em. Các bằng chứng này được sử dụng để xây dựng khuyến nghị chính sách và đặt kinh nghiệm của Việt Nam vào bối cảnh các xu hướng toàn cầu bao quát hơn.

Chiến lược chọn mẫu cho khảo sát hộ gia đình và cơ sở chăm sóc trẻ được thiết kế theo phương pháp phân tầng, trong đó các đơn vị hành chính cấp xã/phường/thị trấn được chia thành hai nhóm: có KCN và không có KCN. Các điểm điều tra sau đó được lựa chọn theo phương pháp xác suất tỷ lệ với quy mô (Probability Proportional to Size -PPS), dựa trên số lượng trẻ dưới 6 tuổi, với 60% mẫu thuộc khu vực có KCN và 40% thuộc khu vực kia. Khảo sát hộ gia đình được thực hiện với tổng cộng 1.800 hộ (gồm 1.200 hộ bản địa và 600 hộ di cư) tại bốn địa phương. Vì An Giang có tỷ lệ lao động di cư thấp, phần mẫu di cư được phân bổ lại cho Thành phố Hồ Chí Minh (300 hộ), Đà Nẵng và Thái Nguyên (mỗi địa phương 150 hộ). Tại mỗi điểm điều tra, các hộ được phân tầng theo tình trạng di cư (trong đó hộ di cư được xác định là các hộ có đăng ký KT3 hoặc KT4)³ và độ tuổi của trẻ (từ 3 tháng đến dưới 2 tuổi; từ 2 đến dưới 3 tuổi; và từ 3 đến dưới 6 tuổi), tạo thành sáu nhóm phân tầng. Mẫu khảo sát các cơ sở chăm sóc trẻ là 200 cơ sở tại bốn địa phương, bắt đầu bằng việc chọn ngẫu nhiên mỗi xã/phường/thị trấn một cơ sở, sau đó sử dụng phương pháp Epsem để chọn các cơ sở còn lại. Cách tiếp cận này bảo đảm tính đại diện của các bà mẹ có con dưới 6 tuổi cũng như các loại hình cơ sở chăm sóc trẻ (cả công lập và tư thực) ở cả khu vực có và không có KCN (địa bàn đô thị), đồng thời bao quát cả hộ di cư và bản địa tại bốn địa phương.⁴ Dữ liệu định tính từ các thảo luận nhóm tập trung giúp bổ sung và làm rõ các kết quả khảo sát, đặc biệt trong việc lý giải mong muốn và rào cản ảnh hưởng đến quyết định sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ. Bên cạnh đó, phỏng vấn chuyên gia giúp nhận diện được những khó khăn trong thực hiện chính sách cũng như các giải pháp thực tiễn ở cấp địa phương.

3. KT1: Thường trú; KT2: Tạm trú dài hạn trong cùng tỉnh (chuyển đến nơi cư trú hiện tại từ nơi khác trong cùng tỉnh); KT3: Tạm trú dài hạn tại tỉnh khác với nơi đăng ký thường trú; KT4: Tạm trú ngắn hạn tại tỉnh khác với nơi đăng ký thường trú.

4. Khảo sát hộ gia đình, khảo sát cơ sở GDMN, cũng như lập bản đồ GIS về cung và cầu dịch vụ chăm sóc trẻ em do Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong (MDRI) thực hiện, dưới sự hướng dẫn của Ngân hàng Thế giới.



3 Chăm sóc trẻ em và việc làm của phụ nữ

Nhiều rào cản đối với việc làm của phụ nữ tại Việt Nam bắt nguồn từ khả năng tiếp cận còn hạn chế đến dịch vụ chăm sóc trẻ em có chi phí hợp lý và chất lượng tốt, đồng thời được củng cố bởi chuẩn mực xã hội vốn gán trách nhiệm chăm sóc chính cho phụ nữ (Buchhave et al., 2020). Những rào cản này định hình các quyết định tham gia thị trường lao động của phụ nữ trong suốt cuộc đời của họ, và thể hiện rõ nét nhất sau khi sinh con - khi nhu cầu chăm sóc tăng lên trong khi sự hỗ trợ từ hệ thống vẫn còn hạn chế. Do đó, so với nam giới, phụ nữ có con có xu hướng giảm thời gian làm công việc có trả lương, rời khỏi thị trường lao động, hoặc chuyển

sang các công việc kém chất lượng hơn - một hiện tượng thường được gọi là “gánh nặng của việc làm mẹ”. Chương này làm rõ vai trò trung tâm của phụ nữ trong lực lượng lao động công nghiệp tại Việt Nam, phân tích cách mà việc sinh con và các rào cản về chăm sóc trẻ ảnh hưởng đến tình trạng việc làm của họ, đồng thời đưa ra bằng chứng về ý nghĩa của việc mở rộng tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ đối với phụ nữ, doanh nghiệp và nền kinh tế. Hình 1 trình bày khung khái niệm cơ bản gắn khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ với tình hình việc làm của phụ nữ và các mục tiêu kinh tế rộng hơn, qua đó khung này sẽ định hướng cho phân tích trong chương.

Hình 1. Việc làm của phụ nữ, chăm sóc trẻ em và mục tiêu tăng trưởng của Việt Nam



3.1 Phụ nữ là bộ phận trung tâm trong lực lượng lao động sản xuất kỹ năng thấp

Bộ luật Lao động nhấn mạnh tầm quan trọng của việc bảo đảm dịch vụ chăm sóc trẻ em ở địa bàn gần các KCN. Đây không chỉ là những động lực then chốt của tăng trưởng kinh tế của Việt Nam, mà còn là nơi tạo ra rất nhiều cơ hội việc làm cho phụ nữ. Các KCN mang lại cho phụ nữ cơ hội tiếp cận việc làm chính thức với mức thu nhập cao hơn đáng kể so với các lựa chọn sinh kế khác mà họ có thể tham gia. Như các số liệu trình bày dưới đây cho thấy, việc hỗ trợ phụ nữ duy trì sự tham gia trong ngành sản xuất tại KCN, thông qua cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ chăm sóc trẻ, không chỉ đơn thuần là một mục tiêu chính sách xã hội mà còn là một yêu cầu của phát triển kinh tế, với những tác động trực tiếp đến giảm nghèo ở cấp hộ gia đình và duy trì mức tăng trưởng GDP.

Ngành sản xuất thâm dụng lao động kỹ năng thấp là một trụ cột quan trọng về việc làm và thu nhập

đối với một bộ phận lớn lao động nữ tại Việt Nam, và vai trò này càng trở nên rõ nét khi so sánh với cơ cấu việc làm của nam giới. Trong tổng số gần 25 triệu phụ nữ có việc làm, khoảng 4,8 triệu người (tương đương 19%) đang làm việc trong lĩnh vực sản xuất tại các KCN. Đáng chú ý, khoảng 93% số vị trí này thuộc nhóm kỹ năng thấp, tương ứng với khoảng 4,46 triệu phụ nữ đảm nhận những công việc phổ thông trong KCN - chiếm khoảng 37% trong tổng số 11,96 triệu lao động nữ làm công ăn lương trên cả nước. Trong khi đó, khoảng 3,4 triệu nam giới, tương đương 12% tổng số nam giới có việc làm đảm nhận những công việc tương tự, trong đó khoảng 88% là công việc kỹ năng thấp. Những con số này cho thấy lĩnh vực sản xuất chế tạo trong KCN không chỉ là một kênh tạo việc làm đặc biệt quan trọng đối với phụ nữ - thậm chí nổi bật hơn so với nam giới - nhất là đối với nhóm lao động yêu cầu trình độ kỹ năng thấp.⁵

Ngành dệt may là một ví dụ điển hình, từ lâu đã là ngọn cờ đầu của nền kinh tế Việt Nam và đóng góp quan trọng để đưa đất nước lên nhóm

5. Ước tính của tác giả dựa trên Khảo sát Lao động – Việc làm Việt Nam năm 2022 (VNLFS). Khảo sát này không cho phép xác định trực tiếp việc làm trong “lĩnh vực sản xuất chế tạo tại KCN”. Do đó, nghiên cứu sử dụng biến thay thế là việc làm trong doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, vì những doanh nghiệp này chủ yếu tập trung tại các KCN và có quy mô từ 50 lao động trở lên (doanh nghiệp vừa và lớn).

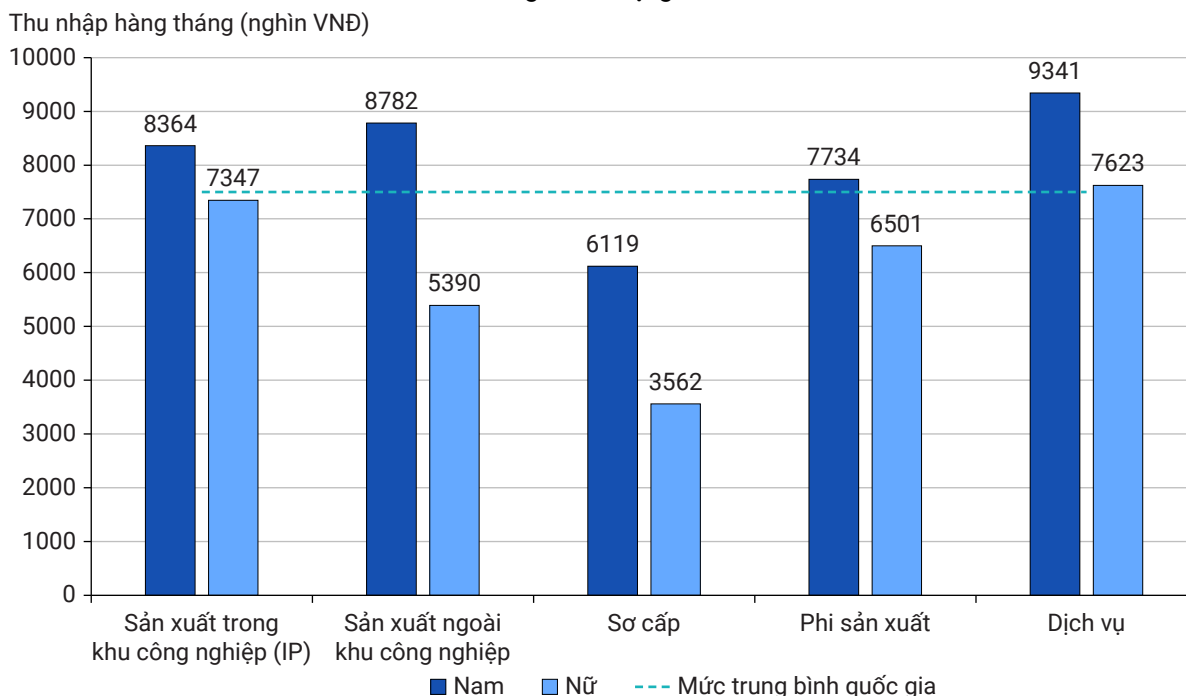
quốc gia có thu nhập trung bình. Dù Việt Nam đang định hướng phát triển các ngành có năng suất cao hơn, phụ nữ vẫn là lực lượng nòng cốt duy trì hoạt động của ngành này. Năm 2023, phụ nữ chiếm khoảng 74,8% lực lượng lao động trong ngành dệt may, tương đương khoảng 2,5 triệu việc làm. Ngành dệt may không chỉ là nguồn thu ngoại tệ lớn - kim ngạch xuất khẩu ước đạt khoảng 44 tỷ USD vào năm 2024 (ILO, 2025) - mà còn là động lực quan trọng thúc đẩy phát triển công nghiệp và mở rộng cơ hội tăng trưởng kinh tế cho lực lượng lao động. Nhờ tạo ra một nguồn thu nhập tương đối ổn định cho phụ nữ, đặc biệt là lao động di cư từ khu vực nông thôn, ngành này góp phần đáng kể vào việc cải thiện phúc lợi hộ gia đình và thúc đẩy phát triển kinh tế quốc gia.

Việc làm trong KCN mang lại mức thu nhập cao hơn đáng kể cho lao động nữ. Dữ liệu từ Khảo sát Lao động - Việc làm Việt Nam năm 2022 cho thấy việc làm trong lĩnh vực sản xuất chế tạo tại KCN

giúp phụ nữ đạt được mức thu nhập cao hơn rõ rệt so với các cơ hội việc làm chính thức khác mà họ có thể tiếp cận (Hình 2A và 2B).⁶ Cụ thể, lao động nữ trong KCN có thu nhập bình quân khoảng 7,3 triệu đồng/tháng (tương đương khoảng 305 USD), chỉ đứng sau khu vực dịch vụ (7,5 triệu đồng/tháng) và là mức cao nhất trong các ngành sản xuất. So với các lĩnh vực khác, mức thu nhập này cao hơn đáng kể so với sản xuất ngoài KCN (5,2 triệu đồng), khu vực nông - lâm - ngư nghiệp (3,9 triệu đồng, tương đương khoảng 164 USD), và các ngành công nghiệp không phải sản xuất chế tạo (6,5 triệu đồng). Trong khi đó, mức thu nhập bình quân của lao động làm công ăn lương trong tất cả các ngành vào khoảng 7,5 triệu đồng/tháng (tương đương 313 USD), cho thấy lao động nữ trong lĩnh vực sản xuất chế tạo tại KCN nằm gần nhóm cận trên trong phân phối tiền lương. Điều này cho thấy khu vực này không chỉ thu hút một tỷ trọng lớn lao động nữ, mà còn mang lại lợi thế thu nhập tương đối so với phần còn lại của thị trường lao động.

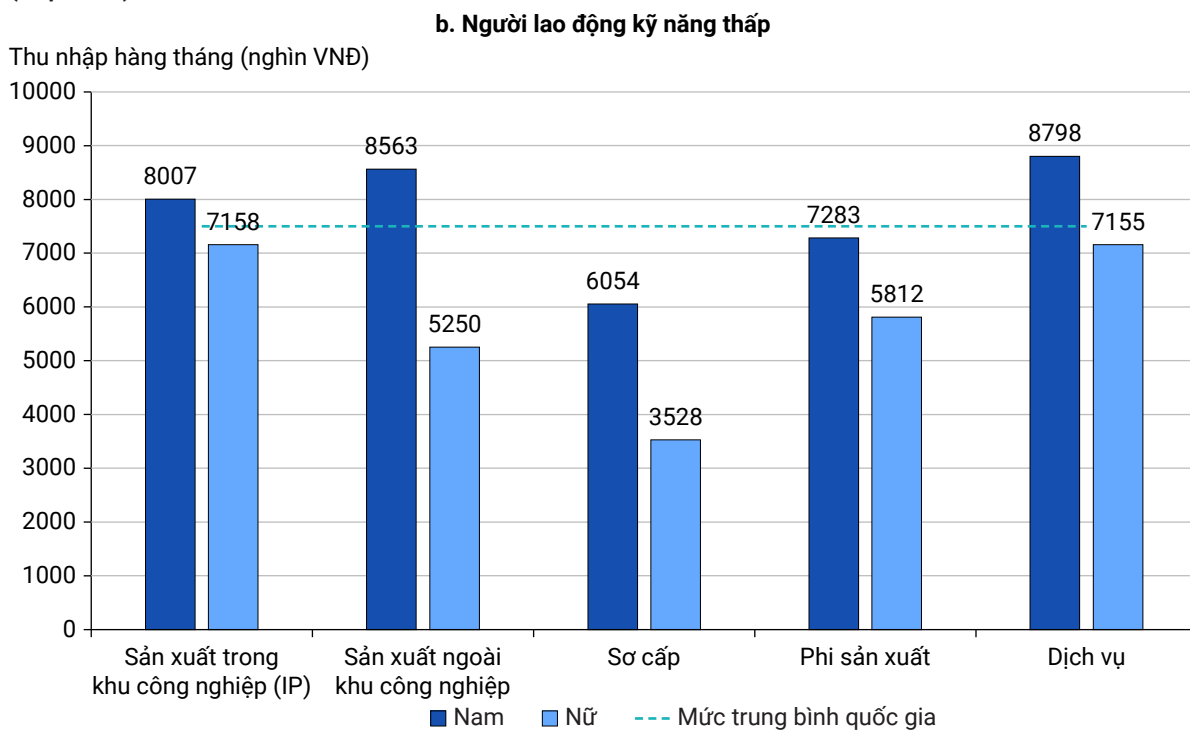
Hình 2. Thu nhập tháng của tất cả lao động làm công ăn lương, phân tách theo giới và theo ngành

a. Tất cả người lao động chính thức



6. Bao gồm người lao động làm công ăn lương (cả lao động phổ thông và tất cả người lao động khác) từ 15 tuổi trở lên, có việc làm trong tuần tham chiếu và có báo cáo thu nhập.

Hình 2. Thu nhập tháng của tất cả lao động làm công ăn lương, phân tách theo giới và theo ngành (tiếp theo)



Nguồn: Tác giả tính toán từ Dữ liệu Khảo sát Lực lượng Lao động Việt Nam (LFS) 2022

Lợi thế về thu nhập của lĩnh vực sản xuất chế tạo trong KCN càng lớn hơn khi xét riêng nhóm lao động làm công ăn lương có kỹ năng thấp (Hình 1.B). Phụ nữ dẫn nhận công việc kỹ năng thấp trong KCN có thu nhập cao hơn gần 40% so với những người làm công việc tương tự ngoài KCN. Điều này cho thấy tiềm năng của các KCN trong việc tạo ra các cơ hội việc làm được trả lương có chất lượng tốt hơn ngay cả đối với lao động phổ thông. Đáng chú ý, mức thu nhập bình quân của lao động phổ thông nữ trong KCN (khoảng 7,2 triệu đồng/tháng, tương đương 300 USD) gần tiệm cận với mức lương trung bình chung của lao động làm công ăn lương nói chung trên cả nước.

Việc làm hưởng lương trong các KCN cũng mang lại mức thu nhập cạnh tranh so với các hình thức việc làm không hưởng lương. Lao động nữ làm công ăn lương trong KCN có thu nhập trung bình cao hơn khoảng 29% so với phụ nữ làm việc tự do, qua đó cho thấy lợi thế rõ rệt về thu nhập của việc làm trong KCN.

Mặc dù khu vực này mang lại cơ hội thu nhập tương đối tốt cho phụ nữ, khoảng cách tiền lương theo giới vẫn tồn tại. Trung bình, phụ nữ làm việc trong lĩnh vực sản xuất chế tạo tại KCN có thu nhập thấp hơn nam giới khoảng 11-12%, ngay cả trong nhóm lao động kỹ năng thấp. Mặc dù mức chênh lệch này nhỏ hơn so với khu vực nông - lâm - ngư nghiệp và tương đương với một số ngành công nghiệp khác - nơi khoảng cách giới thường lớn hơn đáng kể - nó vẫn phản ánh những bất bình đẳng dai dẳng mang tính cấu trúc trong việc trả lương.

3.2 Chi phí ẩn của việc làm mẹ

Mặc dù ngành sản xuất thâm dụng lao động kỹ năng thấp giúp phụ nữ tiếp cận được việc làm trong khu vực chính thức và có thu nhập ổn định, những cơ hội này không được duy trì đều đặn trong suốt đời sống lao động của họ. Khi được làm mẹ, trách nhiệm chăm sóc gia đình sau khi sinh con khiến nhiều phụ nữ phải đối mặt với “gánh nặng của việc

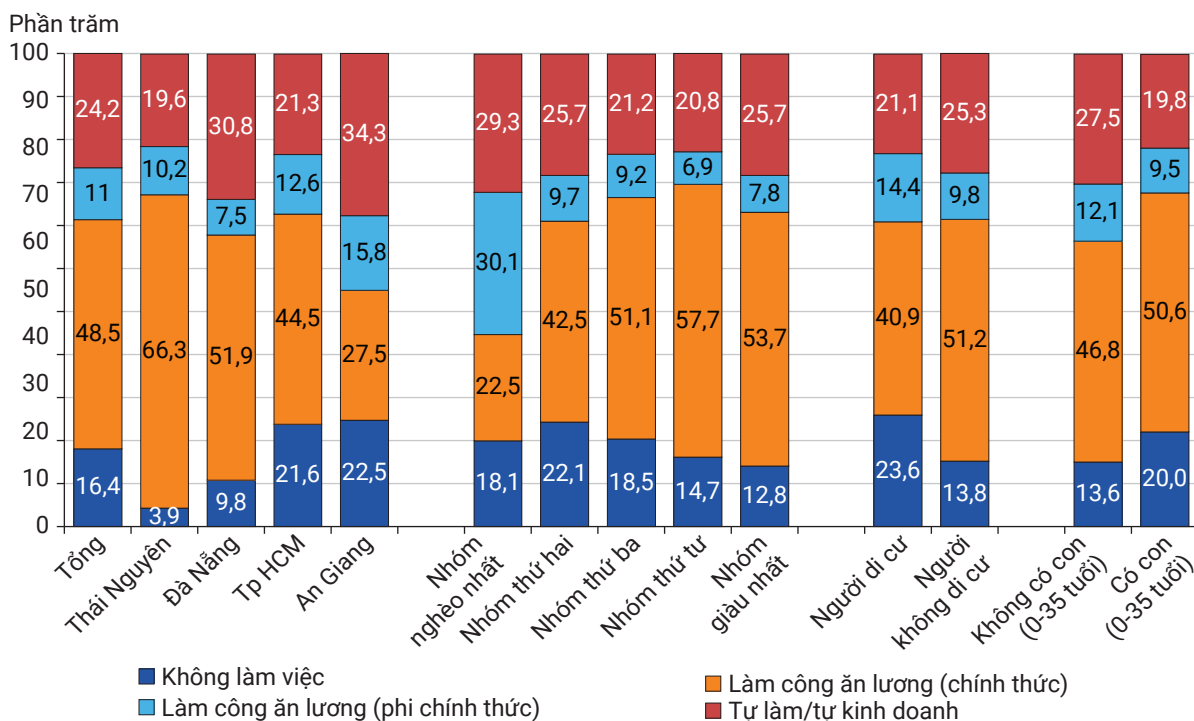
làm mẹ”, buộc họ phải rời khỏi thị trường lao động hoặc chuyển sang làm những công việc bấp bênh hơn. Mặc dù hiện tượng này - cụ thể là việc các bà mẹ có xu hướng nhận thu nhập thấp hơn so với phụ nữ không có con - đã được ghi nhận rộng rãi tại các quốc gia thu nhập cao (Correll, Benard và Paik, 2007; Budig và Hodges, 2010; Cukrowska-Torzewska và Matysiak, 2020), nó vẫn chưa được nghiên cứu đầy đủ trong bối cảnh Việt Nam.

Kết quả khảo sát hộ gia đình được thực hiện cho báo cáo này cho thấy, mặc dù 84% bà mẹ có con dưới 6 tuổi tham gia lực lượng lao động (Hình 2)⁷, vẫn có 16% còn lại nằm ngoài lực lượng lao động, chủ yếu do trách nhiệm chăm sóc. Tỷ lệ các bà mẹ không có công việc được trả công cao hơn mức trung bình tại Thành phố Hồ Chí Minh (22%), An Giang (23%), trong nhóm lao động di cư (24%), các bà mẹ có con dưới 3 tuổi (20%), và các hộ thuộc hai nhóm thu nhập thấp nhất (lần lượt là 18% và 22%). Trách nhiệm chăm sóc trẻ chiếm tới

93% các lý do được phụ nữ đưa ra cho việc không tham gia lực lượng lao động. Các yếu tố khác bao gồm đang trong thời gian nghỉ thai sản (chiếm 3,7% số đáp viên) và chăm sóc các thành viên gia đình có khuyết tật (chiếm 1,8% số đáp viên).

Hơn một phần ba (35%) các bà mẹ đang làm những công việc có chất lượng thấp, bao gồm lao động hưởng lương trong khu vực phi chính thức và lao động tự do - những công việc thường có thu nhập thấp, bấp bênh và ít được tiếp cận hệ thống an sinh xã hội. Cụ thể, có 11% các bà mẹ làm công việc hưởng lương phi chính thức, trong khi 24% là lao động tự do. Lao động hưởng lương phi chính thức đặc biệt phổ biến trong nhóm nghèo nhất, với tỷ lệ lên tới 30%, so với mức khoảng 10% hoặc thấp hơn ở các nhóm thu nhập khác (Hình 3). Tương tự, lao động tự do cũng chiếm tỷ trọng cao hơn trong các hộ gia đình nghèo (29%), phản ánh khả năng tiếp cận rất hạn chế của họ đến các cơ hội việc làm chính thức.

Hình 3. Loại hình việc làm của người mẹ, phân tách theo đặc điểm nhân khẩu học



Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu khảo sát, 2023. Ghi chú: N=1809.

7. Tỷ lệ này gần tương đương với tỷ lệ tham gia lực lượng lao động (LFPR) của tất cả phụ nữ đã kết hôn sống ở khu vực đô thị có con từ 7 tháng đến dưới 6 tuổi tại Việt Nam (84%), theo số liệu từ Điều tra Lực lượng Lao động năm 2022.

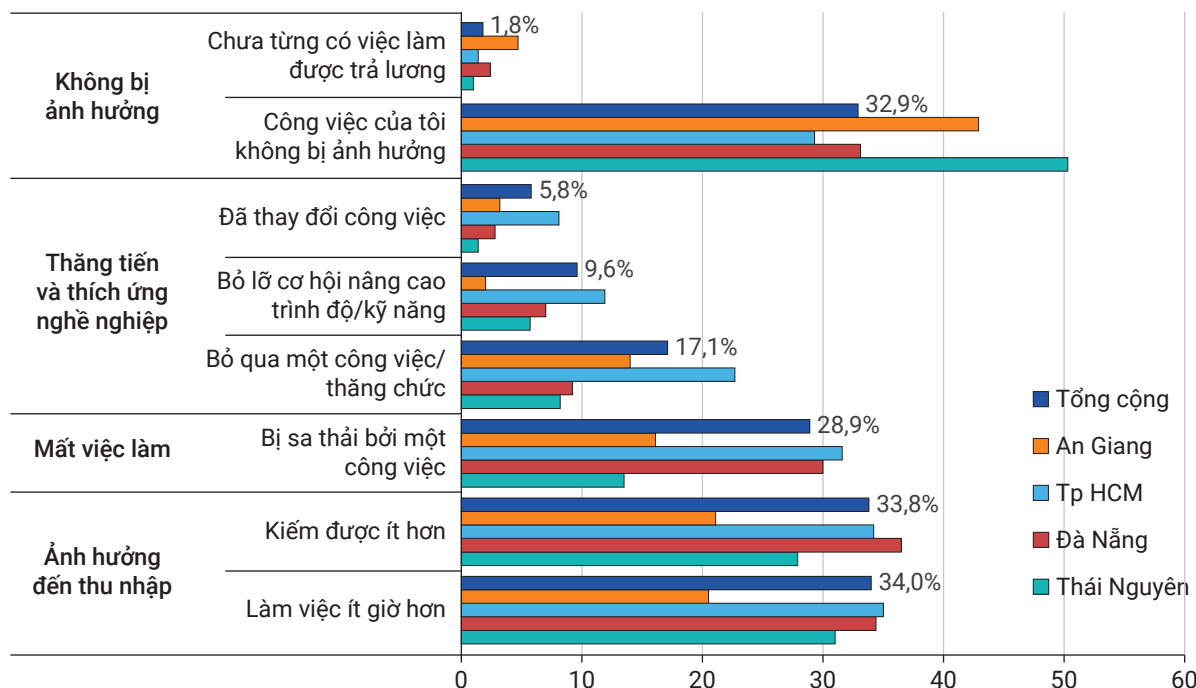
Những bất lợi của phụ nữ trên thị trường lao động gắn liền với việc sinh con. Khi phân tích tác động của việc sinh con trong vòng hai năm đến tình hình tham gia thị trường lao động của phụ nữ ở địa bàn đô thị tại Việt Nam,⁸ các mô hình hồi quy hiệu ứng cố định theo cá nhân cho thấy sinh con tạo ra bất lợi trên nhiều khía cạnh của thị trường lao động. Cụ thể, việc sinh con làm giảm xác suất phụ nữ có việc làm (bao gồm làm công ăn lương, làm việc không hưởng lương và lao động tự do) khoảng 7,2 điểm phần trăm, và làm giảm xác suất có việc làm hưởng lương khoảng 8,1 điểm phần trăm. Trong khi đó, tác động của việc có con không gây ảnh hưởng nhiều tới nam giới khi mà xác suất có việc làm chỉ giảm khoảng 1,6 điểm phần trăm. Ngoài ra, sinh con còn làm giảm xác suất phụ nữ có việc làm chính thức và việc làm đòi hỏi kỹ năng lần lượt khoảng 3,3 và 6,1 điểm phần trăm.

Sau khi sinh con, tiền lương của phụ nữ thấp hơn khoảng 8,3% so với những phụ nữ không sinh

con.⁹ Mặc dù ước tính này chỉ được đo lường trong vòng hai năm sau sinh, thua thiệt về tiền lương do làm mẹ cao gấp đôi so với mức trung bình tại châu Âu và các nước thuộc khối Anglo-Saxon, nơi mà theo các nghiên cứu lớn, mức này chỉ khoảng 3,6-3,8% (Cukrowska-Torzewska và Matysiak, 2020). Tác động tiêu cực của việc sinh con đến việc làm của phụ nữ cũng gây bất lợi cho thu nhập hộ gia đình, khi việc sinh con làm giảm thu nhập bình quân đầu người của các hộ gia đình đô thị trên toàn quốc khoảng 27%.¹⁰

Nhiều phụ nữ cho biết trách nhiệm chăm sóc trẻ đã khiến họ phải giảm giờ làm, giảm thu nhập và thậm chí mất việc. Khoảng một phần ba số phụ nữ tham gia khảo sát hộ gia đình cho biết việc chăm sóc trẻ đã làm giảm số giờ làm việc hoặc thu nhập của họ, hoặc làm họ mất việc (Hình 4). Những thiệt hại này đặc biệt rõ rệt tại Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng.

Hình 4. Tỷ lệ phụ nữ đã hoặc đang bị ảnh hưởng bởi các vấn đề khác nhau liên quan đến chăm sóc trẻ



Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu khảo sát, 2023. Ghi chú: N=1809.

8. Tác giả sử dụng dữ liệu VHLSS các năm 2010, 2012, 2014, 2016 và 2018.

9. Tác giả sử dụng dữ liệu từ VNLFS

10. Theo mô hình hồi quy hiệu ứng cố định sử dụng dữ liệu bảng từ khảo sát VHLSS.

Tác động khác biệt đến việc làm giữa các bà mẹ và ông bố chủ yếu là do sự phân bố không đều của họ về thời gian dành cho các hoạt động chăm sóc gia đình. Tại Việt Nam, phụ nữ chịu trách nhiệm chính cho các hoạt động chăm sóc không được trả công. Theo Khảo sát Sử dụng Thời gian của Việt Nam (2022), trung bình có tới 45% phụ nữ tham gia các hoạt động chăm sóc gia đình hàng ngày, so với chỉ 24% ở nam giới. Trong nhóm có tham gia làm việc nhà này, phụ nữ còn dành nhiều thời gian hơn đáng kể cho các hoạt động chăm sóc, khoảng 3 giờ 15 phút mỗi ngày so với chỉ 1 giờ ở nam giới (Ngân hàng Thế giới, 2022).

Có sự phân biệt đối xử từ người sử dụng lao động

Sự phân biệt đối xử của người sử dụng lao động đối với các bà mẹ có con nhỏ là một rào cản nữa đối với khả năng tham gia lực lượng lao động của phụ nữ. Quan niệm của các doanh nghiệp cho rằng các bà mẹ kém năng lực hoặc ít tận tụy hơn trong công việc có thể dẫn đến những hình thức phân biệt đối xử tinh vi, khiến họ ít có cơ hội được tuyển dụng (Correll, Benard, và Paik, 2007; Benard, Paik, và Correll, 2008; England và cộng sự, 2016; Yu và Kuo, 2017). Tại Việt Nam, bằng chứng từ khảo sát hộ gia đình cho thấy một tỷ lệ đáng kể các bà mẹ (43%) - và thậm chí cao hơn tại Đà Nẵng (50%) - cho rằng cách tuyển dụng có phân biệt đối xử đang gây bất lợi cho phụ nữ có con nhỏ khi họ tìm kiếm việc làm hưởng lương. Các cuộc thảo luận nhóm tập trung cũng củng cố nhận định này, khi nhiều bà mẹ chia sẻ rằng họ gặp khó khăn trong việc duy trì công việc do doanh nghiệp không quan tâm đến hoàn cảnh có con nhỏ của họ. Chẳng hạn, các bà mẹ đề cập đến việc phải nghỉ làm để chăm con ốm, mà điều này thường ảnh hưởng tiêu cực đến tính ổn định trong công việc cũng như cơ hội thăng tiến. Đồng thời, nhiều phụ nữ cũng cho biết họ gặp bất lợi ngay từ khâu tuyển dụng, khi doanh nghiệp tỏ ra e ngại khi tuyển dụng các bà mẹ có con nhỏ.

Sau khi sinh con, tôi muốn đi làm lại.
Một nhà tuyển dụng hỏi con tôi mấy tuổi, tôi trả lời con tôi dưới 1 tuổi, rồi họ từ chối nhận tôi.

(Một người mẹ 27 tuổi, thất nghiệp, Thái Nguyên)

Tác động lên lao động di cư

Di cư nội địa tại Việt Nam đã giảm từ mức đỉnh khoảng 6,4 triệu người trong giai đoạn 2014-2019 xuống còn 3,8 triệu người trong giai đoạn 2019-2024. Tuy nhiên, hai vùng Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng vẫn thu hút hơn một nửa tổng số người di cư trên cả nước. Đây cũng là hai khu vực có nhiều KCN nhất (Cục Thống kê và UNFPA, 2025). Phụ nữ chiếm đa số trong nhóm người di cư, khoảng 58%, chủ yếu tập trung ở độ tuổi từ 20 đến 34. Lao động nữ di cư có mức thu nhập cao hơn rõ rệt, khoảng 22% mỗi tháng, và khoảng cách thu nhập so với nam giới cũng nhỏ hơn đáng kể so với nhóm phụ nữ không di cư, nhóm thường xuyên nhận mức lương tháng thấp hơn nam giới khoảng 25% (Cục Thống kê và UNFPA, 2025).

Mặc dù có những khác biệt về thu nhập như vậy, lao động di cư sinh sống gần các KCN vẫn phải đối mặt với những bất lợi kép trong việc tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ. Kết quả khảo sát hộ gia đình cho thấy trẻ em trong các gia đình lao động di cư ít có cơ hội được nhận vào các trường mầm non công lập hơn: chỉ 1,6% số trẻ em thuộc hộ có đăng ký tạm trú KT4 được gửi tại các trường công, trong khi trẻ ở các nhóm có tình trạng cư trú ổn định hơn lại có tỉ lệ được tiếp nhận cao hơn - 26% đối với KT3 và 34% đối với KT1/KT2.

Sử dụng thống kê mô tả và phân tích hồi quy trên dữ liệu chi tiêu cho chăm sóc trẻ của các hộ gia đình, nghiên cứu xem xét sự khác biệt về chi phí giữa các hộ di cư và không di cư, trong điều kiện đã kiểm soát các biến về loại hình chăm sóc, địa phương và mức độ đô thị hóa. Kết quả so sánh

ban đầu cho thấy sự khác biệt không đáng kể, với các hộ bản địa có xu hướng sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ tự nhiên nhiều hơn một chút. Tuy nhiên, khi đã tính đến cả những yếu tố mang tính cấu trúc này, các hộ di cư và bản địa phải trả mức chi phí tương đương cho cùng một loại hình dịch vụ chăm sóc tại cùng một địa bàn. Do đó, sự khác biệt về chi phí trung bình chủ yếu phản ánh sự khác nhau trong lựa chọn loại hình chăm sóc trẻ và nơi cư trú của các hộ gia đình, hơn là việc các hộ di cư phải chịu mức phí cao hơn.

Dù trả cùng mức chi phí chăm sóc trẻ, nhưng khả năng chi trả của lao động di cư lại thấp hơn do thu nhập thấp hơn, bấp bênh hơn và phải trả chi phí sinh hoạt cao hơn. Chẳng hạn, lao động di cư thường phải trả chi phí sinh hoạt cao hơn so với người dân địa phương, đặc biệt là chi phí thuê nhà và các dịch vụ điện nước, khiến họ chật vật hơn khi muốn gửi con vào các cơ sở mầm non có chất lượng tốt hơn của tư nhân (Ngân hàng Thế giới, 2020). Mặc dù thu nhập của lao động di cư và bản địa với cùng một công việc tại cùng một nhà máy trong KCN có thể tương đương nhau, nhưng tính trung bình, một khoản chi phí chăm sóc trẻ khoảng 1,5 triệu đồng (≈ 63 USD) chiếm khoảng 25% thu nhập trung bình hàng tháng của một lao động di cư (khoảng 6 triệu đồng, ≈ 250 USD), trong khi nó chỉ bằng khoảng 15% đối với lao động bản địa có thu nhập khoảng 10 triệu đồng (≈ 417 USD). Gánh nặng tài chính lớn hơn khiến lao động di cư nhạy cảm hơn với chi phí và có xu hướng lựa chọn các hình thức chăm sóc trẻ không chính thức với mức giá dịch vụ thấp hơn. Những hạn chế về thu nhập này, kết hợp với các rào cản trong tiếp cận - chẳng hạn như yêu cầu về hộ khẩu/tạm trú, thời gian chờ đợi kéo dài và thời gian nhận trẻ kém linh hoạt - đã thu hẹp cơ hội để lao động di cư gửi con vào các trường công lập hoặc các cơ sở mầm non khác có chất lượng cao hơn.

Sự hỗ trợ từ ông bà đôi khi được các gia đình lao động di cư xem như một giải pháp thay thế cho các dịch vụ trông giữ trẻ gần KCN. Kết quả từ hai cuộc thảo luận nhóm với các bà mẹ phải gửi con về quê cho ông bà chăm sóc cho thấy đây là một lựa chọn chứa chất nhiều nỗi niềm cảm xúc và không phải là phương án mong muốn đối với cả cha mẹ lẫn trẻ nhỏ. Tuy vậy, trong bối cảnh hiện tại, đây vẫn được xem là giải pháp khả thi nhất đối với nhiều gia đình.

3.3 Dịch vụ chăm sóc trẻ mở ra nhiều cơ hội việc làm hơn và tốt hơn cho phụ nữ

Nghiên cứu ở nhiều quốc gia cho thấy mở rộng khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ thúc đẩy việc làm cho phụ nữ, và Việt Nam cũng không nằm ngoài xu hướng này. Bằng chứng từ các nước như Argentina và Ấn Độ cho thấy việc mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ làm gia tăng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của các bà mẹ¹¹. Báo cáo Vốn con người của Ngân hàng Thế giới năm 2026 củng cố kết luận này, nhấn mạnh rằng các khoản đầu tư vào giáo dục và kỹ năng chỉ thực sự chuyển hóa thành tăng trưởng kinh tế khi người lao động có thể tham gia một cách hiệu quả vào thị trường lao động. Những trở ngại mang tính cấu trúc - bao gồm hạn chế trong tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ - có thể khiến các quốc gia không tận dụng được hết lợi ích từ đầu tư vào vốn con người (Holla và cộng sự, 2026).

Thiếu dịch vụ chăm sóc trẻ có chi phí hợp lý và đáng tin cậy là một rào cản khiến nhiều phụ nữ không thể tham gia hoặc quay trở lại thị trường lao động. Bằng chứng quốc tế cho thấy việc mở rộng khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ

11. Tại Argentina, việc mở rộng hệ thống GDMN đã làm tăng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của các bà mẹ từ 7 đến 14 điểm phần trăm (Berlinski và Galiani, 2007). Tại Ấn Độ, việc đầu tư thêm một cơ sở GDMN công lập trên mỗi 1.000 trẻ em đã làm tăng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ khoảng 9,1% (Halim, Johnson và Perova, 2022). Tương tự, các nghiên cứu so sánh giữa các quốc gia cho thấy việc ban hành chính sách chăm sóc, giáo dục trẻ em giúp tăng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ khoảng 2%, và có thể đạt tới 4% sau 5 năm kể từ khi chính sách có hiệu lực (Anukriti và cộng sự, 2023).

có thể là một đòn bẩy quan trọng nhằm gia tăng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ (Halim và cộng sự, 2023). Tuy nhiên, tác động này không diễn ra một cách tự động. Một nghiên cứu tổng quan của Ngân hàng Thế giới đối với 22 nghiên cứu thực nghiệm tại các quốc gia thu nhập thấp và trung bình cho thấy các chương trình chăm sóc trẻ không phải lúc nào cũng cải thiện kết quả việc làm của các bà mẹ. Nghiên cứu này kết luận rằng các đặc điểm thiết kế chương trình - như thời gian hoạt động, độ tuổi trẻ được tiếp nhận, mức độ chi trả phù hợp và sự phối hợp với các hình thức chăm sóc khác - đóng vai trò then chốt quyết định hiệu quả của chương trình (Halim và cộng sự, 2022). Những phát hiện này cho thấy, mặc dù việc mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ mang lại nhiều tiềm năng, nhưng thiết kế và triển khai chương trình mới là yếu tố quyết định để chuyển hóa khả năng tiếp cận thành những cải thiện thực chất về kết quả tham gia thị trường lao động của phụ nữ.

Phân tích từ dữ liệu khảo sát hộ gia đình cho thấy mối quan hệ thuận chiều mạnh mẽ giữa việc sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ và kết quả việc làm của phụ nữ. Sau khi đã kiểm soát các đặc điểm cá nhân, hộ gia đình và địa bàn cư trú, các bà mẹ sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ công lập hoặc tư nhân cho con nhỏ nhất có khả năng có việc làm cao hơn lần lượt 4,6 và 5,3 lần so với những phụ nữ không sử dụng bất kỳ hình thức chăm sóc trẻ nào (xem Phụ lục 3). Đáng chú ý, việc sử dụng các hình thức chăm sóc trẻ không chính thức, như thuê người trông trẻ hoặc các NTGD, có thể làm tăng khả năng các bà mẹ có việc làm lên đến 35 lần. Tác động đáng ngạc nhiên này có thể phản ánh tính linh hoạt của các hình thức chăm sóc

không chính thức, vốn phù hợp hơn với thời gian làm việc kéo dài hoặc không cố định của người mẹ. Tương tự, việc sống cùng ông bà cũng làm tăng khả năng có việc làm của phụ nữ, mặc dù mức độ tác động này nhỏ hơn so với các hình thức chăm sóc trẻ khác.¹²

Bằng chứng ở cấp quốc gia cho thấy việc tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ giúp nâng cao khả năng các bà mẹ có được việc làm hưởng lương trong khu vực chính thức. Mặc dù tỷ lệ có việc làm của phụ nữ tại Việt Nam đã ở mức cao so với khu vực và thế giới, việc hiểu rõ cách mà dịch vụ chăm sóc trẻ thúc đẩy khả năng tìm được công việc có chất lượng tốt hơn - như việc làm chính thức và có thu nhập ổn định - vẫn hết sức cần thiết. Dựa trên dữ liệu đại diện toàn quốc của Việt Nam và sử dụng mô hình hồi quy gián đoạn (RDD), Dang, Hiraga và Nguyen (2022) đã kết luận rằng việc cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ làm tăng xác suất phụ nữ có việc làm hưởng lương thêm 25 điểm phần trăm đối với toàn bộ nhóm trẻ em, và tới 41 điểm phần trăm đối với nhóm trẻ từ 1-3 tuổi.¹³ Tác động đến việc phụ nữ có việc làm hưởng lương còn lớn hơn trong trung hạn (sau hai năm). Bên cạnh đó, việc tiếp cận được dịch vụ chăm sóc trẻ cho phép phụ nữ chuyển từ công việc đồng áng tự làm sang các công việc hưởng lương, vốn mang lại thu nhập cao hơn, các chế độ phúc lợi (như lương hưu, bảo hiểm xã hội, nghỉ phép có lương và nghỉ thai sản) tốt hơn và mức độ ổn định việc làm cao hơn. Ước tính cho thấy, nếu một phụ nữ gửi một con vào cơ sở chăm sóc trẻ, họ có thể chuyển từ công việc đồng áng tự làm sang làm công ăn lương và tăng thêm khoảng 1,3 triệu đồng thu nhập mỗi tháng.

12. Sự tương quan này cần được diễn giải một cách thận trọng, do nhiều khả năng nó chứa đựng cái gọi là hiệu ứng lựa chọn: những phụ nữ gần bố nhiều hơn với thị trường lao động có xu hướng lựa chọn các hình thức chăm sóc không chính thức ngay từ đầu, bất kể việc các dịch vụ chăm sóc trẻ chính thức sẵn có đến đâu.

13. Phương pháp RDD giúp xử lý vấn đề nội sinh giữa quyết định về việc làm của bà mẹ và việc sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ. Chiến lược nhận diện cốt lõi của mô hình này dựa trên tính ngoại sinh của việc trẻ sinh vào tháng 12 so với tháng 1 đối với nhóm trẻ từ 1-5 tuổi, hàm ý rằng biến “sinh vào tháng 12” chỉ có thể ảnh hưởng đến việc làm của mẹ thông qua kênh sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ (sau khi đã kiểm soát các biến khác).

3.4 Đầu tư vào dịch vụ chăm sóc trẻ mang lại lợi ích cho doanh nghiệp, gia đình, và nền kinh tế

Đối với doanh nghiệp

Lợi ích cho doanh nghiệp khi có các dịch vụ chăm sóc trẻ có chất lượng là đáng kể. Đánh giá năm 2020 của Công ty Tài chính Quốc tế (IFC) đối với sáu doanh nghiệp sản xuất chế tạo quy mô lớn tại Việt Nam, tuyển dụng khoảng 94.000 lao động, cho thấy vướng mắc trong tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ làm gia tăng tình trạng nghỉ việc, vắng mặt và gây khó khăn trong tuyển dụng lao động nữ. Các nghiên cứu điển hình tại các công ty như “Evervan” và “Greenland”, nơi có dịch vụ chăm sóc trẻ ngay tại doanh nghiệp - đặc biệt cho trẻ nhỏ - cho thấy việc này giúp giảm đáng kể tình trạng vắng mặt và nghỉ việc, giúp doanh nghiệp giữ chân được người lao động và nâng cao năng suất. Tại Taekwang Vina, một nhà máy với 33.000 lao động, tỷ lệ vắng mặt bất thành bình quân trung bình ở mức 0,6%, gây thiệt hại khoảng 945.000 USD mỗi năm. Sau khi doanh nghiệp thành lập trường mầm non tại chỗ, tỷ lệ vắng mặt giảm 20%, cho thấy việc cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ có thể trực tiếp góp phần ổn định lực lượng lao động và hỗ trợ duy trì việc làm liên tục cho phụ nữ.

Các doanh nghiệp đầu tư vào dịch vụ chăm sóc trẻ có thể củng cố hình ảnh là những đơn vị sử dụng lao động thân thiện với gia đình - trong mắt người lao động, chính quyền địa phương và cộng đồng - qua đó nâng cao khả năng thu hút và giữ chân người lao động (IFC, 2020). Điều này ngày càng quan trọng hơn với các KCN tại Việt Nam, nơi đang đối mặt với tình trạng thiếu hụt lao động, do quy mô dân số trong độ tuổi lao động suy giảm và sự phân bố mạng lưới KCN đang lan rộng sang nhiều tỉnh thành khác nhau, khiến người lao động có xu hướng lựa chọn làm việc gần nhà hơn. Tại các địa phương “công nghiệp hóa” thế hệ đầu như Thái Nguyên, Hưng Yên, Hải Dương, Đà Nẵng và

Thành phố Hồ Chí Minh, doanh nghiệp ngày càng gặp khó khăn trong tuyển dụng công nhân, ngay cả khi đã nâng cao mức lương và cải thiện chế độ phúc lợi (Vietnam.vn, 2025). Khi mà các KCN mới cũng bắt đầu chịu những áp lực tương tự trên thị trường lao động, nhu cầu về dịch vụ chăm sóc trẻ dễ tiếp cận và đáng tin cậy nhiều khả năng sẽ xuất hiện sớm hơn và với cường độ mạnh hơn, phản ánh những thách thức mà các trung tâm công nghiệp lâu năm đã trải nghiệm trong suốt hai thập niên qua.

Đối với gia đình

Trong khảo sát hộ gia đình, phụ nữ có con nhỏ sống gần KCN được hỏi liệu họ có thay đổi gì trong tình trạng việc làm nếu có thể tiếp cận các dịch vụ chăm sóc trẻ đáp ứng tốt hơn nhu cầu của mình hay không. Phần lớn các đáp viên cho biết họ sẽ không thay đổi. Tuy nhiên, cũng có một tỷ lệ đáng kể cho biết họ sẽ tìm kiếm công việc có thu nhập cao hơn (26%), làm việc nhiều giờ hơn (17%) và tham gia các lớp học, đào tạo (12%). Những ý định này đặc biệt phổ biến với phụ nữ thuộc nhóm thu nhập thấp nhất, cũng như những người đang phụ thuộc vào các hình thức trông trẻ không chính thức như NTGD, người giữ trẻ hoặc mẹ ở nhà chăm con. Cụ thể, một tỷ lệ đáng kể phụ nữ trong nhóm hộ nghèo nhất cho biết họ sẽ tìm công việc có thu nhập cao hơn (35%), làm việc nhiều giờ hơn (21%), chuyển sang loại hình công việc khác (10%) hoặc tìm việc làm nếu hiện tại chưa có việc (10%). Những kết quả này cho thấy thiếu dịch vụ chăm sóc trẻ chính thức có chất lượng và chi phí phù hợp đang là một rào cản lớn đối với việc phụ nữ gia nhập và duy trì việc làm trong lĩnh vực sản xuất chế tạo, đồng thời cho thấy “gánh nặng của việc làm mẹ” đang khiến nhiều phụ nữ không tìm được công việc được trả lương.

Báo cáo chỉ ra việc cung cấp rộng rãi dịch vụ chăm sóc trẻ mang lại lợi ích kinh tế to lớn cho các hộ gia đình. Sử dụng dữ liệu VHLSS năm 2020,

một mô phỏng đã được thực hiện nhằm ước tính sự thay đổi thu nhập của hộ gia đình trong trường hợp tất cả trẻ nhỏ (từ 6 tháng đến dưới 3 tuổi) hiện chưa được gửi trẻ đều được gửi đến các cơ sở mầm non. Mô phỏng giả định rằng thu nhập của các bà mẹ tăng theo đúng tỉ lệ với mức độ tác động tiêu cực đã được quan sát của việc sinh con đến khả năng tham gia lực lượng lao động và thu nhập của phụ nữ. Kết quả cho thấy việc mở rộng tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ cho nhóm này có thể làm tăng thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình khoảng 27%.¹⁴ Tổng lợi ích kinh tế ước tính đạt khoảng 72.387 tỷ đồng, so với chi phí khoảng 15.937 tỷ đồng, tạo ra lợi ích ròng khoảng 56.449 tỷ đồng - tương đương khoảng 2,45% tổng thu nhập của các hộ gia đình đô thị tại Việt Nam.¹⁵

Đối với nền kinh tế

Trong thập kỷ qua, sản xuất chế tạo là động lực chính cho tăng trưởng kinh tế nhanh của Việt Nam, song lĩnh vực này hiện đang đối mặt với nhiều sức ép. Giá trị gia tăng của ngành sản xuất chế tạo chiếm khoảng 24% GDP năm 2023 (Chỉ số Phát triển Thế giới của Ngân hàng Thế giới, 2024) và 23% tổng việc làm năm 2023 (Tổng cục Thống kê, 2023). Ngành này giữ vai trò trụ cột trong cán cân thương mại và thu hút lượng lớn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) của quốc gia. Tuy nhiên, tính bền vững của mô hình tăng trưởng dựa trên lao động chi phí thấp ngày càng bị hoài nghi, khi năng suất của Việt Nam vẫn thấp hơn so với các quốc gia trong khu vực và chi phí lao động gia tăng đang làm suy giảm lợi thế truyền thống về nhân công giá rẻ. Chính phủ đặt mục tiêu nâng tỷ trọng ngành sản xuất chế tạo lên 30% GDP vào năm 2030, trong đó các sản phẩm công nghệ cao chiếm ít nhất 45% tổng sản lượng sản xuất (McKinsey, 2023).

