

## **Становище на фондация „За Нашите Деца“ по проект на Наредба за стандартите за ранно детско развитие**

Фондация „За Нашите Деца“ е наследник на британската детска правозащитна организация „Всяко Дете“ и работи в България от 1992 г. Днес фондация „За Нашите Деца“, водена от визията си за развитие и щастливо детство за най-уязвимите деца в България, предоставя професионални социални услуги в ранна възраст чрез насърчаване на постоянните, сигурни и развиващи семейни отношения. Една от основните цели на организацията е да се застъпва активно за изграждане на среда, която в най-висока степен благоприятства развитието и благосъстоянието на всички деца на възраст от 0 до 7 години в страната, както и за въвеждането на целенасочен, интегриран подход в законодателството и политиките на държавата.

През последните години редица научни изследвания доказаха по безспорен начин, че развитието на детето през първите години оставя огромен отпечатък върху целия му живот и че периодът на ранното детство е основополагащ и дава отражение върху неговото благополучие в зряла възраст. Това налага инвестиране на достатъчно ресурси в максимално ефективен комплексен подход към ранното детско развитие – най-силният инструмент за преодоляване на неравенствата и шанс да се осигури възможност на всяко дете за най-добър старт в живота. Услугите, насочени към ранното детско развитие са важен инструмент за ранна намеса в живота и развитието на децата, и могат да играят ключова роля в компенсирането на неравенствата, които произлизат от биологичните дадености, с които се ражда детето, както и социално-икономическите условия и дефицитите в семейната среда, които могат да окажат негативно влияние върху неговото развитие.

### **Коментари по проект на Наредба за стандартите за ранно детско развитие**

Оценяваме положително усилията на Министерство на здравеопазването и Министерство на образованието и науката за изготвяне на Наредба за стандартите за ранно детско развитие, в съответствие с изискването на чл. 24, ал. 4 от Закона за предучилищното и училищното образование. Приветстваме и разбирането за важността на инвестирането в ранното детско развитие, отразено в мотивите към проекта на наредбата. Мотивите определят ранното детско развитие като приоритет и отчитат факта, че инвестициите в него са с по-висока обществена възвръщаемост от инвестициите в повечето други сфери. Това е свързано с факта, че забавеното развитие през първите години води до по-слаби образователни постижения в образованието и намалена икономическа активност и производителност в зрялата възраст на индивида, както и по-високи разходи за неговото здраве и социална защита.

В своя Общ коментар №7 (2005) към Конвенцията за правата на детето, Комитетът за правата на детето на ООН потвърждава, че децата в ранна възраст са носители на всички права, залегнали в Конвенцията, от момента на своето раждане, и обществото и държавата имат задължението да осигурят тяхното спазване и пълноценна среда за реализирането им. Основополагащите принципи на Конвенцията (правото на оцеляване и развитие, зачитането на най-добрия интерес на детето, защитата от дискриминация и правото на детето да бъде чуто и да участва в решенията, които го касаят) са дори по-важни в ранната детска възраст, предвид специалната уязвимост на децата в нея. Считаме, че е изключително важно всички нормативни актове, касаещи децата, да стъпват на принципите на Конвенцията и предлагаме в наредбата изрично да залегне разбирането за детето като носител на права –

макар и със символичен характер, включването на такъв текст ще подкрепи промяната на нагласите, която е необходима, за да се гарантират правата на детето в тяхната цялост.

