



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.5.2018
COM(2018) 271 final

2018/0127 (NLE)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст

{SWD(2018) 173 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Ранните години от живота на човека¹ са най-решаващите за развитието на основополагащи компетенции и нагласи към ученето, които оказват значително влияние върху по-нататъшните перспективи за образование и заетост и за по-общите постижения и удовлетвореността от живота.

В Европейския стълб на социалните права² се посочва, че децата трябва да имат право на достъпно ранно образование и грижи с добро качество. По-нататък се казва, че децата в неравностойно положение следва да имат право на специални мерки за насърчаване на равните възможности.

В своето съобщение „Укрепване на европейската идентичност чрез образование и култура“³ Комисията излага виждането си за европейско пространство за образование, в което висококачественото приобщаващо образование, обучение и научни изследвания не са възпрепятствани от границите и хората могат да се възползват от богатите образователни възможности, предлагани в рамките на Съюза. Висококачественото образование и грижи в ранна детска възраст⁴ са част от тази визия, тъй като полагат основите за по-нататъшно обучение⁵ и формиране на идентичност и гражданство.

Висококачествените услуги играят решаваща роля за подобряване на резултатите от образованието, включително за развитието на социални компетенции. Изследванията сочат, че включването във висококачествено образование и грижи в ранна детска възраст води до постигането на по-добри основни умения и представлява сериозна мярка за предотвратяване на преждевременното напускане на училище⁶. Данните от PISA, програмата на ОИСП за международно оценяване на учениците, също показват, че учениците, които са посещавали предучилищно образование повече от една година, имат по-високи резултати по математика на 15-годишна възраст. При ученици, които не са посещавали заведения за предучилищно образование, има три пъти по-голяма

¹ „Ранни години“ в контекста на настоящата препоръка се отнася до първите шест години от живота.

² Съвет на Европейския съюз (2017 г.), Междунституционална прокламация относно Европейския стълб на социалните права <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/bg/pdf>

³ Съобщение на Комисията (2017 г.), „Укрепване на европейската идентичност чрез образование и култура — Приносът на Европейската комисия към срещата на лидерите в Гьотеборг, 17 ноември 2017 г.“, [COM\(2017\) 673 final](#).

⁴ Под образование и грижи в ранна детска възраст се разбира всяка регулирана мярка, чрез която се предоставят образование и грижи за деца от раждането до задължителната възраст за започване на начално образование, независимо от обстановката, финансирането, работното време или съдържанието на програмата, като се включват дневните грижи в център или в семейна среда; услугите по предоставяне на грижи, които са субсидирани с публични или частни средства; детската градина и предучилищното образование.

⁵ Stringher, C. (2016), Assessment of learning to learn in early childhood: an Italian framework [Оценка на усвоените умения за учене в ранна детска възраст: един пример за рамка от Италия]. Italian Journal of Sociology of Education, 1/2016.

⁶ European Commission (2014), Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving [Европейска комисия (2014 г.) Изследване на ефективното използване на образованието и грижите в ранна детска възраст за предотвратяване на преждевременното напускане на училище], <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

вероятност да имат слаби резултати в сравнение с тези, които са посещавали такова заведение в продължение на повече от една година.⁷

Приобщаващото образование и грижи в ранна детска възраст допринасят значително за справяне с проблемите на неравенството и социалното изключване. Без висококачествено образование в ранна детска възраст различията в развитието и компетенциите между децата, произхождащи от различни социално-икономически слоеве⁸, се проявяват още на ранен етап, като по този начин се задълбочава тенденцията неравностойното положение да се предава от поколение на поколение. Достъпът до образование и грижи в ранна детска възраст е възможност да се предотврати и смекчи неравностойното положение на децата от ромските общности и на децата с мигрантски произход. Изследванията показват, че деца със сходен мигрантски произход, които са посещавали заведения за образование и грижи в ранна детска възраст в приемащата държава, постигат по-добри резултати в четенето⁹. Наред с това висококачествените услуги за образование и грижи в ранна детска възраст имат положително въздействие върху участието на родителите на пазара на труда и безспорни ползи за постигането на по-голямо равенство между половете.