Để duy trì đà tăng trưởng kinh tế và hiện thực hóa tầm nhìn Việt Nam 2045 trở thành nước có thu nhập cao, Việt Nam cần chuyển dịch từ mô hình gia công, lắp ráp giá trị thấp sang các ngành sản xuất và dịch vụ có giá trị gia tăng cao hơn. Điều này đòi hỏi các khoản đầu tư chiến lược vào công nghệ, kỹ năng, đổi mới sáng tạo và cải cách thể chế (Ngân hàng Thế giới, 2024).

Trong quá trình chuyển đổi này, việc bảo đảm sự tham gia của phụ nữ vào lực lượng lao động có ý nghĩa then chốt, đặc biệt tại các KCN - nơi họ đang là xương sống của ngành sản xuất chế tạo. Dựa trên phân tích hồi quy từ Khảo sát Sử dụng Thời gian Việt Nam năm 2022 và các dự báo nhân khẩu học của Liên Hợp Quốc, báo cáo ước tính rằng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ có thể giảm từ 8 đến 12 điểm phần trăm vào năm 2045. Hiện nay, nguyên nhân chính dẫn đến rủi ro này là tác động tiêu cực của việc nuôi con nhỏ đến khả năng tham gia làm việc và số giờ làm việc của phụ nữ - một hệ số vừa lớn hơn vừa có ý nghĩa thống kê cao hơn so với yếu tố chăm sóc người cao tuổi. Tuy nhiên, khi dân số Việt Nam già hóa, trách nhiệm chăm sóc người cao tuổi được dự báo sẽ trở thành một ràng buộc thứ hai ngày càng quan trọng đối với cung lao động nữ. Mặc dù tác động của việc chăm sóc người cao tuổi hiện chưa có ý nghĩa thống kê - phản ánh quy mô người cao tuổi phải sống phụ thuộc còn tương đối nhỏ - các xu hướng nhân khẩu học cho thấy điều này sẽ thay đổi đáng kể trong những thập kỷ tới.¹⁶ Do đó, việc giải quyết sự thiếu hụt dịch vụ chăm sóc trẻ ngay từ bây giờ không chỉ là một yêu cầu cấp thiết trước mắt, mà còn là nền tảng cho việc xây dựng hệ thống chăm sóc toàn diện mà Việt Nam sẽ cần khi bước vào giai đoạn già hóa dân số.

14. Tác giả sử dụng dữ liệu VHLSS 2020.

15. Tương đương khoảng 3,02 tỷ USD, so với chi phí khoảng 0,66 tỷ USD, tạo ra lợi ích ròng khoảng 2,36 tỷ USD.

16. Báo cáo do Laura Rodriguez Takeuchi, Chuyên gia Kinh tế cao cấp, và Matthew Wai-Poi, Chuyên gia Kinh tế trưởng, Ngân hàng Thế giới, biên soạn.

Bộ luật Lao động Việt Nam (2019) đã ghi nhận mối liên hệ giữa dịch vụ chăm sóc trẻ và việc làm bao trùm; tuy nhiên, nội dung này vẫn chưa được tích hợp đầy đủ vào cơ chế quản lý và hạ tầng của các KCN và khu kinh tế - bao gồm cả dự thảo Luật KCN và Khu kinh tế (Ngân, 2024). Việc thu hẹp khoảng trống chính sách này là hết sức cấp thiết: lồng ghép dịch vụ chăm sóc trẻ như một cấu phần chính trong phát triển các KCN không chỉ hỗ trợ hàng triệu phụ nữ đang là lực lượng nòng cốt của nền sản xuất đòi hỏi kỹ năng thấp hiện nay, mà còn bảo đảm rằng quá trình mở rộng công nghiệp trong tương lai sẽ nhất quán với mục tiêu nâng cao phúc lợi người lao động và các mục tiêu phát triển kinh tế quốc gia. Nhìn xa hơn, đầu tư cho dịch vụ chăm sóc trẻ để tiếp cận và có chất lượng cao sẽ là yếu tố then chốt để thu hút lực lượng lao động của tương lai.

Đối với nguồn vốn con người

Chăm sóc và GDMN đóng vai trò then chốt trong phát triển nguồn vốn con người (Almond và Currie, 2011; Heckman, Pinto và Savelyev, 2013). Giai đoạn đầu đời là thời kỳ bản lề cho sự phát triển của não bộ, và những điều kiện bất lợi trong giai đoạn này có thể để lại những hậu quả lâu dài đối với sức khỏe, khả năng học tập và kết quả cuộc sống nói chung (Aboud và Yousafzai, 2015; Black và cộng sự, 2017). Các chương trình GDMN có chất lượng cao có thể giảm thiểu những rủi ro này và tạo ra những lợi ích lớn về phát triển con người, bao gồm nâng cao sức khỏe và dinh dưỡng của trẻ (Ruel và cộng sự, 2006; Bernal và cộng sự, 2009), tăng cường mức độ sẵn sàng đi học và thành tích giáo dục (Heckman và Masterov, 2007; Engle và cộng sự, 2011), cũng như mang lại triển vọng tươi sáng hơn về việc làm và thu nhập trong dài hạn (Cunha và Heckman, 2007; Shafiq, Devercelli và Valerio, 2018). Những lợi ích này đặc biệt rõ rệt đối với trẻ em thuộc các hộ gia đình thu nhập thấp, góp phần thu hẹp

khoảng cách về điều kiện kinh tế - xã hội và thành tích học tập (Johnson và Brooks-Gunn, 2012). Bằng chứng từ Trung Quốc cũng cho thấy việc cha mẹ di cư có thể gây tác động tiêu cực đáng kể đến việc học tập của những đứa trẻ bị “bỏ lại phía sau” (Luo, 2020; Mao và cộng sự, 2020), qua đó nhấn mạnh tầm quan trọng của việc bảo đảm các dịch vụ GDMN dễ tiếp cận và có chất lượng đối với các gia đình dễ bị tổn thương. Báo cáo Vốn con người của Ngân hàng Thế giới năm 2026 tiếp tục củng cố các bằng chứng này, xem chăm sóc trẻ như một khoản đầu tư kép - vừa nhằm vào phát triển đầu đời của trẻ, vừa vào sự tham gia lực lượng lao động của phụ nữ - đồng thời khuyến nghị các chính phủ coi mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ như một cấu phần trong các chương trình cải cách rộng hơn về thị trường lao động và phát triển kỹ năng (Holla và cộng sự, 2026). Vốn con người không chỉ được hình thành trong giai đoạn đầu đời mà còn được tích lũy thông qua quá trình làm việc; dịch vụ chăm sóc trẻ hỗ trợ cả hai quá trình này bằng cách giúp người mẹ việc làm và tích lũy kinh nghiệm (Holla và cộng sự, 2026).

Đầu tư vào vốn con người thông qua các chương trình phát triển trẻ thơ hiệu quả là điều kiện thiết yếu để Việt Nam hiện thực hóa mục tiêu xây dựng một lực lượng lao động có trình độ cao và có năng lực cạnh tranh (Coppola và cộng sự, 2024; Holla và cộng sự, 2026). Cách tiếp cận này cũng phù hợp với việc Việt Nam gần đây đã mở rộng phổ cập GDMN cho trẻ từ 3 đến 4 tuổi, và chính lập luận về phát triển vốn con người đã định hướng cho đối thoại chính sách về dịch vụ chăm sóc trẻ. Tuy nhiên, các mối liên hệ đến tác động đối với cha mẹ - đặc biệt là người mẹ, vốn là trọng tâm của báo cáo này - cũng như những tác động đối với lao động di cư, các hộ gia đình thu nhập thấp, doanh nghiệp và nền kinh tế như đã phân tích ở trên, cho đến nay vẫn chưa được quan tâm đầy đủ trong đối thoại chính sách quốc gia về GDMN.



4 Chăm sóc và giáo dục mầm non ở Việt Nam: Tổng quan về bên cung và độ bao phủ

Đầu tư công mạnh mẽ vào GDMN đã giúp tăng mạnh tỷ lệ trẻ em dưới 6 tuổi ra lớp; tuy nhiên, vẫn còn thiếu các dịch vụ GDMN cho nhóm trẻ dưới 3 tuổi. Vì các cơ sở mầm non công lập thường không tiếp nhận trẻ ở độ tuổi rất nhỏ nên các nhà đầu tư tư nhân đã phát triển để bù đắp khoảng trống này, nhưng họ đang gặp phải nhiều vấn đề về quản lý, chất lượng và khả năng chi trả. Sự phát triển nhanh chóng của các KCN càng làm tăng cầu về dịch vụ chăm sóc trẻ dễ tiếp cận và có chất lượng cao, trong khi nguồn cung hiện tại vẫn chưa đáp ứng đủ, khiến nhiều hộ gia đình thu nhập thấp và lao động di cư thiếu các phương án lựa chọn phù hợp. Mặc dù chương này trình bày tổng quan về toàn bộ hệ thống GDMN, trọng tâm vẫn được đặt vào nhóm trẻ dưới 3 tuổi, do khoảng trống cung cầu ở nhóm này còn đặc biệt lớn.

4.1 Các hình thức dịch vụ giáo dục mầm non bên ngoài gia đình

GDMN là một bộ phận của hệ thống giáo dục quốc dân Việt Nam, do Bộ GD&ĐT quản lý. Trước đây, GDMN mang tính tự nguyện, song Việt Nam đã từng bước mở rộng hệ thống thông qua chính sách phổ cập GDMN, trước hết đối với trẻ 5 tuổi và tiếp tục phổ cập cho trẻ 3 và 4 tuổi kể từ năm 2025. Đối với trẻ dưới 6 tuổi, hệ thống GDMN được tổ chức theo hai cấp: nhà trẻ dành cho trẻ từ 3 tháng đến dưới 3 tuổi, và mẫu giáo dành cho trẻ từ 3 đến 5 tuổi; hai cấp này được gọi chung là mầm non. (Các thông tin chi tiết về khung pháp lý, thể chế và quy định đối với GDMN được trình bày tại Phụ lục 7.)

Ở Việt Nam, GDMN do các cơ sở mầm non công lập và tư thực, các NTĐLTT được cấp phép, NTGD và các hình thức chăm sóc phi chính thức khác đảm nhiệm (xem Hình 5 và Bảng 1). Trong khi các trường công lập và tư thực giữ vai trò chủ đạo trong chăm sóc, giáo dục trẻ em từ 3 đến 5 tuổi,

chỉ khoảng 30% trong số này có tổ chức lớp nhà trẻ dành cho nhóm trẻ nhỏ hơn. Năm học 2023-2024, Việt Nam có 15.256 trường mầm non - bao gồm 12.072 cơ sở công lập và 3.184 trường tư thực - cùng với 17.444 NTĐLTT trên toàn quốc (Bộ GD&ĐT, 2024b).

Hình 5. Phân loại các loại hình giáo dục mầm non hiện nay



Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp dựa trên Thông tư số 52/2020/TT-BGDĐT về Điều lệ trường mầm non; Thông tư số 49/2021/TT-BGDĐT về hoạt động của các NTĐLTT; và Thông tư số 125/2024/TT-BGDĐT quy định về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục.

4.2 Tỷ lệ trẻ ra nhóm, lớp mầm non

Việt Nam đã đạt được tỷ lệ trẻ được gửi đến các nhóm, lớp mầm non ở mức cao, chủ yếu nhờ chính sách gần như phổ cập GDMN đối với trẻ từ 3 đến 6 tuổi (Bảng 1). Năm 2024, 72,6% trẻ em dưới 6 tuổi được huy động ra nhóm, lớp mầm non, một tỷ lệ tương đương với các quốc gia OECD và cao hơn so với nhiều nước trong khu vực. Tỷ lệ nhập học ở nhóm tuổi mẫu giáo đạt 94%, phản ánh nhiều thập kỷ đầu tư công liên tục, bao gồm quy định mỗi xã phải có ít nhất một trường mầm non công lập. Nhờ đó, các cơ sở công lập đang tiếp nhận phần lớn trẻ em trong nhóm tuổi này.

Tuy nhiên, kết quả tích cực này chưa phản ánh khoảng thiếu hụt lớn đối với nhóm trẻ nhỏ hơn.

Tỷ lệ huy động ra nhóm lớp mầm non của trẻ dưới 3 tuổi vẫn còn thấp, ở mức 34,6%, và chủ yếu tập trung ở nhóm trẻ từ 2-3 tuổi. Các nhóm lớp dành cho nhóm tuổi này ở các trường công lập còn rất hạn chế, do phần lớn các trường mầm non công lập không tiếp nhận trẻ dưới 3 tuổi. Do đó, các gia đình chủ yếu phải gửi trẻ tới các cơ sở ngoài công lập với chi phí cao hơn và chất lượng không đồng đều. Vì vậy, vấn đề cần chính sách giải quyết hiện nay không còn nằm ở việc mở rộng tiếp cận đối với trẻ từ 3 tuổi trở lên mà là tình trạng thiếu hụt

17. Tỷ lệ huy động rông ra nhóm, lớp mầm non của Thái Lan đạt 68,1% (Dự án Vốncon người, Ngân hàng Thế giới (WB); Viện Thống kê UNESCO (UIS)), trong khi Campuchia đạt 18,2% (cùng nguồn), và Ấn Độ đạt 37% (Tas và cộng sự, 2024).

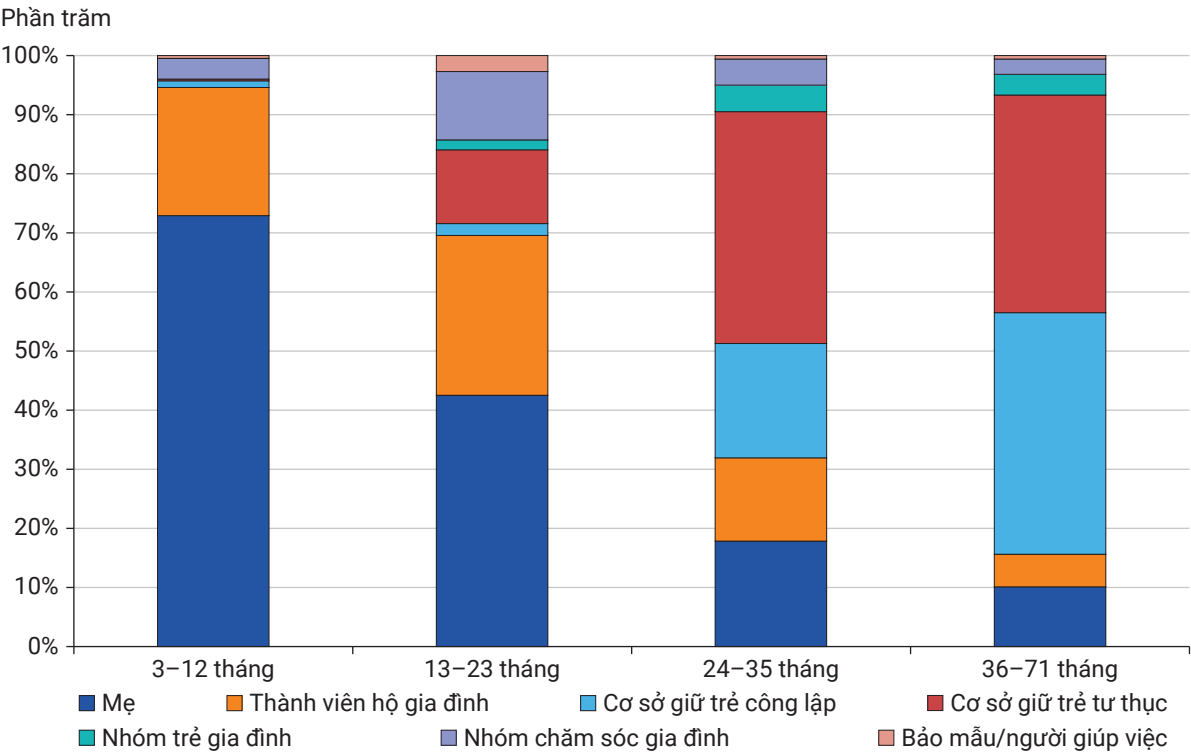
các dịch vụ mầm non cho trẻ dưới 3 tuổi có chất lượng và chi phí phù hợp, một rào cản quan trọng đối với khả năng có việc làm của cha mẹ, đặc biệt là phụ nữ.

Bảng 1. Tỷ lệ trẻ em huy động ra nhóm, lớp mầm non công lập và ngoài công lập theo độ tuổi và khu vực, năm 2024

Khu vực	Nhóm tuổi	Tỷ lệ huy động (%)	Mầm non công lập (%)	Mầm non ngoài công lập (%)	Số trẻ được huy động
Việt Nam	0-6 tuổi	72,6	75,1	24,9	5.120.710
	3 tháng tới dưới 3 tuổi	34,6	56,9	43,1	868.208
Thái Nguyên	0-6 tuổi	71,8	90,8	9,2	84.223
	3 tháng tới dưới 3 tuổi	36,2	84,0	16,0	17.613
Đà Nẵng	0-6 tuổi	95,4	40,4	59,6	70.995
	3 tháng tới dưới 3 tuổi	93,3	23,9	76,1	18.944
Tp HCM	0-6 tuổi	68,6	45,5	54,5	340.746
	3 tháng tới dưới 3 tuổi	32,7	43,3	56,7	55.850
An Giang	0-6 tuổi	55,6	88,5	11,5	55.019
	3 tháng tới dưới 3 tuổi	8,1	50,7	49,3	2.904

Nguồn: Ngân hàng Thế giới tổng hợp từ số liệu của Bộ GD&ĐT năm 2024.
Ghi chú: Các cơ sở ngoài công lập bao gồm trường dân lập, tư thục, không bao gồm NTĐLTT và NTGD.

Hình 6. Các hình thức trông trẻ theo độ tuổi của trẻ



Nguồn: Khảo sát và tính toán của nhóm tác giả, 2023
Ghi chú: Các cột nét đứt thể hiện tỷ lệ trẻ được gửi ở các cơ sở mầm non được cấp phép; N = 2.129; “cơ sở mầm non tư nhân” ở đây có nghĩa là các trường mầm non tư thục.

Dữ liệu khảo sát và thảo luận nhóm đều cho thấy cha mẹ có xu hướng bắt đầu gửi con đến các cơ sở được cấp phép khi con ở độ tuổi từ 2 đến dưới 3 tuổi.¹⁸ Đối với trẻ dưới 2 tuổi, người mẹ hoặc các thành viên khác trong gia đình vẫn là người chăm sóc chính. Tuy nhiên, khoảng 30% số trẻ từ 1 đến dưới 2 tuổi (và 5% trẻ dưới 12 tháng tuổi) đã được gửi đến các hình thức chăm sóc ngoài gia đình, chủ yếu tại các trường mầm non tư thục và NTGD, cho thấy nhu cầu gửi trẻ cho nhóm tuổi nhỏ hơn là khá cao. Đáng chú ý, các trường mầm non công lập chỉ tiếp nhận một tỷ lệ rất nhỏ trẻ dưới 2 tuổi (dưới 5%), cho thấy việc chăm sóc nhóm trẻ này trên thực tế đang chủ yếu do khu vực ngoài công lập đảm nhiệm.

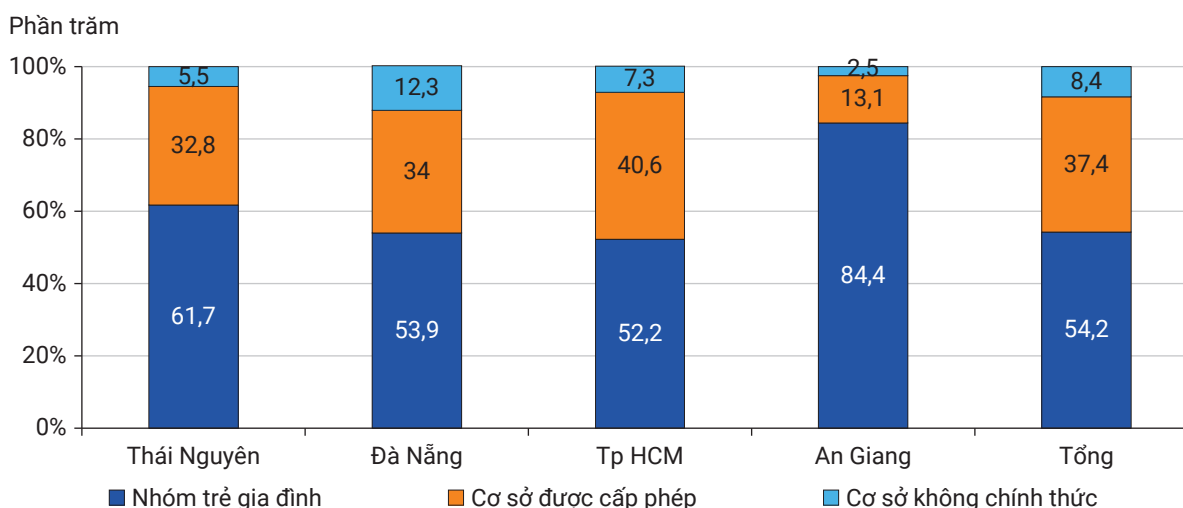
Tỷ lệ huy động trẻ dưới 2 tuổi còn thấp chủ yếu do mức độ sẵn có và khả năng tiếp cận các dịch vụ chăm sóc trẻ, với sự khác biệt đáng kể giữa các tỉnh cũng như ngay trong nội bộ từng tỉnh. Tỷ lệ này đặc biệt thấp ở khu vực nông thôn, các xã có KCN và ở nhóm trẻ dưới 2 tuổi. Trong khi đó, tại các phường đô thị, nơi tập trung nhiều cơ sở

mầm non với chi phí hợp lý và chất lượng cao hơn, tỷ lệ trẻ đi học cũng cao hơn đáng kể. Những khác biệt này cho thấy tình trạng cung ứng dịch vụ GDMN chưa đồng đều đang là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến bất bình đẳng trong khả năng tiếp cận giáo dục và chăm sóc trẻ thơ.

Dữ liệu cấp tỉnh thể hiện rõ quy mô của sự bất bình đẳng này. Đối với trẻ từ 3 tháng đến dưới 3 tuổi, tỷ lệ huy động dao động từ chỉ 13% tại An Giang đến 41% tại Thành phố Hồ Chí Minh (Hình 6). Tại An Giang, chỉ 14% các cơ sở được khảo sát có nhận trẻ dưới 2 tuổi (Hình 7), trong khi ở các tỉnh khác, hơn 40% cơ sở có nhận nhóm tuổi này.

Sự chênh lệch này còn thể hiện rõ ngay trong nội bộ các địa phương. Đối với trẻ từ 3 tháng đến dưới 3 tuổi, tỷ lệ huy động ở An Giang chỉ đạt 13% trong khi ở thành phố Hồ Chí Minh lại lên đến 41% (Hình 7). Ở An Giang, chỉ có 14% số cơ sở được khảo sát nhận trẻ dưới 2 tuổi (Hình 8), trong khi ở các tỉnh, thành phố kia, tỷ lệ này là trên 40%.

Hình 7. Các hình thức gửi trẻ dành cho trẻ từ 3 tháng tới dưới 3 tuổi theo địa phương



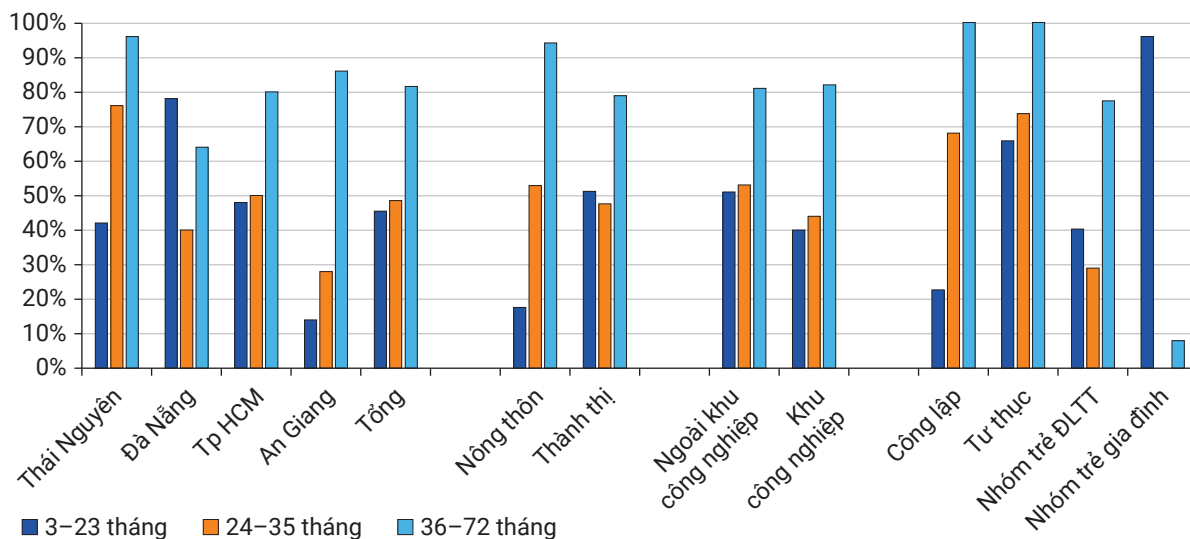
Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

Ghi chú: N=1024. Các dịch vụ trông trẻ không chính thức bao gồm NTGD và thuê người trông giữ.

18. Phân tích hồi quy logistic dự đoán khả năng sử dụng dịch vụ GDMN được cấp phép cho thấy, so với nhóm trẻ dưới 2 tuổi, xác suất sử dụng các dịch vụ này (so với không sử dụng) cao hơn 13 lần đối với trẻ từ 2 đến dưới 3 tuổi, và cao hơn 60 lần đối với trẻ từ 3 đến dưới 6 tuổi (xem Phụ lục 4).

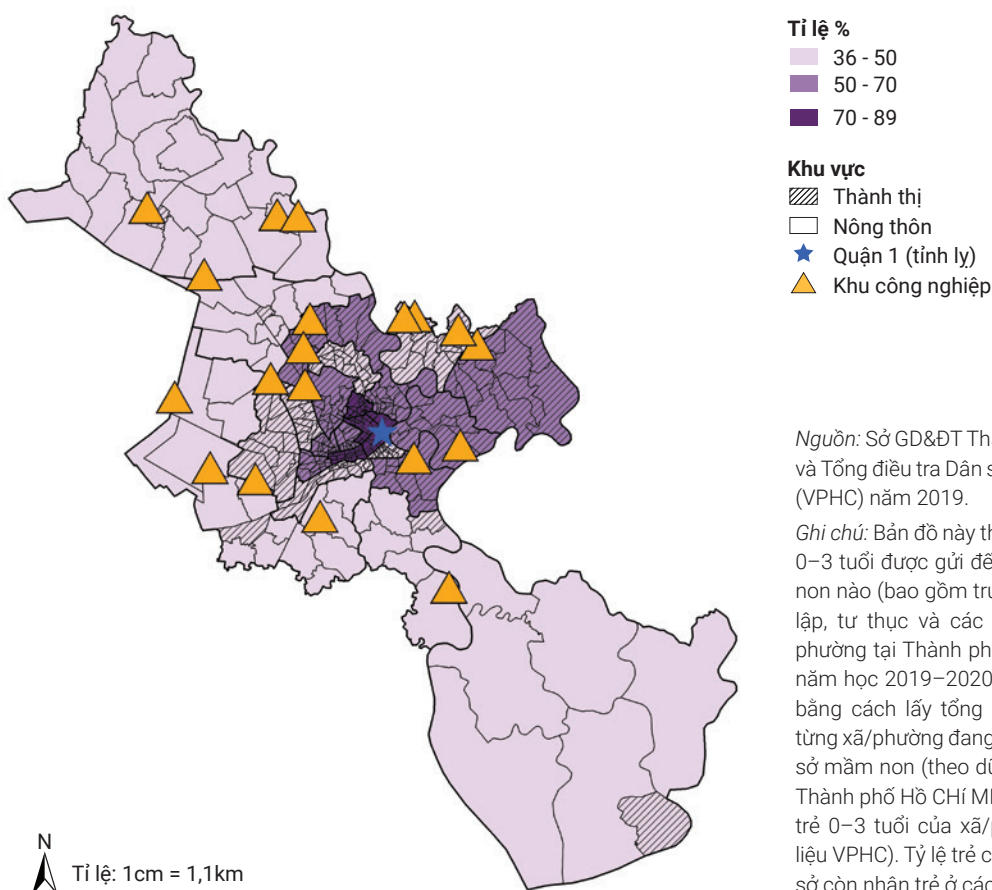
Hình 8. Tỷ lệ cơ sở mầm non nhận trẻ theo độ tuổi

Phần trăm



Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

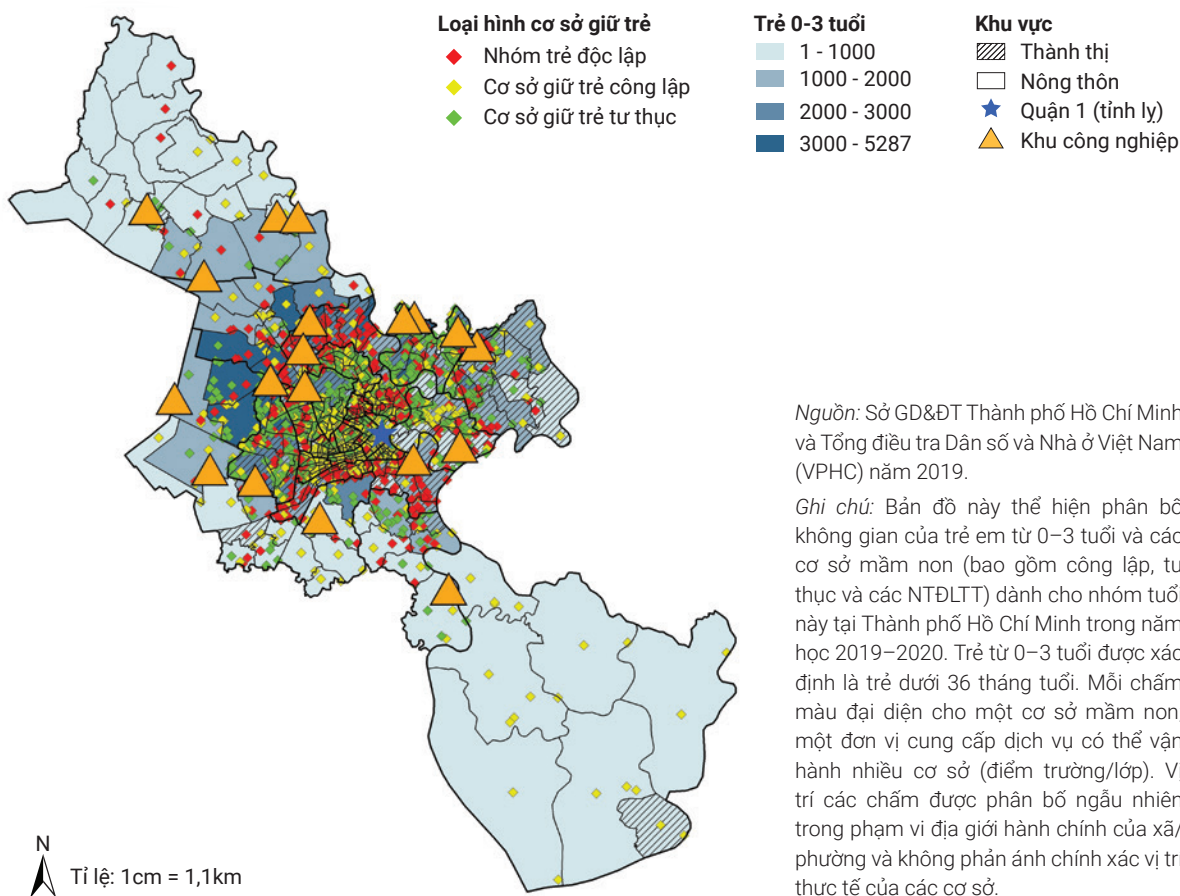
Bản đồ 1. Tỷ lệ trẻ từ 0 tới 3 tuổi được gửi tại các cơ sở được cấp phép tại các phường/xã ở Thành phố Hồ Chí Minh



Nguồn: Sở GD&ĐT Thành phố Hồ Chí Minh và Tổng điều tra Dân số và Nhà ở Việt Nam (VPHC) năm 2019.

Ghi chú: Bản đồ này thể hiện tỷ lệ trẻ em từ 0-3 tuổi được gửi đến bất kể cơ sở mầm non nào (bao gồm trường mầm non công lập, tư thực và các NTĐLTT) ở cấp xã/phường tại Thành phố Hồ Chí Minh trong năm học 2019-2020. Tỷ lệ này được tính bằng cách lấy tổng số trẻ 0-3 tuổi của từng xã/phường đang được gửi đến các cơ sở mầm non (theo dữ liệu của Sở GD&ĐT Thành phố Hồ Chí Minh) chia cho tổng số trẻ 0-3 tuổi của xã/phường đó (theo dữ liệu VPHC). Tỷ lệ trẻ có thể trên 100% vì cơ sở còn nhận trẻ ở các xã/phường lân cận.

Bản đồ 2. Cơ sở mầm non và số trẻ từ 0 tới 3 tuổi tại các phường/xã, Thành phố Hồ Chí Minh



4.3 Các hình thức trông trẻ tại nhà

Ở những địa bàn còn thiếu các dịch vụ chăm sóc trẻ có chất lượng và chi phí hợp lý, các gia đình thường phải dựa vào người thân để chăm sóc trẻ, đặc biệt đối với nhóm dưới 12 tháng tuổi. Tại bốn tỉnh khảo sát, việc chăm sóc trẻ sơ sinh chủ yếu do người mẹ hoặc các thành viên trong gia đình đảm nhận, trong đó phổ biến nhất là bà. Trong nhóm trẻ từ 3–12 tháng tuổi được giữ tại nhà, 77% do mẹ chăm sóc, 16% do bà và 5% do cha đảm nhận. Ở một số địa phương như Thái Nguyên, vai trò của người bà đặc biệt nổi bật, khi tham gia chăm sóc trẻ trong hơn một nửa số hộ gia đình.

Sự hỗ trợ của ông bà rất đáng quý, nhưng không phải lúc nào cũng sẵn có hoặc phù hợp với nhu

cầu chăm sóc trẻ của người mẹ. Nhiều người mẹ trong các cuộc thảo luận nhóm bày tỏ lo ngại về sự khác biệt trong quan điểm nuôi dạy trẻ, chế độ dinh dưỡng và phương pháp nuôi dạy giữa các thế hệ, khiến việc nhờ ông bà chăm trẻ không phải lúc nào cũng là lựa chọn tối ưu. Một số ý kiến cho rằng ông bà có xu hướng nuông chiều trẻ, khiến trẻ trở nên “bướng bỉnh và đòi hỏi hơn”. Những người khác nhấn mạnh rằng ông bà thường ít cho trẻ tham gia vào các hoạt động hỗ trợ phát triển nhận biết và kỹ năng xã hội - cảm xúc cho trẻ, khác với môi trường học tập bài bản tại các trường mầm non công lập, nơi trẻ nhận được sự hướng dẫn của giáo viên có chuyên môn và có cơ hội tương tác với bạn bè. Các nghiên cứu tại khu vực đô thị và nông thôn miền Bắc Việt Nam đã củng cố những nhận

định này, cho thấy sự khác biệt trong quan điểm chăm sóc trẻ giữa người mẹ và ông bà, đặc biệt trong thói quen ăn uống, do ông bà đôi khi nuôi trẻ với chế độ dinh dưỡng chưa hợp lý (Dương và cộng sự, 2023). Ngay cả khi ông bà sống cùng hoặc sống gần gia đình trẻ, việc ông bà có nhận chăm cháu được không còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác như sức khỏe, tình trạng việc làm và mức độ sẵn sàng hỗ trợ của họ.

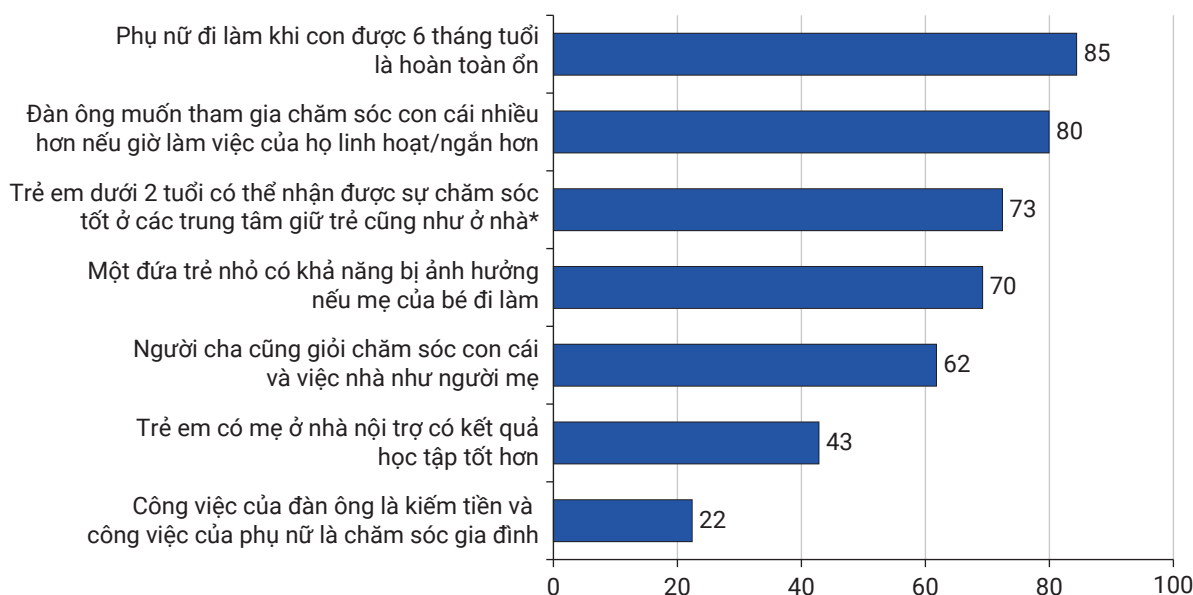
Sự tham gia của ông bà trong việc chăm sóc trẻ cũng có thể làm hạn chế cơ hội đi làm của chính ông bà, qua đó góp phần gia tăng chênh lệch giới trong tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của nhóm người lớn tuổi. Dữ liệu khảo sát hộ gia đình cho thấy 21% số hộ có ông bà sống cùng (và 35% tại Thái Nguyên) cho biết ông bà vẫn đang làm việc, hàm ý rằng quỹ thời gian dành cho việc chăm sóc trẻ thường xuyên là có hạn, đồng thời gây ra những áp lực nhất định đối với quyết định làm việc của họ. Phù hợp với nhận định này, bằng chứng quốc tế cho thấy việc chăm sóc cháu thường gắn với sự giảm cung lao động của ông bà (Rupert và Zanella, 2018; Backhaus và Barslund, 2021; Chen và Lyu, 2025). Các phân tích so sánh quốc tế, bao gồm cả kết quả trong Báo cáo Vốn con người năm 2026, cũng chỉ ra những động thái tương tự trên qui mô toàn cầu: khi cầu về chăm sóc trẻ không chính thức đối với người cao tuổi tăng lên, việc làm và mức độ tham gia các hoạt động kinh tế của họ có xu hướng giảm sút (Holla và cộng sự, 2026). Ngược lại, bằng chứng từ Trung Quốc cho thấy việc mở rộng sử dụng các dịch vụ chăm sóc trẻ chính thức có liên quan đến việc gia tăng tỷ lệ có việc làm của phụ nữ có cháu trong độ tuổi mầm non, cho thấy GDMN được Nhà nước hỗ trợ có thể giúp giảm áp lực không được tham gia thị trường lao động liên quan đến việc chăm sóc trong các hộ gia đình đa thế hệ (Lin và Wang, 2019). Tương tự, bằng chứng thực nghiệm từ Braxin cho thấy

dịch vụ GDMN công lập có thể làm tăng cung lao động không chỉ của ông bà mà còn của các thành viên trẻ tuổi khác trong gia đình có tham gia việc chăm sóc trẻ (Attanasio và cộng sự, 2022).

Thiếu dịch vụ chăm sóc trẻ nhỏ buộc các gia đình phải tìm đến những hình thức trông trẻ thay thế khác, vốn đi kèm nhiều khó khăn và tiềm ẩn rủi ro. Chẳng hạn, nhiều bà mẹ phải ở nhà chăm con ngay cả khi đây không phải là phương án tối ưu đối với gia đình. Trong những tình huống khó khăn hơn, trẻ có thể bị để ở nhà một mình hoặc được giao cho anh chị em trông giữ, điều này có thể ảnh hưởng đến sự an toàn của trẻ (Heymann, 2007). Kết quả khảo sát hộ gia đình cho thấy 5% trẻ em bị để ở nhà một mình ít nhất một giờ, và 6,5% được giao cho một trẻ khác dưới 10 tuổi chăm sóc. Tình trạng này đặc biệt nghiêm trọng tại Đà Nẵng, nơi hơn 10% số trẻ em có lúc để ở nhà mà không có người lớn giám sát.

Các chuẩn mực xã hội nhìn chung ủng hộ việc phụ nữ tham gia thị trường lao động cũng như việc gửi trẻ ngay cả khi trẻ còn rất nhỏ. Mặc dù một số phụ huynh cho rằng trẻ sơ sinh “chưa sẵn sàng” để gửi tại các cơ sở mầm non, khảo sát cho thấy nhận định này chủ yếu phản ánh những lo ngại về chi phí và chất lượng dịch vụ hơn là sự phản đối nội thân đối với việc gửi trẻ (xem Hình 9). Nhìn chung, thái độ xã hội nghiêng rõ rệt về phía ủng hộ việc tạo điều kiện để người mẹ đi làm. Việc không gửi trẻ phần lớn xuất phát từ các hạn chế về cung và chất lượng dịch vụ chứ không phải vì các chuẩn mực trói buộc của xã hội. Bên cạnh đó, dù ông bà có tham gia chăm sóc trẻ trong một số hộ gia đình (37%), bằng chứng định tính cho thấy họ thường chỉ đóng vai trò hỗ trợ, chứ hiếm khi là người ra quyết định chính trong việc sử dụng dịch vụ gửi trẻ.

Hình 9. Thái độ về việc làm của người mẹ và sử dụng dịch vụ gửi trẻ



Nguồn: Khảo sát và phân tích của các tác giả, 2023. Thể hiện tỷ lệ người tham gia khảo sát đồng ý hoặc hoàn toàn đồng ý với các phát biểu. * Trong điều kiện không có dịch COVID-19.

4.4 Nhu cầu về giáo dục mầm non gần các khu công nghiệp

Sự phát triển nhanh của các KCN và khu công nghệ cao tại Việt Nam đã tạo ra nhu cầu rất lớn về dịch vụ GDMN để tiếp cận cho các gia đình công nhân. Theo Ban Quản lý các KCN (Bộ Kế hoạch và Đầu tư trước đây), 431 KCN đang tuyển dụng hơn 4 triệu lao động, trong đó 60% là phụ nữ và hơn một nửa là lao động di cư trong nước. Gần 560.000 trẻ em dưới 6 tuổi là con của công nhân KCN, chiếm khoảng 21,5% tổng số trẻ em dưới 6 tuổi tại Việt Nam (Bộ GD&ĐT, 2024).

GDMN công lập hiện nay chỉ đáp ứng được một tỉ lệ nhỏ nhu cầu gửi trẻ của người lao động nhưng nhìn chung không nhận giữ trẻ dưới 3 tuổi. Tại các huyện¹⁹ có KCN, có 3.612 cơ sở mầm non công lập và 1.770 cơ sở ngoài công lập (Bộ GD&ĐT, 2024a), nhưng vẫn chưa đáp ứng đủ nhu cầu của các gia đình công nhân di cư và làm việc theo ca. Để bù đắp khoảng trống này, 7.755 NTĐLTT đã được thành lập, chiếm 44,5% tổng số

NTĐLTT trên toàn quốc; trong đó, hơn 70% tập trung tại sáu tỉnh có lực lượng lao động làm việc trong KCN cao nhất cả nước (Bộ GD&ĐT, 2024).

Sự phụ thuộc lớn vào các NTĐLTT phản ánh một sự thiếu hụt mang tính hệ thống: các gia đình làm việc tại KCN vẫn thiếu các phương án gửi trẻ để tiếp cận, có chi phí hợp lý và bảo đảm chất lượng, gần nơi ở và nơi làm việc. Tình trạng này đặc biệt bất lợi đối với lao động di cư, khi họ thường đối mặt với nhiều rào cản trong việc tiếp cận các dịch vụ mầm non công lập. Sự xuất hiện nở rộ các NTĐLTT là tín hiệu rõ ràng về sự thiếu hụt kéo dài của hệ thống GDMN công lập và đặt ra yêu cầu cấp thiết phải tăng cường chất lượng, kiểm tra, giám sát và hỗ trợ các mô hình chăm sóc trẻ quy mô nhỏ được cấp phép này. Đồng thời, nó cũng cho thấy tầm quan trọng của việc tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích tư nhân đầu tư để thành lập và nâng cấp các NTĐLTT, nhờ đó có thể mở rộng nguồn cung theo cách vừa bền vững vừa đảm bảo các tiêu chuẩn chất lượng.

19. Dữ liệu từ Bộ GD&ĐT được tổng hợp theo các đơn vị hành chính trước khi thực hiện điều chỉnh địa giới hành chính năm 2025.



5 | Rào cản về phía cầu: Những thách thức cản trở hộ gia đình tiếp cận dịch vụ

Các gia đình Việt Nam, đặc biệt là những gia đình có trẻ nhỏ, đều có nhu cầu tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ có chi phí hợp lý và chất lượng cao, nhưng hệ thống hiện nay vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu này. Chương này cho thấy còn một khoảng trống đáng kể về nhu cầu mà các cơ sở chăm sóc trẻ được cấp phép (bao gồm trường công lập, trường tư thục và NTĐLTT) chưa đáp ứng đủ, đặc biệt đối với trẻ dưới 2 tuổi và tại các địa bàn gần KCN. Bằng chứng từ khảo sát cho thấy khoảng ba phần tư các bà mẹ có con dưới 2 tuổi mong muốn gửi con đến các cơ sở mầm non được cấp phép nếu các cơ sở này có chi phí phù hợp, đáng tin cậy và thuận tiện về vị trí, trong khi chỉ một tỷ lệ nhỏ cho rằng chăm sóc tại nhà là lựa chọn tối ưu. Do đó, tỷ lệ huy động trẻ đến các cơ sở mầm non có đăng ký thấp chủ yếu phản ánh thiếu những lựa chọn phù hợp, hơn là xuất phát từ mong muốn của phụ huynh.

Phân tích cho thấy các gia đình đang phải đối mặt với nhiều rào cản đa diện, chông chéo từ phía cầu, bao gồm chi phí cao, thiếu chỗ gửi phù hợp với độ tuổi, lo ngại về chất lượng và an toàn, thời gian hoạt động không phù hợp với lịch làm việc trong KCN, cũng như các rào cản trong quản lý hành chính gây ảnh hưởng bất lợi nhiều hơn đến các hộ gia đình di cư. Một số rào cản - đặc biệt là chi phí và các quy định liên quan đến đăng ký hộ khẩu - ảnh hưởng đến gia đình có trẻ ở mọi nhóm tuổi; trong khi đó, những rào cản khác, đáng chú ý là tình trạng thiếu chỗ gửi, lo ngại về chất lượng và thời gian hoạt động chưa phù hợp, lại nghiêm trọng nhất với nhóm trẻ dưới 3 tuổi. Hệ quả là nhiều gia đình buộc phải dựa vào các hình thức chăm sóc không chính thức hoặc chất lượng thấp, hoặc phải ở nhà trông con. Tất cả đều hạn chế khả năng đi làm của cha mẹ, đặc biệt là người mẹ. Tháo gỡ những rào cản này có ý nghĩa

then chốt để mở rộng khả năng tiếp cận thực chất đến dịch vụ chăm sóc trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ, đồng thời thúc đẩy sự tham gia lực lượng lao động và tăng trưởng bao trùm.

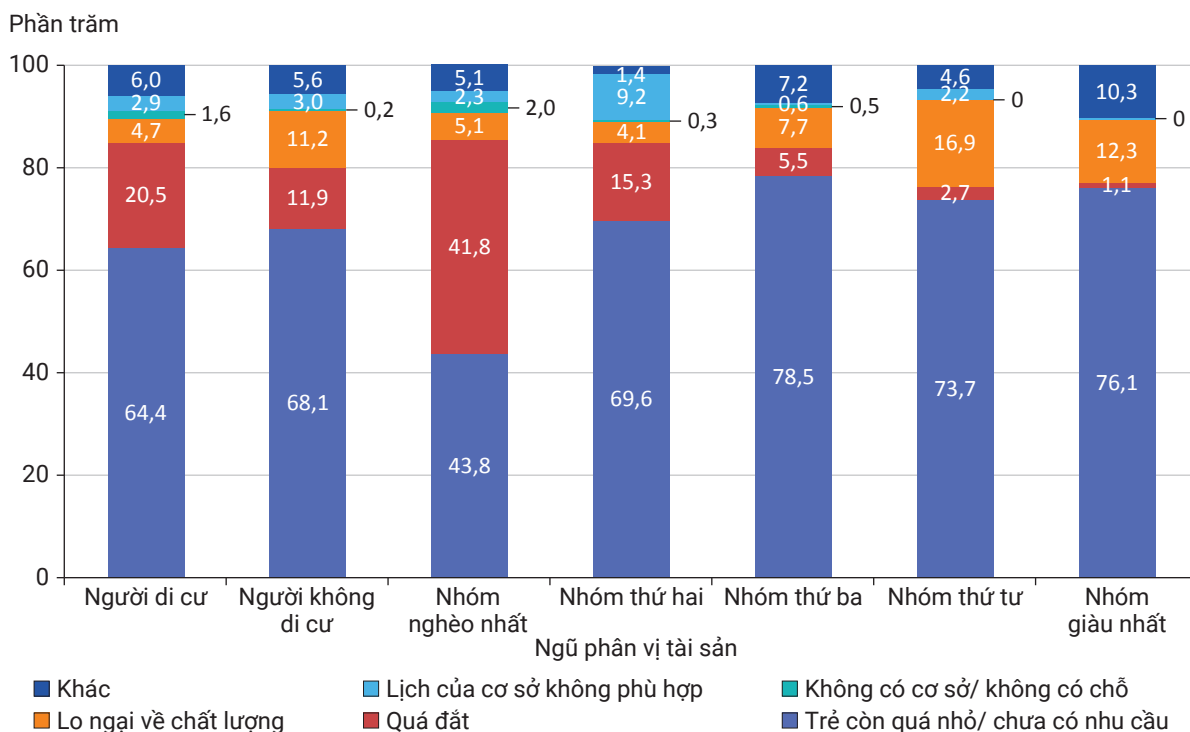
5.1 Thiếu các dịch vụ có chi phí hợp lý

Chi phí là nguyên nhân chính dẫn đến việc có đến 42% số trẻ em trong các gia đình thuộc nhóm hộ nghèo nhất không được gửi trẻ, so với 15% ở nhóm nghèo thứ nhì và chỉ 1% ở nhóm giàu nhất (Hình 10). Kết quả hồi quy logistic cũng khẳng định các bà mẹ thuộc nhóm giàu nhất có xu hướng gửi con đến các cơ sở mầm non được cấp phép cao gấp 5 lần so với nhóm nghèo nhất, ngay cả khi đã kiểm soát các đặc điểm khác (xem Phụ lục 4). Lao động di cư cũng cho biết chi phí là mối quan ngại chính của họ, với tỷ lệ đồng ý cao hơn (21%) so với nhóm bản địa (12%).

