



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Задача 2

Аналитичен доклад за
качеството на
образованието и грижите
в ранна детска възраст в
България

**Въвеждане на
национална рамка
за качество на
образованието и
грижите в ранна
детска възраст
(REFORM/SC2020/059)**



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Съдържание

Съкращения	3
Резюме	4
1 Въведение	12
1.1 Цели на доклада и политически контекст	12
1.2 Услуги в сферата на ОГРДВ в България	14
1.3 Методология на проучването	16
1.4 Как да се чете този доклад	17
2 Констатации.....	18
2.1 Управление и финансиране	18
2.2 Достъп	34
2.3 Работна сила	49
2.4 Учебна програма	65
2.5 Наблюдение и оценка	79
3 Заключение	96
4 Приложение I - Списък на респондентите	99
5 Приложение II - Библиография	101



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Съкращения

ОЗД	Отдел за закрила на детето
ППР	Продължаващо професионално развитие
ЗПВ	Задължителна предучилищна възраст
ЗУВ	Задължителна училищна възраст
ДСП	Дирекция "Социално подпомагане"
АСП	Агенция за социално подпомагане
ЕК	Европейска Комисия
РДР	Ранно детско развитие
ОГРДВ	Образование и грижи в ранна детска възраст
ЕКР	Европейска квалификационна рамка
ПНУ	Преждевременно напуснали училище
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕС	Европейски съюз
ISCED	Международна стандартна класификация на образованието
МОН	Министерство на образованието и науката
МЗ	Министерство на здравеопазването
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
ДЧ	Държава-членка
НАПОО	Национална агенция за професионално образование и обучение
НП	Национална програма
НСИ	Национален статистически институт
ОП	Оперативна програма
ОПНОИР	Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“
ЗПУО	Закон за предучилищното и училищното образование
РУО	Регионално управление на образованието
САБЕР	Системен подход за по-добри резултати в образованието
ПСР	Проект на системно равнище
КПД	Конвенция на ООН за правата на детето
ЮНЕСКО	Организация на ООН за образование, наука и култура
УНИЦЕФ	Детски фонд на ООН
ПОО	Професионално образование и обучение
СБ	Световна банка
СЗО	Световна здравна организация



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)



Резюме

Докладът има за цел да подпомогне разработването на Национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст в България.

Основните подцели на този доклад са свързани с необходимостта да се осигури обективна информация при вземането на управленчески решения, свързани с разработването и въвеждането на Национална рамка за качество на системата за образование и грижи за деца. Направен е анализ на определената в нормативната и в стратегическата рамка в страната система и структура на ОГРДВ. Определена е степента на съответствие на системата и структурата на ОГРДВ в България с основните области в Рамката за качество на ЕС. Идентифицирани са силните страни и проблемните области в структурата на системата за ОГРДВ. На тази основа са направени обосновани и аргументирани насоки и препоръки за подобряване на качеството на системно и структурно ниво според рамката за качество на ЕС.

Този доклад е изготвен въз основа на анализа на данни и информация от:

- проведено задълбочено документално проучване на нормативната и стратегическата рамка, с която се определя структурата на системата за ОГРДВ в България;
- анализ на проведени с представители на различните заинтересовани страни на национално, регионално и местно ниво 23 дълбочинни интервюта;
- анкетни проучвания сред общини, регионални управления на образованието, Регионални здравни инспекции и детски заведения.

Докладът е разделен на пет глави, които съответстват на петте области според Рамката за качество на ЕС за ОГРДВ, които са: управление и финансиране, достъп, персонал, учебна програма и наблюдение и оценка. По всяка от петте области е направено обобщение и са изведени основни заключения и препоръки, свързани с постигането на качество на системата за ОГРДВ в България.

Управление и финансиране

По отношение на управлението на услугите за ОГРДВ, които се предоставят от Министерството на здравеопазването (МЗ), Министерството на образованието (МОН) и Министерството на труда и социалната политика (МТСП), се установява, че от законодателна и регулаторна гледна точка ролите и отговорностите, свързани с ОГРДВ, във всеки от трите сектора поотделно са определени и ясно дефинирани. Няма координация на политиките между различните структури за управление в отделните сектори както на хоризонтално, така и на вертикално ниво. Структурните и организационните характеристики в управлението на услугите за ОГРДВ в здравната система и в образователната система водят до голямо разграничение и разлики в смисловите и съдържателните им характеристики и не осигуряват необходимата приемственост между различните типове детски заведения.

По отношение на управлението секторните политики за ОГРДВ не са достатъчно координирани и взаимосвързани. Има въведени регулации, специфични за съответния сектор, но политиките не си кореспондират и нямат взаимовръзка с другите основни сектори по отношение на целите, принципите, подходите и визията за ОГРДВ. Въпреки че част от законодателството предвижда междусекторно взаимодействие и координация при работа по конкретен случай (напр. в Закона за социални услуги), такъв интегриран подход и регламент не е въведен в нормативните актове на другите два сектора като политика и начин на работа в съответната система. В страната ни липсват цялостни и съгласувани публични политики, които свързват



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

образованието и грижите в ранна детска възраст с други услуги, отнасящи се до благосъстоянието на малките деца и техните семейства.

Като цяло няма ясни индикации за недостиг на финансиране за основните дейности в детските ясли и детските градини. Въпреки това повишаването на качеството на системата за услуги за ОГРДВ, в съответствие на препоръките на този доклад, ще изисква целенасочено финансиране или чрез национални програми, или чрез промени във финансовия стандарт. Няма бюджетна координация между Министерството на здравеопазването и Министерството на образованието и науката по отношение на заплатите на персонала или целите на политиката за ОГРДВ.



Достъп

По отношение на наличието и достъпността на всички деца до услуги за ОГРДВ се установява различно и неравномерно разпределение в различните типове населени места, както и различен обхват на децата според местоживеенето на родителите и семействата им, техния статус и етно-културна принадлежност. По отношение на достъпа до ОГРДВ в България не съществува механизъм за оценка на нуждите и планиране на капацитета на услугите за ОГРДВ, основан на данни за демографските характеристики, потребностите и желанията на семействата. Нормативната и стратегическата рамка не дават възможност за избор на родителите от различни форми на услуги освен регулираните в законодателството детски ясли и детски градини.

Участието на родителите в процесите на вземане на решения по отношение на управлението, както и по отношение на дейностите с децата и адаптацията им към детското заведение е нормативно гарантирано в детските градини и напълно липсващо като разписан регламент в детските ясли, въпреки че съществуват отделни практики. Улесняването на прехода на децата от домашната среда към детското заведение и тяхната адаптация се гарантира с последните промени от края на миналата година в Закона за предучилищното и училищното образование, които се отнасят само до детските заведения в образователната система.

В детските градини има нормативно регламентирана система за повишаване на квалификацията и професионалните умения на персонала по отношение на подкрепата и работата с деца със специални потребности, с увреждания, с различен етнически произход, както и по отношение на подкрепата на двуезичните деца и тези, за които българският не е майчин език. Не съществува такава регламентирана система за работещите в детските ясли нито по отношение на работата с тези групи деца, нито по отношение на грижите, образованието и възпитанието на децата, въпреки че съществуват отделни практики.



Персонал

В нормативната база на предучилищното образование е въведено изискване за адекватна образователно-квалификационна степен за работа в системата на ОГРДВ за директорите на детски градини, педагогическия и непедагогическия персонал.

Прегледът на нормативната база в системата на здравеопазването показва съответствие с препоръката за адекватна образователно-квалификационна степен за ОГРДВ (ниво 6) съгласно Международната стандартна класификация на образованието (ISCED), що се отнася до медицинските функции на персонала, но не и по отношение на възпитанието, образованието и грижата за деца в най-ранна възраст. По отношение на препоръката за образователна степен за директорите на детските ясли, медицинския и педагогическия персонал са въведени нормативни



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

изисквания, но към помощния персонал не са съгласувани с препоръките на Европейската рамка за качество

В детските градини са осигурени благоприятни условия на труд за персонала, предоставящ ОГРДВ. Въведен е регламент за физическата среда, материалната обезпеченост и нивото на възнаграждение, за прилагането на финансови и нефинансови стимули за работещите в образователната система.



Учебна програма

Програмната и методическата осигуреност на системата на предучилищното образование (за деца във възрастовия интервал от 3 до 7 години) е гарантирана в нормативната уредба. В настоящия момент в България има Стандарт за предучилищно образование, както и голямо разнообразие от програмни системи и програми, методически помагала за деца от две – три до седем години, съответстващи на всяка от обособените възрастови групи. В същото време трябва да се подчертае, че е налице дефицит на нормативно утвърдени национални стандарти и синхронизирани с тях актуални програми и методически помагала за децата до три годишна възраст. Прилагането на подобни стандарти и учебна програма за образование и грижи в детските ясли и яслените групи в детските градини нормативно не е регламентирано.

В детските градини е въведено изискване за подкрепа на децата за усвояване на стратегии за учене и насърчаването на когнитивното и некогнитивното развитие чрез по-систематично използване на игрови методи, учене от опит и социални взаимодействия, но за детските ясли няма такъв регламент, въпреки че на места има иновативни практики.

По отношение на позицията относно учебната програма, която изисква персоналът да работи съвместно с децата, колегите и родителите и да анализира собствената си практика, има въведен регламент за детските градини и липсва за детските ясли и яслените групи в детските градини.



Наблюдение и оценка

Механизмите за мониторинг и оценка в детските градини включват както външно, така и вътрешно оценяване и възможност за оценка от родителите на децата. Тази информация не се обменя и ползва в достатъчна степен на съответното местно, регионално и/или национално равнище, за да се планира по-нататъшното повишаване на качеството на политиките и практиките. Външното оценяване на заведенията в образователната система обхваща образователния процес и управлението и се основава на пилотирани критерии и показатели, които могат да бъдат подобрени при необходимост. Всяка година Националният инспекторат по образование публикува обобщен доклад и информира всяка от заинтересованите страни за резултатите от оценката. На ниво детско заведение оценките включват конкретни препоръки как може да се подобри качеството на ОГРДВ.

За детските ясли и яслените групи към детските градини в законодателството не са разписани механизми за мониторинг и оценка. За разлика от детските градини там няма законово предписани задължения за външно или вътрешно оценяване. Някои от елементи от Рамката за качество на ОГРДВ на ЕС, като учебната програма и подготовката на персонала за работа с деца в ранна възраст, възпитание, обучение, социализация, не подлежат на никакви механизми за наблюдение и оценка.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

От правна гледна точка както детските ясли, така и детските градини са задължени да следват принципите за закрила на детето и да участват в превенцията на насилието и тормоза срещу деца.



Основни препоръки

Основните препоръки в доклада са свързани с необходимостта от разбиране на същественото значение на структурните характеристики на системата за ОГРДВ, тъй като качеството на системата за ОГРДВ определя качеството на практиката, което от своя страна най-силно е свързано с развитието на детето, благополучието и ученето.

Осигуряването на качество на системата за ОГРДВ в България в съответствие със зададената от Европейския съюз рамка може да бъде постигнато с участието и ангажирането на всички заинтересовани страни като родители, включително социални партньори и организации на гражданското общество, изследователи, както и всички, които полагат усилия за неговото подобряване.

Осигуряването на качество изисква управлението на структурите в системата за ОГРДВ да бъде част от цялостна система от съгласувани публични политики, които свързват образованието и грижите в ранна детска възраст с други услуги, отнасящи се до благосъстоянието на малките деца и техните семейства.

Ето защо следва да се обмисли въвеждането на нова философия за единна система за ОГРДВ, която разглежда ранното детство (0 – 7) като един период. Това предполага синхронизация на стандартите за развитие, методите и подходите за тяхното постигане, насочени към пълноценното¹ развитие на детето и сътрудничество със семейството.

Това ще изисква актуализиране на ролята на детската ясла като структура, която не само осъществява отглеждане, възпитание и обучение на деца, но е и в помощ на семействата и насочване на фокуса на детските градини не само върху подготовката на децата за училище, но и върху цялостното им благополучие и пълноценно развитие.

За постигането на качество на системата за ОГРДВ е необходимо в системата за управление да бъдат дефинирани ясно обща цел, принципи, ценности и подходи за ОГРДВ, да бъде обхванат процесът в неговата цялост и в същото време да се осигурят взаимодействие и наблюдение на влиянието и взаимодействието между отделните елементи. Определянето на национална цел и перспектива за ОГРДВ в страната ни ще помогне да се разгледат възможностите и проблемите в настоящата ситуация, да се анализират всички елементи, които може да оказват влияние върху холистичното развитие на децата, както и да бъдат синхронизирани всички системи, участващи в предоставянето на услуги за ОГРДВ в ранна възраст, и начините, по които те си влияят.

Първата област, за която се отнасят тези основни препоръки, е свързана с необходимостта от предприемане на няколко ключови действия:

- Разработване на национална стратегия и концепция за ранно детско развитие от раждането на децата до постъпването в училище, в която се отчита приносът на системата за ОГРДВ за постигане на национални цели

¹ В целия анализ експертният екип се основава на разбирането за пълноценна грижа и холистично развитие на детето в ранна възраст, определени от Рамката за пълноценна грижа, разработена от Световната здравна организация, Детския фонд на ООН – УНИЦЕФ и Световната банка.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

- Така разработената концепция за пълноценно развитие в ранна детска възраст отчита необходимостта от интегриран, цялостен и холистичен подход, основан на разбирането, че образованието и грижите от най-ранна детска възраст са неделими и всяко дете е ценно само по себе си, а децата следва не само да бъдат подготвени за училище и за зрелостта, но и да бъдат подкрепяни и ценени в ранните години.
- Въвеждане на нормативна рамка за функционирането на различни видове и форми на услуги за ОГРДВ (родителски кооперативи, грижи в дома, почасови дневни грижи и др.) и приемане на общовалидни стандарти за грижа и учене в ранното детство и до постъпването в училище.
- Въвеждане на нормативно регламентирани ясни механизми за координация между структурите, ангажирани със защита на правата на детето във всички секторни политики. Тези механизми трябва да бъдат разработени съвместно с всички заинтересовани страни и внедрени в системата за ОГРДВ.
- Създаване на система за събиране и анализ на данни с цел изпълнение на общата визия и цели на ОГРДВ, проследяване на промените и въвеждане на индикаторите за качество.
- Идентифициране всички секторни политики и системи, които предоставят услуги за ОГРДВ, и регламентиране на тяхното взаимодействие.

Потенциални ползи от прилагането на тези препоръки:

- Всички деца получават висококачествени услуги във всеки момент от раждането си до училищна възраст.
- Въведени са в нормативната уредба на всички секторни политики междусекторният подход и координацията, в работата се прилага интегриран подход с фокус правата на децата и потребностите на семействата им.
- Периодично се идентифицират възможностите и проблемите, всички институции проследяват периодично изпълнението на общите показатели и изпълнението на целите за ОГРДВ и договарят подобренията, като въвличат всички основни заинтересовани страни и семействата като партньори.

Втората област, към която са насочени основните препоръки, е свързана с бюджетна прозрачност, отчетност и координация в подкрепа на въвеждането на политики за равен достъп и високо качество на образованието и грижата в ранна детска възраст. Необходимите ключови действия в тази посока са:

- Въвеждане на изискване за **определяне на референтни показатели и цели за наблюдение на общинските политики, свързани с таксите и финансирането, и стартиране на процес на оценка.**
- Въвеждане на гъвкави бюджетни правила за размера на групите, броя на децата, за да се даде възможност управлението на бюджета да гарантира най-добри възможности и по-високо качество на услугата, включително въвеждането на иновативни подходи и посрещането на специални нужди.

Потенциални ползи от прилагането на тези препоръки:

- Подобрено финансово управление и планиране на управлението, което позволява обосновано определяне на финансови стандарти
- По-добра мотивация на персонала
- Разпределяне на финансови ресурси, които отговарят на нуждите и дават възможност за поддържане на по-високо качество.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

По отношение на основните препоръки, свързани с осигуряване на равен достъп на всички деца до качествени ОГРДВ, са необходими следните ключови действия:

- Подобряване на планирането на услугите за ОГРДВ – определянето на броя, вида и капацитета се **основава на анализ на потребностите на децата и техните семейства.**
- **Осигуряване на разнообразие от услуги за ОГРДВ, които дават възможност за избор на родителите.**
- Подобряване на средата, на компетентностите на персонала и на нагласите, свързани с работата с деца и семейства от етническите малцинства, деца с трудности в развитието и тези, които са изложени на риск от социално изключване.

Потенциални ползи от прилагането на тези препоръки:

- Отговаряне на търсенето не само по отношение на капацитета (брой места в заведенията за ОГРДВ), но и местоположение, работно време, близост, вид услуга. Това ще повиши степента на доверие и уважение към качеството на системата за ОГРДВ у родителите и ще повиши броя на децата в системата за ОГРДВ; разнообразието от услуги за ОГРДВ ще се регулира от закона и ще се подчинява на същите стандарти за осигуряване на качеството; ще се регулира механизмът за планиране и функциониране на детските ясли и детските градини;
- Увеличаване на броя на децата на възраст 0 – 3 години, които получават ОГРДВ, чрез редица механизми: допълнителни усилия за намаляване или премахване на таксите в тази възрастова група и др.;
- По-голям капацитет за родителите да осигуряват грижи и цялостно развитие в партньорство с професионалисти в ранно детско развитие;
- Насърчаване на партньорските отношения с родителите още от влизането на детето в системата за ОГРДВ;
- Ранно откриване на затруднения в развитието и рискове от социално изключване и по-голяма вероятност за успешна намеса и превенция.

Основните препоръки, свързани с политиките и мерките по отношение на работещите в системата за ОГРДВ, изискват да бъдат предприети следните ключови действия:

- **Прилагане на нова национална политика и стратегия за всички членове на персонала, който работи с деца от 0 до 7 години,** подчинена на общата визия за качество на системата за ОГРДВ в България. Така ще се гарантират подходяща професионална подготовка, развитие, условия на труд и заплащане, стимули за развитие и повишаване на квалификацията им, без значение дали са специалисти от здравната, образователната и социалната сфера.

Потенциални ползи от прилагането на тази препоръка:

- Синхронизирани методи и подходи за осигуряване на баланс на грижите и образованието за деца в ранна възраст;



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

- Адекватно посрещане на нуждите на децата от подготвени и мотивирани професионалисти в съответствие с най-добрия интерес на детето;
- Подобен имидж и условия на труд, повишаване на мотивацията на новите специалисти да изберат ОГРДВ като професионално поприще;
- Въвеждане на педагогика на грижите² в цялата система, с което да се преодолее проблемът с липсата на съдържателна приемственост между детските ясли и детските градини и да се създадат условия за пълноценно развитие на детето.
- По-добро съотношение между дете и персонал в посока повече професионалисти в работата с едно дете и по-малки групи деца, което да позволява оптималното развитие на децата, както и възможност за персонала да рефлексира, да се учи и развива, за да отговори по най-добрия начин на индивидуалните нужди на всички деца и техните семейства.

По отношение на основните препоръки, свързани с програмното осигуряване и въвеждането на **ориентирани към детето педагогически подходи във всички структури на системата за ОГРДВ**, които стимулират цялостното развитие на детето, са необходими следните ключови действия:

- **Приемане на актуално и ново определение за „ранно детство“, „ранна детска възраст“, „ранно детско развитие“ и „образование и грижи в ранна детска възраст“** във връзка с въвеждането на всеобхватна национална концепция в контекста на Рамката за качество на ОГРДВ. Прилагане на тази национална концепция в променящите се политики и практики, отразяването ѝ в стандартите и учебните програми.
- **Разработване и приемане на актуални нормативно уредени стандарти и програми/програмни системи за ранно детско развитие и обучение за деца от 0- до 3-годишна възраст** и изготвяне на актуализирана учебна програма, която отчита по най-добрия начин взаимовръзките между грижите и образованието. Това ще допусне прилагането на по-широка и по-цялостна концепция за грижа и обучение в ранна детска възраст през целия период от 0- до 7-годишна възраст в съответствие с общата визия за качество в ОГРДВ в България.

Потенциални ползи от прилагането на тези препоръки:

- Учебната програма в детските ясли отговаря на новите изисквания за пълноценно ранно детско развитие, като балансира здравните грижи и образованието
- Насърчаване на многообразието, равенството и езиковите умения
- Участие на родителите при определянето на цели, политики и визията за развитието на детското заведение, както и при избора на прилаганите там учебни програми
- Подобро сътрудничество между персонал, деца, родители, други професионалисти в сферата на ОГРДВ и общността

² Предоставянето на качествени услуги за деца под 3-годишна възраст в образователната сфера и сферата на грижите все по-често се определя като „педагогика на грижите“ която се основава на „етика на грижите“ в образованието на деца в ранна детска възраст. Rockel, J. (2009). A Pedagogy of Care: Moving beyond the Margins of Managing Work and Minding Babies. Australasian journal of Early Childhood.

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/183693910903400302>



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

- Предоставяне на учителите във всички детски заведения на по-голямо разнообразие от книжки и други печатни материали, които подпомагат езиковото и цялостното развитие на децата (включително на деца със слухови, зрителни или други увреждания).

По отношение на осигуряването на адекватни системи за наблюдение и оценка, които играят ключова роля при разработването на политики на ОГРДВ, са необходими няколко ключови действия:

- **Разширяване на обхвата на задължението за провеждане на външна и вътрешна оценка** освен на работата на детските градини и **на детските ясли.**
- **Въвеждане** на подзаконова нормативна уредба, определяща правилата и процедурата за вътрешна оценка на детските градини и ясли, която да осигурява стандартизирано, редовно и навременно събиране на информация за качеството на ОГРДВ.
- Въвеждане на механизми в двете системи, с което да се гарантира, че **външните и вътрешните оценки влияят на разработването на регионални и национални политики за ОГРДВ.**
- **Осигуряване на достатъчен ресурс на Националния инспекторат по образованието (НИО),** за да извършва редовно проверки на детските заведения. Обмисляне на публичното оповестяване на докладите на заведението, така че да бъде осигурена възможност на родителите и други ключови заинтересовани страни да се запознаят с оценката.
- **Създаване на механизми, които да гарантират, че данни се събират систематично от регионалните управления на образованието, регионалните здравни инспекции и общините по време на техните контролни дейности, анализират се на национално ниво и се включват в решенията за подобряване на качеството на политиките,** както и при определяне на държавния стандарт за финансиране на детските заведения.

Потенциални ползи от прилагането на тези препоръки:

- Осигуряване на прозрачност относно качеството на услугите за всички заинтересовани страни и насърчаване на култура с фокус качество;
- Подобряване на качеството на работа в детските ясли и в детските градини, както и на удовлетвореността на родителите и децата от услугите, която предоставят;
- Предоставяне на висококачествени данни, необходими за разработване на политики и мерки на местно, регионално и национално ниво.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

1 Въведение

1.1 Цели на доклада и политически контекст

Основната цел на настоящия доклад е да подготви и да подкрепи процеса на разработване на Национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст в България. Подцелите, свързани с изпълнение на тази основна цел, са³:

- Изготвяне на анализ на настоящото състояние на структурата на системата за ОГРДВ в България чрез преглед на регулаторната и стратегическата рамка и нейното прилагане в петте области, определени от Рамката за качество на ЕС за ОГРДВ (достъп; персонал; учебна програма; наблюдение и оценка; и управление и финансиране).
- Определяне на степента, в която десетте позиции за качество от Европейската рамка за качество са постигнати в България.
- Идентифициране на постиженията, пропуските и проблемните области в системата за предоставяне на услуги за ОГРДВ в България.
- Разработване обобщени препоръки и набор от конкретни препоръки по всяка от областите от рамката за качество на системите за ОГРДВ, които да послужат като основа при разработването на Национална рамка за качество на ОГРДВ в България.

Въз основа на предложението на Европейската комисия Съветът на Европейския съюз приема през 2019 г. Препоръка на Съвета за изграждане на висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст⁴. Целта на приетата препоръка е да се установи общоевропейско разбиране за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст, да се набележат възможните действия, които правителствата могат да разгледат за предприемане в зависимост от конкретните обстоятелства във всяка държава, и по този начин да подкрепи държавите членки в усилията им да подобрят качеството на своите системи за образование и грижи в ранна детска възраст. Определянето на съдържанието и организацията на образованието и обучението, както и на структурата на системите за ОГРДВ, е отговорност на всяка отделна държава, а Европейският съюз насочва, подкрепя и допълва действията на държавите членки.

Рамката за качество на системите за ОГРДВ се основава на разбирането, че качествено образование и грижи в ранна детска възраст могат да поставят основите за успех както в настоящето на детето, така и по-късно в неговия живот по отношение на образованието, благосъстоянието, пригодността за заетост и социалната интеграция и е с особено значение за деца в неравностойно положение. Поради това висококачественото образование и грижите в ранна детска възраст се разглеждат и определят като ефикасна и ефективна инвестиция в образование и обучение.

³ Докладът е част от двугодишен проект за българското Министерство на образованието и науката, който се финансира от Европейския съюз по Програмата за подпомагане на структурните реформи и се изпълнява в сътрудничество с Европейската комисия.

⁴ Европейска комисия (2018) Предложение за препоръка на Съвета относно висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст, достъпно на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0271> ; Европейски съвет (2019) Препоръка на Съвета относно висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст, достъпна на https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/council-recommendation-on-high-quality-early-childhood-education-and-care-systems_en



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Препоръката включва като приложение към нея „Рамка за качество на системите за ОГРДВ“, която посочва ключовите компоненти за качество на системно ниво, обособени в пет области:

- достъп до качествени услуги за образование и грижи в ранна детска възраст за всички деца;
- обучение, професионално развитие и условия на труд на персонала, отговарящ за образованието и грижите в ранна детска възраст;
- определяне на подходящи учебни програми;
- управление и финансиране;
- наблюдение и оценка на системата за ОГРДВ.

Европейската рамка за качество насърчава диалога по въпроса какво представлява и от какво се определя качеството на услугите за образование и грижа, които най-добре подкрепят децата да разгърнат своя потенциал, подпомага процесите на консултации относно политиките и служи като катализатор на промяна в структурата на системите за ОГРДВ⁵ в много държави.

В препоръката на Съвета на Европа е залегнало разбирането, че услугите за деца до 7-годишна възраст могат да включват физическо обгрижване, но следва да включват и възможности за учене и развитие, което се подчертава с обединяването на „Образование“ и „грижи“ в една фраза, когато става въпрос за публично финансираните и предлагани услуги за деца, които не са достигнали задължителната училищна възраст.

Според определението, дадено в Препоръката на ЕС, **висококачествените системи за ОГРДВ включват всички регулирани от държавата** обществени услуги за родители и деца в ранна възраст, за които са въведени регулации и изисквания, свързани с подготовката, подходите и програмите за работа с децата, осъществява се контрол и наблюдение и т.н. независимо от мястото, собствеността и формата на услугата (дневни грижи в център или в семейна среда, детска ясла, детска градина, кооператив и т.н.).

Няма един универсален подход и определение за „качество“ на ОГРДВ, защото това е термин, натоварен с културни особености и ценности, който се развива и договаря в процес на професионални дискусии. Рамката на ЕС задава измеренията за качество на системно ниво – т.е. структурите и регулацията им в държавата през нормативни и стратегически документи.

Качество на системно ниво се отнася до това как системата за услуги за ОГРДВ в ранна детска възраст е структурирана, проектирана и организирана. Включва разпоредби, свързани с откриването и закриването, акредитацията, персонала, разработването на учебни програми, финансирането, съотношението между преподаватели и деца, договореностите, които гарантират, че всички деца имат достъп до услуги, и се третират справедливо и в съответствие с индивидуалните им нужди, както и изискванията за здраве и безопасност. Структурните характеристики се считат за важни предпоставки за качеството на процеса, което от своя страна е най-силно свързано с развитието на детето, благополучието и ученето.

Качеството на практиката в детските заведения и услуги за ОГРДВ се разглежда и оценява на процесно ниво като взаимодействие, което се определя от организацията на средата и методите, подходите и начините на

⁵ За повече информация относно рамката за качество на Европейския съюз моля, вижте главата за контекста на политиката в доклада за съответните примери от европейските страни за повишаване на качеството на образованието и грижите в ранна детска възраст.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

общуване, подготовката на работещите както по отношение на децата, така и по отношение на управлението. Оценката и определянето на качеството на процесно ниво често включват:

- ролята на играта в учебната програма;
- взаимоотношения между доставчиците на ОГРДВ и семействата на децата;
- взаимоотношения и взаимодействия между персонала и децата, както и между самите деца;
- степента, в която грижите и образованието се предоставят интегрирано;
- участието на родителите в работата на детското заведение и
- ежедневната педагогическа практика на персонала в контекста на ОГРДВ.

За да се подобри качеството на процесите, фокусът досега най-вече е насочен за подобряване на структурните аспекти на качеството, поради което е от съществено значение да се постигне по-добро разбиране кои структурни характеристики имат най-голямо значение за качеството на процеса.

Ползите за децата, които се изразяват и определят най-често в тяхното емоционално, психическо и физическо развитие, в развитие на социалните им умения, здраве и готовността им за училище, се определят като „качество на резултатите“. В това понятие се включват и ползите за семейната общност, за родителите и за обществото, но те рядко се оценяват и измерват.



1.2 Услуги в сферата на ОГРДВ в България

В България публично финансираните и регламентирани обществени услуги, предлагани за родители с деца, които не са достигнали задължителна училищна възраст, са детските ясли, детските градини и групите за задължително предучилищно образование в училище. Детските ясли се ръководят от Министерството на здравеопазването, а детските градини и групите в училищата от Министерството на образованието и науката. Прегледът на законодателните и стратегическите актове показва, че действащата нормативна база регламентира организационно структурно и съдържателно смислово разграничение в управлението на услугите, предоставяни в детските ясли и в детските градини/училищата.

Политиките и програмно-методическото осигуряване са сегментирани институционално и административно. Тези разлики в управлението и организацията в двата типа детски заведения определят и различните цели и същност на предоставяните услуги.

Въпреки че според нормативната уредба в детските ясли медицински и други специалисти следва да осъществяват отглеждане, възпитание и обучение на деца от тримесечна до тригодишна възраст, се наблюдава по-малък акцент върху образователната и възпитателната дейност на практика. Персоналът в тези заведения не прилага национално утвърдени стандарти и синхронизирани с тях актуални методи за „възпитание и образование“, основаващи се на съвременни стандарти за ранно детско развитие. Основната част от персонала (здравни работници и помощен персонал) в тези заведения също така не са обект на достатъчни изисквания за професионално обучение за детско развитие, психология и педагогика на грижите⁶. Вместо това регулаторните изисквания към детските ясли по отношение на

⁶ Обект са на обучение според изискванията на вътрешната квалификация на персонала, но това не е достатъчно поради отпадането на специалността „детска сестра“.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

професионалният опит на персонала и стандартите за грижи са фокусирани върху хигиената, профилактиката на заболяемостта, храненето и здравеопазването⁷ (вж. раздел 5). Бюджетните разпоредби на правителството за тези заведения не предвиждат прилагането на подходи и програми за възпитание и обучение на деца. Често се срещат и становища, че в детските ясли няма достатъчно педагогическа осигуреност с кадри.⁸ Нито „образователният стандарт“ на Министерството на образованието и науката (нито който и да е друг такъв стандарт) се прилага за детските ясли. Също така няма форми на контрол и наблюдение на дейностите по „възпитание и образование“, които се провеждат в детските ясли, и една от причините е липсата на кадрова обезпеченост на тези заведения и на техните инспектиращи органи.⁹

Според последните данни на НСИ през 2019 г. в страната ни има 835 ясли и яслени групи към детски градини. Те разполагат с 33 764 свободни места и обслужват 32 185 деца. Около половината от тези места - 14 846, са в яслени групи към детски градини.¹⁰

В **детските градини** се осъществяват основно възпитателно-образователни дейности, които се реализират от педагогически персонал, по определена методология на базата на приети държавни стандарти (вж. раздел 6). Въведени са изисквания за подготовката, подходите и програмите за работа с деца, както и за осъществяването на контрол и наблюдение. Има изисквания и регламент за средата и стандартите¹¹ по отношение на грижата за здравето, храненето, хигиената, безопасността и условията, при които се провеждат дейностите в детската градина.

През 2019 г. има общо 1840 детски градини, в които се предоставят услуги на 217867 деца¹².

Нормативно не се осигурява и няма въведени специфични механизми, които да осигуряват приемственост между детските ясли и детските градини.¹³ Липсват публични политики и услуги, които да свързват благосъстоянието на децата и семействата им с образованието и грижите в ранна детска възраст.

Няма приет и действащ актуален национален стратегически документ, свързан с правата на децата¹⁴, който да задава цялостност и съгласуваност на политиките и да очертава перспективите за тяхното развитие. Стратегията за периода (2008 – 2018 г.) е актуализирана и представена на Министерския съвет за одобрение през 2018 г. Проектът предвижда ранното детство като специален период от развитието на децата и включва редица нови подходи за осигуряване на цялостно развитие и възпитателни грижи за децата в ранните им години. През 2019 г. започва процес за изготвяне на национална стратегия за ранно детско развитие. Нито един от двата политически

⁷ Структурни правила на регионалните здравни инспекции, приети от министъра на здравеопазването на 18.01.2011 г., последно изменени на 12.11.2019 г.

⁸ Интервю 19,20

⁹ Интервю 11

¹⁰ Национален статистически институт (2020) Данни за детските заведения, достъпни на: <https://www.nsi.bg/bg/content/3344>

¹¹ Наредба № 24 от 10 септември 2020 г. на Министерството на образованието и науката, Министерството на здравеопазването за физическата среда и информационното и библиотечното осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие

¹² Национален статистически институт (2020) Данни за детските градини, достъпни на <https://www.nsi.bg/bg/content/3414/%>

¹³ Министерството на образованието и науката, от друга страна, е провело Национална програма „Успяваме заедно“ (<https://www.mon.bg/bg/100819>), която се фокусира върху подкрепа на инициативи, осигуряващи приемственост между семейството и детската градина.

¹⁴ Настоящото правителство реши да се откаже от проекта за нова стратегия за детето след разгорещен обществен дебат и политически атаки.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

процеса не е приключен с ясна политическа визия за РДР. Това е една от основните причини, поради която все още се прилагат крос-секторни политики и стратегии, като по този начин се възпрепятства единният и цялостен подход в управлението на системата за ОГРДВ.



1.3 Методология на проучването

Настоящият доклад се основава на документални проучвания, 23 задълбочени интервюта с представители на различни заинтересовани страни и анкетни проучвания с общини, регионални управления на образованието (РУО), регионални здравни инспекторати (РЗИ) и детски градини и ясли.

1.3.1 Документални изследвания и преглед на литературата

Документалното изследване обхваща следните категории данни:

- Статистически данни на Националния статистически институт за броя на децата в детските ясли и детските градини и броя на персонала в заведенията.
- Приложимо законодателство: законодателна рамка за ранно детско развитие в областта на образованието и в областта на здравеопазването, както и законодателна рамка в областта на социалните дейности и защитата на правата на децата.
- Стратегически политически документи и институционални доклади: стратегии, планове за действие и доклади за изпълнение на Министерството на образованието и науката; годишни доклади на регионални и държавни институции.
- Аналитични доклади и изследвания в областта на ОГРДВ, ранното детско развитие и свързаните с тях области, публикувани през последните четири години.

Приложение II предоставя списък на прегледаната литература.

1.3.2 Проучвания и консултации със заинтересовани страни

В периода между ноември 2020 г. и януари 2021 г. бяха проверени 23 дълбочинни интервюта.¹⁵ Докато в някои интервюта фокусът попада предимно върху една от петте ключови области на качеството, в други дискусията е по-широка и фокусирана върху хоризонтални проблеми или наличност на данни. Интервюирани бяха представители на Министерството на образованието и науката, Министерството на здравеопазването (МЗ), Министерството на труда и социалните политики (МТСП), Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД), неправителствени организации, общини, детски заведения и др. Пълният списък с интервюта е предоставен в Приложение I.