Целта на настоящото предложение за препоръка на Съвета е да се подкрепят държавите членки в усилията им да подобрят достъпа до системите си за образование и грижи в ранна детска възраст и тяхното качество, като същевременно се отчита, че отговорността в тази област пада основно върху държавите членки. Стремешът е да се установи общоевропейско разбиране за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст. Предложението съдържа инструменти и примерни политики, които биха били от полза на държавите членки в усилията им да осигурят висококачествени приобщаващи системи и услуги. Един скорошен преглед¹⁰ на политиките показва, че държавите със стратегически подход към качеството постигат по-голям напредък в развитието и подобряването на предлаганите от тях образование и грижи в ранна детска възраст от други. Само няколко държави членки обаче имат рамка за качество или равностоен документ за политиката, който да урежда предоставянето на такива услуги. Именно затова в настоящото предложение са изложени ключови елементи на рамката за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст, които да насърчат държавите членки да мислят стратегически при осигуряването на тези услуги.

⁷ OECD (2016), *Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed* [ОИСП (2016 г.), Ученици със слаби резултати: защо изостават и как да им се помогне да успеят] <https://www.oecd.org/dctm/inee/international/low-performers-ebook-final.pdf?documentId=0901e72b82011e68>.

⁸ Според последните проучвания тези благоприятни последици се наблюдават още от 12-месечна възраст на децата: Hurt H. and Betancourt M. (2017), *Turning 1 Year of Age in a Low Socioeconomic Environment: A Portrait of Disadvantage* [Да навършиш 1 година в ниска социално-икономическа среда: портрет на неравнопоставеността], *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*: Volume 38 - Issue 7 – p. 493–500.

⁹ OECD and European Union (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015, Settling In* [ОИСП и Европейски съюз (2015 г.), „Показатели за интеграцията на имигранти за 2015 г., заселване“], <http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>.

¹⁰ Lazzari A. et al. (2017), *The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States, NESET II report* [Настоящо състояние на националните рамки за качество на ОГРДВ или равностойни стратегически документи за политиката, регулиращи качеството на ОГРДВ в държавите — членки на ЕС, доклад на Мрежата от експерти, работещи по социалните измерения на образованието и обучението NESET II], <http://nesetweb.eu/en/library/the-current-state-of-national-eccec-quality-frameworks-or-equivalent-strategic-policy-documents-governing-eccec-quality-in-eu-member-states/>.

В повечето страни от ЕС нито качеството, нито броят на местата отговарят на очакванията. Понастоящем в ЕС има повече от 32 милиона деца под възрастта за задължително започване на училище, но само около 15 милиона от тях посещават заведения за образование и грижи в ранна детска възраст¹¹. Макар родителите да имат право да избират дали да се възползват от такива услуги, или не, търсенето на места е по-високо от предлагането навсякъде в Европа.

Съгласно европейския критерий, определен в Стратегическата рамка за сътрудничество в областта на образованието и обучението¹², най-малко 95 % от децата между четири години и възрастта за започване на задължително начално образование трябва да участват в образованието в ранна детска възраст. Този критерий вече почти е постигнат¹³. Целта, за която бе постигнато съгласие на Европейския съвет в Барселона през 2002 г. (с оглед подобряване на участието на жените на пазара на труда), е 33 % от децата под тригодишна възраст и 90 % от децата между три години и възрастта за задължително започване на училище да имат достъп до услуги. Оценка на постигането на тези цели е представена заедно с настоящото предложение¹⁴.

Качеството на услугите често не е достатъчно добро и се различава значително в самите държави и между тях, между частни и публични заведения, между градски и селски или отдалечени райони, както и между възрастови групи (0–3 и 3–6 години)¹⁵.

Последиците от недостига на места на достъпна цена и ниското качество на услугите са много сериозни¹⁶. Ограниченото предлагане на висококачествени услуги и/или недостъпната им цена представляват особено предизвикателство за децата, които започват живота си в неравностойно положение поради редица фактори като бедност,

¹¹ European Political Strategy Center (2017), 10 Trends Transforming the Education as We Know It. [Европейски център за политически стратегии (2017 г.), 10 тенденции, които променят образованието, което познаваме.] https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it_en.