Học phí cao là một rào cản lớn đối với các gia đình thu nhập thấp trong việc gửi con đến các cơ sở mầm non ngoài công lập được cấp phép.

Học phí cao thường khiến các cơ sở mầm non ngoài công lập có phép trở thành một lựa chọn quá đắt đỏ với các gia đình thu nhập thấp. Theo khảo sát hộ gia đình, chi phí gửi trẻ trung bình của các bà mẹ, bao gồm tất cả các khoản liên quan, khoảng 2,5 triệu đồng/tháng (≈ 104 USD). Tuy nhiên, mức trung bình này có độ lệch lớn giữa các tỉnh, với mức chi phí cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng (lần lượt khoảng 3 triệu và 2,3 triệu đồng), trong khi tại Thái Nguyên và An Giang, chi phí trung bình chỉ khoảng 1 triệu đồng (Hình 11). Xét theo loại hình dịch vụ, chi phí cao nhất thuộc về các trường mầm non tư thục (khoảng 3,5 triệu đồng/tháng), tiếp đến là các NTĐLTT với khoảng 2,4 triệu đồng, và các NTGD khoảng 1,9 triệu đồng. Các cơ sở công lập có mức phí thấp nhất, trung bình khoảng 1,6 triệu đồng/tháng.

Hình 10. Nguyên nhân chính không gửi con đến các cơ sở mầm non được cấp phép, phân tách theo đặc điểm nhân khẩu của mẹ



Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

Ghi chú: N=931 trẻ. Cơ sở mầm non được cấp phép = trường mầm non công lập, tư thục và NTĐLTT.

Tuy nhiên, ngay cả với những mức phí tương đối thấp vẫn có thể là gánh nặng tài chính lớn đối với các gia đình thu nhập thấp. Các bà mẹ thuộc nhóm hộ nghèo nhất cho biết thu nhập trung bình hàng tháng của họ vào khoảng 6,5 triệu đồng (≈ 271 USD). Trong số những người có gửi con, chi phí trung bình là 1,7 triệu đồng/tháng, tương đương khoảng 28% thu nhập. Trong một số trường hợp, tỷ lệ này còn cao hơn. Một người tham gia thảo luận nhóm tại Đà Nẵng, làm nghề nấu ăn thuê, chia sẻ rằng hơn 35% thu nhập của chị phải dành để trả tiền học phí mầm non công lập chỉ cho một đứa con.

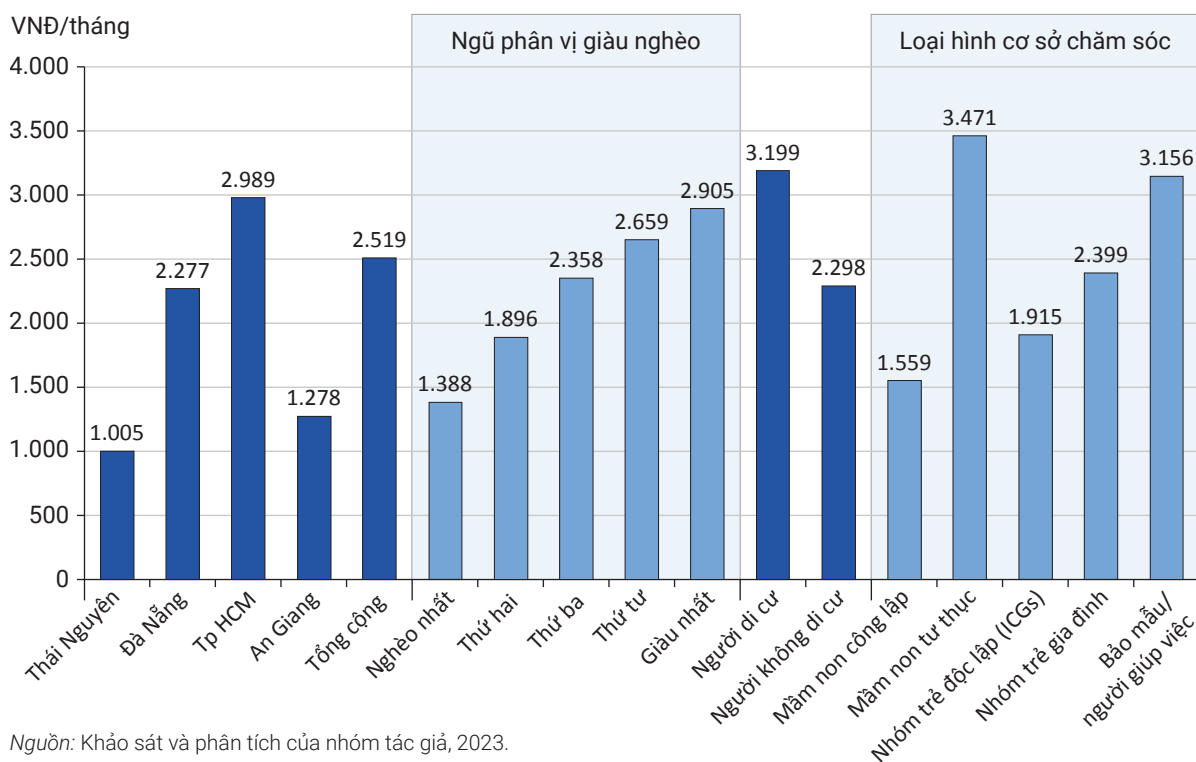
Nếu làm việc ở nhà, tôi có thể giữ con ở nhà, còn nếu muốn gửi trẻ thì phải trả vài triệu tiền học phí một tháng. Tôi không đủ khả năng chi trả số tiền đó.

(Mẹ, 35 tuổi, làm việc trong khu vực phi chính thức, Thành phố Hồ Chí Minh)

Tiền gửi trẻ trường tư là 2.2 triệu một tháng. Gửi hai đứa là 4.4 triệu, vượt quá tiền lương chỉ 5 triệu một tháng của tôi.

(Mẹ, dân tộc thiểu số, 31 tuổi, làm việc trong khu vực chính thức, Thái Nguyên)

Hình 11. Chi phí gửi trẻ, phân tách theo đặc điểm nhân khẩu học của trẻ



Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

Ghi chú: Mức học phí trung bình, phân tách theo các đặc điểm liên quan (n=1.388 trẻ).

5.2 Lo ngại của cha mẹ về chất lượng dịch vụ

Nhiều phụ huynh không thể gửi con đến các cơ sở có chất lượng như kỳ vọng, đặc biệt là dịch vụ chăm sóc trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ, nên thường

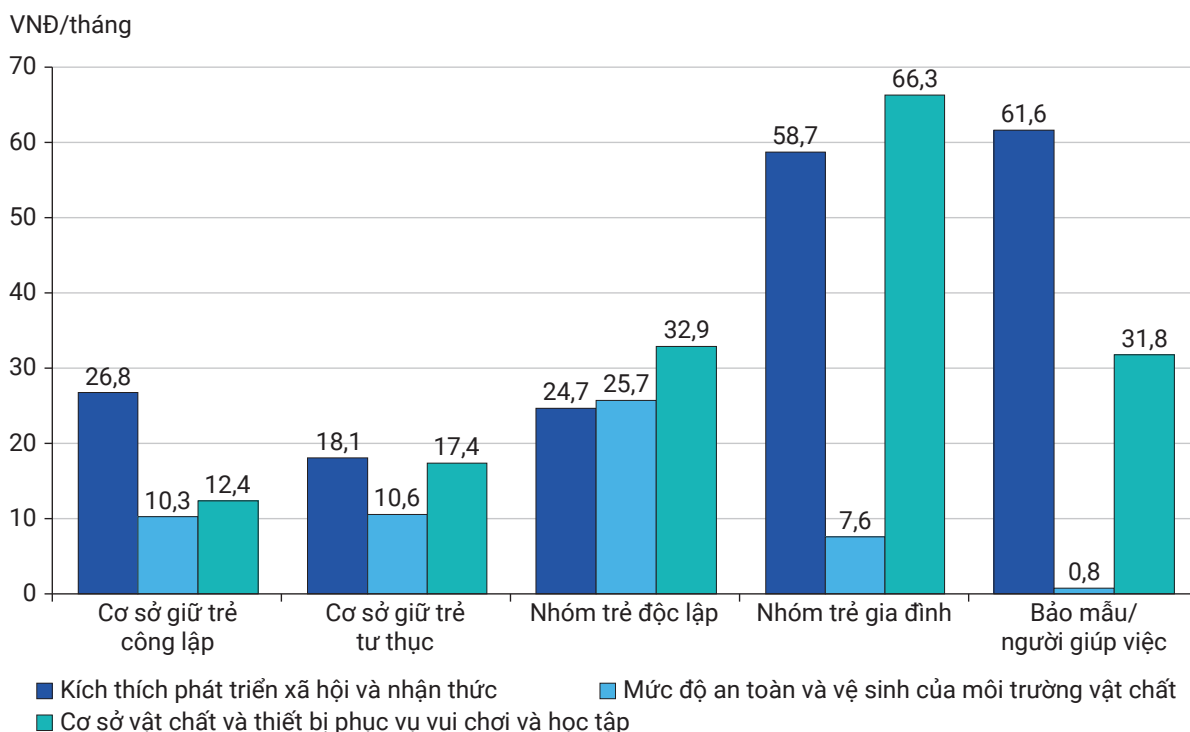
phải chấp nhận những lựa chọn kém hơn. Kết quả khảo sát cho thấy khoảng một phần tư trẻ em đang ở trong các môi trường có mức độ khuyến khích sự phát triển nhận thức và xã hội thấp hơn kỳ vọng của phụ huynh, và khoảng một phần năm gửi ở những cơ sở chưa đạt chuẩn về

điều kiện vật chất (Hình 12). Mức độ không hài lòng cao nhất tập trung ở nhóm các bà mẹ có con từ 1 đến dưới 2 tuổi - là nhóm có nhu cầu chưa được đáp ứng rất lớn - khi tỷ lệ trẻ được gửi ở những địa điểm bị đánh giá dưới mức kỳ vọng về khía cạnh khuyến khích sự phát triển của trẻ và điều kiện cơ sở vật chất lần lượt là 35% và 38%.

Nhóm cha mẹ gửi con ở NTGD có mức độ hài lòng về chất lượng dịch vụ thấp hơn hẳn so với những người gửi con ở cơ sở được cấp phép, qua đó củng cố những quan ngại về khoảng trống trong quản lý và đào tạo đối với loại hình này. Hơn một nửa (59%) số phụ huynh gửi con ở NTGD cho rằng mức độ giúp trẻ phát triển nhận thức tư duy và xã hội ở đây thấp hơn kỳ vọng của họ, so với dưới 30% ở nhóm cha mẹ gửi con đến các cơ sở được cấp phép (bao gồm cơ sở công lập, tư thục và NTĐLTT) (Hình 11). Mức độ không

hài lòng về cơ sở vật chất còn cao hơn, với 66% ở NTGD so với dưới một phần ba ở các cơ sở có phép. Những khác biệt này không gây bất ngờ, khi NTGD thường hoạt động trong điều kiện cơ sở vật chất chưa đảm bảo an toàn, thiếu không gian vui chơi, người trông trẻ không được đào tạo bài bản, chưa có cơ chế giám sát và hướng dẫn rõ ràng; đồng thời, tình trạng lơ là hoặc bạo hành trẻ trong các cơ sở này - đặc biệt tại các địa bàn gần KCN - vẫn còn tồn tại (Bộ GD&ĐT–UNICEF, 2016; Hentschel và cộng sự, 2023). Kết quả thảo luận nhóm cũng phản ánh rõ những quan ngại này, khi nhiều phụ huynh mô tả môi trường chăm sóc thiếu tương tác và kích thích (ví dụ, để cho trẻ chủ yếu xem tivi), thiếu khu vui chơi và khuôn viên thiếu an toàn. Do đó, những phụ huynh không gửi con đến NTGD thể hiện sự thận trọng cao khi cân nhắc lựa chọn loại hình dịch vụ này.

Hình 12. Tỷ lệ các bà mẹ đánh giá chất lượng dịch vụ trông trẻ dưới mức kỳ vọng của họ, phân tách theo các loại hình dịch vụ



Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

Ghi chú: N=1.387 trẻ.

NTGD mà tôi từng gửi con có nhiều nhược điểm. Có lần tôi đưa con tới đó, thấy mấy đứa trẻ đang chơi đùa với nhau, giẫm lên nhau, rồi có đứa ngã xuống, đập đầu xuống đất... Tôi sợ đứa bé bị chấn thương ở đầu. Từ đó tôi không dám gửi con tới NTGD nữa. Thật là một khoảnh khắc thót tim! Nếu tôi là chính quyền, tôi sẽ đóng cửa mấy nhóm trẻ đó ngay lập tức.

(Mẹ, 44 tuổi, làm việc trong khu vực phi chính thức, Đà Nẵng)

Hạn chế [của NTGD] là không giúp trẻ phát triển [tư duy nhận thức]. NTGD chỉ giữ trẻ mà không dạy dỗ gì như ở các trường mầm non. Tôi so sánh hai đứa con tôi. Đứa lớn gửi ở NTGD một năm nhưng không thấy có tiến bộ gì, không học được nhiều như khi đi nhà trẻ.

(Mẹ, 28 tuổi, làm việc trong khu vực phi chính thức, Đà Nẵng)

Các gia đình thu nhập thấp và lao động di cư có xu hướng phụ thuộc nhiều hơn vào các NTGD do chi phí thấp và thời gian giữ trẻ linh hoạt; tuy nhiên, sự phụ thuộc này thường đi kèm với việc trẻ chỉ được nhận chất lượng chăm sóc thấp hơn. Kết quả phân tích hồi quy logistic cho thấy các hộ gia đình thuộc nhóm thu nhập trung bình cũng như các hộ bản địa có xu hướng ít sử dụng các hình thức chăm sóc trẻ không chính thức hơn hẳn các hộ thuộc nhóm nghèo nhất và lao động di cư có đăng ký tạm trú KT4 (xem Phụ lục 4, Bảng A.2, Cột 3).²⁰ Người gửi con đến NTGD thường cho rằng chi phí cao và thời gian nhận trả trẻ không phù hợp là những rào cản chính khiến họ không thể gửi con đến những cơ sở mầm non có chất lượng tốt hơn.

Mặc dù NTGD giúp một bộ phận những bà mẹ có thể đi làm nhưng điều này thường phải đánh đổi bằng chất lượng chăm sóc trẻ.

Nhóm bà mẹ gửi con đến NTGD ít hài lòng về chất lượng dịch vụ hơn hẳn so với nhóm gửi con vào các trường công hoặc tư. Khoảng 33% những người gửi con đến NTGD cho rằng cơ sở vật chất thấp hơn kỳ vọng, và 26% bày tỏ lo ngại về mức độ an toàn - cao hơn đáng kể so với tỷ lệ dưới 20% ở các bà mẹ gửi con đến các cơ sở mầm non công lập hoặc tư thục. Việc phụ huynh thất vọng với cơ sở vật chất ở các NTGD này phần lớn xuất phát từ thực tế là NTGD thường có quy mô nhỏ và thiếu không gian vui chơi ngoài trời, một vấn đề đã được nhấn mạnh rõ trong các cuộc thảo luận nhóm. Phụ huynh thường bày tỏ mong muốn của họ ưu tiên các cơ sở rộng rãi, an toàn, thông thoáng và có khu vực vui chơi ngoài trời phù hợp cho trẻ; khi các điều kiện này không được đáp ứng, mức độ hài lòng giảm rõ rệt.

Các đợt kiểm tra gần đây đã ghi nhận một số trường hợp bạo hành trẻ em tại các cơ sở giữ trẻ tư nhân, NTĐLTT và NTGD, đặc biệt ở các khu dân cư hoặc KCN nơi có nhiều lao động thu nhập thấp (Daidoanket, 2025; Bộ GD&ĐT và UNICEF, 2016). Điều này làm gia tăng lo ngại trong nhóm công nhân nhà máy, những người thường không đủ khả năng chi trả để gửi con đến các cơ sở mầm non có chất lượng cao hơn. Kết quả thảo luận nhóm cho thấy sự dè dặt của phụ huynh khi gửi trẻ đến các NTĐLTT khi trẻ còn rất nhỏ vào các NTĐLTT, nhất là tại Thành phố Hồ Chí Minh và An Giang, chủ yếu liên quan đến những lo ngại về an toàn và cách đối xử của giáo viên. Tại các địa phương này, nhiều phụ huynh tham gia thảo luận bày tỏ sự ngần ngại khi gửi con dưới 3 tuổi vào các cơ sở mầm non; một số gia đình tại An Giang thậm chí trì hoãn đến khi trẻ 4 tuổi mới bắt đầu cho đi học. Những lo ngại này chủ yếu xuất phát từ rủi ro trẻ không được

20. Phụ nữ gửi con đến NTGD có thu nhập hộ gia đình hàng tháng thấp hơn (khoảng 19 triệu đồng) so với những người gửi con đến các cơ sở được cấp phép (dao động từ 20–26 triệu đồng). Ở đây, thu nhập hộ gia đình được tính gộp từ thu nhập của người mẹ và chồng, và các bà mẹ được hướng dẫn thảo luận về quyết định gửi đứa trẻ nhỏ nhất của mình.

chăm sóc đầy đủ hoặc có thể bị đối xử không tốt. Do đó, nhiều phụ huynh lựa chọn chờ đến khi trẻ có khả năng giao tiếp tốt hơn, để có thể tự bày tỏ nhu cầu và chia sẻ trải nghiệm của mình.

Công nhân [trong các KCN] không dám gửi con tới các NTĐLTT. Họ (NTĐLTT) giữ trẻ từ 1 tới 4 tuổi. 20 trẻ một nhóm, đứa lớn bắt nạt đứa nhỏ hơn. Mấy đứa nhỏ bị bắt nạt khóc suốt ngày. Các mẹ thường chờ con mình cứng cáp và tự lập hơn, đến khi con có thể tự ăn và biết nói rồi mới gửi con tới trường. Các mẹ không yên tâm gửi con tới các NTĐLTT. (Mẹ, 28 tuổi, làm việc khu vực phi chính thức, Đà Nẵng)

5.3 Thiếu dịch vụ gửi trẻ dưới 3 tuổi

Nhiều gia đình có trẻ dưới 2 tuổi không gửi con đến các cơ sở được cấp phép. Điều này đặt ra một câu hỏi chính sách quan trọng: liệu điều này phản ánh mong muốn của phụ huynh đối với hình thức chăm sóc tại gia đình, hay là dấu hiệu của sự thiếu hụt nguồn cung? Việc hiểu rõ các yếu tố dẫn đến tỉ lệ gửi con thấp rất quan trọng cho việc thiết kế chính sách. Nếu các gia đình thực sự ưu tiên chăm sóc tại nhà cho trẻ nhỏ, thì việc mở rộng các cơ sở mầm non tập trung có thể không khai thác được hết công suất như kỳ vọng. Ngược lại, nếu khoảng cách giữa mức gửi con hiện tại và nhu cầu của phụ huynh phản ánh tình trạng thiếu những chỗ gửi trẻ dễ tiếp cận và có chi phí phù hợp, thì các chính sách tăng cung sẽ góp phần đáp ứng đáng kể nhu cầu. Kết quả của báo cáo cho thấy nhu cầu thực sự tồn tại nhưng chưa được đáp ứng do thiếu hụt chỗ gửi trẻ phù hợp.

Nhu cầu cao khi các rào cản được gỡ bỏ cho thấy tình trạng thiếu hụt nguồn cung

Để tách biệt nguyên nhân do mong muốn của phụ huynh và các rào cản tiếp cận, khảo sát hộ

gia đình đã hỏi các bà mẹ có con dưới 2 tuổi, những người không gửi con đến các cơ sở được cấp phép, liệu họ có sẵn sàng sử dụng một cơ sở mầm non có chất lượng, chi phí hợp lý gần nơi ở, nếu cơ sở đó có khung giờ đón trả trẻ thuận tiện và chuyên chăm sóc trẻ dưới 2 tuổi hay không. Câu hỏi giả định này giúp tác biệt yếu tố về mong muốn của phụ huynh khỏi các rào cản phổ biến nhất như chi phí, lo ngại về chất lượng và khả năng tiếp cận (Pavolini và van Lancker, 2020).

Kết quả cho thấy có tình trạng thiếu hụt nguồn cung đáng kể: 75% các bà mẹ bày tỏ sẵn sàng sử dụng các dịch vụ này (Hình 13), cho thấy khoảng ba phần tư số gia đình hiện chưa gửi con đến các cơ sở được cấp phép sẽ làm việc đó ngay nếu có chỗ gửi phù hợp. Chỉ có 24% cho biết họ vẫn sẽ không gửi con vì cho rằng “chăm sóc tại nhà là tốt nhất cho trẻ nhỏ”. Khi phân tách theo độ tuổi của trẻ, mức độ thiếu hụt đặc biệt nghiêm trọng đối với nhóm trẻ từ 3-12 tháng tuổi (83,6% nhu cầu chưa được đáp ứng), và vẫn ở mức cao đối với nhóm trẻ từ 13-23 tháng tuổi (59,5%) (Bảng 2).

Nếu trường công lập mà nhận giữ trẻ dưới 7 tháng tuổi, em sẽ gửi con ngay. Học phí trường tư đắt quá, 2-3 triệu một tháng.

(Mẹ, 36 tuổi, tự kinh doanh, khu vực phi chính thức, Thái Nguyên)

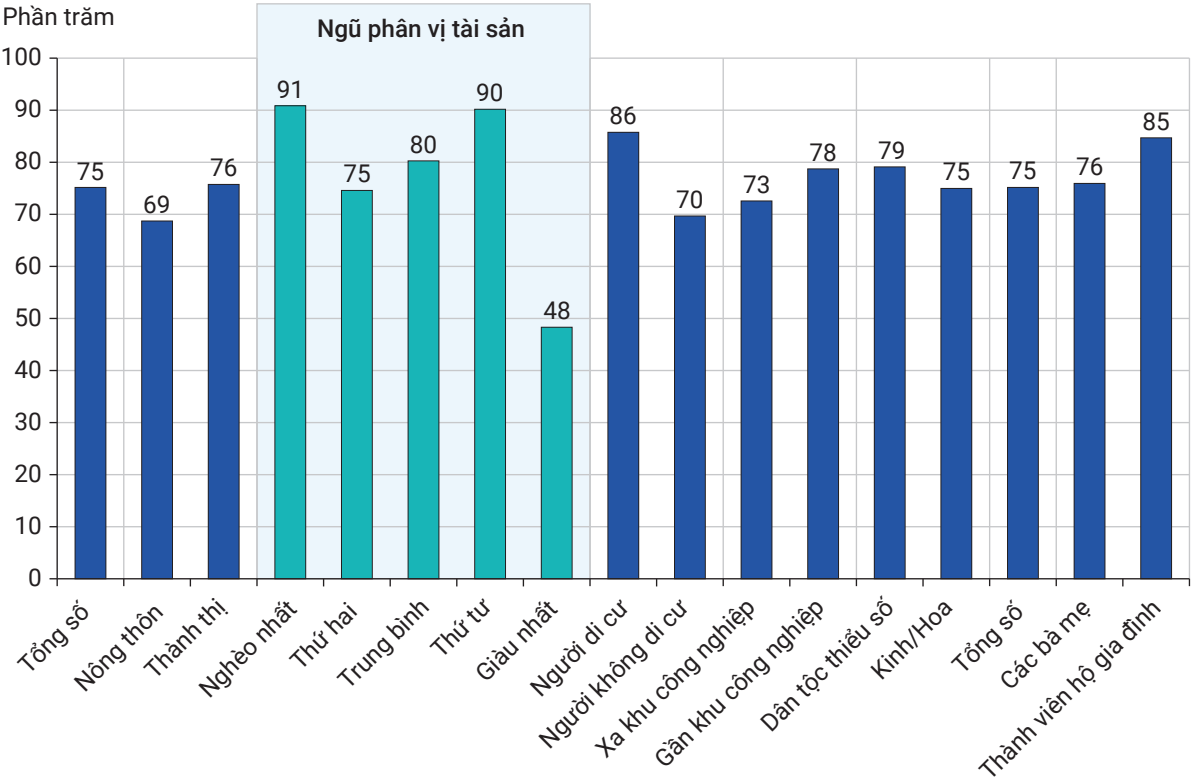
Tình trạng thiếu hụt nguồn cung ảnh hưởng đến các gia đình thuộc mọi nhóm kinh tế - xã hội (Hình 12), trong đó nhu cầu chưa được đáp ứng đặc biệt cao ở các bà mẹ thuộc nhóm hộ nghèo nhất, lao động di cư, các gia đình sống gần KCN, và những hộ hiện đang dựa vào người thân để chăm sóc con cái. Sự khác biệt theo địa lý cũng khá rõ nét: tại Đà Nẵng và Thái Nguyên, nhu cầu của các bà mẹ cao hơn mức trung bình và vượt quá khả năng cung ứng hiện có.

Những kết quả này khẳng định tình trạng thiếu hụt đáng kể chỗ gửi trẻ cho nhóm trẻ dưới 2 tuổi.

Khoảng cách giữa nhu cầu của phụ huynh và tỉ lệ gửi con hiện tại chủ yếu bắt nguồn từ các rào cản phía cung, bao gồm thiếu hụt nguồn cung, chi phí cao và lo ngại về chất lượng, hơn là do mong

muốn được chăm sóc trẻ tại nhà. Tình trạng thiếu hụt này đặc biệt nghiêm trọng đối với trẻ sơ sinh và ảnh hưởng lớn đến các gia đình thu nhập thấp.

Hình 13. Tỷ lệ đáp viên sẵn sàng gửi trẻ dưới 2 tuổi đến các cơ sở có chất lượng và chi phí hợp lý



Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

Ghi chú: N=491 người trả lời sẽ không gửi trẻ dưới 2 tuổi đến các cơ sở được cấp phép

Bảng 2. Nhu cầu gửi trẻ, phân tách theo nhóm tuổi của trẻ

Nhóm tuổi / nhu cầu gửi trẻ	3-12 tháng	13-23 tháng	24-35 tháng	36-71 tháng
A. Cơ sở mầm non được cấp phép	1,4	16,1	63,0	81,2
B. Sẵn sàng gửi con dưới 2 tuổi đến cơ sở mầm non*	83,6	59,5	-	-
C. Không gửi con vì vướng các rào cản**	-	-	12,4	8,7
D. Tổng nhu cầu	85,0	75,6	75,4	89,9
Nhu cầu chưa được đáp ứng	83,6	59,5	12,4	8,7

Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

Ghi chú: Tổng nhu cầu đối với trẻ dưới 24 tháng tuổi bằng A+B; tổng nhu cầu đối với trẻ trên 24 tháng tuổi bằng A+C. Nhu cầu chưa được đáp ứng được bằng D-A.

* Câu hỏi được đặt cho các bà mẹ có con dưới 2 tuổi và không gửi con đến các cơ sở được cấp phép: "Giả sử chị có thể tìm được một cơ sở mầm non được cấp phép, có chi phí hợp lý và chất lượng ngay gần nơi chị ở, với thời gian đón trả trẻ thuận tiện và chuyên chăm sóc trẻ dưới 2 tuổi, chị có muốn gửi con đến đó không?" Các phương án trả lời cho phép đáp viên lựa chọn có sử dụng hay không; nếu không, họ có thể nêu lý do là do tin rằng chăm sóc tại nhà là tốt nhất cho trẻ nhỏ hoặc vì các lý do khác.

** Các rào cản được tổng hợp dựa trên các lý do khác ngoài việc trẻ còn quá nhỏ hoặc gia đình không có nhu cầu gửi con do đã có người thân chăm sóc.

Thiếu nơi nhận trẻ nhóm tuổi nhỏ nhất ở các cơ sở mầm non công lập

Trường mầm non công lập vẫn là lựa chọn có chi phí hợp lý nhất đối với các gia đình. Tuy nhiên, việc thiếu hụt nghiêm trọng các cơ sở nhận giữ trẻ dưới 2 tuổi đang làm trầm trọng thêm tình trạng thiếu hụt nguồn cung. Mặc dù học phí tại các trường công thấp hơn đáng kể so với trường tư, chỉ khoảng 23% trường công nhận giữ trẻ dưới 2 tuổi, trong khi tỷ lệ này ở các trường tư là 66% và tại các NTĐLTT là 40%. Điều này cho thấy các gia đình đang tìm chỗ gửi có chi phí phải chăng lại đứng trước ít lựa chọn hơn so với những gia đình có khả năng chi trả để gửi con vào trường tư.

Thiếu vắng các cơ sở công lập tiếp nhận trẻ nhỏ cũng dẫn đến tình trạng quá tải tại những trường hiện có. Khoảng 11% trường mầm non công lập hoạt động vượt công suất trong suốt năm học - cao hơn gấp đôi so với tỷ lệ ở các cơ sở ngoài công lập - cho thấy đây là một vấn đề thiếu hụt mang tính cấu trúc về cung cấp dịch vụ mầm non công lập có chi phí hợp lý, chứ không chỉ là hiện tượng quá tải cục bộ. Khi nhu cầu vượt quá khả năng đáp ứng, nhiều gia đình buộc phải trì hoãn việc cho con đi học cho đến khi trẻ đủ tuổi vào trường công. Điều này khiến các bà mẹ không tìm được chỗ gửi trẻ với chi phí phù hợp phải dừng đi làm trong giai đoạn chờ đợi này.

Tôi gửi con đi học lúc 2 tuổi, trước đó tôi để cháu ở nhà. Nếu trường công chịu nhận giữ trẻ nhỏ, tôi đã có thể gửi cháu đi học sớm hơn.

(Mẹ, 37 tuổi, hộ kinh doanh cá thể, Thái Nguyên)

Tôi muốn gửi con đi học từ lúc cháu được 2-3 tuổi nhưng trường mẫu giáo công lập không nhận giữ trẻ dưới 3

tuổi. Tôi muốn con đi học sớm để cháu có thể giao tiếp nhiều hơn, năng động hơn; ở nhà cháu khá nhút nhát, chỉ quanh quẩn một chỗ. Chồng tôi nói tìm một trường công lập nào đó cho cháu, nhưng chỉ có NTĐLTT mới nhận trẻ ở độ tuổi này. Mà tôi không muốn gửi con vào đó vì con còn quá nhỏ, mà tôi cũng không quen giáo viên nào ở đó. Tôi không yên tâm khi gửi con vào NTĐLTT vì lo cháu có thể không được chăm sóc tốt. Mà hầu như ai cũng lo lắng về điều này. Dù có camera, họ vẫn có thể đưa trẻ vào các góc khuất để đánh. Tôi không muốn nghĩ xấu cho giáo viên, nhưng cũng không thể không lo, nên cuối cùng tôi không gửi con vào NTĐLTT.

(Mẹ, 26 tuổi, công nhân KCN, An Giang)

Các buổi thảo luận nhóm cho thấy cha mẹ rất muốn gửi con vào các trường công do lợi thế về chi phí hợp lý, mức độ an toàn và chất lượng. Nhưng thiếu chỗ nhận trẻ nhỏ khiến nhiều gia đình phải cho con ở nhà cho đến khi trẻ đủ tuổi vào trường công. Thời gian “chờ” này đã gây nhiều khó khăn cho các bà mẹ đang đi làm vì không có giải pháp chăm sóc trẻ thay thế.

Ít lựa chọn làm gia tăng sự lo ngại về chất lượng trong khu vực phi chính thức

Ngay cả khi tồn tại các hình thức trông giữ trẻ phi chính thức, nguồn cung hạn chế vẫn thu hẹp đáng kể lựa chọn của phụ huynh và có thể buộc họ phải chấp nhận giảm bớt kỳ vọng về chất lượng. Trong số các nhóm sử dụng các loại hình chăm sóc trẻ khác nhau, người sử dụng NTĐLTT có tỷ lệ cao nhất bày tỏ việc thiếu các dịch vụ chất lượng tốt hơn (41%). Dữ liệu bản đồ theo

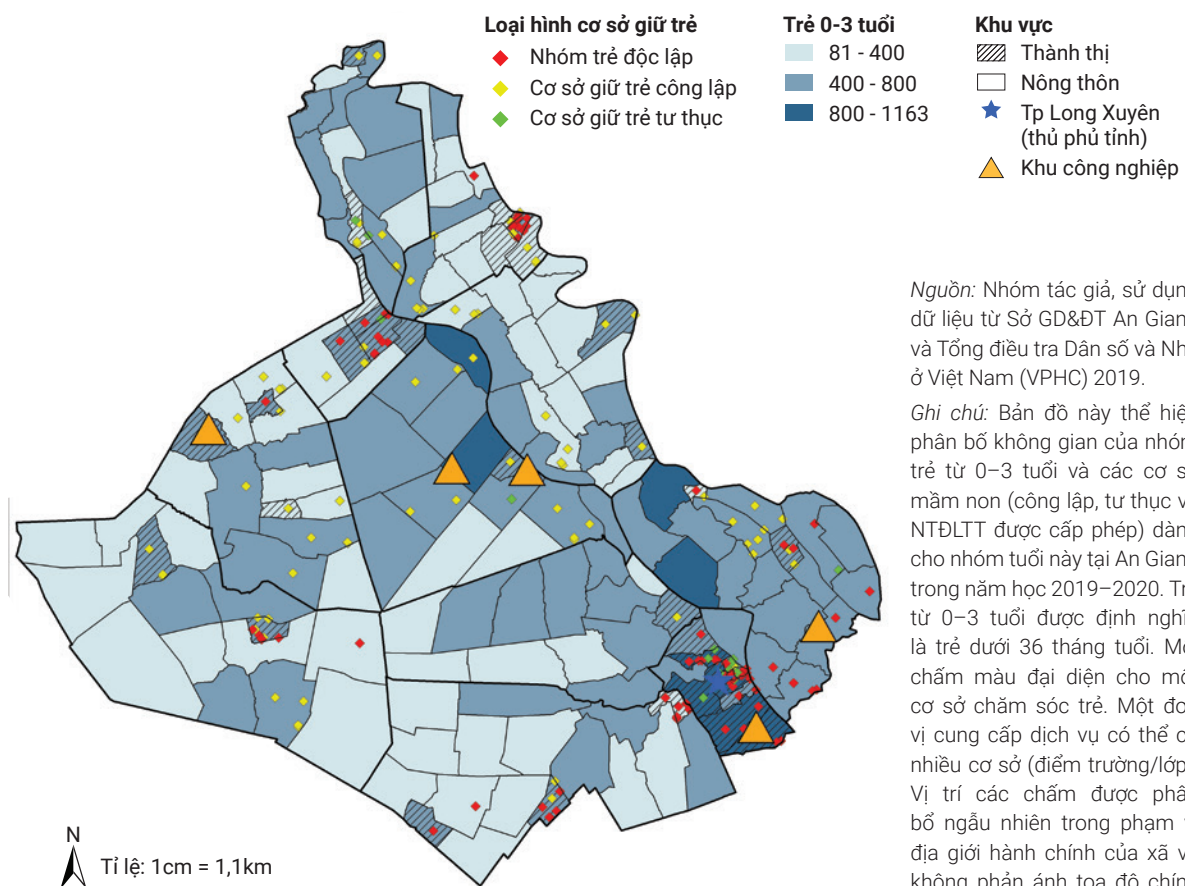
không gian cho thấy, mặc dù các NTĐLTT tương đối phổ biến tại Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh, ở một số xã chỉ có một hoặc hai NTĐLTT (Bản đồ 2). Sự khan hiếm về cơ sở mầm non này khiến nhiều phụ huynh buộc phải sử dụng lựa chọn duy nhất sẵn có, ngay cả khi chất lượng chưa đáp ứng đầy đủ kỳ vọng của họ.

Nếu có thêm một trường thì tôi có thể cân nhắc giữa hai trường, nhưng chỉ có một trường ở xã nên không còn sự lựa chọn nào khác.

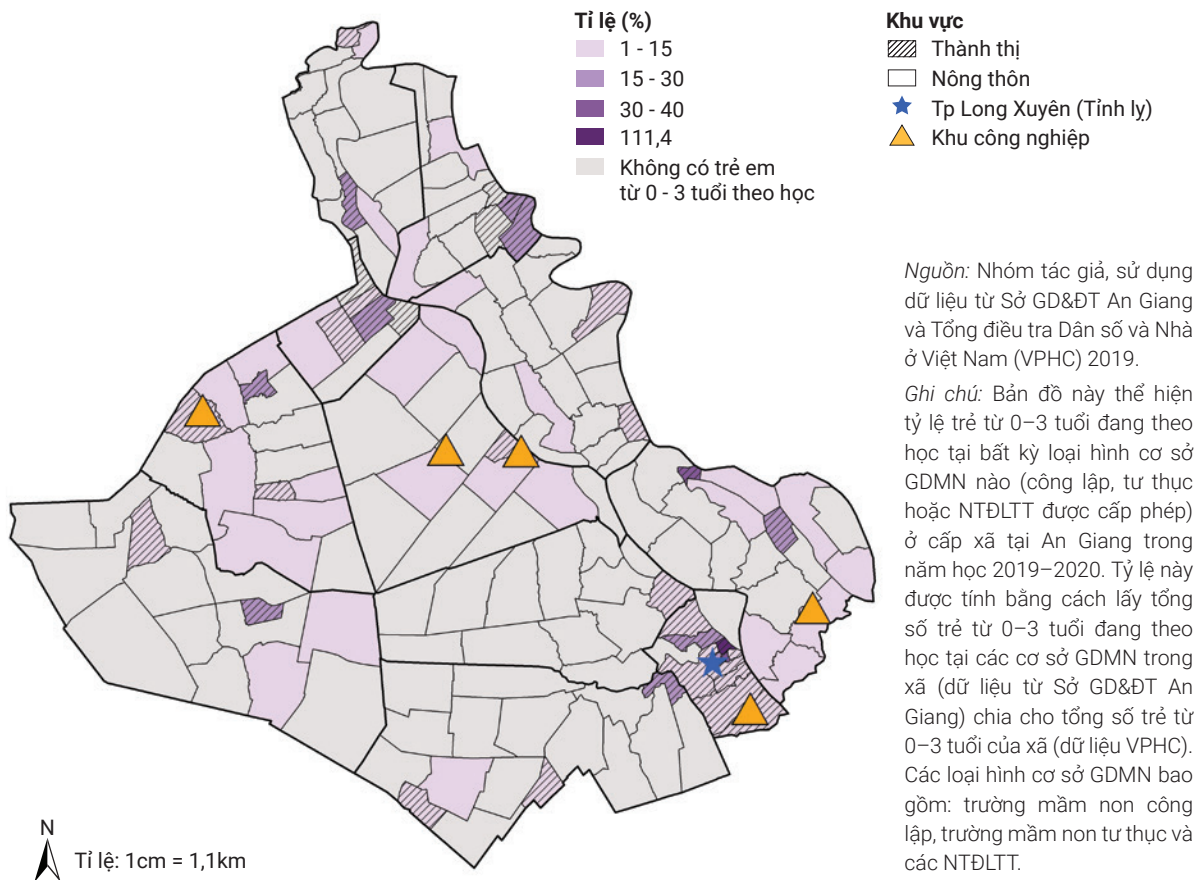
(Mẹ, 24 tuổi, ở nhà, Đà Nẵng)

Tại An Giang, đặc biệt ở các địa bàn có KCN, khả năng sử dụng dịch vụ chăm sóc cho trẻ sơ sinh và trẻ dưới 3 tuổi còn rất hạn chế do thiếu các cơ sở phù hợp. Kết quả thảo luận nhóm cho thấy các lựa chọn dành cho nhóm tuổi này rất khan hiếm, trong đó phần lớn là các NTĐLTT hoặc NTGD. Các cơ sở mầm non tư thục gần như vắng bóng, trong khi số ít trường công lập hiện có thường chỉ tiếp nhận trẻ từ 3 hoặc 4 tuổi trở lên. Dữ liệu lập bản đồ các cơ sở mầm non tại An Giang cũng xác nhận khoảng trống này: tại một số xã có KCN nhưng không có bất kỳ cơ sở nào nhận chăm sóc trẻ dưới 3 tuổi (Bản đồ 3).

Bản đồ 3. Các cơ sở mầm non được cấp phép tiếp nhận trẻ từ 0-3 tuổi và số lượng trẻ 0-3 tuổi ở cấp phường/xã, tỉnh An Giang



Bản đồ 4. Tỷ lệ trẻ từ 0-3 tuổi được gửi ở các cơ sở GDMN (công lập, tư thực, hoặc NTĐLTT được cấp phép) (%) ở các phường/xã, An Giang

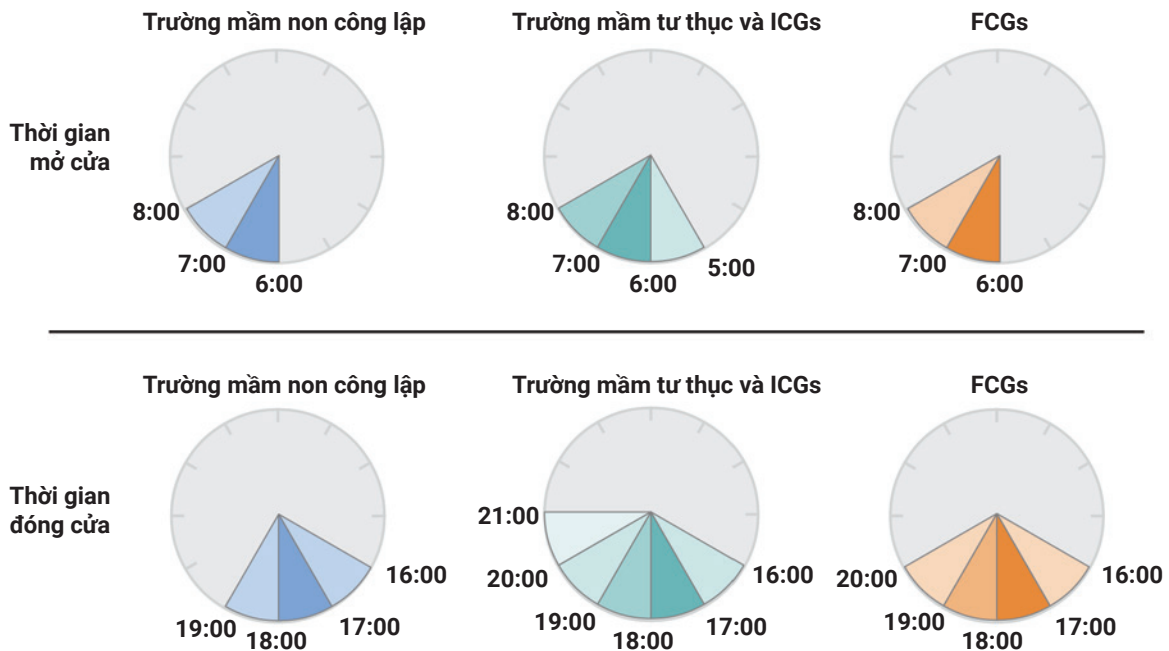


5.4 Không tương thích giữa giờ làm trong khu công nghiệp và giờ hoạt động của cơ sở mầm non công lập

Một trở ngại khác đối với việc gửi trẻ ở các cơ sở GDMN có chất lượng và chi phí hợp lý là sự không tương thích giữa giờ làm việc của phụ huynh và thời gian hoạt động của các trường công. Khảo sát hộ gia đình cho thấy 57% số phụ nữ không làm công việc hưởng lương cho biết giờ làm việc thiếu linh hoạt là rào cản khiến họ không thể tìm được việc làm hưởng lương (tỷ lệ này lên tới 66% tại Thành phố Hồ Chí Minh), cho thấy mối liên hệ chặt chẽ giữa khung giờ làm việc và khả năng sẵn có dịch vụ mầm non. Bên cạnh đó, bản thân khung giờ đón trả trẻ cũng hạn chế khả năng tiếp cận các dịch vụ tốt hơn. Trong số những người

gửi con đến NTGD (chủ yếu là người lao động thu nhập thấp và lao động di cư), 33% cho biết giờ đón trả trẻ không phù hợp là một rào cản khi muốn chuyển sang các dịch vụ có chất lượng cao hơn. Dữ liệu từ khảo sát cơ sở mầm non cho thấy, mặc dù phần lớn các trường mầm non công lập đều mở cửa khá sớm (khoảng 6:00-7:00 sáng), tỷ lệ các cơ sở ngoài công lập hoạt động sau 18:00 còn cao hơn nhiều (33% đối với các trường tư thực và NTĐLTT, và 40% đối với NTGD), trong khi chỉ có 8% trường công mở cửa muộn như vậy, do đa số đóng cửa vào khoảng 17:00 (Hình 14). Dịch vụ trông trẻ vào thứ Bảy cũng rất hiếm tại các trường công (chỉ 7%) nhưng lại phổ biến ở khu vực ngoài công lập (trên 80%), khiến dịch vụ chăm sóc trẻ công lập trở nên kém phù hợp với khung giờ làm việc của nhiều phụ huynh.

Hình 14. Thời gian mở/ đóng cửa vào một ngày thứ Hai diễn hình theo loại hình hoặc cơ sở giữ trẻ



Nguồn: Khảo sát và phân tích của tác giả, 2023.

Ghi chú: N=200.

Giờ giữ trẻ linh hoạt đặc biệt quan trọng đối với các những người mẹ làm việc theo ca hoặc có thời gian làm việc kéo dài, không ổn định, diễn hình như lao động trong các KCN. Kết quả thảo luận nhóm, đặc biệt từ những bà mẹ gửi con ở NTGD nhấn mạnh các lợi thế của giờ giấc linh hoạt, địa điểm gần nhà và không yêu cầu gửi trẻ cố định thường xuyên. Tương tự, NTĐLTT cũng có mức độ linh hoạt cao hơn.

Chúng tôi có thể đưa con tới nhóm trẻ sớm và đón muộn. Nếu muốn đón con muộn, phụ huynh chỉ cần gọi điện cho cô giáo rồi thông báo thời gian đón con là được. Ở các trường mầm non công lập, phụ huynh phải đón con đúng 4 giờ chiều, chứ đón trễ hơn lúc 4:30 thì không còn giáo viên ở trường.

(Mẹ, 34 tuổi, làm việc trong khu vực chính thức, Đà Nẵng)

Trường mẫu giáo công lập chỉ nhận trẻ đúng tuổi, còn các NTĐLTT thì trẻ nào họ cũng nhận. Các trường công quy định giờ đưa đón con rất nghiêm ngặt. Ví dụ: cha mẹ phải đón con lúc 4h chiều. Còn các NTĐLTT thì đón con lúc 5 hay 6h chiều đều được. Phụ huynh cũng có thể đưa con tới sớm hơn. Có nhiều phụ huynh làm ở các xí nghiệp chế biến thực phẩm gửi con từ lúc 4-5h sáng.

(Mẹ, 26 tuổi, công nhân KCN, An Giang)

5.5 Quy định về hộ khẩu đang gây khó khăn cho người lao động nhập cư²¹

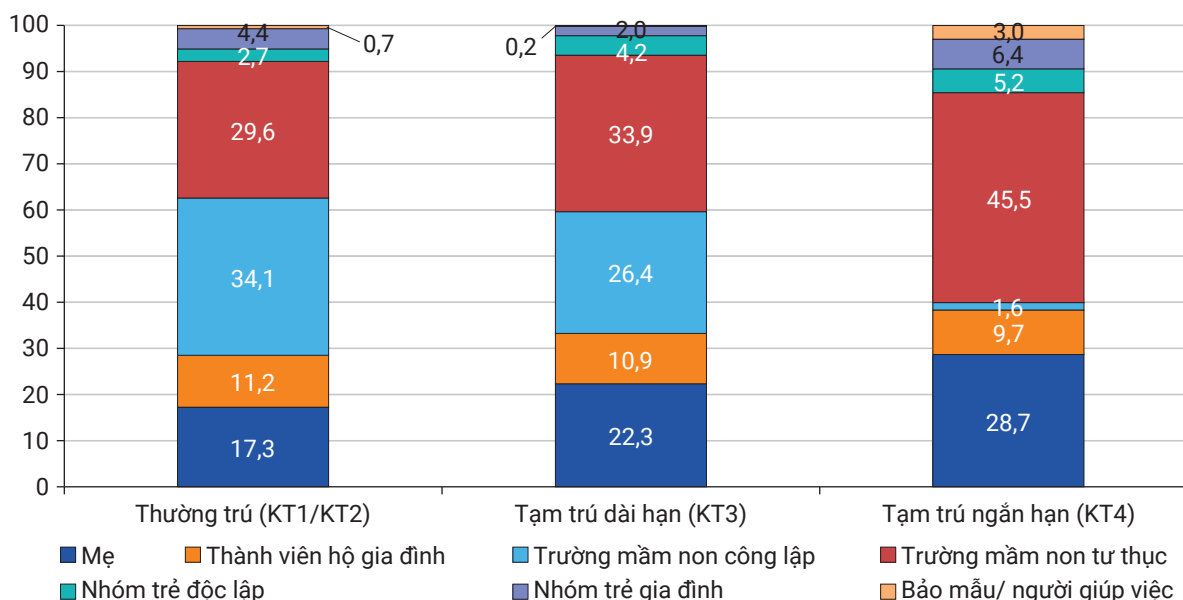
Các gia đình di cư đang đối mặt với những rào cản lớn hơn trong việc tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ có chất lượng, xuất phát từ cả các yếu tố hành chính lẫn những bất lợi kinh tế - xã hội. Mặc dù không tồn tại quy định chính thức nào mang tính phân biệt đối xử trong các văn bản pháp lý, hệ thống hộ khẩu - vốn ưu tiên tuyển sinh vào các cơ sở mầm non công lập cho trẻ có đăng ký thường trú hoặc tạm trú dài hạn - trên thực tế đã tạo ra một rào cản cấu trúc lớn, hạn chế khả năng tiếp cận các dịch vụ công tại địa phương, trong đó có cả dịch vụ mầm non. Dữ liệu khảo sát hộ gia đình cho thấy mức độ chênh lệch rõ rệt: chỉ 1,6% trẻ di cư thuộc nhóm KT4 (tạm trú ngắn hạn) gửi được vào các trường mầm non công lập, so với 34% ở nhóm thường trú và 26% ở nhóm tạm trú dài hạn (Hình 15). Kết quả phân tích hồi quy logistic tiếp tục khẳng định rằng trẻ di cư có tỉ lệ học trong các trường mầm non công lập thấp hơn, trong khi trẻ có hộ khẩu thường trú (thuộc

diện KT1+KT2) và tạm trú dài hạn (thuộc diện KT3) có cơ hội theo học tại các trường công lần lượt cao gấp 30 lần và 27 lần so với trẻ thuộc diện KT4 (xem Phụ lục 4). Bảng chứng từ thảo luận nhóm cũng củng cố những nhận định này: nhiều bà mẹ di cư tại Đà Nẵng cho biết con của họ bị từ chối tiếp nhận vào các trường mầm non công lập do không đáp ứng điều kiện về hộ khẩu. Kết quả là hộ gia đình thuộc diện KT4 trên thực tế bị loại trừ khỏi hệ thống mầm non công lập, buộc phải dựa vào các cơ sở tư nhân hoặc phi chính thức, những hình thức thường đắt hơn và có chất lượng thấp hơn.