Чл. 8 от проекта на наредбата определя, че грижите за децата се осъществяват „при взаимодействие и сътрудничество с родителите“. Приветстваме този текст, тъй като той отразява факта, че родителите и семейството играят най-важната роля за реализирането на правата на децата в ранната възраст. Същевременно считаме, че той им определя роля на пасивен наблюдател, а не активен участник в предоставянето на грижа и в прилагането на стандартите за ранно детско развитие. Нещо повече, задължение на държавата по чл. 29 от Конвенцията за правата на детето е партньорството с родители да бъде развито в максимална степен. Модерните подходи в услугите за децата в ранна възраст предпоставят наличието на партньорство между семейството и персонала, което е не само на думи, но и на практика. Нашето виждане е, че настоящата наредба може да бъде използвана като особено ефективен инструмент за организация на работата с децата по начин, който позволява активно участие на родители. Както е отбелязано в цитирания по-горе Общ коментар към Конвенцията, именно в ранната детска възраст общото благосъстояние на децата зависи в най-голяма степен от родителите (или тези, които ежедневно полагат директна грижа), затова и в този период отговорностите на родители за това децата да се развиват пълноценно са най-обхватни. Зачитането на тези зависимости би следвало да е отправната точка за изграждането на отношения на добро партньорство и продуктивна комуникация с родители в името на най-добрите постижения в развитието на децата. Необходимо е да бъдат направени всички усилия родителите да са наясно със своята важна роля, ето защо препоръчваме в текста на Наредбата да бъдат заложили изисквания за разясняване пред родители на стандартите за ранно детско развитие, както и изисквания за осигуряване на достъп до консултиране за това какви са отговорностите на родителите за постиженията на децата в ранна възраст.

Освен това, предлагаме в проекта на Наредбата да залегне изискване за включване на родителите в процеса на изработване на годишното разпределение, залегнало в чл. 6, както и да бъде предвидена роля за тях в определянето на прогреса на детето спрямо стандартите за неговото развитие. Важно е също така да бъде отчетена ролята на разширеното семейство, както и на полагащите грижа за тези деца, които се отглеждат извън родното семейство, вкл. приемните семейства и отговорните лица за детето.

Предоставянето на качествена грижа и образование в ранна възраст играе ключова роля за успеха на детето в образователната система. За разлика от унитарните системи за ранно детско образование и грижа, в системи като българската, които разделят грижата във възрастта 0-3 г. от предучилищната възраст, е особено важно да бъде обърнато внимание на прехода от яслената група към детската градина. Приложенията към наредбата правят връзка между областите на развитие и образователните направления и ядра в предучилищното образование, но тази връзка е само посочена тематично, без да се обръща внимание на самия преход и подготовката на детето за него. Важно е наредбата да определя реда, по който се работи за повишаване готовността на детето за постъпване в системата на предучилищно образование.

Изключително сериозен пропуск в проекта на наредбата е липсата на каквато и да било регламентация относно начина, по който се извършва проследяването на постиженията на децата спрямо установените стандарти. Чл. 7 определя тази дейност в изключително общи рамки и възлага на комисиите по чл. 6, ал. 2 да определят методите и формите на това проследяване. По този начин този изключително важен въпрос се оставя на усмотрението и експертизата на комисиите, което при всички случаи ще доведе до огромни различия в

начините на проследяване между различните яслени групи. Настояваме да бъде въведен единен формат, по който да се извършва проследяването и процесът да бъде подробно разписан в наредбата, както и да се случва с включване на семейството. Повечето модерни системи разполагат с подробни инструменти, които подкрепят специалистите в тази задача и позволяват обобщаване и национално проследяване на данните. Последното е от изключително значение за развитието на системата за ранно детско образование и грижа в страната и дори да не стане предмет на настоящата наредба, е важно да бъде възможно резултатите от проследяването да са сравними и да позволяват събиране и обобщаване в единна информационна система на национално ниво.

Отчитаме факта, че приложенията към наредбата – самите стандарти за ранно детско развитие – стъпват на разработените *Стандарти за развитие и учене в ранното детство: от раждането до три години*, които бяха публикувани през 2015 г. в резултат от изпълнение на проект на Института за изследване на населението и човека към БАН, по инициатива и с подкрепата на УНИЦЕФ България. Приветстваме този факт, но недоумяваме кое е наложило много по-тесния кръг от включени стандарти, както и разместването на областите на развитие, така че емоционалното развитие и социалното развитие да са в една съвместна област, вместо в две отделни. В подобни стандарти в много други държави тази разлика винаги се прави, тъй като е ясно, че емоционалното развитие и емоционалната зрялост се различава от развиването на социални компетенции и умения. Има и редица други несъответствия с разработените *Стандарти*, и ние бихме препоръчали те да бъдат отстранени, както и същите да се използват като инструмент от страна на персонала и семействата на децата. *Стандартите за развитие и учене в ранното детство: от раждането до три години* представляват изключително добре изработен инструмент, чиито потенциал следва да бъде изцяло оползотворен, което не се случва в настоящия вид на наредбата.

