ОБРАЗОВАНИЕ И ГРИЖА ЗА ДЕЦА В РАННА ВЪЗРАСТ В БЪЛГАРИЯ

Иванка Шалапатова
ЮЗУ „Неофит Рилски“

EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE IN BULGARIA

Ivanka Shalapatova, PhD
SWU „Neofit Rilski“

РЕЗЮМЕ: Настоящата статия цели да представи статуквото с образованието и грижата в ранна детска възраст (ОГРДВ) в България спрямо останалите страни, членки на ЕС. Анализът е организиран около достъп на децата до обществените услуги за ОГРДВ, работна сила, финансиране и управление, а това са някои от основните области на националните системи за образование и грижа в ранна детска възраст, в които страните членки могат да постигнат качество на всички услуги.

Ключови думи: *ранно детско образование и грижа, качество, достъп, детско развитие, родители*

ABSTRACT: This paper aims to present the status quo of early childhood education and care (ECEC) in Bulgaria by presenting its position among the status quo in other EU member states. The analysis is organized around some of the key areas of ECEC which contribute most to achieving quality in all ECEC services, namely: access, workforce, financing and governance.

Key words: *early childhood education and care, quality, access, child development, parents*

Въведение

В Европейския съюз ранното детство и социалната политика са от компетенцията на държавите членки, но на европейско ниво е залегнала идеята за високата възвръщаемост на инвестиране в ранното детско развитие. Трите най-важни документа на ЕС за ранното детско развитие правят връзката, че инвестирането в ранното детство е ключова предпоставка за изпълнение на много други политики и без него съответно и другите политики няма да могат да бъдат изпълнени. Тези документи са пожелателни за държавите членки, но ЕС си е поставил амбициозни цели за своето развитие. От стратегически характер е документът „Европа 2020“, в който изрично е заложено, че висококачественото образование и грижи в ранна детска възраст могат да имат сериозен принос за постигането на две от целите в стратегията. Това са намаляване на дяла на преждевременно напускащите училище под 10% и избавяне на поне 20 милиона души от застрашаващата ги бедност и социално изключ-

ване. От насърчаването на ранното детско развитие има не само ползи за самото дете и за семейството, но има силни икономически, социални и образователни ползи за цялото общество, като се започне от допринасяне за създаването на квалифицирана работна сила, мине се през подкрепа за по-добър баланс между работата и личния живот и се стигне до решаващата им роля в прекъсването на цикъла на неравностойното положение, успешното обучение през целия живот, социалната интеграция, личностното развитие и по-късно пригодността за заетост. Това прави познаването на статуквото в образование и грижа в ранна детска възраст важно. Статията прави обзор на международни стратегически документи и очертава основните насоки за развитие на ОГВДР в България въз основа на областите, които показват нуждата от промяна за постигането на високо качество на услугите за ОГРДВ и реализирането на цялостна политика за ранното детство като основа за просперитет на цялото общество.

Обзор на Европейските политики за образование и грижа в ранна детска възраст (ОГРДВ) и мястото на България

Съветът на ЕС прие *Препоръка за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст* на 22 май 2019 г., с което се слага началото на системната работа на страните членки на ЕС по преследване на количествените и качествените цели, така че националните политики да допринесат за хармонично развитие в първите години от живота на всяко дете и по този начин да инвестират в човешкия капитал за постигане на целите на ЕС за следващите десетилетия. Целта на тази препоръка е да се установи общоевропейско разбиране за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст. В нея се набелязват възможните действия, които правителствата могат да предприемат в зависимост от конкретните обстоятелства във всяка държава. Препоръката е насочена и към родители, институции и организации, включително социални партньори и организации на гражданското общество, както и изследователи, които полагат усилия за подобряване на сектора.