¹² European Commission/ EUROSTAT, Your key data to European statistics - European benchmarks [Европейска комисия/Евростат, Ключови данни от европейската статистика — Европейски критерии], <http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>.

¹³ Според последното издание на Европейския обзор на образованието и обучението от 2017 г. 94,8 % от децата на възраст между четири години и възрастта за започване на първа образователна степен съгласно Международната стандартна класификация на образованието (ISCED) посещават учебно заведение. http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf

¹⁴ Доклад на Комисията относно осигуряването на детски заведения за малки деца с цел увеличаване на участието на жените на пазара на труда, постигане на равновесие между професионалния и личния живот от работещите родители и постигане на устойчив и приобщаващ растеж в Европа („целите от Барселона“), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁵ Lazzari, A.; Vandenbroeck, M. (2013), Accessibility of ECEC for children from ethnic minority and low-income families [Достъпност на ОГРДВ за деца от етнически малцинства и семейства с ниски доходи] https://www.researchgate.net/publication/236347188_Accessibility_of_Early_Childhood_Education_and_Care_ECEC_for_children_from_ethnic_minority_and_low-income_families; Работен документ на службите на Комисията (2017 г.) — Преглед на постигнатото по препоръката от 2013 г. „Инвестициите в децата: изход от порочния кръг на неравностойното положение“, COM(2017) 258.

¹⁶ Vandenbroeck M. et al. (2018), Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them, EENNEE Report [Ползите от образованието и грижите в ранна детска възраст и условията за тяхното получаване, Доклад на Европейската експертна мрежа по икономика на образованието (EENNEE)], <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/14194adc-fc04-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en>; вж. също: European Commission (2016), Employment and Social Developments in Europe 2015 [Европейска комисия (2016 г.), Заетост и социални развиятия в Европа, 2015 г.].

увреждане, дискриминация, ромски произход или мигрантски произход. Днес в Европа все още е по-малко вероятно децата, които израстват в бедност или социално изключване, да се справят добре в училище, да се радват на добро здраве и да реализират пълния си потенциал по-късно в живота, отколкото връстниците им в по-добро материално положение¹⁷.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Необходимостта от подобряване на достъпа и качеството на услугите, свързани с осигуряването на образование и грижи в ранна детска възраст, бе изрично подчертана и в съобщението на Комисията относно училищното развитие и върховите постижения в областта на преподаването¹⁸, както и в свързаните с тях заключения на Съвета относно училищното развитие и върховите постижения в областта на преподаването¹⁹.

В препоръката на Комисията „Инвестициите в децата — изход от порочния кръг на неравностойното положение“²⁰ се подчертава необходимостта от осигуряване на достъп до висококачествено и приобщаващо образование и грижи в ранна детска възраст, като се гарантира финансовата достъпност на предлаганите услуги и адаптирането им към нуждите на семействата и особено на децата в неравностойно положение.

През януари 2018 г. Комисията прие предложение за препоръка на Съвета относно ключовите умения за учене през целия живот²¹, в която се обръща внимание на образованието и грижите в ранна детска възраст и на значението на дейностите, насърчаващи развитието на компетенции още в ранното образование с акцент върху социалните и емоционалните умения.

Комисията прие също предложение за препоръка на Съвета относно общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването²², в което се подчертава значението на осигуряването на приобщаващо образование за всички учащи се още от ранна възраст.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Това предложение е тясно свързано с 11-ия принцип на Европейския стълб на социалните права²³, според който всички деца трябва да имат право на достъпно ранно образование и грижи с добро качество.

Наличието и достъпността на висококачествени детски заведения на приемлива цена са също така ключови фактори, които дават възможност на родителите да участват на пазара на труда. Постигнатият напредък на държавите членки в изпълнение на

¹⁷ Препоръка на Комисията (2013 г.), „Инвестициите в децата — изход от порочния кръг на неравностойното положение“ (2013/112/ЕС), ОВ L 59, 2.3.2013 г.