В проекта на наредбата не се споменава абсолютно нищо за децата с увреждания и забавяния в развитието, нито за децата, които имат проблеми с психичното здраве. Всъщност изобщо не става ясно какво се случва с децата, които не достигат до определените за възрастта си стандарти. Ако приемем, че една от най-основните функции на стандартите за ранно детско развитие е да подкрепи ранната идентификация на уврежданията и образователните затруднения, следва да има регламент за процеса, който се следва ако такива бъдат установени. За нас това в момента е сериозен пропуск в проекта на наредбата и сме готови да участваме в обсъждане за това, което следва да залегне в нея като механизъм в тези случаи. От особено значение е навременното насочване към специализирани услуги за ранна детска интервенция и други подкрепящи терапии и социални услуги в общността.

Нещо повече, стандартите за ранно детско развитие могат да работят ефективно и за идентифициране на деца в риск в контекста на текущия процес на деинституционализация на грижата за деца в България, в който МОН и МЗ са активни страни. Известно е, че и в момента нерядко причина за раздяла на деца в ранна възраст от семействата им и настаняване им в различни форми на алтернативна грижа е неточната оценка на развитието, в следствие на която деца биват класифицирани като „деца с увреждания“, за които не може да се полага адекватна грижа в семейна среда. Насоките за алтернативна грижа за деца на ООН изрично определят такива случаи като случаи на „ненужно отделяне“, които трябва да бъдат предотвратени, вкл. и чрез нормативни инструменти. Това е още една причина да бъде търсен по-широк обхват на прилагане на стандартите за ранно детско развитие.

Отбелязваме, че чл. 1, ал. 5 постановява, че „Стандартите за ранно детско развитие могат да се прилагат и в детските ясли по чл. 118, ал. 2 от Закона за здравето“. Настояваме прилагането на стандартите в тях да е със задължителен характер, а не пожелателен, за да се избегне наличието на сериозни различия между деца, които посещават яслени групи, в които се прилагат стандартите, и такива, в които не се прилагат. Към момента стандартите за ранно детско развитие изглеждат са замислени като инструмент за отчитане на постиженията на децата като резултат от полаганата за тях грижа само в яслените групи, разкрити в детските градини, които са институция от системата на предучилищното и училищното образование. По този начин, те биха работили като стандарти за ефекта на работата на персонала в яслените групи, който следва да се прилага по модела на прилагане на държавните образователни стандарти, които са именно изисквания за резултат (Чл. 22 (1) от ЗПУО). Този подход би утвърдил доминирането на секторния подход към ранното детско развитие вместо да се гарантира прилагането на холистичния, координиран, междусекторен подход, който е необходим в тази област.

Чл. 6 регламентира изработването на седмично и годишно разпределение от комисия, назначена със заповед на директора на детска градина, в чийто състав се включват медицински специалисти, учител и при възможност психолог. Не става ясно кой назначава комисията в случаите по чл. 1, ал. 5 – т.е. в яслените групи, които не са към определена детска градина. Считаме, че участието на психолог или на специалист в сферата на ранното детско развитие следва да бъде задължително, а не „при възможност“, като минимум при определянето на годишното разпределение. Считаме, че при необходимост следва да бъдат привлечени и специалисти в сферата на ранната интервенция на уврежданията и терапевти. Същите специалисти следва да бъдат изброени като участници в процеса на прилагане на стандартите, които са изброени в чл. 8, ал. 2.