1.3.3 Анкетно проучване

В периода 14 януари - 29 януари 2021 г. е проведено анкетно проучване, в което са обхванати с основните групи заинтересовани страни (вж. 0). Общият брой на анкетирания е 1293. Някои от заключенията на доклада са направени въз основа на резултатите от проучването, а пълното описание на резултатите е представено в Приложение III.

¹⁵ Всички интервюта се проведоха онлайн чрез комуникационни платформи поради епидемиологичната ситуация в България. Интервютата имаха приблизителна продължителност между час - час и половина.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Таблица 1 Проведени проучвания с процент на отговорилите

Проучени групи	Брой отговори	Процент на отговорилите
Експерти от общинските администрации, отговарящи за образователните и здравните политики	187	70%
Експерти от РУО	28	100%
Експерти от РЗИ	77	Над 100% , тъй като във всяка Регионална здравна инспекция са отговаряли повече от един респондент
Директори на детски градини	587	48%
Директори на детски градини с яслени групи	300	
Директори на детски ясли	114	



1.4 Как да се чете този доклад

Констатациите от доклада са структурирани около петте области на Европейската рамка за качество на ОГРДВ: управление и финансиране; достъп до образование и грижи в ранна детска възраст; работна сила; учебна програма; и наблюдение и оценка на системите за ОГРДВ.¹⁶ Анализът обхваща двете позиции за качество от Европейската рамка, които съответстват на всяка област, и разглежда степента, до която текущото състояние на ОГРДВ в България съответства на препоръките, заложили в тези позиции. Анализът взема предвид разделената система за ОГРДВ в България и където е необходимо, се прави по отделно преглед за детските заведения в системата на здравеопазването и на образованието. Всеки раздел от главата „Констатации“ завършва със заключения за съответствието на системите на здравеопазване и образованието спрямо двете позиции за качеството за съответната област и препоръки. Обобщението на основните констатации и заключенията са представени в трета глава на доклада.

¹⁶За повече информация относно Европейската рамка за качество на ОГРДВ моля, вижте раздела за контекст на политиката в Доклада за съответните примери от европейските страни за повишаване на качеството на образованието и грижите в ранна детска възраст.

Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)

2 Констатации



2.1 Управление и финансиране

2.1.1 Позиция относно качеството 9: Заинтересованите страни имат ясно и единно разбиране за своята роля и отговорности и знаят, че от тях се очаква да си сътрудничат с партньорски организации.¹⁷

Управлението на формалните регламентирани услуги за деца в ранна възраст – детските ясли и детските градини, се споделя между общините и държавните институции. На правителствено ниво детските ясли (и яслените групи в детските градини) се ръководят методически от Министерството на здравеопазването, а детските градини – от Министерството на образованието и науката. В оперативен план това методическо ръководство става чрез регионалните представителства на двете министерства – 28-те регионални управления на образованието и регионални здравни инспекции. На общинско ниво общинските здравни и образователни отдели (или отделни служители в по-малките общини) отговарят за управлението и надзора на детските ясли и детските градини съответно.¹⁸

Фигура 1. Цялостна структура на управление на детските заведения



Източник: разработка на ICF

¹⁷ Докладът се позовава на номерирането на декларациите за качество, както е в Рамката за качество на ЕС относно ОГРДВ, но ги разглежда по различен ред, за да подобри представянето на констатациите от изследването.

¹⁸ Регионалните управители и кметовете също имат отговорности за разработване на регионални и съответно общински стратегии за развитие на образованието. Няма еквивалентни стратегии, включително детски ясли.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Здравна система

Управлението и ръководството на детска ясла се осъществява от директор, който контролира и отговаря за цялостната дейност¹⁹, представлява детската ясла пред всички държавни и общински органи, пред организации, физически и юридически лица според нормативните разпоредби. Директорът се назначава от кмета на общината²⁰.

Поради ресурсни и кадрови дефицити РЗИ осъществява контрол основно по отношение на хигиената и храненето на децата в детските ясли. РЗИ също така би трябвало да предоставят методически насоки по отношение на грижите и дейностите в детските ясли – на практика това обаче не се случва. Ролята на общините е ограничена до поддържане на инфраструктурата, бюджетен контрол и управление на човешките ресурси (но само ограничено до административни аспекти²¹ без ръководство и управление на работната сила). За разлика от детските градини, където има контрол на национално ниво от Националния инспекторат по образованието, надзорът на детските ясли и яслените групи в детските градини се осъществява само на регионално ниво от РЗИ и не обхваща цялостната работа на детските ясли. Педагогическата работа в детските ясли на практика не подлежи на пълноценен контрол. Директорът на СДЯ е с медицинско образование и не притежава педагогически компетенции, за да изпълни тази контролна функция пълноценно.

¹⁹ Детските ясли осъществяват своята дейност съгласно чл. 1 и 2 от Закона за здравето, обнародван в ДВ, бр. 70 от 10.08.2004 г., Закона за храните и неговите разпоредби за прилагане; Наредба № 26 от 18 ноември 2008 г. за проектирането и дейността на детските ясли и кухни и здравните изисквания към тях, обнародвана в ДВ, бр. 103 от 2.12.2008 г.; Наредба № 23 от 19.07.2005 г. за физиологичните стандарти за храненето на населението, издадена от министъра на здравеопазването, обнародвана в ДВ, бр. 63 от 2.08.2005 г.; Наредба № 5 от 25.05.2006 г. за хигиена на храните, издадена от министъра на здравеопазването и министъра на земеделието и горите, обнародвана в ДВ, бр. 55 от 7.07.2006 г., в сила от 01.09.2006 г., Наредба № 9 от 16.09.2011 г. по конкретни изисквания за качество и безопасност на храните, предлагани в детски заведения и училища, както и храна, предлагана в организирани събития за ученици и студенти, обнародвани в ДВ, бр. 73 от 20.09.2011 г.; Наредба № 2 от 7 март 2013 г. за здравословно хранене на деца на възраст от 0 до 3 години в детски градини и кухни, обнародвана в ДВ, бр. 28 от 19.03.2013 г.

²⁰ Наредба № 26, чл. 8. (1) (2)

²¹ Например - условия на труд и критерии за първоначална квалификация и политики за набиране на персонал.

*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Фигура 2. Компетенции на управляващите институции





Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

Образователна система

Органите и функциите на управление на детската градина са определени в ЗПУО. Според регламента директорът на детската градина управлява и представлява институцията, организира и контролира цялостната дейност. Всички основни педагогически въпроси в детската градина се разглеждат и решават от специализиран орган - педагогически съвет, който включва всички педагогически специалисти²², председателстван от директора.

Работодател на директорите в общинските детски градини е кметът на общината, който сключва и прекратява трудовите договори с директорите на общинските детски градини въз основа на проведен по условията на Кодекса на труда²³ конкурс и с участието на представители на общественния съвет към детската градина²⁴.

Регионалните инспекторати на образованието (РУО) като териториална администрация за управление и контрол на системата на предучилищното и училищното образование контролират изпълнението на провежданата държавна политика и на постигнатите резултати и осъществяват и методическа подкрепа на детските градини²⁵.

Детските градини са обект на контрол и на национално ниво от Националния инспекторат по образованието (НИО). НИО инспектира детските градини и изготвя цялостна независима експертна оценка на качеството на предоставяното от детската градина образование и определя насоките за подобряване²⁶.

От законодателна и регулаторна гледна точка ролите и отговорностите, свързани с ОГРДВ, във всеки от трите сектора – здравеопазване, образование и социална политика - са налице и са ясно дефинирани. Това, което липсва, е, че тези различни секторни политики не са достатъчно взаимосвързани и липсва съответната хоризонтална интеграция и координация. Дори да има разписано такова взаимодействие в определен норматив, напр. в Закона за социалните услуги (ЗСУ), който предвижда интегриран подход²⁷, прилагането на такива интегрирани подходи не е заложено като задължение или начин на действие в нормативните актове на другите два сектора – здравеопазване и образование.

Дори в рамките на една институция (напр. общините) отделните дирекции, отдели, занимаващи се с определено направление – здравеопазване (за детските ясли), или образование (за детските градини), нямат общата картина и посока, в която работят колегите им от други направления, свързани с работата с тези детски заведения²⁸.

На нито едно от нивата на управление - на стратегическо/централно, регионално и местно ниво, **няма постоянни съвети или други структури за координация на политиките или за управление за ОГРДВ**, които да свързват структурите на образователната и здравната система, както и общините. Двете министерства разчитат на работни групи, когато това се налага, и управляват двете системи отделно една от друга.

В този смисъл може да се заключи, че липсват основни характеристики, които определят системата за ОГРДВ като хомогенна относно управлението и

²²Като учители и възпитатели са посочени в българското законодателство

²³Кодекс на труда, чл. 90, ал. 1

²⁴ЗПУО, чл. 3 и чл. 5

²⁵Правилник за устройството и функциите на регионалните управления на образованието, издаден от министъра на образованието и науката

²⁶Правило за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието, обн. ДВ, бр. 24 от 16.03.2018 г.

²⁷Закон за социалните услуги, част 9

²⁸Интервю 01, 20



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

финансирането, а това влияе върху синхронизацията на цялата система. Липсва общоприето разбиране качество²⁹, не се вземат решения, основаващи се на съвместна дискусия³⁰. В системата за ОГРДВ липсват ясна дефиниция и индикатори за измерване на качеството. Също така липсва синхрон между законодателството на основните министерства, независимо че предоставят услуги за деца в ранна възраст, не се обменят и данни³¹.

Липсва също баланс и съчетаване на „грижата“ и „образованието“ и диференциация на тези понятия по отношение децата от двете основни групи в ранната възраст – до 3 и от 3 до 7 години. За децата до 3-годишна възраст е необходимо и образование, но водеща следва да бъде грижата.³² За децата над 3-годишна възраст водещо направление следва да бъде образованието.³³ Липсва разбиране на същността на обучението в ранна възраст, което независимо в коя възрастова група са децата, се осигурява чрез пълноценни и позитивни преживявания и опит и има опасение от твърде засилен фокус върху образователните или медицинските подходи. Научният и практическият опит показват, че децата под три години учат най-вече чрез обичайните ежедневни дейности и процесите на обгрижване от другите. Те научават дали са оценени и дали са приети и ценени, когато общуват. В допълнение, те се научават да координират движенията на тялото заедно с широк спектър от умения за самопомощ, саморегулация, социални и комуникационни умения, които ще използват през целия си живот.

Решения относно броя и вида услуги за ОГРДВ, необходими за задоволяване на търсенето

Както детските ясли, така и детските градини се създават, преобразуват и закриват със заповед на кмета на общината след решение на общинския съвет³⁴. За детските ясли се иска и съгласие на директора на съответната регионална здравна инспекция³⁵.

Според въведени изисквания в ЗПУО всяка община разработва Стратегия за развитие на образованието и определяне броя и вида на образователните обществени услуги. Процесът на определяне на нуждите (т.е. броят на заведения, групи и места) не се базира на единна методология, която да обхваща анализ на широк кръг данни, като например прогнози за демографската структура и миграционни процеси, според които да се прогнозира реалният брой на деца в дадено населено място, прогноза за брой уязвими деца, проучване на потребностите и желанията на родителите или възможностите за предоставяне на различни форми на услуги в подкрепа на родителите с деца в ранна възраст (вж. раздел 2.2).

На практика подобен аналитичен подход, основан на факти, който да обоснове решение за отваряне, затваряне или преобразуване на детски ясли и детски градини, не е възможен или е много труден. Регистърът на населението и настоящите адреси са неточни поради трудности в установяване на мобилността на населението. Много сезонни работници (и техните деца) например напускат и прекарват част от годината в чужбина. Международната и вътрешната трудова мобилност на родителите затрудняват предвиждането на местните демографски тенденции. Не е възможно да се установят специфични нужди (напр. семейства с един родител) поради факта, че повечето деца в България се раждат без брак

²⁹Интервю 07

³⁰Интервю 22

³¹Интервю 17

³²Интервю 14

³³Интервю 22

³⁴ЗПУО чл.313(1).

³⁵ЗПУО, чл. 3 и ал. 5



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

между родителите, а на практика много от тях живеят и с двамата родители. Следователно механизмът за вземане на решения на общинско ниво се ръководи от действителното търсене - ако има нарастващ брой заявления и недостатъчен брой места в даден квартал, град или село, общината може да предвиди и да опита да увеличи капацитета на услугите. Ако общината наблюдава намаляващ брой деца, може да обмисли обединяване или затваряне на детски заведения³⁶.

Взаимодействие на родителите с различни форми на ОГРДВ

Системата позволява ли на родителите да работят с различните форми за ОГРДВ

Родителите, които срещат затруднения в грижите за децата при посрещане на техните основни жизнени потребности, както и децата с обучителни трудности и специални потребности могат да ползват социални услуги, в рамките на които се предоставя подкрепа и за грижата, и за образованието на детето.

В детските ясли и яслени групи към детските градини няма специално разработени програми за подкрепа на родители и деца от малцинствени етнически групи, мигранти, деца със специфични особености и проблеми и др. Специфичен подход към такива уязвими групи може да бъде намерен единствено в учебната програма на детските градини.

Сътрудничеството и взаимодействието между участниците в предучилищното образование са регламентирани в наредба на МОН³⁷. Този документ разглежда родителите като *участници* и *партньори* в предучилищното образование заедно с децата, учителите, директорите и други педагогически специалисти. Начините, по които може да се осъществява това сътрудничество и взаимодействието между родителите и детската градина, се определят обикновено с Правилник за дейността на детската градина или училището. Това сътрудничество в повечето случаи се ограничава до срещи и обмен на информация – индивидуални срещи между възпитатели и родители; родителски срещи; присъствие и участие на родителите в процеса на предучилищното образование; "други форми за комуникация". Такива се провеждат и в СДЯ. Резултатите от проучването показват (Въпрос 6 в приложението с проучването), че малко детски градини имат писмени процедури и правила³⁸, но в повечето има различни форми на взаимодействие с родителите. В детските ясли по-малко от 10% от отговорилите на въпроса посочват, че има писмени правила и процедури, в които са определени различните форми за взаимодействие с родителите, но повечето включват родителите в различни инициативи и дейности, без това да е специално разписано в правилник или други документи.

Както за детските градини, така и за детските ясли най-често срещаните форми на взаимодействие с родителите са: предоставяне на информация на уеб страниците, лични или родителски срещи; предоставяне на неформална обратна връзка на родителите от детското заведение.

Областите, в които има по-слабо взаимодействие с родителите, са: участието на родителите в оценката на развитието на детето (36% от детските градини и 34% от детските ясли), участието на родителите в управлението на заведението (51% от детските градини и 18% от детските ясли); срещи между групи родители (53% от

³⁶Интервю 21

³⁷Наредба № 5 от 3 юни 2016 г. за предучилищното образование

³⁸Процентът варира за различните видове дейности между 7% срещи, ръководени от родители до 33% участие на родителите в съветите.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

детските градини и 40% от детските ясли); предоставяне на родителите на официални доклади за дейности или оценки от заведението (53% от детските градини и 18% от детските ясли).

Други форми на взаимодействие с родителите се използват само при специален повод или рядко³⁹:

- Обсъждане на работния план, учебната програма, ресурсите и решенията относно цялостното управление на детското заведение;
- Присъствие и принос към определени дейности – празници, базари, концерти, пътувания и др.
- Съвместно определяне на целите и подходите по отношение на детето, подкрепа от детското заведение за повишаване на родителските умения и капацитет, курсове и семинари и др.

Участието на родителите в управлението на детската градина е предвидено в нормативните актове на Министерството на образованието и науката се осъществява под две основни форми – чрез обществени съвети⁴⁰ и чрез настоятелства⁴¹.

В тази област се наблюдават също разлики - 96% от анкетираните директори на детски градини съобщават, че има обществен съвет и настоятелство, докато 38% от директорите на детските ясли посочват този отговор. Наличието на подобен съвет далеч не означава, че той работи ефективно.

Институциите не събират систематично информация за взаимодействието с родителите и формите на родителско участие. Едва половината от РУО (52%) и РЗИ (40%) събират такива данни според анкетното проучване. НИО събира такава информация само за инспектираните през годината детски градини⁴². Информацията не се следи на ниво министерство.

Добра практика за сътрудничество с родителите⁴³

В детска градина в София съществува професионално разработена система с иновативни методи за взаимодействие с родителите и персоналят е задължен да я прилага. Системата включва родителски срещи, индивидуални консултации в извънработно време за учителя, съвместни обучителни сесии, различни инициативи тип „Отворени врати“, които включват

³⁹Фондация за нашите деца 2020 Механизъм за наблюдение и участие на гражданското общество; Ранно детско развитие в България, Фондация „За нашите деца“, 2018

⁴⁰ЗПУО, чл. 3, Обществени съвети. Общественият съвет се определя като орган за подпомагане на развитието на детската градина и училището и за граждански контрол на управлението им и се състои от нечетен брой членове, като включва един представител на финансиращия орган и най-малко трима представители на родителите на деца и ученици от съответната институция. Целта на обществения съвет е да оказва подкрепа вътре в самата училищна система чрез обсъждане на: бюджетните средства и тяхното разпределение, учебния план и план-приема, атестирането на директора и подбора на учители, както и в приемането и спазването на етичния кодекс на образователното заведение.

⁴¹Закон за предучилищното и училищното образование, чл. 306 – 309. Училищните настоятелства са независими доброволни **сдружения**, чиято цел е да подпомагат дейността на образователната институция. Те се създават по реда в Закона за юридическите лица с нестопанска цел, по инициатива на директора, родителите, учителите, общественици.

⁴²Интервю 07

⁴³Шалапатова, И. (2020) Прилагане на политиките на Европейския съюз за ранно детско образование и грижи в България, дипломна работа, базирана на дискусия във фокус група с персонала на детска градина с яслена група в София.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

родители и деца. Тези инициативи дават възможност на родителите да наблюдават поведението на децата си и по време на ситуациите и организирани дейности и да обсъждат с учителя какво наблюдават. Някои от тези инициативи са тържества и спортни състезания.

Освен организирани формати персоналят ежедневно обменя информация с родителите. Те обсъждат неудобства, хранителни особености, поведенчески проблеми и други индивидуални нужди на децата.

Родителите участват активно в подобряването на физическата среда. Съществува практика да се канят родителите да помогнат за подобряване външната детска площадка заедно с персонала на детската градина.

Системата е регламентирана във вътрешните правила на детското заведение и параметрите са зададени там.

Това детско заведение има и разработена практика, свързана със зачитането на правата на децата. Във всяка група има „ателие за правата на детето“. Това е форум за родители и персонал, където интензивно се обсъждат правата на децата и тяхното зачитане, включително някои елементи на обучение.

Взаимодействие на партньорски организации с различни видове услуги за ОГРДВ

На национално и регионално ниво има въведени няколко координационни механизми за междунституционално взаимодействие в случаи на деца в риск (от отпадане от образователната система, от насилие, деца, жертва на трафик и др.). Като основен проблем в ефективното им прилагане се очертава липсата на законова регулация и задължение на различните заведения и услуги във всяка една от системите - на образованието, здравеопазването и социалните дейности, които би следвало да си партнират и взаимодействат⁴⁴. Към момента единствено чрез *Механизма за превенция на отпадането от образователната система* се осигурява координация между специалисти от различни сектори – образование, закрила на детето, социални политики и здравеопазване.⁴⁵

Няма механизми и практики за **партниране и координация при определяне и изпълнение на целите и политиките между отделните организации и институции с компетенции в ОГРДВ**. Основната причина е липсата на разработена обща визия за ранното детство и в частност за ОГРДВ като съществена част от него, с която се ангажират всички заинтересовани страни, включително и родителите. Липсва обща рамка, която да задава споделени ценности и последователни цели за всички секторни политики и която да *определи ясно ролите и отговорностите на централно и местно равнище*.

Координацията между основните заинтересовани страни може да се окаже като слаба или отсъстваща. Полето и същността на работата на отделните участници в системата са неясни в голяма степен за колегите от други институции, а участниците се фокусират изключително в своето поле и фокус на работа. Няма общо разбиране за същността и отговорностите на отделните институции⁴⁶.

⁴⁴10.Годишни доклади ДАЗ

⁴⁵22. Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане, включване и предотвратяване на отпадането от образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст

⁴⁶Интервю 08, 10, 13, 14, 22



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

Координация на политиките за ОГРДВ

Законодателните и стратегическите документи не разглеждат заедно „образование“, „грижи“ и „ранното детство“. Вместо това фокусът е върху институциите и структурите, тяхната форма на организация, областите на отговорност за работата с деца. Така например детските ясли се определят като „...организационно обособени структури, в които медицински и други специалисти осъществяват отглеждане, възпитание и обучение на деца от тримесечна до тригодишна възраст“⁴⁷. Детската градина се определя като „институция в системата на предучилищното и училищното образование, в която децата се отглеждат, възпитават, социализират и обучават от 3-годишна възраст до постъпването им в първи клас.“

Единствено в социалната сфера се употребява тази терминология през 2018 г., когато МТСП регламентира като част от програмата за ранно детско развитие⁴⁸ подкрепата за образование и грижа на деца от семейства в неравностойно положение или в риск към центровете за социални услуги. По проект „Социално включване“ също са пилотирани и функционират услуги за ОГРДВ към центрове за социални услуги, при които се използва тази терминология и съчетаването на двата компонента „грижа“ и „образование“.

2.1.2 Позиция относно качеството 10: Законодателството, разпоредбите и/или финансирането подпомагат напредъка към универсален достъп до висококачествено, финансово достъпно образование и грижи в ранна детска възраст и напредъкът към постигането на тази цел се докладва редовно на съответните заинтересовани страни.

Задължителното предучилищно и училищно образование в държавните и в общинските детски градини и училища е безплатно за децата. Това преимущество се предоставя и на деца, получили право на дългосрочно или продължително пребиваване в страната и на деца, търсещи или получили международна закрила в страната⁴⁹. Правото на безплатно образование обхваща незаплащането на такси за обучение, безплатно ползване на материалната база за обучение и за развитие на интересите и способностите на децата.

Въпреки че законът не дава изрично право на децата на безплатни ясли, общинските ясли в България получават държавна субсидия, която покрива техните разходи (с изключение на храненето). Грижите за децата в общинските детски ясли, както и храната от общинските детски кухни се заплащат от такси, чиито размери се определят от общинските съвети.⁵⁰

Настоящото правителство определя инвестициите в образованието като един от своите политически приоритети⁵¹. В резултат на това общите разходи за образование като процент от БВП и по-конкретно разходите за предучилищно образование непрекъснато се увеличават, достигайки през 2020 г. 3,8% от БВП (или 4,813 млрд. лв.)⁵², докато през 2021 г. общият бюджет се очаква да достигне

⁴⁷Наредба № 26, чл. 2 (1)

⁴⁸18. Методика за условията и начина за предоставяне на социални услуги в ЦОП, АСП, ДАЗД, 2018 г.

⁴⁹Закон за предучилищното и училищното образование, чл. 9

⁵⁰Закон за здравето

⁵¹Програма за управление на правителството на Република България, достъпна на: https://www.government.bg/files/common/GovPr_2017-2021.pdf, стр. 45

⁵²Инвеститор (2020) Бюджетните разходи за образование през 2020 г. достигат 4 813 милиарда лева или 3,8% от БВП (Разходите за образование за 2020 г. достигат 4 813 милиарда лева, или 3,8% от



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

5,46 млрд. лв., или 4.57% от БВП⁵³. Така България ще се изравни със средната стойност за ЕС от 4,6% (по последни данни на Евростат).⁵⁴ Тази цифра обаче не отчита европейските фондове, допълнителното финансиране, предвидено в Плана за възстановяване на ЕС, а така също и допълнителни инвестиции, направени чрез общински бюджети от местни данъци.

Анализ на Световната банка от 2021 г. показва, че за 2018 г. общата сума на публичното (общо от централния бюджет и общините) финансиране за предучилищно образование е възлизала на 737 015 489 лв., от които 555 млн. лв. са били от държавния бюджет, а 182 млн. лв. от общините. Според данните, събрани от Световната банка, европейските структурни фондове представляват много малък дял от годишното финансиране на ОГРДВ в България - средно около 2% от общото финансиране годишно за периода 2014 – 2018 г.⁵⁵

Към този момент делът за финансиране на предучилищното образование в рамките на тези 5,46 млрд. лв. трудно може да се сравни с този на други страни от ЕС. На ЕС ниво такива данни не се събират, а и сравнимостта между отделните държави е затруднена поради разликите в системите за ОГРДВ.

По отношение на разходите за яслената грижа като обща сума и процент от БВП липсва бюджетна информация. Сравнението на нивата на финансиране в България спрямо други страни от ЕС е сложно, тъй като трябва да се вземат предвид разходите за финансиране на майчинство/бащинство, които се различават съществено в страните от ЕС.

Финансирането на държавните детски градини и ясли разчита на няколко източника:

- **Делегирани от държавата бюджети** - Министерството на финансите делегира бюджети на общините в съответствие с отделни стандарти за ясли и детски градини, разработени съответно от Министерството на здравеопазването и Министерството на образованието и науката. Средствата от държавния бюджет за осъществяването на образователни дейности и обучение на деца и ученици се разпределят между бюджетите на първостепенните бюджетни разпоредители, финансиращи държавни и общински детски градини и училища въз основа на (1) броя на децата, броя на групи, вида и броя на заведенията в общините и местоположението на заведението и (2) дефинирания от министерството финансов стандарт (сума) за дете, група и заведение.⁵⁶ Финансирането на яслените групи в детските градини се припокрива частично чрез делегиран бюджет на Министерството на образованието и науката, тъй като някои общи капиталови или режимни

БВП), достъпни на <https://www.investor.bg/biudjet-i-finansi/333/a/razhodite-za-obrazovanie-za-2020-g-dostigat-4813-mlrd-lv-ili-38-ot-bvp-292709/>

⁵³Министерство на финансите (2020) Бюджетни приоритети за 2021 г., достъпно на <https://www.minfin.bg/upload/45669/Budget2021priorities.pdf>

⁵⁴Евростат, Данни за държавните разходи по функции, достъпни на https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en

⁵⁵В периода 2014 – 2016 г. сумата е била под 0,5%, но постепенно се е увеличила до 32 млн. евро при средно 13,6 млн. Евро годишно за периода 2014 – 2018 г. (Въз основа на данни, предоставени от Световната банка (2021 г.) *Образование и грижи в ранна детска възраст, общо образование и приобщаване: Анализ на ситуацията и препоръки за насочване на политиката*, стр.31

⁵⁶Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, обнародвана в ДВ, бр. 81 от 10.10.2017 г.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

разходи трудно могат да бъдат разделени, когато яслните групи се помещават в една сграда с детска градина⁵⁷.

- **Общински бюджети** – освен делегирания от държавата бюджет общините могат да използват и други източници – напр. структурни фондове на ЕС; частни дарения или собствени ресурси от общински данъци и такси. Освен инфраструктурните разходи (като поддръжка или изграждане на нови заведения) общините разпределят средства към заведенията по формула отново на база броя на децата, групите и заведенията.
- **Такси** – таксите, определяни от общините, покриват разходите за хранене. Анкетното проучване показва, че средната месечна такса за детските ясли и детските градини е **около 34 лева**. Само **9%** от общините съобщават, че техните услуги са освободени от такси. Около половината от общините (52%) предоставят някаква подкрепа (намаление или освобождаване от такса) на социално слаби семейства. Други 19% от общините съобщават, че таксите се изчисляват на дневна база, което намалява таксите за отсъстващи деца. От март 2020 г. програмата „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ (финансирана с бюджета на ЕС и на правителството) се използва за покриване на такси за детски градини (но не и за детски ясли)⁵⁸. Последните промени в Закона за училищното и предучилищното образование позволяват на държавния бюджет да възстановява на общините такси за деца в неравностойно социално положение или да увеличи финансовия стандарт (определен за дете-група-заведение), което позволява на общината да осигури на някои деца безплатно посещение в детска градина⁵⁹. Детските ясли не са обхванати от тези изменения.
- **Други разходи:** освен задължителните общински такси анкетното проучване показва че в 18% от детските градини и в 3% от яслите на родителите са налага да правят допълнителни плащания извън таксите, за да покриват допълнителни дейности. Освен това проучването показва, че през последните две години 23% от детските градини и 27% от детските ясли са търсили допълнителна финансова подкрепа или от родители, или от частни дарители (компани). Основната цел на тази допълнителна подкрепа в повечето случаи е да се финансират образователни материали, събития и тържества, както и строителни и ремонтни дейности.

Финансовият стандарт има за цел да покрие общо установеното ниво на образователни и „възпитателни“ дейности:

- Възнаграждения на персонала
- Поддръжка
- Дейности, свързани с образование, възпитание и грижи.

Предвижда се и допълнително финансиране извън финансовия „стандарт“ за:

⁵⁷Например заплатата на директора на такива смесени институции обикновено се финансира от Министерството на образованието и науката. Въпреки че директорът не управлява медицинските сестри в детските групи, директорът осигурява цялостно управление на инфраструктурата на заведението, както и възпитателите, които може да подпомагат детските групи.

⁵⁸Министерство на образованието и науката (2020) Проект „Активно включване в предучилищното образование“, достъпен на <https://www.mon.bg/bg/100788>

⁵⁹НМД (2020), <https://nmd.bg/narodnoto-sabranie-prie-na-vtoro-tchetene-promeni-v-zakona-za-predutchilishnoto-i-utchilishnoto-obrazovanie/>



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

- Изграждане на нови, разширение и реконструкция на съществуващи детски градини - те се финансират от общините или с допълнителни целеви програми за държавно финансиране⁶⁰.
- Възстановяване на ежедневните транспортни разходи на персонала до работното място;
- Национални програми - те се различават по суми и тематичен обхват, но през последните години включват подкрепа за професионалното развитие на възпитателите⁶¹; разработване на учебни програми⁶²; десегрегация⁶³; родителско участие, преход от детската градина към училище⁶⁴; За яслената грижа липсват такива програми;
- Езиково обучение за деца под международна закрила;
- Финансиране за деца от уязвими групи (за помощен персонал, социални работници, медиатори и др.).

Държавното финансиране се основава на стандарти⁶⁵ за минималния и максималния брой деца в яслени групи⁶⁶ и детски градини⁶⁷. Предвидените ограничения за минимален брой на деца в групите не позволяват намаляването на броя на децата в група и увеличаване на групите с цел например повишаване качеството на грижата и образованието. Допълнителни групи се разкриват само ако броят на децата в първата група достигне максималния (т.е. 23). По този начин стандартът за финансиране предопределя и броя на групите и съотношението деца/персонал.

Другият фактор, който определя образователния стандарт, са заплатите на персонала (възпитатели, директори и др.) - заплатите, както и минималният брой работни часове (т.е. дали е необходим персонал на непълна или пълна работна ден) също са дефинирани в Наредба 4.⁶⁸ В образователния сектор през последните години те трайно се увеличават. Това увеличение обаче не се съгласува с политиките на Министерството на здравеопазването и не намира отражение в заплатите за медицинския персонал в яслената грижа. През 2019 г. синдикатите и правителството договориха увеличение за медицинския персонал в детските градини⁶⁹.

Формално заведенията (както детските градини, така и детските ясли) имат независимостта да вземат решения за разпределение на средствата в рамките на бюджета, който получават. На практика тази възможност е много ограничена по две причини. Първо, анкетното проучване показва, че общината е делегирала бюджет само на 59% от детските градини и 22% от детските ясли. Второ, ключовите разходи (заплати, размер на групите, брой деца в групи) са определени с

⁶⁰Министерство на образованието и науката: Програма за изграждане, приспособяване, надстройка и реконструкция на детски градини и училища 2020 - 2022 г., достъпна на: <https://www.mon.bg/upload/22942/programa-DG-Uchilishta-05062020.pdf>

⁶¹Министерство на образованието и науката (2020) Национална програма „Мотивирани преподаватели“, достъпна на <https://www.mon.bg/bg/100828>

⁶²Министерство на образованието и науката (2020) Национална програма „Без свободно време“, достъпна на <https://www.mon.bg/bg/100827>

⁶³Подкрепа на общините за изпълнение на дейности за образователна десегрегация и превенция за превенция на вторичната сегрегация <https://www.mon.bg/bg/100831>

⁶⁴Министерство на образованието и науката (2020) Национална програма „Успехме заедно“ <https://www.mon.bg/bg/100819>

⁶⁵Стандартът за 2021 г. за образователните системи, достъпен на <https://www.mon.bg/upload/25507/info-NEISPUO-040321.pdf>

⁶⁶Минимумът е 8, а максимумът е 18 деца. В детските ясли групи са от 8 до 16 деца.

⁶⁷Минимумът е 12, а максимумът е 23.

⁶⁸Наредба № 4 от 20.04.2017 г. за стандартизация и заплащане на труда, обнародвана в ДВ, бр. 34 от 28 април 2017 г.

⁶⁹Данни, цитирани от ръководител на профсъюз КНСБ в: <https://offnews.bg/ikonomika/900-leva-zaplatata-na-meditcinskite-sestri-v-uchebnite-zavedenia-723477.html>



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

наредби⁷⁰, докато разходите за поддръжка или храна оставят много малко възможности за оптимизация. Затова оптимизиране на разходите с цел повишаване на качеството на услугите (като наемане на допълнителни специалисти - психолози, медицинска сестра, педагози; организиране на допълнителни дейности) е трудно осъществимо.

Една от областите на финансиране, където се наблюдава **разлика** между детски градини и ясли, е **финансирането от ЕС: анкетното проучване показва, че** докато 35% от детските градини съобщават, че са получили средства от ЕС, то само 4% от детските ясли съобщават, че са получили средства от ЕС (24% за детските градини с яслени групи).

Съществуват няколко ракурса на темата за финансирането, което подпомага напредъка към универсален достъп до висококачествено, финансово достъпно образование и грижи в ранна детска възраст. Един от тях е ресурсът, който държавата заделя за компенсация на родители, чиито деца не са приети в държавни заведения. Друг важен момент е възможността за подкрепа на частни детски градини при спазване на определени изисквания – модел, който следва задълбочено да се анализира през призмата на целта да се постигне универсален достъп на децата. Важно е да се направи задълбочен анализ при приемането на промените в ЗПУО доколко средата в училищата е подходяща за деца на 4 години и колко деца са повлияни от това, спазвайки принципите на прогресивния универсализъм.

2.1.2.1 Заключение и препоръки относно управлението и финансирането

Заключения относно позиция 9

На хоризонтално (между секторите) и вертикално ниво (централна – местна власт) няма приети общи цели, споделени принципи и подходи. Липсва глобална визия за ОГРДВ, която да припознава и обединява съществуващите политики в отделните сектори (здравеопазване, образование, социални услуги) и техните взаимоотношения по отношение на ОГРДВ, базирани на правата на детето.

Това ни дава основание да направим заключение, че в България трудно може да се говори за „система за ОГРДВ“. Холистичният подход към децата и семействата изисква системно мислене, което разглежда системите като набор от отделни части, елементи, които си взаимодействат и са взаимосвързани⁷¹. В България има детски заведения (детски ясли и детски градини) за различни възрастови групи деца, центрове за социални услуги, в които се предоставят услуги за ОГРДВ, подчинени на различни ведомства и институции, работещи с различни стандарти, подходи и цели по отношение на децата, без между тях да има свързаност, приемственост, взаимодействие и в контекста на различията в политиките по отношение на ранното детско развитие.

За да може да се говори за „система за ОГРДВ“ в България, трябва да се изгради връзка между наличните отделни компоненти, за които обект са грижата и образованието на децата в ранна възраст⁷².

⁷⁰Наредба № 4 за стандартизация и заплащане на труда и Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

⁷¹Донела Х. Ливади (2015) *Мислене в системи*, Paper Tiger Ltd

⁷²Например, Warbleton Council Systems thinking: характеристики на приложения и примери, достъпни на <https://bg.warbletoncouncil.org/pensamiento-sistematico-11147>



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

Експертите, участвали в интервютата, показват много различно разбиране за това какво представлява една „система“, но общото мнение е, че трите сектора – социална политика, здравеопазване и образование не работят като „система“ по отношение на ОГРДВ. Всеки от тях има специфични цели по отношение ОГРДВ, постигнати чрез определени услуги според сектора,⁷³ но липсват функционално взаимодействие между тях и синхрон на политиките.