¹⁸ Съобщение на Комисията (2017 г.), „Училищно развитие и върхови постижения в областта на преподаването за по-добър старт в живота“, [COM\(2017\) 248](#).

¹⁹ Заключения на Съвета относно училищното развитие и върховите постижения в областта на преподаването, [\(2017/C 421/03\)](#).

²⁰ Препоръка на Комисията от 20.2.2013 г., „Инвестициите в децата — изход от порочния кръг на неравностойното положение“ (2013/112/ЕС), ОВ L 59, 2.3.2013 г.

²¹ Европейска комисия (2018 г.), Предложение за препоръка на Съвета относно ключовите компетентности за учене през целия живот, [COM\(2018\) 24](#).

²² Европейска комисия (2018 г.), Предложение за препоръка на Съвета относно общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването. [COM \(2018\)23 final](#).

²³ Съвет на Европейския съюз (2017 г.), Междунституционална прокламация относно Европейския стълб на социалните права <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/bg/pdf>.

договорените цели по време на Европейския съвет в Барселона през 2002 г. е оценен в доклад, публикуван от Европейската комисия²⁴.

В съобщението на Комисията относно равновесието между професионалния и личния живот²⁵ се отчита необходимостта от предоставяне на качествени официални услуги за полагане на грижи за деца в цяла Европа с оглед премахване на пречките пред заетостта, особено за жените. Осигуряването на такива услуги може да допринесе за увеличаване на участието на жените на пазара на труда и за постигане на еднаква икономическа независимост на жените и мъжете, което е един от приоритетите, определени в Стратегическия ангажимент на Комисията за постигане на равенство между половете за периода 2016—2019 г.²⁶ По този начин инициативата допринася за постигането на залегналите в Договора цели²⁷ за равенство между мъжете и жените по отношение на възможностите на пазара на труда и насърчава високо равнище на заетост в Съюза.

Рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите²⁸ и Препоръката на Съвета от 2013 г. относно ефективни мерки за интегриране на ромите в държавите членки²⁹ приканват държавите членки да увеличат достъпа до ранно образование и грижи и да повишат качеството на предоставяните услуги, включително чрез целенасочена подкрепа за ромските деца.

Основополагащото значение на образованието и грижите в ранна детска възраст за интегрирането на семейства и деца от трети държави се признава както в Плана за действие относно интеграцията на граждани на трети държави³⁰, така и в съобщението на Комисията относно закрилата на децата мигранти³¹. Инициативата допринася за премахване на пречките пред участието на момичета и момчета от трети държави в образованието в ранна детска възраст, за осигуряване на възможности на всички деца да реализират пълния си потенциал и за подпомагане на интеграцията на децата мигранти.

В рамките на Европейския семестър на преден план бе изведена важността на въпроса за образованието и грижите в ранна детска възраст и към няколко държави членки бяха отправени специфични препоръки относно грижите за децата и приобщаващото образование. Значението на достъпа до качествено образование и грижи на достъпна цена в ранна детска възраст се подчертава и в Насоките за заетостта. Неговата важност от гледна точка на равните възможности, социалното приобщаване и равновесието

²⁴ Доклад на Комисията относно осигуряването на детски заведения за малки деца с цел увеличаване на участието на жените на пазара на труда, постигане на равновесие между професионалния и личния живот от работещите родители и постигане на устойчив и приобщаващ растеж в Европа („целите от Барселона“), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

²⁵ Съобщение на Комисията (2017 г.), Инициатива за подпомагане на равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, COM(2017) 252 final.

²⁶ Европейска комисия (2015 г.), Стратегически ангажимент за постигане на равенство между половете за периода 2016—2019 г., https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019_en

²⁷ Член 153 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

²⁸ Съобщение на Комисията (2011 г.) относно рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите, COM(2011) 173.

²⁹ Препоръка на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси от 9 декември 2013 г. относно ефективни мерки за интегриране на ромите в държавите членки, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf.

³⁰ Съобщение на Комисията (2016 г.), План за действие относно интеграцията на граждани на трети държави, COM(2016) 377 final.