Tôi muốn đăng ký cho con tôi học ở trường công nhưng họ giải thích là hiện nay trường đang quá tải nên không muốn nhận thêm trẻ. Mà tôi lại không có hộ khẩu ở địa phương nên họ nói là rất khó để nhận con tôi vào học.

(Mẹ, 30 tuổi, không làm việc, Đà Nẵng)

Hình 15. Lao động di cư với hộ khẩu thuộc diện KT4 khó được nhận vào các trường công



Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

Ghi chú: Tỷ lệ trẻ em học tại các loại hình cơ sở mầm non khác nhau, phân theo tình trạng đăng ký hộ khẩu của hộ gia đình (N = 2.194).

21. Theo quy định hiện hành, tình trạng cư trú của một cá nhân tại Việt Nam được phân thành bốn nhóm: KT1 – thường trú tại nơi đang sinh sống; KT2 – tạm trú dài hạn tại nơi đang sinh sống, chuyển đến từ địa phương khác trong cùng tỉnh/thành phố (di cư nội tỉnh); KT3 – tạm trú dài hạn tại nơi đang sinh sống, chuyển đến từ tỉnh/thành phố khác (di cư liên tỉnh); KT4 – tạm trú ngắn hạn từ tỉnh/thành phố khác.

5.6 Trợ cấp sẽ không đến được tất cả những người cần nhất

Năm 2020, Chính phủ Việt Nam triển khai chính sách hỗ trợ các cơ sở mầm non ngoài công lập được cấp phép và phụ huynh làm việc trong các KCN, nhằm cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ mầm non của con em công nhân KCN, phù hợp với quy định của Bộ luật Lao động năm 2019. Về phía cầu, các bà mẹ làm việc trong KCN có con theo học tại các cơ sở mầm non ngoài công lập được cấp phép có thể nhận mức hỗ trợ tối thiểu 160.000 đồng/trẻ/tháng (khoảng 6 USD), trong tối đa 9 tháng mỗi năm. Một số tỉnh còn bổ sung thêm ngân sách để nâng mức hỗ trợ này. Về phía cung, Nghị định 145/2020/NĐ-CP (hướng dẫn thi hành Bộ luật Lao động 2019) đã mở rộng phạm vi các chính sách ưu đãi theo Nghị định 105/2020/NĐ-CP cho các cơ sở mầm non ở nơi có nhiều lao động, thay vì chỉ giới hạn tại địa bàn các KCN. Tuy nhiên, việc công nhận một địa bàn là nơi có nhiều lao động đòi hỏi quyết định chính thức từ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, trong khi trên thực tế rất ít địa phương thực hiện bước này. Thay vào đó, một số tỉnh lựa chọn mở rộng phạm vi áp dụng Nghị định 105/2020/NĐ-CP sang các cụm công nghiệp²² - những khu vực có đặc điểm tương tự KCN nhưng không được phân loại chính thức là nơi có nhiều lao động (Bộ GD&ĐT, 2024a). Do lực lượng công nhân tập trung chủ yếu tại các KCN lâu năm ở Hà Nội, Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Bà Rịa - Vũng Tàu và Đồng Nai, phần lớn trẻ em thụ hưởng chính sách cũng tập trung tại các địa phương này. Tính đến tháng 5 năm 2024, hơn 181.000 trẻ em đã được hưởng lợi từ chính sách hỗ trợ này.

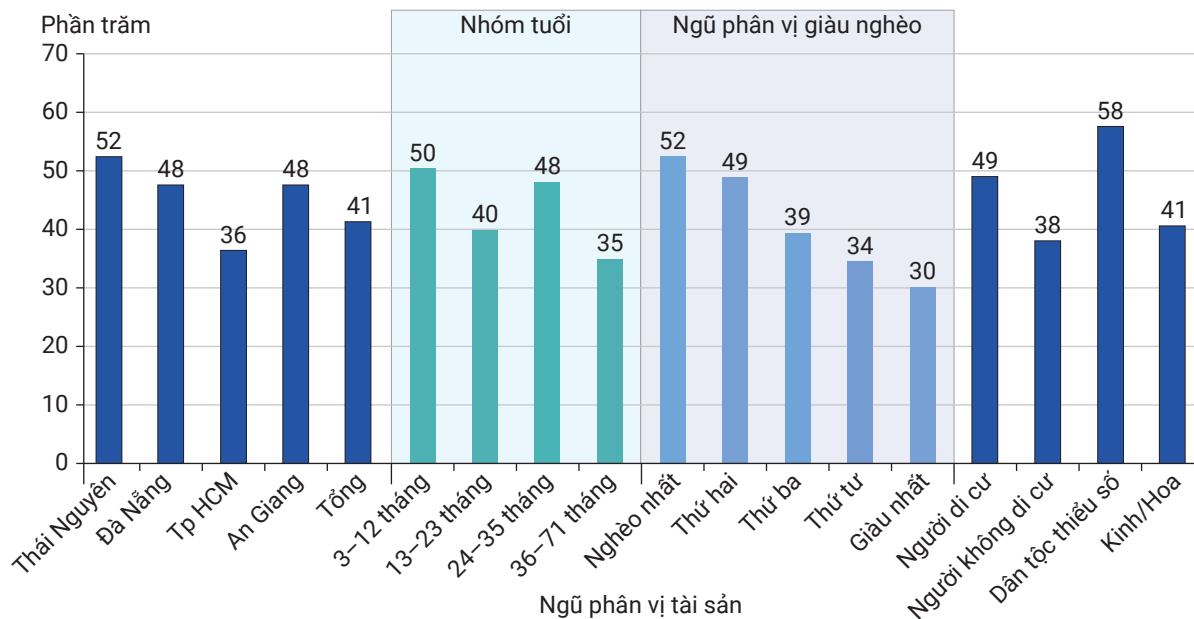
Các khoản hỗ trợ cha mẹ có thể góp phần cải thiện khả năng chi trả cho một số gia đình, tuy nhiên mức hỗ trợ quá thấp chưa đủ tạo động lực để phần lớn các gia đình có thu nhập thấp chuyển sang gửi con ở các cơ sở mầm non ngoài công lập được cấp phép. Cụ thể, khoản hỗ trợ hàng tháng chỉ giúp giảm học phí trung bình khoảng 6,7% (xuống còn khoảng 2,2 triệu đồng đối với NTĐLTT) và 4,6% (xuống còn khoảng 3,3 triệu đồng đối với các trường mầm non tư thục), áp dụng trong 9 tháng của năm học, tức là 3 tháng còn lại không được hỗ trợ.²³ Kết quả khảo sát hộ gia đình cho thấy mức hỗ trợ này có thể tạo điều kiện để khoảng 41% trẻ hiện chưa được gửi vào các cơ sở mầm non ngoài công lập được cấp phép có thể được tiếp nhận vào các cơ sở này. Mức độ sẵn sàng sử dụng khoản hỗ trợ cao hơn mức trung bình được ghi nhận ở một số nhóm dễ bị tổn thương, bao gồm hộ nghèo nhất (53%), lao động di cư (49%), các hộ sống gần KCN (44%), hộ dân tộc thiểu số (58%), nhóm trẻ dưới 3 tuổi (48%) và các hộ gia đình tại Thái Nguyên (52%) (Hình 15).

Tuy nhiên, bằng chứng quốc tế cho thấy có thể vẫn có một khoảng cách giữa mức độ sẵn sàng nhận hỗ trợ (và chi trả phần chi phí còn lại từ tiền túi của hộ gia đình) theo phản hồi của phụ huynh với khả năng chi trả thực tế của họ. Chẳng hạn, tại Bangladesh, một khảo sát năm 2017 cho thấy 96% phụ huynh cho biết sẵn sàng chi trả trung bình khoảng 2,50 USD mỗi tháng cho dịch vụ chăm sóc trẻ; tuy nhiên, khi mức học phí thực tế khoảng 1,20 USD/tháng được áp dụng, nhiều gia đình vẫn không đủ khả năng chi trả, dẫn đến tình trạng trẻ phải nghỉ học (Elsei và cộng sự, 2019). Kết quả này cho thấy cần thận trọng để không nói quá về mức độ sẵn sàng sử dụng và chi trả dịch vụ như đã được các đáp viên trả lời trong khảo sát.

22. Cụm công nghiệp khác với KCN ở chỗ chúng do Ủy ban nhân dân tỉnh ra quyết định thành lập chứ không phải Thủ tướng Chính phủ, và thường có quy mô nhỏ hơn.

23. Trợ cấp hiện chỉ được chi trả trong 9 tháng của năm học, dựa trên giả định của cơ quan ban hành chính sách rằng trẻ em thường ở nhà thay vì đến trường trong 3 tháng hè. Tuy nhiên, cách tiếp cận này chưa phù hợp với đặc thù của GDMN, khi nhu cầu sử dụng dịch vụ gửi trẻ của phụ huynh là liên tục và kéo dài quanh năm.

Hình 16. Tỷ lệ trẻ có mẹ sẵn sàng sử dụng khoản hỗ trợ, phân tách theo đặc điểm nhân khẩu học



Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

Ghi chú: N=928 trẻ không được gửi vào các cơ sở mầm non được cấp phép

Khảo sát hộ gia đình cho thấy đối với hơn 20% số trẻ, các bà mẹ nhận định rằng mức hỗ trợ 160.000 đồng/tháng là quá thấp để có thể gửi con vào các cơ sở mầm non ngoài công lập được cấp phép. Trung bình, các bà mẹ cho biết họ phải lo được khoảng gần 1 triệu đồng mỗi tháng, và còn cao hơn thế (lên tới 1,26 triệu đồng) đối với trẻ dưới 12 tháng tuổi để gửi được con ở các cơ sở mầm non ngoài công lập. Giả định rằng thị trường có sẵn các dịch vụ chăm sóc trẻ chất lượng cao cho

nhóm dưới 3 tuổi, một mức trợ cấp khoảng 1 triệu đồng/tháng có thể giúp giảm khoảng một nửa chi phí trung bình mà các hộ nghèo nhất phải chi trả, trong khi mức hỗ trợ 160.000 đồng/trẻ/tháng hiện tại chỉ đủ bù đắp khoảng 8,9% chi phí. Những bằng chứng này cho thấy cần tăng mức hỗ trợ để thực sự khuyến khích được các gia đình thu nhập thấp gửi con vào các cơ sở mầm non ngoài công lập được cấp phép.



6 | Rào cản về phía cung: Những thách thức với cơ sở mầm non

Hệ thống GDMN của Việt Nam hiện chưa bảo đảm khả năng tiếp cận công bằng đến các dịch vụ có chất lượng và chi phí hợp lý - đặc biệt đối với trẻ dưới 3 tuổi - do hệ thống chưa thực sự ưu tiên cho vấn đề này và sự thiếu đồng bộ trong hiệu lực thực thi chính sách. Dựa trên phân tích khu vực công, dữ liệu khảo sát các cơ sở mầm non, cùng với đánh giá của Bộ GD&ĐT về tình hình thực hiện chính sách hỗ trợ mầm non tại địa bàn có KCN, chương này xác định những thách thức nổi bật về phía cung mà cả trường mầm non công lập và ngoài công lập hiện đang gặp phải.

GDMN công lập hiện đang gặp phải nhiều rào cản phía cung, làm hạn chế khả năng mở rộng quy mô dịch vụ. Mặc dù Chương trình quốc gia năm 2025 (Quyết định 2270/QĐ-TTg) với chính sách miễn học phí toàn phần giúp cải thiện khả năng chi trả của hộ gia đình, năng lực cung ứng

hạn chế của mầm non công lập vẫn tiếp tục là rào cản cho việc tiếp cận dịch vụ. Nếu không có cơ chế ưu tiên rõ ràng dành cho các hộ thu nhập thấp và tăng cường mức độ sẵn có dịch vụ thì các nhóm khá giả hơn có thể hưởng lợi nhiều hơn từ hệ thống công lập eo hẹp. Bên cạnh đó, xu hướng tinh giản khu vực công, ngân sách địa phương hạn chế, cùng với việc chưa thực sự ưu tiên GDMN cho trẻ dưới 3 tuổi sẽ tiếp tục kìm hãm khả năng mở rộng của hệ thống GDMN công lập và biến thiếu hụt nguồn cung trở thành một điểm nghẽn lớn. Trong điều kiện ngân sách phải phân bổ cho nhiều mục tiêu ưu tiên, việc dành đầu tư công để mở rộng GDMN cần được luận giải dựa trên hiệu suất đầu tư rất cao của hoạt động này như đã trình bày trong Chương 3, theo đó mỗi đồng đầu tư nhằm mở rộng GDMN cho trẻ dưới 3 tuổi có thể tạo ra khoảng 3,6 đồng lợi ích kinh tế - chủ yếu thông qua kênh hỗ trợ các bà mẹ quay

trở lại làm việc và cải thiện thu nhập hộ gia đình. Nhờ đó, GDMN là một khoản đầu tư có tỷ suất sinh lợi cao trong các lĩnh vực xã hội.

Ngược lại, GDMN ngoài công lập lại đang phải đối mặt với những rào cản khác. Các chính sách khuyến khích hiện hành, như ưu đãi thuế, miễn tiền thuê đất hay các công cụ hợp tác công - tư (PPP), đều quá chung chung và chưa phản ánh đầy đủ đặc thù hoạt động của lĩnh vực GDMN. Do đó, các chính sách này chưa thực sự hỗ trợ các cơ sở tư nhân - như trường mầm non tư thục hay các NTĐLTT - cung cấp dịch vụ mầm non có chất lượng và chi phí hợp lý, đặc biệt cho con em các gia đình thu nhập thấp. Bên cạnh đó, các chính sách hỗ trợ có mục tiêu tại địa bàn nơi có nhiều lao động, bao gồm hỗ trợ giáo viên, cơ sở GDMN và phụ huynh, cũng chưa phát huy hiệu quả như kỳ vọng vì mức hỗ trợ còn thấp và quy trình thủ tục để được hưởng chính sách còn phức tạp.

Các cơ sở chăm sóc trẻ quy mô nhỏ, như các NTĐLTT hay NTGD, vấp phải nhiều thách thức dai dẳng trong việc đảm bảo chất lượng dịch vụ so với các trường mầm non công lập và tư thục. Những hạn chế này chủ yếu xuất phát từ việc thiếu hỗ trợ tài chính từ Nhà nước, sự phụ thuộc quá lớn vào nguồn thu học phí từ phụ huynh, tiêu chuẩn quản lý còn thấp, và năng lực giám sát còn hạn chế. Để khắc phục các điểm nghẽn này, cần có các khoản đầu tư mang tính chiến lược đi kèm với các cải cách có mục tiêu, nhằm tăng nguồn cung và mở rộng khả năng tiếp cận các cơ sở mầm non được cấp phép, đảm bảo chất lượng và có chi phí hợp lý—đặc biệt đối với nhóm trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ.

6.1 Hạn chế về ngân sách và mức độ ưu tiên thấp đang ảnh hưởng đến khu vực công

Chính sách tinh giản biên chế khu vực công vẫn đang là một rào cản lớn đối với việc mở rộng dịch

vụ GDMN công lập cho nhóm trẻ dưới 3 tuổi, đặc biệt tại các địa phương có nguồn lực tài chính hạn chế. Hiện nay, phần lớn các trường mầm non công lập chỉ tiếp nhận trẻ từ 2 hoặc 3 tuổi trở lên; do đó, việc mở rộng khả năng tiếp cận đòi hỏi phải thành lập thêm nhóm, lớp hoặc cơ sở mới dành cho trẻ nhỏ tuổi hơn và trẻ sơ sinh. Tuy nhiên, chính sách tinh giản biên chế và thu gọn đầu mối các đơn vị đang hạn chế khả năng thành lập lớp mới và tuyển dụng nhân sự mới cho GDMN. Đây là một thách thức lớn để đáp ứng nhu cầu gửi trẻ dưới 3 tuổi đang gia tăng nhanh chóng.

Thiếu chỗ tiếp nhận trẻ trong GDMN công lập là do sự cạnh tranh trong phân bổ vốn giữa các nhu cầu đầu tư công, trong đó thường phải ưu tiên cho các dự án hạ tầng kinh tế. Các địa phương còn khó khăn về kinh tế thường ưu tiên phân bổ nguồn lực đầu tư cho lĩnh vực hạ tầng giao thông trước lĩnh vực hạ tầng xã hội thiết yếu như nhà trẻ hay trường mẫu giáo.

Mặc dù chính sách tinh giản khu vực công đặt ra nhiều thách thức trên phạm vi cả nước, các địa phương có điều kiện kinh tế thuận lợi hơn đã chủ động có những giải pháp sáng tạo để mở rộng dịch vụ GDMN, trong khi các tỉnh khó khăn hơn lại gặp những hạn chế nghiêm trọng, dẫn đến chênh lệch đáng kể theo lãnh thổ về khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ. Những địa phương có nguồn lực tài chính dồi dào như Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng đã linh hoạt tháo gỡ các nút thắt về biên chế. Với ngân sách địa phương dồi dào dựa trên một nền thuế vững chắc các hoạt động kinh tế mạnh mẽ, các tỉnh/thành phố này đã đầu tư vào hạ tầng GDMN. Một số nơi đã lập thêm trường mới tại những địa bàn còn dư chỉ tiêu biên chế hoặc mở rộng các cơ sở hiện có bằng cách xây thêm phòng học hoặc khuôn viên mới, qua đó tránh phải gia tăng bộ máy quản lý. Đáng chú ý, tại Đà Nẵng, ngành giáo dục địa phương đã hợp tác với tổ chức phi chính phủ quốc tế và cơ sở mầm non OneSky để đào tạo 1.048 giáo viên thuộc các NTĐLTT, mang lại lợi ích cho khoảng 31.199 trẻ em, góp phần nâng tỷ lệ

trẻ dưới 3 tuổi ra lớp lên 83,6%.²⁴ Trường hợp này là minh chứng điển hình cho sự hợp tác hiệu quả giữa khu vực công và các tổ chức phi chính phủ để nâng cao chất lượng giáo viên NTĐLTT, góp phần cải thiện chất lượng dịch vụ mầm non nói chung của tỉnh (xem Phụ lục 9 để biết thêm về trường hợp OneSky).

6.2 Chính sách ưu đãi thuế và sử dụng đất dành cho khu vực tư nhân còn nhiều hạn chế

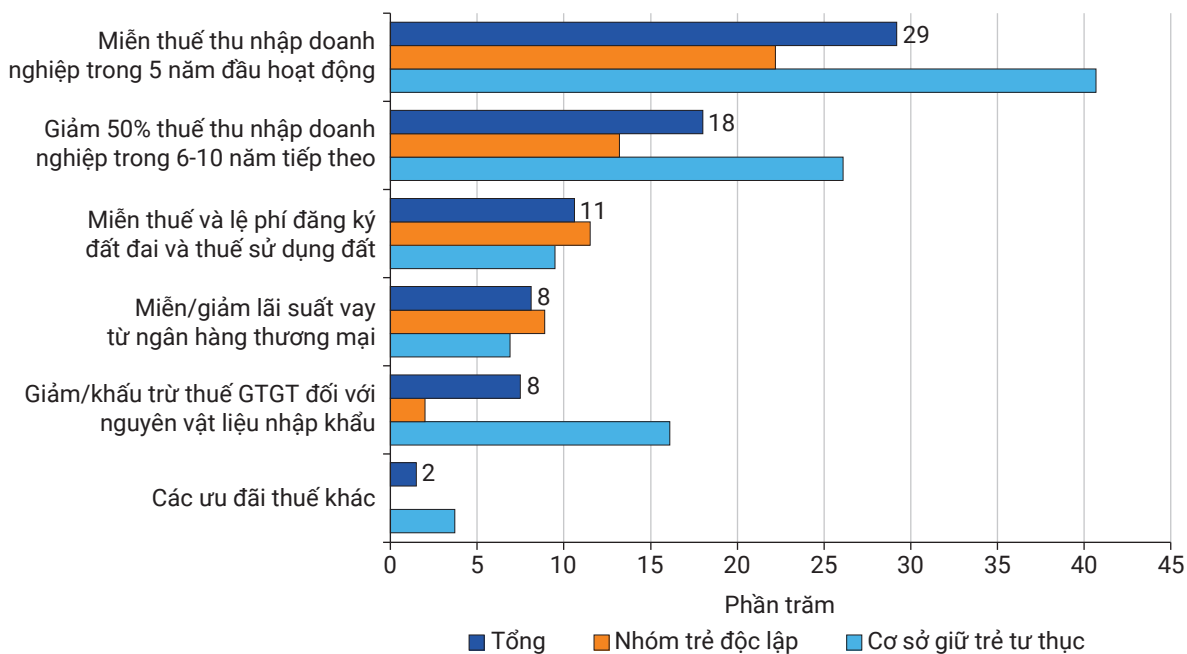
Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách ưu đãi tài chính có mục tiêu để khuyến khích thành lập các cơ sở GDMN tư thực ở địa bàn có nhiều lao động, nhưng những chính sách này là chưa đủ để hỗ trợ dịch vụ chăm sóc trẻ ngoài công lập – nhất là cho những cơ sở tiếp nhận trẻ dưới 3 tuổi. Để khuyến khích thành lập các trường mầm non tư thực, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách ưu đãi như miễn, giảm thuế, ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp và giảm tiền sử dụng đất. Những biện pháp này được bổ sung bởi chính sách hỗ trợ gần đây đối với các cơ sở mầm non ngoài công lập, đặc biệt là các NTĐLTT và phụ huynh tại địa bàn có KCN nhằm khuyến khích thành lập và sử dụng dịch vụ GDMN. Tuy nhiên, các chính sách ưu đãi thuế, đất đai và đầu tư PPP này nhìn chung vẫn chưa được thiết kế phù hợp với đặc thù của lĩnh vực GDMN và trên thực tế các nhà đầu tư tư nhân vẫn rất khó được thụ hưởng. Hệ quả là các cơ sở ngoài công lập hoặc phải thu học phí cao, hoặc phải giảm chất

lượng nhằm giữ mức học phí trong khả năng chi trả của phụ huynh và vẫn còn lãi. Đồng thời, các cơ sở này có xu hướng ưu tiên cung cấp dịch vụ cho trẻ từ 2 tuổi trở lên, do chi phí chăm sóc trẻ sơ sinh và trẻ rất nhỏ tuổi tốn kém hơn nhiều, bởi yêu cầu về giáo viên và đội ngũ phục vụ cao hơn.

Mặc dù Chính phủ ban hành các chính sách ưu đãi thuế và hỗ trợ tài chính của Chính phủ nhằm khuyến khích đầu tư vào GDMN, các cơ sở GDMN ngoài công lập hiện vẫn gặp nhiều khó khăn để được hưởng chính sách Cơ sở mầm non đăng ký dưới hình thức doanh nghiệp có thể được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp trong 5 năm đầu, giảm 50% trong 5 năm tiếp theo, sau đó mới phải nộp đủ 100% thuế suất. Họ còn được giảm thuế giá trị gia tăng đối với vật tư nhập khẩu, miễn phí đăng ký và sử dụng đất, cũng như tiếp cận các khoản vay ưu đãi hoặc không lãi suất từ ngân hàng thương mại. Tuy nhiên, có chưa đến một phần ba số cơ sở ngoài công lập cho biết đã được hưởng một hình thức hỗ trợ bất kỳ nào đó (Hình 17), trong đó miễn thuế thu nhập doanh nghiệp là lợi ích được hưởng phổ biến nhất với 29% cơ sở báo cáo đã hưởng lợi. Các trường mầm non tư thực có khả năng được hưởng ưu đãi này cao gấp đôi so với các NTĐLTT - trong khi NTĐLTT có xu hướng phục vụ nhiều nhóm hộ gia đình nhạy cảm về chi phí hơn. Ngoài ra, chưa đến 10% số cơ sở tiếp cận được các khoản vay ưu đãi. Rào cản được đề cập nhiều nhất trong việc thụ hưởng các chính sách ưu đãi này là do thiếu thông tin hoặc không đáp ứng được điều kiện hưởng lợi, cho thấy các chính sách ưu đãi hiện hành mới tiếp cận được rất ít các nhà cung cấp dịch vụ ngoài công lập.

24. Dữ liệu được tổng hợp đến cuối năm học 2024–2025, do Sở GD&ĐT thành phố Đà Nẵng cung cấp.

Hình 17. Chưa đến một phần ba số cơ sở mầm non ngoài công lập được nhận bất cứ hình thức hỗ trợ nào



Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

Ghi chú: N=928 trẻ không được gửi vào các cơ sở mầm non được cấp phép

Chính sách miễn, giảm tiền sử dụng đất trên thực tế rất khó tiếp cận vì điều kiện để được cấp đất rất ngặt nghèo. Chính sách của Nhà nước cho phép giao đất công miễn phí hoặc áp dụng ưu đãi về tiền thuê đất cho các dự án GDMN, nhưng chính sách này không áp dụng được cho các dự án GDMN trên địa bàn có KCN. Thứ nhất, việc giao đất miễn phí chủ yếu áp dụng cho các vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn, trong khi các KCN thường tập trung ở những địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội thuận lợi hơn. Thứ hai, các ưu đãi về giá đất không áp dụng đối với các trường hợp đất được thuê thông qua hình thức đấu giá – mà đây lại là hình thức phổ biến nhất. Đà Nẵng là một ví dụ điển hình: việc lựa chọn nhà

đầu tư trong lĩnh vực GDMN được thực hiện theo quy trình chung dành cho các dự án xã hội hóa, thường gắn với đấu giá quyền sử dụng đất²⁵. Mặc dù chính quyền thành phố Đà Nẵng đã hỗ trợ giảm tiền thuê đất sau đấu giá ở mức 30-50%, Khoản 5, Điều 3 Nghị định số 135/2016/NĐ-CP lại quy định rõ rằng đất được giao/cho thuê theo cơ chế thị trường (bao gồm cả đấu giá) không thuộc diện được miễn tiền thuê đất. Hệ quả là nhiều cơ sở GDMN tham gia đấu giá quyền sử dụng đất không đủ điều kiện để được miễn tiền thuê đất. Điều này đã làm tăng chi phí đầu tư và kéo theo là tăng mức học phí. Quy định này đã đi ngược lại mục tiêu bình đẳng dự kiến của chính sách.

25. Trong bối cảnh kinh tế chính trị của Việt Nam, xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa được hiểu là vận động sự tham gia rộng rãi của các chủ thể ngoài nhà nước đầu tư vào sự phát triển các sự nghiệp đó nhằm từng bước nâng cao mức hưởng thụ về giáo dục, y tế, văn hóa và sự phát triển về thể chất và tinh thần của nhân dân (Nghị quyết số 90-CP ngày 21/08/1997 về phương hướng và chủ trương xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế và văn hóa). Luật Giáo dục (2019) định nghĩa xã hội hóa giáo dục trong đó Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong phát triển sự nghiệp giáo dục. Nhà nước thực hiện đa dạng hóa các loại hình cơ sở giáo dục và hình thức giáo dục; khuyến khích, huy động và tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân tham gia phát triển sự nghiệp giáo dục; khuyến khích phát triển cơ sở giáo dục dân lập, tư thực đáp ứng nhu cầu xã hội về giáo dục chất lượng cao (Khoản 2, Điều 16).

Thiết kế chính sách chưa phù hợp đã làm giảm hiệu quả của các ưu đãi hiện hành. Do được xây dựng trong khuôn khổ chung của chính sách cho giáo dục, các ưu đãi này chưa phản ánh đầy đủ tính chất đặc thù của GDMN (chi phí cao để đảm bảo chất lượng dịch vụ), khiến các giải pháp trở nên không phù hợp và thiếu thực tiễn (Bộ GD&ĐT, 2022). Ví dụ, các cơ sở GDMN ngoài công lập được hưởng các ưu đãi thuế tương tự như các ngành khác, bao gồm thuế giá trị gia tăng và thuế xuất nhập khẩu. Tuy các nhà đầu tư đánh giá cao chính sách ưu đãi của Nhà nước nhưng họ cho rằng mức hỗ trợ tài chính hiện nay chưa đủ để bù đắp chi phí lớn để thành lập và vận hành một cơ sở GDMN tư nhân. Sự lệch pha này đã hạn chế tác dụng của chính sách đến việc mở rộng dịch vụ GDMN.

6.3 Thúc đẩy hợp tác công tư chưa hiệu quả

Khung pháp lý PPP hiện hành của Việt Nam thực tế chưa thúc đẩy việc triển khai các mô hình hợp tác quy mô lớn trong lĩnh vực GDMN. Mặc dù Luật PPP (2020) có đề cập đến một số ưu đãi cho việc thành lập các cơ sở GDMN, ngưỡng đầu tư tối thiểu cao (100 tỷ đồng, tương đương khoảng 4,3 triệu USD) đã loại trừ phần lớn các dự án GDMN quy mô nhỏ và vừa.

Bên cạnh Luật PPP, khu vực tư nhân cũng được khuyến khích tham gia phát triển GDMN thông qua chính sách xã hội hóa, khuyến khích các doanh nghiệp trong KCN hỗ trợ dịch vụ chăm sóc trẻ cho công nhân. Về nguyên tắc, doanh nghiệp và Ban quản lý KCN (hoặc chủ đầu tư hạ tầng) được kỳ vọng sẽ cùng chia sẻ chi phí GDMN với phụ huynh và Nhà nước. Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều doanh nghiệp trong KCN cho rằng họ đã thực hiện đầy đủ

nghĩa vụ thuế và các khoản đóng góp bắt buộc theo quy định bởi Luật Doanh nghiệp, do đó không có động lực cũng như không đủ năng lực chuyên môn để trực tiếp tham gia cung cấp dịch vụ GDMN.²⁶

Hợp đồng kinh doanh - quản lý (O&M) trong khuôn khổ PPP được xem là một phương thức phù hợp đối với lĩnh vực GDMN, tuy nhiên một mình công cụ này chưa đủ để đảm bảo dịch vụ GDMN có chi phí phải chăng. Hợp đồng kinh doanh – quản lý cho phép nhà đầu tư tư nhân được giao vận hành và khai thác các tài sản công sẵn có của Nhà nước theo một thỏa thuận nhượng quyền. Tuy nhiên, tại một số địa phương, Liên đoàn lao động tỉnh đã áp dụng mô hình kinh doanh – quản lý để cho tư nhân thuê vận hành cơ sở GDMN, nhưng kết quả khá trái chiều. Ví dụ, trường mẫu giáo tư thục American Academy tại thành phố Long Xuyên, tỉnh An Giang đã vận hành một trường tư thục chi phí cao trên cơ sở GDMN do Liên đoàn Lao động tỉnh cho thuê. Ngược lại, Công tư tư nhân Quang Hiếu lại vật lộn để duy trì hoạt động của một trường tương tự tại địa bàn KCN ở huyện Điện Bàn, tỉnh Quảng Nam, do số học sinh ít, và cuối cùng phải trả lại cơ sở cho Liên đoàn Lao động, nhưng Liên đoàn cũng không quản lý được cơ sở này do thiếu nhân lực. Một ngoại lệ là mô hình PPP tại Đà Nẵng, nơi chính quyền thành phố cấp đất và chi phí đầu tư xây dựng, còn tổ chức phi chính phủ quốc tế OneSky tài trợ kinh phí vận hành, nhờ đó đã góp phần giảm học phí cho phụ huynh. Tuy nhiên, mô hình này phụ thuộc đáng kể vào nguồn tài trợ bên ngoài để trang trải chi phí hoạt động, do đó khó có thể nhân rộng. Nhìn chung, mặc dù hợp đồng khai thác – quản lý giúp giảm chi phí đầu tư cho các chủ trường vì cho phép họ sử dụng tài sản sẵn có của Nhà nước. Tuy nhiên, hợp đồng này lại thiếu các cơ chế hỗ trợ chi phí vận hành (như tiền lương giáo viên hay

26. Các chủ đầu tư KCN đứng trước một khung pháp lý phân mảnh và thường xuyên thay đổi, khiến vai trò của họ trong việc cung cấp dịch vụ GDMN trở nên thiếu rõ ràng. Những chủ đầu tư phát triển KCN trước năm 2013 không bị yêu cầu dành quỹ đất cho các cơ sở GDMN. Các chủ đầu tư sau này lại có nghĩa vụ đó, nhưng một quy định ban hành năm 2018 lại không cho phép xây dựng nhà ở công nhân và cơ sở mầm non bên trong hàng rào KCN, khiến trách nhiệm cung cấp dịch vụ GDMN bị đẩy ra ngoài phần đất mà các chủ đầu tư thực sự quản lý. Hệ quả là trên thực tế, nhiều chủ đầu tư KCN không có vai trò gì trong việc cung cấp dịch vụ GDMN - thậm chí tại một số địa phương như Thái Nguyên, hoàn toàn không có trường hợp nào thực hiện vai trò này.

kinh phí duy tu sửa chữa...) khiến các cơ sở vẫn phải thu học phí cao để đảm bảo có lợi nhuận (Devercelli và Beaton-Day, 2020).

6.4 Mức hỗ trợ hiện nay chưa đủ để khuyến khích khu vực tư nhân mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các chính sách tài trợ phía cung thường hiệu quả hơn so với trợ cấp phía cầu trong việc mở rộng khả năng tiếp cận, nâng cao chất lượng và đảm bảo công bằng trong lĩnh vực giáo dục và chăm sóc trẻ em. Tài trợ bên cung cho phép các chính phủ quản lý tốt hơn lĩnh vực chăm sóc và giáo dục trẻ em nhờ gắn được việc tài trợ với các điều kiện cụ thể, như mức lương giáo viên, điều kiện làm việc và các tiêu chuẩn chất lượng, nhờ đó có thể tăng cường được trách nhiệm giải trình của nhà cung ứng (Penn, 2014; Morabito và Vandenbroeck, 2020; Vandenbroeck, Lehrer và Mitchell, 2023). Ngược lại, các cơ chế trợ cấp phía cầu thường hướng trợ cấp đến cha mẹ trẻ thay vì phân bổ trực tiếp cho các nhà cung ứng, do đó hạn chế khả năng của nhà nước trong việc phân bổ dịch vụ theo địa bàn cũng như đảm bảo các tiêu chuẩn về nhân lực và chất lượng, vốn là những yếu tố then chốt để đạt được mục tiêu công bằng và khả năng tiếp cận (Penn, 2014). Mặc dù tại một số quốc gia như Hà Lan và Ôxtrâyliá, trợ cấp cho phụ huynh (thông qua phiếu trợ cấp - voucher) đã góp phần mở rộng nguồn cung trong một chừng mực nào đó - chủ yếu thông qua các cơ sở tư nhân hoạt động vì lợi nhuận - bằng chứng cũng cho thấy cách tiếp cận này có xu hướng làm gia tăng bất bình đẳng (Warner và Gradus, 2011; Noailly và Visser, 2009; Akgunduz và Plantenga, 2014). Trong bối cảnh nhu cầu đầu tư công lớn và những hạn chế của cơ chế thị trường trong lĩnh vực GDMN, việc đánh giá hiệu

quả chi phí của các mô hình mở rộng dịch vụ dựa trên trợ cấp là đặc biệt quan trọng, nhất là khi so sánh với các phương án thay thế khác như cung ứng dịch vụ trực tiếp bởi chính quyền địa phương hoặc các mô hình hợp tác công - tư.

Các chính sách can thiệp phía cung trong lĩnh vực GDMN đã được mở rộng song vẫn tồn tại những thách thức về thiết kế chính sách và phạm vi bao phủ. Việt Nam đã nhanh chóng tăng cường đầu tư vào bên cung cho GDMN, với điểm nhấn là Chương trình quốc gia năm 2025 (Quyết định số 2270/QĐ-TTg) đã đề ra định hướng chiến lược đẩy tham vọng nhằm mở rộng và nâng cao chất lượng dịch vụ GDMN ở địa bàn đô thị, KCN đến năm 2035 và các giai đoạn tiếp theo. Điều này thể hiện cam kết mạnh mẽ của Chính phủ trong phát triển GDMN. Tuy nhiên, mức độ hiệu quả của các can thiệp phía cung sẽ phụ thuộc nhiều vào việc xử lý những bất cập trong khuôn khổ chính sách trợ cấp hiện hành (trong báo cáo này được gọi tắt là chính sách hỗ trợ từ năm 2020) - vốn là nền tảng mà Chương trình 2025 kế thừa và phát triển.²⁷

Các chính sách hỗ trợ từ năm 2020 đánh dấu một bước khởi đầu quan trọng, nhưng cách thiết kế chính sách đang hạn chế tác động của chúng. Cơ chế hỗ trợ phía cung theo Nghị định 105/2020/NĐ-CP tập trung vào hai công cụ chính dành cho các cơ sở GDMN ngoài công lập: hỗ trợ một lần để đầu tư trang thiết bị và bổ sung thu nhập cho giáo viên tại những cơ sở có ít nhất 30% trẻ là con của công nhân KCN hoặc nơi có nhiều lao động. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai cho thấy cả hai công cụ này chưa tạo được tác động như kỳ vọng.

Số tiền hỗ trợ trang thiết bị hiện nay chưa tạo được tác động đáng kể trong việc giảm chi phí vận hành hoặc mở rộng tiếp cận dịch vụ. Với thiết kế là khoản

27. Chính sách hỗ trợ phía cung năm 2020 (Nghị định 105/2020/NĐ-CP) ban đầu chỉ tập trung vào các cơ sở GDMN trong KCN. Nghị định 145/2020/NĐ-CP sau đó đã mở rộng phạm vi hỗ trợ sang địa bàn nơi có nhiều lao động. Tuy nhiên, việc áp dụng trên thực tế phụ thuộc vào quyết định công nhận chính thức của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về những nơi được coi là có nhiều lao động ở địa phương. Cho đến nay, chưa có nhiều địa phương ban hành quyết định như vậy. Thay vì thế, một số tỉnh đã linh hoạt triển khai bằng cách mở rộng phạm vi áp dụng Nghị định 105 sang các cụm công nghiệp – những địa bàn sản xuất tập trung quy mô nhỏ hơn do tính quản lý (Bộ GD&ĐT, 2024a).

hỗ trợ một lần, tối thiểu 20 triệu đồng (khoảng 870 USD), nguồn lực này chủ yếu được sử dụng để mua đồ chơi và đồ dùng học tập – mà như các chủ cơ sở cho biết, những loại thiết bị này rất mau hỏng trong quá trình sử dụng. Nhiều chủ cơ sở bày tỏ mong muốn được hỗ trợ định kỳ hàng năm thay vì cấp phát một lần. Kết quả khảo sát cơ sở GDMN cho thấy hầu hết các cơ sở sử dụng khoản hỗ trợ để nâng cấp thiết bị giảng dạy (89%), cải thiện điều kiện an toàn của cơ sở (38%) hoặc sửa chữa hạ tầng (9%). Điều này phản ánh một thực tế rằng mức hỗ trợ hiện tại quá nhỏ về giá trị và chỉ cấp một lần nên chưa đáp ứng được đúng nhu cầu cốt lõi của các cơ sở mầm non (Bộ GD&ĐT, 2024a).

Mức hỗ trợ tiền lương cho giáo viên hiện nay còn quá thấp và phạm vi áp dụng hạn chế, chưa đủ để tạo ra sự thay đổi.²⁸ Mức hỗ trợ 800.000 đồng/tháng (khoảng 35 USD) chỉ giúp cải thiện thu nhập ở mức khiêm tốn (khoảng 12-16%). Ngay cả khi đã cộng trợ cấp, mức lương của giáo viên mầm non ngoài công lập (khoảng 5,9-7,2 triệu đồng/tháng) vẫn thấp hơn đáng kể so với giáo viên công lập (khoảng 11 triệu đồng) và cũng không thể so với thu nhập của lao động phổ thông trong các ngành sản xuất chế tạo (khoảng 7 triệu đồng). Bên cạnh đó, chính sách cũng tiềm ẩn rủi ro làm vô hiệu hóa tác dụng của can thiệp khi một số cơ sở có thể điều chỉnh giảm lương cơ bản của giáo viên để tận dụng khoản hỗ trợ từ ngân sách nhà nước. Đồng thời, các điều kiện thụ hưởng hiện hành đang làm tăng thêm rào cản trong thực thi chính sách: yêu cầu tối thiểu 30% trẻ là con công nhân khiến nhiều cơ sở không đủ điều kiện vì con công nhân được gửi rải rác vào nhiều cơ sở khác nhau trên địa bàn; nhiều giáo viên không đáp ứng chuẩn trình độ cao đẳng theo Luật Giáo dục 2019 nên bị loại khỏi đối tượng được hỗ trợ; trong khi đội ngũ bảo mẫu - lực lượng trực tiếp thực hiện công tác chăm sóc trẻ em hằng ngày - lại không thuộc diện thụ hưởng (Bộ GD&ĐT, 2024b). Hệ quả là chính sách hỗ trợ hiện chỉ mang lại lợi ích cho một nhóm nhỏ giáo

viên thu nhập thấp, chưa đủ sức để trở thành một đòn bẩy hiệu quả để mở rộng nguồn cung hoặc cải thiện chất lượng dịch vụ ở quy mô lớn.

Chương trình quốc gia năm 2025 được xây dựng nhằm khắc phục những điểm nghẽn cốt lõi mà chính sách hỗ trợ từ năm 2020 chưa giải quyết được, bao gồm hạ tầng, tiêu chuẩn chất lượng và năng lực đội ngũ, thể hiện một cách tiếp cận chính sách toàn diện hơn. Tuy nhiên, do các chính sách hỗ trợ năm 2020 mới chỉ được triển khai trên thực tế từ năm học 2022-2023, đến nay vẫn chưa có đủ bằng chứng để đánh giá tác động. Vì vậy, việc tích hợp cơ chế giám sát và đánh giá (GS&ĐG) ngay từ đầu vào Chương trình 2025 là rất cần thiết để bảo đảm rằng các khoản đầu tư quy mô lớn này sẽ mang lại kết quả thực chất, đo lường được và đáp ứng đúng nhu cầu của các gia đình người lao động.

6.5 Khoảng trống trong quy định và chất lượng dịch vụ giáo dục mầm non không đồng đều

Hiện chưa có các tiêu chuẩn chất lượng thống nhất áp dụng chung cho các loại hình cơ sở GDMN do sự khác biệt trong các quy định và cơ chế giám sát. Hệ thống GDMN hoạt động dựa trên một khung pháp lý quy định tương đối khác biệt đối với loại hình trường mầm non (công/tư) và nhóm trẻ: các trường mầm non công lập và tư thục vận hành trong một khuôn khổ được quy định chặt chẽ và chuyên nghiệp hóa cao, trong khi các NTĐLTT và NTGD lại chịu sự quản lý “lỏng” hơn. Đối với các trường công và tư, các quy định về tỷ lệ giáo viên - học sinh, tổ chức hoạt động giáo dục khắt khe hơn và tất cả giáo viên phải đạt chuẩn trình độ chuyên môn là có bằng cao đẳng sư phạm trở lên (Luật Giáo dục 2019 đặt ra tiêu chuẩn này cho giáo viên mầm non tại tất cả các cơ sở GDMN được cấp phép). Hoạt động của nhà trường được các cơ quan quản lý chuyên môn như Sở và Phòng

28. Với các trường mẫu giáo tư thục, 63% cho biết chi phí nhân sự chiếm hơn 50% trong khi đối với phần lớn các NTĐLTT (66%), chi phí này chỉ chiếm dưới 50% tổng chi phí hoạt động của cơ sở.

GD&ĐT giám sát thường xuyên. Đồng thời, chương trình và phương pháp giảng dạy được chuẩn hóa, dù các trường tư vẫn có mức độ linh hoạt nhất định trong việc tuân thủ các quy định này.

Các NTĐLTT chịu sự quản lý ít chặt chẽ hơn. NTĐLTT phải được Ủy ban nhân dân cấp xã cấp phép, với điều kiện đáp ứng các yêu cầu cơ bản về diện tích trên mỗi trẻ, đồ dùng học tập, vệ sinh an toàn thực phẩm và một số tiêu chuẩn chuyên môn tối thiểu.²⁹ Hoạt động của NTĐLTT nhận được sự hướng dẫn về chuyên môn từ các cơ sở mầm non công lập tại địa phương và chịu sự giám sát của chính quyền xã, ban giám hiệu trường công và Phòng GD&ĐT cấp huyện. Tuy nhiên, do hạn chế về nhân lực tại Phòng GD&ĐT, chính quyền xã cũng như đội ngũ cán bộ quản lý ở trường công nên hoạt động kiểm tra, theo dõi không được thực hiện thường xuyên. Quan trọng hơn, thiếu những quy định rõ ràng và khả thi về giám sát chất lượng chăm sóc, giáo dục của NTĐLTT là một trong những rào cản chính để duy trì được chuẩn chất lượng. Trong khi các trường mầm non công và tư phải tuân thủ đồng thời các cơ chế giám sát nội bộ và thanh tra bên ngoài, thì các NTĐLTT thường không phải tuân thủ đầy đủ các cơ chế này, một phần do quy định không bắt buộc họ, phần khác là do việc thực thi chưa nghiêm.

NTGD là loại hình chịu sự quản lý và giám sát ở mức thấp nhất. NTGD không bắt buộc phải xin giấy phép hoạt động mà chỉ cần đăng ký với Ủy

ban nhân dân xã và đáp ứng một số yêu cầu tối thiểu về an toàn và vệ sinh.³⁰ Người chăm sóc trẻ trong NTGD chỉ cần có sức khỏe tốt và có chứng chỉ hoàn thành khóa đào tạo về kỹ năng chăm sóc trẻ (khoảng 300 giờ), trong khi chưa có quy định rõ ràng về cơ chế thanh tra, kiểm tra định kỳ. Trên thực tế, khung pháp lý đối với NTGD còn rất mơ hồ, khiến nhiều chủ cơ sở né tránh yêu cầu đăng ký chính thức bằng cách tự nhận là hình thức trông giúp trẻ cho người thân. Kể từ nay làm suy giảm hiệu lực bắt buộc phải đăng ký của chính quyền xã, dẫn đến tình trạng nhiều NTGD hoạt động mà không đăng ký. Việc thiếu các quy định ràng buộc và cơ chế giám sát đã khiến các NTGD thực tế không phù hợp để ảm nhận dịch vụ mầm non, do họ không thể bảo đảm các yêu cầu về an toàn và chất lượng chăm sóc và giáo dục trẻ.

Chất lượng giáo dục không đồng đều giữa các loại hình cơ sở giáo dục mầm non

Trình độ chuyên môn của đội ngũ giáo viên³¹ có sự chênh lệch rõ rệt giữa các loại hình cơ sở GDMN, trong đó các trường mầm non công lập nổi bật với tỷ lệ giáo viên có bằng cao đẳng sư phạm mầm non là cao nhất. Theo Luật Giáo dục 2019 (Khoản 1 Điều 72) của Việt Nam, giáo viên tại các cơ sở GDMN được cấp phép, bao gồm trường công, trường tư và NTĐLTT, phải có tối thiểu trình độ cao đẳng sư phạm mầm non; trong khi NTGD không bị ràng buộc bởi chuẩn trình độ này. Trong mẫu khảo sát có đến 94% giáo viên công lập đạt

29. Khi xin phép thành lập, NTĐLTT phải nộp các loại giấy tờ cần thiết bao gồm giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và chứng chỉ, bằng cấp của giáo viên và chủ cơ sở để chứng minh đã đáp ứng các tiêu chuẩn chuyên môn. Phòng GD&ĐT có trách nhiệm xác nhận mức độ đáp ứng này trước khi cơ sở được cấp phép hoạt động. NTĐLTT được phép nhận từ 7 đến 70 trẻ. Để có thể tiếp nhận nhiều hơn 70 trẻ, chủ cơ sở phải nâng cấp cơ sở thành trường mầm non tư thục. Nhìn chung, tiêu chuẩn tối thiểu áp dụng cho NTĐLTT ít khắt khe hơn so với các trường công.

30. Trên thực tế, Thông tư 49 chưa làm rõ địa vị pháp lý của NTGD. Văn bản này chỉ quy định mang tính nguyên tắc rằng việc thành lập các nhóm trẻ này phải tuân thủ các quy định chung của Nhà nước về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, nhưng không dẫn chiếu cụ thể đến các quy định được áp dụng. Hiện nay, khung pháp lý liên quan chủ yếu dựa trên hai nghị định: Nghị định 46/2017/NĐ-CP ngày 21/4/2017 về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, và Nghị định 135/2018/NĐ-CP ngày 04/10/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 46. Theo các quy định này, NTGD có trách nhiệm thực hiện đăng ký hoạt động với Ủy ban nhân dân cấp xã (khoản 6, Điều 10, Nghị định 46).

31. Kiến thức và trình độ chuyên môn, sự phạm của người chăm sóc sẽ quyết định khả năng họ có thể chăm sóc và giáo dục trẻ một cách nhạy bén, trách nhiệm và khuyến khích được trẻ (Rao, 2000). Các nghiên cứu cho thấy bằng cấp giáo dục chung, bồi dưỡng chuyên sâu tại các trường sư phạm và đào tạo, bồi dưỡng thường xuyên cho giáo viên đều có hiệu ứng tích cực đến sự phát triển của trẻ ((Dalli và cộng sự., 2011; Fukkink và Lont, 2007; Munton và cộng sự, 2002), trong đó tác dụng của bằng cấp của giáo viên đến sự phát triển của trẻ phụ thuộc vào độ tuổi của trẻ và hoàn cảnh chăm sóc, giáo dục trẻ (Whitebook và cộng sự, 2009).