Публикуваното през 2014 г. предложение за ключови принципи на рамката за качество бе първото становище на европейски експерти от 25 държави относно качеството на образованието и грижите в ранна детска възраст. Изложените в него позиции се основават на пет области: достъп, работна сила, учебна програма, наблюдение и оценка, и управление и финансиране. Формулирани са общо десет позиции, отнасящи се до повишаването на качеството на образованието и грижите в ранна детска възраст. Документът е разпространен в много държави от местни заинтересовани страни, ангажирани с инициативи за отстояване на политики, научни изследвания и обучение. В тези страни проектът за рамка изиграва ролята на катализатор на промяна, подпомагайки процесите на консултация относно политиките, които служат като основа на съществуващите процеси на реформи. Така се стига до *Европейската рамка за качество*, чиято основа се слага по отворения метод за коорди-

нация от работна група, в която членуват представители на 25-те страни членки, заедно с Норвегия и Турция.

Европейската рамка представя пет области на ОГРДВ, които гарантират качество за децата и тяхното пълноценно развитие. Това са:

1. Достъп: достъпна система за всички, всеки може да си я позволи; система, която насърчава участието и подсилва социалното включване на децата, обхваща многообразието сред децата.
2. Работна сила: професионалисти и висококвалифицирани хора, лидерство, подкрепящи условия на работа.
3. Програма на грижа и образование: холистична, гъвкава, изискваща сътрудничеството, подобрявана и ревизирана регулярно.
4. Оценка и мониторинг: редовна и прозрачна оценка, организирана около най-добрия интерес на детето; ефективно се ползва за развитие на политиката.
5. Управление и финансиране: координирано законодателство и финансиране, ясни отговорности, насърчено е сътрудничеството, напредък към постигането на универсално правно изискване за достъп (universal legal entitlement).

Акцент в рамката се поставя върху работата с деца в уязвимо положение. За ролята на родителите в изграждането и развиването на висококачествени системи Съветът на ЕС отделя специално внимание: „На родителите, които срещат проблеми, могат да бъдат предложени индивидуални консултации по време на домашни посещения. За да се превърне участието на родителите в реалност, услугите за образование и грижи в ранна детска възраст следва да бъдат разработени в партньорство със семействата и да се основават на доверие и взаимно уважение. Участието на родителите като партньори в предоставянето на такива услуги е от съществено значение – семейството е най-важната среда, в която децата растат и се развиват, а родителите (и настойниците) са тези, които носят отговорност за благосъстоянието, здравето и развитието на всяко дете“.

Наличието на единна Европейска рамка за качество в ОГРДВ е резултат от редица форми на сътрудничество и инициативи на политическо ниво в ЕС (Milotay, 2017), а именно:

- Наличието на политически приоритети, заложени в стратегията „Европа 2020“, Европейският семестър и годишното проучване на растежа;
- Наличието на Стратегия за образование и обучение 2020 и заложените в нея цели и индикатори, както и прилагането на Отворен метод за координация с общи цели, както и учене и консултиране между страните членки на ЕС в работни групи;
- Политически дебат – проведен в Съвета по образование, както и в ГД Училища;
- Наличие на целево финансиране през структурните фондове, Европейски програми за образование и проучвания Horizon 2020, Еразъм+, план за инвестиции в Европа;
- Наличието на инструменти като eTwinning и School Education Gateway.

Глобалните цели за развитие на ООН са рамката за развитие, приета от всички държави членки през 2015 г. Те развиват и надграждат Целите на хилядолетието за развитие (Millennium Development Goals). През 2016 г. Общото събрание на ООН прие нови цели, като за проследяването на постигането на всяка от тях има разработени подробни индикатори. Има 17 цели и 169 индикатора към тях и за разлика от предишните цели, в тези се вижда ясно ролята на ранното детско развитие. Ранното детско развитие е посочено в Цел 4, която е свързана с предоставянето на приобщаващо и справедливо образование и насърчаване на ученето през целия живот. Изрично е споменато в подцел 4.2: „До 2030 г. да се гарантира, че всички момичета и момчета имат достъп до качествено ранно детско развитие, грижа и предучилищно образование, така че да са готови за начално образование.“ Освен това РДР се разглежда като инструментално в постигането на повечето от другите цели. Към 11 от 17-те цели има индикатори, които разпознават неговата роля.