³¹ Съобщение на Комисията (2017 г.), „Закрилата на децата мигранти“, COM(2017) 211 final.

между професионалния и личния живот се изтъква също в Годишния обзор на растежа за 2018 г. Напредъкът на държавите членки в тази област се отбелязва и в Съвместния доклад за заетостта за 2018 г., в който е обърнато специално внимание на достъпа до образование и грижи в ранна детска възраст за деца под три години като един от показателите на социалния стълб³². Съвместяването на професионалния и семейния живот трябва да се насърчава, по-специално чрез достъп до дългосрочни грижи и достъпно и качествено образование и грижи в ранна детска възраст.

И накрая, структурните и инвестиционните фондове на ЕС също играят важна роля за насърчаване на инвестициите в достъпна и качествена инфраструктура и услуги на приемлива цена.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Инициативата е в съответствие с член 165 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Член 165, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз гласи: „Съюзът допринася за развитието на качествено обучение чрез насърчаване на сътрудничеството между държавите членки и, ако е необходимо, чрез подпомагане и допълване на техните действия, като напълно зачита отговорностите на държавите членки за съдържанието на учебния процес и организацията на образователните системи и тяхното културно и езиково разнообразие“.

Инициативата не предвижда разширяване на регулаторните правомощия на ЕС, нито обвързващи ангажименти за държавите членки. Държавите членки решават, съгласно националните си особености, как е най-уместно да приложат препоръката на Съвета.

• Субсидиарност (извън областите на изключителна компетентност)

Комисията предприема действия за по-нататъшно насърчаване на сътрудничеството между държавите членки в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст³³, надграждайки важните резултати, които вече са постигнати, включително експертното предложение от 2014 г. за рамка за качеството на образованието и грижите в ранна детска възраст³⁴.

Добавената стойност от действията на равнището на ЕС се изразява в способността на Съюза:

- да извлече ползи от знанията и опита в Съюза и да продължи сътрудничеството въз основа на предложената рамка за качество като общ референтен инструмент;

³² Набор от социални показатели. Monitoring EU Member States Performance under the European Pillar of Social Rights [Наблюдение на изпълнението на държавите — членки на ЕС, по отношение на Европейския стълб на социалните права], https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports_en.pdf

³³ Съвместен доклад за 2015 г. на Съвета и на Комисията относно прилагането на стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020“) — *Нови приоритети за европейското сътрудничество в областта на образованието и обучението*, 2015/C 417/04.

³⁴ Thematic Working group on Early Childhood Education and Care (2014), Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care [Тематична работна група по въпросите на образованието и грижите в ранна детска възраст (2014 г.), Предложение за ключови принципи на рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст], http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/eccec-quality-framework_en.pdf.

- да продължи да подкрепя държавите членки в усилията им да реформират системите за предоставяне на такива услуги;
- да подкрепи усилията на държавите членки, като им предостави европейски инструменти, например набор от позиции относно качеството.

• **Пропорционалност**

В предложението се предвиждат препоръки, отговарящи на петте измерения на рамката за качество, придружени от възможни политики в отговор на основните предизвикателства в сектора. Това ще даде възможност на държавите членки да прилагат препоръката на Съвета в зависимост от специфичния си контекст. Всяка държава членка решава какъв подход да предприеме в стремежа си да подобри съответните си системи.

• **Избор на инструмент**

Препоръката на Съвета е подходящ инструмент в областта на образованието и обучението, в която компетентността на ЕС се ограничава до подпомагане на усилията на държавите членки. Този инструмент често се използва за действия на европейско равнище в сферата на образованието и обучението. Като правен инструмент тя представлява израз на ангажимента на държавите членки за прилагане на мерките, набелязани в текста, и дава по-солодна политическа основа за сътрудничество в тази област при пълно зачитане на компетентността на държавите членки в сферата на образованието и обучението.

3. **РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

Неприложимо.