Препоръки към позиция 9

За да има система, е необходимо ясно дефиниране на обща визия за ОГРДВ, обхващане на процеса в неговата цялост и в същото време осигуряване на взаимодействие и наблюдението на влиянието на отделните елементи⁷⁴ според мнението на експертите.

Има нужда от национална стратегия за РДР, в която се посочва приносът на системата за ОГРДВ за постигане на национални цели за качествено развитие на децата от раждането им до постъпването в училище.

Услугите в сферата на ОГРДВ трябва да постигнат баланс между грижи и образование. Това ще наложи актуализиране на функциите и оперативните стандарти както на детските ясли, така и в детските градини.

Управлението и функционирането на всички нерегламентирани услуги в сферата на ОГРДВ (родителски кооперативи, грижи в дома, дневни грижи и др.) трябва да се регламентират и да се подчинят на обща визия за РДР, цели, стандарти за качество и протоколи за наблюдение като в детските ясли, така и в детските градини.

Трябва да се проектират и внедрят в системата за ОГРДВ ясни механизми за координация между всички структури, работещи в сферата на правата на детето, на образованието, на здравето и да се ангажират обществеността, органите за участие на родителите, академичните среди, НПО.

Трябва да се създаде система за събиране на информация и данни, чрез която да се проследява изпълнението на обща визия за ранно детско развитие, на целите по отношение на ОГРДВ, на въведените индикатори за качество, на характеристиките на системата и процесите, така че да се осигури цялостна и ориентирана към децата система.

Определянето на национални цели и перспективи за развитие на системата на ОГРДВ ще помогне да се проучат възможностите и проблемите в настоящата ситуация, да се анализират всички елементи и процеси, които могат да окажат въздействие, както и да се идентифицират всички системи, включени в предоставянето на ОГРДВ и тяхното взаимодействие.

Каре 1: Възможни модели на управление на системата за ОГРДВ в България

Както беше представено по-горе, едно от основните предизвикателства на настоящата система за ОГРДВ е, че сега системата на управление е разделена и управлявана по начин, който възпрепятства междусекторното сътрудничество и прилагането на ориентиран към децата подход. Настоящото *разделение* на системите не е синхронизирано с последните документи на ЕС по отношение на периодите от раждането до задължителната предучилищна възраст. Вместо това

⁷³Интервю 11, 14, 15

⁷⁴Интервю 14, 17



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

системата е донякъде изкуствено разделена за деца от раждането до 3-годишна възраст и от 3- до 7-годишна възраст. При липсата на всеобхватна стратегия за ранно детско развитие двете системи функционират до известна степен независимо една от друга.

Прегледът на литературата на международните практики и оценката на статуквото в ОГРДВ ни дават основание да предложим **два възможни модела** на промяна в българските политики и услуги, осигуряващи качествено образование и грижи за деца от раждането до задължителната училищна възраст.

Модел 1: Запазване на „разделения модел“ със същевременна оптимизация на секторното управление на услугите (в социалния, здравния и образователния сектор) и подчиняването им на **обща визия** за образованието и грижите в ранна детска възраст и **общото разбиране за качествена система за ОГРДВ**. Това означава разделено управление в обща рамка. Такъв модел предполага общи стандарти за качество, подходи и цели, свързани с цялостното развитие на всички деца, и ясни роли и отговорности на всички заинтересовани страни на всички нива, целящи постигането на общата рамкова визия. Такава рамка ще се основава на правата, което ще даде тласък на общи етични кодекси, модели на интервенция, общи системи за наблюдение и оценка и система за генериране и обмен на данни.

Предимствата при избора на Модел 1 включват:

- Приемственост и приемане от заинтересованите страни в системата на ОГРДВ;
- Надграждане върху силните страни на съществуващата структура;
- Съгласуване между трите сектора под една обща рамка за РДР, която ще помогне на България да се справи с детската бедност, смъртността, социалното изключване и др.;
- Ще се стимулира междусекторното сътрудничество не само между образованието и здравеопазването, но със социалната подкрепа и закрила, неправителствени организации, родителски организации и т.н.

Това са някои от предизвикателствата при прилагането на модел 1:

- Съгласуване на обща визия и рамка с всички заинтересовани страни;
- Необходимост от силна политическа воля и лидерство, за да се гарантира интегрирано разработване на политиката;
- Потоците на финансиране ще трябва да се променят, за да се осигури приравняване на инвестициите в общи политики, стандарти, политики, методи и т.н.

Модел 2: Изграждане на единна система за ОГРДВ под шапката на Министерството на образованието и науката. В момента около 85% от децата са в заведения под методическото ръководство на Министерството на образованието и науката. Следователно би било логично да се предложи модел, при който управлението на детските ясли от Министерството на здравеопазването преминава към Министерството на образованието и науката. Този модел също изисква обединяваща визия за образованието и грижите в ранна детска възраст и приемане на общо разбиране за качествена система за ОГРДВ, както и общи стандарти, подходи и цели, свързани с цялостното развитие на всички деца, и ясни роли и отговорности на всички заинтересовани страни на всички нива, целящи постигането на общата рамкова визия.

Подобен вариант трябва да бъде обект на обширна дискусия, включваща всички ключови заинтересовани страни, включително семействата, като се отдаде



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

необходимото внимание на положителните и отрицателните страни от приемането на модела. Някои от предимствата при избора на модел 2 включват:

- Солидни методически насоки, професионално развитие и възможности за кариерно развитие за цялата работна сила в сферата на ОГРДВ;
- Постиженията на управлението на образованието ще бъдат използвани и за системата за ОГРДВ в периода 0 – 3 г.: наблюдение и оценка, работа с родители, трудови политики и т.н.;
- Бърза интеграция на педагогиката на грижите в детските ясли и стимулиране на ранното обучение и образование в системата от 0 до 3 г.;
- Използване на настоящото силно ръководство на образователната система.

Предизвикателствата при прилагането на модел 2 включват:

- Съпротива сред специалистите в здравната система и липса на целенасочена политика за работната сила в този сектор;
- Недостиг на подготвен персонал;
- Липса на последователна система за наблюдение и оценка в самата система за предучилищно образование - тя трябва да бъде укрепена и приведена в съответствие с предложенията за качество на ЕС и след това да бъде приложена за системата за периода от 0 до 3 г.;
- Необходимостта други системи (социална, здравна) да приемат лидерството на образователната система;
- Необходимост да се осигури актуална рамка за детско развитие, която поддържа стандартите за грижи, да се осигури програма за развитие, а не дневен ред, фокусиран върху подготовката за училище.

Заклучения относно позиция 10

Като цяло новодостигнатите нива на финансиране на образованието през 2021 г. и ясният правен ангажимент за безплатен достъп до образование за всички деца водят до заключението, че в България е налице **универсално право на достъпно образование и грижи в ранна детска възраст**. Има някои възражения и пропуски:

- Настоящите нива на финансиране правят образованието достъпно за някои, но не за всички групи. За семейства, живеещи в крайна бедност, е възможно таксите, начислявани от детски градини и ясли в някои общини, да представляват пречка.
- Тъй като политиките, свързани с таксите, са предимно на общинско ниво, няма яснота колко деца са засегнати; централните държавни институции не разполагат нито с данни, нито с механизъм за наблюдение на общинското финансиране за ОГРДВ и анализ на събраните данни.
- Настоящото ниво на финансиране гарантира някакво ниво на качество на услугите, обаче е възможно бъдещите усилия за подобряване на някои аспекти на качеството на услугите, обсъдени в този доклад, да изискват допълнително финансиране. Ето защо би било прибързано да заключим, че настоящите нива на финансиране гарантират „високо качество“. Свързан с това пример е препоръката за понижаване на съотношението дете спрямо възпитател. Наемането на допълнителни експерти като детски психолози на пълен работен ден или медицински персонал за детските градини или други също да предполага допълнително финансиране. И накрая фактът, че почти



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

значителна част от заведенията прибягват до частни спонсори и до родителите за финансиране на допълнителни дейности, показва, че има място за допълнително финансиране.

- Няма бюджетна координация между Министерството на здравеопазването и Министерството на образованието и науката по отношение на заплатите на персонала в детските ясли и детските градини или целите на политиката за ОГРДВ.
- Настоящият механизъм за финансиране (за дете за група за детска градина и стандартен брой деца в групата и т.н.) ограничава бюджетната свобода за детските градини и ясли.

Препоръки към позиция 10

Необходимо е да се установи процес с ясни референтни стойности и цели за наблюдение на общинските политики относно таксите и финансирането и техния ефект върху постигането на наличие и достъпност на услугите.

Бюджетните правила относно размера на групите, броя на децата могат да бъдат преразгледани, за да се даде възможност за управление на инвестициите, което гарантира най-добрите възможности.



2.2 Достъп

2.2.1.1 Услуги, които са налични и достъпни за всички семейства и техните деца

Осигуряването на налични и достъпни услуги за всички деца и техните семейства се откроява като едно от най-важните измерения на качеството на системите за ОГРДВ, тъй като по този начин държавата може да гарантира едно от основните права на детето – правото на всяко дете на достъп до качествена грижа и образование.⁷⁵

Значимостта на осигуряването на достъп до висококачествени услуги за образование и грижи в ранна детска възраст, по отношение на всички деца и техните семейства, се разглежда не само като основа и условие за икономически просперитет и образователна перспектива, но и като основа и условие за щастливо детство и пълноценно развитие на всяко дете в неговата цялост и уникалност.

Разглеждат се следните основни твърдения, свързани с регулирането и регламентирането на системно ниво от държавата⁷⁶:

2.2.1.2 Универсалното законно право на ОГРДВ предоставя солидна основа за достигане до всички деца и родители във връзка с търсенето на места в заведенията за ОГРДВ, което може да послужи като основа за оценка на бъдещите нужди и приспособяване на капацитета

Въвеждането на регламент и алгоритъм за оценяване на нуждите и планиране на местата, въз основа на данни за структурата и характеристиките на населението,

⁷⁵1. Общ коментар №:7 (2005)“Прилагане правата на детето в ранна детска възраст”, Комитет по правата на детето, 14 сесия, Женева

⁷⁶Препоръка на Съвета от 22 май 2019 г. за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст (2019/C 189/02) Официален вестник на Европейския съюз 5.6.2019 г.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

провеждането на проучвания сред родителите за техните потребности и техните желания на местно ниво дава възможност за достъп за всички деца и семейства до услуги за образование и грижи в ранна детска възраст.

На основата на данни за населението и от проучвания следва да се планира, оценява и адаптира капацитетът на видовете и формите на услугите за деца в ранна възраст. В Приложението към Препоръката на Съвета⁷⁷ изрично се подчертава, че "...правилното планиране и добре организираното предоставяне на такива услуги е от съществено значение за премахване на пречките, които възпрепятстват участието на семействата и децата". Равнопоставеният достъп до ОГРДВ допринася за здравословното развитие и за успеха в образованието на всяко едно дете, като същевременно осигурява гъвкави възможности за родителите, особено за майките, да се реализират на пазара на труда.

Правото на образование е регламентирано във всички основни актове⁷⁸, както и в основни стратегически документи⁷⁹, но не е реално гарантирано, защото няма задължение по закон към нито един държавен орган или институция за неговото осигуряване и обезпечаване. Нормативната рамка не задава принцип и механизъм за планиране заведенията за деца в ранна възраст, който да отчита потребностите и желанията на родителите с деца в ранна възраст. На системно ниво държавата не гарантира осигуряване на необходимите и достатъчни места, нито възможности за избор от различни форми на услуги за семействата, свързани с образование и грижа за децата им в ранна възраст.

Дори с направените промени в последните месеци на 2020 г.⁸⁰ не се предвижда планирането на места и услуги за деца в ранна възраст да се извършва въз основа на анализ на демографската ситуация и изследване на потребностите и желанията на родителите с деца в ранна възраст. Според тези промени, когато в продължение на три години има недостиг на места, общинският съвет може да гласува да бъде разкрита нова група към съществуващата ясла⁸¹. Но не се открива регулиран механизъм за отчитане на потребностите на семействата и планиране на услуги за грижа и образование на децата, така че да са в съответствие с демографските тенденции в населеното място, както и правото им на достъп до качествена грижа и образование от ранна възраст.

В рамките на някои проекти някои от общините⁸² изпълняват този критерий и се провеждат проучвания на желанията и потребностите на родителите да ползват различни видове и форми услуги за деца в ранна възраст. На тази основа се прави анализ и се планират необходимите места според демографски данни и с отчитане на потребностите на родителите.⁸³ Но това са по-скоро единични случаи и изключение, а не практика.

⁷⁷Приложение към Препоръка на съвета за висококачествени системи за образование и грижа в ранна възраст, Брюксел, 22.05. 2018 г., COM` 2018~ 271 final

⁷⁸Конституция на РБ; ЗЗД; ЗПУО

⁷⁹Национална програма за развитие: България 2020; Национална стратегия за развитие на предучилищното и училищното образование; Стратегия за образованието 2020, разработва се от всички общини; Стратегия за личностно развитие на децата и учениците.

⁸⁰Бяха направени изменения както в Закона за предучилищното и училищното образование, така и в Наредба № 26.

⁸¹Съгласно Наредба № 26 от 2008 г. за проектирането и дейността на детските ясли и кухни и здравните изисквания, детски ясли и общински кухни за малки деца се създават, преобразуват и закриват с Наредба на кмета на общината след решение на общинския съвет и съответното споразумение на директора на регионалната здравна инспекция.

⁸²Фондация „Устойчиво правно развитие“ и Фондация „За нашите деца“ (2019) Теренно проучване - Наличност и достъп до качествени услуги за образование и грижи в ранна детска възраст в съответствие с Рамката за качество на ЕСЕС, София: 2020.

⁸³Интервю 20



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

Резултатите от анкетното проучване, проведено в рамките на настоящия проект, потвърждават констатациите от документалния анализ. Само 24% от отговорилите на въпроса представители на общинските администрации посочват, че прилагат механизъм, методология за планиране на броя, типа, местоположението, капацитета на детските градини и ясли в общината. В тези общини, в които има въведен механизъм/методология, планирането на типа, местоположението и капацитета на детските заведения се базира в най-голяма степен на данни за броя на децата, чиято възраст попада в обхвата на системата за образование и грижа в ранна детска възраст (91%).

В механизма най-често се включват данни за броя на децата от семейства, живеещи в градска и селска среда (57%), местоположението и броя на децата от семейства в неравностойно положение и/или маргинализирани семейства (50%), както и броя на децата от семейства, живеещи в градска и селска среда (57%), отчита се броят на децата, отглеждани от самотни родители и в грижа извън биологичното семейство (45%). За съжаление, това е практика при по-малко от една четвърт от общините.

Родителите могат да избират от единствено законово регламентирани форми за образование и грижа в ранна възраст – детските ясли и детските градини, които са общински, държавни и частни. От 3-месечна възраст⁸⁴ децата могат да бъдат записани в дневните самостоятелни детски ясли или от 10 месеца⁸⁵ в яслени групи към детските градини. От 3-годишна възраст до постъпване в училище децата могат да бъдат записани в детските градини или от 2-годишна, ако към детската градина има разкрита такава група. Няма други разрешени и регламентирани в законодателството форми и услуги за ОГРДВ.

От 2009 г. в страната започват да се появяват т.нар. родителски кооперативи, които към днешна дата са над 20. Това са обединения, сформирани от няколко родители за осигуряване на качествена програма за ранно обучение и грижа за своите деца. Те се формират поради различни причини, като липсата на места в държавните детски градини, желанието на родителите за тяхното по-активно участие в ежедневието на детето, стремежа към алтернативни начини на обучение и др. Родителските кооперативи в България не са регулирани, т.е. законът нито изрично урежда тяхното съществуване, нито ги забранява. Факт е, че вече не малко от младите български родители поставят под въпрос ефикасността на традиционни възпитателни концепции в традиционните детски заведения⁸⁶. Променят се нуждите и желанията на родителите и тази форма на самоорганизиране е израз на потребността им да участват в определянето на принципите, ценностите, организационния модел, да участват равноправно във вземането на решения и да бъдат отговорни за тях⁸⁷.

Чрез проект на Агенцията по заетостта⁸⁸ се въвежда през последните две години домашна форма за грижа и образование в ранна възраст чрез обучение и подготовка на детегледачки в подкрепа на родители, които желаят да се върнат на работа преди изтичане на отпуска им за майчинство. Той обаче е насочен само към деца, които не са приети в детска ясла и отново родителите нямат възможност за

⁸⁴Наредба № 26 от 2008 г. за устройството и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните изисквания към тях, издадена от Министерството на здравеопазването.

⁸⁵ЗПУО, чл. 3; НАРЕДБА № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование.

⁸⁶Йосифов, Ю., Банова, В., Жупунов, Л., Маринова, А., Коцева, Т., Димитрова, Е., Моралийска, С., Илиева, К., Гергинова, Е. (2018) Анкета на родителите за отношението към социални, образователни и здравни грижи за деца от 0 до 7 години в България, София, Фондация за нашите деца.

⁸⁷13. Асоциация на родителските кооперативи: <http://priатели.info/wp-content/uploads/2010/12>

⁸⁸Агенция по заетостта, Родители, заети в проекта, достъпна на <https://www.az.government.bg/pages/roditeli-v-zaetost/>



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

избор. Няма регламент и ангажимент на държавата за осигуряването на такива услуги извън рамката на този проект. Индивидуално или чрез фирми се предоставят услуги от детегледачи в дома на детето, но няма въведени изисквания, свързани с подготовката, подходите и програмите за работа с децата. Освен това няма контрол и наблюдение на тези услуги за гледане на деца. В условията на настоящата пандемична ситуация те са особено актуални и необходими и то не само за родители, които в периода на майчинство се връщат на работа, но и за родители, които работят и нямат възможност да осигурят подходящ възрастен, който да се грижи за детето им. Интервютата също така предполагат, че липсва избор измежду услуги за ОГРДВ, особено в големите градове.⁸⁹

С направените през изминалата година промени в ЗПУО⁹⁰ от 2022 г. се въвежда задължително присъствие на децата от 4-годишна възраст в детските градини. В същото време никъде няма заложи планиране и изграждане на необходимата инфраструктура чрез отчитане на демографските характеристики на населените места, нито отчитане на потребностите и желанията на родителите с деца в ранна възраст. На практика държавата въвежда задължение за посещение, но не е осигурила необходимата инфраструктура.

Липсата на адекватно планиране и на различни форми за грижа и образование, както и необходимостта от осигуряване на достъп за всички деца и възможност за избор на родителите се подчертава и потвърждава в почти всички налични национални и международни изследвания за състоянието на политиките за ОГРДВ⁹¹. Осигуряването на места за ограничен брой деца, а не за всички, които се нуждаят и желаят такива услуги, не се счита за законно право, ако публичните власти не са задължени да предоставят място и да осигурят такава услуга под някаква форма (детско заведение, център за услуги, в домашна среда чрез детегледачки и т.н.)⁹². Само когато законът задължава отговорните власти да осигурят услуги за ОГРДВ за децата на всички желаещи родители тогава това право е реално гарантирано, а не формално и пожелателно.

Като се има предвид всичко изброено по-горе, на системно ниво не се установява съответствие с този критерий от рамката за качество.

Добра практика за оценка на потребностите на семействата при планиране на системата за ОГРДВ на местно ниво - опитът на община Тунджа⁹³

Основните принципи за развитието на системата за ОГРДВ в община Тунджа са: осигуряване на достъп до качествени услуги в близост до местоживеенето на семействата и осигуряване на безплатен транспорт до тези услуги за всички деца на възраст от 2 – 7

⁸⁹Интервю 20

⁹⁰ЗПУО

⁹¹Институт „Отворено общество“ (2020) Приобщаване на ромите в ранна детска възраст + Специален доклад за приобщаването на ромите в Образованието и грижите за ранна детска възраст, Република България УНИЦЕФ, достъпно на <https://reun.eu/resources/reci-bulgaria/>; Световна банка –SABER, 2014; Фондация „За нашите деца“ - всички проучвания през последните две години; <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/04/05/importance-of-expanding-early-childhood-development-in-bulgaria>

⁹²Световна банка (2016) Значение на разширяването на ранното детско развитие в България, достъпно на <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/04/05/importance-of-expanding-early-childhood-development-in-bulgaria> ; Интервю 11, 14

⁹³Наличност и достъп до качествени услуги за образование и грижи в ранната детска възраст за всички деца в съответствие с насоките от Рамката за качество на услугите за ОГРДВ, ФЗНД, 2020 г.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

години; пълно премахване на таксите, което гарантира безплатни услуги за всички деца; осигуряването на ОГРДВ за всички деца със специални нужди.

Установена е практика да разпространяват анкети сред домакинствата с малки деца. Освен проучвания също се използват срещи с родители като метод за оценка на търсенето на услуги за ОГРДВ. Общностният център⁹⁴ наблюдава статуквото на местните общности. Целта на проучванията е да се изследва нуждата от ОГРДВ с фокус върху седмичните грижи, тъй като има семейства, които са изправени пред редица трудности при отглеждането на децата си. Услугите на читалището се финансират по проекти.

Общината използва възможностите на развитието на човешките ресурси, за да създаде почасови услуги за ОГРДВ за деца и възрастни хора. Тези центрове ще бъдат създадени в села, където броят на децата е под необходимия минимум за създаване на детска група. За тези нови услуги в ОГРДВ ще се наемат педагози, медицински сестри и социални работници. Новите услуги ще се предоставят в центъра на място и в домовете. Общината е разработила цялостна система - препоръки, предоставяне и цялостна подкрепа.

„В края на всяка учебна година с кмета присъстваме на всички родителски срещи и ги питаме от какво имат нужда, какво намират за полезно от услугите, които предоставяме. Ние мислим с тях за бъдещето.“ (Интервю със заместник-кмет)

2.2.1.3 Улесняване на достъпа за домакинства с ниски доходи чрез адаптиране на таксите в услугите за образование и грижи в ранна детска възраст

Съгласно разпоредбите от ЗПУО⁹⁵ държавата подпомага заплащането от родителите на такси, дължими за дейностите по хранене в задължителното предучилищно образование. За въвеждането на финансови облекчения или освобождаване от такси за детските градини няма законови ограничения. Условието и редът за пълно и/или частично подпомагане на родителите за заплащане на такси за дейностите по хранене на децата се определят в Наредбите за местните такси и цени на услуги⁹⁶, които се приемат от общинските съвети. Задължителното предучилищно и училищно образование в държавните и в общинските детски градини и училища е безплатно за децата и учениците. Преглед на данните от проведени през годините проучвания показва, че все повече и повече общини въвеждат финансови облекчения за родители, които не могат да си позволят таксата на детско заведение. По определени от общините критерии те могат напълно да освободят семействата от такси. Както се потвърждава и от проведените интервюта, прилагането на тези освобождавания често зависи от финансовия капацитет на общините.⁹⁷

Реално въведените от общините критерии за намаляване или отпадане на таксите за детските градини не са винаги свързани с дохода на домакинствата. Критерият за освобождаване от такси по проект на Министерството на образованието и науката „Активно включване“⁹⁸ е бедност, а не етническа принадлежност, здравен или социален статус на семейството. Значителна част от интервюираните посочват, че освен по отношение на таксите родителите понякога са загрижени и за това, че не могат да осигурят на децата обувки и дрехи, за да посещават детско заведение.⁹⁹

⁹⁴Интегрирани услуги за ранно детско развитие в системата на социалните услуги.

⁹⁵ЗПУО, чл. 283, ал. 9-11.

⁹⁶чл. 9 от Закона за местните данъци и такси.

⁹⁷Интервю 02, 09.

⁹⁸Министерство на образованието и науката (2020) Проект „Активно включване в системата за предучилищно образование“.

⁹⁹Интервю 04, 08



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

Разходите за общинските детски ясли и детски кухни се подпомагат от съответния общински бюджет. Родителите и настойниците заплащат такси за дейностите по хранене на децата в общинските детски ясли и храната от общинските детски кухни в размер, който е определен от общинския съвет в съответствие със Закона за местните данъци и такси. Премахването на таксите за всички деца в детските градини и за семейства от определени уязвими групи¹⁰⁰ в детските ясли, пилотно чрез проекти на отделни общини, значително улеснява достъпа на бедните домакинства и увеличава значително обхвата на децата. Това обаче са спорадични, епизодични случаи.

2.2.1.4 Предоставянето на такива услуги е от съществено значение за премахване на пречките, които възпрепятстват участието на семействата и децата.

Законовите разпоредби дават възможност за избор на родителя на целодневна, полудневна, почасова или самостоятелна организация на посещение в общинските детски градини и училища¹⁰¹. Също така законът дава възможност да бъдат определени условията и редът за предоставяне на почасови, съботно-неделни и сезонни дейности като допълнителна услуга по отглеждане на децата по желание на родителите¹⁰². Реално всички заведения за деца в ранна възраст – и детските ясли, и детските градини; работят на установено и нормирано работно време, като в много редки случаи в Наредбата на общинския съвет се предвижда възможност за такава организация, която позволява почасово посещение за определени деца¹⁰³. Няма данни за страната за детски заведения, които да осигуряват грижа извън установеното работно време като възможност и подкрепа за работещи на смени родители освен седмичните. Няма данни за разписан ред и условия в някоя община, за организиране на съботно-неделни и сезонни дейности в детските ясли и детските градини като услуга в подкрепа за родителите при отглеждане на децата. Отделни неправителствени и частни организации и единични общини организират летни лагери, зелено училище и др. през ваканциите, зимата или лятото.¹⁰⁴

За детските ясли няма разписани и регулирани от държавата възможности за гъвкавост на работното време и избор на родителите.

2.2.1.5 Разпределение на детските заведения в градските и селските райони, в по-заможните и в по-бедните квартали и области и начини за увеличаване на достъпа

Данните на националната статистика за обхвата и груповия нетен коефициент на записване в детски ясли и детски градини¹⁰⁵ показват неравномерното разпределение и различията в обхвата на децата в детските ясли и градини в различните области и населени места на страната. Тъй като планирането не отчита потребностите и желанията на семействата, нито демографските характеристики на населението и тенденциите, предоставянето не е достатъчно, за да отговори на

¹⁰⁰54. ТСА, изследването със Световна банка „Насърчаване на посещаемостта на детската градина от деца в неравностойно положение, доклад за оценка на въздействието 2017 г.

¹⁰¹Закон за предучилищното и училищното образование, чл. 67 (1) и (2).

¹⁰²Пак там, чл.67 (1).

¹⁰³Фондация „Устойчиво правно развитие“ и Фондация „За нашите деца“ (2019).

¹⁰⁴Преглед на правната рамка на общинско ниво.

¹⁰⁵НСИ 2019



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

търсенето в големите градове.¹⁰⁶ В същото време има незаети места в по-малките населени места и села. **Няма нормативен или стратегически акт или документ, даващ рамка и принцип при изграждането на социална инфраструктура (на каква площ и население трябва да се осигурят здравни, образователни институции, пътища и т.н.)¹⁰⁷.**

С цел улесняване на достъпа и увеличаване на обхвата на децата, през 2018 г. бе създаден постоянно действащ Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане, включване и предотвратяване на отпадането от образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст¹⁰⁸. Чрез този механизъм могат да бъдат идентифицирани проблемите, да се окаже комплексна подкрепа от различните институции, да бъдат мотивирани и родители, и деца да посещават образователните заведения. Десеграцията на училища с преобладаващ дял на ученици от малцинствен произход и интегрираното обучение са свързани с някои проблеми от обективен и от субективен характер – отдалечеността на общообразователните училища, липсата на средства и възможностите на семействата, неподготвеността на системата – учители, родители, деца, да приемат и да взаимодействат с децата и родителите от тези групи и общности.

За детските ясли и яслените групи в ДГ няма разписани и регулирани от държавата мерки за повишаване на обхвата, информирани и подкрепа на родителите за възможностите за достъп.

2.2.1.6 Осигуряване на достъп до детски заведения с високо качество и достъпна цена за децата и семействата, които живеят в обособени бедни квартали с етнически малцинства, мигранти

През 90-те години¹⁰⁹ започва десеграцията на така наречените „ромски училища“.¹¹⁰ Политиката има за цел да бъдат интегрирани децата с различна етническа и национална принадлежност, като се обучават съвместно със свои връстници с български произход в общообразователни детски заведения и училища. Общините имат задължение да осигурят транспорт за децата, които живеят в отдалечени квартали и децата се транспортират с общински транспорт до общообразователни детски заведения. Има определени препоръчителни квоти – 30 – 35% за ромски деца в селско или градско образователно заведение¹¹¹. Всички тези мерки следва да се актуализират спрямо настоящата социо-демографска ситуация в страната и оценената им ефективност.

Политиката в образованието и здравеопазването цели да не се изграждат обособени детски заведения и училища в квартали с бедни семейства, етнически малцинства, мигранти, защото през годините е доказано ниско ниво на подготовка и сегрегирани на тези групи от населението. Въпреки всички предвиждани мерки данните от доклад, представящ резултати от изследване на ранното детство в ромските общности в България, сочат, че ромските деца в България имат ограничена възможност да се възползват от предучилищното образование и грижи в ранна детска възраст поради системни, структурни и практически препятствия,

¹⁰⁶Ранното детско развитие в България, ФЗНД – БАН, Д. и пространство, 2018 г. Анализ на състоянието, политиките и практиките за РДР, ФЗНД 2019 г.

¹⁰⁷Пак там.

¹⁰⁸Постановление № 100 на МС от 08.06.2018 г.

¹⁰⁹Рамкова програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество“, 1999 г.

¹¹⁰Изграждането на тези училища започва целенасочено през 1946 г. в ромските квартали.

¹¹¹Нунев, Й., 2001 г.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

включително лоши жилищни условия, затруднен достъп до здравни услуги и прояви на негативно отношение и дискриминация¹¹².

По проект¹¹³ на Министерството на труда и социалните политики¹¹⁴ са въведени услуги за ОГРДВ в центровете за социални услуги¹¹⁵ за деца в неравностойно положение и семейства от различни уязвими групи. През 2020 г. с приемането на Закона за социалните услуги¹¹⁶ и Правилника за неговото прилагане¹¹⁷ тези услуги са регламентирани и е въведен интегрираният подход при тяхното предоставяне с участието на различните системи. Предстои въвеждането на стандарти за качество чрез приемането на Наредба¹¹⁸ за качеството на социалните услуги.

За детските ясли и яслените групи в ДГ няма разписани и регулирани от държавата мерки за повишаване на обхвата и достъпа на семействата и децата от обособените квартали на етническите общности и малцинствени групи.

2.2.1.7 Наличността и достъпността на висококачествени услуги в квартали, където живеят бедни семейства, малцинства или семейства мигранти или бежанци, имат най-голямо влияние върху подкрепата за справедливост и социално включване

Приобщаващото образование и достъпът за деца с увреждания и специални нужди, както и интеграцията на деца от различни етноси в образователната система, се регулират от изискването на Закона за предучилищното и училищното образование¹¹⁹ и Наредбата за приобщаващото образование¹²⁰, както и от редица стратегически документи¹²¹.

По силата на тези нормативни и стратегически документи всички детски градини и училища разработват Програма за предоставяне на равни възможности и приобщаване на деца и ученици от уязвими групи¹²², в която разписват мерки и дейности за различните групи деца, които те смятат, че попадат в дефиницията за „уязвими групи“.

¹¹²Институт „Отворено общество“ (2020) Приобщаване на ромите в ранна детска възраст и Специален доклад за приобщаването на ромите в образованието и грижите за ранна детска възраст, Република България УНИЦЕФ, достъпно на <https://reyn.eu/resources/reci-bulgaria/>

¹¹³Информация за проекта може да бъде намерена на <https://www.mlsp.government.bg/eng/informatsiya-za-proekta> Основните услуги за деца от 0 до 3 години и техните родители в тези центрове включват: формиране и развитие на родителски умения; ранна интервенция за инвалидност чрез създаване на Център за ранна интервенция за инвалидност; семейни консултации и подкрепа; здравна консултация; дневна грижа за деца; плащане изцяло или частично на такса за ясла; Основните услуги за деца от 3 до 7 години и техните родители включват: интеграция на деца в детски градини и предучилищни групи; плащане изцяло или частично на такса за детска градина; периодично наблюдение на развитието на децата; семейни консултации и подкрепа; Здравна консултация; Семейни центрове за деца от 3 до 7 години; Допълнителна подготовка за започване на училище.

¹¹⁴Социално включване, проект на МТСП.

¹¹⁵Методика за дейността на Центровете за обществена подкрепа, 2019 г. МТСП.

¹¹⁶ЗСУ.

¹¹⁷Правилник за прилагане на ЗСУ.

¹¹⁸ЗСУ.

¹¹⁹ЗПУО.

¹²⁰Наредба за приобщаващо образование, приета с ПМС № 286 от 04.11.2016 г.

¹²¹Стратегически документи за образованието, свързани с интеграцията на деца от уязвими етнически общности: Стратегия за намаляване на дела на преждевременно напускащите образователната система 2013 – 2020; Стратегия за образователна интеграция на ученици и студенти от етническите малцинства 2015 – 2020; Национална стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността 2014 – 2020; Национална стратегия за учене през целия живот 2014 – 2020; Рамкова програма за интеграция на ромите в българското общество 2010 – 2020; Национална програма за подпомагане на общините за осъществяване на образователни десегрегационни дейности и за предотвратяване на вторична сегрегация.

¹²²Закон за предучилищното и училищното образование, чл. 263 ал., т. 9.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

В приетите от педагогическия съвет на детските градини програми се дават различни определения за „уязвими групи“ и невинаги присъстват децата със специални потребности или пък децата от малцинствени етнически общности. Подкрепата на деца със специални потребности в детските градини се регламентира с въвеждането на длъжността „помощник на учителя“ през 2016 г. и с приемането на Държавния образователен стандарт за приобщаващо образование¹²³. Помощник на учителя¹²⁴ се осигурява при повече от 3 деца или ученици със специални образователни потребности в група в детската градина или в паралелка в училището, когато децата и учениците са с комплексни потребности вследствие на емоционално-поведенчески проблеми. Големите детски градини най-често разполагат с щатни ресурсен учител, логопед и психолог и с оборудвани кабинети за ресурсно подпомагане¹²⁵.

Въпреки регламентите в нормативните актове¹²⁶ и стратегическите документи през годините и до момента не е осигурена достъпна среда във всички детски заведения, работещи с деца в ранна възраст¹²⁷ на територията на страната. Съгласно разпоредбите на закона за предучилищно и училищно образование всяка община следва да разработи общинска стратегия за личностно развитие на децата и учениците, която се позовава на изготвен на общинско ниво Анализ на потребностите от подкрепа за личностно развитие на децата и учениците¹²⁸. Всяка детска градина също разработва такава стратегия според заложените в тези нормативни актове изисквания и „Програма за превенция на ранното напускане на децата от детската градина, насочени към деца от уязвими етнически общности“¹²⁹.

За самостоятелните детски ясли няма каквито и да било регламентации, свързани с подкрепата и работата с деца със специални потребности и от различен етнически произход. Наличието на отделни практики не води до системно адресиране на нуждата да се осигури достъпна среда за деца с трудности в развитието и специфични нужди.

Четири стратегии¹³⁰, както и разпоредбите на ЗПУО регламентират и дават насоки за образователна интеграция на децата от малцинствен произход, по-точно ромски.

Както през годините, така и последните изследвания показват, че достъпът до незадължително предучилищно образование (детска градина) като цяло е силно затруднен и дори невъзможен за ромските деца поради изискваната такса, която много ромски семейства не могат да си позволят поради бедност и безработица. Броят на местата в тези детски заведения е ограничен за ромските семейства в по-големите населени места, тъй като според критериите за прием се дава предимство на децата на работещи родители. В резултат на това по-голямата част от ромските

¹²³Наредба за приобщаващо образование, приета с ПМС № 286 от 04.11.2016 г.