Всяка страна носи отговорност за изпълнението на целите и е желателно да разработи национален план за действие и да бъдат преразгледани съществуващите планове за секторно развитие, така че да се гарантира, че целите и индикаторите ще бъдат изпълнени в срок до 2030 г.

България изостава и по два от индикаторите. Делът на преждевременно напускащите училище е 13.8% през 2016 г. Има покачване от 2011 г. Процентът на живеещите в риск от бедност и социално изключване е най-висок в ЕС: 41.3%.

Други важни документи са т. нар. *Цели от Барселона и Европейската референтна стойност.* И двата документа поставят индикатори за пропорцията от деца до 3-годишна възраст и над 3-годишна възраст (или 4 г.), които са обхванати във формални форми на обучение или грижа. Стойностите на целите от Барселона са за обхващане във формално образование или грижа на мин. 33% от децата до 3 г. и мин. 90% от децата между 3 г. и възрастта за започване на училище. Много от критиките на т.нар. *Цели на Барселона* са свързани с фокуса им върху количествените индикатори за обхвата на децата в ранна възраст във форми на образование и грижа като малко внимание се обръща на качеството на тези услуги. При децата до 3-годишна възраст е важен и балансът на ролите на семейството и обществените форми на образование и грижа, както и зачитане на особеностите на възрастта при постигането на целевите стойности на обхват на децата. Поради факта, че основният фокус е върху когнитивното и речевото развитие, има риск стратегии на децата за учене през играта, откривателството, свободата на движение, взаимоотношенията и дискусиите с други деца да не бъдат достатъчно насърчени.

Наличната транснационална статистика и анализът на националните политики в Европа за образование и грижа в ранна възраст, както и основните тенденции и подходи към ОГРДВ са обобщени в два прегледа, издадени от Изпълнителната агенция за образование, аудиовизуални продукти и култура. Прегледът през 2009 г. представя статуквото с основните показатели на ОГРДВ като домакинства с деца до 6-годишна възраст, семейства с един ро-

дител, финансовата несигурност при семействата и други фактори от социално-икономически характер (Eurydice and EACEA. Obucenie i grija v ranna detska vuzrast v Evropa: spraviane sus socialnite i kulturni neravenstva, 2009). Основни сфери на прегледа са достъпа до ОГРДВ, образование и обучение на персонала и професионалния им профил, финансиране, както и организацията на услугите и подхода на обучение. В организация на услугите и подхода на обучение се разглеждат функционалните параметри, учебните програми, подходи и цели, инициативите за групите в риск и се поставя сериозно внимание върху партньорството със семействата. Един от основните изводи на прегледа на ситуацията с ОГРДВ в Европа през 2009 г. е фактът, че предоставянето на услуги за деца до 3 години все още не се признава изцяло като етап от образованието и по тази причина данни за различните аспекти на този етап или липсват, или са ненадеждни, защото не са стандартизирани. Финансирането на сектора все още предполага семействата да заплащат такси. Ясно се отчита фактът, че с някои изключения са малко страните в Европа, които имат процедури за оценка на държавните политики на достъпа на най-малките до услуги. За услугите за деца до 3-годишна възраст, предоставяни в център, се отчита фактът, че характеристиката на тези заведения остава като център за гледане на деца, който има основно социално-икономическа роля. Като поемат отговорността за гледане на децата, те дават възможност и на двамата родители да работят, а това оказва икономически ефект, както и оказва влияние върху насърчаване на равенството между половете. Подчертани са някои от основните пречки за участието на децата до 3-годишна възраст във форми на ОГРДВ. Една то тях е свързана с недостатъчното предоставяне на тези услуги, както и заплащането на такси. Базираното у дома обучение не е достатъчно. Насърчават се страните да преминат към единна система на управление и развитие на услугите за ОГРДВ, а не различни системи да управляват услугите за децата на възраст до 3 и над 4 години. Внимание се отдава и на работата със семейства в неравностойно положение. Относно партньорството със семейства се посочва, че най-обичайната форма на контакт между родителите и обучаващите е предоставянето на информация на родителите най-често под формата на родителски срещи и даване на насоки и съвети към родителите. В малко страни „работата с родителите по други начини и изграждането на партньорство е системна характеристика на услугите“ (Eurydice and EACEA. Obucenie i grija v ranna detska vuzrast v Evropa: spraviane sus socialnite i kulturni neravenstva, 2009: 108).