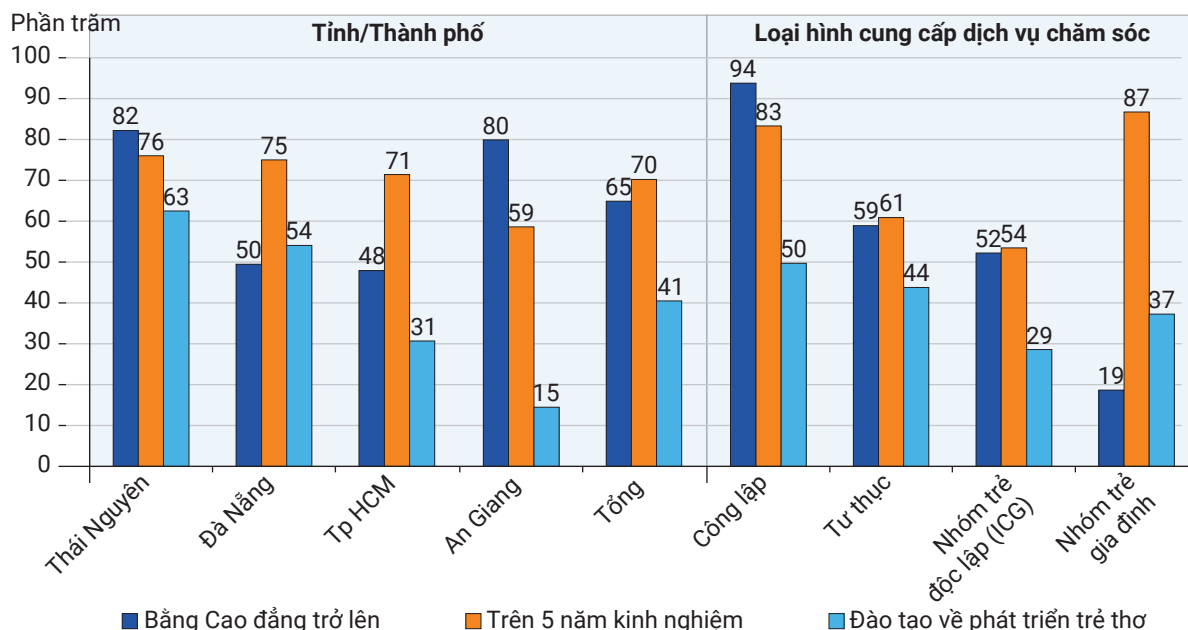
trình độ cao đẳng trở lên, so với 59% tại các trường tư và 52% tại các NTĐLTT (Hình 18). Điều này cho thấy còn nhiều giáo viên trong các cơ sở mầm non ngoài công lập chưa đáp ứng được tiêu chuẩn mới phải có bằng sư phạm mầm non. Trường công có xu hướng sở hữu đội ngũ giáo viên được đào tạo chuyên sâu hơn về chăm sóc và giáo dục trẻ em so với các loại hình khác³². Ngoài ra, 80% giáo viên công lập có trên 5 năm kinh nghiệm. Mặc dù kinh nghiệm không phải là yếu tố duy nhất quyết định chất lượng, việc được đào tạo liên tục và chịu sự giám sát thường xuyên từ chính quyền địa phương góp phần nâng cao năng lực chuyên môn và kỹ năng của giáo viên và chất lượng chăm sóc, giáo dục trẻ. Ngược lại, giáo viên trong các NTĐLTT có trình độ chuyên môn thấp nhất: chỉ 19% người

chăm sóc có trình độ cao đẳng và khoảng 37% từng được đào tạo về mầm non.

Tại Việt Nam, nhiều giáo viên mầm non dù có trình độ cao đẳng trở lên và phải làm việc nhiều giờ nhưng vẫn chỉ nhận được mức lương rất thấp.

Khảo sát các cơ sở mầm non cho thấy giáo viên mầm non làm việc từ 45 đến 57 giờ mỗi tuần (Hình 19), nhưng chỉ được nhận mức lương trung bình khoảng 5,7 triệu đồng/tháng - tương đương khoảng 60% mức lương trung bình cả nước của giáo viên phổ thông.³³ Mức lương này thậm chí còn thấp hơn so với nhiều nghề khác với yêu cầu trình độ và kỹ năng thấp hơn.³⁴ Điều này dẫn tới tình trạng giáo viên bỏ việc khá phổ biến, ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng chung của dịch vụ GDMN. Đặc biệt,

Hình 18. Trình độ của giáo viên mầm non



Nguồn: Tác giả khảo sát và phân tích, 2023.

32. Một vấn đề đáng lưu ý khác là chi phí nâng chuẩn trình độ đào tạo. Đối với giáo viên công lập chưa đạt chuẩn, chi phí này thường được ngân sách nhà nước đảm bảo, trong khi giáo viên tại các trường tư và NTĐLTT phải tự chi trả. Với mức học phí nâng chuẩn khoảng 10-20 triệu đồng mỗi năm (tương đương 400-800 USD), kéo dài từ 1,5 đến 3 năm tùy theo cơ sở đào tạo (trường công hay tư) và phương thức đào tạo, đây là gánh nặng tài chính lớn đối với đội ngũ giáo viên mầm non lương thấp. Bên cạnh đó, các chủ cơ sở ngoài công lập cũng rất do dự khi phải hỗ trợ chi phí này – dù chỉ một phần – do họ không thể buộc giáo viên cam kết sẽ làm việc cho họ sau khi đã hoàn thành chương trình nâng chuẩn.

33. Theo khảo sát trên 5.755 người lao động của Viet NamWorks ([Mức lương cho vị trí giáo viên | Viet NamWorks](#)), mức lương trung bình hiện nay của giáo viên tại Việt Nam đạt khoảng 11.414.400 đồng/tháng.

34. Dữ liệu khảo sát hộ gia đình cho thấy phụ nữ làm việc tự do có thu nhập bình quân khoảng 8,5 triệu đồng/tháng, trong khi phụ nữ làm việc trong các ngành có mức lương bình quân thấp như sản xuất chế tạo và nông nghiệp lần lượt đạt khoảng 8,5 triệu và 7,7 triệu đồng/tháng.

giáo viên và người chăm sóc tại các NTĐLTT và NTGD là những đối tượng chịu sự bất an về kinh tế cao nhất, do mức lương thấp hơn, thời gian làm việc dài hơn và thiếu các chế độ an sinh xã hội. So với giáo viên trường công và tư (thu nhập khoảng 6,4 triệu đồng/tháng), lương giáo viên tại NTĐLTT chỉ đạt trung bình khoảng 5 triệu đồng, trong khi lương của người chăm sóc tại NTGD còn thấp hơn, khoảng 3,8 triệu đồng/tháng – dù thời gian làm việc lên tới 55 - 57 giờ mỗi tuần (Hình 18).

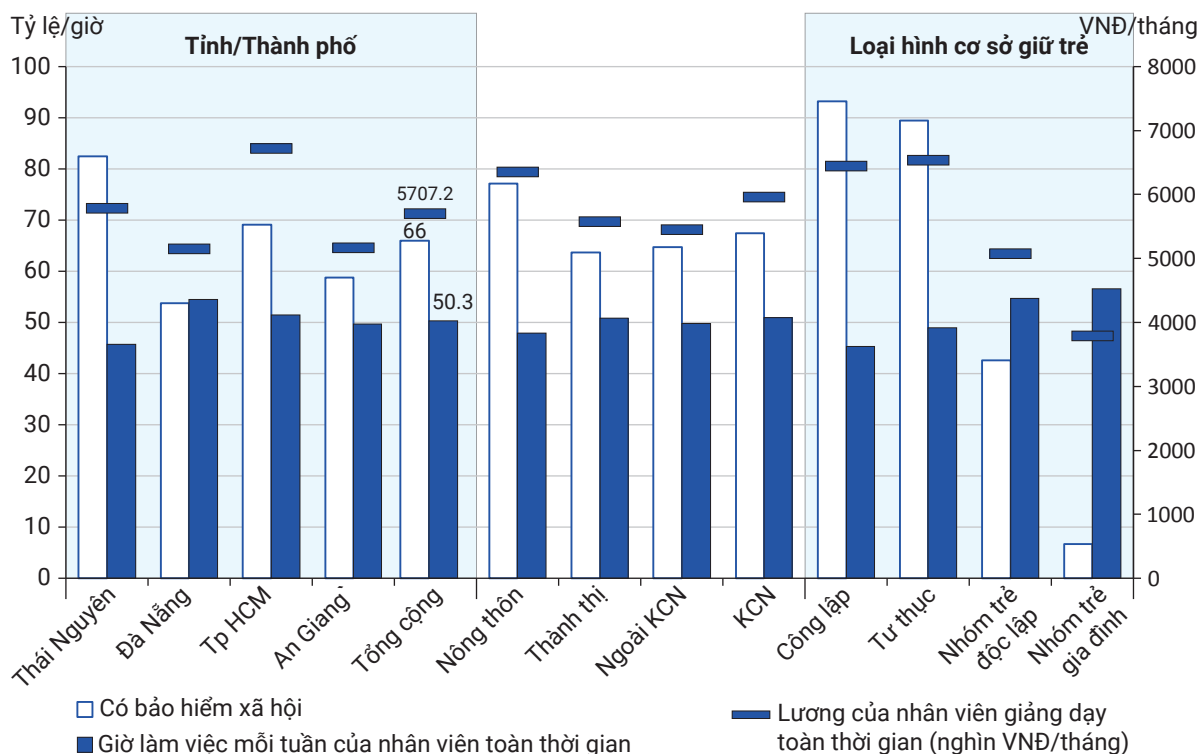
Tiền lương của giáo viên mầm non công lập được xác định theo hệ thống ngạch, bậc và hệ số lương (với mức cao nhất có thể lên tới khoảng 15 triệu đồng/tháng), qua đó tạo động lực cho giáo viên nâng cao trình độ chuyên môn và kỹ năng nghề nghiệp. Trong khi đó, các NTĐLTT và NTGD không có hệ thống thang bảng lương tương tự, và đội ngũ chăm sóc tại các nhóm trẻ này cũng ít có khả năng được tham gia bảo hiểm xã hội, làm gia tăng mức độ bấp bênh về tài chính và an sinh của họ.

Ngược lại, giáo viên các trường tư có khả năng được tham gia bảo hiểm cao hơn, do phần lớn các trường tư được pháp luật xem như doanh nghiệp; vì vậy, việc không đóng bảo hiểm cho người lao động sẽ cấu thành hành vi vi phạm pháp luật.

Tỷ lệ trẻ em trên giáo viên

Tỷ lệ giáo viên trên trẻ em đối với các nhóm trẻ dưới 3 tuổi nhìn chung ở mức thuận lợi ở tất cả các loại hình cơ sở mầm non, số trẻ em trên giáo viên đều thấp hơn so với ngưỡng quy định. Cụ thể, đối với nhóm trẻ từ 3 tháng đến dưới 2 tuổi, tỷ lệ trung bình đạt khoảng 4,3 trẻ/giáo viên - thấp hơn đáng kể so với tiêu chuẩn tối thiểu từ 6 đến 8 trẻ/giáo viên (Hình 19). Trường mầm non tư thực có lợi thế nhất đối với nhóm trẻ nhỏ, với tỷ lệ trung bình khoảng 3,3 trẻ trong nhóm tuổi từ 2 tháng đến dưới 2 tuổi trên một giáo viên, so với 4,0 tại trường công. Tuy nhiên, đối với nhóm trẻ từ 2 đến dưới 3 tuổi, trường công lại có tỷ lệ tốt hơn. Ngược lại, các NTĐLTT và NTGD

Hình 19. Giờ làm, tiền công, và bảo hiểm xã hội của giáo viên



Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

Ghi chú: Dữ liệu về tiền lương được trình bày trên trục phụ (bên phải), trong khi tỷ lệ giáo viên tham gia bảo hiểm xã hội và số giờ làm việc được thể hiện trên trục chính (bên trái).

có tỷ lệ trẻ trên mỗi giáo viên kém thuận lợi hơn trên toàn bộ nhóm trẻ dưới 3 tuổi (Hình 19).

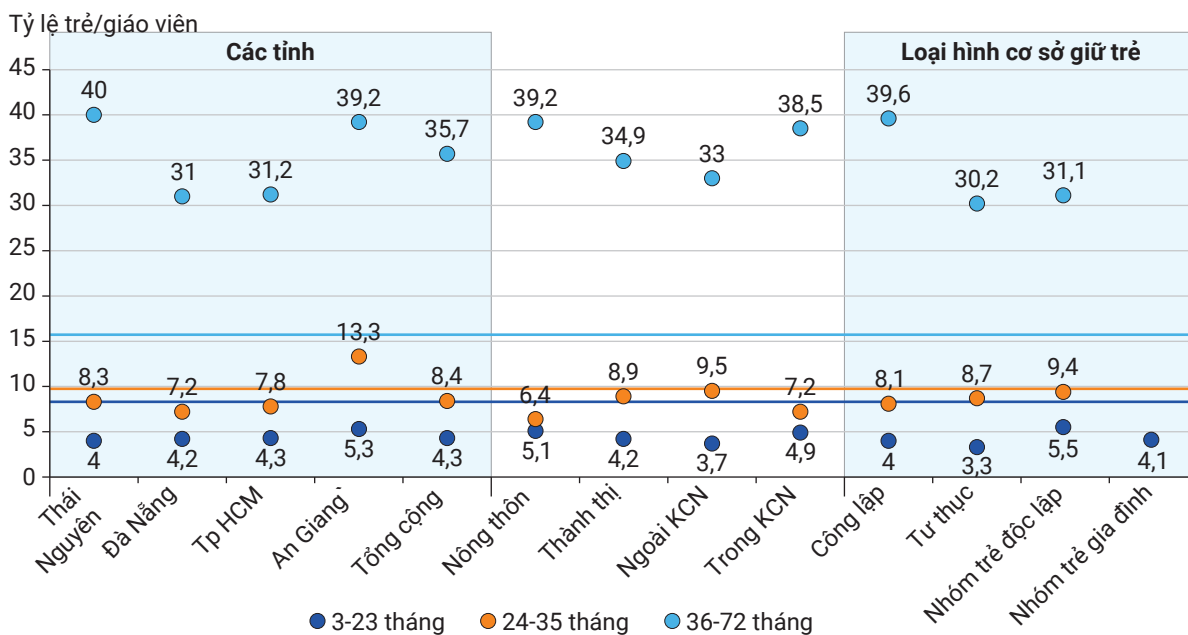
Tuy nhiên, tình trạng quá tải diễn ra phổ biến đối với nhóm trẻ trên 3 tuổi, thể hiện một xu hướng đáng lo ngại chung là số trẻ trên mỗi giáo viên rất cao, trung bình lên tới khoảng 35,7 trẻ/giáo viên trong tất cả các loại hình cơ sở mầm non. Áp lực đặc biệt lớn tại các cơ sở mầm non công lập do nhu cầu cao trong khi số lượng giáo viên bị khống chế theo quy định nên không thể tuyển thêm giáo viên để hạ thấp tỉ lệ này. Các trường công đã đạt đến mức báo động về tỷ lệ trẻ/giáo viên với nhóm tuổi này, lên đến 39,6 trẻ/giáo viên – cao gấp hơn hai lần so với mức quy định (lần lượt là 11, 14 và 16 trẻ/giáo viên đối với các nhóm tuổi 3-4, 4-5 và 5-6 học bán trú) (Hình 20). Tỷ lệ quá cao này cho thấy hầu hết các lớp mẫu giáo công lập dành cho trẻ từ 3 tuổi trở lên đã quá tải, cần các giải pháp sớm điều chỉnh quy mô lớp học để nâng cao chất lượng. Cần xem xét việc nới lỏng trần biên chế

đối với các lĩnh vực cung ứng dịch vụ công đặc thù phải đáp ứng nhu cầu cao như GDMN. Mặc dù tình hình ở các trường tư và NTĐLTT có khá hơn, với tỷ lệ trung bình khoảng 30 trẻ/giáo viên – nhưng những tỉ lệ này vẫn vượt xa mức quy định.

Nhóm trẻ độc lập tư thực và nhóm trẻ gia đình đang có chất lượng tổng thể thấp

Trường mầm non công lập và tư thực có chất lượng đánh giá tổng thể cao nhất, trong khi các NTĐLTT và NTGD bị tụt lại phía sau. Các trường mầm non công lập và tư thực đều có điểm chất lượng tổng thể cao nhất, với điểm trung bình 86/100, trong khi NTĐLTT bị bỏ xa phía sau (58 điểm) và NTGD xếp hạng thấp nhất (34 điểm) (Bảng 3). Sự chênh lệch này về chất lượng giữa các loại hình chăm sóc trẻ chủ yếu phản ánh những khác biệt về chất lượng nguồn nhân lực, điều kiện cơ sở vật chất, cũng như khung pháp lý để kiểm tra, giám sát họ (Phụ lục 7).

Hình 20. Tỷ lệ trẻ/giáo viên ở mức chấp nhận được đối với nhóm trẻ dưới 3 tuổi nhưng ở mức thấp đối với nhóm trẻ trên 3 tuổi



Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

Ghi chú: Tỷ lệ trẻ em/giáo viên được tính bằng tổng số trẻ đang theo học chia cho tổng số giáo viên/người chăm sóc. Phần lớn các cơ sở cung cấp dịch vụ theo hình thức học bán trú. Ba đường màu nằm ngang trong hình vẽ thể hiện ngưỡng tối đa số trẻ trên mỗi giáo viên theo chuẩn quốc gia (màu xanh: 8 trẻ đối với nhóm 13–24 tháng; màu cam: 10 trẻ đối với nhóm 25–36 tháng; màu xám: 16 trẻ đối với nhóm 5–6 tuổi; tương ứng, mức quy định là 11 trẻ cho nhóm 3–4 tuổi và 14 trẻ cho nhóm 4–5 tuổi).

Bảng 3. Điểm trung bình đánh giá chất lượng tổng thể các loại hình cơ sở chăm sóc trẻ

	Tất cả các loại hình	Trường công	Trường tư	Nhóm trẻ độc lập	Nhóm trẻ gia đình
Điểm chất lượng tổng thể (1–100)	71,3	86,6	86,4	58,4	34,1
Điểm nguồn nhân lực (1–100)	55,2	78,7	58,3	38,8	20,9
Điểm chất lượng cơ sở hạ tầng (1–100)	75,3	84,8	91,7	63,5	51,1
Điểm chương trình và học liệu (1–100)	89,5	97,1	94,6	88,6	61,2

Nguồn: Khảo sát và phân tích của nhóm tác giả, 2023.

Ghi chú: Để so sánh chất lượng cấu trúc tổng thể giữa các loại hình cơ sở mầm non, nhóm nghiên cứu xây dựng một chỉ số tổng hợp gồm ba cấu phần với 30 biến quan sát, phản ánh các khía cạnh như cơ sở hạ tầng, chương trình chăm sóc, giáo dục, học liệu, hoạt động trên lớp và nguồn nhân lực. Chỉ số chất lượng tổng thể có thang điểm từ 0 đến 100, trong đó 0 thể hiện mức chất lượng thấp nhất và 100 là cao nhất. Phương pháp xây dựng chỉ số tổng hợp tuân theo cách tiếp cận của Ngân hàng Thế giới (2015) (Chú thích kỹ thuật 6), sử dụng phân tích cấu phần chính (PCA).

Các trường mầm non tư thục được đánh giá cao về chất lượng cơ sở hạ tầng, đặc biệt ở điều kiện phòng học, mức độ an toàn và khu vui chơi. Chỉ số hạ tầng - được xây dựng từ 19 chỉ báo quan sát - bao gồm các yếu tố như số lượng và tình trạng phòng học, hệ thống vệ sinh phù hợp, khu vực nuôi dưỡng, không gian trong nhà, mức độ sạch sẽ, các biện pháp bảo đảm an toàn cũng như khu vui chơi ngoài trời cho trẻ. So với trường công và tư, NTĐLTT và NTGD có sự biến thiên lớn hơn về điểm chất lượng hạ tầng, phản ánh sự không đồng đều về điều kiện cơ sở vật chất giữa các cơ sở (xem Phụ lục 7 về các quy định liên quan). Khoảng cách rõ rệt nhất giữa các trường tư thục và các NTĐLTT/NTGD tập trung ở ba khía cạnh chính: (i) hệ thống lối thoát hiểm được bố trí và đánh dấu rõ ràng; (ii) sự hiện diện của các phòng đa chức năng phục vụ hoạt động nghệ thuật và giáo dục thể chất; và (iii) khu vui chơi cùng các thiết bị hỗ trợ phát triển vận động thể lực cho trẻ.

NTĐLTT và NTGD chưa đáp ứng các yêu cầu về không gian trong nhà và ngoài trời. Kết quả khảo sát cho thấy chỉ 77% NTĐLTT và 64% NTGD đạt yêu cầu tối thiểu về diện tích lớp học (24 m²), thấp hơn đáng kể so với các trường tư thục (92%) và công lập (100%).³⁵ Hạn chế này càng rõ nét hơn

đối với không gian ngoài trời. Chỉ một nửa số NTĐLTT (50%) và chưa đến một phần ba số NTGD (28%) có khu vực vui chơi ngoài trời; đặc biệt, chỉ khoảng 8% NTGD được trang bị dụng cụ vui chơi cho trẻ. Trong khi đó, hầu hết các trường công và tư đều có khu vui chơi ngoài trời được trang bị tương đối đầy đủ.³⁶

Các trường mầm non công lập và tư thục đạt điểm cao nhất trong chỉ số về chương trình giảng dạy và học liệu, nhờ triển khai các hoạt động giáo dục toàn diện hằng ngày và duy trì kênh trao đổi thường xuyên giữa nhà trường và phụ huynh hơn so với NTĐLTT và NTGD. Sự khác biệt lớn nhất giữa các cơ sở có điểm đánh giá cao và thấp chủ yếu tập trung ở hai yếu tố: (i) việc tổ chức có hệ thống các hoạt động giáo dục trong ngày, bao gồm vận động thể chất, vui chơi ngoài trời, chơi tự do và thời gian nghỉ trưa; và (ii) việc duy trì các cuộc họp chính thức giữa giáo viên và phụ huynh. NTĐLTT và NTGD ít có khả năng đáp ứng đầy đủ các yếu tố này so với trường công và tư. Gần 90% trường công tổ chức họp phụ huynh định kỳ, trong khi tỷ lệ này chỉ đạt 58% ở các trường tư và 26% ở các NTĐLTT; riêng NTGD hầu như không có các hình thức họp chính thức với phụ huynh.

35. Xem Điều 18, Thông tư 49/2021/TT-BGDĐT và Thông tư 13/2020/TT-BGDĐT.

36. Các khu vực nông thôn và địa bàn có KCN mang đặc điểm bán đô thị thường có xu hướng có nhiều không gian ngoài trời và khu vui chơi hơn so với khu vực đô thị và các địa bàn không có KCN.



7 | Khuyến nghị chính sách

Chương này đề xuất các phương án chính sách nhằm mở rộng khả năng tiếp cận dịch vụ mầm non có chi phí hợp lý và có chất lượng ở địa bàn đô thị gần KCN, trong đó đặt trọng tâm vào nhóm trẻ dưới 3 tuổi, đồng thời tiếp cận tổng thể trên toàn bộ hệ thống GDMN. Địa bàn đô thị gần KCN có đặc điểm là nơi tập trung đông lao động di cư và có môi trường chính sách - được định hình bởi các công cụ như Bộ luật Lao động và các chiến lược, quy hoạch, chương trình phát triển GDMN – đã thừa nhận vai trò thiết yếu của GDMN trong hỗ trợ việc làm và phát triển trẻ em. Nhiều rào cản đã được nhận diện trong các chương trước – bao gồm khung pháp lý, năng lực đội ngũ, cơ chế tài chính và các quy định về hộ khẩu – đều mang tính hệ thống, đòi hỏi các cải cách đồng bộ trên tất cả các loại hình cung ứng dịch vụ mầm non và nhóm tuổi, nhằm tạo nền tảng cho những cải thiện bền vững, đặc biệt đối với nhóm trẻ nhỏ nhất. Mặc dù

bằng chứng từ các chương trước cho thấy các GDMN công lập là lựa chọn ưu tiên của các hộ gia đình, nhưng năng lực cung ứng của khu vực công hiện vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu, nhất là đối với trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ. Vì vậy, chương này tập trung làm rõ vai trò thúc đẩy việc mở rộng quy mô, nâng cao khả năng chi trả và bảo đảm chất lượng dịch vụ chăm sóc, giáo dục trẻ ở cả khu vực công và tư, thông qua các công cụ như đầu tư công, hoàn thiện khung pháp lý, cơ chế hỗ trợ và các mô hình đối tác công – tư (PPP). Việc mở rộng tiếp cận cần đi đôi với các nỗ lực không ngừng nhằm bảo đảm chất lượng dịch vụ trên toàn hệ thống. Ma trận chính sách được trình bày tại Phụ lục 1.

Những thách thức và cơ hội được nhận diện trong các chương trước không thể được giải quyết chỉ bằng một chính sách đơn lẻ. Bằng chứng quốc tế đã chứng minh rằng việc mở rộng hiệu quả

dịch vụ chăm sóc và giáo dục trẻ em đòi hỏi một cách tiếp cận tổng thể, đa chiều, kết hợp đồng thời giữa đầu tư phía cung, hỗ trợ phía cầu và một khung pháp lý phù hợp (OECD, 2019b; Dougherty và Morabito, 2023).

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các chính sách hỗ trợ phía cầu - như phiếu trợ cấp cho phụ huynh hoặc trợ cấp học phí - không đủ để bảo đảm khả năng tiếp cận công bằng đối với dịch vụ chăm sóc trẻ có chất lượng. Mặc dù cphiếu trợ cấp có thể cải thiện khả năng chi trả của phụ huynh, chúng không bảo đảm sự sẵn có của các dịch vụ đạt chuẩn, đặc biệt tại những địa bàn thiếu cung do động lực thị trường yếu (Penn, 2014; Vandenbroeck, Lehrer và Mitchell, 2023). Nếu không đi kèm với các khoản đầu tư tương ứng từ phía cung, các chương trình phiếu trợ cấp có nguy cơ làm gia tăng bất bình đẳng, khi các gia đình có điều kiện tại những khu vực đã được phục vụ tốt lại là nhóm hưởng lợi nhiều nhất. Trong khi đó, các nhóm dễ bị tổn thương - bao gồm lao động di cư và các hộ thu nhập thấp sinh sống gần KCN

- vẫn tiếp tục đối mặt với những rào cản (Warner và Gradus, 2011).

Tương tự, việc chỉ dựa vào các NTĐLTT để lấp đầy khoảng trống về cung sẽ không thể giải quyết được những thiếu hụt đã được ghi nhận nếu thiếu sự can thiệp mạnh mẽ từ Nhà nước. Mặc dù NTĐLTT hiện đang đóng vai trò quan trọng, đặc biệt đối với trẻ dưới 2 tuổi, tính bền vững và chất lượng của mô hình này phụ thuộc lớn vào cơ chế giám sát tuân thủ, hỗ trợ tài chính trong vận hành và đầu tư hạ tầng phù hợp. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy một hệ thống chăm sóc trẻ toàn diện đều lấy khu vực công làm nền tảng, đồng thời kết hợp với các nhà đầu tư ngoài công lập được quản lý chặt chẽ và hỗ trợ tài chính đầy đủ, đóng vai trò bổ trợ chứ không thay thế cho các cơ sở mầm non công lập (Morabito và Vandenbroeck, 2020).

Các phương án chính sách trong chương này được xây dựng theo cách tiếp cận hệ thống, xoay quanh ba trụ cột có tính bổ trợ lẫn nhau, như được trình bày trong khung phân tích dưới đây.

Hình 21. Khung khuyến nghị chính sách: Ba trụ cột – Một hệ thống



7.1 Trụ cột một: Mở rộng nguồn cung với chi phí hợp lý và bảo đảm công bằng trong tiếp cận

Mở rộng và phát triển các cơ sở mầm non công lập cho trẻ dưới 3 tuổi tại khu vực gần KCN

Tăng số lượng cơ sở mầm non công lập dành cho trẻ dưới 3 tuổi có thể góp phần đáng kể trong việc nâng cao khả năng tiếp cận, khả năng chi trả và chất lượng dịch vụ. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các hệ thống chăm sóc trẻ đạt độ bao phủ cao, dễ tiếp cận và có chất lượng tốt thường gắn liền với mức đầu tư công bền vững và cơ chế tài chính công vững chắc (Dougherty và Morabito, 2023). Thông thường, các hệ thống này dựa trên cơ chế bổ sung từ ngân sách tập trung cho chính quyền địa phương – đối tượng trực tiếp tổ chức cung ứng dịch vụ - trong đó ngân sách nhà nước chi trả phần lớn chi phí, còn mức đóng góp của phụ huynh được khống chế hoặc điều chỉnh theo thu nhập (OECD, 2019b). Mặc dù điều kiện tài khóa và thể chế giữa các quốc gia có sự khác biệt, kinh nghiệm này nhấn mạnh vai trò then chốt của nguồn tài chính công ổn định và các chính sách bảo đảm khả năng chi trả khi mở rộng tiếp cận dịch vụ chăm sóc giáo dục trẻ, đặc biệt đối với nhóm trẻ dưới 3 tuổi.

Việt Nam hiện có một hệ thống GDMN tương đối hoàn chỉnh và phát triển ổn định, trong đó trường công giữ vai trò chủ đạo và có tiềm năng mở rộng để cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ dưới 3 tuổi với chi phí hợp lý và chất lượng cao. Nhà nước sở hữu những công cụ và năng lực đặc thù mà khu vực tư nhân khó có được, bao gồm khả năng khai thác dữ liệu dân số để dự báo cầu, tận dụng lợi thế theo quy mô trong đầu tư xây dựng, phát triển đội ngũ và quản lý, cũng như sử dụng hiệu quả các trụ sở cơ quan công quyền chưa khai thác hết công suất cho các dự án mới (Friendly và cộng sự, 2024). Bên cạnh đó, các trường mầm non công lập cũng là cơ sở sử dụng lao động có nhiều ưu thế, với điều kiện làm việc tốt hơn, tỷ lệ

giáo viên bỏ nghề thấp hơn và chế độ đãi ngộ ổn định hơn cho giáo viên mầm non – đó là những yếu tố then chốt để duy trì chất lượng dịch vụ. Trên thực tế, một số địa phương đã thí điểm thành công việc cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ công lập cho nhóm dưới 3 tuổi, kể cả các nhóm tuổi nhỏ hơn như 6-12 tháng.

Một mô hình GDMN công lập phát triển vững mạnh đòi hỏi một khung chính sách quốc gia rõ ràng, trong đó xác định rõ mục tiêu, thiết lập các tiêu chuẩn về chất lượng, quy định về đội ngũ và cơ chế tài chính, đồng thời phân cấp trách nhiệm quản lý và cung ứng dịch vụ cho chính quyền địa phương (OECD, 2006). Để mô hình này vận hành hiệu quả, Nhà nước cần xem xét nới lỏng các quy định về mức định biên, đồng thời cam kết đầu tư đủ nguồn lực cho hạ tầng mới nhằm hỗ trợ mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ, trên cơ sở được cân nhắc thông qua đánh giá tác động tài khóa. Khung chính sách cũng cần ưu tiên các địa bàn có tỷ lệ trẻ từ 0-3 tuổi cao, mức độ bao phủ dịch vụ còn thấp và gánh nặng tài chính lớn đối với cả phụ huynh và chính quyền địa phương (Dougherty và Morabito, 2023). Một lộ trình triển khai theo từng giai đoạn – trước hết ưu tiên cho các địa bàn gần KCN, nơi có nhu cầu cao và chính quyền địa phương có đủ năng lực—sẽ là lựa chọn phù hợp. Để tối đa hóa tác động của các chương trình chăm sóc, giáo dục trẻ em, các khoản bổ sung ngân sách từ chính quyền trung ương có thể gắn với điều kiện đáp ứng các tiêu chuẩn chất lượng tối thiểu và triển khai hệ thống giám sát chất lượng chặt chẽ. Hiệu quả của mô hình này phụ thuộc vào sự phối hợp đồng bộ giữa các cấp chính quyền và sự tham gia tích cực của các tổ chức xã hội (Dougherty và Morabito, 2023).

Thiết lập khung hợp tác công – tư phù hợp để đặt hàng dịch vụ chăm sóc trẻ với các tổ chức tư nhân

Việt Nam có thể mở rộng nguồn cung dịch vụ chăm sóc trẻ thông qua các mô hình hợp tác

công - tư (PPP), tuy nhiên cách tiếp cận này cũng có những thách thức của riêng nó. Trong mô hình PPP, Nhà nước ký hợp đồng cung cấp dịch vụ mầm non với các đơn vị tư nhân - bao gồm cả tổ chức vì lợi nhuận và phi lợi nhuận - trong khi vẫn chịu trách nhiệm về kết quả đầu ra. Các đơn vị cung cấp dịch vụ được thanh toán theo mức phí trên mỗi trẻ hoặc phí quản lý, đồng thời phải chịu trách nhiệm giải trình dựa trên các chỉ số hiệu quả và kết quả hoạt động (Beaton-Day, Currimjee và Devercelli, sắp xuất bản). Mô hình này cho phép Nhà nước vẫn chịu trách nhiệm chung về cung cấp dịch vụ chăm sóc, giáo dục trẻ em, đồng thời tận dụng năng lực của khu vực ngoài công lập để tháo gỡ các rào cản về năng lực và tăng tính linh hoạt trong cung ứng dịch vụ. Tuy nhiên, bản thân PPP là cơ chế rất phức tạp, và những khó khăn trong thiết kế cũng như triển khai thỏa thuận PPP có thể làm gia tăng bất bình đẳng. Chẳng hạn, các trường tư thám gia thỏa thuận PPP có thể làm giảm tính công bằng nếu áp dụng tiêu chí tuyển sinh mang tính sàng lọc hoặc thu thêm các khoản phí ngoài phần ngân sách nhà nước đã chi trả (Brookings, 2017). Bên cạnh đó, PPP cũng có thể tạo áp lực lên hệ thống công lập, khi các trường công thường phải tiếp nhận một tỷ lệ cao hơn trẻ em đến từ các hộ thu nhập thấp, từ đó tiềm ẩn nguy cơ làm giảm chất lượng dịch vụ.

Để các mô hình hợp tác công - tư (PPP) thực sự hỗ trợ hiệu quả việc mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ với chi phí hợp lý, nguồn tài chính công không nên chỉ dừng lại ở đầu tư cơ sở vật chất mà cần bao gồm cả chi phí vận hành. Tại Việt Nam, các mô hình PPP đã được triển khai, tuy nhiên trong lĩnh vực GDMN chủ yếu áp dụng hình thức Kinh doanh và quản lý (O&M) là phù hợp, với kết quả còn chưa thống nhất. Hạn chế chính của mô hình Kinh doanh và quản lý (O&M) là chỉ cho phép các đơn vị cung cấp dịch vụ mầm non được sử dụng tài sản công theo hình thức nhượng quyền. Mặc dù cách này giúp giảm chi phí đầu tư ban đầu (như đã nêu trong Nghị quyết 71/NQ-TW của Bộ Chính trị ngày 22/08/2025 về Đột phá phát triển GD&ĐT) nhưng nó lại không hỗ trợ chi phí

vận hành - vốn là gánh nặng đáng kể đối với các nhà cung cấp tư nhân (Khảo sát cơ sở mầm non, 2023; Devercelli và Beaton-Day, 2020). Do đó, ngoài việc cung cấp miễn phí hoặc giảm tiền thuê đất đai và tài sản công, các mô hình PPP cần được thiết kế để bao gồm các cơ chế đa dạng hỗ trợ vận hành, như phân bổ ngân sách theo đầu trẻ, hỗ trợ tiền lương cho nhân viên hoặc trợ cấp tiền thuê. Chẳng hạn, tại Thụy Điển và Aixolen - nơi hệ thống mầm non chủ yếu do khu vực công đảm nhiệm - các cơ sở phi lợi nhuận độc lập cũng nhận được tài trợ từ nhà nước để chi trả chi phí vận hành, chủ yếu thông qua cơ chế phân bổ theo đầu trẻ, đồng thời gắn với việc tài trợ với các quy định về chất lượng và mức học phí do phụ huynh đóng góp (Eurydice, 2023).

Các cơ chế tài chính hỗ trợ vận hành tương tự cũng được áp dụng tại nhiều quốc gia ngoài khu vực Bắc Âu. Chẳng hạn, Uđơbêkixtan đã triển khai mô hình PPP để hỗ trợ các cơ sở mầm non tư nhân thông qua việc cấp đất lâu dài, hỗ trợ trang thiết bị và hỗ trợ kỹ thuật, đồng thời trợ cấp vận hành theo đầu trẻ nhằm trang trải chi phí nhân sự và các khoản chi thường xuyên thiết yếu khác (Sakhonchik và cộng sự, 2023). Tại Manta, một chương trình chăm sóc trẻ miễn phí đã được các cơ sở trông trẻ bán trú đã đăng ký triển khai, theo đó nhà nước chi trả một mức kinh phí cố định trên mỗi trẻ để trang trải chi phí nhân sự và các vật tư cơ bản, với điều kiện các cơ sở phải tuân thủ quy định đăng ký và đáp ứng tiêu chuẩn chất lượng. Ở Mêhicô, các cơ sở mầm non tư nhân phục vụ trẻ dưới 3 tuổi được hỗ trợ bằng hiện vật như thực phẩm và các dịch vụ tiện ích cơ bản (điện, nước, gas), qua đó giúp giảm chi phí vận hành thường xuyên và duy trì học phí ở mức hợp lý cho phụ huynh (Devercelli và Beaton Day, 2020). Tại Côlômbia, chương trình chăm sóc trẻ tại nhà *Hogares Comunitarios de Bienestar* là một mô hình tiêu biểu, trong đó nhà nước trợ cấp khoảng ba phần tư chi phí vận hành cho các nhóm chăm sóc cộng đồng, phần còn lại do phụ huynh đóng góp. Mô hình này cho thấy việc bảo đảm nguồn tài chính công ổn định cho chi phí vận hành trong

một hệ thống cung ứng hỗn hợp có thể nhân rộng đáng kể khả năng tiếp cận dịch vụ cho các gia đình thu nhập thấp (Dina và cộng sự, 2024).

Các hợp đồng PPP cần bảo đảm rằng các cơ sở GDMN đáp ứng đầy đủ tiêu chuẩn chất lượng do Bộ GD&ĐT ban hành, bao gồm cả các yêu cầu về nhân sự, đồng thời phải có cơ chế giám sát thường xuyên việc tuân thủ. Trong quá trình phổ cập GDMN, chính phủ Anh đã tăng cường tài trợ cho các cơ sở tư nhân, nhưng việc không siết chặt các tiêu chuẩn chất lượng đã dẫn đến sự xuất hiện nhiều cơ sở mới với quy định lỏng lẻo và đội ngũ giáo viên đạt chuẩn ít. Cách tiếp cận này cũng không giúp thu hẹp khoảng cách thành tích giữa nhóm học sinh có hoàn cảnh khó khăn và nhóm có điều kiện thuận lợi (Blanden và cộng sự, 2016). Do đó, một mô hình PPP cần được lồng ghép các tiêu chuẩn chất lượng nghiêm ngặt nhằm bảo đảm rằng các cơ sở GDMN tư nhân đáp ứng các yêu cầu tương đương với các trường công, đồng thời vẫn duy trì được dịch vụ ở mức chi phí hợp lý. Phù hợp với định hướng này, Nghị quyết 71 cũng đã yêu cầu phải nâng cao các tiêu chuẩn chất lượng về diện tích tối thiểu, trình độ đội ngũ và tiêu chuẩn tiệm cận các chuẩn mực quốc tế ở tất cả các cấp học.

Đổi mới chính sách trợ cấp và luật đất đai

Chính sách hỗ trợ đầu tư và vận hành

Nguồn tài chính công cho việc mở rộng GDMN nên ưu tiên các cơ chế hỗ trợ phía cung, thay vì phụ thuộc chủ yếu vào các chính sách hỗ trợ phía cầu. Cụ thể, nguồn ngân sách nhà nước cần được phân bổ trực tiếp cho các cơ sở GDMN và chính quyền địa phương, đồng thời gắn với các yêu cầu bắt buộc về định mức nhân sự, tiền lương giáo viên, chất lượng dịch vụ và kiểm soát mức học phí. Mặc dù các hình thức hỗ trợ cha mẹ có thể đóng vai trò hỗ trợ trong việc nâng cao khả năng chi trả, nhưng không nên được xem là công cụ chủ đạo để mở rộng hệ thống, do hạn chế của

công cụ này trong việc định hình hành vi của đơn vị cung cấp và bảo đảm tiếp cận công bằng. Thay vào đó, việc phát triển hệ thống công lập cùng với các mô hình PPP được thiết kế hợp lý, có hỗ trợ chi phí vận hành và cơ chế giám sát chặt chẽ việc tuân thủ quy định, sẽ là hướng đi hiệu quả hơn để mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ với chi phí hợp lý và chất lượng cao, đặc biệt đối với trẻ dưới 3 tuổi và các nhóm hộ thu nhập thấp, lao động di cư.

Các khoản trợ cấp vận hành đóng vai trò thiết yếu giúp các cơ sở GDMN duy trì hoạt động bền vững và bảo đảm mức chi phí phù hợp của dịch vụ chăm sóc trẻ em. Các chính sách hỗ trợ phía cung - kết hợp giữa đầu tư ban đầu và trợ cấp vận hành - đã góp phần gia tăng mức độ sẵn có của dịch vụ chăm sóc trẻ tại Mêhicô (Díaz và Chamussy, 2013), Xingapo và Airolen (Cullen, 2008; Hayes, 2016). Bằng chứng từ các mô phỏng các phương án chính sách khác nhau tại Thổ Nhĩ Kỳ cho thấy, trong bối cảnh hạn chế về năng lực cung ứng còn cao, tương tự như trường hợp của Việt Nam, cách tiếp cận hiệu quả nhất để mở rộng dịch vụ GDMN là kết hợp giữa khoản hỗ trợ đầu tư một lần, trợ cấp vận hành và khống chế mức trần học phí (Aran và cộng sự, 2018). Bên cạnh thiết kế chính sách trợ cấp, Chính phủ cũng cần giải quyết các thách thức về mặt hành chính, bao gồm vấn đề xác định đúng nhóm đối tượng thụ hưởng và tình trạng thiếu hụt đội ngũ. Đơn giản hóa và tối ưu hóa thủ tục hành chính trong quản lý trợ cấp sẽ góp phần nâng cao hiệu quả thực thi, thúc đẩy mở rộng nguồn cung và cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ của phụ huynh.

Một giải pháp quan trọng để bảo đảm chất lượng dịch vụ chăm sóc trẻ là gắn các khoản trợ cấp với các tiêu chuẩn chất lượng. Nếu không gắn mức trợ cấp với tiêu chuẩn chất lượng thì cả phản ứng mở rộng nguồn cung lẫn chất lượng dịch vụ đều có thể chỉ ở mức thấp (Warner và Gradus, 2011). Tại Xingapo, chương trình trợ cấp yêu cầu các cơ sở mầm non phải đạt chứng chỉ của Khung kiểm định chất lượng mầm non Xingapo (SPARK), đồng thời bảo đảm hoạt động bồi dưỡng chuyên môn

thường xuyên cho đội ngũ (Beaton-Day và cộng sự, sắp xuất bản). Ở Niu Dilân, cơ chế tài trợ theo mức chi trả trên mỗi trẻ (tính theo giờ) được áp dụng cho các cơ sở mầm non phục vụ cộng đồng thu nhập thấp và trẻ có nhu cầu đặc biệt, với điều kiện đội ngũ phải có trình độ chuyên môn được công nhận và được trả lương thỏa đáng theo thang bảng lương do Nhà nước quy định.³⁷

Trợ cấp cho giáo viên

Chính sách trợ cấp tiền lương cho giáo viên cần được đánh giá lại, do mức hỗ trợ hiện nay còn quá thấp để giảm tình trạng nghỉ việc, trong khi việc gắn trợ cấp với yêu cầu về bằng cấp đã loại trừ nhiều giáo viên. Nghị quyết 71 đặt mục tiêu tăng phụ cấp nghề nghiệp tối thiểu 70% đối với giáo viên và 30% đối với nhân viên trong các cấp GDMN, tiểu học và trung học. Tuy nhiên, nếu áp dụng đồng loạt cho tất cả các cơ sở, quy định này có thể tạo thêm áp lực tài chính đáng kể đối với các cơ sở ngoài công lập đã được cấp phép. Để khắc phục, Nhà nước cần trực tiếp chi trả phần tăng thêm của trợ cấp, không phân biệt loại hình sở hữu các cơ sở GDMN; đồng thời mở rộng đối tượng thụ hưởng và hỗ trợ tài chính để giáo viên có thể đạt trình độ cao đẳng. Trong ngắn hạn, chính sách trợ cấp nên được mở rộng cho cả những giáo viên chưa đạt chuẩn nhưng đang theo học để nâng cao trình độ, đi kèm với các khóa đào tạo ngắn hạn nhằm thu hẹp khoảng cách kỹ năng. Bên cạnh đó, cơ chế trợ cấp giáo viên cần được thiết kế gắn với độ tuổi của trẻ - đặc biệt là nhóm dưới 3 tuổi - nhằm giúp thị trường phát triển ở chính những phân khúc còn thiếu hụt nhiều nhất. Kinh nghiệm tại Airolen cho thấy việc tập trung trợ cấp cho GDMN đối với trẻ trên 3 tuổi có thể vô tình làm giảm năng lực tiếp nhận trẻ dưới 3 tuổi, do mức hỗ trợ cho nhóm này còn hạn chế (ECI, 2016).

Song song với việc đánh giá lại chính sách trợ cấp cho giáo viên, Chính phủ nên xem xét áp dụng cơ chế trợ cấp đại trà theo đầu trẻ. Do cấu trúc chi phí giữa các loại hình cơ sở GDMN có sự khác biệt, việc chuyển sang mô hình hỗ trợ vận hành theo số trẻ có thể khả thi hơn so với việc trợ cấp trực tiếp tiền lương giáo viên. Dữ liệu khảo sát cho thấy chi phí tiền lương giáo viên chiếm hơn một nửa tổng chi phí vận hành ở 63% các trường mầm non tư thục, nhưng chỉ khoảng một phần ba ở các NTĐLTT, nơi mức lương thấp hơn và tỷ lệ bỏ việc có thể cao hơn. Ngược lại, chi phí thuê mặt bằng chiếm tỷ trọng lớn hơn ở các NTĐLTT (22% tổng chi phí vận hành, so với 15% ở các trường tư thục). Trong bối cảnh này, một cơ chế trợ cấp vận hành đại trà theo đầu trẻ có thể thích ứng với sự đa dạng về cấu trúc chi phí, với điều kiện tất cả các cơ sở ngoài công lập phải đáp ứng các tiêu chuẩn nhất định về mức lương giáo viên, trình độ chuyên môn và chất lượng dịch vụ. Mức trợ cấp cụ thể nên được chính quyền địa phương xác định, dựa trên chi phí vận hành trung bình trên mỗi trẻ tại các cơ sở mầm non công lập.

Quy định mức trần học phí

Đảm bảo khả năng chi trả cũng đòi hỏi phải gắn trợ cấp với các điều kiện rõ ràng, chẳng hạn như áp dụng mức trần học phí đối với dịch vụ chăm sóc trẻ. Nếu không được điều tiết tốt, các khoản hỗ trợ vận hành có thể tạo cơ hội để cơ sở mầm non vẫn nhận trợ cấp mà không giảm học phí cho phụ huynh, từ đó làm mất tác dụng của chính sách giúp cải thiện khả năng chi trả. Để khắc phục nguy cơ này, nhà nước có thể khống chế trần học phí nhằm bảo đảm lợi ích từ trợ cấp được chuyển trực tiếp đến phụ huynh. Tại các quốc gia có hệ thống cung ứng đa dạng, mức trần học phí thường được thiết kế gắn với thu nhập hộ gia đình, qua đó thúc đẩy sự công bằng (Penn, 2014).

37. Đối với Niu Dilân, xem báo cáo Early Childhood Funding Return (RS7) của Bộ Giáo dục. Đối với Xingapo, xem tài liệu Call for Applications for New Term of Childcare Partner Operator Scheme (tháng 11/2019) của Bộ Phát triển Xã hội và Gia đình.

Sử dụng đất

Để khắc phục các rào cản trong quy định về đất đang gây khó khăn cho việc mở rộng và nâng cao chất lượng dịch vụ mầm non ở địa bàn có KCN, chính phủ cần đẩy mạnh cải cách nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho chuyển đổi mục đích sử dụng đất, đồng thời khuyến khích đầu tư tư nhân vào GDMN. Cụ thể, Nghị quyết 68/NQ-TW với các cơ chế thúc đẩy ưu tiên cho doanh nghiệp nhỏ và vừa thuê hạ tầng KCN với giá ưu đãi, giảm tiền thuê đất và ưu tiên sử dụng các khu đất công, công sở chưa sử dụng, đã tạo nền tảng quan trọng cho những cải cách này. Bên cạnh đó, cần sớm ban hành hướng dẫn chi tiết để triển khai Điều 218 của Luật Đất đai 2024 theo hướng cho phép sử dụng đất kết hợp linh hoạt, đa mục đích, bao gồm việc chuyển đổi giữa đất ở, đất nông nghiệp sang đất dành cho mục đích giáo dục và ngược lại. Hướng dẫn này cũng cần làm rõ điều kiện để các cơ sở GDMN ngoài công lập được hưởng các ưu đãi của Nhà nước, đồng thời đơn giản hóa thủ tục chuyển đổi mục đích sử dụng đất nhằm giảm chi phí và gánh nặng hành chính. Ngoài ra, chính phủ cần khuyến khích các chủ đầu tư KCN bố trí quỹ đất tại các vị trí thuận tiện cho phát triển dịch vụ mầm non và tích hợp các mô hình triển khai hiệu quả vào quá trình thực hiện Chương trình quốc gia năm 2025.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc khai thác quỹ đất công một cách chiến lược có thể trở thành đòn bẩy quan trọng giúp Nhà nước mở rộng nhanh chóng và công bằng dịch vụ mầm non với chi phí hợp lý (Buchhave, Stanley và Amoils, 2025). Cụ thể, Nhà nước có thể thực hiện theo ba hướng: (i) bố trí đất công để xây dựng các cơ sở GDMN công lập mới; (ii) cho các đơn vị tư nhân thuê đất công với mức giá thấp hơn giá thị trường, đi kèm với các cam kết về đảm bảo khả năng chi trả và chất lượng dịch vụ; và (iii) yêu cầu hoặc khuyến khích các nhà đầu tư địa ốc tích hợp dịch vụ mầm non vào các dự án phát triển đô thị mới. Tại Việt Nam, quá trình tái cơ cấu nền hành chính năm 2025, trong đó có việc xóa bỏ cấp huyện và

sáp nhập các đơn vị hành chính cấp tỉnh, đang mở ra cơ hội quý giá để chuyển đổi mục đích sử dụng công sở chưa được khai thác hết, như trụ sở hành chính cũ, cho mục đích phát triển GDMN, đặc biệt tại các đô thị có quỹ đất hạn chế. Đồng thời, chính quyền địa phương có thể yêu cầu các chủ đầu tư KCN dành quỹ đất cho GDMN, coi đó như một điều kiện để được phê duyệt dự án. Ủy ban nhân dân tỉnh cần chủ động tổ chức việc phân tích không gian nhằm lập bản đồ các tài sản công, đất công - bao gồm các trụ sở hành chính bỏ trống, cơ sở trường học chưa sử dụng hết, quỹ đất công, cũng như không gian công cộng như sân chơi hay công viên - ở những địa bàn có nhu cầu cao về dịch vụ mầm non. Đặc biệt, cần chú ý đến NTĐLTT và NTGD ở các khu dân cư đông đúc, nơi rất thiếu không gian vui chơi ngoài trời cho trẻ. Các điều trong Nghị quyết 71 về việc cho các chủ cơ sở ngoài công lập thuê tài sản công chưa sử dụng là một cơ chế triển khai rất thực tiễn để giải quyết bài toán này, trong đó cần ưu tiên dành cơ sở vật chất phục vụ nhóm trẻ dưới 3 tuổi.