¹²⁴Закон за предучилищното и училищното образование, чл. 112, (1).

¹²⁵Наличност и достъп до качествени услуги за образование и грижи в ранната детска възраст за всички деца в съответствие с насоките от Рамката за качество на услугите за ОГРДВ, ФЗНД, 2019 г.

¹²⁶Наредба на Министерството на образованието и науката, Министерството на здравеопазването № 24 от 10 септември 2020 г. за физическата среда и информационното и библиотечното осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие.

¹²⁷Столична община (2020), Структура на образователния отдел, <https://www.sofia.bg/web/mayor-of-sofia/education-department>

¹²⁸ЗПУО, чл. 3.

¹²⁹ЗПУО, чл.1.

¹³⁰Стратегия за намаляване на дела на преждевременно напусналите училище 2013 – 2020; Стратегия за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства 2015 – 2020, Национална стратегия за насърчаване и подобряване на грамотността 2014 – 2020; Национална стратегия за учене през целия живот 2014 – 2020; Рамкова програма за интеграция на ромите в българското общество 2010 – 2020; Национална стратегия на Република България за интеграция на ромите (2012 – 2020).



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

деца са изключени от този тип образование¹³¹. Не само родителите от ромската общност не могат да си позволят таксата за детско заведение, но също така родителите от българския етнос често не могат да осигурят дрехи, обувки или парите за таксите в детското заведение¹³².

Усилията на педагогическия и непедагогическия персонал не дават очаквания резултат за превенция на риска от отпадане и повишаване на обхвата на децата в задължителна предучилищна възраст според направената оценка в доклада на Националния инспекторат по образование¹³³. Също там се посочва, че в не малко детски градини не се отчитат рисковите фактори за конкретното детско заведение и няма предвиден механизъм за подкрепа и идентифициране на децата в рискови групи¹³⁴.

Липсата на такъв механизъм се вижда и в резултатите от проучването. По-малко от половината от общинските власти (43%) смятат, че децата със специални образователни потребности са обхванати в пълна или почти пълна степен.¹³⁵ Повисок процент от общините (55%) смятат, че децата със специални образователни потребности посещават детски градини. Подобен процент е на мнение, че деца от семейства в уязвимо положение и деца в семейства с един родител са обхванати от услугите за ОГРДВ. Само 32% от общините смятат, че децата мигранти са обхванати от услугите за ОГРДВ. Данни за социалния, икономическия, здравния и образователния статус на семействата не се събират от държавните органи.¹³⁶ Някои данни за нивата на заетост и на бедност могат да бъдат взети предвид при планирането на социалните услуги за семейства с малки деца. Като цяло общините рядко използват основан на данни подход при изготвянето на своите политики и мерки.

За самостоятелните детски ясли няма разписан регламент и политики за повишаване на обхвата, за интеграция или подкрепа за достъп на семействата до този вид детски заведения въпреки наличието на отделни практики.

2.2.1.8 Позиция относно качеството 2: Услуги, които насърчават участието, засилват социалното приобщаване и приветстват многообразието

Въпросът за участието на родители, семейства и лицата, които се грижат за децата, в процесите на вземане на решения чрез асоциации и съвети (например чрез родителски комитети) вече е обсъден в раздел 0. Родителите от уязвими социални групи са изправени пред подобни проблеми.

¹³¹http://www.romaeducationfund.org/wp-content/uploads/2019/05/bulgaria_report_bulgarian.pdf
Подобряване на ромското образование в България, оценка на ситуацията в страната и стратегически насоки на Фонда за ромско образование; Trust for Social Achievement, проучване на Световната банка „Подпомагане на децата в неравностойно положение да влязат в детската градина“, доклад за оценка на въздействието 2017 г.

¹³²Интервю 04.

¹³³НИО (2020) Обобщена информация за оценките и насоките по области на инспекции от инспекции, извършени през учебната 2019/2020 г., достъпна на <https://nio.government.bg/>.

¹³⁴Пак там.

¹³⁵Вижте въпрос 17 от приложение III Резултати от проучването.

¹³⁶Интервю 17, Закон за достъп до обществена информация.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

2.2.1.9 Наличие на стимули за наемане на персонал от различни етнокултурни групи, мигрантски общности и малцинства с цел подкрепа на децата от тези общности

В нормативната уредба няма предвидени стимули за наемане на персонал от различни етнокултурни общности с цел подкрепа на децата от такива общности. От тези общности е препоръчително да се стимулира професионалната ориентация именно в сферата на ОГРДВ. Някои пилотни практики и инициативи дават добри резултати. Добре е да се развие още по-широка мрежа от медиатори, защото те мотивират активното участие на родителите в решаването на проблеми и в училищния живот на децата, и да улесняват комуникацията и разбирателството между семействата от общността и училището¹³⁷.

По-целенасочени стимули за детските заведения и училищата, целящи пълноценното приобщаване и включване на децата от различни социално-икономически, етнически и културни общности, не са предвидени нито на системно ниво, нито на структурно ниво¹³⁸. За да се постигне пълноценното приобщаване, коефициентът на обхванатите деца няма да се измерва единствено с брой платени такси. Независимо от това интервютата предполагат наличието на отделни практики по места за наемане на хора с различен етнос и социален статус, най-често като обслужващ персонал в детските заведения¹³⁹ - работни позиции, на които липсват възможности за професионално развитие.¹⁴⁰

2.2.1.10 За самостоятелните детски ясли няма разписан регламент и политики за подкрепа за децата в овладяването на българския език и работа с членовете на техните семейства. Подобни практики и политики в този ранен етап на детско развитие са критично важни не толкова поради бурното говорно развитие на децата, колкото положителния ефект върху семейната система. Подобни практики насърчават семейства в уязвимо положение да създадат висока степен на доверие във всички публични услуги, които дава една държава в следващите етапи от живота на детето им. Гарантиране на подходящо постоянно професионално развитие на персонала за работа с деца от различни етнокултурни общности и с деца със специални потребности

Нормативната уредба дава възможност за професионално развитие на персонала¹⁴¹ от детските градини с цел подкрепа на процеса на приобщаващото образование. Планът включва дейности за повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти на институционално ниво, които са разписани в годишния план на образователната институция¹⁴². Повишаване на квалификацията за работа с деца от различни етнокултурни общности може да се реализира чрез избор на подходящи курсове, одобрени от министъра на образованието и науката¹⁴³. Има разписано нормативно задължение за повишаване на квалификацията за работа с деца със специални потребности за персонала в детските градини. Няма такава

¹³⁷Наръчник на училищния медиатор <http://eliascanetti.org/wp-content/uploads/2018/08/Narchnik-na-uchilisshhniya-mediator.pdf>

¹³⁸Фондация „Устойчиво правно развитие“ и Фондация „За нашите деца“ (2019)

¹³⁹Интервю 10, 20

¹⁴⁰Интервю 03, 04, 05, 15

¹⁴¹Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учители, директори и други педагогически специалисти, обнародвана в ДВ, бр. № 61 от 2 август 2019 г.,

¹⁴²Пак там, чл. 44, (5) -

¹⁴³Пак там, чл. 43, т. 2



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

изискване за квалификация за работа с деца от различни рискови групи, малцинствени общности и мигранти.

В направените от Националния инспекторат по образование оценка и интервюта се посочва, че подготовката и работата на учителите за подкрепа на всяко дете и осигуряването на допълнителна подкрепа за личностното развитие на децата остава проблемна област в дейността на детските градини¹⁴⁴. Недостатъчната подготовка в области като приобщаващото образование и етническото многообразие също е проблем в работата им¹⁴⁵. Освен това системата трябва да работи за преодоляване на предразсъдъците и нагласите на персонала към уязвимите групи.¹⁴⁶

За детските ясли няма разписани и предвидени нито в нормативните актове, нито в стратегическите документи обучение и подготовка за работа с деца от различни етнокултурни общности и с деца със специални потребности. Резултатите от проучването също така предлагат да се осигурят допълнителни обучения, съобразени със спецификите и нуждите на персонала и децата в заведението и въвеждането на нови тематични области (вж. раздел „Работна сила“). В обученията рядко се включва помощен и непедagogически персонал. Резултатите от проучването показват, че само в някои региони съществуват механизми за обмен на добри практики между специалистите, работещи с деца. (вижте раздела „Работна сила“).

2.2.1.11 Регламентиране и практическо осъществяване на подкрепа на двуезичните деца - разработването и въвеждането на добри практики за работа със семействата

Подкрепата на двуезичните деца се осъществява чрез осигуряване на допълнителни обучителни модули в детската градина¹⁴⁷. За децата, за които българският език не е майчин или не го владеят добре, рядко се осигурява обучение в допълнителни модули в детските градини¹⁴⁸, а освен това подкрепа за изучаване на български език не се предлага преди началото на задължителните предучилищни групи. Работата със семействата е оставена на образователните медиатори, които е препоръчително да бъдат от същата етно-културна общност или да владеят езика. Според интервюираните за включване на децата от семейства в неравностойно положение в детските ясли и градини се разчита основно на здравните и образователните медиатори¹⁴⁹, но в същото време липсва системно насърчаване и стимулиране на родителите¹⁵⁰.

В детските градини са разработени и внедрени успешни практики: както по отношение на работата с децата билингви, така и работата със семействата им. Някои от тези практики са разработени с подкрепата на НПО¹⁵¹, а други – от

¹⁴⁴68. <https://nio.government.bg/> Обобщена информация за оценките и насоките по области на инспектиране от извършените инспекции през учебна 2019/2020 година.

¹⁴⁵Институт „Отворено общество“ (2020) Приобщаване на ромите в ранна детска възраст + Специален доклад за приобщаването на ромите в образованието и грижите за ранна детска възраст, Република България УНИЦЕФ, достъпно на <https://reun.eu/resources/reci-bulgaria/>

¹⁴⁶Интервю 18

¹⁴⁷Наредба за приобщаващото образование, чл. 27

¹⁴⁸Национален инспекторат по образованието (2020) Обобщена информация за оценки и насоки по области на инспекция от инспекции, извършени през учебната 2019/2020 г., достъпна на <https://nio.government.bg/>

¹⁴⁹Интервю 12, 19

¹⁵⁰Интервю 20

¹⁵¹70. Приобщаване на деца-билингви на възраст 3 – 6 години и подготовка за I клас,



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

самите детски градини. На национално ниво могат да бъдат финансирани допълнителните класове по български чрез Националната програма „Подкрепа за успех“. Допълнителна пречка за подкрепата на деца билингви е, че често родителите не осъзнават нуждата на детето си от владение на български език за ефективното му включване в образователната система.¹⁵²

По отношение на детските ясли няма регламенти или методически насоки за подобряване на комуникативните способности на деца от различни етнокултурни общности и малцинствени групи.

2.2.1.12 Предвидени мерки за улесняване на плавния преход от домашната среда към детското заведение и насърчаване на активното участие на родителите чрез организиране на конкретни инициативи

В края на 2020 г. с промени в ЗПУО¹⁵³ се въвежда изискване всяка детска градина да разработва и прилага модел за работа със семействата и децата в периода на преход от семейната среда към детската градина, който задължително включва краткосрочно присъствие на родителите в детската градина. Продължителността на присъствието на родителите, както и дейностите, в които могат да участват, се определят в предварителни индивидуални срещи на учителите и родителите. Докато тези изменения не бъдат въведени, се отчита,¹⁵⁴ че повечето детски градини прилагат мерки за облекчаване на прехода на детето в новата среда. Тези мерки обаче рядко включват и предвиждат участието на родителите¹⁵⁵.

Представителите на МОН съобщават, че общоприети мерки в системата на ОГРДВ за облекчаване на прехода на детето от детската градина към училище се предвиждат по национална програма, насочена към прехода от детска градина към училище, която е стартирала през 2009 г.¹⁵⁶ Според представителите на неправителствения сектор има много добри практики по места, но те са индивидуални. Няма единна утвърдена структура, по която детето да се подготвя – договарянето е между родителите и конкретното заведение.¹⁵⁷

За детските ясли няма актуални разписани и предвидени в нормативните актове или в стратегическите документи мерки за улесняване на прехода и адаптацията на детето към детското заведение.¹⁵⁸

Няма установена единна структура, която да подготвя детето за преход от детска градина в училище. Този процес зависи от преговори между родителите и конкретната институция. **Някои институции измислят нови модели за преход, но те са по-скоро изключения, отколкото правило.** През 2019 г. стартира националната програма на МОН „Заедно в грижите към ученика“, насочена към улесняване на прехода и адаптацията на децата към училищната среда чрез посещения в училище.¹⁵⁹

<https://priobshti.se/article/konferenciya-praktiki-2019/priobshtavane-na-deca-bilingvi-na-vuzrast-3-6-godini-i-podgotovka> Национална конференция приобщаващи практики в училище и детската градина, 2019 г.

¹⁵²Интервю 09.

¹⁵³ЗПУО, Чл.1, ал.2 , ал.3 (2).

¹⁵⁴ Национален инспекторат по образованието, 2020 г.

¹⁵⁵Фондация „Устойчиво правно развитие“ и Фондация „За нашите деца“, 2019 г.

¹⁵⁶Интервю 01.

¹⁵⁷Интервю 19.

¹⁵⁸ Освен изисквания за „Безболезнена адаптация на децата в детски ясли“- отразени в Служебен бюлетин на МЗ.

¹⁵⁹Министерство на образованието и науката, Национална програма „Заедно с грижата за ученика“, достъпна на <https://www.mon.bg/upload/19210/19RH172pr4-grizha-uchenika.pdf>.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

Резултатите от проучването показват, че 69% от участващите общини са въвели мерки за насърчаване на семействата в неравностойно положение да използват услугите за ОГРДВ.¹⁶⁰ В същото време 50% от регионалните здравни инспекции и 73% от РУО смятат, че такива мерки не се прилагат на регионално ниво.¹⁶¹

2.2.1.13 Наличие на целенасочени инициативи за установяване на контакт и развитието на качествени отношения със семействата, особено с родители и със семейства в неравностойно положение или с малцинствен и мигрантски произход

Първоначално по проекти е въведена ролята на образователния медиатор за повишаване на обхвата и превенция на отпадането от образователната система. Впоследствие длъжността „образователен медиатор“ е добавена към Националната класификация на професиите.¹⁶² Функцията на образователния медиатор¹⁶³ е да бъде посредник между семействата, местните общности, децата, учениците, детската градина и училището, който съдейства за обхващането и качествено предучилищно и училищно образование и обучение на децата и учениците от уязвими групи в образователните институции. Те също съдействат за пълноценното включване на родителите и местната общност в развитието на образованието, социализацията и интеграцията.

В зависимост от компетенциите директорите в някои детски градини се стремят и полагат усилия за изграждане на качествени и партньорски отношения с родителите, но не може да се каже, че това е масова практика. Към момента по-често работата с родителите е определена в графите „Права на родителите“ и „Задължения на родителите“ във вътрешния правилник на повечето детски градини. В повечето случаи няма разписани планове, разработени съвместно с родителите, в които да се описва с какво и как се включват във вземането на решения, как и в какви дейности вземат участие, каква подкрепа за отглеждане и повишаване на родителския капацитет може да окаже детското заведение, често липсва мотивация за взаимодействие и изграждане на партньорства с родителите¹⁶⁴.

Много добри практики за участие, включване и работа с родителите имат не малко НПО¹⁶⁵. Пречка пред качествените грижи и образование в ранна детска възраст за ромските деца е липсата на стимули за включване на ромските родители като равни партньори в образователния процес¹⁶⁶.

2.2.2 Заключение и препоръки относно достъпа до ОГРДВ

Следните заключения могат да бъдат направени по отношение на съответствието на образованието и грижите в ранна детска възраст в България с позициите относно достъпа в рамката за качество:

¹⁶⁰Вижте въпрос 21 от приложение III. Резултати от проучването.

¹⁶¹Вижте въпроси 22 и 23 от приложение III. Резултати от проучването.

¹⁶²Заповед № РД01-715/19.09.2017 г. на министъра на труда и социалната политика.

¹⁶³Наредба за приобщаващото образование, чл. 108, т. 5, Подкрепа от образователен медиатор.

¹⁶⁴Дисертация В.Ш.

¹⁶⁵Амалипе (2016) Междукултурното образование като средство за намаляване на отпадането от училище на ромски деца, достъпно на адрес [http://www.amalipe.com/files/publications/Sbornik%20d%20okladi%202015-2016%20\(1\).pdf](http://www.amalipe.com/files/publications/Sbornik%20d%20okladi%202015-2016%20(1).pdf).

¹⁶⁶Институт „Отворено общество“ (2020) Приобщаване на ромите в ранна детска възраст + Специален доклад за приобщаването на ромите в образованието и грижите за ранна детска възраст, Република България УНИЦЕФ, достъпно на <https://reyn.eu/resources/reci-bulgaria/>.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

- Липсва съответствие в регулацията по първия индикатор за оценка на нуждите и планиране на капацитета на услугите за ОГРДВ на база изследване на демографските характеристики, както и на нуждите и желанията на семействата. Нормативната и стратегическата рамка не дават възможност за избор на родителите от различни форми услуги. Единствено броят чакащи и незаписани деца е критерият, спрямо който се променя капацитетът на заведенията за ОГРДВ.
- В настоящия момент у нас има регулации, които би следвало да улеснят достъпа на домакинствата с ниски доходи чрез адаптиране или отмяна на таксите в детските ясли и градини, но на практика въведените различни критерии от общините най-често не визират средния доход на член от семейството, поради което може да се каже, че имаме частично съответствие с този индикатор от рамката.
- Регулираните възможности в нормативните актове на национално ниво за гъвкаво работно време и почасова грижа според потребностите на родителите изключително рядко намират отражение в местните актове за организацията и дейността на детските ясли и градини. Те основно работят на определен регламентиран работен ден и се допуска като изключение в някои дни детето да пристигне или да напусне по-рано или по-късно детското заведение, но отново само в рамките на установеното работно време. За работещите на смени родители или за нуждаещите се от услугата в различни часове на денонощието няма такава гъвкавост. Следователно съответствието по този индикатор може да се определи като частично.
- Съществуващите различия в обхвата и нетния коефициент на записване в детските ясли и градини, неравномерното им разпределение в селските и градските райони и квартали, както и недостатъчната ефективност на мерките за увеличаване на достъпа и обхвата, показват частичност на съответствието с този индикатор от рамката за качество. Има регулация, но не е ефективна.
- Включването на родителите в процесите на вземане на решения нормативно е гарантирано и може да бъде оценено като съответстващо на индикатора на рамката по отношение на детските градини и напълно липсващо по отношение на детските ясли на ниво регламент. Остава въпросът, доколко наличието на регламент дава реален резултат върху постигането на пълноценни партньорски отношения.
- В регулацията не се открива съответствие с индикатора за стимулиране на наемането на персонал от различни етнокултурни общности и на повишаването на квалификацията за работа с деца от тези общности, както и за работа с деца със СОП и увреждания нито за детските ясли, нито за детските градини.
- За детските заведения в образователната система има съответствие с индикатора за наличие на нормативно регламентирана система за повишаване на квалификацията и професионалното развитие на персонала в детските градини, както и на подкрепата на двуезичните деца и тези, за които българският не е майчин език. За професионалистите в детските ясли има нормативно регламентираните възможности за продължаващо обучение за медицинските сестри и практики (предоставени от БАПЗГ и НЦОЗА в областта на ранното детство), но не се открива регламент, който да акцентира върху обучението относно подкрепата на двуезичните деца и тези, за които българският не е майчин език.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

- Преходът и адаптацията на децата с участието на семейството се гарантира с последните промени на разпоредбите на закона, които се отнасят само до детските заведения в образователната система.

Препоръки спрямо позициите относно качеството, свързани с достъпа

- Осигуряване на места за всички семейства с деца в ранна възраст, които се нуждаят и желаят такива услуги, през закон и задължения за осигуряването им от общините като законно право.
- Въвеждане на механизъм за планиране и функциониране на детските ясли и градини, както и на различни форми на услуги за ОГРДВ, като се отчитат демографската характеристика и тенденции, както и потребностите и желанията на семействата с деца в ранна възраст.
- Отпадане на таксите за всички деца в детските ясли и детските градини
- Нормативно регламентиране на различни форми и видове услуги за ОГРДВ, както и на предоставянето им в центрове за услуги, кооперативи и т.н.
- Въвеждане на стимули за наемане на персонал от етнически групи и за подкрепа за придобиване от тях на образование и професионална подготовка.
- Постигане на пълна синхронизация на стандартите за физическата среда и библиотечно осигуряване, така че да се осигурява гарантиран минимум от стандарти за всяка възраст независимо дали детето е в ясла или в яслена група в ДГ, в града или на село, в ДГ или в училищна подготвителна група, в частно или държавно/общинско заведение.
- Разглеждане на възможността да се разреши на семействата да използват услугите за ОГРДВ без изискване за постоянен адрес.



2.3 Работна сила

2.3.1 Позиция относно качеството 3: Добре квалифициран персонал, който преминава първоначално и постоянно обучение, позволяващо му да изпълнява своята професионална роля

В детските ясли в България работят 7722 медицински и немедицински експерти.¹⁶⁷ От тях 3 658 са медицински специалисти (3408 медицински сестри и 160 акушерки). Останалата част от наетия персонал – 4060, е немедицински персонал. Данните показват, че за периода между 2013 – 2019 г. по-малко медицински сестри работят в ясли, но броят на акушерките и представителите на немедицинския персонал се увеличава.

Общо 20 050 педагогически служители (включително директори, музикални педагози, методисти, възпитатели) работят в детските градини в България.¹⁶⁸ От тях 18 806 са учители. Те са предоставили образование и грижи на 217 867 деца в 9310 групи през учебната 2019/2020 година.

¹⁶⁷Национален статистически институт, Информация за детските ясли 2019, https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Creches2019_PB1PNPP.pdf

¹⁶⁸Национален статистически институт, Информация за детските градини 2019/2020, <https://www.nsi.bg/bg/content/3426>



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

Образователна система

Три ключови стратегически документа определят рамката на държавната политика за образование и обучение и за професионално развитие на педагогическите кадри. Те също така се отнасят до разработването и прилагането на механизми за стимулиране на педагогическите специалисти, за подобряване на квалификацията и прилагане на успешни подходи за работа в мултикултурна образователна среда. Тези стратегии се отнасят и до развиване на капацитета на учителите от общообразователните училища и детски градини за работа с деца и ученици със специални образователни потребности.¹⁶⁹

Професионалните профили на педагогическите специалисти и необходимите компетентности за заемане на педагогическа длъжност са регламентирани от МОН в специална наредба за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти¹⁷⁰, която е преразгледана в Наредба № 15¹⁷¹.

Не се установява изискване за специализация за работа с конкретната възрастова група, респективно липсва фокус върху ранното детско развитие при структуриране на професионалните профили на педагогическите специалисти в професионалния профил на учителя и на другите педагогически специалисти в системата на предучилищно образование. Сега действащата регламентацията за придобиване на професионална квалификация „учител“ е обща за системата на предучилищното и училищното образование - квалификацията се придобива от бакалаври (4-годишно обучение) или магистри (5-годишно обучение) в системата на висшето образование едновременно с подготовката за придобиване на съответната образователно-квалификационна степен или след дипломирането¹⁷².

България е сред страните в Европа с **относително ниска продължителност на задължителната практическа подготовка на учителите** в реална работна среда. С минимум от 150 часа България се нарежда след други европейски държави като Литва – с 800 часа минимална практическа подготовка за всички учители, Испания – с 950 часа минимум за предучилищни и начални учители и 250 часа за учители в по-горните класове, Естония – с 390 часа за всички нива, и др.¹⁷³ Практическата подготовка се осъществява чрез следните форми на обучение с минимален хорариум в учебни часове: хоспитиране - 30 часа, текуща педагогическа практика - 60 часа и преддипломна педагогическа практика - 90 часа¹⁷⁴.

¹⁶⁹Национална стратегия за развитие на педагогическия персонал (2014 г.), Стратегия за образователна интеграция на ученици и студенти от етническите малцинства (2015 – 2020 г.), Стратегия за намаляване на дела на преждевременно напусналите образователната система (2013 – 2020 г.).

¹⁷⁰Наредба № 12 от 01.09.2016 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти.

¹⁷¹Наредба № 15 от 22.07.2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти.

¹⁷²Профилите на компетентност са определени в Наредбата на Министерството на образованието и науката, Наредба № 15. Закон за предучилищното и училищното образование, 2016 г.; Наредба за държавните изисквания за придобиване на професионална квалификация „Учител“, 2016 г.

¹⁷³Европейска комисия/EACEA/Eurydice, 2013. Основни данни за учителите и училищните ръководители в Европа. 2013 издание. Доклад на Eurydice. Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51feca7d-57f6-48c3-99aa-322328e6fff9/language-en>, стр. 29.

¹⁷⁴Наредба за държавни изисквания за придобиване на професионална квалификация „учител“, 2016 г.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Въвеждащото обучение¹⁷⁵, макар регламентирано и задължително¹⁷⁶, невинаги се предоставя на практика. Когато се предоставя, е в рамките на 1-2 седмици, като според много професионалисти то дава една добра първоначална ориентация в работните задачи, но пропуска теми като изграждане на подкрепяща среда, стимулиране на ранното детско развитие, изграждане на подкрепяща мрежа в обкръжението на детето и семейството и това има връзка с краткия период на въвеждане¹⁷⁷. **България все още е сред страните без национална програма за въвеждане на начинаещи предучилищни учители**¹⁷⁸.

Нормативно е определено понятието кариерно развитие, както и учителските длъжности, форми за кариерно развитие на педагогическите специалисти (учителският стаж, получените квалификационни кредити, придобитата професионално-квалификационна степен, както и резултатите от атестирането им), форми на продължаваща квалификация и други важни условия за развитието на персонала¹⁷⁹. Регламентиран е задължителен минимум от проведени обучения за всеки атестационен период както през вътрешноинституционална квалификация, така и по одобрени програми на обучителни организации.¹⁸⁰ Атестирането на педагогически специалисти се извършва на всеки 4 години от комисия, определена от работодателя след одобрение от Педагогическия съвет на детската градина.¹⁸¹ Всички насоки за тази оценка са законово регламентираны от държавния образователен стандарт за статута и професионалното развитие на учители, директори и други педагогически специалисти. Оценката от атестирането освен за кариерното развитие може да служи и като основа за повишаване на квалификацията и професионалната мотивация на атестирания педагогически специалист. Мотивацията за кариерно развитие е свързана с това, че заплащането на труда се увеличава с придобиване на по-висока квалификационна степен. Постигнатите компетентности на педагогическия персонал в детските градини се отразяват в професионално портфолио, което е много добра форма за мониторинг на цялостната система за изграждане на определени компетенции сред педагогическите специалисти¹⁸². Ключов остава въпросът относно връзката между квалификациите на учителите и постиженията на децата. Директорите са специалисти с висше образование в степен магистър и минимум 5 години стаж по специалността¹⁸³. Компетентностният профил на директорите на детска градина и училища включва педагогически, управленски, социални и граждански компетентности¹⁸⁴. Системата за продължаващо професионално развитие е валидна и за директорите. Прегледът на обученията по тематични направления за получаване на професионално-квалификационна степен показва наличие на една тема, свързана с управление в образованието, но не специално насочена към управление на детска градина. Развитието на уменията и компетентностите на директорите на детските градини е въпрос на лично решение, но възможностите за специфично насочени обучения към развитие на управленските им умения са ограничени.

¹⁷⁵Михайлова, Н., и кол. 2021, Проучване на персонала в службите за ранно детско развитие, стр. 106

¹⁷⁶Наредба № 15 от 22.07.2019 г., чл.45

¹⁷⁷На обучаемите се назначава наставник, който има повече опит.

¹⁷⁸Европейска комисия / EACEA / Eurydice, 2013. Акценти на Евридика, ключови данни за учителите и училищните ръководители в Европа. 2013 издание. Доклад на Евридика, стр.3

¹⁷⁹Закон за предучилищното и училищното образование

¹⁸⁰Наредба № 15 от 22.07.2019 г.

¹⁸¹ЗПУО

¹⁸²ЗПУО, чл. 1

¹⁸³Наредба № 15 от 22.07.2019 г.

¹⁸⁴Наредба № 15 от 22.07.2019 г., Приложение 3



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Съгласно държавните образователни стандарти за придобиване на квалификация по професията „Помощник-възпитател“¹⁸⁵, на всеки три години е препоръчително помощник-възпитателите да преминават курс за актуализиране на професионалните знания, умения и компетентности, но няма нормативно въведени стимули чрез възможност за професионално развитие или заплащане.

Обучения за непедагогическите кадри в детска градина не се предлагат или се предлагат рядко и това се определя като предизвикателство от страна на педагогическия персонал. Единствено се предлага обучение за придобиване на III степен на професионална квалификация „помощник-възпитател“ на специалисти без необходимото образование с цел получаване на професионална квалификация по проект на Столична община“.¹⁸⁶

За необходимостта от надграждащи и нови, допълващи, компетенции сред специалистите в детските ясли и градини сочи изследването, посветено на системите за РДР.¹⁸⁷ Данните от проучването (вж. Приложение III) сред персонала в детските градини показват ограничен достъп до възможности за обучение по ключови теми през последните 5 години. Според 85% от анкетираните не е имало възможности за обучение, свързани с многосекторно сътрудничество, критично мислене (81%), работа с маргинализирани групи (64%) и права на децата и закрила на детето (49%). Други ключови теми са били обхванати по-добре във възможностите за обучение според анкетираните - 33% казват, че не е имало възможности за обучение, свързани с ранното детско развитие, 23% за работа в екип, 21% от тях казват, че няма възможности за обучение за сътрудничество с родители, и същият брой от анкетираните посочват, че липсва обучение за ранно идентифициране на трудностите в развитието на децата. Данните доказват факта, че по-голямата част от неспециализирания персонал няма достъп до възможности за обучение, за разлика от техните колеги, които са учители. Повечето възможности за обучение са одобрени от Министерството на образованието и науката (80%) и са включени във вътрешния план за обучение в детската градина. По данни на респондентите, 6% от възможностите за обучение се предлагат от организации за обучение, без да са одобрени от Министерството на образованието и науката.

Според респондентите в проучването (вж. Приложение III) компетенциите на персонала и директора в детските градини не се наблюдават изцяло от РУО. Според 48% от респондентите от РУО компетенциите, свързани с финансовото управление, не се наблюдават от РУО. Според 26% от тях компетенциите, свързани с правата на детето, не се наблюдават, както и компетенциите, свързани с управлението и развитието на персонала (19%), с работата с родители и партньорски организации (19%), със съдържанието на учебната програма за образование и грижи (4%) и с ранното детско развитие (27%). Данните от проучването (вж. Приложение III) показват, че не всички местни власти (59%) посочват факта, че наблюдават статуквото с квалификацията на персонала, възможностите за непрекъснато професионално обучение и развитие, както и условията на труд. Що се отнася до РУО (Приложение III), само 71% прилагат такъв мониторинг върху персонала в детските градини и 32% върху персонала в детските градини с яслени групи. Същото важи и за мониторинга на самооценките на персонала в детските градини: само 9% от анкетираните от РУО наблюдават тези самооценки. Данните повдигат въпроса кой, освен директора на детските градини, управлява нивата на компетенции и самооценките на персонала в детските градини, тъй като това е

¹⁸⁵Наредба № 5 от 11 март 2020 г. за придобиване на квалификация в професията помощник-възпитател

¹⁸⁶Михайлова, Н., и кол. 2021, Проучване на персонала в службите за ранно детско развитие, стр. 54

¹⁸⁷Михайлова, Н., и кол. 2021, стр. 54. Йосифов, Й. и кол. 2019, Ранното детско развитие в България, Изследване на системите подкрепящи ранното детско развитие, взаимовръзките и взаимодействието между тях и с родителите, стр. 101



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

ключова предпоставка за покриване препоръките на позиция 3 от Европейската рамка за качество.

Здравна система

Стратегически документи в здравната система отчитат нуждата от актуализиране на политиките и компетенциите на персонала спрямо променените потребности на децата и семействата. *Националната здравна стратегия*¹⁸⁸ отчита редица предизвикателства, като „...застаряващия персонал и твърде малко новонаети лица, които да заместят пенсиониралите се; значително текучество на служителите в някои области поради тежки условия на труд и относително ниско заплащане; необходимост от нови умения за работа с нови технологии...“. Отчита се фактът, че „Образованието и обучението на здравните специалисти трябва да бъдат преосмислени така, че да се подобри съгласуването между приоритетите на образователната и здравната система и здравните нужди на населението.“ В текста на Стратегията се признава нуждата да се придобиват знания и компетентности за извършване на услуги в екип, нови форми на обслужване, по-добро стратегическо планиране, управление, работа с различни сектори и капацитет за лидерство. И все пак стратегията не съдържа мерки, насочени към персонала в ОГРДВ. Залага се на разработване на нов модел за заплащане на работещите в здравеопазването, обвързан с образователно-квалификационната степен, професионалната компетентност и постигнатите резултати. **Няма данни, показващи изпълнението на тези стратегически планове на практика.**

Детската ясла е услугата, в която на медицински сестри и акушерки е поверена комплексна целодневна грижа за деца до 3-годишна възраст. За медицинска сестра или акушерка се назначава лице с висше образование съответно по специалността „Медицинска сестра“ или „Акушерка“ на образователно-квалификационна степен „бакалавър“. За педагог в детска ясла се назначава лице с висше образование по специалност „Предучилищна педагогика“. За детегледачка в детската ясла се назначава лице със средно образование.¹⁸⁹ Заплащането на труда на детегледачките е ниско. **Към заемащите длъжността няма изискване за педагогическа правоспособност или допълнителна специализация за работа с малки деца, което да обезпечи дейности извън чисто медицинските по грижа за детето.** И докато обучението на медицински сестри включва изучаване на „Детска педагогика“ и „Детска психология“, акушерките придобиват знания само по обща медицинска психология. Обучението за специалност „Медицинска сестра“ е четиригодишно, редовна форма. Делът на учебни дисциплини, свързани с ранното детство в учебния план, е малък, тъй като липсата на специализация предполага широкоспектърност на обучението.

Директор на детска ясла може да бъде лице с висше образование по специалност „Медицина“, лице с висше образование по специалност „Медицинска сестра“ или „Акушерка“ на образователно-квалификационна степен „бакалавър“ и с трудов стаж не по-малко от една година също може да заеме поста на директор.

Професията лекар, медицинска сестра и акушерка са регулирани професии. Висшето образование по тези специалности се придобива в съответствие с единни държавни изисквания¹⁹⁰. Членството в Българска асоциация на професионалистите по здравни грижи (БАПЗГ) е условие за упражняване на професията от медицински

¹⁸⁸Национална здравна стратегия, чл. 93

¹⁸⁹Наредба №26 от 18.11.2008 г. за устройството и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните изисквания към тях

¹⁹⁰Закон за здравето



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

сестри и акушерки. Съсловните организации са отговорни за продължаващото медицинско обучение на лекарите и на медицинските сестри и акушерките.¹⁹¹

Постоянното обучение е един от 3-те основни принципа при провеждане на медицинското образование¹⁹². Регулирана е организацията на подготовката и придобиването на образователно-квалификационните степени „магистър“ и „бакалавър“. Регламентирано е и продължаващото медицинско обучение¹⁹³. БАПЗГ организира и регистрира продължаващото обучение на професионалистите по здравни грижи при условия и по ред, определени в договори с висшите медицински училища и с базите за следдипломно обучение¹⁹⁴. Продължаващото обучение се осъществява в различни форми: презентация, симпозиум, курс, индивидуално обучение, семинар, конференция, конгрес. Според Наредба № 3 от 27.04.2000 г., издадена от министъра на здравеопазването, дейността на здравните кабинети в детските заведения и училищата се осъществява от медицинска сестра, фелдшер с образователно-квалификационна степен специалист или бакалавър или от правоспособен лекар или специалист по хигиена на детско-юношеската възраст, педиатрия или обща медицина. Медицинските специалисти трябва да са преминали следдипломно обучение по проблемите на профилактиката и промоцията на здравето в Националния център по хигиена, медицинска екология и хранене (НЦХМЕХ), сега Националния център по обществено здраве и анализи (НЦОЗА) и по оказване на първа помощ при спешни състояния в център по спешна медицинска помощ. Тези здравни специалисти преминават задължително ежегодно обучение по предварително изготвен график от директора на детското заведение или училището. Според 69% от респондентите от РЗИ в проучването (вж. Приложение III) не е създаден механизъм за обмен на опит и добри практики между служителите в системата на ОГРДВ на регионално ниво.