Партньорство с родителите

По отношение партньорството с родителите прегледът от 2014 г. посочва добри практики за насърчаване на това взаимоотношение като изработването и даването на насоки за домашно базираните форми на ОГРДВ и прилагането на цялостни програми за работа с родителите както при център-базирана, така и домашно-базирана форма на предоставяне. Представени са ефектите от

домашните посещения на професионалистите от общественото заведение за ОГРДВ в домашна среда. Практиката на домашни посещения има две ползи: от една страна, се дава съвет и насоки към родителите и от друга, се идентифицира важна за професионалистите информация относно семейната среда, в която живее детето, а оттам се научава повече за холистичните потребности на детето и на семейството. Подобен подход дава възможност да се прилага и системният подход в работата със семейството. Участието на родителите в управлението на заведението за ОГРДВ се отчита като практика основно в заведенията за деца над 3-годишна възраст. България е сред страните, в които включването на общността и родителите в работата на детското заведение за деца под 3-годишна възраст не е задължително по регламент (Eurodyce and Eurostat, Key Data, 2014). Отбелязани са три нива на интервенция, на всяко от които следва да се предприемат мерки, за да се постигне успешна включваща практика на ОГРДВ, според Vandenbroeck и Lazzari (2014). Едното ниво са самите родители. На него те предлагат две ключови мерки: включването им в дейността на детското заведение, както и наличието на информация за тях, която е достъпна и качествена. Другите две нива на интервенция са нивото на предоставянето на услугата и нивото на политиките, които създават регулаторната среда за успешното развитие на практиките. За тях услугите на детското заведение следва да са желани и подходящи за родителите, което предполага активното им включване в дизайна и развитието на живота в детското заведение.

Като част от отворения метод на координация в областта на образованието и обучението, както и по линия на рамката за сътрудничество „Образование и обучение 2020“ е създадена тематична работна група по ОГРДВ, която стартира работа през есента на 2018 г. (https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-working-groups_bg p/18.06.2019).
Това показва силен политически интерес към усилията на държавите членки за подобряване не само обхвата на децата, но и гарантиране на достъпа им до качествени форми на образование и грижа, които да дадат възможности на всички деца да реализират своя пълен потенциал и да успеят със своята реализация в образованието, както и в трудовата си реализация и да допринесат за просперитета на Европейската общност като цяло.

Количествени измерения на ОГРДВ в Европа

Сравнението на статистически данни, свързани с най-малките граждани на ЕС, показва, че в европейското семейство има предизвикателства, общи за всички страни членки, като някои от тях се преодоляват от определени държави по-успешно от нашата, като например обхващането на деца в ранна възраст във формална грижа. Но има и такива, за които всички все още търсят своите решения – ниската раждаемост на жените. Проследяването на друг индикатор – нивата на детската смъртност за последните години, илюстрира по обективен и категоричен начин, от една страна, колко много е направено по отношение на РДР в България, но от друга, и колко много още трябва да се

направи, след като се съпоставят успехите на страната ни с тези на останалите държави в ЕС.