7.2 Trụ cột hai: Tăng cường chất lượng, tính chuyên nghiệp của đội ngũ, và năng lực giám sát hệ thống

Tăng lương và cải thiện điều kiện làm việc cho giáo viên

Ưu tiên tăng nhanh lương cho giáo viên là yếu tố then chốt nhằm giảm tình trạng bỏ việc và giữ chân đội ngũ giáo viên có trình độ, qua đó bảo đảm tính bền vững và chất lượng của lực lượng giáo viên mầm non. Mặc dù mức lương thấp của giáo viên mầm non là vấn đề mang tính toàn cầu, nhiều quốc gia OECD đã thành công trong việc đưa mức lương của giáo viên mầm non tiệm cận với lương của giáo viên tiểu học và trung học, đặc biệt khi yêu cầu về trình độ chuyên môn là tương đương (OECD, 2021). Việc nâng lương giáo viên mầm non tại Việt Nam lên mức tương đương với

giáo viên phổ thông sẽ đòi hỏi một ngân sách lớn, song có thể vận dụng những giải pháp tài chính sáng tạo để giải quyết khó khăn tài chính. Chẳng hạn, có thể áp dụng tăng lương theo lộ trình, hoặc thiết kế các khoản phụ cấp gắn với trình độ, kỹ năng và các mục tiêu chiến lược khác.

Có thể xây dựng một chính sách tiền lương quốc gia dành cho đội ngũ giáo viên mầm non theo hướng hỗ trợ cả giáo viên công lập lẫn ngoài công lập. Một chính sách như thế sẽ góp phần chuyên nghiệp hóa đội ngũ, đồng thời tăng sức hấp dẫn và tính ổn định của GDMN như một nghề nghiệp nghiêm túc (Devercelli và Beaton-Day, 2022). Các cấu phần cốt lõi của chính sách này sẽ bao gồm một hệ thống thang bảng lương bảo đảm mức sống và tốt nhất là tiệm cận với mức lương của giáo viên tiểu học. Đồng thời, cần thiết kế các cơ chế khuyến khích tài chính nhằm thúc đẩy các cơ sở ngoài công lập áp dụng hệ thống thang bảng lương này, qua đó bảo đảm sự nhất quán và chất lượng trong chế độ đãi ngộ đối với đội ngũ giáo viên trên toàn hệ thống. Để đạt được mức lương tương đương giữa giáo viên mầm non và giáo viên phổ thông, cần có sự hỗ trợ tài chính trực tiếp từ Nhà nước; nếu không, gánh nặng tài chính của việc tăng lương giáo viên có thể chuyển sang vai các gia đình, đối tượng vốn đã rất chật vật về tài chính (Vandenbroeck, Lehrer và Mitchell, 2023).

Cải thiện điều kiện làm việc cho đội ngũ nhân lực mầm non - bao gồm giảm quy mô lớp học và đãi ngộ thỏa đáng cho việc làm thêm giờ - đòi hỏi phải tăng đầu tư để mở rộng năng lực cung ứng của toàn hệ thống. Kết quả khảo sát các cơ sở mầm non và phỏng vấn các bên liên quan cho thấy tình trạng căng thẳng cao độ, kiệt sức và không được hỗ trợ thỏa đáng là những nguyên nhân phổ biến khiến nhiều giáo viên tính đến bỏ việc. Những áp lực này chủ yếu bắt nguồn từ chỗ thời gian làm việc kéo dài và quy mô lớp học lớn.

Mặc dù việc giải quyết các vấn đề này trong bối cảnh nguồn lực ngân sách hạn chế là điều không dễ nhưng vẫn có thể đạt được thông qua việc tăng tính linh hoạt và thực hiện tài trợ có mục tiêu.

Mở rộng và hỗ trợ tất cả giáo viên nâng cao trình độ và đào tạo bồi dưỡng

Mặc dù Việt Nam đã từng bước nâng cao tiêu chuẩn trình độ đối với đội ngũ giáo viên mầm non, giáo viên vẫn cần được hỗ trợ để đạt các chuẩn này, đồng thời có cơ hội phát triển chuyên môn liên tục. Việt Nam đã nâng tiêu chuẩn trình độ chuyên môn đối với giáo viên mầm non nhưng nhiều giáo viên, đặc biệt tại các NTĐLTT, vẫn chưa đáp ứng được các tiêu chuẩn mới³⁸. Để thu hẹp khoảng cách này, Nhà nước có thể cấp kinh phí cho chương trình này để giúp cả giáo viên công lập và ngoài công lập nâng cao trình độ. Tổ chức các khóa đào tạo GDMN miễn phí tại các trường sư phạm công lập, bao gồm cả học phí và chi phí sinh hoạt, sẽ giúp giáo viên đáp ứng các yêu cầu mới. Trong bối cảnh mức lương trong ngành còn thấp, việc tự chi trả cho khóa đào tạo này là không khả thi; do đó, có thể ưu tiên hỗ trợ cho những giáo viên trước đây đã đạt chuẩn chuyên môn (cũ) sẽ giúp giảm áp lực ngân sách cho Nhà nước. Nâng chuẩn trình độ chuyên môn tối thiểu vào đúng lúc đội ngũ đang thiếu hụt lớn là một thách thức trong ngắn hạn. Vì vậy, Chính phủ có thể xác định một lộ trình nâng chuẩn, chẳng hạn đặt mốc đến năm 2030, để giáo viên chưa đạt chuẩn hoàn thành việc nâng cao trình độ. Cách tiếp cận này sẽ giúp bảo đảm quá trình nâng chuẩn diễn ra suôn sẻ mà vẫn bảo toàn được đội ngũ chuyên môn có kỹ năng cho cả cơ sở GDMN công lập và ngoài công lập trong dài hạn.

Cải thiện kết quả phát triển của trẻ đòi hỏi phải tăng cường các hoạt động bồi dưỡng chuyên

38. Theo Luật Giáo dục 2019 và Nghị định số 71/2020/NĐ-CP, giáo viên mầm non phải có bằng cao đẳng sư phạm mầm non trở lên, đi kèm với một lộ trình đạt chuẩn mới (Nguyen và Boyd, 2024). Tuy nhiên, nhiều giáo viên ngoài công lập, nhất là những người làm việc trong các NTĐLTT thành lập trước năm 2019, chỉ có bằng trung cấp mà theo quy định của Luật Giáo dục cũ là hợp lệ.

môn thường xuyên cho đội ngũ giáo viên mầm non, với trọng tâm là các hình thức bồi dưỡng chất lượng cao, mang tính tương tác và gắn với thực tiễn công việc. Nghiên cứu cho thấy bồi dưỡng chuyên môn giữ vai trò then chốt trong việc xây dựng một lực lượng sư phạm có năng lực (Bendini và Devercelli, 2022). Đội ngũ giáo viên được đào tạo bài bản sẽ có ảnh hưởng mạnh đến sự phát triển toàn diện và phúc lợi của trẻ (Hulpia và cộng sự, 2024; OECD, 2021). Do đó, cần mở rộng khả năng tiếp cận các chương trình bồi dưỡng chuyên môn chú trọng vào thực hành, nhằm tăng cường sự tương tác giữa giáo viên và trẻ, đồng thời nuôi dưỡng môi trường học tập phong phú, có chất lượng để hỗ trợ sự phát triển nhận thức và nền tảng xã hội³⁹. Việt Nam đã có mô hình hợp tác thành công với tổ chức OneSky để tổ chức đào tạo bồi dưỡng cho hàng trăm giáo viên mầm non. Cách làm này tiềm năng lớn để nhân rộng. Các chuyên gia về GDMN còn đề xuất xây dựng các cộng đồng học tập chuyên môn để giáo viên có thời gian trao đổi kinh nghiệm, phản tư nghề nghiệp và được các chuyên gia sư phạm hướng dẫn. Để giáo viên tham gia hiệu quả vào các hoạt động bồi dưỡng chuyên môn, các chương trình bồi dưỡng này cần được tính vào thời gian làm việc chính thức được trả lương, và giáo viên được chi trả cho thời gian dành thêm cho hoạt động bồi dưỡng.

Cải thiện tỷ lệ trẻ/giáo viên tại các trường mầm non công lập

Cần nói lỏng định biên giáo viên ở cấp quốc gia, tăng tính linh hoạt trong quy định về tỷ lệ trẻ/giáo viên, đồng thời thiết kế các khoản hỗ trợ có mục tiêu tại những địa bàn gặp khó khăn về nguồn lực tài chính và đội ngũ. Kết quả khảo sát các cơ sở mầm non cho thấy quy mô nhiều lớp học

vượt quá mức quy định tối đa 29 trẻ/giáo viên đối với nhóm 5-6 tuổi, và có tới 45% trường công lập gặp khó khăn trong việc đáp ứng các tiêu chuẩn này. Định mức biên chế giáo viên hiện nay khiến các trường không thể tuyển thêm giáo viên để cải thiện tỷ lệ này. Do đó, cần coi GDMN là một ngoại lệ hoặc cho phép điều chỉnh mức định biên giáo viên để cải thiện tỉ lệ trẻ/giáo viên, bởi quy mô lớp học lớn làm giảm khả năng giáo viên có thể dành sự chăm sóc và hỗ trợ cá nhân hóa cho trẻ, từ đó ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển nhận thức, xã hội, cảm xúc và phúc lợi của trẻ. Tuy nhiên, việc cải thiện tỷ lệ trẻ/giáo viên đòi hỏi các trường mầm non công lập phải có nguồn lực tài chính và mức độ linh hoạt cao hơn trong tuyển dụng giáo viên, kể cả việc sử dụng trợ giảng. Tuy nhiên, khi ngân sách còn eo hẹp, một giải pháp khả thi là áp dụng các tỷ lệ trẻ/giáo viên linh hoạt, điều chỉnh theo trình độ của đội ngũ và nhu cầu cụ thể của trẻ (OECD, 2019a). Chẳng hạn, tại Anh, tỷ lệ này là 13:1 đối với trẻ từ 3-6 tuổi khi có giáo viên đạt chuẩn, và giảm xuống 8:1 trong trường hợp không có giáo viên đủ chuẩn⁴⁰. Một chiến lược khác dựa trên kinh nghiệm từ Phần Lan (OECD, 2022) là thiết kế các khoản hỗ trợ có mục tiêu và có điều kiện, tập trung vào nâng cao chất lượng ở các địa bàn khó khăn, nơi nguồn tài chính eo hẹp và các cơ sở mầm non còn đang vật lộn để đạt chuẩn về lương giáo viên và điều kiện làm việc. Các khoản hỗ trợ này có thể được sử dụng để tuyển thêm giáo viên nhằm cải thiện tỷ lệ trẻ/giáo viên, đồng thời giảm áp lực giờ làm việc kéo dài để đáp ứng nguyện vọng của nhiều phụ huynh làm việc theo ca kíp. Quan trọng hơn, các khoản hỗ trợ cần gắn với các hành động cụ thể, đo lường được, như ưu đãi để thu hút giáo viên có trình độ (thông qua tăng lương hoặc thưởng), tổ chức đào tạo chuyên môn, và triển khai các giải pháp nâng cao chất lượng dịch vụ.

39. Nghiên cứu đã chỉ ra rằng bồi dưỡng thường xuyên là một trong những đòn bẩy hiệu quả nhất để đảm bảo chất lượng theo suốt quá trình và hỗ trợ sự phát triển, học tập và phúc lợi của trẻ (OECD, 2018).

40. Ngoài ra, với trẻ trên 3 tuổi, ít nhất cần một giáo viên có chứng chỉ dạy nghề bậc cao tương đương với “Trình độ chuyên môn mầm non”, và một giáo viên khác có bằng trung cấp (OECD, 2019a).

Đổi mới cơ chế giám sát và đánh giá đối với nhóm trẻ độc lập tư thực và đưa nhóm trẻ gia đình vào khuôn khổ quản lý

Để nâng cao chất lượng của các NTĐLTT và NTGD, cần thiết kế các hệ thống GS&ĐG hiệu quả, trong đó có cơ chế tự đánh giá bắt buộc, nhằm đẩy mạnh việc nâng cao chất lượng GDMN. Để đánh giá nội bộ, các trường mầm non công lập và tư thực đã triển khai hoạt động tự đánh giá, bao gồm việc tài liệu hóa công tác quản lý, lập kế hoạch giáo dục và theo dõi hoạt động của trẻ. Ngược lại, các NTĐLTT vẫn chưa buộc phải tiến hành tự đánh giá. Trong khi đó, tự đánh giá – với chức năng là một công cụ đảm bảo trách nhiệm giải trình mang tính chủ động và có cấu trúc (dựa trên quan sát, rà soát tài liệu...) – có thể góp phần cải thiện cả chất lượng tổng thể và chất lượng theo suốt quá trình tại các NTĐLTT (Hay và cộng sự, 2025). Hầu hết các nước thu nhập cao có hệ thống giám sát hiệu quả đều kết hợp giữa thanh kiểm tra chính thức với các hoạt động tự đánh giá định kỳ, bắt buộc (Devercelli và Beaton-Day, 2022; OECD, 2015), bao gồm báo cáo tự đánh giá, báo cáo hoạt động hằng năm, kế hoạch phát triển cơ sở, cũng như điều chỉnh kế hoạch sư phạm (Hulpia và cộng sự, 2024). Việt Nam có thể áp dụng cách tiếp cận tương tự để giúp các NTĐLTT nhận diện được những yếu kém của mình và nâng cao chất lượng dịch vụ.

Chính quyền địa phương có thể tăng cường giám sát các NTĐLTT bằng cách củng cố hệ thống thanh tra và bảo đảm bố trí đủ nhân sự cũng như năng lực chuyên môn. Hiện nay, hoạt động giám sát NTĐLTT chủ yếu được giao cho cán bộ từ các trường công trên địa bàn đảm nhiệm. Tuy nhiên, các bằng chứng tản mạn cho thấy các cơ sở này có thể cảm thấy không thoải mái với cách làm này. Họ nhìn nhận công việc này mang tính hành chính nhiều hơn là hỗ trợ chuyên môn. Vì vậy,

Việt Nam có thể cân nhắc thành lập một đơn vị giám sát chuyên trách và độc lập ở cấp địa phương,⁴¹ hoặc giao nhiệm vụ này cho cơ quan đang phụ trách thanh kiểm tra các cơ sở mầm non công lập. Ở các quốc gia OECD, đánh giá bên ngoài thường do các cơ quan thanh tra quốc gia hoặc chi nhánh vùng của các cơ quan này thực hiện. Đó đều là các đơn vị trực thuộc bộ quản lý lĩnh vực GDMN nhưng vẫn hoạt động với mức độ độc lập nhất định (OECD, 2015).⁴² Trong khi đó, một số quốc gia khác như Phần Lan và Đan Mạch lại giao trách nhiệm này cho chính quyền địa phương.

Các NTGD cần được đưa vào khuôn khổ quản lý chính thức của hệ thống GDMN. Hiện nay, các NTGD hoạt động mang tính phi chính thức, khiến cơ quan quản lý không nắm được đầy đủ thông tin về hoạt động của họ và khó tổ chức thanh kiểm tra. Trước thực trạng này, Bộ GD&ĐT đã bày tỏ mong muốn giảm dần hoạt động của NTGD thông qua việc tăng cường tiếp cận đến các cơ sở mầm non chính thức. Tuy nhiên, kinh nghiệm quốc tế cho thấy ngay cả ở những quốc gia có hệ thống mầm non công lập phát triển, các hình thức chăm sóc phi chính thức như NTGD vẫn tồn tại (OECD, 2025). Vì vậy, trong ngắn và trung hạn, khi NTGD vẫn hoạt động thì cần đưa loại hình này vào khuôn khổ quản lý và đảm bảo chất lượng nhằm bảo vệ trẻ em và hỗ trợ quá trình phát triển của chúng. Phù hợp với thông lệ quốc tế tốt, cần áp dụng cơ chế cấp phép đối với NTGD, với các yêu cầu tối thiểu về cơ sở vật chất, trình độ người chăm sóc và nghĩa vụ tham gia các chương trình đào tạo, bồi dưỡng. Đồng thời, giám sát bên ngoài, bao gồm đánh giá môi trường học tập và chất lượng theo suốt quy trình có thể giúp nâng cao tiêu chuẩn dịch vụ.

Việc mở rộng hệ thống GS&ĐG chất lượng theo quá trình sang tất cả các nhóm tuổi, thay vì chỉ tập trung vào trẻ 5 tuổi như hiện nay, là điều kiện

41. Có thể cần có một lực lượng ở cấp quốc gia hỗ trợ các đơn vị này trong việc thực hiện nhiệm vụ và yêu cầu mới.

42. Hoạt động thanh tra thường được hỗ trợ bởi công tác tự đánh giá nội bộ tại cơ sở, do cán bộ quản lý và/hoặc đội ngũ giáo viên thực hiện.

quan trọng để nuôi dưỡng một môi trường học tập chất lượng cao trên toàn hệ thống GDMN.

Hiện nay, Bộ GD&ĐT đã triển khai đánh giá chất lượng tổng thể thông qua hệ thống kiểm định quốc gia; tuy nhiên, đối với việc đánh giá chất lượng theo quá trình, hệ thống này mới áp dụng cho nhóm trẻ 5 tuổi với bộ công cụ gồm 70 chỉ số được ban hành năm 2024 (Nguyen và Boyd, 2022). Mặc dù những công cụ đánh giá này hỗ trợ việc xác định mục tiêu, lập kế hoạch và xây dựng nội dung chương trình cho các lớp mẫu giáo, nhưng hiệu quả của chúng trong việc bảo đảm thực hiện đúng chương trình và nâng cao chất lượng trên thực tế vẫn chưa rõ. Nhiều nước thu nhập cao đã lồng ghép chức năng thanh kiểm tra và các cơ chế khác để đánh giá chất lượng theo quá trình, coi đó là một cấu phần của một hệ thống bảo đảm chất lượng tổng thể (OECD, 2021). Gắn chặt các hoạt động giám sát quá trình với các cơ chế hỗ trợ cải thiện chất lượng - như chương trình bồi dưỡng chuyên môn có mục tiêu – có thể giúp tăng cường năng lực của đội ngũ giáo viên mầm non và đảm bảo hoàn thiện chương trình và phương pháp sư phạm (OECD, 2021; 2018).

7.3 Trụ cột ba: Làm cho thị trường lao động phù hợp với các chính sách gia đình

Kéo dài thời gian nghỉ chăm con có trả lương lên 12 tháng

Các hệ thống chính sách gia đình toàn diện nhất trên thế giới, điển hình như tại các quốc gia Bắc Âu, thường kết hợp chặt chẽ giữa dịch vụ giáo dục và chăm sóc trẻ em được trợ cấp (thậm chí miễn phí) với chế độ nghỉ chăm con được trả lương thỏa đáng, nhằm tạo ra những lựa chọn thực chất cho các gia đình trong việc cân bằng giữa công việc và chăm sóc con cái trong những năm đầu đời. Tại Việt Nam, từ năm học 2025-2026, học phí đã được miễn hoàn toàn đối với

trẻ em được gửi vào các trường mầm non công lập trên toàn quốc. Bên cạnh đó, như đã đề cập ở trên, một số cơ chế hỗ trợ học phí cũng được áp dụng cho trẻ em gửi tại các trường mầm non tư thục và NTĐLTT, với mức hỗ trợ do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định. Tuy nhiên, các chính sách này chủ yếu giải quyết vấn đề khả năng chi trả và tạo động lực sử dụng dịch vụ chính thức, chứ chưa bảo đảm được tính sẵn có của dịch vụ - tức là trẻ em vẫn chưa chắc chắn có chỗ học tại các trường công hoặc trường tư. Ngoài ra, dịch vụ GDMN và chế độ nghỉ chăm con nhằm mục tiêu khác nhau, trong đó chính sách GDMN cho phép cha mẹ có thể đi làm trong khi trẻ vẫn được chăm sóc, còn chế độ nghỉ chăm con cho phép cha mẹ tạm thời rời khỏi công việc để trực tiếp chăm sóc con trong giai đoạn đầu đời.

Tại Việt Nam, lao động nữ có đóng bảo hiểm xã hội được hưởng 6 tháng nghỉ thai sản, trong khi lao động nam được nghỉ 5 ngày khi vợ sinh con.

Mặc dù từ năm học 2025-2026, học phí đã được miễn cho tất cả trẻ em học tại các trường mầm non công lập, nhưng như đã trình bày ở trên, các trường công hầu như không tiếp nhận trẻ dưới 2 tuổi. Điều này tạo ra một khoảng trống đáng kể: sau khi kết thúc thời gian nghỉ thai sản (khi trẻ được 6 tháng tuổi), các gia đình buộc phải dựa vào các hình thức chăm sóc không chính thức hoặc gửi con vào trường mầm non tư thục, NTĐLTT hoặc NTGD cho đến khi trẻ đủ tuổi vào trường công - thường là từ 2 đến 3 tuổi.

Việt Nam có thể cân nhắc kéo dài chế độ nghỉ chăm con có hưởng lương lên 12 tháng, trong đó mỗi phụ huynh được nghỉ 6 tháng, tiệm cận với mức trung bình của OECD. Điều này đòi hỏi cần phải thiết kế thêm một gói nghỉ phép riêng 6 tháng dành cho cha, qua đó giúp người mẹ có thể quay trở lại làm việc sớm hơn, giảm áp lực chi tiêu công cho dịch vụ chăm sóc trẻ dưới 12 tháng tuổi, đồng thời tăng cường sự gắn kết giữa cha và con (Sarkadi và cộng sự, 2008). Bằng chứng từ nước Anh cho thấy việc tăng chế độ nghỉ của

người cha có thể mang lại lợi ích kinh tế lên tới 2,68 tỷ bảng Anh mỗi năm (khoảng 3,4 tỷ USD) (Hughes, 2025). Tuy nhiên, những ước tính này cần được kiểm chứng trong bối cảnh cụ thể của Việt Nam thông qua phân tích chi phí – lợi ích dựa trên dữ liệu điều tra lực lượng lao động, kết hợp với các công cụ như cơ sở dữ liệu ASPIRE của Ngân hàng Thế giới. Cách tiếp cận này cho phép so sánh chi phí trực tiếp với các lợi ích bù lại, bao gồm: tăng doanh thu thuế nhờ phụ nữ quay lại làm việc sớm hơn, giảm chi trợ cấp cho việc chăm sóc trẻ sơ sinh, và các lợi ích tiềm tàng về sức khỏe.

Một chế độ nghỉ chăm con hiệu quả cần có đủ bốn đặc điểm quan trọng trong thiết kế: (1) thời gian nghỉ dành riêng cho cha là không được chuyển nhượng, nếu không sử dụng sẽ bị mất; (2) mức bù đắp tiền lương cao (khoảng 80-90%), bởi mức bồi hoàn thấp thường khiến nam giới không sẵn sàng nghỉ phép (Blum và cộng sự, 2023); (3) có cơ chế bảo vệ rõ ràng chống phân biệt đối xử đối với người đã sử dụng quyền nghỉ; và (4) các sáng kiến thay đổi chuẩn mực văn hóa nhằm bình thường hóa vai trò chăm sóc con của người cha. Nếu thiếu các yếu tố này, kéo dài thời gian nghỉ chăm con trên thực tế có nguy cơ trở thành kéo dài thời gian nghỉ thai sản của bà mẹ, từ đó ảnh hưởng tiêu cực đến cơ hội tham gia thị trường lao động của phụ nữ. Kinh nghiệm quốc tế ghi nhận rõ ràng những bài học này. Tại Nhật Bản, tỷ lệ nam giới sử dụng chế độ nghỉ chăm con duy trì dưới 3% trong nhiều thập kỷ do định kiến ở nơi làm việc và mức hỗ trợ thấp; chỉ tăng lên khoảng 17% sau khi áp dụng hạn ngạch nghỉ không chuyển nhượng và mức bù đắp tiền lương 67% (Gender Equality Bureau Cabinet Office, 2023). Tại Hàn Quốc, dù chính sách nghỉ khá hào phóng, tác động vẫn hạn chế do thời gian làm việc kéo dài và văn hóa công sở không khuyến khích người cha nghỉ phép (Lee, 2023). Ngược lại, Ai-xơ-len đạt tỷ lệ trên 80% nam giới sử dụng chế độ này nhờ thiết kế mỗi phụ huynh có ba tháng nghỉ không chuyển nhượng, với mức bù đắp tiền lương 80% (Eydal và Gíslason, 2021).

Việc mở rộng phạm vi bao phủ sang người lao động phi chính thức vẫn là một thách thức lớn trong triển khai chính sách. Hiện nay, chỉ khoảng 30% phụ nữ sinh con đủ điều kiện hưởng chế độ thai sản. Luật Bảo hiểm xã hội (LOSI) năm 2024 đã đưa ra nhiều ưu đãi đáng kể đối với người tham gia tự nguyện. Lần đầu tiên Luật đã có quy định về quyền lợi được hưởng từ chế độ nghỉ thai sản cho người đóng bảo hiểm tự nguyện. Theo đó, lao động nữ tham gia bảo hiểm tự nguyện ít nhất 6 tháng trong vòng 12 tháng trước khi sinh con sẽ được hưởng trợ cấp tương đương 6 tháng tiền lương. Các ưu đãi khác bao gồm giảm thời gian đóng tối thiểu để đủ điều kiện hưởng lương hưu, linh hoạt về mức đóng và phương thức đóng, cũng như đơn giản hóa thủ tục thông qua các nền tảng số. Tuy nhiên, bằng chứng về mức độ tham gia của lao động phi chính thức với các chính sách này vẫn còn hạn chế. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc chỉ dựa vào cơ chế tham gia tự nguyện thường chưa đủ nếu không đi kèm với các biện pháp tiếp cận có mục tiêu và trợ cấp tài chính. Chẳng hạn, Chương trình bao phủ toàn dân của Thái Lan cho thấy trợ cấp của nhà nước giúp người lao động thu nhập thấp có khả năng tham gia tự nguyện (Tangcharoensathien và cộng sự, 2020), trong khi Costa Rica đã mở rộng diện bao phủ thành công thông qua các khoản trợ cấp hướng đến nhóm dễ bị tổn thương (Mesa-Lago, 2008). Đối với Việt Nam, việc theo dõi mức độ tham gia sau cải cách bảo hiểm xã hội năm 2024 là đặc biệt quan trọng, nhất là đối với phụ nữ làm việc gần các KCN. Nếu tỷ lệ tham gia tự nguyện vẫn thấp thì cần xem xét triển khai thêm các biện pháp bổ sung, như chiến dịch truyền thông nâng cao nhận thức về quyền lợi thai sản mới, tăng cường trợ cấp cho lao động thu nhập thấp, hoặc đơn giản hóa quy trình đăng ký ngay tại nơi làm việc. Bên cạnh đó, các tác động tài khóa của việc trợ cấp đóng bảo hiểm cho lao động phi chính thức cần được đánh giá. Có thể sử dụng phương pháp đối thoại quốc gia dựa trên đánh giá (ABND) của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) để dự báo chi phí theo các kịch bản mở rộng bao phủ khác nhau.

Giảm giờ làm, tăng tính linh hoạt nơi làm việc

Ngay cả khi đã kéo dài thời gian nghỉ chăm con và mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ, cha mẹ làm việc trong KCN vẫn cần được hỗ trợ bởi các chính sách tại nơi làm việc. Bộ luật Lao động Việt Nam (2019) quy định thời giờ làm việc bình thường là 48 giờ mỗi tuần, với tổng số giờ làm thêm không quá 300 giờ mỗi năm. Tuy nhiên, trong nhiều ngành như dệt may, da giày, điện tử và sản xuất đồ gỗ, thời gian làm việc trung bình thực tế thường vượt quá 50 giờ mỗi tuần (ILO, 2019). Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam đã đề xuất giảm trần thời giờ làm việc xuống dưới 48 giờ/tuần (Dezan Shira and Associates, 2025), hướng tới tiệm cận các tiêu chuẩn của châu Âu. Bằng chứng từ Hàn Quốc cho thấy, nếu không kiểm soát tình trạng làm việc kéo dài, các gia đình có hai vợ chồng cùng đi làm sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc cân bằng giữa công việc và chăm sóc con cái, trong đó nam giới thường khó khăn hơn trong việc cân bằng giữa công việc và gia đình (Lee, 2023).

Các hình thức làm việc linh hoạt, như điều chỉnh linh hoạt giờ bắt đầu và kết thúc công việc, áp dụng tuần làm việc nén hoặc làm việc bán thời gian, cần được áp dụng cho tất cả các vị trí việc làm, nhằm giúp cha mẹ có thể dung hòa giữa công việc và trách nhiệm chăm sóc con cái. Mặc dù không phải tất cả các công việc trong KCN đều có thể làm việc từ xa, nhưng nhiều vị trí vẫn có thể áp dụng linh hoạt về thời gian mà không làm giảm năng suất. Trong bối cảnh thị trường lao động tại các KCN ở Việt Nam vẫn còn có sự phân tách rõ rệt theo giới (Holla và cộng sự, 2026), các chiến dịch truyền thông và nâng cao nhận thức về hình thức làm việc linh hoạt cần được thiết kế có mục tiêu, hướng đến những vị trí tập trung nhiều nam giới và người làm cha, chẳng hạn như các công việc kỹ thuật, chỉ đạo và logistics. Cách tiếp cận này giúp bảo đảm các chính sách linh hoạt tại nơi làm việc không chỉ tiếp cận người mẹ mà còn hướng tới người cha, qua đó góp phần thay đổi văn hóa công sở vốn đang củng cố các vai trò truyền thống phân biệt theo giới. Khi người cha

ở các vị trí có sự hiện diện cao trong đơn vị chủ động sử dụng các hình thức làm việc linh hoạt, điều này không chỉ bình thường hóa việc chia sẻ trách nhiệm chăm sóc con cái mà còn gửi đi thông điệp rõ ràng tới những nam giới khác rằng việc cân bằng giữa công việc và gia đình là hoàn toàn chính đáng và được trân trọng.

7.4 Từ khoảng trống trong tiếp cận đến cải cách mang tính hệ thống: Lộ trình hành động

Việc chuyển hóa ba trụ cột chính sách thành hành động thực tiễn không chỉ đòi hỏi chọn đúng thứ cần cải cách mà còn phải theo một lộ trình đúng. Hình 22 trình bày một lộ trình hành động theo các giai đoạn, phân biệt giữa: (i) các giải pháp ngắn hạn có thể nhanh chóng giải phóng khả năng tiếp cận mà vẫn dựa trên khung pháp lý và năng lực hiện có; (ii) các cải cách mang tính hệ thống nhằm điều chỉnh cơ chế tài chính, động lực khuyến khích và cơ chế giám sát để bảo đảm nguồn cung luôn sẵn có và chất lượng dịch vụ được bảo đảm; và (iii) chuyển dịch mang tính cấu trúc, hướng tới bảo đảm bền vững nguồn cung lao động nữ thông qua việc điều chỉnh đồng bộ chính sách chăm sóc, chính sách lao động và chính sách công nghiệp. Cách tiếp cận theo lộ trình này phản ánh một phát hiện cốt lõi từ bằng chứng của báo cáo: những rào cản mang tính ràng buộc nhất đối với người lao động trong KCN hiện nay - quá thiếu chỗ gửi trẻ dưới 3 tuổi, thời gian hoạt động không phù hợp, chi phí cao và cơ chế giám sát lỏng lẻo đối với các cơ sở mầm non nhỏ - có thể được giải quyết trong ngắn hạn mà không cần chờ đợi các cải cách hệ thống sâu rộng. Đồng thời, sẽ khó duy trì những hành động ngắn hạn nếu không đi kèm với các cải cách trung hạn nhằm ổn định nguồn tài chính, củng cố đội ngũ và bảo đảm tính nhất quán trong khuôn khổ quản lý đối với tất cả các loại hình cung ứng dịch vụ. Chuyển dịch cơ cấu ở tầng thứ ba - bao gồm tích hợp dịch vụ chăm sóc trẻ vào quy hoạch KCN,

chuyên nghiệp hóa đội ngũ giáo viên mầm non và điều chỉnh chính sách nghỉ chăm con gắn với khả năng sẵn có của dịch vụ GDMN – cần khung thời gian dài hạn hơn nhưng lại phải khởi động song song, vì chúng giải quyết những điều kiện quyết

định việc liệu Việt Nam có thể duy trì tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ trong bối cảnh nền kinh tế công nghiệp tiếp tục nâng cấp và dân số đang già hóa hay không.

Hình 22. Lộ trình hành động



Tài liệu tham khảo

- About, F. E., & Yousafzai, A. K. (2015). Global health and development in early childhood. *Annual Review of Psychology*, 66, 433–457.
- Ahmed, T., Devercelli, A., Glinskaya, E., Nasir, R., & Rawlings, L. B. (2023). *Addressing care to accelerate equality* (World Bank Group Gender Thematic Policy Notes Series). World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/40184>
- Akgunduz, Y. E., & Plantenga, J. (2014). Childcare in the Netherlands: Lessons in privatisation. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 379–385.
- Almond, D., & Currie, J. (2011). Human capital development before age five. In O. Ashenfelter & D. Card (Eds.), *Handbook of labor economics* (pp. 1315–1486). Elsevier, North-Holland.
- Amoils, J., Buchhave, H., & Stanley, V. (2025). *From plots to playrooms: Public land strategies for affordable and accessible childcare*. World Bank.
- Anukriti, S., Dinarte-Diaz, L. I., Elefante, M., Montoya-Aguirre, M., & Sakhonchik, A. (2023). *Filling the gaps: Childcare laws for women's economic empowerment* (Policy Research Working Paper No. 10492). World Bank.
- Aran, M. A., Munoz-Boudet, A. M., & Aktakke, N. (2018). Building an ex-ante simulation model for estimating the capacity impact, benefit incidence, and cost effectiveness of child care subsidies in Turkey. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 12(1), 15.
- Attanasio, O., De Barros, R. P., Carneiro, P., Evans, D. K., Lima, L., Olinto, P., & Schady, N. (2022). *Public childcare, labor market outcomes of caregivers, and child development: Experimental evidence from Brazil* (Working Paper No. w30653). National Bureau of Economic Research.
- Backhaus, A., & Barslund, M. (2021). The effect of grandchildren on grandparental labor supply: Evidence from Europe. *European Economic Review*, 137, 103817.
- Báo Đại Đoàn Kết. (2025). *Why are preschool children repeatedly subject to abuse?* <https://daidoanket.vn/vi-sao-tre-mam-non-lien-tiep-bi-bao-hanh-10304316.html>
- Bassok, D., Bellows, L., Markowitz, A. J., & Miller-Bains, K. (2023). *Building a professional early childhood workforce requires a compensation-first approach*. Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/building-a-professional-early-childhood-workforce-requires-a-compensation-first-approach/>
- Beaton-Day, F., Currimjee, A., & Devercelli, A. (forthcoming). *Government engagement with the nonstate sector for childcare and early learning*. World Bank.

- Benard, S., Paik, I., & Correll, S. J. (2008). Cognitive bias and the motherhood penalty. *Hastings Law Journal*, 59(6), 1359–1387.
- Bendini, M., & Devercelli, A. (2022). *Quality early learning: Nurturing children's potential*. World Bank Publications.
- Bento, G., & Dias, G. (2017). The importance of outdoor play for young children's healthy development. *Porto Biomedical Journal*, 2(5), 157–160. <https://doi.org/10.1016/j.pbj.2017.03.003>
- Berlinski, S., & Galiani, S. (2007). The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment. *Labour Economics*, 14(3), 665–680.
- Berlinski, S., Galiani, S., & McEwan, P. J. (2011). Preschool and maternal labor market outcomes: Evidence from a regression discontinuity design. *Economic Development and Cultural Change*, 59(2), 313–344.
- Bernal, R., Fernandez, C., Florez, C., & Gaviria, A. (2009). *Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF* (Documentos CEDE No. 005854). Universidad de los Andes.
- Beteille, T., & Evans, D. K. (2019). *Successful teachers, successful students: Recruiting and supporting society's most crucial profession* (World Bank Policy Approach to Teachers). World Bank.
- Black, M. M., Walker, S. P., Fernald, L. C. H., et al. (2017). Early child development coming of age: Science through the life-course. *The Lancet*, 389(10064), 77–90.
- Blanden, J., Del Bono, E., McNally, S., & Rabe, B. (2016). Universal pre-school education: The case of public funding with private provision. *The Economic Journal*, 126(592), 682–723.
- Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G., Koslowski, A., & Moss, P. (2023). *International review of leave policies and research 2023*. International Network on Leave Policies and Research.
- Bousselin, A. (2022). Access to universal childcare and its effect on maternal employment. *Review of Economics of the Household*, 20(2), 497–532.
- Brookings. (2017). *Public-private partnerships in early childhood development: The role of publicly funded private provision*. Center for Universal Education at Brookings.
- Brussoni, M., Gibbons, R., Gray, C., Ishikawa, T., Sandseter, E. B. H., Bienenstock, A., Chabot, G., Fuselli, P., Herrington, S., Janssen, I., Pickett, W., Power, M., Stanger, N., Sampson, M., & Tremblay, M. S. (2015). What is the relationship between risky outdoor play and health in children? A systematic review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 12(6), 6423–6454. <https://doi.org/10.3390/ijerph120606423>
- Buchhave, H., Cunningham, W., Nguyen, G. T., & Weimann-Sandig, N. (2020). *Perceptions of gender disparities in Vietnam's labor market*. World Bank.
- Buchhave, H., Koffa, C. (forthcoming 2026). *In Her Shoes: From Entry Jobs to Long-Term Mobility for Women in Viet Nam's Industrial Parks*. World Bank
- Budig, M. J., & Hodges, M. J. (2010). Differences in disadvantage: Variation in the motherhood penalty across white women's earnings distribution. *American Sociological Review*, 75(5), 705–728.

- Calderón, G. (2014). *The effects of child care provision in Mexico* (Working Paper No. 2014-07). Banco de México.
- Chen, Y., & Lyu, Y. (2025). Grandchild care and grandparents' labor supply. *Economic Modelling*, 143, 106936.
- Coppola, A., Dray, S., Wai-Poi, M., & Winkler, D. E. (2024). *Viet Nam 2045: Trading up in a changing world – Pathways to a high-income future*. World Bank Group.
- Correll, S. J., Benard, S., & Paik, I. (2007). Getting a job: Is there a motherhood penalty? *American Journal of Sociology*, 112(5), 1297–1338.
- Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, 16(3), 297–334.
- Cukrowska-Torzewska, E., & Matysiak, A. (2020). The motherhood wage penalty: A meta-analysis. *Social Science Research*, 88, 102416.
- Cullen, P. (2008). Irish women's organizations in an enlarged Europe. In *Gender politics in the expanding European Union: Mobilization, inclusion, exclusion* (pp. 83–100). Berghahn Books.
- Cunha, F., & Heckman, J. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2), 31–47.
- Dalli, C., White, E. J., Rockel, J., Duhn, I., Buchanan, E., Davidson, S., & Wang, B. (2011). *Quality early childhood education for under-two-year-olds: What should it look like? A literature review*. Ministry of Education, New Zealand.
- Dang, H. H., Hiraga, M., & Nguyen, C. V. (2022). Childcare and maternal employment: Evidence from Vietnam. *World Development*, 159, 106022.
- Demombynes, G., & Vu, L. H. (2016). *Vietnam's household registration system*. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/24594>
- Devercelli, A. E., & Beaton-Day, F. M. (2022). Better jobs and brighter futures: Investing in childcare to build human capital. World Bank.
- Dezan Shira and Associates. (2025, May 20). *Vietnam labor federation proposes cut to weekly working hours*. Vietnam Briefing. <https://www.vietnam-briefing.com/news/vietnam-labor-federation-proposes-cut-to-weekly-working-hours.html>
- Dina, T. Q., Mbithi, A., & Ekobono, L. M. G. B. (2024). *Guidance note on home-based childcare for low-income communities*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/41347>
- Dobrotić, I., Blum, S., Kaufmann, G., Koslowski, A., Moss, P., & Valentova, M. (2024). *International review of leave policies and research 2024*. <https://doi.org/10.31219/osf.io/2frts>
- Dougherty, S., & Morabito, C. (2023). Financing and delivering early childhood education and childcare across levels of government. *OECD Journal on Budgeting*, 23(2). <https://doi.org/10.1787/79ab69f5-en>
- Duong, C., Jenkins, M., Pyo, E., Nguyen, P. H., Huynh, T., Nguyen-Viet, H., Young, M. F., & Ramakrishnan, U. (2023). Understanding maternal food choice for preschool children across urban–rural settings in Vietnam. *Maternal & Child Nutrition*, 19(1), e13435. <https://doi.org/10.1111/mcn.13435>

- Duvander, A. Z., Eydal, G. B., Brandth, B., Gíslason, I. V., Lammi-Taskula, J., & Rostgaard, T. (2019). Gender equality: Parental leave design and evaluating its effects on fathers' participation. In *Parental leave and beyond* (pp. 187–204). Policy Press.
- Early Childhood Ireland. (2016). *Doing the sums: The real cost of providing childcare*.
- Elefante, M., Niesten, H. M. L., & Sakhonchik, A. (2023). *Government financial support for childcare services: A study of regulations in 95 economies* (Global Indicators Briefs No. 21). World Bank.
- Else, H., Saidur, M., Shawon, R., et al. (2019, July 15–16). *Providing day-care for urban poor families, enabling a cultural shift: Findings of a mixed methods study in Dhaka, Bangladesh* [Conference presentation]. World Bank Childcare Meeting, London, United Kingdom.
- England, P., Bearak, J., Budig, M. J., & Hodges, M. J. (2016). Do highly paid, highly skilled women experience the largest motherhood penalty? *American Sociological Review*, 81(6), 1161–1189.
- Engle, P. L., Fernald, L. C., Alderman, H., et al. (2011). Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries. *The Lancet*, 378(9799), 1339–1353.
- Eurydice. (2023). *Funding in education: Sweden*. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/sweden/early-childhood-and-school-education-funding>
- Filmer, D., & Pritchett, L. H. (2001). Estimating wealth effects without expenditure data—or tears: An application to educational enrollments in states of India. *Demography*, 38(1), 115–132.
- Friendly, M., Cleveland, G., Colley, S., Vickerson, R., Ferns, C., & Holt, C. (2024). *The municipal role in child care*. Institute on Municipal Finance and Governance.
- Fukkink, R. G., & Lont, A. (2007). Does training matter? A meta-analysis and review of caregiver training studies. *Early Childhood Research Quarterly*, 22(3), 294–311.
- Gallagher, A. (2018). The business of care: Marketization and the new geographies of childcare. *Progress in Human Geography*, 42(5), 706–722.
- Garces, E., Thomas, D., & Currie, J. (2000). *Longer term effects of Head Start* (NBER Working Paper No. 8054). National Bureau of Economic Research.
- Geisler, E., & Kreyenfeld, M. (2019). Policy reform and fathers' use of parental leave in Germany: The role of education and workplace characteristics. *Journal of European Social Policy*, 29(2), 273–291. <https://doi.org/10.1177/0958928718765638>
- General Statistics Office (GSO). (2022). *Labor force survey in 2022*. <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2024/03/Sach-BC-Dieu-tra-LDVL-2022-English.pdf>
- Ha, T. (2024, November 19). Unprecedented 1,700-ha project in Viet Nam's livable city, with 127,000 jobs. *Life and Law Journal*. Retrieved January 22, 2026, from <https://cafef.vn/du-an-1700-ha-chua-tung-co-tien-le-o-tp-dang-song-nhat-viet-nam-tuong-lai-tao-ra-127000-viec-lam-188241119134034824.chn>
- Halim, D., Johnson, H. C., & Perova, E. (2022). Preschool availability and women's employment: Evidence from Indonesia. *Economic Development and Cultural Change*, 71(1), 39–61.

- Halim, D., O'Sullivan, M. B., & Sahay, A. (2023). *Increasing female labor force participation* (World Bank Group Gender Thematic Policy Notes Series). World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/39435>
- Halim, D., Perova, E., & Reynolds, S. (2023). *Childcare and mothers' labor market outcomes in lower- and middle-income countries* (Policy Research Working Paper No. 9828). World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/36479>
- Hay, S. M., Vermeer, H. J., Fukkink, R. G., & Nefs, H. T. (2025). Validating self-assessment measures for quality of center-based childcare: A meta-analysis. *Early Education and Development*, 36(1), 165–185.
- Heckman, J. J., & Masterov, D. V. (2007). The productivity argument for investing in young children. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 29(3), 446–493.
- Heckman, J. J., Pinto, R., & Savelyev, P. (2013). Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. *The American Economic Review*, 103(6), 2052–2086.
- Hentschel, E., Tran, H. T., Nguyen, V. H., Tran, T., & Yousafzai, A. K. (2023). The effects of a childcare training program on childcare quality and child development: Evidence from a quasi-experimental study in Vietnam. *Children and Youth Services Review*, 147, 106844.
- Heymann, J. (2007). *Forgotten families: Ending the growing crisis confronting children and working parents in the global economy*. Oxford University Press.
- Hien, P. T. T. (2018). Vietnam early childhood education. In *International handbook of early childhood education* (pp. 663–670). Springer.
- Ho Chi Minh City Export Processing Zone and Industrial Zone Authority (HEPZA). (2026, January 22). *The history of founding and development of EPZs and IPs*.
- Holla, A., Schady, N., & Silva, J. (Eds.). (2026). *Building human capital where it matters: Homes, neighborhoods, and workplaces*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2277-3>
- Hughes, L. (2025, April). *MPs urge Rachel Reeves to extend paternity leave*. Financial Times.
- Hulpia, H., Sharmahd, N., Bergeron-Morin, L., De Pré, L., Crêteur, S., & Dunajeva, J. (2024). *Quality in early childhood education and care (ECEC): State of play in the EU Member States based on the European Quality Framework* (NESET report). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2766/932337>
- International Finance Corporation (IFC). (2020). *Tackling childcare: The business case for employer-supported childcare in Vietnam*.
- International Labour Organization (ILO). (2019). *Working hours in Viet Nam* (Policy Discussion Paper). ILO Country Office for Viet Nam.
- International Labour Organization (ILO). (2025). *Skills for trade and economic diversification: Analysis of the textile and garment industry in Viet Nam*. ILO & Viet Nam Textile and Apparel Association.
- Johnson, A. D., & Brooks-Gunn, J. (2012). Child care and early education for low-income families: Choices and consequences. In R. King & V. Maholmes (Eds.), *The Oxford handbook of poverty and child development*. Oxford University Press.

- Lance, C. E., Butts, M. M., & Michels, L. C. (2006). The sources of four commonly reported cutoff criteria: What did they really say? *Organizational Research Methods*, 9(2), 202–220.
- Lee, Y. (2023). Norms about childcare, working hours, and fathers' uptake of parental leave in South Korea. *Community, Work & Family*, 26(4), 466–491.
- Lin, M., & Wang, Q. (2019). Center-based childcare expansion and grandparents' employment and well-being. *Social Science & Medicine*, 240, 112547.
- Little, H., & Wyver, S. (2008). Outdoor play: Does avoiding the risks reduce the benefits? *Australasian Journal of Early Childhood*, 33(2), 33–40. <https://doi.org/10.1177/183693910803300206>
- Lubotsky, D., & Qureshi, J. A. (2018). Assessing the smooth rise in mothers' employment as children age. *Journal of Human Capital*, 12(4), 604–639.
- Mao, M., Zang, L., & Zhang, H. (2020). The effects of parental absence on children development: Evidence from left behind children in China. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(18), 6770.
- McKinsey. (2023). *Boosting Vietnam's manufacturing sector: From low cost to high productivity*. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/asia-pacific/boosting-vietnams-manufacturing-sector-from-low-cost-to-high-productivity>
- Ministry of Education and Training (MOET) & UNICEF. (2016). *Survey report: Actual situation and management mechanism of independent private child care groups in Viet Nam*. <https://www.unicef.org/vietnam/media/1446/file/Conducted%20in%20densely%20populated%20areas,%20%20industrial%20zones%20and%20ethnic%20minority%20areas.pdf>
- Ministry of Education and Training (MOET). (2018). *Circular providing for educational quality accreditation and recognition of national standards for preschools*. <https://luatvietnam.vn/giao-duc/thong-tu-19-2018-tt-bgddt-ve-cong-nhan-dat-chuan-quocgia-voi-truong-mam-non-167159-d1.html>
- Ministry of Education and Training (MOET). (2022a). *Implementation of policies and laws on early childhood institutions near industrial parks and export processing zones*.
- Ministry of Education and Training (MOET). (2022b). *Report No. 766/BC-BGDDT on implementation of ECD policies in IPs and EPZs*.
- Ministry of Education and Training (MOET). (2024a). *Situation analysis of childcare in urban areas and areas with industrial zones*.
- Ministry of Education and Training (MOET). (2024b). *Survey report: Current state of preschool education in urban areas, industrial parks*.
- Morabito, C., & Vandenbroeck, M. (2020). *Towards a child union! Reducing inequalities in the EU through investments in children's early years*. Foundation for European Progressive Studies (FEPS).
- Munton, A. G., Mooney, A., Moss, P., Petrie, P., Clark, A., & Woolner, J. (2002). *Research on ratios, group size and staff qualifications and training in early years and childcare settings*. Stationery Office.
- National Statistics Office and UNFPA (2025). *Internal Migration in Vietnam, 2009–2024*. National Statistics Office and United Nations Population Fund. Hanoi: Hanoi Publishing House.

- Ngan, B. (2024, April 8). Luật riêng để phát triển khu công nghiệp [An exclusive law on industrial parks]. *Nhan Dan Newspaper*. Retrieved January 22, 2026, from <https://nhandan.vn/luat-rieng-cho-phat-trien-khu-cong-nghiep-post803634.html>
- Nguyen, D. (2023, May 12). *Samsung: 15 years of accompaniment and trust in Viet Nam*. Government Press. Retrieved January 22, 2026, from <https://baochinhphu.vn/samsung-15-nam-dong-hanh-tin-tuong-va-thanh-cong-cung-viet-nam-102230511223025256.htm>
- Nguyễn, H. T. T., & Boyd, W. (2022). Early childhood education in Vietnam. In *International handbook on education in South East Asia* (pp. 1–21). Springer Nature Singapore.
- Noailly, J., & Visser, S. (2009). The impact of market forces on the provision of childcare: Insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands. *Journal of Social Policy*, 38(3), 477–498.
- Nollenberger, N., & Rodríguez-Planas, N. (2011). *Child care, maternal employment and persistence: A natural experiment from Spain*.
- OECD. (2006). *Starting Strong II: Early childhood education and care*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/25216031>
- OECD. (2015). *Starting Strong IV: Monitoring quality in early childhood education and care*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264233515-en>
- OECD. (2019a). *Good practice for good jobs in early childhood education and care*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/64562be6-en>
- OECD. (2019b). *Providing quality early childhood education and care: Results from the Starting Strong Survey 2018*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/301005d1-en>
- OECD. (2021). *Starting Strong VI: Supporting meaningful interactions in early childhood education and care*. https://www.oecd.org/en/publications/starting-strong-vi_f47a06ae-en.html
- OECD. (2022). Finland's Right to Learn programme: Achieving equity and quality in education. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/65eff23e-en>
- OECD. (2025). *Reducing inequalities by investing in early childhood education and care*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en>
- Pavolini, E., & Van Lancker, W. (2020). The Matthew effect in childcare use: A matter of policies or preferences? In *The future of the social investment state* (pp. 78–93). Routledge.
- Penn, H. (2014). The business of childcare in Europe. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(4), 432–456. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2013.783300>
- Rao, N., Pearson, E., Piper, B., & Lau, C. (2020). *Building an effective early childhood education workforce*.
- Ruel, M., Quisumbing, A., Hallman, K., de la Briere, B., & Salazar, N. (2006). *The Guatemala community daycare program: An example of effective urban programming* (Research Report No. 144). International Food Policy Research Institute.
- Rupert, P., & Zanella, G. (2018). Grandchildren and their grandparents' labor supply. *Journal of Public Economics*, 159, 89–103.