Няма задължително или специално организирано продължаващо професионално развитие на персонала, работещ с деца под 3-годишна възраст в този тип детски заведения, без това да натоварва финансово заведенията или служителите в тях. Данните от осъществени проучвания¹⁹⁵ показват, че медицинските сестри рядко участват в обученията, а някои от тях споделят, че никога не са присъствали. Данните сочат и за разлики между участието в обученията при медицинските сестри, работещи в самостоятелни детска ясла, и тези, които работят в яслени групи към детска градина. Последните не могат да се възползват от системата за обучение в детската градина, тъй като тя е регламентирана само за педагогическия персонал, докато в самостоятелните детски ясли имат възможност да планират и да осъществяват обучителна програма и да се възползват от предложените възможности от съсловните организации.

Данните от проучването (вж. Приложение III) сред персонала в детските ясли показват ограничен достъп до възможности за обучение по ключови теми през последните 5 години. Според 49% от анкетираните не е имало възможности за обучение, свързани с работата с маргинализирани групи и обученията по темата за развитие на критично мислене (47%), както и междусекторно сътрудничество (42%). Респондентите заявяват, че не е имало възможности за обучение по правата на детето и закрила на детето (37%),

¹⁹¹Закон за здравето, чл. 182

¹⁹²Закон за здравето, чл. 174, ал. 2

¹⁹³Закон за здравето, чл. 182, Наредба №1 от 2015г. за придобиване на специалност

¹⁹⁴Закон за здравето, чл. 182

¹⁹⁵Михайлова, Н., и кол. 2021, стр. 52, 59



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

сътрудничество с родители (35%) и ранно идентифициране на затрудненията в развитието (32%), работа в екип (32%) и ранно детско развитие - 27%. Данните доказват факта, че по-голямата част от неспециализирания персонал няма достъп до възможности за обучение, за разлика от техните колеги, които са медицински сестри и учители. Повечето от възможностите за обучение (65%) са включени във вътрешния план за обучение на детските ясли, 41% от тези възможности за обучение са одобрени от Българската асоциация на здравните специалисти (БАПЗГ) и само 37% са утвърдени от Министерството на здравеопазването. Само 16% от възможностите за обучение са предоставени от обучителни организации без одобрението на Министерството на здравеопазването и БАПЗГ според респондентите в проучването. Данните от проучването (вж. Приложение III) показват, че не всички местни власти (само 39%) посочват факта, че наблюдават статуквото на квалификацията на персонала, възможностите за непрекъснато професионално обучение, както и условията на труд в детските ясли. Същото важи и за мониторинга на самооценките на персонала в детските ясли: само 9% от анкетираните от РЗИ наблюдават тези самооценки. **Данните повдигат въпроса кой освен директорите на детските ясли управлява нивата на компетенции и самооценките на персонала, тъй като това е ключова предпоставка за изпълнение на препоръките на позиция 3 от Европейската рамка за качество.**

В детските ясли не е установена система за подкрепа и въвеждане на новопостъпили служители. Доколкото такова се осъществява, то се случва в изолирани случаи поради малкия брой постъпващи в професията. „Темите, по които се обучават ново постъпващите, са свързани с организацията на работа, работата с деца със СОП и оказване на спешна помощ. Като необходими теми за обучения са идентифицирани работата с деца в ранна възраст и оценка на развитието на децата, социални детерминанти на здравето и работата с деца със СОП, която е регистрирана като особено предизвикателство в практиката, поради което има нужда от допълнителни обучения по темата“. Медицинските сестри от детските ясли посочват както теми за обучение, така и редица предизвикателства в работата си с деца, особено с деца, чиито проблеми в развитието се идентифицират от тях. Медицинските сестрите споделят загриженост, че не разполагат с професионални инструменти, за да бъдат обективни и добре аргументирани, когато заявяват, че детето има затруднения в развитието. Според само 40% от анкетираните от детските ясли (Приложение III) възможностите за обучение, до които имат достъп, осигуряват добър баланс между теория и практика. Обученията са предимно теоретични, фокусирани върху повече академични компетенции според 27% от персонала в детските ясли и само 11% от анкетираните заявяват, че възможностите за обучение осигуряват и демонстрират педагогически практики и семинари с конкретни насоки за изпълнение, а 22% от анкетираните заявяват, че не могат да посочат нито едно от изброените.

Някои форми на професионално развитие за директорите на детски ясли съдържат програми, насочени към здравен мениджмънт. Данните от качествено проучване¹⁹⁶ потвърждават интереса на ръководителите на детски ясли към такъв тип програми, както и необходимостта от обмен на информация помежду им. В същото време те споделят за редица предизвикателства в управлението на екипите, работата с родители, наемането и подбора на персонал и др. Полагането на усилия за справяне с тези предизвикателства е лично решение и отговорност, повече отколкото системата за развитие на умения и лидерски капацитет. Липсват възможности за развитието на лидерския капацитет чрез други форми като обмен на информация, тематични групи, семинари и конференции. Директорите споделят, че не се

¹⁹⁶Михайлова, Н., и кол. 2021 стр. 102



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

чувстват подкрепени, дори в малките населени места те разчитат на личните контакти с другите директори, за да обсъдят теми, които са дискуссионни и ги вълнуват, или на предходния си опит като ръководители в други сфери¹⁹⁷.

Тези предизвикателства в детската ясла ще се решат единствено ако има ангажираност и реални действия от страна на съответните органи на общинско, регионално и национално ниво. **Според респондентите в проучването (вж. Приложение III) компетенциите на персонала и директора в детските ясли не се наблюдават от РЗИ.** Според 83% от респондентите компетенциите, свързани с финансовото управление, не се следят от РЗИ. Според 74% от тях компетенциите, свързани с правата на детето, не се наблюдават, както и компетенциите, свързани с управлението и развитието на персонала (73%), с работата с родители и партньорски организации (71%), със съдържанието на учебната програма за образование и грижи (65%) и с ранното детско развитие (64%). Данните повдигат въпроса кой освен директорите на детските ясли управлява нивата на компетенциите на персонала, тъй като това е ключова предпоставка за изпълнение на препоръките в позиция 3 от Европейската рамка за качество.

2.3.2 Позиция относно качеството 4: Благоприятни условия на труд, включително професионално ръководство, което създава възможности за наблюдение, размисъл, планиране, работа в екип и сътрудничество с родителите

Образователна система

Условията на физическата среда се регулират с държавен образователен стандарт, с който се цели създаването на съвременна физическа среда с интегрирани в нея образователни технологии за възпитание, социализиране, обучение и отглеждане на деца и ученици¹⁹⁸. **По отношение на условията на труд, професионалистите от образователната система споделят, че са осигурени безопасни условия на труд, както и форми за обмен на знания между професионалистите в рамките на услугата¹⁹⁹.**

Държавният образователен стандарт за нормиране и заплащане на труда в институциите в системата на предучилищното и училищното образование - детски градини, е уреден с Наредба²⁰⁰. Наредбата предвижда допълнителни трудови възнаграждения за безплатна храна - на непедагогическия персонал в детските градини и персонала в столовете и кухните на училищата²⁰¹. Предвидени са и допълнителни трудови възнаграждения за наставничество - за подпомагане на новоназначен учител за срок до една година, както и за работа с деца и ученици със специални образователни потребности²⁰². Според държавния образователен стандарт за нормиране и заплащане на труда в институциите в системата на предучилищното и училищното образование²⁰³ механизмите за определяне на основните работни заплати на педагогическите специалисти се договарят в

¹⁹⁷Пак там.

¹⁹⁸Наредба № 24 от 10 септември 2020 г. за физическата среда и информационното и библиотечно осигуряване на детски градини, училища и центрове за подкрепа за развитие на личността.

¹⁹⁹Михайлова, Н., и кол. 2021 стр. 81.

²⁰⁰Наредба № 24 от 10 септември 2020 г. за физическата среда и информационното и библиотечно осигуряване на детски градини, училища и центрове за подкрепа за развитие на личността.

²⁰¹Наредба № 4 от 20 април 2017 г. за нормиране и заплащане на труда, чл. 20 ал. 1.

²⁰²Наредба № 4 от 20 април 2017 г., чл. 20.

²⁰³Наредба № 4 от 20 април 2017 г.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

колективен трудов договор и/или се включват във вътрешните правила за работната заплата на всяко детско заведение.²⁰⁴

В ЕС най-голямото увеличение на заплатите е установено между 2014/2015 и 2018/2019 в България (51%), Чехия (50% за учителите в предучилищна възраст и 24% за останалите), Естония (27%), Латвия (62%).²⁰⁵ Нивото на възнаграждение не се различава за педагогическия персонал в предучилищното и училищното образование²⁰⁶. Педагогическите специалисти в детската градина имат право на представително облекло за всяка календарна година, а педагогическите специалисти, които работят в малко населено място извън местоживеенето си, имат право на възстановяване на извършените от тях разходи за транспорт от местоживеенето им до местоработата и обратно или за наем по месторабота²⁰⁷.

Възможностите за обмен на информация и съвместно учене се реализират основно чрез открити практики и обмяна на опит с други колеги, като те се осъществяват и в рамките на самите детски градини и помежду им, посочват участниците във фокус групи. Развитието на рефлексивни практики и критично мислене в контекста на детската градина до голяма степен зависи както от уменията на детските учители, които са налични, но и от създадените възможности за работа в екип. **В детската градина възможностите за екипна работа са ограничени от организацията,** а именно с една група деца работят две детски учителки, които не са по едно и също време с децата, и няма модел, по който те да създават обща концепция за работа с групата деца. Данни от количествено проучване²⁰⁸ показват обаче, че голяма част от респондентите посочват наличието на умения за анализ на собствената практика (80%).

Обмен на знания се осъществява чрез професионални форуми. Обикновено информация за форуми се получава от РУО или през членството си в различни организации като ОМЕР²⁰⁹ - международната организация за предучилищно образование. Специалистите споделят също за участие в регионални и национални форуми по различни теми, свързани с предучилищната подготовка на децата. Допълнително те посочват и наличието на методически обединения, където се обсъждат практики и предизвикателства по различни теми за ранно детско развитие²¹⁰.

Тези данни показват наличие на усилие за създаване на възможности за обмен на знания и практики, но в същото време не може да се говори за реално функционираща професионална общност за взаимно учене. Професионалната общност за взаимно учене може да бъде описана като „група хора, които споделят и критично подлагат на въпрос практиката си по непрекъснат, отразяващ, съвместен, приобщаващ, ориентиран към ученето начин, стимулиращ растежа“ (Stoll et al., 2006, стр. 223). Целта не е самоцелно „да бъде професионална общност за обмен на опит“, а нейното съществуване и дейност да подобрява благосъстоянието и ученето за децата и семействата.²¹¹ Според 63% от

²⁰⁴Наредба No 4 от 20 април 2017 г., чл. 18.

²⁰⁵ Основни данни за учителите и директорите на училища в Европа“ 2018/19, Евридика - стр. 22

²⁰⁶Пак там, стр. 52

²⁰⁷ЗПУО, Чл.

²⁰⁸Михайлова, Н., и кол. 2021, стр. 112

²⁰⁹Organisation Mondiale pour l'Éducation Pré-scolaire

²¹⁰Михайлова, Н., и кол. 2021, стр. 112

²¹¹Peeters, J., Nima, S., Katrien, VL, Chris, DK, & Sanja, B. (2017). Трансформиране на европейските услуги за ОГРДВ и началните училища в общности за професионално обучение: двигатели, бариери и пътища напред. Европейски съюз. извлечено от: <https://nesetweb.eu/en/resources/library/transforming-european-ecec-services-and-primary-schools-into-professional-learning-communities-drivers-barriers-and-ways-forward/>



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

респондентите от РУО не съществува механизъм за обмен на опит и добри практики между служителите в системата на ОГРДВ на регионално ниво, което означава, че досегашните усилия не са довели до този момент до съществуването на професионална общност за взаимно учене в образователната система.

Броят на групите и максималният брой деца в група се регулира.²¹² Броят на децата в една група не може да надвишава максималния брой деца, посочен в Наредбата за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование и Наредба № 26 от 2008 г. за проектирането и дейността на детските ясли и кухни и здравни изисквания към тях. С всяка група деца (средно 27 деца за групите в детските градини) работят две детски учителки и един помощник-възпитател, като невинаги помощник-възпитателят отговаря само за една група. Съотношението деца към детски учители е 1:13,5. В Наредба № 5 за предучилищното образование е уточнено, че при целодневна организация на учебния процес с групата деца работят две учителки, като съвместното им присъствие е поне един час дневно. В резултат на това в практиката на детската градина една детска учителка работи със средно 27 деца полудневно. С децата със СОП работят и ресурсни учители, логопеди и психолози. В подготовителните групи в училищата съотношението е 1:23, една учителка работи с цялата група деца. **Броят на децата в групите, според споделените мнения, е висок и води до затруднения за прилагане на индивидуален подход, работа в малки групи, прилагане на иновативни подходи, проектно базирани задачи и др.**²¹³ **Тази позиция се споделя и от родители.**²¹⁴

Системата за продължаващо професионално развитие предполага не само обучителни програми, но и различни други форми на професионална подкрепа. Участниците в количествено проучване споделят, че участват в семинари, конференции и научни форуми, специализирани външни обучения, обмен на опит чрез посещения и наблюдение на практики, както и екипни срещи в рамките на услугата, в която работят. Екипната и индивидуалната супервизия и менторската програма са посочени от най-малка част от професионалистите²¹⁵. Наставничество се прилага и при получена най-ниска оценка от атестирането²¹⁶.

Шест часа на ден преминават в пряк контакт с децата, следователно два часа на ден са време без контакт (подготовка, служебни срещи, сътрудничество с родителите, поддържане на връзки в общността и други дейности). Работното време на двамата членове на персонала, които отговарят за една група, се припокрива по време на обедната почивка за период от един час. Педагогическият персонал както в детските градини, така и в началните училища има право на 48 дни платен годишен отпуск.²¹⁷

Здравна система

Медицинските сестри споделят, че в детските ясли материалната база е подобрена, но що се отнася до технически средства, липсват или частично сами ги обезпечават²¹⁸. **Родителите препоръчват намаляване броя на децата в**

²¹²Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

²¹³Михайлова, Н., и кол. 2021, стр. 78.

²¹⁴Йосифов, Й. и кол. 2019, Ранно детско развитие в България, стр. 156.

²¹⁵Михайлова, Н., и кол. 2021, стр. 78.

²¹⁶ЗПУО, чл. 228, ал. 5.

²¹⁷Engels-Kritidis, R. 2017. „Профил на служителите на България-ОГРДВ.“ В „Профили на персонала в системите за ранно детско образование и грижи в Европа“, под редакцията на П. Оберхумер и И. Шрайер. www.seeepro.eu/English/Country_Reports.htm, стр. 18.

²¹⁸Михайлова, Н., и кол. 2021, стр. 60.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

групите, увеличаване броя на високо квалифициран персонал, обновяване на средата и модернизирание на техническите средства за работа. Чувствителен аспект на проблема с подобряването на материалната база в детските ясли е принуждаването на родителите да инвестират собствени средства в това.²¹⁹ Част от причината за тази ситуация може да е свързана с малкия принос на държавата за обезпечаването на детските ясли в страната, според респондентите от местните власти – 41% от тях заявяват, че държавата финансира детските ясли в сравнение със 72%, които твърдят, че държавата финансира детски градини.²²⁰

Според Колективния трудов договор за отрасъл „Здравеопазване“ трудовите и допълнителните възнаграждения се договарят ежегодно по общини и на ниво „предприятие“²²¹. Здравните специалисти получават допълнително възнаграждение за специалност, академично ниво, стаж на длъжността, нощни смени или сертифициране.

Големината на групите в яслите се диференцира в зависимост от възрастта на децата, наличието на увреждания и формата на отглеждане и варира от 6 до 16 деца. На една яслена група се назначават най-малко две медицински сестри и две детегледачки, като обслужването на децата се осъществява от най-малко една медицинска сестра и една детегледачка на смяна²²². В седмичните детски ясли се назначават най-малко две медицински сестри допълнително, като се назначава поне една медицинска сестра и една детегледачка допълнително в групи за кърмачета с деца до 10-месечна възраст.²²³ „Участниците във фокус групи и интервюта, представители на здравния сектор, споделят данни за броя на децата в яслите. Средно в групите има 10 деца, като има разминаване между броя на записаните и посещаващи групите деца. С всяка група деца работят по две медицински сестри, така че съотношението деца – персонал е 1:5 до 1:8“.²²⁴

Подкрепата при постъпване на работа в детската ясла не е системна и обикновено са изразява във въвеждащо обучение, провеждано от страна на ръководителя през първата седмица след постъпване или менторство от страна на другите медицински сестри и педагогически персонал. **Няма система за супервизия или допълнителна професионална подкрепа, като дори менторството не е системно усилие, а по-скоро практика, продиктувана от нуждите за въвеждане в работата.**

Липсват данни за наличие на професионална общност, която да дава възможност за обмяна на опит, обсъждане и рефлексия върху практиката и възможност за изграждане на компетенции. Това се потвърждава от проучването.²²⁵ Според 69% от респондентите от РЗИ в проучването не е създаден механизъм за обмен на опит и добри практики между служителите в системата на ОГРДВ на регионално ниво.

„Медицинските сестри в детските ясли, участвали във фокус групи, споделят, че липсват възможности за кариерно развитие.“²²⁶ „Подобна и още по-тревожна е тенденцията при медицинските сестри, особено тези, които работят в детските ясли

²¹⁹Йосифов, Й. и кол. 2019, Ранно детско развитие в България, стр. 136.

²²⁰Вижте въпрос 10 от приложение III. Резултати от проучването.

²²¹Колективен трудов договор в отрасъл „Здравеопазване“ (8.11.2018 г.), член 44, достъпен на: https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2018/11/08/ktd-2018-08-11-2018.pdf.

²²²Наредба № 26 от 18.11.2008 г. за устройството и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните изисквания към тях.

²²³Пак там, чл. 6 и чл. 14.

²²⁴Михайлова, Н., и кол. 2021, стр. 55.

²²⁵Анекс III. Резултати от проведено анкетно проучване

²²⁶Пак там, стр. 53.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

и градини. Всички участници във фокус групи и интервюта потвърждават липсата на медицински сестри като цяло, високата възраст на работещите в сектора, липсата на интерес към работата в детските ясли. Информацията, споделена от общините, показва усилие да се привлекат млади хора и да се подобрят условията на труд. Основни предизвикателства във връзка с професионалното развитие са липсващата цялостна рамка, която да съдържа както възможности за надграждане на знанията, така и за създаване и развитие на общност за иновации, наблюдение и саморефлексия, които не са напълно обезпечени на системно ниво. Доколкото в момента се развива професионална общност, това е инициатива и усилие на гражданския сектор в страната.²²⁷

2.3.3 Заключение и препоръки относно работната сила

Заключения относно позиция 3

Препоръката на Съвета от 2019 г. относно висококачествените системи за ОГРДВ признава, че „в много страни професията има доста нисък профил и статут“.

В Препоръката се подчертава, че за да изпълни професионалната си роля в подкрепа на децата и техните семейства, от персонала за образование и грижи в ранна детска възраст се изискват сложни умения и компетенции, задълбочени познания и разбиране за детското развитие и осъзнаване на педагогиката в ранна детска възраст.²²⁸

Образователна система

Прегледът на нормативната база в системата на предучилищното образование в България показва адекватна образователно-квалификационна степен за ОГРДВ на директорите на детски градини, педагогическия и непедагогическия персонал (ISCED 6).

Периодът на въвеждане позволява на хората да приравнят и приложат своите компетенции към нуждите и очакванията в контекста на тяхната професия.²²⁹ България все още е сред страните без национална програма за въвеждане на начинаещи предучилищни учители. Независимо че има регулирано въвеждащо обучение, данните сочат, че невинаги се осъществява.

В компетентностния профил на директорите на детски градини са заложили познания в управление. Директорите на детски градини следва да притежават магистърска степен по теория и управление на образованието. Тази едногодишна квалификация има за цел да ги подготви както с теоретични, така и с практически познания за различните аспекти на управлението на образованието.²³⁰ Възможностите за кариерно развитие са добре регламентирани и осигурени.

В същото време пряко работещите с деца заявяват потребност и желание за придобиване на някои специфични компетенции, необходими в пряката им работа като: работата с деца в ранна възраст и оценка на развитието на децата, социални детерминанти на здравето и работата с деца със СОП, която е регистрирана като особено предизвикателство в практиката.²³¹ Професионалистите определят нужда от придобиване на компетенции за оценка на риска при децата и родителския

²²⁷Пак там.

²²⁸Препоръка на Съвета от 22 май 2019 г. относно висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст. ОВ С 189, 5.6.2019 г., стр. 6.

²²⁹Европейска комисия, декември 2020 г., Работна група ET2020 Образование и грижи в ранна детска възраст, Как да наемем, обучим и мотивираме добре квалифициран персонал.

²³⁰Основни данни за образованието и грижите в ранна детска възраст, издание за 2019 г., Доклад на Евридика, 77.

²³¹Михайлова, Н., и кол. 2021, стр. 52, 59.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

капацитет, знания за съвременните изисквания към храненето на децата, обогатяване на практиката с нови идеи и подходи, умения да се анализира собствената практика, както и подход за взаимодействие и работа със специалисти от други сфери. **Фактът, че са нормативно уредени и ресурсно обезпечени прави възможностите за обучението добра основа за покриване на тези потребности, тъй като инвестициите в компетенциите на персонала в предучилищната система е осъзната предпоставка за постигане на нейните цели.** Тази „грижа“ за обучението и граденето на допълнителни компетенции се потвърждава и от участниците в интервютата.²³² Все пак обучението за непедагогическите кадри в детска градина не се предлагат или се предлагат рядко и това се определя като предизвикателство от страна на педагогическия персонал.

Анализът на данните показва, че мониторингът на възможностите за обучение, нивата на компетентност и възможностите за продължаващо професионално развитие трябва да се подобрят.

Здравна система

Образователната степен на директори на детски ясли, медицински и педагогически персонал осигурява адекватна квалификация (ISCED 6), но образователната степен на детегледачките не гарантира, че те са напълно подготвени с необходимите компетенции да осигуряват качествено образование и грижи за децата в детските ясли. **Нормативните изисквания не включват изискване за допълнителна специализация за работа с малки деца, насочена към дейности възпитанието и обучението на децата.** Този пропуск в регламента засяга персонала, който трябва да бъде „подготвен да откликне на нуждите за развитие, интересите и потенциала на малките деца и да е в състояние да открие потенциални проблеми в развитието и ученето“ и по този начин „да подкрепя развитието и ученето на детето“.²³³ Важно е да отбележим факта, че според някои от участниците в интервютата експерти само директорите на детските заведения разполагат с данни относно нивото на квалификация на персонала. Други участници в системата на ОГРДВ не получават, не търсят и не анализират тази информация.²³⁴ Това се доказва от данните от проучването. Експертите, участвали в интервютата, споделят, че Националният статистически институт събира подобни данни, но не е ясно доколко те се ползват за подобряване на системата за професионално развитие на кадрите в здравната система, от които се очаква високо качество на грижа и образование за децата до 3-годишна възраст. Респондентите отчитат и липсата на контрол върху нивото на квалификация и подготовка на персонала в частните детски заведения, както и всички форми на ОГРДВ, които не са лицензирани, но съществуват. **Данните за мониторинг на възможностите за обучение, нивата на компетентност и възможностите за продължаване на професионалното развитие в здравния сектор за персонала в детските ясли и детските градини с яслени групи посочват няколко области, в които е нужно подобрение.**

Осигуряването на въвеждащо обучение в рамките на минимум първите 6 месеца от постъпването на работа в детските ясли не е законово регламентирано и практически не е гарантирано. Предоставянето на задължителен период на въвеждане при навлизане в професията не е толкова широко разпространено в сферата на ОГРДВ в Европа, колкото е в училищното

²³²Интервю 03, 06, 21

²³³Препоръка на Съвета от 22 май 2019 г. относно висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст. ОВ С 189, 5.6.2019 г., стр. 19.

²³⁴Интервю 21



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

образование.²³⁵ Само в седем страни е задължително за целия персонал (България, Гърция, Хърватска, Литва, Словения, Босна и Херцеговина и Сърбия).²³⁶

Липсват данни за съществуваща систематична оценка на потребностите от обучение на персонала в детските ясли²³⁷, осигуряването на актуални и разнообразни форми на професионално развитие на техните компетенции, оценка на въздействието и стимулиране на здравните специалисти в детските ясли. Респондентите в интервютата споделят за **липса на стимулиране на медицинския персонал да се развива**, защото получаването на допълнителни знания през разнообразни обучения не се отразява на възнаграждението.²³⁸ Резултатите от атестирането на персонала в здравната система не се получават и респективно анализират от никой друг участник в системата на ОГРДВ освен от директора на детското заведение (вж. Приложение III). Липсват данни за съществуващ обмен на информация между ръководните и инспектиращите органи и съсловните организации в посока установяване на въздействието на преминати обучения върху професионалното представяне на медицинските кадри на практика.²³⁹

Няма данни, които да сочат за придобити лидерски компетенции от директорите на детски ясли. Нещо повече, данни от проучвания сочат, че усилието да се справят с предизвикателства в лидерската си роля за директорите на детски ясли е въпрос на лично решение и отговорност, няма система, осигуряваща развитие на уменията и лидерския капацитет.²⁴⁰

Данните сочат, че липсват достатъчно възможности за обучение на медицинските специалисти в детските ясли, които да им позволят да отговарят на нуждите, да придобиват знания в сферата на развитието и педагогиката и психологията на ранното детство. Персоналът на детските ясли не е достатъчно подготвен за закрилата на детето и по-общо правата на детето. Доказателство за това е изразеното от специалистите очакване да бъдат обучени в работата с деца в ранна възраст и оценка на развитието на децата, социални детерминанти на здравето и работата с деца със СОП, които се посочват като особено предизвикателство в практиката.²⁴¹ Други проучвания на подготовката на персонала за работа с родители показва, че само 26,2% от всички анкетираните служители в детските ясли са посещавали такова обучение, а повечето от тях – 73,8%, не са посещавали.²⁴² За липсата на достъпност и адекватна подготовка за приобщаване на деца с трудности в развитието и увреждания в детските ясли сочат данните и от други изследвания. Те установяват, че за специалистите в яслите „дете с трудности в развитието“ е медикализирано понятие – мислят през необходимостта от медицинска диагноза, за да се каже, че дете има проблем в развитието.²⁴³ Фокусираното проучване относно познанията за правата на децата сред професионалистите от детски ясли заключава, че има професионалисти, които

²³⁵Европейска комисия / EACEA / Eurydice, 2018, стр. 52

²³⁶Колективен трудов договор в отрасъл „Здравеопазване“ (8.11.2018 г.), член 44, достъпен на: https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2018/11/08/ktd-2018-08-11-2018.pdf

²³⁷Интервю 15

²³⁸Интервю 14

²³⁹Интервю 12

²⁴⁰Михайлова, Н., и кол. 2021, стр. 54

²⁴¹Михайлова, Н., и кол. 2021, стр. 102

²⁴²Шалопатова, И. 2020, Прилагане политиките на Европейския съюз за ранно детско образование и грижа в България, дисертационен труд, 144.

²⁴³Коцева Т., Шалопатова И., Димитрова Е., Моралийска С., Илиева К., (2019). Поглед към невидимите деца на Пловдив, Изследване на услугите за ранно детско развитие в град Пловдив и степента, в която те отговарят на потребностите на деца с проблеми в развитието или в риск от развиване на такива проблеми и на техните семейства. Фондация „За Нашите Децата“.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

споделят мнението, че децата на възраст до 3 години нямат права и правата са само на техните родители.²⁴⁴

Препоръки към позиция 3

Има разлики между политиките за персонала в сектора на образованието и на здравеопазването. Препоръчваме да бъде постигнат синхрон между двете системи, както и системата за социална политика, за да се осигури общ подход към професионализация на персонала, посветен на ранното детско образование и грижи за децата и сътрудничество със семействата им.

Препоръки за повишаване на компетентностите и подобряване на качеството на работа при работещите в сферата на ОГРДВ:

- **Нормативно регламентиране на педагогическата правоспособност като условие за заемана на длъжност за всички специалисти**, на които е поверена пряката работа и грижата за децата в ранна възраст. Към това е важно да се регламентира и въведе изискването за допълнителна специализация при специалистите за работа с деца под тригодишна възраст, насочена към дейности, свързани с възпитанието и обучението на децата.
- **Повишаване на квалификацията и създаването на повече възможности за обучение на помощник-възпитателите** в детските градини и детските ясли, тъй като те нямат базова подготовка да изпълняват, макар и помощни, педагогически и развитийни функции.
- **Създаване на система за ефективно въвеждане на специалисти в системата на ОГРДВ** чрез стандартизирана програма за въвеждане и оценка на въвеждането за период от минимум 6 месеца след назначаването на работа в детско заведение.
- **Внедряване на обучение за директорите в лидерство и съвременни политики за управление** и развитие за високо компетентен и стимулиран персонал, с което ще се повишат качеството на услугите и тяхната ефективност.
- **Подобряване на обмена на информация от нивото на детското заведение през областни и държавни управляващи органи** и наблюдаващи структури на системата на ОГРДВ относно цялостната политика за управление и развитие на персонала в детските заведения, с което да се постигнат системни и обосновани промени и развитие.
- **Отделяне на време за самоподготовка и за медицинските кадри в системата**. И за двата типа специалисти – медицински и педагогически – да се регламентира време, да се обезпечи финансово и гарантира равен достъп до съвременни форми за учене от практиката – създаване на професионални общности за обмен на опит, изследвания на практиката, рефлексия, обсъждане на случаи от мултидисциплинарен екип, време за съвместни дискусии и рефлексия със семействата и др. Достъпът до тях трябва да бъде отворен за целия персонал в детските заведения – както педагогическия, така и помощния.

²⁴⁴Шалапатова, И. (2020), стр. 166



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

- Упражняване на контрол върху качеството на квалификационните курсове, за които се инвестират средства от държавния бюджет, и ефекта на придобитите компетенции върху постиженията на децата.

Заклучения относно позиция 4

Образователна система

Данните показват положителни постижения в сферата на образованието по отношение на условията на труд в детските градини. Това е валидно за физическата среда и материална обезпеченост и за нивото на възнаграждение и наличието на финансови и нефинансови стимули към персонала в образователната система. Налице е активна политика, която инвестира в поддържането на благоприятна среда за работа. Постоянно предизвикателство е броят на децата в група и съотношението дете към основен персонал според респондентите в редица проучвания. В същото време **по данни на Евростат съотношението в България (12,3) е по-добро от средното за ЕС (12,7).**²⁴⁵ Наставничеството е практика, която се стимулира и нормативно, и финансово. Има данни за обмен на опит в професионална общност, въпреки че са в начален стадий. Организацията на работа отделя два часа дневно за дейности, различни от пряката работа с деца.

Здравна система

Данните показват необходимост от значително подобряване на условията на труд в детските ясли. Няма данни за политика в посока адекватно заплащане и стимулиране на медицинския и помощния персонал, нает в детските ясли, независимо от финансовите възможности на общината. В някои общини заплащането на труда е под минималната заплата, договорена в колективния трудов договор на национално ниво. Поради липсата на места в някои детски ясли няма адекватно съотношение между професионалист и дете в групите, което оказва отрицателно въздействие върху възможностите за развитие на детето и времето за персонала да се развива и да обмисля своите практики. Организационните и съдържателните параметри на ранното образование и грижи за насърчаване на ранното детско развитие **изисква наличието на педагогическа правоспособност да се регламентира като основно изискване за заемане на длъжност при специалистите, които пряко работят с деца в детските ясли. Семейно-центрираният подход е също важно да се интегрира в методиките на грижа и образование в детската ясла.**

Препоръки към позиция 4

- **Включване на възможности в плановете за продължаващо професионално развитие за увеличаване на капацитета сред всички професионалисти** по отношение на работата с малки деца и оценката на развитието на детето, социалните детерминанти на здравето и работата с деца със специални образователни потребности, което е посочено като особено предизвикателство в практиката, критичното мислене, междусекторното сътрудничество, правата на децата и закрилата на детето, работата с родители. Изграждане на цялостна система за продължаващо професионално развитие за медицинските професионалисти, която да е и финансово стимулираща, и обвързана с атестирането на професионалиста.

²⁴⁵Евростат (2017) Code: educ_uoe_perp04, последна година: 2016
<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php>



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

- **Намаляване на броя на децата в една група и осигуряване** на време за персонала за учене и рефлексия.
- **Прилагане на цялостна програма за повишаване престижа на медицинските професионалисти и детските учители в системата на ОГРДВ**, което да включва и актуализиране на нивата на възнаграждение, финансовото стимулиране, съвременното атестиране и гарантиране на разнообразни възможности за кариерно развитие с фокус ранно детско развитие.
- **Оптимизиране съотношението дете : служител в полза на децата с цел прилагането на дете-центриран подход в образованието и грижата.**
- **Актуализиране на системата за информационен обмен на данни и наблюдение и анализ** с цел засилване на връзките между служителите на ниво детско заведение, родители, инспектиращи органи, структури с методическа, експертна и изследователска роля, държавна и местна власт по отношение на потока от информация и данни.



2.4 Учебна програма

2.4.1 Позиция относно качеството 5: Учебна програма, основана на педагогически цели, ценности и подходи, които дават възможност на децата да разгърнат пълния си потенциал, насочвайки се към тяхното социално, емоционално, когнитивно и физическо развитие и тяхното благосъстояние.

2.4.1.1 Ориентирани към детето педагогически подходи и ясно определена учебна програма

Съвременните приоритети при предоставянето на образование и грижи в ранна детска възраст са свързани в най-голяма степен с качеството на услугите в тази област. Начините, по които са организирани грижата, преподаването и ученето, до голяма степен определят качеството на услугата в системата на ОГРДВ. Признаването на взаимовръзките между грижите и образованието дава възможност за по-широка и по-цялостна концепция за учене в ранна детска възраст. Въпреки необходимостта от грижи за малките деца в детските заведения, концепциите за образование и грижи се разбират и приоритизират много различно. Образованието в ранна детска възраст се разбира от гледна точка на готовност за училище, а грижите се разглеждат като процес на възпитание на децата и задоволяване на техните физически и емоционални нужди (Gibbons, 2007). **Образованието не може да има приоритет пред грижите, тъй като в контекста на ранното детство образованието и грижите са неразделни и трябва да се считат за еднакво важни** (Friendly & Prentice, 2009; Gibbons, 2007). Грижата покрива основно базовите нужди, които допринасят за цялостното благосъстояние, за ученето и развитието и в същото време включва и взаимодействието с персонала. Добре балансираната комбинация от грижа и образование предоставя идеалната синергия за когнитивното, социалното и физическото развитие, като помага на децата да развият своята увереност и да изградят положителна самооценка.²⁴⁶ Различните форми на взаимодействие с децата могат да се използват за

²⁴⁶Pálmadóttir, Hrönn & Einarsdóttir, Johanna. (2015). Young children's views of the role of preschool educators, February 2015, Early Child Development and Care 185(9):1-15, DOI: 10.1080/03004430.2015.1004056.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

предоставянето на положителни преживявания и възможности за учене – игра, слушане на приказки, физически занимания, музика, пеене и танци, скачане и др.²⁴⁷

Анализите и коментарите за качеството на ОГРДВ е необходимо да се осъществяват в контекста на съществуващите регламенти, предвидени в нормативната уредба, и на актуалното разбиране за същността и параметрите на ранното и на предучилищното образование²⁴⁸. Те се отнасят както до структурни, така и до процесуални компоненти на средата в детските заведения и нейното качество.