Според данни от 2019 г. целта от 33 % като цяло е постигната в 13 държави членки (Eurydice calculations, EU-SILC Survey, 2019: 66). Дания е единствената страна, постигнала 72% обхват. В три държави обхватът е изключително нисък – под 10% – България, Чехия и Словакия. Държави като Хърватска, Унгария, Австрия, Полша, Румъния, Северна Македония и Сърбия имат обхват между 10 и 20%.

В България не се наблюдава и устойчива тенденция към по-голямо включване на малките деца – броят на обхванатите деца през 2017 г. (9,4%) е бил малко повече от 2015 г. (8,9%), но по-малък от 2016 г. (12,5%).

В различните местни контексти факторите, оказващи влияние върху използването на обществени услуги за полагане на грижи за деца, са различни. Статистическите данни, предоставени от Евростат, позволяват да се установи дали сегашните детски заведения отговарят на търсенето и да се определи какво трябва да се подобри. Според данните на Евростат от 2016 г. липсата на налични места се посочва като основната причина, поради която грижите за деца не се използват в Латвия, Финландия, Франция, Естония, Гърция, Словения, Полша и Чешката република. В България от всички фактори, които оказват влияние върху достъпа на услугите за ОГРДВ, а именно финансови причини, разстояние, липсата на свободни места, неподходящо работно време, липса на добро качество и други, най-силният фактор представляват финансовите причини (6.3 %) (EU-SILC, services module, 2016).

Финансиране и управление

Публичните разходи могат да играят важна роля по отношение на наличността, ценовата приемливост, достъпността и качеството на грижите за деца. Процентът от БВП, предназначен за грижи за деца, варира значително в целия ЕС. Той е най-висок в Швеция (1,6%), Дания, Франция и България (1,2%). Разпределението на разходите за отделните възрастови групи в отделните държави членки също се различава. В някои държави по-голямата част от разходите се съсредоточават върху грижите за деца на възраст от 3 години до възрастта за задължително посещаване на училище като в България (Report of the EC, 2018).

В препоръката на Комисията от 2013 г. относно „Инвестициите в децата – изход от порочния кръг на неравностойното положение“ се подчертава, че предоставянето на висококачествени и ценово достъпни услуги за грижи за деца може да се счита за добър пример за печеливша социална инвестиционна стратегия, тъй като то насърчава развитието на децата, като в същото време дава възможност на родителите да приемат платена работа. В повечето случаи допълнителните данъчни приходи (през жизнения цикъл), генерирани от увеличеното участие на родителите на пазара на труда, са достатъчни, за да покрият разходите за грижи за деца. Ако не са налице висококачествени и ценово достъпни услуги за грижи за децата, разходите за професионални гри-

жи за две деца в някои държави могат да съставляват повече от една пета от разполагаемия доход на двойка с ниски доходи. През април 2017 г. като част от пакета за Социалния стълб, Комисията потвърди важното значение на това работата в тази област да продължи в работен документ относно преглед на препоръка относно „Инвестициите в децата“.

Докладът за достъпността и качеството на услугите на Eurofound (2015) показва, че различни инициативи могат да помогнат за интеграцията на децата със специални нужди в детските заведения. Качеството на грижите за деца зависи до голяма степен от политическата воля и от устойчивото и достатъчно финансиране на приобщаващите мерки.

Персоналът в заведенията за ОГРДВ

Почти всички държави, които гарантират места във формална грижа на деца в най-ранна възраст, имат изискване за поне един член на персонала на група деца в ОГРДВ да има висше образование (минимум 3 години ISCED 6). Според Наредба № 26 от 18.11.2008 г. за устройството и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните изисквания към тях, и в яслите в България задължително работи педагог с висше образование по специалност „Предучилищна педагогика“. България, наред с още 12 страни, членки на ЕС, изисква минималното ниво на ключовите практици в заведенията за ОГРДВ да бъде бакалавърска степен (Eurydice, 2018). Освен ключовите специалисти в екипа на заведенията за ОГРДВ са ангажирани и редица асистенти, които подкрепят процеса на грижа и образование за децата. България е сред 12-те страни, в които такива асистенти не са ангажирани. В останалите страни членки на ЕС подобен тип асистенти са активно ангажирани със съответните изисквания за ниво на образование.