### **Предпоставки за подобряване качеството на услугите за ранно детско образование и грижа**

От съществено значение за успеха на наредбата и целите, които си поставя, е проследяването на нейното прилагане след като се разработят съответните методически указания към секторните институции, професионалисти и общности. Свързана с това и не по-маловажна е финансовата рамка за обезпечаване на мерките, като най-ключовият елемент от това е осигуряването на обучения за персонала, които да подкрепят развитието на умения за работа с децата за достигането до определените стандарти, както и умения за работа със самите стандарти за коректно отчитане на постиженията на децата, спрямо заложените показатели. Нашите наблюдения сочат, че практиките в детските ясли и в момента са приоритетно насочени към физическата грижа за децата, а дейностите за стимулиране на ранното детско развитие са по-скоро със съпътстващ характер. Това е причината да считаме, че има дефицити в компетенциите на служителите, както и че сега действащите образователни стандарти за педагогическия персонал и медицинските лица, на които е поверена тази роля в наредбата, не дават нужната гаранция за достатъчно знания, за да могат служителите на детските ясли както да работят с децата и да отчитат техните постижения, така и да подкрепят родителите в ролята им на основно полагащи грижа.

Във връзка с това е важно да бъде отбелязано също, че много от функциониращите в момента социални услуги и здрави заведения използват различни инструменти за наблюдение и оценка на ранното детско развитие. Необходимо е да се потърси координация между всички тези модели на работа, така че чрез едни национални стандарти за ранно детско развитие да бъде постигнато приобщаване на децата и родители и

унифициране на практиките на работа. Само по този начин стандартите могат да служат и за надежден индикатор за измерване на качеството на грижата за деца в ранна възраст в страната.

Мотивите към наредбата твърдят, че с нейното приемане „се предприема една от първите крачки към повишаване на качеството на ОГРДВ“. Нашето становище е, че тази цел няма да бъде постигната ако тя остане в сегашния си вид и не бъдат взети предвид горните коментари. Но дори вземането им предвид само по себе си не би довело до необходимото подобрене на качеството на услугите. За целта е нужно да бъде предприет много по-комплексен подход, който поставя стандартите за ранно детско развитие в контекста на много по-широка рамка за качество на услугите. Има много добри примери за такива рамки, вкл. разработеното по поръчка на Европейската комисия *Предложение за ключови принципи на рамка за качество за ранното детско образование и грижа*<sup>1</sup>, както и *Рамка за качество за практиката в ОГРДВ услугите за деца на възраст до три години* на международната асоциация „Стъпка по стъпка“.<sup>2</sup> Настояваме за разработване на такава рамка, както и за приемането на интегрирана рамка за ранното детство, която да съчетава всички секторни политики и усилия и ги обединява в цялостна между-секторна стратегия, гарантираща споделена философия и единен подход към ранното детско развитие. Фондация „За Нашите Деца“ се застъпва за приемането на национална стратегия за ранното детско развитие и цели да подкрепи процеса по разработването ѝ, като вярваме, че това е начина, по който да бъдат гарантирани правата и интересите на децата от 0 до 7 години.

Предвид необходимостта от прецизиране на проекта на Наредбата, предлагаме сформиранието на работна група, която да направи преглед на всички постъпили предложения за промени и коментари, за да бъде постигнато съответствие с международните и европейски стандарти в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст, и с оглед постигането на по-високо качество на работата в яслениите групи. Тази група следва да изработи рамка и план за прилагането и внедряването на наредбата. Заявяваме своята готовност да участваме в една такава дискусия, както и в продължаващите обсъждания по теми, свързани с ранното детско развитие в България.

Фондация „За Нашите Деца“  
София, 6 април 2017 г.

<sup>1</sup> Вж. [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf)

<sup>2</sup> Вж. [http://ftp.issa.nl/epubs/ISSA\\_Quality\\_Framework\\_0-3/PDF/ISSA\\_Quality\\_Framework\\_0-3\\_e-version\\_screen.pdf](http://ftp.issa.nl/epubs/ISSA_Quality_Framework_0-3/PDF/ISSA_Quality_Framework_0-3_e-version_screen.pdf)