Съответствието на индикаторите за Позиции 5 и 6 от Рамката качество на ОГРДВ ще бъдат разгледани отделно за възрастовите периоди от 2 – 3 до 6 – 7 години и за от 0 до 2 – 3 години поради различната институционална и нормативна обвързаност (до 3 години към системата на здравеопазването, от 2 – 3 години до 6 – 7 години към системата на образованието). Основанието тук е, че в България съществува разделена система с различни структури и подходи към услугите за ОГРДВ, като отговорностите се разпределят между двата публични сектора.

Образователна система

Предучилищното образование в България е част от системата на образованието и се реализира основно в детските градини. Параметрите на предучилищното образование в България са регламентирани в нормативни документи главно в контекста на някои компоненти за качеството на процесите на средата. Специален акцент се поставя върху учебната програма.

В Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2014 – 2020 година се акцентира върху разработване на подходящи за развитието на децата програми и учебно съдържание, които благоприятстват придобиването както на когнитивни, така и на некогнитивни умения, като се отчита и значението на игрите. Изготвянето на стандарти за осигуряване на качеството на ученето и образованието с участието на всички заинтересовани страни, включително семействата, е важен компонент.

В нормативните документи за предучилищното образование не се регламентира прилагането на унифицирана единна учебна програма за всички детски градини у нас. Същевременно нормативно е регламентиран и се прилага държавен образователен стандарт в институциите за предучилищно образование, който има непосредствено отношение към "учебната програма" като измерение на качеството в Рамката за качество на ОГРДВ. Държавните образователни стандарти са съвкупност от задължителни изисквания за резултатите в системата на предучилищното образование, както и за условията и процесите за тяхното постигане²⁴⁹. Най-важният стандарт за детските градини е този за предучилищното образование. В него е заложена цялостната концепция за предучилищното образование в България. Тя е ориентирана към гарантиране на щастливо детство и

²⁴⁷Klette, Trine & Drugli, May & Aandahl, Ann. Together and alone a study of interactions between toddlers and childcare providers during mealtime in Norwegian childcare centres. *Early Child Development and Care*. 1-12 10.1080 / 03004430.2016.1220943.

²⁴⁸Те включват: Национална стратегия за учене през целия живот 2014-2020; Стратегията за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства (2015 – 2020); Закон за предучилищното и училищното образование 2016 г. ; Закон за здравето от 2005 г., НАРЕДБА № 5 от 2016 г. за предучилищното образование; НАРЕДБА № 26 от 2008 г. за проектиране и дейност на детски ясли и детски кухни и здравни изисквания към тях; НАРЕДБА за приобщаващото образование от 2017 г. ; Наредба № 10 от 2017 г. за книги за знания, учебници и учебни помагала, НАРЕДБА № 13 от 21.09.2016 г. за гражданско, здравно, екологично и межкултурно образование, Национална програма „Успешни заедно“ 2020.

²⁴⁹Закон за здравето от 2005 г.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

цялостно развитие на детето, при осигуряване на възможности за вариативно прилагане на различни програмни системи, съобразени с възрастовите и индивидуалните потребности на децата в детските заведения. Задълбоченото проучване на системата за предучилищно образование в България в контекста на индикаторите по позиция 5 от Рамката за качество показва съответствие.

В подкрепа на тази оценка може да се отчетат няколко факта относно учебната програма и респективно за стандарта за предучилищно образование. Предучилищното образование се предоставя от детските градини, а задължителното предучилищно образование – и от училищата, които могат да осигурят условия за това²⁵⁰. Предучилищното образование се осъществява при осигурена среда за учене чрез игра, съобразена с възрастовите особености и гарантираща цялостното развитие на детето, както и възможности за опазване на физическото и психическото му здраве.²⁵¹ Регламентирани са държавни образователни стандарти за предучилищно образование, които са съвкупност от задължителни изисквания (компетентности) за резултатите в системата на предучилищното образование, както и за условията и процесите за тяхното постигане.²⁵²

Целите, съдържанието, очакваните резултати и педагогическите технологии на предучилищното образование са ориентирани основно към интелектуално, емоционално, социално, духовно-нравствено и физическо развитие и подкрепа на всяко дете в съответствие с възрастта, потребностите, способностите и интересите му. Акцентът при определяне на целите и съдържанието на предучилищното образование се поставя върху създаването на условия за придобиване на съвкупност от компетентности – знания, умения и отношения, необходими за успешното преминаване на детето към училищното образование. Компетентностите се определят с държавния образователен стандарт за предучилищното образование и са обвързани с основните образователни направления – Български език и литература, Математика, Околен свят, Изобразително изкуство, Конструирание и технологии, Музика и Физическа култура²⁵³.

Карте 1: Цели на образователните направления

Целите на образователното направление „**Български език и литература**“ са да стимулират детето да слуша и говори активно: да назовава предмети, характеристики, действия и да използва думи в контекста на изречението; да разбира значението на думите, които използва; да конструира различни типове изречения в ежедневието му реч; да произнася правилно фонемите на езика; да демонстрира култура на речева комуникация. Особен акцент се поставя върху обогатяването на детската реч, насърчаване интереса към значението на думите, стимулиране на интереса към книгите и слушането на художествени текстове, водене на диалог и участие в него и пр.

Спецификата на образователно направление „**Математика**“ е в това, че то трябва да осигури формиране на елементарни представи за основни математически понятия. Съдържанието по образователното направление включва конкретни количествени, геометрични, пространствени и времеви представи и умения.

²⁵⁰Пак там.

²⁵¹Наредба № 26 от 2008 г. за устройството и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните изисквания към тях.

²⁵²Закон за здравето от 2005 г. ; Наредба № 26 от 2008 г.

²⁵³Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование (чл. 28).



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Целите на образователното направление „**Околен свят**“ са свързани с разнообразни начини за успешна връзка с другите. Съдържанието включва конкретни представи и умения за околния социален и природен свят.

Целите на образователното направление „**Изобразително изкуство**“ са насочени към изграждане на представи, умения и отношения, свързани с изобразяване и пресъздаване на обекти и явления от действителността чрез рисуване и оцветяване, художествено конструиране и моделиране. Акцент в образователното направление е развитието на творчеството и работата в екип.

Целите на образователното направление „**Конструиране и технологии**“ са с акцент върху възпроизвеждането на дейности, движения, техники за създаване на модел или макет от различни материали и достъпни инструменти.

Целите на образователното направление „**Музика**“ са основно по посока на развитието на музикално-изпълнителски умения и умения за слушане на музика, насърчаване на спонтанната детска артистичност, както и стимулиране на интереса и желанието на децата да пеят, да слушат музика, да се движат под музикален съпровод, да се радват на музиката и да я преживяват.

Целевата ориентация на образователното направление „**Физическа култура**“ е комплексното развитие на детето от предучилищна възраст: добро здравословно състояние, физическо развитие и дееспособност; потребност, познавателна активност и емоционална удовлетвореност от двигателната дейност; игрови и комуникативни умения в игровата двигателна дейност.

Педагогическото взаимодействие е основна характеристика на педагогическия процес в детската градина. То е насочено към постигането на определен очакван резултат, свързан с цялостното развитие на детето. При провеждането му учителите използват играта за постигането на необходимите компетентности. Основната и допълнителните форми на педагогическо взаимодействие в целодневното обучение се редуват през определения за обучение период от време. В същото време се осигуряват време и условия за: игра, почивка, сън; време и условия за хранене²⁵⁴.

Особено ценно е определението на педагогическо взаимодействие като ключова характеристика за образователния процес в детските градини, както и валидирането на ситуацията като негова основна форма. То позволява осъществяването на максимална вариативност и мобилност в контекста на актуалния личностно-ориентиран модел за предучилищно образование, акцентиращ върху потребностите на детското развитие, върху съхраняване и стимулиране изявата на индивидуалността като самоценна вътрешна активност на детето. По този начин се гарантират самостоятелна изява и сътрудничество, индивидуалният избор на стратегии за обучение и възпитание при овладяването на представи, умения и отношения от децата в предучилищна възраст. Партнирането на учителя с децата в процеса на педагогическо взаимодействие е изградено върху позитивните емоционални отношения и радостта от съвместната дейност. Основната форма на педагогическо взаимодействие е педагогическата ситуация която протича предимно под формата на игра. Допълнителните форми на педагогическо взаимодействие се организират от учителя на групата извън педагогическите ситуации съобразно потребностите и интересите на децата. Формите на педагогическото взаимодействие се организират в съответствие с прилаганата в детската градина програмна система при зачитане на потребностите и интересите на децата. Тя е цялостна концепция за развитието на детето с подходи и форми на педагогическо взаимодействие, подчинени на обща цел. В нея се включват още разпределение на формите на педагогическо взаимодействие,

²⁵⁴Закон за предучилищното и училищното образование



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

тематично разпределение за всяка възрастова група, механизъм на взаимодействие между участниците в предучилищното образование. Програмната система трябва да създава условия за придобиването на компетентностите по всяко от регламентираните образователни направления, да отчита спецификата образователната институция и на групите, да съответства на интересите, възможностите и възрастовите характеристики на децата²⁵⁵.

Въпреки че няма предварително одобрени програми и програмни системи, тъй като всяка детска градина трябва да разработи своя собствена, на практика директорите на детските градини нямат капацитета да правят това. Затова обикновено адаптират някои от многото програмни системи и програми, които са публично достъпни и се разпространяват от множество издатели. Тези програми често включват образователни материали за децата, които са одобрени от Министерството на образованието и науката.

Използват се познавателни книжки и учебни помагала. Изискванията към тях се определят с държавния образователен стандарт за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала. Познавателната книжка подпомага цялостното обучение на детето по едно или няколко образователни направления за определена възрастова група за овладяване на компетентностите, заложи в образователния стандарт. Учебното помагало помага на децата да усвоят пълноценно образователното съдържание²⁵⁶.

В програмните системи са разработени методики за проследяване на постиженията на децата. Българският стандарт за предучилищно образование се основава на специфично формулирани показатели за усвояването на съдържанието за всяка образователна област. От децата, посещаващи детска градина, се очаква да са постигнали определено равнище на знания, умения и отношения/нагласи. За да се оцени съответствието на резултатите от обучението с еталоните, се използват специфични показатели за отчитане развитието на компетенции. В детските градини проследяването се осъществява от учителите на съответната група в началото и в края на учебното време по образователните направления и отразява съответствието с очакваните резултати. В хода на предучилищното образование постиженията на детето се отразяват в детско портфолио. Съдържанието на портфолиото се определя с Правилника за дейността на детската градина. За да се осигурят последователност и приемственост с учебните планове в началното образование, образователната рамка за детската градина е разработена така, че децата да се подготвят за училищното образование. Това е валидно особено за учебната програма/стандарта за подготвителните групи - задължителното предучилищно образование преди постъпване в начален етап на училищното образование.

При анализа на предучилищното образование трябва да се спомене и създаването през 2020 г. на модул „Иновативна детска градина“ към Национална програма „Успяваме заедно“. Основната цел е по посока на създаване на условия и изграждане на среда за реализиране на иновативни проекти, както и за прилагане на иновативни и авторски програмни системи. Споделяне иновативни практики между институциите в рамките на детската градина, в т.ч. и със семейната общност, е друга особено значима цел. Все още не са отчетени и споделени резултати от реализирането на проекти по тази програма.

Резултатите от проучването сочат, че мненията на директорите на детските градини (и детските градини с яслени групи) и експертите от РУО се различават относно

²⁵⁵Наредба № 26 от 2008 г. за устройството и дейността на детските ясли и детските кухни.

²⁵⁶Наредба № 13 от 2016 г. за гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

това дали учебните програми надграждат държавния образователен стандарт, съответно 60% (56%) и 43% „напълно съгласен“ с изявлението.²⁵⁷ От една страна, това може да предполага недостатъци в стандарта за предучилищното образование по отношение на нормативните параметри или очакваните резултати на децата. Като алтернатива може да се предположи, че липсата на универсална учебна програма затруднява оценката на съответствието на учебните програми със стандарта. Повечето директори на детски градини и РУО се съгласиха, че прилагането на учебната програма включва систематично използване на игра, учене чрез опит и социално взаимодействие.²⁵⁸ Участието на педагогически специалисти в тези заведения осигурява адекватна оценка за този индикатор на качеството.

Здравна система

Детските ясли са част от системата на здравеопазването и регламентите за тях се съдържат в съответните нормативни документи от тази обществена сфера. Въпреки че в детските ясли е регламентирано провеждането на организирана възпитателна дейност, чрез прилагането на правилен цялостен режим и занимания, адаптирани спрямо възрастовите особености на децата, те все още не са част от обща система с приоритетни педагогически цели за развитие и учене.

За подпомагане на семейството при отглеждане на деца до тригодишна възраст и за осигуряване на тяхното нормално физическо и психическо развитие се създават детски ясли. Детските ясли са организационно обособени структури, в които медицински и други специалисти отглеждат, възпитават и обучават деца от тримесечна до тригодишна възраст. Изискванията към устройството и дейността на детските ясли се определят с наредба на министъра на здравеопазването²⁵⁹.

В нормативните документи за детските ясли не се регламентира прилагането на каквато и да е учебна програма, няма и нормативно приети стандарти за развитие и образование на децата до 3-годишна възраст, въпреки че те предвиждат организиране и провеждане на дейности, свързани с физическо и психично развитие на децата²⁶⁰.

Програмата, одобрена от МЗ и МОН, реализирана във възпитателно-образователната практика на заведенията за деца от ранна възраст (от 0 до 3 години), е:

- Програма за възпитателна работа с деца до 3-годишна възраст "Въздействие чрез взаимодействие", изд. „Даниела Убенова“, 1995 г.
- Книга за педагога в детската ясла "Въздействие чрез взаимодействие", изд. „Даниела Убенова“, 1995 г.

Единната програма, одобрена от Министерството на здравеопазването и Министерството на образованието и науката, се фокусира върху изучаването на психофизиологичните и индивидуалните особености на детето и ориентацията на образователните подходи и взаимодействието с детето. Основните насоки на

²⁵⁷ Въпрос 31 и 32 от приложение III. Резултати от проучването.

²⁵⁸ Пак там.

²⁵⁹ Закон за здравето; Наредба № 26 от 18 ноември 2008 г. за устройството и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните изисквания към тях.

²⁶⁰ В ДЯ се прилага скала за оценка на психичното развитие на децата 1 – 3 г. и 0 – 12 м. Като входно ниво и на 3 месеца до 2 г. и на 6 месеца до 3 г. Оценката се прави от педагога и се използва за планиране на педагогическата работа и интензивна индивидуална работа при установено затруднение в развитието.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

образователния процес са социализация, индивидуализация, глобализация (комплексност), профилактика и промоция на здравето на детето с акцент върху физическото и психичното здраве и развитие, възможностите на възпитателното взаимодействие в това отношение.

Като специфични характеристики на възпитателното взаимодействие в детското заведение се определят неговата положителна емоционална наситеност, преобладаващо игровият му и занимателен характер, възможностите му за стимулиране на самостоятелност и активност и съобразяването му с индивидуалните потребности на всяко дете.

Основни моменти в програмата са задачите и принципите на възпитателното взаимодействие, както и методическите подходи за реализирането им в детските заведения. Обхванати са основните сфери и дейности в развитието на детето – движения, емоции, говор, социални умения, музикална, конструктивна, предметно-манипулативна и игрова дейност.

Оценяването на програмата за детските ясли не регистрира в достатъчна степен последователност и приемственост от стандарта и учебните програми за предучилищно образование в детската градина.

Резултатите от интервюта с представители на официални институции и неправителствени организации, свързани със системата на ОГРДВ относно качеството на ОГРДВ, до голяма степен подкрепят констатациите от документалните изследвания, представени до момента. Само една част от интервюираните имат информация за учебните програми/стандартите, прилагани основно в предучилищното образование (в детските градини). Основно това са професионалисти, които имат пряко отношение към този етап от образователната система в България – учители, директори, експерти от РУО и МОН. Някои от тях напълно адекватно изтъкват, че съществува Стандарт за предучилищно образование, който представлява обща рамка – „посока“²⁶¹, която се реализира чрез избрана от детската градина, директора и учителите в нея програмна система или програма. Представителите на институции извън образователната сфера не са информирани добре по тази проблематика.

В някои от експертните отговори се акцентира, че вече не се използва терминът „учебна програма“, а очакваните резултати са представени в държавния образователен стандарт един и същ за децата в детската градина и в подготвителните групи в училище. Фокусът попада върху „играта като очакван резултат във всички образователни направления, основна дейност и начин за постигане на целите. Съобщава се, че не е правено проучване как се прилага държавният стандарт и нямат събрани резултати и добри практики.“

Резултатите от проучването съответстват на някои от горните констатации. Голяма част от директорите на детски градини с яслени групи (77%) и ясли (61%) смятат, че учебната програма се основава на педагогически цели, ценности и подходи.²⁶² Липсата на сигурност сред директорите показва, че има допълнителна необходимост от определяне на приоритетите на образователните цели в детските ясли. 42% от РЗИ не могат да дадат отговор на този въпрос. По-голямата част от директорите също се съгласяват, че прилагането на учебната програма включва систематично използване на игри, учене чрез опит и социални взаимодействия. Не трябва обаче да се забравя, че работещите там медицински специалисти нямат необходимата педагогическа експертиза. В същото време по-малък процент от РЗИ потвърждават, че съществува такава систематична употреба (43%) или не могат да

²⁶¹Интервю 06

²⁶²Въпрос 31 от приложение III Резултати от проучването



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

дадат отговор на този въпрос (47%). Тези резултати могат да се отдадат на професионалния профил на служителите в детските ясли и РЗИ, които са предимно медицински специалисти. Повечето директори на детски градини, детски градини с яслени групи и детски ясли се съгласяват изцяло или до известна степен, че има механизъм за наблюдение на педагогическите практики в заведенията.

2.4.1.2 Насърчаване на интеграцията на мигрантите и бежанците и насърчаване на развитието както на техния майчин език, така и на езика на образованието

Образователна система

В Стратегията за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства (2015 – 2020) се формулира цел за обогатяване на учебното съдържание с елементи от историята и културата на етническите малцинства с акцент върху техните културни постижения и върху приноса им към общонационалната култура и развитието на обществото. Друга цел с отношение към учебната програма е включването на децата и учениците в общата интеграционна образователна политика чрез подходящи форми на интеркултурно образование.

В предучилищното образование гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование се осъществяват във всички възрастови групи: интегрирано в обучението по образователните направления; интегрирано в допълнителни форми на педагогическо взаимодействие; като самостоятелно образователно направление, когато иновативна или авторска програмна система предвижда това. Начините и формите на осъществяване на гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование за различните възрастови групи се определят в програмната система на детската градина или училището, която се разработва по реда и при условията на държавния образователен стандарт за предучилищното образование. Гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование са взаимно свързани и формират интердисциплинарен комплекс, насочен към придобиване на социални, граждански и интеркултурни компетентности и на компетентности, свързани със здравето и поддържането на устойчива околна среда. Интеркултурното образование е насочено към усвояване на знания за различни измерения на културните идентичности и за основни характеристики на интеркултурните отношения, формиращо позитивно отношение към разнообразието във всички области на човешкия живот, както и умения и нагласи за конструктивни взаимодействия в мултикултурна среда.

Децата с различни видове и степен на увреждания и с проблеми в развитието, както и тези, които са изложени на риск в това отношение, изискват специално внимание и адекватни възпитателни и образователни стратегии. Проблемът за ранното оценяване на риска от възникване на проблеми в развитието и обучението присъства в Стандарта за приобщаващо образование, но няма пряко отношение към Стандарта за предучилищно образование и програмите и програмните системи за предучилищно образование.

Националната стратегия за учене през целия живот 2014 – 2020 г. се фокусира върху осигуряване на обучение по български език за деца, чийто роден език не е българският, вкл. за децата на мигранти, в частта, свързана с осигуряване на условия за разширяване на обхвата и подобряване на качеството на предучилищното възпитание и подготовка.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

Предучилищното образование се осъществява на български език, като се осигуряват условия за неговото усвояване. Усвояването на българския книжовен език е задължително за всички деца, които се обучават в системата на предучилищното и училищното образование. То се осъществява основно чрез обучение по образователното направление „Български език и литература“, по останалите образователни направления, по които обучението се осъществява на български език, както и в процеса на общуване. Овладяването му и прилагането на компетентностите, свързани с него, са определени с държавния образователен стандарт за предучилищното образование по образователно направление „Български език и литература“. Учителите са длъжни да преподават на български език и да подпомагат децата при овладяването и прилагането на книжовно-езиковите му норми.

В детските градини, в които се обучават деца, търсеци или получили международна закрила в страната, се осигурява при необходимост допълнително обучение по български език. За децата в детските градини и в подготвителните групи в училищата, за които българският език не е майчин, не се регламентира изучаване на майчиния им език.

В стандартите по отношение на ОГРДВ не се споменават изрично уязвими групи, освен децата с увреждания или специални образователни потребности. Индивидуалните потребности на децата се обсъждат в общ план, като няма конкретика, свързана с различни културни, етнически или социални характеристики. В общите принципи в Закона за предучилищното и училищното образование се визира единствено изучаването на майчиния език, и то в етапа на училищната възраст.

Здравна система

В стратегическите и нормативните документи за детските ясли и яслените групи в детските градини не се открива съдържание, посветено на прилагането на учебни програми/стандарты, които да насърчават многообразието, равенството и езиковите умения на децата и да допринасят за интеграцията на мигрантите. Същото се отнася и до целите, свързани с развитието както на майчиния, така и на официалния език.

Анализът на данните от проведените интервюта показва, че за част от участниците стандартът за предучилищно образование и за приобщаващо образование включва елементи на толерантност към многообразието, равенството и езиковото разнообразие. Дефицити има при тяхното прилагане от конкретния директор и педагога, въпреки че общественият съвет приема програмната система.²⁶³

В очакваните резултати по направление „Околен свят“ се включва осигуряване на взаимоотношение на толерантност, приемане на различията. Освен по Стандарт за предучилищно образование детските градини работят и по наредба Стандарт за гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование.²⁶⁴

За детските ясли интервюираните нямат информация за наличието на подобни елементи, свързани с учебната програма.

²⁶³Интервю 03

²⁶⁴Интервю 01



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

2.4.2 **Позиция относно качеството 6: Учебна програма, която изисква персоналът да работи съвместно с децата, колегите и родителите и да анализира собствената си практика**

Учебната програма може да помогне за по-доброто участие на родителите, заинтересованите страни и персонала и да гарантира, че учебният процес съответства по-адекватно на потребностите, интересите и потенциала на децата.

В учебната програма могат да бъдат определени ролите и процесите за редовното сътрудничество на персонала с родителите, както и с колеги в други институции, предлагащи услуги за деца (в областта на здравеопазването, социалните грижи и образованието).

Когато е възможно, в учебната програма могат да бъдат включени и насоки за взаимодействието между персонала на детското заведение и училищния персонал с цел осигуряването на плавен преход за детето.

Образователна система

Тук може да се акцентира върху възможностите и благоприятните условия, които осигурява съвременната детска градина по отношение на привличането на родителите като нейни партньори в разнообразните дейности и активности, постигане на съпричастността на семейството за благополучието на децата им. Висока оценка в този смисъл заслужава заложената в програмната документация за предучилищните детски заведения цел за постигане на единство на взаимодействията на всички фактори, които оказват влияние върху процеса на детското развитие, възпитание и образование.

Сътрудничеството и взаимодействието между родителите и детската градина или училището се осъществяват чрез индивидуални консултации, родителски срещи, обучения, както и всеки път, когато конкретна ситуация или поведение на детето или ученика го прави необходимо.²⁶⁵ Родителите имат право периодично и своевременно да получават информация за постиженията и развитието на децата им в образователния процес, както и да се запознаят с училищния учебен план или със съответната педагогическа система в детската градина, да получават информация, подкрепа и консултиране в детската градина или в училището по въпроси, свързани с образованието.²⁶⁶

Родителите са задължени редовно да се осведомяват за своите деца относно приобщаването им в детската градина, успеха и развитието им в образованието, да участват в процеса на изграждане на навици за самоподготовка като част от изграждането на умения за учене през целия живот.²⁶⁷

Обществените съвети към детските градини включват поне трима представители на родителите на деца от съответната образователна институция, като те имат права по отношение на участие в работата на педагогическия съвет при обсъждането на програмите и предлагането на политики и мерки за подобряване качеството на образователния процес въз основа на резултатите от самооценката на институцията и от инспектирането на детската градина.²⁶⁸

В нормативните документи се регламентира, че предучилищното образование като процес на възпитание, социализация и обучение на децата, се осъществява при

²⁶⁵Закон за предучилищното и училищното образование

²⁶⁶Пак там.

²⁶⁷Пак там.

²⁶⁸Пак там.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

взаимодействие и сътрудничество с родителите. Родителите се приемат като участници и партньори в предучилищното образование заедно с децата, учителите, директорите и другите педагогически специалисти.

Не се установява наличието на конкретни насоки в нормативните документи и стандарта/учебните програми за предучилищно образование, свързано с взаимодействието между персонала на детското заведение и училищния персонал при прехода на децата към начално училище и/или предучилищна подготовка. Все пак тук може да се посочи регламентираното издаване от детската градина, съответно училището, на удостоверение за задължително предучилищно образование за децата от подготвителните възрастови групи в края на предучилищното образование. Връзката с учебната програма/стандарта е, че детето е обучавано и възпитавано по тях, а постиженията му са в резултат на тяхното прилагане от учителите в детската градина. Друг момент е, че в хода на предучилищното образование постиженията на детето се отразяват в портфолио, като съдържанието му е обвързано с прилаганата програмна система/програма. В края на предучилищното образование с цел осигуряване на продължаващо взаимодействие между родителите и образователните институции портфолиото им се предава.

Здравна система

По отношение участието на родителите на децата в детските ясли в разработването, прилагането и оценката на въздействие на учебната програма не се установяват налични нормативни регламенти. Резултатите от някои изследвания показват, че участието на родителите в цялостната дейност на детското заведение не се разглежда като условие и значим елемент на качеството на услугите за образование и грижа в заведенията, предоставяни от тях, за деца в яслена възраст. Анализът на документите демонстрира, че подкрепата на родителите в здравната система и тяхното участие се изразява основно в развитие на родителските грижи и умения чрез консултации по време на медицинските прегледи на децата.²⁶⁹ Няма стандарти за координация на насочените към родителите дейности в системата на детските ясли и яслените групи в детските градини, както и между различните системи – здравна, образователна и социална.

По отношение на ОГРДВ взаимодействието между системата на образованието и тази на здравеопазването е предвидено в Закона за предучилищното и училищното образование. То се отнася до съвместното разработване и приемане на стандарти за ранно детско развитие, които нормативно да регулират работата и на яслените групи на детските градини и да доведат до синхронизиране на целите за пълноценното развитие на децата и подходите за тяхното постигане. Тяхното разработване продължава да е на етап проект, който все още не е приет и не се прилага в практиката, свързана със самостоятелните ясли и яслените групи в детските градини. Това е един от факторите за липсата на покритие на този индикатор от Рамката за качество за ОГРДВ.

Резултати от интервюта с представители на официални институции и неправителствени организации, свързани с качеството в системата на ОГРДВ:

По отношение участието на родителите на децата в детските градини в разработването, прилагането и оценката на въздействие на програмната система се потвърждава оценката от документалния анализ, че „тя се представя на обществен съвет, в който са включени и родителите. В самото приемане или разработване те не са включени, защото това предполага определени компетентности. Програмната

²⁶⁹Шалапатова, И. 2020, Прилагане политиките на Европейския съюз за ранно детско образование и грижа в България, дисертационен труд, 144



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

система е част от стратегията на детската градина и тя се представя на обществения съвет.²⁷⁰

Оценката тук е свързана с оценката на въздействието, а именно практиката учителите да запознават родителите с насоките на работа в учебната програма в началото на учебната година и с постиженията на детето след нейното прилагане в края на учебната година.²⁷¹

Мнението на интервюираните е, че в детските ясли и яслени групи няма регламент за сътрудничество и взаимодействие с родителите.

Относно включването или сътрудничеството с колеги в други услуги за деца и семейства (здравен, социален и образователен сектор) в изработването, прилагането и оценката на въздействието на учебната програма върху детето малка част от интервюираните имат информация и конкретни впечатления. **По-скоро повечето от тях не познават нормативи или практики в това отношение, като не се изключва такова сътрудничество на местно ниво.**²⁷² Единствено във връзка с приобщаващите практики в детската градина обикновено екипите за допълнителна подкрепа на отделни деца се състоят от различни специалисти, но те не взимат участие в избора и прилагането на учебната програма.²⁷³

Резултатите от проучването показват, че повечето директори на детски градини с яслени групи (83%) и ясли (91%) смятат, че педагогическите и медицинските специалисти имат възможности да обсъждат редовно изпълнението на учебната програма с оглед нуждите на децата, родителите и екипа като цяло.²⁷⁴

2.4.3 Заключение и препоръки относно учебната програма

Програмната и методическата осигуреност на системата за предучилищно образование (за деца във възрастовия интервал от 2 – 3 до 7 години) е достатъчна. В настоящия момент у нас има Стандарт за предучилищно образование, както и голямо разнообразие и дори изобилие от програмни системи и програми, методически помагала за деца от две-три до седем години, съответстващи на всяка от обособените възрастови групи.

Съществуват и отделни мнения, че е необходимо да има единна програма за възпитание и развитие на децата от предучилищна възраст, но да се предлагат алтернативни начини за нейното реализиране, съобразени с индивидуалността на децата и техните възможности. Ориентациите и предпочитанията на повечето от педагогическите специалисти от детските заведения е към програмни системи, програми и методически помагала с ясно и конкретно съдържание, адекватно на особеностите на децата от съответната възрастова група.

В същото време трябва да се подчертае, че е налице дефицит на единни стандарти, актуални програми и методически помагала в синхрон с тези стандарти за децата до тригодишна възраст. Прилагането на стандарти и учебна програма за развитие и образование нормативно не е регламентирано.

Заключения относно позиция 5

Във връзка с Позиция 5 оценката на наличието на учебна програма, основана на педагогически цели, ценности и подходи, които дават възможност на децата да

²⁷⁰Интервю 01

²⁷¹Интервю 22

²⁷²Интервю 01

²⁷³Интервю 19

²⁷⁴Въпрос 31 от приложение III Резултати от проучването



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

разгърнат пълния си потенциал в съответствие със своето социално, емоционално, когнитивно и физическо развитие и с оглед на своето благополучие, е за пълна приравненост за детските градини и за частична - за детските ясли и яслените групи в детските градини. Относно подкрепата за усвояване на стратегии за учене и насърчаването на когнитивното и некогнитивното развитие на децата чрез по-систематично използване на игрови методи, учене от опит и социални взаимодействия оценката за детските градини е пълна приравненост, а за детските ясли и яслените групи – частична.

- Съществува ясно разписана учебна програма, която може да осигури съгласувана рамка за грижи, образование и социализация като неразделна част от образованието и грижите в ранна детска възраст в детските градини, но не е достатъчно съгласувана рамка в детските ясли и яслените групи в детските градини.
- Учебната програма в детските градини има определени учебни цели, специфични за възрастта, като същевременно позволява на възпитателите да персонализират своя подход според индивидуалните потребности на децата, и може да даде насоки за изграждането на висококачествена учебна среда. Това не винаги е вярно за учебната програма, прилагана в детските ясли и яслените групи в детските градини.
- До известна степен учебната програма в детските градини насърчава многообразието, равенството и езиковите умения, което би допринесло за интеграцията на имигрантите и бежанците. Учебната програма в детските ясли и детските групи в детските градини не се отличава с такива аспекти.

Заклучения относно позиция 6

Има частично съответствие за детските градини и липса на такова на нормативно ниво за детските ясли с позицията за сътрудничество на персонала с деца, колеги и родители и обмисляне на собствената им практика.

- Докато учебният процес съответства адекватно на нуждите, интересите и потенциала на децата в детските градини, процесът на обучение в детските ясли не е нормативно регулиран от единен стандарт за тази възраст на децата.
- Има ограничено сътрудничество на персонала с родителите, както и с колеги в други институции, предлагащи услуги за деца (в областта на здравеопазването, социалните грижи и образованието) във връзка с учебната програма. Такова сътрудничество също е ограничено за детските ясли и яслените групи в детските градини.
- Има някои насоки за взаимодействието между персонала на детското заведение и училищния персонал при прехода на децата към начално училище и/или предучилищна подготовка.

Заклучение на системно ниво

Анализът показва, че няма приет и утвърден нормативно единен стандарт/учебна програма за ОГРДВ (за деца в интервала от раждането до постъпването в училище) в контекста на липсващи единни стандарти за ранно детско развитие.

Препоръки спрямо позициите относно качеството, свързани с учебната програма

- Създаване на ясно определение за „ранно детство“, „ранна детска възраст“, „ранно детско развитие“ и „образование и грижи в ранна детска възраст“ във



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

връзка с въвеждането на всеобхватна национална концепция в контекста на Рамката за качество на ОГРДВ. Прилагане на тази национална концепция в променящи се политики и практики, отразени в стандартите и учебните програми.

- Разработване и приемане на актуални стандарти и програми/програмни системи за ранно детско развитие и учене за деца от 0 до 3 години, предвидено в Закона за предучилищното и училищното образование.
- Впоследствие разработване и приемане на единни стандарти за ОГРДВ за социализацията, възпитанието и обучението на децата във всички детски заведения от раждането им до постъпването в училище.
- Засилване ролята на образователните политики по отношение на ранното детско развитие (от 0 до 3 години) при запазване на гаранцията за здравето на децата, което да бъде нормативно регламентирано и отразено в учебната програма/стандартите.
- Синхронизиране на действащите норми в Закона за здравето и Наредба № 26 от 2008 г. за устройството и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните изисквания към тях с нормите на Закона за предучилищното и училищното образование от 2016 г. и с Наредба № 5 от 2016 г. за предучилищното образование. В нормативните документи в сектор „Здравеопазване“ да се предвидят промени в съответствие с изискванията на позициите в Рамката за качество за ОГРДВ по отношение на учебната програма.
- Промяна на нормативите за стандартите и учебните програми на детските ясли, като яслите и яслени групи в детските градини да се регламентирант от един и същ нормативен акт заедно с детските градини - ЗПУО и Наредбата за предучилищното образование. По този начин ще се преодолее прилагането на различни правила и стандарти при работата с деца от една и съща възраст в зависимост от това кое детско заведение посещават - самостоятелна детска ясла или детска градина с яслени група.
- Предвиждане на участието на родителите в избора и определянето на цели, политики и визията за развитието на заведенията за ОГРДВ, както и на учебните програми, прилагани там, в новосъздадените и приети нормативни документи и стандарти/учебни програми за детските ясли.
- Определяне в стандартите/учебните програми за детските градини и детските ясли на стратегиите и технологиите за системно и съдържателно сътрудничество на педагогическите специалисти и непедагогическия персонал с родителите и с представители на други институции, предлагащи услуги за деца - в здравеопазването, социалните услуги и образованието.
- Предвиждане в стандартите/учебната програма на детските заведения (за детските градини да се разшири, а за детските ясли и яслени групи на детските градини да се въведе) на осъществяването на цели и дейности за развиване на културната идентичност на децата и за създаване на атмосфера на разбирателство и уважение към културните различия и традиции, както и към деца със специфични потребности.
- Регламентиране на реализирането на учебната програма в детското заведение – детски градини и детски ясли (яслени групи в детските градини) с особено внимание към прилагането на индивидуален подход, съобразен с индивидуалните характеристики и потребностите на всяко дете.



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

- Разширяване на регламентацията в стандартите/учебната програма за детските градини по отношение на използването на по-голямо разнообразие от книги и други печатни материали по избор на учителя, които подпомагат езиковото и цялостното развитие на децата.