• **Консултации със заинтересованите страни**

През декември 2016 г. бе проведена конференция на тема „Страхотен старт в живота! Най-доброто образование в ранна детска възраст“, в която взеха участие 250 експерти, длъжностни лица, разработващи политики, и професионалисти с практически опит. Заключениета от конференцията³⁵ бяха взети под внимание при изготвянето на това предложение. Освен това бяха взети предвид съответните констатации от обществените консултации в рамките на инициативата „Равновесие между професионалния и личния живот“³⁶ и Европейския стълб на социалните права³⁷.

³⁵ European Commission (2016), Great Start in Life. Conference Report [Европейска комисия (2016 г.), „Страхотен старт в живота“, Доклад от конференцията].

https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report_en.pdf

³⁶ European Commission (2017), Report on the public consultation on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers [Европейска комисия (2017 г.) Доклад от обществената консултация относно възможните действия за справяне с предизвикателствата, свързани с равновесието между професионалния и личния живот, пред които са изправени работещите родители и лицата, полагащи грижи], <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&moreDocuments=yes>.

³⁷ Обществена консултация относно Европейския стълб на социалните права, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=bg&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>.

След редица предишни консултации, свързани с предложения за основни принципи на рамката за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст³⁸, на 31 януари 2018 г. Комисията организира специална консултационна среща със заинтересовани страни. В нея участваха представители на широк кръг организации на гражданското общество, както и представители на организации от държавите членки, работещи в областта на образованието и ученето през целия живот, закрилата и правата на детето, родителски и семейни асоциации, мрежи за борба със социалното неравенство, специализирани образователни институции, агенции за хора с увреждания и учителски съюзи. Срещата на заинтересованите страни потвърди и приветства цялостния подход, като предостави допълнителна информация за настоящите предизвикателства и за възможните решения в сектора.

- Заинтересованите страни подчертаха необходимостта от социално приобщаване и от набелязването на конкретни групи деца (или семейства), за да се гарантира, че те няма да останат в периферията. Те изтъкнаха също важността да се осигури еднакво качество навсякъде, включително в селските райони, да се обърне специално внимание върху нуждите на децата, да се набележат цели и задачи, подходящи за възрастта, както и да се отдаде по-голямо значение на ученето чрез игра.
 - Наред с това заинтересованите страни подчертаха необходимостта да се отчете фактът, че рамката за качество има за цел не само да определи минимални стандарти, но и да насърчи държавите членки да предоставят висококачествени услуги. В допълнение препоръката на Съвета трябва да осигури подкрепа на ниво държава членка или система и да създаде условия за гъвкавост, която да даде възможност на различните държави да преразгледат собствения си подход към качеството.
- **Събиране и използване на експертни становища**

През последните две години Комисията работи с ключови експерти в целия ЕС за определянето на фактори за качество³⁹ и за разработването на инструменти за самооценка. Други основни източници са посочени по-долу:

- (1) Ще бъдат включени данни за достъпа, участието и качеството от доклада „Основни данни за образованието и грижите в ранна детска възраст“ на мрежата „Евридика“ (2016 г.), от Обзора на образованието и обучението (2017 г.), както и от публикацията на ОИСР (2017 г.) „Силно начало V: Основни индикатори за образованието и грижите в ранна детска възраст“.

³⁸ Например: European Association of Service providers for Persons with Disabilities (2016), Statement on Early Childhood Intervention [Европейска асоциация на доставчиците на услуги за хора с увреждания (2016 г.), Декларация за интервенциите в ранна детска възраст], http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd_statement_on_early_childhood_intervention.pdf, European Parent Association (2015) The Best Interest of the Young Child: Position Paper on Early Childhood Education and Care Needs and Provisions from the Parents' Perspective [Европейска асоциация на родителите (2015 г.), Висшият интерес на малкото дете: документ за позицията относно нуждите и разпоредбите, свързани с образованието и грижите в ранна детска възраст, от гледна точка на родителите].

³⁹ European Commission (2018), Monitoring the Quality of Early Childhood Education and Care – Complementing the 2014 ECEC Quality Framework proposal with indicators [Европейска комисия (2018 г.), Наблюдение на качеството на образованието и грижите в ранна детска възраст — допълване на рамката за качество на ОГРДВ от 2014 г. с показатели], <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/825252b4-3ec6-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-69837044>.