Въвеждането и професионалната ориентация за специалистите, които за първи път постъпват в системата на ОГРДВ, е една ключова практика, която оказва положително влияние върху мотивацията на експертите да останат в системата. България е една от само 7-те страни членки на ЕС, която има задължителна и структурирана програма за въвеждане както за услугите за деца под 3-годишна възраст, така и за по-големите (Eurydice, 2018: 52).

В заключение

Обхващането на деца до 3-годишна възраст остава най-ниското в България в сравнение с останалите страни членки на ЕС. Следва да се предприемат по-целенасочени и активни мерки за преодоляване на пречките пред семействата за ползване на услугите на обществените форми на ОГРДВ, което би насърчило развитието на децата, особено тези в неравностойно положение. Финансирането на грижите за деца до 3-годишна възраст е едно от най-високите в България спрямо останалите страни. Въпреки че се отделя сравнително висок ресурс от БВП за ОГРДВ, от всички фактори, които оказват влияние върху достъпа на услугите за ОГРДВ, а.и. финансови причини, разстояние, липсата на свободни места, неподходящо работно време, липса на добро ка-

чество и други, най-силният фактор за българските семейства представляват финансовите причини. Това предполага по-задълбочен анализ на финансовите пречки пред родителите да ползват качествени услуги за ОГРДВ. Относно изискванията към персонала, както и системите за обучение и развитие България има добри показатели.

Постигането на високоефективна и качествена система за ОГРДВ изисква промени както в трите сфери на общата *Европейска рамка за качество*, разгледани по-горе (достъп, финансиране, персонал), така и в останалите области: програми за обучение на деца в ранна възраст и прозрачно и последователно наблюдение и оценка на услугите за ОГРДВ. България остава сред страните, в които включването на общността и родителите в работата на детското заведение за деца под 3-годишна възраст не е задължително по регламент и това предполага насърчаването на интервенции в посока активно осъзнаване на ползите от родителското участие в живота на детското заведение както за детето, така и за семейството и обществото.

Литература

1. Eurodyce and Eurostat (2014) Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe
2. Eurofound (2015) Griji v ranna detska vuzrast: Dostupnost i kacestvo na uslugite, https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/early-childhood-care-accessibility-and-quality-of-services
3. European Commission / EACEA / Eurydice, (2018), 52. https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5816a817-b72a-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-102611557/ 08.08.2019.
4. Eurydice and EACEA (2009). Obucenie i grija v ranna detska vuzrast v Evropa: spraviane sus socialnite i kulturni neravenstva.
5. Eurydice calculations based on Eurostat EU-SILC Survey [ilc_caindformal] (last update: 23/05/2019), 66, Eurydice, – https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5816a817-b72a-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-102611557, 08.08.2019
6. EU-SILC ad-hoc modul otnosno uslugite za 2016 g. Pricini, poradi koito ne se izpolzvat profesionalni uslugi za polagane na griji za deca pod vuzrastta za zaduljitelno poseshtavane na ucilisthe.
7. https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-working-groups_bg p/18.06.2019.
8. Milotay, N. (2017) Proposal for a quality framework, Central European University, Budapest
9. Raboten document na slujbite na Komisiata. Dokument otnosno Pregled na preporukata ot 2013 otnosno „Investiciite v decata – izhod ot porocnia krug naneravnostoinoto polojenie“ (SWD (2017) 258 final).
10. Vandenbroeck, M. & Lazzari, A. (2014) Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs, European Early Childhood Education Research Journal, 22:3, 327-335, DOI: 10.1080/1350293X.2014.912895