2.5 Наблюдение и оценка

Съгласно Европейската рамка за качество на ОГРДВ наблюдението и оценката са едни от крайъгълните камъни за постигане на устойчивото качество на системите за ОГРДВ. Те дават възможност за анализ на нейните слаби и силни страни и подкрепят въвеждането на основани на факти подобрения в политиката и практиката. Съгласно рамката за качество на ЕС прозрачната и навременна информация за достъпа до ОГРДВ услуги, персонала и изпълнението на учебната програма, събрана и анализирана на местно, регионално и национално ниво, може да помогне за подобряване на качеството. Практиките за наблюдение и оценка трябва да бъдат разработени в най-добрия интерес на детето и да включват комбинация от методи за наблюдение, които отчитат детския опит и развитие.

2.5.1 Позиция относно качеството 7: Наблюдението и оценката позволяват да се събере информация на съответното местно, регионално и/или национално равнище, въз основа на която да се планира по-нататъшното повишаване на качеството на политиките и практиките

Образователна система

Законът за предучилищното и училищното образование определя управлението на качеството като непрекъснат процес на организационно развитие, основаващ се на анализ, планиране, изпълнение на дейностите, оценка и подобряване на работата на детските градини.²⁷⁵ Той също така определя оценяването да бъде вътрешна (самооценяване) и външна (инспектиране).²⁷⁶ Освен вътрешна и външна оценка в раздела се разглеждат мониторинговите и контролните функции на регионалните управления на образованието (РУО) и общините, които също могат да предоставят подходяща информация за качеството на политиките и практиките в детските градини.

2.5.1.1 Външна оценка

Външното наблюдение и оценка на образователния процес в детските градини и тяхното управление е поверено на Националния инспекторат по образованието (НИО).²⁷⁷ Процесът по образование и грижи в детските ясли и яслените групи в детските градини не се наблюдава и оценява от НИО.²⁷⁸ Въпреки че не се изисква от закона, когато НИО извършва оценка на работата на детска градина с яслена група, той обикновено предоставя обратна връзка за образователните процеси в яслените групи.²⁷⁹

Елементите на образователния процес, предмет на наблюдението и оценката на НИО, включват преподавателската и възпитателската дейност; оценяването на резултатите от обучението, като се отчита индивидуалният напредък на всяко дете,

²⁷⁵ЗПУО, Чл. 271, ал. 1

²⁷⁶Предучилищно и училищно образование А, чл. 271 (3)

²⁷⁷Наредба № 15 от 2016 г. за проверки на детски градини и училища, обнародвана ДФ, бр. 100 от 16.12.2016 г., чл. 6 и 7, ал. 1

²⁷⁸Интервю 07

²⁷⁹Интервю 07



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

подкрепата на децата със специални образователни потребности, взаимоотношенията между педагогическите специалисти и децата или учениците и превенцията срещу отпадане от системата на образованието.²⁸⁰ Елементите на управлението, предмет на наблюдението и оценката на инспекторатите, включват управление на финансовите средства; управление на човешките ресурси; професионалните умения и компетентности на педагогическите специалисти; взаимодействията със заинтересованите страни и управлението на физическата среда.²⁸¹ В съответствие със законовите изисквания НИО има разработени 12 критерия и 60 показателя за тези области и ги пилотира през 2019 г. в 17 детски градини.²⁸² Като цяло външната оценка на НИО е изчерпателна и обхваща част от областите от интерес на Европейската рамка за качество на ОГРДВ.²⁸³

НИО използва комбинация от методи за наблюдение и оценка. В подготвителната фаза той извършва преглед на административните данни за заведението, налични в Националната електронна информационна система за предучилищно и училищно образование (НЕИСПУО),²⁸⁴ и преглед на ключови документи на заведението.²⁸⁵ Инспекторатът събира информация чрез интервюта и/или фокус групи с ръководството на детската градина, педагогическия и обслужващия персонал, както и от родителите.²⁸⁶ Въпреки че Инспекторатът има опит в провеждането на консултации с ученици, този метод не се използва при деца в предучилищна възраст. За да осигури обективна оценка, Инспекторатът търси становището на по-широк кръг от заинтересовани страни по всеки показател.²⁸⁷

Прозрачно предоставяне на информация

НИО е разработил и пилотирал критерии и показатели за оценка на елементи от образователния процес и управление на детските градини.²⁸⁸ Тези критерии и показатели, както и обобщените резултати от годишните инспекции на детските градини, се публикуват на уебсайта на НИО. Резултатите от наблюдението и оценката на отделните детски градини не се оповестяват публично от НИО. Те обаче се изпращат до директора на заведението и до ръководителя на съответното РУО. След това директорите на заведенията могат да решат дали да публикуват резултатите от оценката.²⁸⁹ Когато е необходимо, НИО изготвя специални регионални доклади за РУО и им предоставя допълнителни методически насоки. Когато оценките в определен регион са завършени, обобщените резултати също се изпращат до областния управител.²⁹⁰

Последният доклад на НИО сочи, че общото удовлетворение както на родителите, така и на педагогическите специалисти от образователния процес в детските

²⁸⁰Наредба № 15, чл. 7, ал. 2

²⁸¹Наредба № 15, чл. 7, ал. 3

²⁸²ЗПУО, Чл. 2 и 274 ал. 5

²⁸³Интервю 07

²⁸⁴Национална електронна информационна система за предучилищно и училищно образование <https://am.mon.bg/>

²⁸⁵Например стратегията за развитие на детската градина и планът за действие към нея, годишни отчети за изпълнението на плана.

²⁸⁶Инспекторатът първо събира информация с въпросници, попълнени от директора, педагогическите специалисти и родителите, и впоследствие провежда интервюта с директора, счетоводителя и главния учител, както и фокус групи с останалата част от персонала и родителите.

²⁸⁷Национален инспекторат по образованието (2019) Обобщена информация за оценките (пилотна оценка 2019), достъпна на <https://nio.government.bg/wp-content/uploads/2020/05/obobshtena-informacia-pilotno-inspektirane-2019.pdf>

²⁸⁸Национален инспекторат по образованието (2020), Критерии, индикатори и субиндикатори, достъпни на <https://nio.government.bg/%d%0%b>.

²⁸⁹Интервю 07

²⁹⁰Интервю 07



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

градини е много добро.²⁹¹ Оценките за управлението на детските градини също са високи, като учителите оценяват най-много възможността и подкрепата, които получават при реализирането на иновативни идеи.

Редовна информация чрез обратна връзка

Едно от предизвикателствата, пред които е изправен Инспекторатът, е спазването на изискването да инспектира всяко заведение веднъж на всеки пет години.²⁹² С настоящия си човешки и финансов ресурс НИО може да извършва приблизително 100 проверки на детски градини годишно, а общият брой на детските градини в страната през 2019 г. е 1840.²⁹³ Освен това, когато резултатите на заведението са незадоволителни, Инспекторатът трябва да извърши повторна проверка в рамките на една година.²⁹⁴ Същевременно НИО все още няма достатъчно ресурси, за да се съобрази изцяло със законовите изисквания за периодичните проверки. Дори ако всички проверки се извършват в рамките на петгодишния период, **този срок не позволява напълно навременното предоставяне на информация за качеството на образователния процес във всяко заведение.** Освен това, тъй като извадката от заведенията, за които се планира инспекция всяка година, не е статистически представителна, тя не може да се използва напълно за своевременни решения за подобряване на качеството на услугите на национално ниво.²⁹⁵

Настоящата правна рамка не уточнява какви са последиците от дейностите по наблюдение и оценка на НИО. Институцията се стреми да предостави много конкретни препоръки в докладите за оценка, но няма информация дали директорите на заведенията изготвят план за подобрене въз основа на тези доклади и дали този план се прилага. Като сравнително новосъздаден орган, НИО все още трябва да разработи метод за проследяване на въздействието на своите оценки. Досега Инспекторатът е използвал годишните си доклади пред Министерския съвет, за да прави предложения за подобрения на системно ниво. Досега обаче това не е довело до промени в съществуващата правна или институционална рамка. Всъщност директорите на детските градини също смятат, че оценките никога (18%), рядко (12%) или само понякога (19%) водят до промени на системно ниво, а именно изменения на съществуващата правна рамка.²⁹⁶

2.5.1.2 Практики за вътрешно наблюдение и оценка

Освен външните оценки на НИО Законът за предучилищното и училищното образование предвижда един от компонентите в оценката на работата на детските градини да бъде самооценяването.²⁹⁷ Той също така предвижда самооценяването да се извършва по правилата и процедурата, определени от Държавния стандарт

²⁹¹Национален инспекторат по образованието (2020) Обобщена информация от оценката 2019/2020, стр. 36: Оценката на педагогическите специалисти от образователния процес е 3.67 (4-степенна скала), а на родителите - 3.83 (4-степенна скала).

²⁹²Интервю 07

²⁹³Интервю 07, данни на Националния статистически институт, Национален инспекторат по образованието (2021) Годишен план за дейностите за 2020/2021, достъпен на <https://nio.government.bg/wp-content>.

²⁹⁴Наредба 15, чл. 12 (1)

²⁹⁵Интервю 07, 22, 23

²⁹⁶Вижте въпрос 59 от приложение III. Резултати от проучването.

²⁹⁷ЗПУО, чл. 271 ал. 3



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

за управление на качеството в образователните институции.²⁹⁸ Понастоящем няма нормативен акт, определящ такъв стандарт за управление на качеството.²⁹⁹

Въпреки това 70% от детските градини и 71% от детските градини с яслени групи заявяват, че извършват самооценяване на качеството на грижите и образованието в заведението.³⁰⁰ За повечето детски градини механизмът за вътрешна оценка е част от техните вътрешни правила (72% от детските градини) и те обобщават своите констатации в доклад (74% от детските градини). Този доклад обаче рядко се публикува или представя на родителите (15% на детските градини).³⁰¹ Освен това детските заведения рядко споделят резултатите си с РУО или с общинската администрация. Когато има вътрешен механизъм за оценка, той се фокусира върху процеса на грижи и образование (86%), взаимодействието с родителите (80%), управлението на заведението с оглед разпределението на наличните ресурси (70%), резултатите от процеса на грижи и образование по отношение на индивидуалния напредък на децата (68%), подкрепата на деца със СОП (58%) и предотвратяването на отпадането (58%). Повечето детски градини (60% от детските градини и 61% от детските градини с яслени групи) извършват самооценяването ежегодно. В почти всички детски градини, които прилагат механизъм за вътрешна оценка, педагогическите специалисти (83% от детските градини и 76% от детските градини с яслени групи) и директорите (62% от детските градини) са основните участници в този механизъм. Значителен брой детски градини заявяват, че персоналът, който се грижи (47%), родителите (40%) и децата (37%) също участват в оценката.

Изискването на правната рамка е самооценяването да служи като основа, на базата на която общественият съвет към детската градина да прави предложения за политики и мерки за подобряване на образователния процес. Всъщност резултатите от проучването показват, че понякога механизмите за оценка (вътрешна и външна) водят до промени в практиките и политиките на ниво детско заведение.³⁰² Но оценките рядко или никога не водят до промени във финансирането на детските градини и детските градини с яслени групи.³⁰³

Независимо дали детските градини са възприели някакви практики за самооценка, работата на педагогическите специалисти в заведението се атестира всяка година с оглед разпределянето на допълнително възнаграждение.³⁰⁴ Правната рамка определя показателите, въз основа на които трябва да се извърши атестацията, докато критериите за тяхното измерване се приемат с решение на педагогическия съвет на детската градина.³⁰⁵

²⁹⁸ЗПУО, чл. 271 ал. 4

²⁹⁹През 2016 г. беше приета Наредба № 16 за управление на качеството в институциите, но в края на 2017 г. тя беше отменена. Оттогава на държавно ниво не са приети други правила за самооценка в детските градини.

³⁰⁰Анекс III Резултати от проведено анкетно проучване

³⁰¹Пак там.

³⁰²Пак там. 30% от директорите на детските градини казват, че оценките понякога водят до промени, а 28% заявяват, че често водят до промени.

³⁰³Пак там. 31% от директорите на детските градини казват, че оценките никога не водят до промени във финансирането, а 12% заявяват, че рядко водят до промени.

³⁰⁴Наредба № 4 от 20 април 2017 г. за нормиране и заплащане на труда, чл. 24

³⁰⁵Приложение 4 към Наредба № 4. Показателите включват планиране, организация и изпълнение на образователния процес; използване на интерактивни методи, иновации и ИКТ в образователния процес; работа в екип за създаване на подходяща образователна среда (комуникация с педагогическия съветник, психолог, участие в комисии и др.); работа с деца и ученици, вкл. заплашени от отпадане; в опасност; в мултикултурна среда; със специални образователни потребности и / или хронични заболявания и др.; работа с деца и ученици за участие и спечелване на награди в общински, регионални, регионални, национални и международни състезания; работа с



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

В заведения с до 10 педагогически специалисти атестацията се извършва от директора на заведението.³⁰⁶ В заведения с повече педагогически специалисти оценката се извършва от комисия, чийто състав се определя с решение на педагогическия съвет. Работата на членовете на комисията и заместник-директора на детската градина се оценява от директора. Годишната оценка на работата на директора на детската градина се извършва от представител на РУО и финансиращата институция (община или държавна институция). Типът оценки не обхваща работата на помощния персонал в заведенията, въпреки че той активно участва в дейностите в детската градина.³⁰⁷

Оценката, свързана с отпускането на допълнително възнаграждение, няма за цел изрично да даде препоръки относно качеството на услугата в детската градина. Ако се прилагат правилно обаче, атестациите имат потенциала да подобрят индивидуалната работа на педагогическите специалисти и по този начин общата среда в детските заведения. Често обаче комисиите и директорът на детските градини се опитват да балансират оценките заради техните финансови отражения.³⁰⁸ Въпреки че оценките на служителите могат да предоставят известна информация на ръководството на детската градина и регионалните власти, те не могат да бъдат използвани за информиране на по-широк кръг от заинтересовани страни за качеството на услугата в детските градини.

2.5.1.3 Регионални управления на образованието

Регионалното управление на образованието (РУО) следи и регулира изпълнението на държавните образователни политики на регионално ниво и постигнатите резултати.³⁰⁹ РУО също така предоставят методическа подкрепа на ръководството и педагогическите специалисти, когато се изпълняват техни инструкции или препоръки, или такива, предоставени от Националния инспекторат по образованието, или препоръки след оценки на персонала.³¹⁰ Съгласно действащата правна рамка РУО трябва да идентифицират нуждите, да организират и координират на регионално ниво формите на квалификация за педагогически специалисти и да обобщават информация за квалификацията на педагогическите специалисти.³¹¹ По отношение на частните детски градини законовата рамка предвижда, че РУО трябва да наблюдават разхода на държавни средства, отпускани за частни детски градини.³¹² Функциите по мониторинг и контрол на РУО обхващат работата на детските градини, но не се разпростират върху детските ясли и яслениите групи в детските градини.³¹³ Според резултатите от проучването РУО извършват дейности по мониторинг и контрол на взаимодействието с родителите (89%), взаимодействието с деца (86%), резултатите на децата (71%), спазването на заповеди и препоръки, издадени от тях (82%), обучение на персонал (71%), подкрепа за деца със СОП (61%), предотвратяване на отпадане (75%) и приемане и прилагане на учебната програма (64%) в детските градини. Резултатите от

родители; работа с деца в дейности по интереси; работа в методически сдружения и подкрепа на новоназначени учители; разработване и изпълнение на проекти; получиха професионални награди и награди през периода на оценяване и други показатели, избрани от институцията.

³⁰⁶Наредба № 4 от 20 април 2017 г. за нормиране и заплащане на труда, чл. 17.

³⁰⁷Интервю 22

³⁰⁸Интервю 22

³⁰⁹Наредба за структурата и функциите на регионалното управление на образованието, чл. 9 ал. 1, Интервю 06

³¹⁰Наредба за структурата и функциите на регионалното управление на образованието, чл.9 ал. 2

³¹¹Наредба за структурата и функциите на регионалното управление на образованието, чл. 14.

³¹²Наредба за структурата и функциите на регионалното управление на образованието, чл. 10

³¹³Интервю



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

проучването показват, че само няколко от РУО упражняват дейности по мониторинг и контрол в тези области в яслени групи към детски градини.

Прозрачно предоставяне на информация

Повечето РУО не публикуват констатациите от дейностите по мониторинг и контрол в детските заведения.³¹⁴ Всяка година обаче те отчитат цялостната си дейност пред дирекция „Организация и контрол“ в Министерството на образованието и науката и могат да публикуват този годишен отчет на своя уебсайт.³¹⁵ Този доклад съдържа информация за проведените дейности по мониторинг и контрол, но степента на детайлност относно констатациите от тези дейности се различава измежду различните РУО.³¹⁶ Той също така предоставя информация за квалификационните курсове, организирани от регионалната институция и броя на педагогическите специалисти, които са ги покрили.³¹⁷ Само 18% от РУО заявяват, че резултатите и техните дейности по мониторинг и контрол в детските градини се оповестяват публично.³¹⁸

Редовна информация чрез обратна връзка

Дейностите по мониторинг и контрол на РУО се състоят от тематични проверки, планирани проверки, мониторинг и проверки след жалби и сигнали.³¹⁹ Тематичните проверки трябва да позволят на РУО и МОН да се съсредоточат върху конкретен елемент на образователния процес или управлението на детските заведения, за да определят степента на постигане на планираните държавни цели.³²⁰ Планираните проверки трябва да откриват и предотвратяват всякакви отклонения от правната рамка. РУО трябва да извършва мониторинг на изпълнението на национални програми или проекти в системата на предучилищното и училищното образование, за определяне на техните резултати, когато това е предвидено в програмата/проекта. Също така трябва да се извършва мониторинг с цел системно събиране и анализ на информация за процеси, дейности и техните резултати в образователните институции, така че да се вземат решения за подобряване на функционирането и постиженията на системата на предучилищното и училищното образование.³²¹ Прегледаните годишни доклади на РУО показват, че през последните две учебни години тематичните проверки са фокусирани върху спазването на държавния образователен стандарт за предучилищно образование, спазването на стандарта за владеене на български език, управлението на детските градини, работа на екипите за личностно развитие в детските градини. Планираните проверки са фокусирани върху посещаемостта в детските градини и усилията на ръководството за предотвратяване на отпадането. Методите за мониторинг и контрол включват преглед на документи, интервюта с директорите на детските градини и педагогически специалисти и ситуационно наблюдение.³²²

Въпреки че правната рамка предвижда видовете мониторинг и контрол, тя не определя честотата и редовността на тези механизми. Според един от респондентите РУО трябва да могат да извършват поне един вид наблюдение и

³¹⁴Според резултатите от проучването 82% (23 от 28) от регионалните ръководства на образованието не публикуват на своята уеб страница резултатите от своите дейности по наблюдение и контрол.

³¹⁵Интервю

³¹⁶Въз основа на преглед на годишните доклади, публикувани на уебсайтовете на РУО - Габрово, РУО - Ловеч и РУО - Велико Търново.

³¹⁷Пак там.

³¹⁸Вижте въпрос 41 от приложение III Резултати от проучването

³¹⁹Наредба за структурата и функциите на регионалното управление на образованието, чл. 17

³²⁰Наредба за структурата и функциите на регионалното управление на образованието, чл. 17, ал. 2

³²¹Наредба за структурата и функциите на регионалното управление на образованието, чл. 17, ал. 3

³²²Интервю 06, Наредба за структурата и функциите на регионалното управление на образованието, чл. 18, ал. 6



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

проверка на детска градина всяка година.³²³ 44% (12) от регионалните власти заявяват, че детските градини се наблюдават и контролират поне 2 пъти годишно, а 33% (8) - поне веднъж годишно.³²⁴ Същевременно има регионални различия. Например в Софийска област персоналет на РУО е недостатъчен спрямо броя на детските градини и институцията не може да извършва редовни дейности по мониторинг и контрол.³²⁵ Освен това през последните три години дейностите по мониторинг на РУО се фокусират основно върху проверки по жалби и сигнали.³²⁶ В тази връзка съществува практика за извършване на съвместни проверки с отделите за закрила на детето и/или представители на общинската администрация.³²⁷

В случай на несъответствие с изискванията на правната рамка или ако дейностите в детската градина се нуждаят от подобрене, РУО изготвят задължително предписание и могат да дадат препоръки и методическа подкрепа за това как да се изпълнят нормативните изисквания.³²⁸ След крайния срок за спазване на задължителните инструкции трябва да се извърши последваща проверка на заведението или да се прегледа докладът на директора за изпълнението на инструкциите. В случай че директорът на детската градина не спазва задължителните предписания, началникът на РУО информира общинския кмет (т.е. работодателя на директорите на детските градини).³²⁹ По този начин дейностите по мониторинг и контрол на РУО могат да повлияят на оценката на работата на директорите на детските градини, въпреки че законовата рамка не предвижда изрично това.³³⁰ Повечето РУО смятат, че техните дейности по мониторинг и контрол почти винаги или често водят до промени в политиките и практиките в детските градини (52%) и методически насоки на регионално ниво (56%).³³¹ Остава въпросът в каква степен проверките на РУО не се фокусират основно върху формалното спазването на различни нормативни и административни изисквания.

2.5.1.4 Роля на общините

Сферите на контрол на общинските власти са предписани в член 256 от Закона за предучилищното и училищното образование и включват: условията и организацията на дейностите в предучилищното образование в общинските детски градини; достъпа на децата до задължително предучилищно образование; финансирането на делегираните от държавата дейности и местните образователни дейности; физическата инфраструктура за функционирането на детската градина в съответствие с националните законови изисквания относно физическата среда и информационното и библиотечното осигуряване на детските градини; сигурността на децата в детските градини, здравеопазването в детските градини, средата за хранене и спорт. Интервютата и резултатите от проучването също потвърждават, че основният фокус на общинските инспекции в детските градини са състоянието на наличната инфраструктура, броят на децата, храненето (доставка и цени) и изпълнението на бюджета.³³² Когато детската градина е второстепенен разпоредител с бюджет под контрола на общината³³³, Дирекцията за вътрешен одит

³²³Интервю

³²⁴Вижте въпрос 42 от приложение III. Резултати от проучването

³²⁵Интервю

³²⁶Интервю 06, Интервю 07

³²⁷Интервю

³²⁸Наредба за структурата и функциите на регионалното управление на образованието, чл. 19.

³²⁹Наредба за структурата и функциите на регионалното управление на образованието, чл. 19 ал. 4

³³⁰Интервю

³³¹Вижте въпрос 60 от резултатите от проучването

³³²Интервю 21, въпрос 52 от приложение III. Резултати от проучването

³³³Според резултатите от проучването в приблизително 49% от общините детските градини са администратори на бюджета (главно в по-големите общини).



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

на общината извършва редовни одити на административното и финансовото управление на заведението.³³⁴ Дейностите по мониторинг и контрол, упражнявани от общините в детските градини, са редовни, като по-голямата част от общинската администрация (53%) упражнява някакъв вид мониторинг повече от два пъти годишно.³³⁵

Прозрачно предоставяне на информация

По отношение на финансовата прозрачност детските градини са задължени по закон да публикуват планирания си бюджет, тримесечните и годишните отчети за изпълнението на бюджета.³³⁶ Те могат да направят това на своя уебсайт или на интернет страницата на бюджетния разпоредител. На практика прегледът на уебсайтовете на общините показва, че те публикуват правилата за разпределяне на финансовите ресурси за детските градини, планираните бюджети и докладите за изпълнението. Това отчитане обаче не е систематично във всички общини. Резултатите от общинските инспекции в детските градини обикновено не са публично достъпни, като 85% от общините, участвали в проучването, потвърждават, че не ги публикуват. Същото се отнася и за инспекциите в детските ясли.

Редовна информация чрез обратна връзка

Тримесечното и годишното отчитане на бюджета позволяват на общините своевременно да откриват случаи на недостиг на бюджет.³³⁷ Въпреки че правната рамка не предвижда никакви последици от общинския контрол, редовните проверки на физическата среда в детските градини позволяват на общинската администрация да идентифицира нуждите и евентуално да търси или да разпредели допълнителни финансови ресурси за подобряване.³³⁸ По-голямата част от общините смятат, че техните дейности по мониторинг и контрол понякога имат отражения на общинско ниво (31%) (като изменения на общински решения, заявления за финансиране, изграждане на партньорства), а понякога и за финансирането на детските градини (27%).³³⁹

Здравна система

Правната рамка, уреждаща структурата и дейността на детските ясли, е **остаряла и не е въвела цялостни механизми за наблюдение и оценка в системата на детските ясли**.³⁴⁰ Правната рамка гласи, че директорът на детските ясли управлява и регулира цялостната дейност на детското заведение.³⁴¹ Министерството на здравеопазването чрез РЗИ, както и общините, осъществяват методическото ръководство на детските ясли.³⁴² Наредбата не предвижда по-подробно описание и разпределение на отговорностите между РЗИ и общините.

³³⁴Интервю 21

³³⁵Въпрос 54 от приложение III Резултати от проучването

³³⁶Наредба за финансирането на институции в системата на предучилищното и училищното образование, чл. 9

³³⁷Интервю 21

³³⁸Интервю 21

³³⁹Въпрос 62 от приложение III Резултати от проучването

³⁴⁰Татъзов, Т., Правчев, Валентин (2008) Организационни и здравни предизвикателства в детските ясли (Организационни и здравни проблеми в детските ясли); Интервю 14; Наредба № 26 от 18 ноември 2008 г. за структурата и дейностите на детските ясли, диетата на децата и здравните изисквания към тях (Наредба № 26 от 18 ноември 2008 г. за устройство и действие на детските ясли и детските кухни и здравните изисквания към тях)

³⁴¹Наредба № 26, чл. 8 (4) (1)

³⁴²Наредба No 26, чл. 7



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

Контролът за спазване на Наредбата за устройството и дейността на детските ясли е поверен на РЗИ.³⁴³ Наредбата не посочва никакви изисквания за външно и вътрешно наблюдение.

РЗИ изпращат тримесечни доклади до МЗ относно броя на децата, които използват детски ясли в региона.³⁴⁴ Те събират този тип данни ежегодно и за Националния статистически институт.³⁴⁵ На регионално ниво те не използват този тип данни за анализ на достъпа до детски ясли.³⁴⁶ Регулаторните дейности на инспекторатите се фокусират върху спазването на здравните изисквания към детските ясли.³⁴⁷ Проведеното анкетно проучване потвърди, че дейностите по мониторинг и контрол на РЗИ в детските ясли и яслени групи се фокусират върху спазването на санитарните изисквания (89%), храненето (95%) и последващите проверки (83%).³⁴⁸ Инспекциите се основават както на документален преглед, така и на посещения в детските ясли.³⁴⁹ Институцията не наблюдава и не оценява квалификацията на медицинския персонал и обслужващия персонал, работата на педагогическите специалисти и изпълнението на учебната програма (програма за грижи и образование), нито информацията, свързана с напредъка в развитието на децата.³⁵⁰

Дейностите по мониторинг и контрол на РЗИ за спазването на санитарните изисквания и храненето са редовни, като 68% от инспекциите заявяват, че успяват да извършват проверка на детска градина поне два пъти годишно.³⁵¹ Само част от инспекциите (44%) публикуват резултатите от инспекциите, въпреки че повечето от тях (87%) заявяват, че обобщават резултатите в доклад.³⁵²

На всеки десет години Националният център за обществено здраве и анализи съставя аналитичен доклад върху широк спектър от области: квалификацията на персонала в детските ясли, учебната програма, управлението и програмата за хранене. Последният доклад е от 2013 г., а капацитетът на Центъра да изготвя такива подробни доклади значително е намалял.

Според резултатите от анкетното проучване повечето детски ясли имат и прилагат механизъм за самооценяване (61%), макар и с по-малка честота от детските градини (70%) и детските градини с яслени групи (71%).³⁵³ Механизмът за самооценяване обикновено е част от вътрешните правила на детската ясла (86% от детските ясли, които имат такъв механизъм) и резултатите се обобщават в доклад (44%). Както при детските градини самооценяването е фокусиран главно върху процеса на грижи и образование (90%), взаимодействието с родителите (81%), управлението на детската градина по отношение на разпределението на наличните ресурси (62%), резултатите на процеса на грижи и образование по отношение на индивидуалния напредък на децата (67%) и подкрепата на деца със СОП (43%).³⁵⁴ Вътрешната оценка се извършва поне веднъж (50%) или два пъти (24%) годишно.

Въпреки че наличието на такива форми на вътрешно оценяване в детските ясли е похвално, резултатите им рядко се оповестяват публично (14% от детските ясли,

³⁴³Наредба № 26, § 3

³⁴⁴Преглед на годишните доклади на Регионалните здравни инспекции за 2018 г. в Стара Загора, София, Кърджали,

³⁴⁵Интервю 15,16, 17

³⁴⁶Интервю 16

³⁴⁷Наредба No 26, раздел IV; Интервю 16, 17

³⁴⁸Вижте въпрос 46 от приложение III Резултати от проучването

³⁴⁹Вижте въпрос 49 от приложение III Резултати от проучването

³⁵⁰Интервю 16

³⁵¹Вижте въпрос 48 от приложение III Резултати от проучването

³⁵²Вижте въпроси 47 и 50 от приложение III Резултати от проучването

³⁵³Вижте въпрос 35 от приложение III Резултати от проучването

³⁵⁴Вижте въпрос 37 от приложение III Резултати от проучването



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

които имат такъв механизъм) или споделят с РЗИ (39%). Повечето ясли (59%) споделят резултатите от вътрешната оценка с общинската администрация, най-вероятно тъй като общината е работодател на персонала в детските ясли.³⁵⁵

2.5.2 Позиция относно качеството 8: Наблюдение и оценка, които са във висшия интерес на детето

Министърът на образованието и науката, министърът на здравеопазването и кметовете на общини са сред институциите, които разработват и участват в изпълнението на държавните политики за закрила на детето.³⁵⁶ Те участват и в координационен механизъм за взаимодействие за закрила на детето, за да осигурят ефективна система за превенция и контрол на спазването на правата на детето.³⁵⁷ По този начин институциите, отговарящи за предоставянето на ОГРДВ в България, са задължени по закон да залагат политики за закрила на детето в системата за ОГДРВ. На практическо ниво Законът за закрила на детето изисква от детските ясли и детските градини да предоставят информация за телефонната линия за помощ за деца на видно място в детското заведение.³⁵⁸

Законът за закрила на детето също така възлага на Държавната агенция за закрила на детето инспекции на всички държавни, общински и частни ясли и детски градини за зачитането на правата на детето. Председателят на Държавната агенция за закрила на детето трябва да организира инспекциите на детските заведения, а регионалният отдел на главна дирекция „Контрол по правата на детето“ извършва инспекциите. И все пак, като се имат предвид ограничените инструменти и ресурси на ДАЗД да изпълнява тези отговорности, няма доказателства за прилагането на този регламент на практика.³⁵⁹

Образователна система

Съгласно Закона за закрила на детето министърът на образованието и науката осигурява безопасността на децата в детските градини и училищата.³⁶⁰ Във връзка с това на регионалните ръководства на образованието се възлага да взаимодействат с ръководните органи на социалните и на интегрираните здравни и социални услуги, за да установят образователните потребности на всяко дете и да предоставят подходящо обучение.³⁶¹ Кметът има за задача и да осигури безопасността на децата в общинските детски градини и цялостното изпълнение и координация на държавната политика за закрила на детето на територията на общината.³⁶²

Механизмът за координация и сътрудничество предвижда, че в случаите, когато има деца жертви на насилие или изложени на риск от насилие, и в случаи на кризисна ситуация на територията на детска градина, директорът е длъжен незабавно да информира регионалната дирекция на Министерството на вътрешните работи и съответните дирекции „Социално подпомагане“.³⁶³ Представител на

³⁵⁵Вижте въпрос 36 от приложение III Резултати от проучването

³⁵⁶Закон за закрила на детето, чл. 6 ал. 3 и чл. 6а ал. 1

³⁵⁷Закон за закрила на детето, чл. 6а ал. 3

³⁵⁸Закон за закрила на детето, чл. 41

³⁵⁹Интервю 17

³⁶⁰Закон за закрила на детето, член 6а, ал. 3а

³⁶¹Закон за закрила на детето, член 6а, ал. 3б

³⁶²Закон за закрила на детето, член 6а, 8а и 8б

³⁶³ Споразумение за сътрудничество и координиране на работата на териториалните структури на органите за закриване на дете при случаи на деца, жертви на насилие или при риск от насилие и при кризисна намеса



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

общината, директорът на детската градина и/или психологът на детската градина и/или представител на РУО също могат да участват в междуинституционалните мултидисциплинарни екипи, създадени при случай на дете в риск и натоварени с разработване на план за съвместни действия в подкрепа на детето.³⁶⁴ На практика взаимодействието между органите, участващи в механизма, не винаги е гладко и често зависи от местните фактори.³⁶⁵ Между представителите на образователната система и отделите за закрила на детето възникват разногласия относно това дали едно дете е изложено на риск.³⁶⁶ Прилагането и проследяването на ефективността на координационния механизъм могат да бъдат подобрени чрез въвеждане на нови показатели за качеството на сътрудничеството, като скорост на реакция, регулярност на срещите, преглед на резултатите от взетите решения след определен период от време.³⁶⁷ Няма никакви процедурни правила как мултидисциплинарният екип да се справя със случая, да гарантира неговото наблюдение и да постигне споразумение за приключването му.³⁶⁸

На политическо ниво детските градини също трябва да спазват принципи и мерки, заложи в Механизма за противодействие на тормоза и насилието в предучилищните и училищните институции.³⁶⁹ Освен това принципите за закрила на детето и изискването за сигнализиране на властите в случай на дете в риск са включени в етичния кодекс на детската градина и длъжностната характеристика на персонала.³⁷⁰ Прилагането на механизма и други мерки за закрила на детето се наблюдава от ДАЗД, но тя има ограничен капацитет да проверява редовно всички заведения.³⁷¹ Агенцията извършва проверка предимно когато има жалба от родител или когато има случай на дете в риск.³⁷² Въпреки че понастоящем НИО не е въвел критерии, свързани със спазването на политиките и принципите за закрила на детето, смята, че може би е целесъобразно това да се промени.³⁷³

През 2019 г. ДАЗД извършва планирана тематична проверка на ефективността на работата на детските градини по превенция и рехабилитация на различни форми на насилие над деца.³⁷⁴ Проверката на извадка от 35 детски градини показва, че като цяло детските градини са въвели необходимите механизми за предотвратяване на насилието и тормоза. Само в 6 от проверяваните детски градини (17%) няма политика за превенция и намеса в случай на насилие, докато повечето са изготвили необходимите правила, планове и регистри на случаи на насилие. В детските градини също има създадени координационни съвети за превенция на насилието.³⁷⁵ Резултатите от анкетното проучване също показваха, че повечето детски градини (72%) и детски градини с яслени групи (70%) са въвели политики за закрила на детето, в повечето случаи под формата на задължителни правила (58%).³⁷⁶ Проверката на ДАЗД установява, че за някои от детските градини са подавани оплаквания от родители за неподходящи образователни методи, използвани от

³⁶⁴ Пак там.

³⁶⁵ Интервю 09, 22

³⁶⁶ Интервю 06

³⁶⁷ УНИЦЕФ (2019) Анализ на системата за закрила на детето в България

³⁶⁸ Пак там.

³⁶⁹ Министерство на образованието и науката, Механизъм за противодействие на тормоза и насилието в предучилищни и училищни институции

³⁷⁰ Интервю 03, 21

³⁷¹ Интервю 19

³⁷² Интервю 22

³⁷³ Интервю 07

³⁷⁴ Държавна агенция за закрила на детето (2020 г.) Резултати от проверка на превенцията на насилието над деца в детските градини, преодоляване на проблемното поведение на децата и работа в кризисни ситуации - 2019 г. на проблемно поведение при дете, работа в критични ситуации - (2019), достъпно на <https://sacp.government.bg/%D1%80>

³⁷⁵ Пак там.