- Sakhonchik, A., Elefante, M., & Niesten, H. M. L. (2023). *The childcare regulatory framework in Vietnam*. World Bank Group. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099431007202325029/pdf/IDU090ab2deb0038e047160b8cb0dc3650a2d1cf.pdf>
- Sarkadi, A., Kristiansson, R., Oberklaid, F., & Bremberg, S. (2008). Fathers' involvement and children's developmental outcomes: A systematic review of longitudinal studies. *Acta Paediatrica*, 97(2), 153–158.
- Shafiq, M. N., Devercelli, A., & Valerio, A. (2018). Are there long-term benefits from early childhood education in low- and middle-income countries? *Education Policy Analysis Archives*, 26(122).
- Tas, E. O., Purnamasari, R. S., Osterreich, S. T., Ahmed, T., Zahra, N., & Doncheva, A. M. (2024). *The care economy in Indonesia: A pathway for women's economic participation and social well-being*. World Bank.
- Thébaud, S., & Pedulla, D. S. (2016). Masculinity and the stalled revolution: How gender ideologies and norms shape young men's responses to work–family policies. *Gender & Society*, 30(4), 590–617.
- The Library of Legal Documents. (2026, January 22). *The updated list of five IPs in An Giang*. Thư Viện Pháp Luật. <https://thuvienphapluat.vn/phap-luat-nha-dat/cap-nhat-2025-danh-sach-05-khu-cong-nghiep-tai-an-giang-day-du-nhat-3138.html>
- Tran, T. L., & Nguyen, T. P. T. (2022). Overview of education in Vietnam. In *International handbook on education in Southeast Asia* (pp. 1335–1366). Springer Nature Singapore.
- Vandenbroeck, M., Lehrer, J., & Mitchell, L. (2023). *The decommodification of early childhood education and care: Resisting neoliberalism*. Routledge.
- Vietnam.vn. (2025). *Businesses are having difficulty recruiting workers*. <https://www.vietnam.vn/en/doanh-nghiep-kho-tuyen-lao-dong>
- Warner, M. E., & Gradus, R. H. (2011). The consequences of implementing a child care voucher scheme: Evidence from Australia, the Netherlands and the USA. *Social Policy & Administration*, 45(5), 569–592.
- Whitebook, M., Gornby, D., Bellm, D., Sakai, L., & Kipnis, F. (2009). *Preparing teachers of young children: The current state of knowledge, and a blueprint for the future. Part 2: Effective teacher preparation in early care and education: Toward a comprehensive research agenda* (Policy Report). Center for the Study of Child Care Employment, University of California at Berkeley.
- World Bank. (2015). *Supply and demand for child care services in Turkey: A mixed methods study*. <http://hdl.handle.net/10986/22744>
- World Bank. (2022). *Viet Nam time use survey 2022*. World Bank Microdata Library. <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/5844>
- World Bank. (2024). *Viet Nam 2045: Trading up in a changing world – Pathways to a high-income future*.
- World Bank Gender Portal. (2024). *Gender data portal*. <https://genderdata.worldbank.org/>
- Yu, W. H., & Kuo, J. C. L. (2017). The motherhood wage penalty by work conditions: How do occupational characteristics hinder or empower mothers? *American Sociological Review*, 82(4), 744–769.

Phụ lục

Phụ lục 1. Ma trận lựa chọn chính sách

Bảng A.1 Các lựa chọn chính sách nhằm mở rộng khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ chất lượng cao với chi phí hợp lý cho trẻ dưới 3 tuổi tại các khu vực đô thị gần khu công nghiệp

Trụ cột tổng thể	Lựa chọn chính sách cụ thể	Đối tác/Đơn vị liên quan
Trụ cột 1: Mở rộng nguồn cung dịch vụ với chi phí hợp lý và công bằng	Mở rộng và xây mới các cơ sở trông trẻ công lập cho trẻ dưới 3 tuổi gần các KCN	UBND tỉnh, phường/xã Cơ sở mầm non công lập
	Thiết lập khung hợp tác công – tư (PPP) phù hợp để đặt hàng dịch vụ chăm sóc trẻ từ khu vực tư nhân	Bộ Tài chính UBND tỉnh, phường/xã
	Cải cách chính sách trợ cấp và luật sử dụng đất	Chính phủ Bộ GD&ĐT Bộ Tài chính Bộ Nông nghiệp và Môi trường
	Giải quyết các rào cản hạ tầng của các ICG	Chính phủ Bộ Tài chính Liên đoàn Lao động Việt Nam UBND tỉnh, phường/xã
Trụ cột 2: Tăng cường chất lượng, nâng cao tính chuyên nghiệp của đội ngũ và củng cố năng lực quản trị hệ thống	Nâng cao thu nhập và điều kiện làm việc cho giáo viên	Chính phủ Bộ GD&ĐT Bộ Nội vụ UBND tỉnh, phường/xã
	Mở rộng và hỗ trợ nâng cao trình độ và đào tạo cho giáo viên	Chính phủ Bộ GD&ĐT Thế chế ngoài công lập (các NGO, doanh nghiệp tư nhân)
	Cải thiện tỷ lệ trẻ trên giáo viên ở các trường công lập	Bộ GD&ĐT Bộ Nội vụ UBND tỉnh, phường/xã

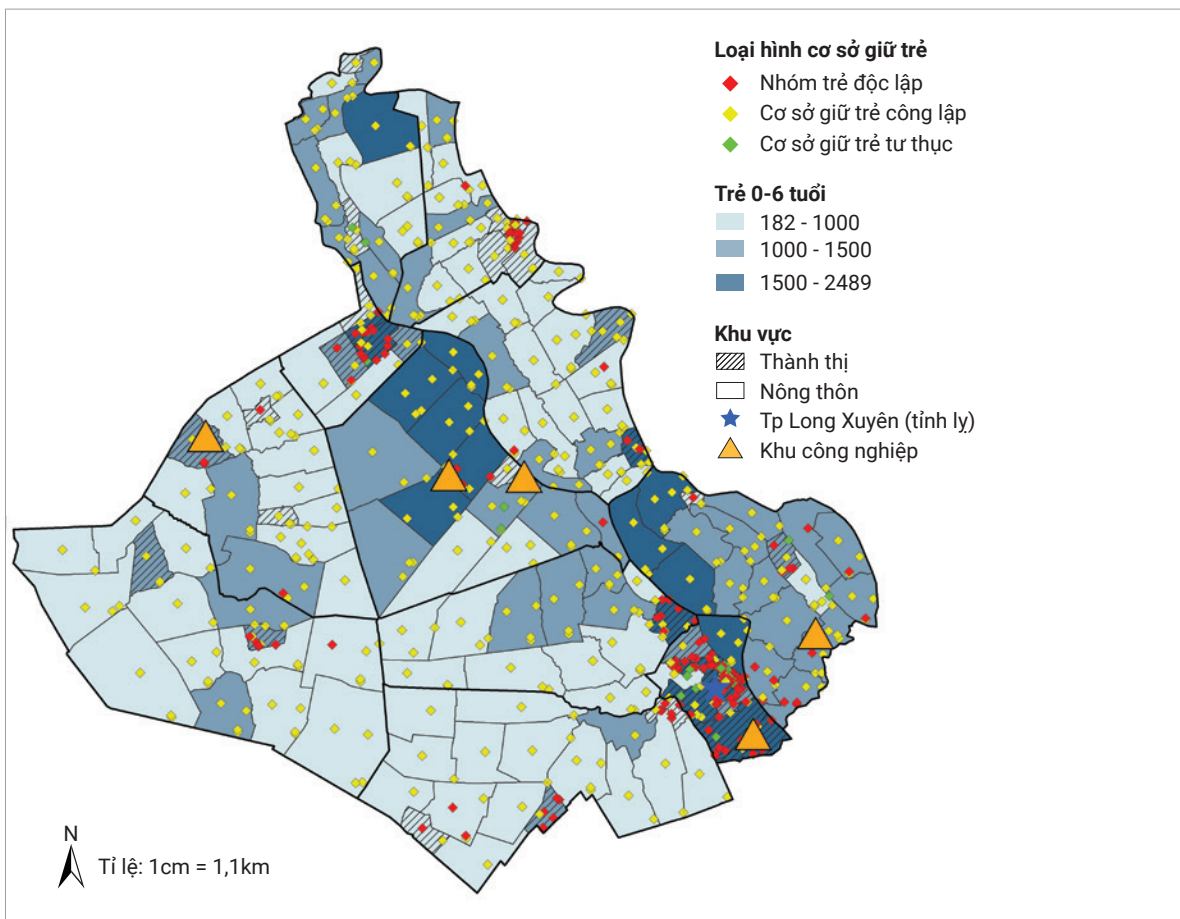
Xem tiếp trang sau

Bảng A.1 Các lựa chọn chính sách nhằm mở rộng khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ chất lượng cao với chi phí hợp lý cho trẻ dưới 3 tuổi tại các khu vực đô thị gần khu công nghiệp (tiếp theo)

Trụ cột tổng thể	Lựa chọn chính sách cụ thể	Đối tác/Đơn vị liên quan
	Cải cách cơ chế giám sát và đánh giá đối với các nhóm trẻ độc lập (ICGs), đồng thời đưa các nhóm trẻ gia đình (FCGs) vào khuôn khổ quản lý	Bộ GD&ĐT UB Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (Hội Liên hiệp Phụ nữ) UBND tỉnh, phường/xã Các NGO
Trụ cột 3: Điều chỉnh thị trường lao động phù hợp với các chính sách gia đình	Nâng thời gian nghỉ thai sản lên 12 tháng	Quốc hội Chính phủ Bộ Nội vụ Bảo hiểm Xã hội Việt Nam
	Giảm giờ làm, tăng mức độ linh hoạt nơi làm việc	Quốc hội Chính phủ Bộ Nội vụ Liên đoàn Lao động Việt Nam Doanh nghiệp tư nhân

Phụ lục 2. Bản đồ

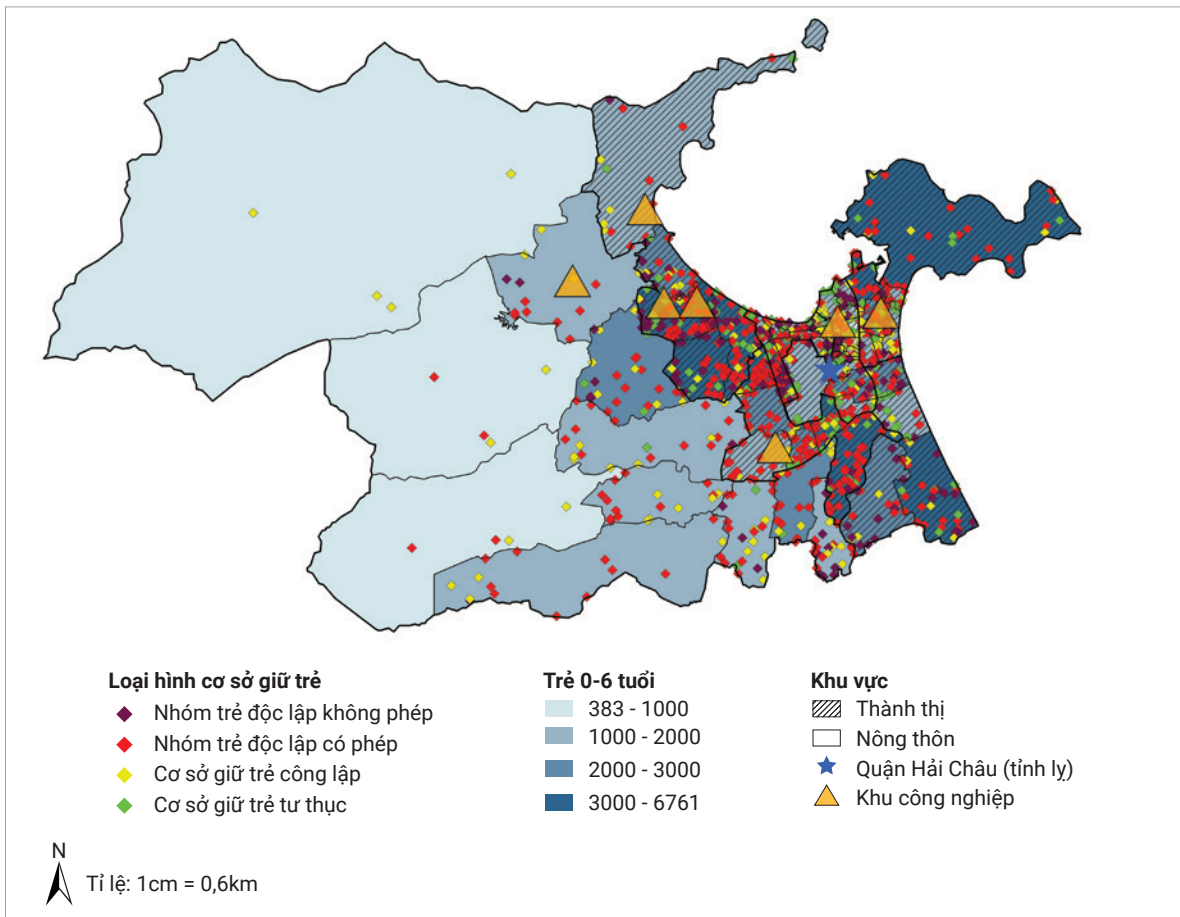
Bản đồ A.1 Mạng lưới các cơ sở mầm non phục vụ nhóm tuổi này



Nguồn: Sở Giáo dục và Đào tạo An Giang và Tổng điều tra Dân số và Nhà ở Việt Nam năm 2019.

Ghi chú: Bản đồ thể hiện sự phân bố không gian của trẻ em từ 0-6 tuổi và các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ em (công lập, tư thực và ICGs) cho nhóm tuổi 0-6 tại An Giang trong năm học 2019-2020. Mỗi chấm màu đại diện cho một cơ sở chăm sóc trẻ. Một đơn vị cung cấp dịch vụ có thể sở hữu nhiều cơ sở (chi nhánh/điểm vệ tinh). Vị trí các chấm được đặt ngẫu nhiên trong phạm vi ranh giới cấp xã của cơ sở, không phản ánh vị trí thực tế của các cơ sở.

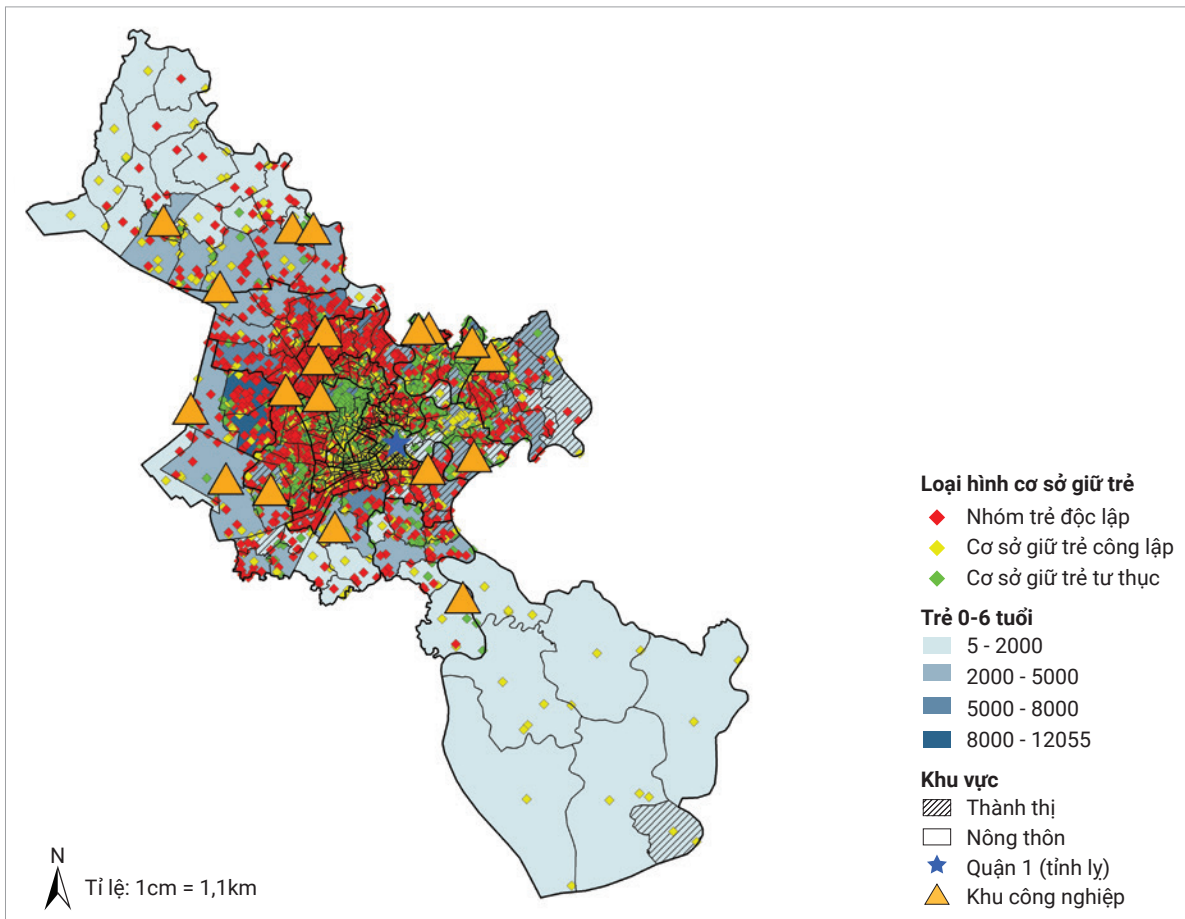
Bản đồ A.2 Phân bố không gian của trẻ em từ 0-6 tuổi và mạng lưới các cơ sở mầm non phục vụ nhóm tuổi này ở cấp xã, thành phố Đà Nẵng



Nguồn: Sở Giáo dục và Đào tạo Đà Nẵng và Tổng điều tra Dân số và Nhà ở Việt Nam năm 2019.

Ghi chú: Bản đồ này thể hiện phân bố không gian của trẻ em từ 0-6 tuổi và các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ em (công lập, tư thực, nhóm chăm sóc trẻ độc lập – ICGs) cho nhóm tuổi này tại thành phố Đà Nẵng trong năm học 2019-2020. Mỗi chấm màu tương ứng với một cơ sở chăm sóc trẻ. Một đơn vị cung cấp dịch vụ có thể có nhiều cơ sở (chi nhánh/điểm vệ tinh). Vị trí các chấm được bố trí ngẫu nhiên trong phạm vi ranh giới cấp xã nơi cơ sở hoạt động, không phản ánh vị trí thực tế của các cơ sở.

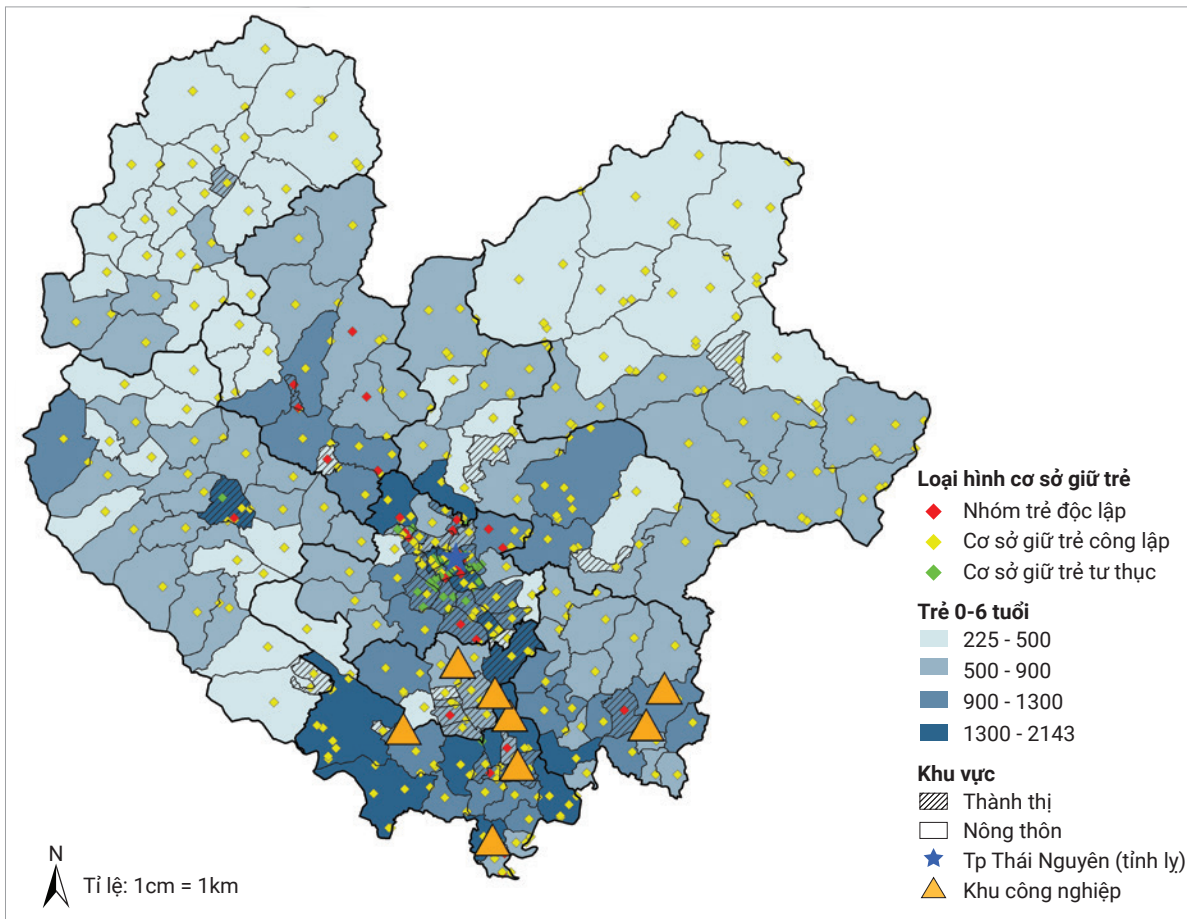
Bản đồ A.3 Phân bố không gian của trẻ em từ 0-6 tuổi và mạng lưới các cơ sở mầm non phục vụ nhóm tuổi này ở cấp xã, Thành phố Hồ Chí Minh



Nguồn: Sở Giáo dục và Đào tạo Thành phố Hồ Chí Minh và Tổng điều tra Dân số và Nhà ở Việt Nam năm 2019.

Ghi chú: Bản đồ này thể hiện phân bố không gian của trẻ em từ 0-6 tuổi và hệ thống các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ em (công lập, tư thực và nhóm chăm sóc trẻ độc lập – ICGs) cho nhóm tuổi này tại Thành phố Hồ Chí Minh trong năm học 2019-2020. Mỗi chấm màu đại diện cho một cơ sở chăm sóc trẻ. Một đơn vị cung cấp dịch vụ có thể có nhiều cơ sở (chi nhánh/điểm vệ tinh). Vị trí các chấm được bố trí ngẫu nhiên trong phạm vi ranh giới cấp xã nơi cơ sở hoạt động và không phản ánh vị trí thực tế của các cơ sở.

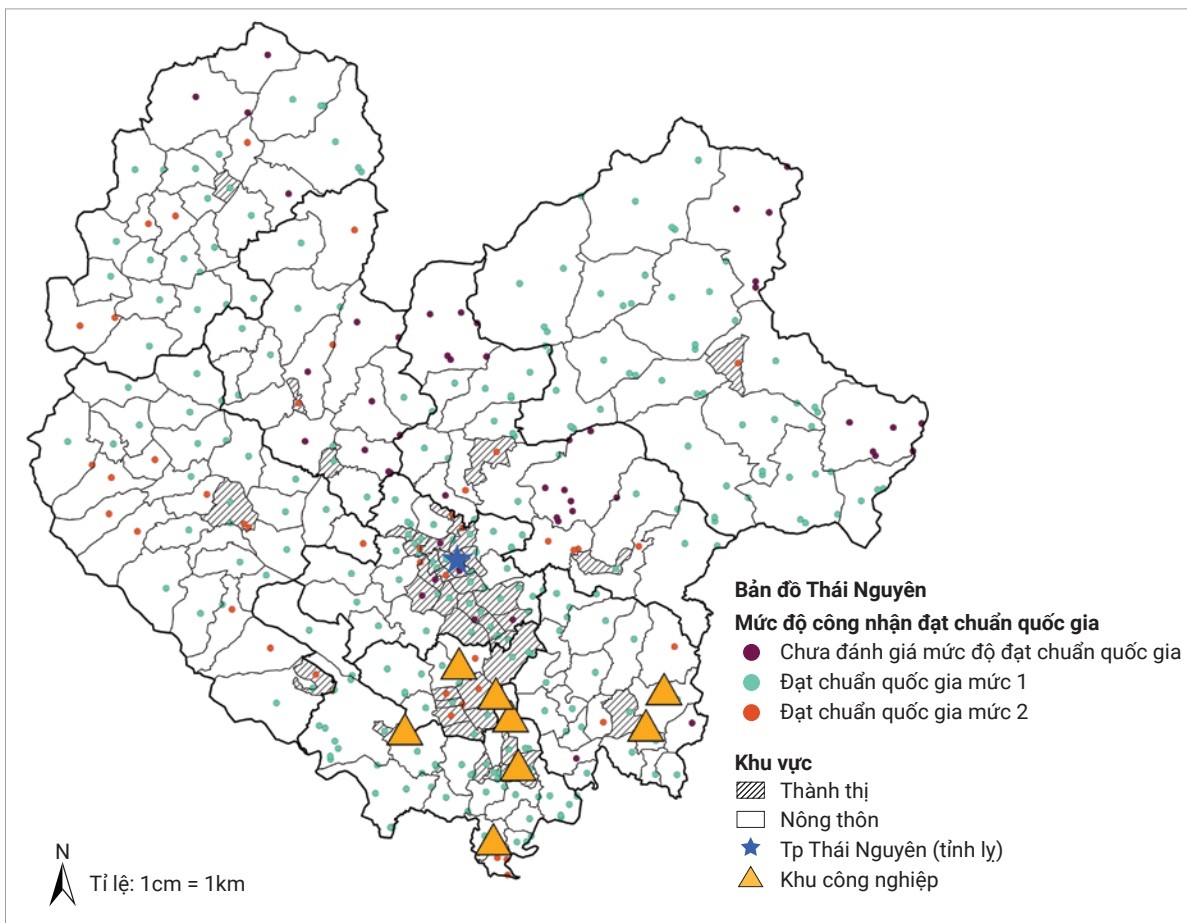
Bản đồ A.4 Phân bố không gian của trẻ em từ 0-6 tuổi và mạng lưới các cơ sở mầm non phục vụ nhóm tuổi này ở cấp xã, tỉnh Thái Nguyên



Nguồn: Sở Giáo dục và Đào tạo Thái Nguyên và Tổng điều tra Dân số và Nhà ở Việt Nam năm 2019.

Ghi chú: Bản đồ này thể hiện phân bố không gian của trẻ em từ 0-6 tuổi và hệ thống các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ em (công lập, tư thực và nhóm chăm sóc trẻ độc lập – ICGs) cho nhóm tuổi này tại Thái Nguyên trong năm học 2019-2020. Mỗi chấm màu đại diện cho một cơ sở chăm sóc trẻ. Một đơn vị cung cấp dịch vụ có thể có nhiều cơ sở (chi nhánh/điểm vệ tinh). Vị trí các chấm được bố trí ngẫu nhiên trong phạm vi ranh giới cấp xã nơi cơ sở hoạt động và không phản ánh vị trí thực tế của các cơ sở

Bản đồ A.5 Phân bố không gian của các cơ sở mầm non đạt chuẩn quốc gia tại Thái Nguyên



Nguồn: Sở Giáo dục và Đào tạo Thái Nguyên.

Ghi chú: Bản đồ này thể hiện phân bố không gian của các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ em tại Thái Nguyên, đồng thời thể hiện mức độ đạt chuẩn quốc gia của các cơ sở này

Phụ lục 3. So sánh giá trị trung bình giữa khảo sát hộ gia đình và khảo sát lực lượng lao động (LFS) năm 2021 đối với các đặc điểm nhân khẩu học chính

Khảo sát hộ gia đình có độ tin cậy và tính đại diện cao đối với nhóm phụ nữ đô thị có con dưới 6 tuổi, khi các giá trị trung bình mẫu của các đặc điểm nhân khẩu học trong mẫu khảo sát khá tương đồng với ước tính dân số từ Khảo sát Lực lượng Lao động năm 2021. Tuy nhiên, vẫn tồn tại một số sai lệch nhỏ: người tham gia khảo sát có trình độ học vấn cao hơn và có xu hướng làm công việc hưởng lương nhiều hơn so với dân số chung. Trọng số mẫu được áp dụng nhằm đảm bảo tính đại diện cho cả bốn tỉnh.

Bảng A.2 So sánh giữa Khảo sát Hộ gia đình và Khảo sát Lực lượng Lao động (LFS)

	Khảo sát hộ gia đình (có trọng số mẫu)		Lực lượng lao động đô thị 2021 (có trọng số mẫu)		Lực lượng lao động đô thị 2021 (không có trọng số mẫu)	
	Total	N	Total	N	Total	N
% sống ở khu vực đô thị	92,4 (2,0)	1.435				
Bạn đã thường trú tại phường/xã hiện tại trong bao lâu						
Dưới 1 tháng %	0,2 (0,2)	6	0,1 (0,1)	2	0,1 (0,1)	2
1 đến dưới 6 tháng %	3,0 (1,7)	34	1,6 (0,5)	18	1,2 (0,3)	18
6 đến dưới 12 tháng %	0,8 (0,5)	22	3,9 (0,8)	44	2,9 (0,5)	44
12 tháng đến dưới 5 năm %	24,6 (2,7)	426	19,6 (2,8)	277	18,2 (2,1)	277
5 năm trở lên %	71,5 (4,7)	1.321	74,7 (3,1)	1.185	77,7 (2,3)	1.185
Tổng %	100,0	1.809	100,0	1.526	100,0	1.526
Tuổi của phụ nữ						
16-24 tuổi	4,0 (0,6)	161	2,5 (0,7)	31	2,0 (0,5)	31
15-29 tuổi	26,6 (3,6)	512	18,3 (1,7)	268	17,6 (1,5)	268
30-34 tuổi	34,6 (2,6)	584	35,7 (1,9)	552	36,2 (1,8)	552
35-39 tuổi	23,0 (2,8)	370	28,4 (1,8)	458	30,0 (1,5)	458
40 tuổi trở lên	11,8 (2,0)	182	15,2 (1,7)	217	14,2 (1,3)	217
Tổng %	100,0	1.809	100,0	1.526	100,0	1.526
% đã kết hôn	94,6 (1,3)	1.736	96,7 (0,8)	1.481	97,1 (0,6)	1.481

Xem tiếp trang sau

	Khảo sát hộ gia đình (có trọng số mẫu)		Lực lượng lao động đô thị 2021 (có trọng số mẫu)		Lực lượng lao động đô thị 2021 (không có trọng số mẫu)	
	Total	N	Total	N	Total	N
Trình độ học vấn						
Tiểu học và thấp hơn	8,9 (2,1)	270	8,7 (1,2)	122	8,0 (1,1)	122
Trung học cơ sở	16,7 (2,0)	371	21,9 (2,0)	314	20,6 (1,6)	314
Trung học phổ thông	28,0 (3,2)	543	32,6 (2,1)	501	32,8 (1,7)	501
Cao đẳng	11,8 (1,6)	200	8,9 (1,0)	145	9,5 (1,0)	145
Đại học	34,6 (5,0)	425	27,9 (2,3)	444	29,1 (2,1)	444
Tổng %	100,0	1,809	100,0	1,526	100,0	1,526
% sống cùng số trẻ dưới 6 tuổi						
Một trẻ	83,4 (2,2)	1,444	86,6 (1,6)	1,321	86,6 (1,3)	1,321
Hai trẻ	15,3 (2,1)	345	12,8 (1,5)	195	12,8 (1,3)	195
Ba trẻ	1,3 (0,9)	20	0,6 (0,3)	10	0,7 (0,3)	10
Tổng %	100,0	1,809	100,0	1,526	100,0	1,526
Việc làm						
% phụ nữ đang làm việc (có việc làm)	83,6 (1,9)	1,809	69,0 (1,9)	1,526	72,9 (1,4)	1,526
% phụ nữ trong lực lượng lao động	84,5 (1,6)	1,809	70,6 (1,8)	1,526	74,5 (1,4)	1,526
% phụ nữ có việc làm hưởng lương	71,1 (2,9)	1,499	65,6 (2,3)	1,113	65,9 (2,0)	1,113
% phụ nữ có việc làm có hợp đồng	59,1 (3,3)	1,499	64,0 (2,7)	1,113	64,1 (2,3)	1,113
% phụ nữ có việc làm chính thức (có bảo hiểm xã hội)	58,0 (3,5)	1,499	62,3 (2,7)	1,113	61,5 (2,3)	1,113

Nguồn: Khảo sát Hộ gia đình phục vụ báo cáo này và Khảo sát Lực lượng Lao động Việt Nam năm 2021 của Tổng cục Thống kê (GSO)

Phụ lục 4. Phân tích hồi quy về việc làm của phụ nữ và lựa chọn chăm sóc trẻ em

Chúng tôi sử dụng phương pháp hồi quy để phân tích mối liên hệ giữa tình trạng việc làm của phụ nữ và việc sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ em. Đối với các biến phụ thuộc dạng liên tục như số giờ làm việc hoặc thu nhập bình quân, chúng tôi sử dụng hồi quy OLS. Đối với các biến phụ thuộc dạng nhị phân, như tham gia lực lượng lao động hoặc có việc làm chính thức, chúng tôi sử dụng hồi quy logistic. Một phụ nữ có thể có nhiều hơn một con, và cách tiếp cận phổ biến là phân tích việc làm của phụ nữ và việc chăm sóc đứa con nhỏ nhất (Nollenberger và Rodríguez-Planas, 2011; Berlinski và cộng sự, 2011; Lubotsky và Qureshi, 2018; Bousselin, 2022). Trong nghiên cứu này, chúng tôi tiến hành hồi quy các biến về việc làm của phụ nữ theo tình trạng tham gia dịch vụ chăm sóc trẻ của đứa con nhỏ nhất. Đối với các biến kết quả dạng nhị phân, chúng tôi sử dụng mô hình logit sau để ước lượng log của tỷ số odds

$$\ln \left[\frac{p}{1-p} \right] = \alpha + \text{Dịch vụ chăm sóc trẻ} \cdot \beta + \text{Mẹ} \cdot \theta + \text{Trẻ} \cdot \gamma, \quad (\text{A.1})$$

Trong đó p là xác suất của một kết quả nhị phân, như việc phụ nữ có việc làm, tức là $p = (Y=1 | \text{Dịch vụ chăm sóc trẻ}, \text{Mẹ}, \text{Trẻ})$, với $Y=1$ đối với phụ nữ có việc làm và $Y=0$ trong các trường hợp còn lại. *Mẹ* và *Trẻ* lần lượt đại diện cho các đặc điểm ở cấp độ người mẹ và cấp độ trẻ em. Chúng tôi cũng kiểm soát các biến phản ánh đặc điểm địa lý như khu vực đô thị, khu vực sinh sống gần khu công nghiệp và các biến giả theo tỉnh. Biến quan tâm chính là việc sử dụng các loại hình dịch vụ chăm sóc trẻ khác nhau cho đứa con nhỏ nhất.

Việc sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ được đo lường bằng ba biến giả: trường mầm non công lập, dịch vụ chăm sóc trẻ tư nhân (bao gồm trường mầm non tư thục và cơ sở chăm nhóm trẻ độc lập – ICGs), và chăm sóc trẻ phi chính thức (nhóm chăm sóc trẻ trong gia đình và người giúp việc/bảo mẫu). Nhóm tham chiếu là những phụ nữ không sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ (tức là bản thân họ hoặc các thành viên trong gia đình trực tiếp chăm sóc trẻ).

Một cách phổ biến để diễn giải hồi quy logit là ước lượng tỷ số odds. Khi lấy hàm mũ hai vế của phương trình (A.1), ta thu được odds:

$$\text{odds} = \frac{p}{1-p} = e^{\alpha + \text{Dịch vụ chăm sóc trẻ} \cdot \beta + \text{Mẹ} \cdot \theta + \text{Trẻ} \cdot \gamma} \quad (\text{A.2})$$

Odds được định nghĩa là xác suất xảy ra một sự kiện (trong ví dụ này là phụ nữ có việc làm) chia cho xác suất sự kiện đó không xảy ra (phụ nữ không có việc làm).

Giả sử biến *Dịch vụ chăm sóc trẻ* thay đổi từ 0 sang 1, ta có thể tính tỷ số odds từ sự thay đổi này như sau:

$$\text{Tỷ số Odds} = \frac{\text{odds}(\text{Dịch vụ chăm sóc trẻ} = 1)}{\text{odds}(\text{Dịch vụ chăm sóc trẻ} = 0)} = \frac{e^{\alpha + \beta + \text{Mẹ} \cdot \theta + \text{Trẻ} \cdot \gamma}}{e^{\alpha + \text{Mẹ} \cdot \theta + \text{Trẻ} \cdot \gamma}} = e^{\beta}. \quad (\text{A.3})$$

Do đó, tỷ số odds của biến *Dịch vụ chăm sóc trẻ* bằng e^{β} , phản ánh mức thay đổi của odds của biến kết quả khi biến này tăng thêm 1 đơn vị. Trong trường hợp này, tỷ số odds thể hiện mối liên hệ giữa việc làm của phụ nữ và việc tham gia dịch vụ chăm sóc trẻ của đứa con nhỏ nhất. Cụ thể, nó được tính bằng tỷ số giữa odds mà một phụ nữ có việc làm khi con của cô ấy tham gia dịch vụ chăm sóc trẻ so với odds mà một phụ nữ có việc làm khi con không tham gia dịch vụ chăm sóc trẻ. Tỷ số odds luôn là

một số dương. Nói một cách đơn giản, nếu tỷ số odds lớn hơn 1 thì cho thấy mối tương quan dương giữa biến giải thích và biến phụ thuộc; ngược lại, nếu nhỏ hơn 1 thì cho thấy mối tương quan âm.

Đối với các biến kết quả liên tục, chúng tôi sử dụng cùng các biến giải thích như trong phương trình (1), nhưng áp dụng hồi quy OLS để ước lượng mô hình log-tuyến tính như sau

$$\ln(Y) = \pi + \text{Dịch vụ chăm sóc trẻ} \cdot \mu + \text{Mẹ} \cdot \rho + \text{Trẻ} \cdot \delta + u, \quad (\text{A.4})$$

Tác động của biến *Dịch vụ chăm sóc trẻ* có thể được hiểu là mức thay đổi % của biến Y khi trẻ tham gia dịch vụ chăm sóc trẻ.

Đối với các biến phụ thuộc liên tục, Bảng A.3 trình bày kết quả hồi quy OLS. Các biến phụ thuộc bao gồm log số giờ làm việc và log thu nhập hàng tháng. Trước tiên, chúng tôi sử dụng mẫu gồm những phụ nữ có số giờ làm việc dương và thu nhập dương; sau đó, chúng tôi sử dụng toàn bộ mẫu, bao gồm cả những người có số giờ làm việc bằng 0 và thu nhập bằng 0. Đối với toàn bộ mẫu, chúng tôi sử dụng giá trị thực của số giờ làm việc hàng tuần và thu nhập hàng tháng thay vì dạng log, do log của giá trị bằng 0 sẽ cho kết quả bị thiếu.

Chúng tôi cũng sử dụng các mô hình tương tự để ước lượng các yếu tố kinh tế - xã hội liên quan đến lựa chọn dịch vụ chăm sóc trẻ. Các biến phụ thuộc bao gồm việc sử dụng ba loại hình chăm sóc trẻ khác nhau, cũng như việc sử dụng bất kỳ dịch vụ chăm sóc trẻ có cấp phép nào (trường mầm non công lập, tư thục hoặc ICGs). Phân tích của chúng tôi tập trung vào việc ước lượng xác suất lựa chọn một loại hình chăm sóc trẻ cụ thể so với việc không lựa chọn. Các biến giải thích bao gồm đặc điểm của người mẹ, trẻ em, các yếu tố địa lý và chi phí chăm sóc trẻ. Khác với phương trình (A.1) sử dụng đơn vị quan sát ở cấp độ phụ nữ, chúng tôi sử dụng đơn vị quan sát ở cấp độ trẻ em để ước lượng các lựa chọn chăm sóc trẻ.

Ghi chú về các biến

Hệ tư tưởng giới (1-100). Chúng tôi đo lường hệ tư tưởng giới của người trả lời bằng cách xây dựng một thang đo từ năm mục khảo sát tiêu chuẩn (Thebaud và Pedulla, 2016). Trên thang bốn mức từ “hoàn toàn đồng ý” đến “hoàn toàn không đồng ý”, các bà mẹ được yêu cầu phản hồi các phát biểu sau: (i) Phụ nữ đi làm khi con 6 tháng tuổi là chấp nhận được nếu có dịch vụ chăm sóc trẻ tốt và chi phí hợp lý; (ii) Trẻ nhỏ (trước tuổi đi học) có khả năng bị ảnh hưởng tiêu cực nếu mẹ đi làm; (iii) Trẻ có mẹ ở nhà chăm sóc sẽ có kết quả học tập tốt hơn; (iv) Công việc của đàn ông là kiếm tiền và công việc của phụ nữ là chăm sóc gia đình và nhà cửa. Dựa trên các câu trả lời này, chúng tôi xây dựng một chỉ số tổng hợp bằng phương pháp phân tích thành phần chính và chuẩn hóa chỉ số này trong khoảng từ 1 đến 100, trong đó giá trị cao hơn thể hiện hệ tư tưởng giới bình đẳng hơn.

Mức độ giàu có của hộ gia đình. Để xem xét mối liên hệ giữa mức độ giàu có của hộ gia đình và việc làm của phụ nữ, chúng tôi kiểm soát theo nhóm phân vị của diện tích nhà ở bình quân đầu người. Chúng tôi không sử dụng phân vị tài sản, vì chỉ số tài sản bao gồm các tài sản lâu bền như máy tính và tủ lạnh, những yếu tố có thể bị ảnh hưởng bởi việc làm. Để kiểm tra độ vững, chúng tôi cũng thử sử dụng phân vị của chỉ số tài sản. Nhìn chung, các ước lượng hệ số của phân vị chỉ số tài sản và phân vị diện tích nhà ở bình quân đầu người là rất tương tự nhau.

Các thống kê mô tả của tất cả các biến phụ thuộc và biến giải thích được trình bày trong Bảng A.3 và A.4.

Bảng A.3 Hồi quy về việc làm của phụ nữ

Hồi quy Logit (tỷ số odds)					OLS				
Tham gia lực lượng lao động	Đang làm việc	Có việc làm hưởng lương	Có hợp đồng lao động	Có việc làm chính thức	Log số giờ làm việc	Log thu nhập hàng tháng	Số giờ làm việc (toàn bộ phụ nữ)	Thu nhập hàng tháng (triệu đồng, toàn bộ phụ nữ)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
Biến giải thích									
Chăm sóc trẻ công lập	4.472*** (2.476)	4.589*** (2.561)	1.267 (0.477)	1.612 (0.498)	1.600 (0.490)	0.105 (0.090)	-0.014 (0.097)	14.140*** (4.937)	2.060** (1.042)
Chăm sóc trẻ tư nhân	4.675*** (2.026)	5.279*** (2.218)	2.291** (0.921)	3.201*** (0.990)	3.130*** (0.981)	0.109 (0.075)	0.131 (0.095)	12.745*** (3.613)	3.628*** (1.110)
Chăm sóc trẻ không chính thức	29.542*** (26.276)	34.888*** (32.013)	3.026** (1.419)	2.660*** (0.923)	2.434** (0.853)	0.161* (0.086)	-0.082 (0.178)	17.264*** (2.751)	1.945 (1.450)
Trẻ là bé trai	0.999 (0.291)	1.017 (0.258)	0.817 (0.195)	0.770 (0.186)	0.811 (0.201)	0.035 (0.050)	-0.010 (0.063)	1.515 (2.741)	-0.736 (0.753)
Trẻ từ 3–23 tháng tuổi	Tham chiếu								
Trẻ từ 24–35 tháng tuổi	1.069 (0.300)	1.205 (0.317)	1.962* (0.696)	1.420 (0.585)	1.394 (0.573)	0.084 (0.070)	0.076 (0.125)	0.796 (2.192)	0.325 (1.224)
Trẻ từ 36–71 tháng tuổi	1.074 (0.437)	1.126 (0.439)	1.160 (0.628)	0.903 (0.354)	0.914 (0.351)	0.127 (0.098)	0.115 (0.122)	1.998 (3.875)	0.351 (0.945)
Tuổi của phụ nữ	0.933* (0.035)	0.933* (0.036)	1.010 (0.033)	1.094*** (0.033)	1.107*** (0.034)	0.016 (0.010)	0.010 (0.008)	-0.106 (0.314)	0.079 (0.068)
Dân tộc Kinh/Hoa	2.089* (0.920)	1.706 (0.791)	0.467* (0.206)	0.525 (0.269)	0.458 (0.235)	-0.026 (0.044)	-0.039 (0.084)	2.401 (2.205)	-0.188 (0.618)
Dưới trình độ trung học phổ thông	Tham chiếu								
Trung học phổ thông và dạy nghề	1.954** (0.586)	1.904** (0.590)	0.876 (0.279)	1.320 (0.469)	1.207 (0.421)	-0.096 (0.089)	0.125 (0.105)	3.747 (3.422)	1.538** (0.699)
Cao đẳng	1.838 (0.714)	1.792 (0.711)	2.209** (0.817)	6.268*** (2.727)	5.802*** (2.559)	-0.034 (0.075)	0.399*** (0.072)	0.943 (2.797)	2.145** (0.939)
Đại học	2.755** (1.168)	2.057 (0.914)	4.169*** (1.568)	10.125*** (4.325)	9.047*** (3.806)	-0.072 (0.060)	0.674*** (0.084)	-0.670 (2.617)	5.055*** (0.942)
Hệ tư tưởng giới (1–100)	1.014 (0.010)	1.015 (0.010)	1.018*** (0.007)	1.021** (0.009)	1.022** (0.009)	-0.002 (0.002)	-0.001 (0.003)	0.048 (0.086)	0.052 (0.039)
Sống cùng vợ/chồng	0.023*** (0.032)	0.024*** (0.035)	0.944 (1.044)	17.521*** (19.399)	26.223*** (28.371)	0.689** (0.274)	0.526 (0.356)	5.951 (13.010)	0.345 (2.785)
Sống cùng vợ/chồng * Tuổi của vợ/chồng	1.061* (0.035)	1.061* (0.036)	0.964 (0.027)	0.921*** (0.028)	0.909*** (0.027)	-0.010 (0.006)	-0.007 (0.007)	0.037 (0.270)	-0.021 (0.043)
Sống cùng ít nhất một ông/bà	2.841*** (1.086)	3.013*** (1.250)	2.096* (0.821)	2.219** (0.708)	1.910** (0.619)	-0.099 (0.087)	-0.139 (0.104)	1.587 (3.473)	0.148 (0.688)

Xem tiếp trang sau

Bảng A.3 Hồi quy về việc làm của phụ nữ (tiếp theo)

Hồi quy Logit (tỷ số odds)										
Tham gia lực lượng lao động		Đang làm việc	Có việc làm hưởng lương	Có hợp đồng lao động	Có việc làm chính thức	Log số giờ làm việc	Log thu nhập hàng tháng	Số giờ làm việc (toàn bộ phụ nữ)	Thu nhập hàng tháng (triệu đồng, toàn bộ phụ nữ)	
Biến giải thích		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Quy mô hộ gia đình		1.023 (0.176)	1.051 (0.178)	1.080 (0.140)	0.878 (0.088)	0.884 (0.084)	-0.054 (0.044)	-0.026 (0.060)	-1.520 (1.331)	-0.159 (0.292)
Số trẻ dưới 6 tuổi		1.218 (0.555)	1.193 (0.538)	0.729 (0.309)	0.814 (0.317)	0.876 (0.349)	0.061 (0.057)	-0.113 (0.115)	4.628 (4.015)	1.134 (1.826)
Số thành viên hộ gia đình đang làm việc		0.678 (0.161)	0.626* (0.156)	0.967 (0.191)	1.348 (0.282)	1.500** (0.306)	0.113* (0.061)	0.063 (0.094)	0.310 (1.890)	-0.234 (0.508)
Tạm trú ngắn hạn (KT4)		Tham chiếu								
Đăng ký hộ khẩu KT1 + KT2		0.826 (0.258)	0.906 (0.262)	1.316 (0.405)	1.381 (0.519)	1.315 (0.499)	-0.023 (0.077)	-0.249* (0.130)	-0.030 (2.816)	-3.118*** (1.197)
Tạm trú dài hạn (KT3)		0.856 (0.269)	0.881 (0.305)	2.523** (1.077)	1.953 (0.819)	1.783 (0.753)	-0.031 (0.052)	-0.277** (0.119)	-1.317 (3.285)	-2.971** (1.370)
Sống trên 5 năm tại tỉnh hiện tại		0.506 (0.234)	0.387** (0.144)	0.844 (0.510)	0.908 (0.316)	0.844 (0.289)	-0.070 (0.131)	-0.261** (0.108)	-8.454* (4.930)	-2.675*** (0.702)
Phân vị 1 của diện tích nhà ở		Tham chiếu								
Phân vị 2 của diện tích nhà ở		0.356*** (0.111)	0.286*** (0.091)	1.148 (0.577)	1.681 (0.601)	1.708 (0.610)	0.264** (0.119)	0.222** (0.097)	1.098 (3.810)	0.353 (0.583)
Phân vị 3 của diện tích nhà ở		0.548 (0.255)	0.542 (0.255)	1.104 (0.539)	2.094* (0.847)	2.011* (0.788)	0.159 (0.117)	0.095 (0.117)	-0.709 (4.194)	0.412 (0.885)
Phân vị 4 của diện tích nhà ở		0.296*** (0.121)	0.283*** (0.110)	0.809 (0.329)	0.996 (0.381)	0.990 (0.374)	0.160 (0.119)	-0.053 (0.143)	-1.636 (4.567)	-0.766 (0.777)
Phân vị 5 của diện tích nhà ở		0.303** (0.146)	0.308** (0.143)	1.120 (0.492)	1.629 (0.842)	1.636 (0.838)	0.079 (0.122)	0.002 (0.117)	-3.312 (4.620)	-0.783 (1.036)
Sống gần khu công nghiệp		0.573 (0.205)	0.608 (0.219)	1.064 (0.342)	1.324 (0.440)	1.440 (0.487)	0.036 (0.058)	0.100 (0.080)	-2.304 (2.368)	-0.543 (0.881)
Khu vực đô thị		0.271*** (0.120)	0.312** (0.142)	0.670 (0.310)	0.755 (0.364)	0.794 (0.390)	-0.096 (0.072)	-0.038 (0.079)	-8.073*** (2.795)	-1.472* (0.796)
Tỉnh Thái Nguyên		Tham chiếu								
Thành phố Đà Nẵng		0.268*** (0.126)	0.276*** (0.127)	0.381** (0.168)	0.404** (0.180)	0.476 (0.215)	-0.041 (0.075)	0.008 (0.084)	-1.086 (2.514)	0.398 (0.715)

Xem tiếp trang sau

Bảng A.3 Hồi quy về việc làm của phụ nữ (tiếp theo)

	Hồi quy Logit (tỷ số odds)					OLS			
	Tham gia lực lượng lao động	Đang làm việc	Có việc làm hưởng lương	Có hợp đồng lao động	Có việc làm chính thức	Log số giờ làm việc	Log thu nhập hàng tháng	Số giờ làm việc (toàn bộ phụ nữ)	Thu nhập hàng tháng (triệu đồng, toàn bộ phụ nữ)
Biến giải thích	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Thành phố Hồ Chí Minh	0.094*** (0.043)	0.102*** (0.045)	0.520 (0.224)	0.301*** (0.130)	0.380** (0.162)	-0.110* (0.061)	0.143 (0.087)	-8.013*** (2.748)	0.128 (0.645)
Tỉnh An Giang	0.111*** (0.050)	0.120*** (0.052)	0.331** (0.164)	0.225*** (0.121)	0.260** (0.140)	-0.165* (0.095)	-0.319** (0.136)	-7.550*** (2.862)	-0.485 (1.252)
Hằng số						3.004*** (0.322)	8.319*** (0.339)	35.042** (14.369)	2.869 (4.618)
Số quan sát	1,809	1,809	1,499	1,499	1,499	1,511	1,485	1,809	1,809
Hệ số xác định (R-squared)	0.206	0.218	0.177	0.269	0.267	0.150	0.279	0.135	0.172

Sai số chuẩn vững (robust standard error) được đặt trong ngoặc đơn. Sai số chuẩn được gom cụm (clustered) ở cấp làng.

*** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.1$.

Nguồn: Dữ liệu khảo sát hộ gia đình (HH) cho báo cáo này.

Ghi chú: Đối với các biến nhị phân, chúng tôi trình bày tỷ số odds (odds ratio) của các biến giải thích từ mô hình hồi quy logit về việc làm của phụ nữ theo hình thức chăm sóc trẻ của đứa con nhỏ nhất. Tỷ số odds lớn hơn 1 cho thấy mối tương quan dương giữa biến giải thích và biến phụ thuộc, trong khi tỷ số odds nhỏ hơn 1 cho thấy mối tương quan âm.

Bảng A.4 Hồi quy các lựa chọn chăm sóc trẻ em

Biến giải thích	Logit (tỷ số odds)			
	Chăm sóc trẻ công lập	Chăm sóc trẻ tư nhân	Chăm sóc trẻ không chính thức	Dịch vụ chăm sóc trẻ được cấp phép
	(1)	(2)	(3)	(4)
Trẻ là bé trai	0.870 (0.193)	1.094 (0.232)	0.945 (0.482)	0.822 (0.234)
Trẻ từ 3-23 tháng tuổi	Tham chiếu			
Trẻ từ 24-35 tháng tuổi	7.849*** (3.614)	2.009** (0.679)	0.411* (0.196)	12.926*** (5.081)
Trẻ từ 36-71 tháng tuổi	39.578*** (28.467)	2.739** (1.327)	0.204*** (0.125)	60.742*** (26.290)
Tuổi của phụ nữ	1.020 (0.031)	0.999 (0.036)	0.987 (0.054)	1.017 (0.035)
Dân tộc Kinh/Hoa	0.636 (0.201)	3.388** (1.941)	0.251 (0.266)	1.716 (0.599)
Dưới trình độ trung học phổ thông	Tham chiếu			
Trung học phổ thông và dạy nghề	2.046* (0.846)	0.583* (0.189)	0.519 (0.257)	1.297 (0.654)
Cao đẳng	1.325 (0.562)	1.591 (0.458)	0.681 (0.391)	2.490* (1.272)
Đại học	1.164 (0.445)	1.373 (0.525)	0.568 (0.291)	2.312* (1.083)
Hệ tư tưởng giới (1–100)	1.006 (0.008)	0.998 (0.007)	1.016 (0.013)	1.002 (0.013)
Sống cùng vợ/chồng	0.263 (0.311)	17.889** (22.042)	0.717 (1.441)	4.046 (6.402)
Sống cùng vợ/chồng * Tuổi của vợ/chồng	1.009 (0.031)	0.939** (0.030)	1.006 (0.052)	0.945 (0.037)
Sống cùng ít nhất một ông/bà	1.321 (0.389)	0.311*** (0.112)	0.352 (0.317)	0.451** (0.151)
Quy mô hộ gia đình	0.935 (0.119)	1.110 (0.131)	0.802 (0.162)	0.959 (0.142)
Số trẻ dưới 6 tuổi	0.349*** (0.128)	0.496** (0.144)	1.501 (0.737)	1.233 (0.446)
Số thành viên hộ gia đình đang làm việc	1.119 (0.190)	0.984 (0.158)	2.746** (1.167)	1.216 (0.233)
Tạm trú ngắn hạn (KT4)	Tham chiếu			
Đăng ký hộ khẩu KT1 + KT2	30.397*** (22.904)	0.479 (0.216)	0.243** (0.138)	1.450 (1.035)
Tạm trú dài hạn (KT3)	26.637*** (17.386)	0.491** (0.174)	0.094*** (0.068)	1.511 (0.893)
Sống trên 5 năm tại tỉnh hiện tại	1.035 (0.520)	1.513 (0.788)	0.069*** (0.069)	1.868 (0.759)
Sống gần khu công nghiệp	0.511*** (0.132)	2.447*** (0.662)	0.862 (0.349)	1.524 (0.508)
Khu vực đô thị	1.083 (0.382)	1.270 (0.587)	1.001 (0.746)	1.894 (0.845)

Xem tiếp trang sau

Bảng A.4 Hồi quy các lựa chọn chăm sóc trẻ em (tiếp theo)

Biến giải thích	Logit (tỷ số odds)			
	Chăm sóc trẻ công lập	Chăm sóc trẻ tư nhân	Chăm sóc trẻ không chính thức	Dịch vụ chăm sóc trẻ được cấp phép
	(1)	(2)	(3)	(4)
Thái Nguyên	Tham chiếu			
Đà Nẵng	0.209** (0.127)	2.752 (2.012)	5.985 (6.807)	0.456 (0.230)
Thành phố Hồ Chí Minh	0.694 (0.526)	0.912 (0.833)	3.712 (5.144)	0.521 (0.360)
An Giang	0.128*** (0.048)	4.720*** (2.410)	2.751 (2.845)	0.291** (0.160)
Phụ nữ có việc làm chính thức	0.838 (0.229)	2.782*** (0.900)	1.928* (0.704)	2.474*** (0.795)
Phân vị tài sản 1	Tham chiếu			
Phân vị tài sản 2	2.358** (0.944)	1.666 (0.615)	0.863 (0.538)	2.605 (1.560)
Phân vị tài sản 3	2.427** (0.928)	2.753*** (0.966)	0.278** (0.178)	5.227*** (1.936)
Phân vị tài sản 4	2.423** (1.078)	2.716*** (0.970)	0.136*** (0.085)	5.406*** (2.297)
Phân vị tài sản 5	2.395** (0.941)	4.309*** (1.461)	0.362 (0.273)	8.498*** (3.362)
Log chi phí chăm sóc trẻ công lập	0.197** (0.162)	6.427** (5.790)	3.004 (4.297)	0.611 (0.378)
Log chi phí chăm sóc trẻ tư nhân	0.845 (0.289)	1.113 (0.536)	0.943 (0.476)	1.011 (0.475)
Log chi phí chăm sóc trẻ không chính thức	1.024 (0.356)	1.332 (0.619)	0.078*** (0.056)	1.052 (0.466)
Hằng số	1,417.415 (7,820.689)	0.000*** (0.000)	83,390.707 (972,911.805)	0.095 (0.572)
Số quan sát	2,194	2,194	2,194	2,194
Hệ số xác định (R-squared)	0.301	0.209	0.266	0.377

Nguồn: Dữ liệu khảo sát hộ gia đình cho báo cáo này

Bảng A.5 Thống kê tóm tắt các biến trong hồi quy về việc làm của phụ nữ

Biến	Loại	Số quan sát	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất
Biến kết quả						
Tham gia lực lượng lao động	Nhị phân	1,809	0.845	0.362	0	1
Làm việc trong 12 tháng qua	Nhị phân	1,809	0.836	0.370	0	1
Có việc làm hưởng lương (làm cho hộ gia đình khác hoặc tổ chức)	Nhị phân	1,499	0.711	0.453	0	1
Có hợp đồng lao động	Nhị phân	1,499	0.591	0.492	0	1
Có việc làm chính thức (có bảo hiểm xã hội)	Nhị phân	1,499	0.580	0.494	0	1
Log số giờ làm việc mỗi tuần (mẫu phụ nữ đang làm việc)	Liên tục	1,511	3.752	0.516	0	4.9
Log thu nhập bình quân hàng tháng (trong 12 tháng qua) (mẫu phụ nữ có thu nhập)	Liên tục	1,485	8.922	0.708	4.7	12.6
Số giờ làm việc mỗi tuần (toàn bộ mẫu)	Liên tục	1,809	39.64	23.93	0	130
Thu nhập bình quân hàng tháng (triệu đồng, trong 12 tháng qua) (toàn bộ mẫu)	Liên tục	1,809	7.77	7.86	0	300.0
Biến kiểm soát						
Sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ công lập	Nhị phân	1,809	0.280	0.449	0	1
Sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ tư nhân (bao gồm các nhóm trẻ độc lập – ICGs)	Nhị phân	1,809	0.335	0.472	0	1
Sử dụng chăm sóc trẻ không chính thức	Nhị phân	1,809	0.058	0.233	0	1
Trẻ là bé trai	Nhị phân	1,809	0.465	0.499	0	1
Trẻ từ 24-35 tháng tuổi	Nhị phân	1,809	0.221	0.415	0	1
Trẻ từ 36-71 tháng tuổi	Nhị phân	1,809	0.685	0.465	0	1
Tuổi của phụ nữ	Rời rạc	1,809	32.66	5.24	16	52
Dân tộc Kinh/Hoa	Nhị phân	1,809	0.962	0.191	0	1
Trình độ trung học phổ thông và dạy nghề	Nhị phân	1,809	0.280	0.449	0	1
Cao đẳng	Nhị phân	1,809	0.118	0.323	0	1
Đại học	Nhị phân	1,809	0.346	0.476	0	1
Hệ tư tưởng giới (1-100)	Liên tục	1,809	52.04	14.95	1	100
Sống cùng vợ/chồng	Nhị phân	1,809	0.932	0.251	0	1
Sống cùng vợ/chồng * Tuổi của vợ/chồng	Rời rạc	1,809	33.17	10.53	0	57
Sống cùng ít nhất một ông/bà	Nhị phân	1,809	0.403	0.491	0	1
Quy mô hộ gia đình	Rời rạc	1,809	4.759	1.528	2	11
Số trẻ dưới 6 tuổi	Rời rạc	1,809	1.179	0.416	1	3
Số thành viên hộ gia đình đang làm việc	Rời rạc	1,809	1.393	0.907	0	6
Đăng ký hộ khẩu KT1 + KT2	Nhị phân	1,809	0.736	0.441	0	1
Tạm trú dài hạn (KT3)	Nhị phân	1,809	0.157	0.364	0	1
Sống trên 5 năm tại tỉnh hiện tại	Nhị phân	1,809	0.060	0.237	0	1
Sống gần khu công nghiệp	Nhị phân	1,809	0.325	0.468	0	1
Khu vực đô thị	Nhị phân	1,809	0.924	0.265	0	1

Nguồn: Dữ liệu khảo sát hộ gia đình cho báo cáo này.

Bảng A.6 Thống kê tóm tắt các biến trong hồi quy về lựa chọn chăm sóc trẻ em

Biến	Loại	Số quan sát	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất
Biến kết quả						
Sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ công lập	Nhị phân	2,194	0.293	0.455	0	1
Sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ tư nhân (bao gồm các nhóm chăm sóc trẻ độc lập - ICGs)	Nhị phân	2,194	0.352	0.478	0	1
Sử dụng chăm sóc trẻ không chính thức	Nhị phân	2,194	0.052	0.221	0	1
Sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ có cấp phép	Nhị phân	2,194	0.724	0.447	0	1
Biến kiểm soát						
Trẻ là bé trai	Nhị phân	2,194	0.423	0.494	0	1
Trẻ từ 24-35 tháng tuổi	Nhị phân	2,194	0.236	0.424	0	1
Trẻ từ 36-71 tháng tuổi	Nhị phân	2,194	0.723	0.448	0	1
Tuổi của phụ nữ	Rời rạc	2,194	32.44	5.15	16	52
Dân tộc Kinh/Hoa	Nhị phân	2,194	0.962	0.191	0	1
Trình độ trung học phổ thông và dạy nghề	Nhị phân	2,194	0.269	0.443	0	1
Cao đẳng	Nhị phân	2,194	0.114	0.318	0	1
Đại học	Nhị phân	2,194	0.375	0.484	0	1
Hệ tư tưởng giới (1-100)	Liên tục	2,194	51.49	14.95	1	100
Phụ nữ có việc làm chính thức	Nhị phân	2,194	0.486	0.500	0	1
Sống cùng vợ/chồng	Nhị phân	2,194	0.939	0.239	0	1
Sống cùng vợ/chồng * Tuổi của vợ/chồng	Rời rạc	2,085	35.37	5.56	19	57
Sống cùng ít nhất một ông/bà	Nhị phân	2,194	0.410	0.492	0	1
Quy mô hộ gia đình	Rời rạc	2,194	4.867	1.540	2	11
Số trẻ dưới 6 tuổi	Rời rạc	2,194	1.325	0.535	1	3
Số thành viên hộ gia đình đang làm việc	Rời rạc	2,194	1.403	0.894	0	6
Đăng ký hộ khẩu KT1 + KT2	Nhị phân	2,194	0.736	0.441	0	1
Tạm trú dài hạn (KT3)	Nhị phân	2,194	0.154	0.361	0	1
Sống trên 5 năm tại tỉnh hiện tại	Nhị phân	2,194	0.058	0.233	0	1
Sống gần khu công nghiệp	Nhị phân	2,194	0.345	0.476	0	1
Khu vực đô thị	Nhị phân	2,194	0.925	0.264	0	1
Log chi phí chăm sóc trẻ công lập	Liên tục	2,194	7.361	0.337	5.5	7.7
Log chi phí chăm sóc trẻ tư nhân	Liên tục	2,194	8.026	0.311	5.0	8.8
Log chi phí chăm sóc trẻ không chính thức	Liên tục	2,194	7.665	0.347	6.7	8.1

Nguồn: Dữ liệu khảo sát hộ gia đình cho báo cáo này.

Phụ lục 5. Mô phỏng chi phí và lợi ích của dịch vụ chăm sóc trẻ em

Trẻ em cần được chăm sóc, và khi các bà mẹ đảm nhận trách nhiệm này, việc làm và thu nhập của họ có xu hướng giảm. Điều này cho thấy việc cung cấp các dịch vụ chăm sóc trẻ, như nhà trẻ và mẫu giáo, có thể giúp phụ nữ tăng thu nhập. Trong phần này, chúng tôi mô phỏng chi phí và lợi ích của việc cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ cho những trẻ hiện không tham gia bất kỳ hình thức chăm sóc nào. Giả định chính của chúng tôi là nếu những trẻ này được gửi đi chăm sóc, thì thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình sẽ tăng một mức có độ lớn bằng nhưng trái dấu với tác động của việc sinh con đối với việc làm và thu nhập của phụ nữ (mức này là -0.24). Nói cách khác, chúng tôi giả định rằng dịch vụ chăm sóc trẻ có tác động tích cực đến việc làm và thu nhập, tương ứng với tác động tiêu cực của việc sinh con. Chúng tôi cũng giả định rằng tất cả phụ nữ đã sinh con sẽ gửi con đi chăm sóc nếu các dịch vụ này sẵn có. Đây là một giả định mạnh, vì một số bà mẹ vẫn có thể lựa chọn ở nhà để chăm sóc con. Do đó, mô phỏng của chúng tôi ước tính mức lợi ích tối đa (cận trên) tiềm năng của việc cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ.⁴³

Bảng A.7 tóm tắt kết quả mô phỏng về chi phí và lợi ích của việc gửi trẻ từ 6 tháng đến dưới 3 tuổi đi nhà trẻ tại khu vực đô thị. Để sử dụng dữ liệu mới nhất về dân số trẻ em, chúng tôi dựa trên Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2020 (VHLSS).⁴⁴ Cột (1) cho thấy tỷ lệ trẻ không tham gia các cơ sở chăm sóc trẻ, tỷ lệ này cao hơn ở nhóm trẻ nhỏ tuổi hơn. Cột (2) ước tính số lượng trẻ không được gửi đi chăm sóc; năm 2020, khoảng 1 triệu trẻ dưới 3 tuổi ở khu vực đô thị Việt Nam không tham gia các dịch vụ chăm sóc trẻ. Tổng số hộ gia đình có ít nhất một trẻ không được gửi đi chăm sóc ước tính khoảng 4.8 triệu hộ (cột 4). Thu nhập bình quân đầu người quan sát được của các hộ này là 55,485 nghìn đồng (cột 5). Giả định rằng việc gửi trẻ đi chăm sóc giúp phụ nữ tăng thu nhập, chúng tôi ước tính thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình sẽ tăng khoảng 27%. Do đó, thu nhập bình quân đầu người giả định khi có dịch vụ chăm sóc trẻ được ước tính là 70,466 nghìn đồng (cột 6). Tổng lợi ích được tính bằng chênh lệch giữa thu nhập giả định (70,466 nghìn đồng) và thu nhập thực tế (55,485 nghìn đồng), nhân với tổng dân số (4,831,925). Kết quả cho thấy tổng lợi ích ước tính là 72,387 tỷ đồng (cột 7). Về chi phí, chúng tôi sử dụng mức chi tiêu trung bình hàng năm cho dịch vụ chăm sóc trẻ tư nhân đối với trẻ từ 6 tháng đến dưới 3 tuổi từ dữ liệu VHLSS, là 15,678 nghìn đồng mỗi trẻ. Tổng chi phí cung cấp dịch vụ chăm sóc cho toàn bộ số trẻ hiện chưa tham gia được ước tính là 15,937 tỷ đồng (cột 8). Do đó, lợi ích ròng của việc cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ được ước tính là 56,449 tỷ đồng (cột 9). Tổng thu nhập của toàn bộ dân số đô thị được ước tính là 2,302,431 tỷ đồng. Do không có dữ liệu GDP riêng cho khu vực đô thị, chúng tôi sử dụng tổng thu nhập này từ VHLSS 2020 như một đại diện (proxy) cho phúc lợi đô thị. Lợi ích ròng của việc cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ tương đương khoảng 2.45% tổng thu nhập của khu vực đô thị Việt Nam. Điều này hàm ý rằng nếu dịch vụ chăm sóc trẻ được cung cấp cho tất cả trẻ em trên toàn quốc, tổng lợi ích có thể đạt khoảng 2,45% GDP.

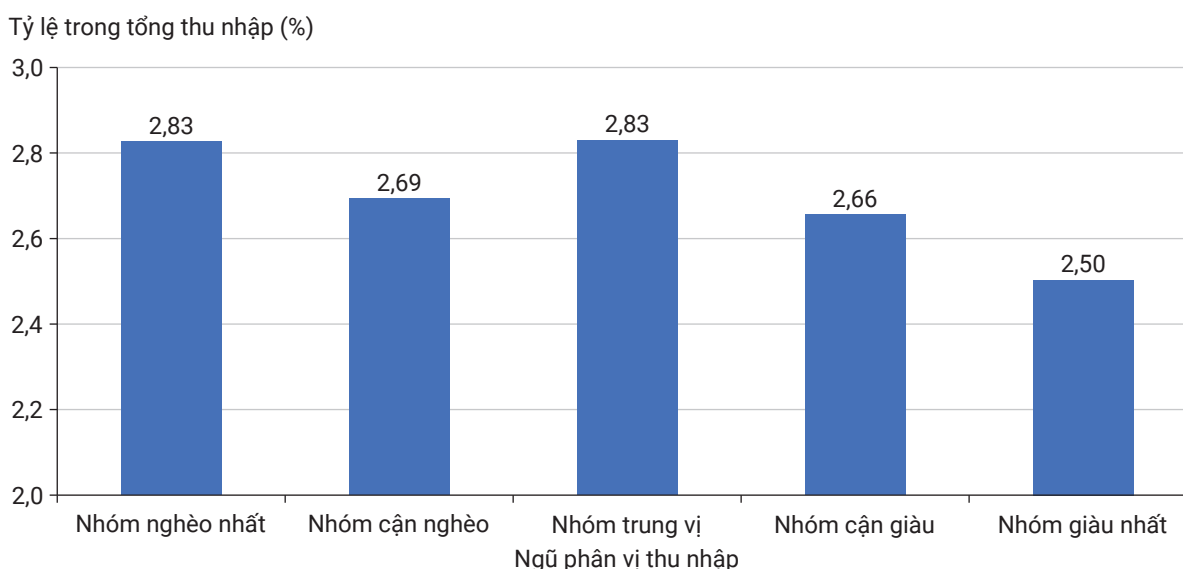
Trong Hình A.1, chúng tôi biểu diễn ước tính tỷ trọng lợi ích từ dịch vụ chăm sóc trẻ trong tổng thu nhập theo các nhóm phân vị thu nhập. Kết quả cho thấy các hộ nghèo nhất và các hộ có thu nhập trung bình

43. Các ước tính về lợi ích kinh tế trong báo cáo này chủ yếu phản ánh tác động của việc gia tăng cung lao động của phụ nữ sau sinh, qua đó cải thiện thu nhập của hộ gia đình. Những ước tính này chưa bao gồm các lợi ích dài hạn tiềm năng về tích lũy vốn nhân lực đối với cả trẻ em và phụ nữ. Việc định lượng các tác động dài hạn như vậy đòi hỏi dữ liệu theo dõi dọc cũng như các giả định nhận dạng chặt chẽ—những yếu tố nằm ngoài phạm vi của báo cáo này.

44. Tại thời điểm nghiên cứu này được thực hiện, chúng tôi có quyền truy cập vào bộ dữ liệu VHLSS năm 2020. Tuy nhiên, không có dữ liệu bảng (panel data) liên kết VHLSS 2020 với các cuộc khảo sát VHLSS trước đó. Do đó, VHLSS 2020 không được đưa vào phân tích hồi quy, nhưng được sử dụng để mô phỏng chi phí và lợi ích của dịch vụ chăm sóc trẻ em.

có tỷ trọng lợi ích cao nhất. Các hộ nghèo nhất và hộ trung bình (nhóm phân vị thu nhập 1 và 3) có mức lợi ích ròng tương đương khoảng 2.8% tổng thu nhập, so với khoảng 2.5% ở các hộ giàu nhất. Mặc dù sự khác biệt này tương đối nhỏ, nhưng nó phản ánh các nhóm thu nhập thấp có nhiều trẻ em chưa được tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ hơn. Mô phỏng này đưa ra ước tính cận trên, giả định tất cả trẻ đều được tham gia dịch vụ chăm sóc. Tuy nhiên, kết quả vẫn nhấn mạnh những lợi ích tiềm năng chưa được khai thác của việc mở rộng dịch vụ chăm sóc trẻ, không chỉ đối với tăng trưởng kinh tế mà còn đối với phúc lợi chung của các hộ gia đình.⁴⁵

Hình A.1 Tỷ trọng lợi ích ròng trong tổng thu nhập của dân số theo các nhóm thu nhập



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả từ bộ dữ liệu VHLSS 2020.

Tóm tắt:

Những gì chúng tôi đã thực hiện:

- (i) Nguồn dữ liệu: Phân tích sử dụng Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2020 (VHLSS), là bộ dữ liệu có tính đại diện quốc gia và độ tin cậy cao.
- (ii) Ước lượng tác động thu nhập: Mô phỏng dựa trên một hệ số co giãn thực nghiệm được ước lượng: tác động -0.24 của việc sinh con lên kết quả tham gia thị trường lao động của phụ nữ, kết quả tương đồng với các nghiên cứu trước (ví dụ: Halim và cộng sự, 2022).
- (iii) So sánh chi phí - lợi ích:
 - Chi phí được ước tính từ mức chi tiêu thực tế cho dịch vụ chăm sóc trẻ tư nhân trong cùng bộ dữ liệu.
 - Lợi ích được tính bằng cách ước lượng mức tăng thu nhập từ phụ nữ tham gia lao động nhiều hơn, sau đó tổng hợp cho tất cả các hộ bị ảnh hưởng.

44. Xem Phụ lục 4 để có thêm thông tin về phương pháp mô phỏng và các giả định.

- (iv) Sử dụng kịch bản phản thực tế: Bằng cách so sánh thu nhập bình quân đầu người trong trường hợp có và không có dịch vụ chăm sóc trẻ, phương pháp cho phép xác định lợi ích ròng một cách trực quan.
- (v) Phân tích phân phối: Việc phân chia theo các nhóm thu nhập phân vị mang lại giá trị bằng cách cho thấy lợi ích ngày càng tăng đối với các hộ gia đình có thu nhập thấp và trung bình.

Hạn chế và giả định:

- (i) Giả định mạnh về tỷ lệ tham gia:
 - a. Mô hình giả định 100% các bà mẹ có con từ 6 tháng đến dưới 3 tuổi sẽ sử dụng dịch vụ chăm sóc trẻ nếu có, điều này có thể làm đánh giá cao hơn thực tế. Nghiên cứu đã thừa nhận và xem đây là ước lượng cận trên.
- (ii) Giả định tác động đồng nhất:
 - a. Giả định tác động (-0.24) là giống nhau cho mọi hộ, không xét đến sự khác biệt theo trình độ học vấn, số con, cấu trúc hộ gia đình hoặc khả năng tiếp cận chăm sóc không chính thức.
- (iii) Mô hình tĩnh:
 - a. Không tính đến các thay đổi hành vi hay phản ứng của thị trường khi mở rộng quy mô (ví dụ: thay đổi về chất lượng dịch vụ, tiền lương, hay độ co giãn của cầu lao động).
- (iv) Không bao gồm chất lượng và tác động dài hạn:
 - a. Chỉ đo lường lợi ích thu nhập trong ngắn hạn, chưa tính đến các lợi ích dài hạn về giáo dục hoặc xã hội của chăm sóc trẻ, vốn có thể rất đáng kể.
- (v) Phạm vi chỉ ở khu vực đô thị:
 - a. Mô phỏng chỉ áp dụng cho các hộ gia đình đô thị, do đó chưa phản ánh tiềm năng và chi phí ở khu vực nông thôn.

Bảng A.7 Dự báo chi phí và lợi ích của dịch vụ chăm sóc trẻ em năm 2020

Nhóm trẻ theo độ tuổi	% không tham gia dịch vụ chăm sóc trẻ	Số trẻ không tham gia dịch vụ chăm sóc trẻ	Số hộ gia đình có trẻ không tham gia dịch vụ chăm sóc trẻ	Dân số có trẻ không tham gia dịch vụ chăm sóc trẻ	Thu nhập bình quân đầu người thực tế (nghìn đồng)	Thu nhập bình quân đầu người giả định (nghìn đồng)	Tổng lợi ích (tỷ đồng)	Tổng chi phí chăm sóc trẻ (tỷ đồng)	Lợi ích ròng (tỷ đồng)	Lợi ích ròng so với tổng thu nhập đô thị (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
6-11 tháng	99,7	259.998	236.031	1.228.423	58.641	74.474	19.450	4.076	15.374	0,67
12-17 tháng	94,8	261.418	244.475	1.211.479	54.757	69.541	17.911	4.098	13.812	0,60
18-23 tháng	84,7	188.350	186.553	909.468	54.499	69.213	13.382	2.953	10.430	0,45
24-29 tháng	72,6	178.152	173.450	830.519	55.027	69.884	12.339	2.793	9.546	0,41
30-35 tháng	60,5	128.619	128.619	652.036	52.850	67.119	9.304	2.016	7.288	0,32
Tổng	82,4	1.016.538	969.128	4.831.925	55.485	70.466	72.387	15.937	56.449	2,45

Nguồn: Ước tính từ Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam năm 2020 (VHLSS 2020).

Ghi chú: Chi phí chăm sóc trẻ từ nhân trung bình (nghìn đồng) là 15,678.

Tổng thu nhập của các hộ gia đình đô thị (tỷ đồng) là 2,302,431.

Phụ lục 6. Mối tương quan giữa các nhóm nhân khẩu học

Bảng A.8 Tương quan giữa các nhóm nhân khẩu học

Khu vực đô thị					Gần khu công nghiệp	Kinh/Hoa
1						
Phân vị tài sản	0.1198*	1				
Thường trú (KT1+KT2)	-0.2891*	0.2103*	1			
Gần khu công nghiệp	-0.3687*	-0.2270*	1			
Kinh/Hoa	0.0421	0.043	0.0461*	-0.0508*		

* Có ý nghĩa thống kê ở mức 5%.
Nguồn: Dữ liệu khảo sát hộ gia đình.

Phụ lục 7. Các loại hình dịch vụ chăm sóc trẻ và sự khác biệt về quy định

Chăm sóc và giáo dục trẻ mầm non (ECEC) từ lâu đã là một bộ phận của hệ thống giáo dục Việt Nam và do Bộ Giáo dục và Đào tạo (MOET) quản lý, qua đó khẳng định vai trò giáo dục của lĩnh vực này (Hiền, 2018). ECEC chủ yếu tập trung hỗ trợ sự phát triển thể chất, cảm xúc và nhận thức của trẻ, tạo nền tảng vững chắc cho quá trình học tập sau này (Trần và Nguyễn, 2022). Việt Nam thực hiện 9 năm giáo dục bắt buộc; trước đây, ECEC mang tính tự nguyện và không phải là điều kiện tiên quyết để vào tiểu học.

Từ năm 2019, khung pháp lý của Việt Nam đã quy định phổ cập giáo dục mầm non đối với trẻ 5 tuổi. Đến tháng 6 năm 2025, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết về mở rộng phổ cập giáo dục mầm non cho trẻ 3 và 4 tuổi (Nghị quyết số 218/2025/QH15).

Hệ thống ECEC dành cho trẻ dưới 6 tuổi được tổ chức thành hai bậc: nhà trẻ dành cho trẻ từ 3 tháng đến 3 tuổi, và mẫu giáo dành cho trẻ từ 3 đến 5 tuổi. Hai bậc này được gọi chung là giáo dục mầm non.

Hiện có năm loại hình cung cấp dịch vụ ECEC chính: cơ sở mầm non công lập, cơ sở mầm non tư thục, nhóm trẻ độc lập được cấp phép (ICG), và các hình thức cung cấp không chính thức, bao gồm nhóm chăm sóc gia đình (FCG) và các hình thức chăm sóc phi chính thức khác. Các cơ sở công lập và tư thục có thể tổ chức cả lớp mẫu giáo và nhà trẻ, tuy nhiên chỉ khoảng 30% cơ sở có lớp nhà trẻ dành cho trẻ dưới 2 tuổi.

Các nhóm trẻ độc lập (ICG) là các cơ sở chăm sóc trẻ tư nhân quy mô nhỏ, được cấp phép, phục vụ từ 7 đến 70 trẻ cùng thời điểm. Trong khi đó, các nhóm chăm sóc gia đình (FCG) không được cấp phép, thường do một người chăm sóc tại nhà đảm nhiệm, nhận tối đa 7 trẻ từ 3 tháng đến dưới 3 tuổi, trong đó tối đa có một trẻ khuyết tật trong mỗi nhóm.

Bảng A.9 Chi tiết các loại hình giáo dục và chăm sóc trẻ em mầm non (ECEC)

Danh mục	Trường mầm non công lập	Trường mầm non tư thục	Nhóm chăm sóc trẻ độc lập (ICGs)	Nhóm chăm sóc trẻ gia đình (FCG)
Tổng số trẻ (nhà trẻ & mẫu giáo)	Không giới hạn	Không giới hạn	7–70	0–7 (chỉ trẻ từ 3 tháng đến dưới 3 tuổi)
Số nhóm/lớp	Không giới hạn	Không giới hạn	–	–
Quy mô nhóm theo độ tuổi	3–12 tháng: 15; 1–2 tuổi: 20; 2–3 tuổi: 25; 3–4 tuổi: 25; 4–5 tuổi: 30; 5–6 tuổi: 35. Cho phép lớp ghép nếu dưới 50% chỉ tiêu.	Giống công lập	3–12 tháng: 12; 1–2 tuổi: 20; 2–3 tuổi: 25; 3–4 tuổi: 25; 4–5 tuổi: 30; 5–6 tuổi: 35. Cho phép lớp ghép nếu dưới 50%	Không quy định
Cấp phép hoạt động	Có	Có	Có	Không
Thẩm quyền thành lập	Chủ tịch UBND xã/phường	Chủ tịch UBND xã/phường	Chủ tịch UBND xã/phường	Phải đăng ký với UBND xã/phường

Nguồn: Thông tư 52/2020/TT-BGDĐT về Điều lệ trường mầm non; Thông tư 49/2021/TT-BGDĐT về hoạt động của các nhóm trẻ độc lập (ICGs); Thông tư 125/2024/TT-BGDĐT về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục; Nghị định 142/2025/NĐ-CP về phân cấp thẩm quyền trong chính quyền địa phương hai cấp trong các lĩnh vực quản lý nhà nước thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo (MOET).

Thông tin và phân loại các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ tại Việt Nam trình bày dưới đây được thu thập (tháng 8-9 năm 2022) từ các văn bản sau:

- Nghị định số 46/2017/NĐ-CP ngày 21 tháng 4 năm 2017 về điều kiện đầu tư và hoạt động trong lĩnh vực giáo dục
- Thông tư số 13/2015/TT-BGDĐT ngày 30 tháng 5 năm 2015 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo, ban hành quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ tư nhân
- Thông tư số 13/2018/TT-BGDĐT ngày 30 tháng 5 năm 2018 về sửa đổi Điều 14 của quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ tư nhân, ban hành kèm theo Thông tư số 13/2015/TT-BGDĐT ngày 30 tháng 5 năm 2015 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo
- Điều lệ trường mầm non, hợp nhất tại Văn bản số 04/VBHN-BGDĐT ngày 24 tháng 12 năm 2015, do Thứ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo Nguyễn Thị Nghĩa ký
Thông tư số 52/2020/TT-BGDĐT ngày 31 tháng 12 năm 2020, do Thứ trưởng Ngô Thị Minh ký
- Thông tư số 49/2021/TT-BGDĐT ngày 31 tháng 12 năm 2021 ban hành Quy định về thành lập và hoạt động của các nhóm cơ sở chăm sóc trẻ độc lập (ICG)

Phụ lục 8. Xây dựng chỉ số chất lượng cấu trúc

Trong báo cáo này, chúng tôi áp dụng phương pháp của Ngân hàng Thế giới (2015) (ghi chú kỹ thuật số 6) để xây dựng các chỉ số chất lượng của các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ. Chỉ số chất lượng tổng thể được xây dựng từ 30 biến (xem Bảng A.10 để biết danh sách các biến). Chúng tôi sử dụng tất cả các biến có sẵn trong bộ dữ liệu và phản ánh chất lượng của các cơ sở chăm sóc trẻ. Cần lưu ý rằng hai biến “Có nước sạch” và “Phụ huynh có thể trao đổi với giáo viên khi đón trẻ hoặc qua Zalo” đều có giá trị bằng 1 đối với tất cả các cơ sở, do đó hai biến đó không được sử dụng để xây dựng chỉ số.

Bảng A.10 cho thấy chỉ số chất lượng tổng thể bao gồm ba thành phần, đồng thời cũng được đo lường bằng ba chỉ số thành phần: chỉ số chất lượng cơ sở hạ tầng (gồm 19 chỉ tiêu), chỉ số chất lượng chương trình, học liệu và hoạt động học tập (gồm 6 chỉ tiêu), chỉ số chất lượng nguồn nhân lực (gồm 5 chỉ tiêu).

Các biến được sử dụng trong các chỉ số đều có giá trị trong khoảng từ 0 đến 1 (xem Bảng A.11 để biết thống kê mô tả của các biến). Để xây dựng chỉ số, chúng tôi sử dụng phân tích thành phần chính (Principal Component Analysis - PCA). Đây là một phương pháp giúp giảm số lượng biến để tạo ra một chỉ số tổng hợp duy nhất, từ đó giúp việc diễn giải tập hợp các biến trở nên dễ dàng hơn. Một ứng dụng nổi bật của phương pháp này là trong việc xây dựng chỉ số giàu có (wealth index), minh họa bởi Filmer và Pritchett (2001). Phương pháp này bao gồm việc gán trọng số cho các biến trong chỉ số, sau đó tính toán một điểm số tổng hợp cho mỗi cá nhân hoặc hộ gia đình bằng cách nhân từng biến với trọng số tương ứng và cộng lại. Cụ thể, chỉ số chất lượng của một cơ sở chăm sóc trẻ j (ký hiệu là I_j) được xây dựng như là thành phần chính thứ nhất của vector các biến đặc trưng của các cơ sở chăm sóc trẻ (gồm 30 biến như trong Bảng A.10), như sau:

$$I_j = \sum_p a_p \left(\frac{x_{pj} - \bar{x}_p}{s_p} \right)$$

Trong đó x_p biểu thị biến p , và $\bar{x}$ là giá trị trung bình của các nhà cung cấp trong mẫu. s là độ lệch chuẩn của biến x_p , vector trọng số a có kích thước p được lựa chọn sao cho tối đa hóa phương sai mẫu của chỉ số A , với điều kiện ràng buộc $\sum_p a_p^2 = 1$. Vector trọng số a này còn được gọi là vector điểm số của các biến, và được ước lượng thông qua phương pháp phân tích thành phần chính (PCA).

Trong nghiên cứu này, chúng tôi cũng tiến hành phân tích hệ số Cronbach's alpha để kiểm tra độ nhất quán nội tại của các biến (Cronbach, 1951). Kết quả cho thấy tất cả các biến đều có dấu dương, nghĩa là chúng cùng chiều với chỉ số tổng thể. Hệ số alpha được ước tính là 0.85, cho thấy mức độ nhất quán và tương quan hợp lý giữa các biến được sử dụng để xây dựng chỉ số giàu có (Lance và cộng sự, 2006).

Để đảm bảo tất cả các chỉ tiêu được đo lường trên cùng một thang đo, chỉ số được chuẩn hóa về thang từ 1 đến 100 theo công thức sau:

$$I_i = 99 \cdot \frac{I_i - I_{\min}}{I_{\max} - I_{\min}} + 1,$$

Trong đó I_i là giá trị chỉ số của cơ sở chăm sóc trẻ thứ i . $I_{\min}$ và $I_{\max}$ lần lượt là giá trị nhỏ nhất và lớn nhất của chỉ số trong mẫu. Các cơ sở có điểm chất lượng thấp nhất sẽ nhận giá trị 1 (thấp nhất), trong khi các cơ sở có điểm chất lượng cao nhất sẽ nhận giá trị 100 (cao nhất) cho chỉ số chất lượng của cơ sở.

Cần lưu ý rằng chúng tôi không chuẩn hóa chỉ số theo phân vị (percentiles) như cách làm của Ngân hàng Thế giới (2015), vì mẫu nghiên cứu chỉ gồm 200 cơ sở chăm sóc trẻ và nhiều cơ sở có giá trị giống nhau. Nếu áp dụng chuẩn hóa theo phân vị, khoảng giá trị của chỉ số sẽ rất nhỏ so với thang 100.

Bảng A.10 Các biến được sử dụng để xây dựng các chỉ số chất lượng

Định nghĩa	Chỉ số chất lượng cơ sở hạ tầng	Chỉ số chất lượng học liệu, chương trình và hoạt động học tập	Chỉ số chất lượng nguồn nhân lực	Chỉ số chất lượng tổng thể
H1. Có phòng học cho từng nhóm/lớp	X			X
H2a. Mỗi nhóm/lớp có khu vực/phòng dành cho học tập, vui chơi	X			X
H2b. Mỗi nhóm/lớp có khu vực/phòng dành cho ngủ nghỉ	X			X
H2c. Mỗi nhóm/lớp có tiếp cận nhà vệ sinh (trong hoặc ngoài phòng)	X			X
(Diện tích) $\geq 24\text{m}^2$ đối với nhà trẻ hoặc $\geq 36\text{m}^2$ đối với mẫu giáo	X			X
H4a. Phòng học sạch sẽ	X			X
H4b. Phòng học có đủ ánh sáng tự nhiên và thông gió	X			X
H5. Có phòng đa năng phục vụ nghệ thuật và/hoặc thể chất	X			X
H6. Khu bếp tách biệt với phòng học	X			X
H8. Có nhà vệ sinh phù hợp với kích thước của trẻ	X			X
H9. Có nhà vệ sinh riêng cho nhân viên	X			X
H10. Cơ sở có hàng rào an toàn	X			X
H10a. Cơ sở có song chắn cửa sổ	X			X
H10b. Cơ sở có lan can cầu thang	X			X
H10c. Cơ sở có ổ điện an toàn	X			X
H11. Thiết bị hoặc đồ nội thất nặng được cố định chắc chắn	X			X
H12. Lối thoát hiểm được đánh dấu rõ ràng	X			X
J1. Có không gian vui chơi ngoài trời	X			X
J3. Khu ngoài trời có thiết bị và đồ chơi phát triển vận động thô	X			X
Có các cuộc họp chính thức giữa phụ huynh và nhà trường		X		X
Mỗi trẻ có hồ sơ theo dõi riêng (bản giấy hoặc điện tử)		X		X
F1. Có lịch sinh hoạt hằng ngày		X		X
F4. Có chương trình giáo dục		X		X
Trẻ được cung cấp bữa ăn		X		X
Trẻ được tham gia học tập, vận động thể chất, chơi ngoài trời, chơi tự do và ngủ nghỉ		X		X

Xem tiếp trang sau

Bảng A.10 Các biến được sử dụng để xây dựng các chỉ số chất lượng (tiếp theo)

Định nghĩa	Chỉ số chất lượng cơ sở hạ tầng	Chỉ số chất lượng học liệu, chương trình và hoạt động học tập	Chỉ số chất lượng nguồn nhân lực	Chỉ số chất lượng tổng thể
Tỷ lệ giáo viên có trình độ cao đẳng/đại học trở lên			X	X
Tỷ lệ giáo viên có từ 5 năm kinh nghiệm trở lên			X	X
Tỷ lệ giáo viên được đào tạo về phát triển trẻ nhỏ			X	X
Tỷ lệ giáo viên có bảo hiểm xã hội			X	X
Có cung cấp chăm sóc đặc biệt cho nhóm trẻ nhỏ			X	X

Nguồn: Khảo sát các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ cho báo cáo này.

Ghi chú: Đối với một số biến, tên biến được đặt kèm theo số thứ tự của câu hỏi tương ứng trong bảng hỏi khảo sát.

Bảng A.11 Giá trị của các biến được sử dụng để xây dựng các chỉ số chất lượng

Định nghĩa	Tất cả cơ sở	Công lập	Tư nhân	Nhóm chăm sóc trẻ độc lập (ICG)	Nhóm chăm sóc trẻ gia đình (FCG)
Có phòng học riêng cho từng nhóm/lớp	0,915	0,960	0,947	0,871	0,840
Mỗi nhóm/lớp có khu vực/phòng chăm sóc thường xuyên dành cho học tập, vui chơi	0,650	0,667	0,974	0,532	0,400
Mỗi nhóm/lớp có khu vực/phòng chăm sóc thường xuyên dành cho ngủ nghỉ	0,570	0,587	0,789	0,435	0,520
Mỗi nhóm/lớp có tiếp cận nhà vệ sinh (trong hoặc ngoài phòng)	0,820	0,907	1,000	0,710	0,560
Diện tích $\geq 24\text{m}^2$ đối với nhà trẻ hoặc $\geq 36\text{m}^2$ đối với mẫu giáo	0,865	0,987	0,921	0,774	0,640
Phòng học sạch sẽ	0,985	0,987	1,000	0,984	0,960
Phòng học có đủ ánh sáng tự nhiên và thông gió	0,835	0,920	0,868	0,742	0,760
Có phòng đa năng phục vụ hoạt động nghệ thuật và/hoặc thể chất	0,475	0,707	0,763	0,194	0,040
Khu bếp tách biệt với phòng học	0,920	0,933	1,000	0,919	0,760
Có nhà vệ sinh với kích thước phù hợp cho trẻ	0,790	0,933	1,000	0,710	0,240
Có nhà vệ sinh riêng cho nhân viên	0,865	0,947	0,974	0,710	0,840
Cơ sở có hàng rào an toàn	0,935	0,933	0,974	0,952	0,840
Cơ sở có song chắn cửa sổ	0,855	0,947	0,921	0,806	0,600
Cơ sở có lan can cầu thang	0,780	0,907	0,895	0,581	0,720
Cơ sở có ổ điện an toàn	0,770	0,653	0,895	0,823	0,800
Các thiết bị hoặc đồ nội thất nặng có nguy cơ đổ được cố định chắc chắn	0,735	0,733	0,816	0,758	0,560

Xem tiếp trang sau

Bảng A.11 Giá trị của các biến được sử dụng để xây dựng các chỉ số chất lượng (tiếp theo)

Định nghĩa	Tất cả cơ sở	Công lập	Tư nhân	Nhóm chăm sóc trẻ độc lập (ICG)	Nhóm chăm sóc trẻ gia đình (FCG)
Lối thoát hiểm được đánh dấu rõ ràng	0.385	0.440	0.816	0.145	0.160
Có không gian vui chơi ngoài trời	0.725	0.960	0.921	0.500	0.280
Khu ngoài trời có thiết bị và đồ chơi phát triển vận động thô	0.655	0.947	0.868	0.403	0.080
Có các cuộc họp chính thức giữa phụ huynh và nhà trường	0.525	0.893	0.579	0.258	0.000
Mỗi trẻ có hồ sơ theo dõi riêng (bản giấy hoặc điện tử)	0.890	0.973	1.000	0.919	0.400
Có lịch sinh hoạt hằng ngày	0.985	1.000	1.000	1.000	0.880
Có chương trình giáo dục	0.875	1.000	0.868	0.968	0.280
Trẻ được cung cấp bữa ăn	0.965	0.947	1.000	1.000	0.880
Trẻ được tham gia học tập, vận động thể chất, chơi ngoài trời, chơi tự do và ngủ nghỉ	0.750	0.933	0.947	0.581	0.320
Tỷ lệ giáo viên có trình độ cao đẳng/đại học trở lên	0.649	0.938	0.589	0.522	0.187
Tỷ lệ giáo viên có từ 5 năm kinh nghiệm trở lên	0.702	0.833	0.609	0.535	0.867
Tỷ lệ giáo viên được đào tạo về phát triển trẻ nhỏ	0.405	0.497	0.438	0.286	0.373
Tỷ lệ giáo viên có bảo hiểm xã hội	0.660	0.932	0.895	0.426	0.067
Có cung cấp dịch vụ chăm sóc đặc biệt cho nhóm trẻ nhỏ	0.365	0.560	0.316	0.258	0.120

Nguồn: Khảo sát các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ cho báo cáo này

Bảng A.12 Chỉ số chất lượng trung bình

	Tất cả cơ sở	Công lập	Tư nhân	Nhóm chăm sóc trẻ độc lập	Nhóm chăm sóc trẻ gia đình (FCG)
Chỉ số chất lượng tổng thể (1-100)	71.3	86.6	86.4	58.4	34.1
Chỉ số chất lượng cơ sở hạ tầng (1-100)	75.3	84.8	91.7	63.5	51.1
Chỉ số chương trình & học liệu (1-100)	89.5	97.1	94.6	88.6	61.2
Chỉ số nguồn nhân lực (1-100)	55.2	78.7	58.3	38.8	20.9

Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả. Khảo sát các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ cho báo cáo này.

Phụ lục 9. OneSky Đà Nẵng – Mô hình PPP tiêu biểu trong nâng cao năng lực cho các nhóm trẻ khu công nghiệp

Quan hệ đối tác giữa chính quyền thành phố Đà Nẵng và OneSky (tổ chức phi chính phủ quốc tế) được thiết lập từ tháng 9 năm 2017 nhằm đáp ứng nhu cầu chăm sóc trẻ của công nhân tại các khu công nghiệp (IP). Mô hình hợp tác được triển khai theo hai hợp phần. Thứ nhất, thành phố cung cấp đất và cơ sở vật chất cho Trung tâm Giáo dục Sớm OneSky Đà Nẵng, nơi cung cấp dịch vụ chăm sóc trẻ tại khu vực tập trung nhiều khu công nghiệp; chi phí vận hành và bữa ăn do OneSky và phụ huynh cùng chi trả. Thứ hai, Trung tâm phối hợp với cơ quan giáo dục địa phương để nâng cao năng lực cho giáo viên và người chăm sóc trẻ tại các nhóm trẻ độc lập (ICG).

Đến tháng 8 năm 2025, công tác quản lý Trung tâm được chuyển giao hoàn toàn cho chính quyền thành phố Đà Nẵng. Tính đến thời điểm chuyển giao, Trung tâm đã phục vụ 974 trẻ từ 6 tháng đến 6 tuổi, đồng thời triển khai nhiều khóa đào tạo kéo dài 12 tháng - kết hợp trực tiếp và trực tuyến - cho 2.275 giáo viên và người chăm sóc từ các ICG tại các tỉnh có mật độ khu công nghiệp cao, qua đó gián tiếp mang lại lợi ích cho hơn 61.000 trẻ. Các khóa đào tạo đều nhận được phản hồi tích cực.

Sau chuyển giao, OneSky tiếp tục hỗ trợ đội ngũ ICG thông qua một chương trình kéo dài 3 năm. Phối hợp với Bộ Giáo dục và Đào tạo, OneSky triển khai mô hình đào tạo giảng viên nòng cốt (ToT) dành cho hiệu trưởng, phó hiệu trưởng và cán bộ chuyên môn, những người sau đó đào tạo lại giáo viên và người chăm sóc tại các ICG. Cách tiếp cận này dự kiến tiếp cận khoảng 1.180 nhóm trẻ độc lập, mang lại lợi ích cho khoảng 30.000 trẻ.

Song song đó, OneSky tiếp tục phối hợp với các cơ quan giáo dục địa phương để triển khai đào tạo tại chỗ cho giáo viên và người chăm sóc tại các khu vực có mật độ khu công nghiệp cao. Chương trình bố trí hai giáo viên được đào tạo bài bản làm việc toàn thời gian tại các ICG được lựa chọn, vừa cải thiện tỷ lệ trẻ-giáo viên, vừa hỗ trợ kèm cặp trực tiếp cho đội ngũ hiện có. Các can thiệp này đang được triển khai tại nhiều địa phương có mật độ khu công nghiệp cao hoặc tăng nhanh, bao gồm Hải Phòng, Bắc Ninh, Bắc Giang (miền Bắc); Đà Nẵng, Quảng Ngãi (miền Trung); và TP. Hồ Chí Minh, Tây Ninh (miền Nam).

Với sự hỗ trợ của:



Số 8 Đào Tấn, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: +84 24 37740100

Fax: +84 24 37740111

Website: www.dfat.gov.au



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Số 63 Lý Thái Tổ, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: +84 24 39346600

Fax: +84 24 39346597

Website: www.worldbank.org/en/country/vietnam