³⁷⁶ Въпрос 63% от резултатите от проучване от приложение III



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

педагогическите специалисти.³⁷⁷ Проверката установява, че в 10 детски градини (28%) няма нарушения на правото на детето на закрила от насилие, че са взети всички необходими административни и образователни мерки за закрила и е осигурена подкрепа на детето и родителите. Две от проверените детски градини не успяват да гарантират правата на детето, а 23 детски градини (65%) са имали административни пропуски, които биха могли да създадат предпоставки за нарушаване на правата на детето.³⁷⁸ Всъщност някои от интервюираните потвърждават това, че **много от детските градини може и да разполагат с необходимата документация и планове, въвеждащи политика за закрила на детето, но персоналят невинаги е запознат с тях и не успява да ги приложи.**³⁷⁹ Планираната проверка за 2019 г. от ДАЗД препоръчва, **че трябва да има обучения относно правата на децата и за идентифициране на признаци на насилие, както и редовни и документириани заседания на координационния съвет на детската градина и други срещи на екипа за повторно запознаване на целия персонал с концепцията за дете в риск, етичния кодекс и задължението на персонала да уведоми съответните органи.**³⁸⁰

Настоящата правна рамка в образователната система изрично посочва, че педагогическото взаимодействие и постигането на компетентностите, изисквани в държавния стандарт, трябва да се основават на използването на игра.³⁸¹ Учебната програма и нейното тематично разпределение също трябва да вземат предвид интересите на детето и спецификата на образователната среда.³⁸² Наредба № 5 също регламентира наблюдението и оценката на индивидуалното развитие и постижения на децата.³⁸³ Наблюдението и оценката на индивидуалното развитие и постижения на детето се извършват в началото и в края на учебната година и се документират в портфолиото на детето. Педагогическите специалисти са длъжни да запознават редовно родителите с резултатите на тяхното дете и в края на предучилищната образователна фаза да предадат портфолиото на детето на родителите. Освен това един от критериите при външното оценяване на детските градини е свързан с наблюдението на индивидуалното развитие и постижения на децата. Съществува правна рамка, която гарантира наблюдението на индивидуалните нужди и постижения на детето, но на практика индивидуалните оценки невинаги отразяват точно постиженията на децата.³⁸⁴ Това се дължи главно на проблемите, които педагогическите специалисти срещат при общуването с родителите в случай на трудностите в развитието, а в някои случаи и на съотношението между броя на учителите и на децата.³⁸⁵

Резултатите от проучването предполагат, че някои от детските градини (40%) и детските градини с яслени групи (49%) включват родители в процеса на тяхното самооценяване, но все още са малко на брой. Един от интервюираните експерти предполага, че участието на родителите може да бъде много формално и ограничено до попълване на анкети.³⁸⁶ В същото време, ако родителите не участват, има риск механизмите за оценка да бъдат едностранчиви.³⁸⁷ Част от детските

³⁷⁷Пак там.

³⁷⁸Пак там.

³⁷⁹Интервю 08, 19

³⁸⁰Държавна агенция за закрила на детето (2020)

³⁸¹Наредба № 5 на Министерството на образованието и науката, чл. 28 (2)

³⁸²Наредба № 5 на Министерството на образованието и науката, чл. 30 (2)

³⁸³Раздел II от Наредба № 5

³⁸⁴Интервю

³⁸⁵Пак там.

³⁸⁶Интервю 20

³⁸⁷Интервю 18



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

градини, които имат механизъм за вътрешно оценяване (37%), също заявяват, че включват децата в оценяването.

Здравна система

От правна гледна точка Законът за закрила на детето изисква министърът на здравеопазването и общините да гарантират, че детските ясли спазват политиките за закрила на детето. Координационният механизъм за взаимодействие при работа в случаи на деца, жертви или в риск от насилие, не посочва изрично, че директорите на детските ясли трябва да уведомяват РУ на МВР и съответните дирекции „Социално подпомагане“ в случай на насилие или дете в риск. Директорите на детски ясли не са посочени като членове на междуинституционалните мултидисциплинарни екипи.³⁸⁸ Независимо от това един от интервюираните експерти отбеляза, че има възможност представителите на РЗИ да се включат в мултидисциплинарните екипи по механизма.³⁸⁹ Освен това длъжностната характеристика на медицинския персонал включва задължение да спазва принципите за закрила на детето и да предоставя информация в случай на дете в риск.³⁹⁰

ДАЗД трябва да наблюдава и контролира дали детските ясли спазват Закона за закрила на детето, но преглед на дейностите по мониторинг и контрол на агенцията през последните три години показва, че не са извършвали тематични планирани проверки на детски ясли.³⁹¹ Експерти, участвали в интервютата, също потвърждават факта, че тези дейности не се извършват и ДАЗД не е включена в информационния поток сред участниците в ОГРДВ.³⁹² Поради това през последните три години Агенцията извършва само проверки в детските градини след жалби и сигнали, което е по-скоро реактивно, отколкото превантивно. По този начин не е налична информация за това как детските ясли прилагат политиките за закрила на детето на институционално ниво. Анкетното проучване показва, че повечето детски ясли (68%) имат въведени политики за закрила на детето, като те обикновено се въвеждат като задължителни правила (68%). Същевременно според резултатите от анкетата най-слабо наблюдаваните области са предотвратяването на отпадане на децата от системата (5% в самостоятелните детски ясли и 3% в яслените групи), подкрепата на деца със специални нужди за развитие (5% в двете детски заведения), въздействието на услугите за ОГРДВ върху развитието (11% в самостоятелните детски ясли и 9% в яслените групи) и прилагането на политиките за закрила на детето (16% в самостоятелните детски ясли и 11% в детските групи). Данните също така показват, че РЗИ не получават резултатите от оценките на случаите за закрила на детето (53%) или не смятат, че има орган, който да наблюдава такива оценки на случаи (32%). Това повдига въпроса колко тясно си сътрудничат ДАЗД и РЗИ по отношение на превенцията, обучението на персонала и наблюдението и оценката на закрилата на децата в детските заведения за деца до навършването на 3 г., когато те са най-уязвими.

Наредба № 26 изисква медицинският персонал да има индивидуален подход към всяко дете и да се грижи достатъчно за всички деца, които постъпват в яслената

³⁸⁸Споразумение за сътрудничество и координация на работата на териториалните структури на органите за закрила на детето при деца, жертви на насилие или в риск от насилие и при кризисна намеса

³⁸⁹Интервю 15

³⁹⁰Интервю 12

³⁹¹Обобщение на дейностите по мониторинг и контрол на Държавната агенция за закрила на детето е предоставено на <https://sacp.government.bg/%D0%BC%>

³⁹²Интервю 09



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

група.³⁹³ От педагогическия специалист се изисква да организира процеса на адаптация в съответствие с възрастта и индивидуалните възможности на детето.³⁹⁴ Правната рамка не посочва други области, в които трябва да се вземат предвид индивидуалните интереси на детето. Не предвижда никакви механизми за наблюдение и цялостна оценка на индивидуалното развитие и постижения на децата. В сравнение с образователната система по-малък дял на детските ясли с механизъм за вътрешно оценяване (34%) включват родителите в този механизъм.³⁹⁵

2.5.3 Заключение и препоръки за наблюдението и оценката

Заключения относно позиция 7

Образователна система

Механизмите за мониторинг и оценка в детските градини са в частично съответствие с препоръката за прозрачно и навременно предоставяне на информация на съответното местно, регионално и/или национално равнище, въз основа на която да се планира по-нататъшното повишаване на качеството на политиките и практиките.

- **Външното оценяване** обхваща образователния процес в детските градини и тяхното управление и се основава на определени критерии и показатели, които са пилотирани и при необходимост могат да бъдат подобрени. Всяка година Инспекторатът публикува обобщен доклад и информира основните заинтересовани страни за резултатите от своята оценка. На ниво детско заведение оценките включват конкретни препоръки как може да се подобри качеството на ОГРДВ. Въпреки това механизмите, по които тези оценки биха могли да информират разработването на регионални и национални политики за ОГРДВ, не са добре развити.
- Липсата на подзаконов акт, определящо правилата и процедурата за **самооценяване** в детската градина, е пречка за провеждане на стандартизираното, редовно и навременно събиране на информация за качеството на ОГРДВ.
- **Дейностите мониторинг и контрол на РУО и общините** биха могли да допълнят външната и вътрешната оценка, особено по отношение на предоставянето на редовна информация за квалификацията и обучението на педагогическия персонал, достъпа до ОГРДВ, административното и финансовото управление на детските градини и състоянието на физическата среда.

Здравна система

Механизмите за мониторинг и оценка в детските ясли не са в съответствие с препоръката за прозрачно и навременно предоставяне на информация на съответното местно, регионално и/или национално равнище, въз основа на която да се планира по-нататъшното повишаване на качеството на политиките и практиките.

- За разлика от детските градини, там няма законово предписани задължения за външно или вътрешно оценяване. Някои елементи от Рамката за качество на ОГРДВ на ЕС, като учебната програма и персоналят, не подлежат на никакви механизми за външно наблюдение и оценка. Ако се събират данни за квалификация на персонала, това се отнася само за медицинския персонал и данните не обхващат условията на труд и възможностите за

³⁹³Наредба No 26, чл. 10 (5)

³⁹⁴Наредба No 26, чл. 11 (4)

³⁹⁵Въпрос 39 от приложение III Резултати от проучването



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

продължаващо професионално развитие. Липсва система за изчерпателно събиране на данни за достъпа, персонала и учебната програма на регионално и национално ниво, което пречи на вземането на решения, основани на данни за обективното състояние.

- Въпреки че много детски ясли прилагат механизми за вътрешна оценка, резултатите им рядко са публични и обикновено не се споделят със съответните органи на местно и регионални равнище.
- Наблюдението на сфери като превенция на отпадането на деца от системата, подкрепа за деца със специални потребности в развитието, въздействието на услугите за ОГРДВ върху развитието и прилагането на политиките за закрила на детето е ограничено. Основният фокус на наблюдението на РЗИ са храненето на децата, привеждането в съответствие със санитарните и хигиенните изисквания и изпълнението на заключенията от предишни инспекционни дейности (фокусирани вероятно върху същата област). **Настоящите сфери, подлежащи на наблюдение, не предоставят информация на съответното местно, регионално и/или национално равнище, въз основа на която да се планира по-нататъшното повишаване на качеството на политиките и практиките.**

Препоръки към позиция 7

Образователна система

- **Публично оповестяване на докладите от външната и вътрешната оценка на детските градини**, така че да бъде осигурена възможност родителите и други ключови заинтересовани страни да се запознаят с оценката.
- **Гарантиране, че НИО разполага с достатъчно човешки и финансови ресурси, за да извършва редовни инспекции на детските градини.** Механизмите за вземане предвид на констатациите от оценката в съвместното вземане на решения за ОГРДВ трябва да бъдат регулирани и стимулирани.
- Предвид факта, че детските градини вече са въвели механизми за вътрешно наблюдение, **препоръчваме на МОН да разгледа подробно съществуващите механизми и да ги използва като основа за изготвяне на необходимата подзаконова нормативна уредба.**
- **Създаване на механизми, които да гарантират, че данните от оценките на детските градини се събират и анализират на национално ниво** и служат за основа на политически решения, като например държавния стандарт за финансиране на детските градини.

Здравна система

- **Въвеждане в законодателството на механизъм за външна оценка** на грижите и образованието в детските ясли и определяне на отговорната институция (или институции).
- **Стандартизиране на съществуващите механизми и практики за вътрешна оценка**, така че да позволи редовно и навременно събиране на информация за качеството на грижите и образованието в детските ясли и събиране на данни на регионално и национално ниво.
- **Гарантиране, че всички области на качеството в ОГРДВ в детските ясли и яслените групи подлежат на наблюдение и оценка.**



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

Заклучения относно позиция 8

Образователна система

Политиките на детските градини в България са частично приведени в съответствие с препоръката за въвеждане на наблюдение и оценка, които са във висшия интерес на детето.

- От правна гледна точка **детските градини са задължени да следват принципите за закрила на детето и да участват в превенцията на насилието и тормоза срещу деца, както и в мерките по интервенцията.** Координационният механизъм в случай на дете в риск предоставя платформа за активна ангажираност и сътрудничество сред заинтересованите страни, но липсва механизъм за наблюдение и оценка на неговата ефективност. Освен това липсва оценка дали случаите на деца в риск са били разглеждани професионално и как детските градини са участвали в този процес.
- Отговорността за наблюдението и оценката на спазването на политиките за закрила на детето е единствено на Държавната агенция за закрила на детето, чиито ресурси са ограничени. **Възможно е това да не е достатъчно, за да се гарантира, че политиките за закрила на децата в детските градини обхващат четирите широки области, предложени в Европейската рамка за качество (политика, хора, процедури и отчетност).** Данните от проучването сочат, че РУО не следят в достатъчна степен прилагането на такива политики в детските градини и още по-малко в детските ясли. Това повдига въпроса колко тясно си сътрудничат ДАЗД и РУО по отношение на превенцията, обучението на персонала и наблюдението и оценката на закрилата на децата в детските заведения.
- Правната рамка гарантира, че индивидуалните нужди на детето се наблюдават и оценяват редовно и че учебният процес в детските градини се основава на игра.

Здравна система

Политиките на детските ясли са частично приведени в съответствие с препоръката за въвеждането на наблюдение и оценка, които са във висшия интерес на детето.

- Въпреки че **някои законови задължения за съответствие на детските ясли с политиките и мерките за закрила на детето са налице, липсва информация за степента, до която детските ясли са внедрили тези политики и мерки в своите практики.** През последните три години дейностите по мониторинг и контрол на ДАЗД в детските ясли не са достатъчни. Мониторингът и контролът на РЗИ не включва политиките за закрила на детето.
- Данните от анкетното проучване **показват много ограничено участие на деца и родители в оценката на детските заведения** в здравната система, което е в съответствие с констатациите, свързани с участието на родителите в дейността на детските ясли³⁹⁶.

Препоръки към позиция 8

Образователна система

- **Създаване на механизъм за наблюдение и оценка на ефективността на настоящия координационен механизъм,** свързани със закрилата на

³⁹⁶Вижте раздели относно достъпа, работната сила и учебната програма



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

децата, както и други начини за превенция на риска за децата в ранните им години.

- **Задължително оценяване дали случаите на деца в риск са разглеждани професионално и участието на детските градини в този процес** с възможност за обмисляне на промени в механизма, така че да се постигне подобрене както на ниво индивидуален случай, така и на ниво детско заведение и система.
- **Провеждане на програма за изграждане на капацитет, посветена на правата на децата, превенция на риска, идентифициране на признаци на насилие**, включително обучение, споделяне на опит, сесии за размисъл, както и редовни и документираны срещи на координационния съвет на детската градина и други срещи на екипа за повторно запознаване на целия персонал с концепцията за дете в риск, етичния кодекс и задължението на персонала да уведоми съответните органи.
- **Гарантиране, че всички детски градини включват деца и родители в своя процес на вътрешно оценяване** и заимстват опит от съществуващите добри практики.

Здравна система

- **Осигуряване на участие на деца и родители в оценката на детските ясли.** Това ще увеличи участието на родителите и нивото на доверие към професионалистите и ще подобри развитието на децата със специален фокус върху деца от уязвими семейства и деца с трудности в развитието.
- **Създаване на инструменти за наблюдение и процедури за оценка на участието**, които да позволяват на децата да бъдат изслушани и да се изказват относно своето обучение и социални преживявания в рамките на заведението, независимо от тяхната възраст. Гарантиране, че се черпи поука от съществуващите добри практики в детските ясли.
- **Фокусиране на системата за наблюдение и оценка върху аспекти, свързани с превантивни мерки, политики за закрила на децата, практики и обмен на информация** с особен акцент върху деца на възраст 0 – 3 години, деца, живеещи в бедност и риск от социално изключване, деца с трудности в развитието, с увреждания и специални потребности. Подобно подобрене ще укрепи социалната роля на детските ясли, осигурявайки равен старт за всички деца, и ще предотврати отпадането от образователната система в по-късен етап.
- **Въвеждане на програма за изграждане на капацитет по отношение на правата на децата, превенция на риска, идентифициране на признаци на насилие**, включваща обучение, споделяне на опит, сесии за размисъл, както и редовни и документираны срещи на заинтересованите страни в детските ясли за повторно запознаване на целия персонал с концепцията за дете в риск, етичния кодекс и задължението на персонала да уведомява съответните органи.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

3 Заключение

Анализът, представен в този доклад, ясно показва, че в някои от структурите на системата за ОГРДВ в България са създадени условия за предоставяне на висококачествени услуги.

Идентифицираните постижения и предизвикателства в петте области от Рамката за качество на системите за образование и грижа дават насоките за създаването на Национална рамка за качество на системата за ОГРДВ.

Като най-важен управленчески, политически и национален въпрос се очертават разработването и приемането на Визия за ранното детско развитие, в която политиките за ОГРДВ са един от основните и важни елементи поради тяхната свързаност и взаимовръзката им с всички останали сфери на политиките и живота и в личностен, и в обществен план. Разбирането за същността на образованието и грижата в ранна детска възраст е свързано с определянето и приемането на значението и основополагащата природа на цялостното ранно детско развитие.

Очертаването на обща национална цел по отношение на образованието и грижата за деца в ранна възраст, приемането на общи и споделени принципи, ценности и стандарти ще дадат възможност за оптимизиране на управлението и подобряване на качеството както на самата система, така и на практиките и на резултатите в отделните видове и форми на услуги за ОГРДВ.

Независимо дали се запази настоящата разделена система, или се вземе решение за преминаване към единна система на управление под шапката на едно министерство, ще бъде необходимо да се приемат общи стандарти за качество в цялата система за ОГРДВ и тяхното координирано прилагане във всичките пет измерения на качеството. Важен аспект за управлението на системата е също и интегрираният подход към управлението, в който участват всички заинтересовани страни, включително родители, социални услуги, неправителствен сектор, научните звена и др. Единствено такъв интегриран модел на управление ще гарантира, че потребностите на всички заинтересовани страни и на всички деца са удовлетворени.

Докладът ясно очертава многобройни различия между детските заведения и услугите за ОГРДВ, подчинени на различните министерства, които прилагат различни правила и стандарти, различни подходи на целеполагане и приоритизация при работата с деца, които се намират в една и съща възрастова група, в зависимост от това кое детско заведение посещават.

Основният начин за постигане на качествена промяна в предоставянето на услуги за ОГРДВ е приемането и прилагането на обща Национална рамка за качество, основаваща се на обща визия, с което ще се направи първата и най-важна стъпка за повишаване на качеството на самата система за ОГРДВ, а от своя страна това ще повиши качеството и в практиката, и в резултата за децата, семействата, обществеността.

Прилагането на рамка за качество в България ще се сблъска и с други съществени предизвикателства - настоящото състояние на наличност, или по-скоро липса на основни типове информация и данни, както и настоящите системи за наблюдение на качеството.

Един от ключовите изводи (представен в илюстративната таблица в приложение 3) е, че предстои много работа по отношение на **събирането на данни относно качеството**. В доклада са посочени областите, в които важни за качеството данни



Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст (REFORM/SC2020/059)

просто не се събират или не се наблюдават дори от самите заведения; в други области данните не излизат от рамките на общините и накрая има области, където данните се събират единствено от някои регионални отдели на двете министерства. От ключово значение е да се гарантира, че процесите относно всички необходими данни за наблюдение на качеството се рационализират, данните се събират от заведенията, предават се на регионалните структури и се споделят с ресорните министерства или други заинтересовани страни (например общини, Държавната агенция за закрила на детето или Националния инспекторат по образование, Националния статистически институт).

Още по-голямо предизвикателство ще бъде създаването на механизми за навременен и ефективен обмен на данни между структурите на министерствата и всички общински власти.

Разработването на Национална рамка за качество на системата за ОГРДВ ще доведе до значително разгръщане на възможностите за наблюдение и оценка както в системата на образованието, така и на здравеопазването.

Анализът на настоящото състояние показва значителни пропуски в наблюдението на множество аспекти на качеството на услугите в детските ясли, където основните компоненти на детското развитие и грижи не са обхванати от настоящите механизми за наблюдение. По отношение на образователната система, докато основните компоненти на наблюдението и оценката са налице (чрез РУО и НИО), остават пропуски по отношение на видовете събрана информация и нейното споделяне между институциите.

Въвеждането на обща рамка за качество на ОГРДВ в България не може да се осъществи ефективно без надграждане и интегриране на наблюдението в системите за наблюдение и оценка.

Въпреки че обсъдените по-горе въпроси не са непременно свързани със значителни бюджетни разходи, те ще изискват интензивен процес на съвместно вземане на решения и усилия най-малко от Министерството на здравеопазването и Министерството на образованието и науката. Работата по съгласуване и разработване на моделите на управление, както и по модела за наблюдение и оценка, ще трябва да се извършва едновременно с разработването и съгласуването на индикаторите и стандартите за качество.

Предизвикателства и затруднения

Настоящият анализ не успя да включи оценка на връзката между качеството на предоставяните услуги за ОГРДВ и обхвата на децата в различните възрастови групи и населени места. Липсата на актуални данни на общинско и регионално ниво за демографските и социалните характеристики на населението, на информация за децата от „уязвими групи“ и семействата, застрашени и от бедност и социално изключване с деца в ранна възраст, също значително затрудни изготвянето на анализа и обективизирането на реалното състояние по отношение на потребностите от услуги за образование и грижа за деца.

Както показва анализът, процесът на общинско планиране с цел осигуряването на подходящо ниво на услуги, което да отговаря на нуждите по отношение на прогнозния брой деца, не се основава на анализ на състоянието и потребностите на семействата. Този процес по-скоро се основава на вече възникнали и съществуващи, а не на прогнозираните нужди.

При разработването на национална рамка за качество също ще е необходима допълнителна информация, която да дава яснота за нивата на общинско



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

финансиране, таксите, както и за фондове на ЕС, достигащи до детските заведения чрез общините или директно през проекти по оперативни и национални програми.

*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
 детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

5 Приложение I Списък на респондентите

Институция	Код на интервюто
Министерство на образованието и науката, дирекция „Съдържание на училищното и предучилищното образование“	Интервю 01
Министерство на образованието и науката, дирекция „Финанси“	Интервю 02
Министерство на образованието и науката, дирекция „Приобщаващо образование“	Интервю 03
Министерство на образованието и науката, отдел „Стратегическо планиране“	Интервю 04
Министерство на образованието и науката, отдел „Квалификация и кариерно развитие“	Интервю 05
Регионално управление на образованието – Враца	Интервю 06
Национален инспекторат по образованието, Министерски съвет	Интервю 07
Министерство на труда и социалната политика	Интервю 08
Държавна агенция за закрила на детето	Интервю 09
Национално сдружение на общините в Република България	Интервю 10
Министерство на здравеопазването, дирекция „Медицински дейности“, директор	Интервю 11
Министерство на здравеопазването, дирекция „Медицински дейности“, експерт	Интервю 12
Министерство на здравеопазването, дирекция „Промоция на здраве, профилактика на болестите и зависимостите“	Интервю 13
Национален център по обществено здраве и анализи	Интервю 14
Регионална здравна инспекция Ловеч	Интервю 15
Регионална здравна инспекция Хасково	Интервю 16
Национален статистически институт	Интервю 17
УНИЦЕФ	Интервю 18
Център за приобщаващо образование	Интервю 19
Асоциация „Родители“	Интервю 20
Общинска администрация, община Хасково	Интервю 21
Детска градина в община Хасково, директор	Интервю 22
Детска градина в община Хасково, учител	Интервю 23



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Общинска администрация, община Априлци

Интервю 24



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

6 Приложение II. Библиография

Правна рамка за ранно детско развитие в областта на образованието:

Закон за предучилищното и училищното образование (Обн. - ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 01.08.2016 г. ; ... изм., бр. 108 от 29.12.2018 г., в сила от 01.01.2019 г.

Постановление № 160 на МС от 28.06.2019 г. за одобряване на допълнителни трансфери по бюджетите на общините за 2019 г. за работа с деца и ученици от уязвими групи в детските градини и училищата (обн. - Държавен вестник (ДВ), брой 59 от 05.07.2019 г., в сила от (05.07.2019 г.) Публикувано на уебсайта на 05.07.2019 г.

Постановление № 132 от 30 май 2019 г. за одобряване на допълнителни трансфери за закупуване на познавателни книжки, учебници, достъп до електронно четими учебници, учебни комплекти и учебни помагала за децата и учениците в общинските детски градини и училища за 2019 г.

Постановление № 85 на Министерски съвет С от 19.04.2019 г. за изменение на Постановление № 79 на Министерския съвет от 2016 г. за осигуряване за безвъзмездно ползване на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти (обн. - ДВ, бр. 34 от 23.04.2019 г., в сила от 23.04.2019 г.)

Решение № 208 от 16 април 2019 година за приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели през 2020 г.

Наредба № 10 от 2017 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала (обн., ДВ, бр. 102 от 22.12.2017 г.; изм. и доп., бр. 35 от 24.04.2018 г., във сила от 24.04.2018 г., обн. - ДВ, бр. 26 от 29.03.2019 г.)

Наредба № 13 от 21.09.2016 г. за гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование (ДВ, бр. 80 от 2016 г.) (Обн. - ДВ, бр. 80 от 28.09.2018 г., в сила от 28.09.2018 г.)

Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование (Обн. - ДВ, бр. 46 от 2016 г.)

Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 10 от 2017 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала (обн., ДВ, бр. 102 от 2017) г. (Обн. - ДВ бр. 35 от 24.04.2018 г., във сила от 24.04.2018 г.)

Наредба за приобщаващото образование (Обн. - ДВ, бр. 86 от 27.10.2017 г., изм. и доп., бр. 105 от 18.12.2018 г., в сила от 18.12.2018 г.

Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование (Обн. - ДВ, бр. 81 от 10.10.2017 г. ; ... изм. и доп. - ДВ, бр. 36 от 03.05.2019 г.) Приета с Постановление на Министерски съвет № 219 от 05.10.2017 г.

Наредба за детски и ученически туристически пътувания с обща цена, иницирана от институциите в системата на предучилищното и училищното образование (Обн. - ДВ, бр. 103 от 27.12.2016 г., в сила от 27.12.2016 г.)

Наредба № 15 от 22.07.2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти; Обн. ДВ, бр. 61 от 22.07.2019 г., в сила от 27.09.2019 г.



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Наредба № 6 от 11 август 2016 г. за усвояването на българския книжовен език (Обн. - ДВ, бр. 67 от 26.08.2016 г., в сила от 01.09.2016 г.)

Правилник за устройството и дейността на центровете за специална образователна подкрепа (обн., ДВ, бр. 11 от 05.02.2019 г.).
Правилник за устройството и функциите на регионалните отдели на образованието (Обн., ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г., в сила от 7.02.2017 г.)

Правилник за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието (обн., ДВ, бр. 24 от 16.03.2018 г. ; приет с Постановление на Министерски съвет № 36 от 13.03.2018 г.)

Правилник за създаването, структурата и дейността на обществените съвети към детските градини и училищата (обн., ДВ, бр. 75 от 27.09.2016 г.)

Правилник за устройството и дейността на Държавния логопедичен център (обн., ДВ, бр. 96 от 02.12.2016 г.)

Правна рамка за ранно детско развитие в областта на здравеопазването:

Закон за здравето; Обн. ДВ. № 70 от 10.08.2004 г., в сила от 01.01.2005 г., изм. ДВ. бр. 24 от 22.03.2019 г.

Наредба № 26 от 18.11.2008 г. за устройството и дейността на детските ясли и детските кухни и здравните изисквания към тях, издадена от Министерство на здравеопазването, обн. ДВ. № 103 от 2.12. 2008 г., последно изд. ДВ бр.36 от 10.05.2011 г.

Наредба за съществените изисквания и оценяване на съответствието на играчките, приета с ПМС № 300 от 2010 г. (ДВ, бр. 99 от 2010 г.).

Правна рамка в областта на социалните дейности и защитата на правата на децата:

Закон за закрила на детето: Обн, ДВ, бр. 48 от 13.06.2000 г., изм., бр. 75 от 2.08.2002 г., в сила от 2.08.2002 г., последно. изм. и доп., бр. 24 от 22.03.2019 г., в сила от 1.01.2020 г.

Правилник за прилагане на Закона за закрила на детето; приет с Постановление на Министерския съвет № 153 от 14.07.2003 г., обн., ДВ, бр. 66 от 25.07.2003 г., в сила от 25.07.2003 г., последно изд. и доп., ДВ бр. 37 от 7.05.2019 г.

Семеен кодекс; Обн., ДВ, бр. 47 от 23.06.2009 г., в сила от 1.10.2009 г., последно. изм. и доп., бр. 24 от 22.03.2019 г., в сила от 1.01.2020 г.

Закон за защита от дискриминация (Загл. изм. - ДВ бр. 68 от 2006 г.) Обн. ДВ. бр. 86 от 30.09.2003 г., в сила от 1.01.2004 г., последно. изм. и доп., бр. 26 от 7.04.2015 г.

Закон за семейните помощи за деца; обн, ДВ, бр. 32 от 29.03.2002 г., в сила от 1.04.2002 г., последно. изм., бр. 105 от 18.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г., бр. 24 от 22.03.2019 г., в сила от 1.01.2020 г., изм. и доп., бр. 35 от 30.04.2019 г., в сила от 1.08.2019 г.

Правилник за прилагане на закона за социалното подпомагане; в сила от 01.11.1998 г. ; приет с Постановление на Министерския съвет № 243 от 5.11.1998 г., обнародвано. ДВ Бр. 133 от 11 ноември 1998 г., изменен. и доп. ДВ. бр.65 от 16.08.2019 г.

Стратегически документи:

Национална стратегия за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства (2015 –2020)



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

План за действие в изпълнение на Националната стратегия за образователна интеграция на деца и ученици от етнически малцинства (2015 - 2020)

Национална стратегия за развитие на педагогическите кадри (2014-2020)

Стратегия за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система (2013 – 2020)

Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014 – 2020 г.

Планове за действие в изпълнение на Националната стратегия за учене през целия живот за периода (2014 - 2020 г.)

Националната стратегия за насърчване и повишаване на грамотността (2014 – 2020)

Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 - 2020)

Аналитични доклади, чиито констатации са или отскорошни (в последните 4 години), или се считат за все още валидни дори, ако са направени преди повече от четири години, тъй като не е имало скорошно развитие.

Йосифов, Ю., Банова, В., Жупунов, Л., Маринова, А., Коцева, Т., Димитрова, Е., Моралийска, С., Илиева, К., Гергинова, Е. (2016) Нормативна рамка за ранно детско развитие: възможности и предизвикателства, София: Фондация „За нашите деца“

Йосифов, Ю., Банова, В., Жупунов, Л., Маринова, А., Коцева, Т., Димитрова, Е., Моралийска, С., Илиева, К., Гергинова, Е. (2018) Предизвикателства пред професионалистите в образованието и грижите за деца в ранна възраст. Фондация "За нашите деца".

Йосифов, Ю., Банова, В., Жупунов, Л., Маринова, А., Коцева, Т., Димитрова, Е., Моралийска, С., Илиева, К., Гергинова, Е. (2018) Проучване на нагласите на родителите относно социалните, образователните и здравните грижи за децата от 0 до 7 години в България, София. Фондация „За нашите деца“

Фондация „Устойчиво развитие на правото“ и фондация „За нашите деца“ (2019) Теренно изследване - Наличност и достъп до качествени услуги за образование и грижи в ранната детска възраст за всички деца в съответствие с насоките от Рамката за качество на услугите за ОГРДВ, София: 2020 г.

УНИЦЕФ (2019 г.) Ситуационен анализ на услугите за малки деца със затруднения в развитието и с увреждания в България. София: УНИЦЕФ

Финансиране на училищата: ефекти върху бюджета, заплатите и качеството на образованието;³⁹⁷

Анализ на действащото българско законодателство в областта на ранното детско развитие в контекста на Препоръката на Съвета за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст

Изследване на нагласите на родителите по отношение на социалните, образователните и здравните грижи за деца от 0 до 7 години в България

³⁹⁷https://ime.bg/var/images/Schools_delegated_budgets_final.pdf



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

TSA - Доклад за проекта за подкрепа чрез поемане на таксата за детската градина -2019 „Насърчаване посещаването на детски градини за деца в неравностойно положение“

Проучване на ИПИ, Национална мрежа за децата, Фондация „За нашите деца“- „Инструмент за мониторинг на общата инвестиция на държавния бюджет на България в политики и цели, свързани с децата и семействата“, 2019.

Годишен доклад на Градския институт за инвестиране в деца в САЩ (така нареченият „Kids' Share“)

Европейска платформа за инвестиране в деца (ЕПИД) доклад за 2017 г. : „Промени в политиките за деца и семейства в ЕС28 през 2017 г.“, който можете да намерите тук: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f0b92f6a-9abb-11e8-a408-01aa75ed71a1/language-en>

Childonomics - Измерване на дългосрочната социална и икономическа стойност на инвестирането в деца.

Системен подход за по-добри резултати от образованието (SABER) Ранно детско развитие - Доклад за България, Десислава Кузнецова, 2014 г.

Благосъстояние на децата в ранна детска възраст в България, Екипи в София, 2010 УНИЦЕФ: Институт за отворено общество

Преглед на практики и политики в областта на ранното детско развитие, Национална мрежа за децата

Годишен доклад за възнагражденията на учителите и директорите на училища в Европа за 2018/2019 г., 9 Eurydice

Шрайер, И. и П. Оберхумер. 2017 г. „България - ключови контекстуални данни“. Профили на работната сила в ОГРДВ в Европа, Шрайер, И. и П. Оберхумер. www.seepro.eu/English/Country_Reports.htm

Европейска комисия / EACEA / Eurydice, 2019. Ключови данни за образованието и грижите в ранна детска възраст в Европа - издание 2019 г. Доклад на Eurydice. Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

Първите седем, Доклад за дискусия - перспективи, предизвикателства и отговорности, УНИЦЕФ 2014 г.

Ситуационен анализ за децата и жените в България, 2017 и 2019 г. - УНИЦЕФ

Ранно детско развитие: Състояние, политики, практики, насоки Анализ на данните за ранното детско развитие в България, Фондация „За нашите деца“

Мониторинг на образованието и обучението в България, 2019 и 2020 г.

Компетентни педагози на 21 век: принципи на качествената педагогика, която предлага дефиниция на качеството на процеса в предучилищна и начална училища. (Европейска комисия, 2014; Urban, Vandenberg, Peeters, Lazarri и Van Laere, 2011 г.

Образование и професионална квалификация на персонала и структурни показатели за качество. (вж. ОИСП 2006; ОИСП 2012b; Bennett 2012a). ОИСП Силно начало (Starting Strong) III

TSA - Доклад за проекта за подкрепа чрез поемане на таксата за детската градина -2019 „Насърчаване посещаването на детски градини за деца в неравностойно положение“



*Въвеждане на национална рамка за качество на образованието и грижите в ранна
детска възраст (REFORM/SC2020/059)*

Христова, Баев, Петрова и Тошева (2019) Проблеми на предучилищното и училищното образование в България и възможности за ограничаване на тяхното негативно въздействие (2019) Институт за изследвания на образованието

Национално представително изследване: „Стереотипи и предразсъдъци в учебници, учебни помагала и образователни програми и планове в подготвителното и основното образование“ Проект VS / 2010/008/0536 „Равенството като път към прогрес“ (OSI, Комисия за защита от дискриминация, Министерство на труда и социалните политики)

Lazzari, A. (2017): Текущото състояние на националните рамки за качество на ОГРДВ или еквивалентни документи за стратегическа политика, регулиращи качеството на ОГРДВ в държавите членки на ЕС - специален въпрос № 4/2017 от NESET II

Институт „Отворено общество“ (2020 г.) Приобщаване на ромите в ранна детска възраст + Специален доклад за приобщаването на ромите в образованието и грижите в ранна детска възраст, Република България УНИЦЕФ, достъпен на <https://reyn.eu/resources/reci-bulgaria/>