- (2) CARE (2016 г.), Анализ на качеството на учебния план и преглед на въздействието на европейското образование и грижи в ранна детска възраст, Препоръки за политиката по отношение на качеството. В резултат на този мултидисциплинарен европейски изследователски проект бяха изготвени заключения и препоръки относно учебния план, качеството, благосъстоянието, въздействието, достъпа, финансирането и управлението, както и относно ролята на професионалистите.
- (3) Европейска експертна мрежа по икономика на образованието — EENEE (2017 г.), „Ползите от образованието и грижите в ранна детска възраст и условията, при които те могат да бъдат реализирани“. В този доклад се посочват различни видове фактори, които могат да повлияят върху реализирането на тези потенциални ползи.
- (4) NESET (2017) Current state of national early childhood education and care quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing early childhood education and care quality in EU Member States [Мрежа от експерти, работещи по социалните измерения на образованието и обучението – NESET (2017 г.), Настоящо състояние на националните рамки за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст или равностойни стратегически документи за политиката, уреждащи качеството на образованието и грижите в ранна детска възраст в държавите — членки на ЕС].
- (5) Работен документ на службите на Европейската комисия относно изпълнението на препоръката „Инвестициите в децата“⁴⁰, публикувана заедно с Европейския стълб на социалните права.

Добри практики при прилагането на препоръката за инвестиции в децата, основани на доказателства, и актуализирани профили на отделните държави по отношение на политиките за децата и семейството в ЕС могат да бъдат намерени също в Европейската платформа за инвестиции в децата (EPIC).

- **Оценка на въздействието**

Предвид допълващата функция на дейностите към инициативите на държавите членки, доброволния характер на предложените дейности и приложното поле на очакваните въздействия, не беше извършена оценка на въздействието. Вместо това предложението беше изготвено въз основа на информация от предишни проучвания, консултации с държавите членки и консултации със заинтересовани страни.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Неприложимо.

- **Основни права**

С настоящата препоръка се зачитат основните права и се съблюдават принципите, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз, включително правото на образование, зачитането на културното, религиозното и езиковото многообразие и недопускането на дискриминация. По-специално с Препоръката се утвърждават

⁴⁰ Работен документ на службите на Комисията (2017 г.) — Преглед на постигнатото по препоръката от 2013 г. „Инвестициите в децата: изход от порочния кръг на неравностойното положение“, COM(2017) 258; вж. също: Препоръка на Комисията от 20.2.2013 г., „Инвестициите в децата — изход от порочния кръг на неравностойното положение“ (2013/112/EC), ОВ L 59, 2.3.2013 г.

правата на детето, установени в член 24, и се взимат под внимание разпоредбите на Конвенцията на ООН за правата на детето, по-специално член 29, параграф 1, буква в), в който се посочва, че образованието на детето трябва да бъде насочено към развитието на чувството на уважение към неговите родители, към неговата културна идентичност, език и ценности, към националните ценности на страната, в която детето живее, на страната, от която то произхожда, и на цивилизации, различни от неговата собствена⁴¹. Настоящата препоръка трябва да се прилага в съответствие с тези права и принципи.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Действията, предложени в настоящата препоръка, които имат отражение върху бюджета, ще бъдат подкрепени в рамките на съществуващите ресурси на програмата „Еразъм +“ и евентуално на програмата „Хоризонт 2020“ или на европейските структурни и инвестиционни фондове, при условие че такава подкрепа се предвижда в разпоредбите на съответните основни актове. Инициатива не предопределя хода на преговорите по следващата многогодишна финансова рамка, нито бъдещи програми.

Няма да са необходими допълнителни средства от бюджета на ЕС.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизми за наблюдение, оценка и докладване**

Напредъкът ще се следи посредством заседанията на новосъздадената работна група за образование и грижи в ранна детска възраст в контекста на стратегическата рамка „Образование и обучение 2020“, които ще предоставят форум за взаимно обучение и обмен на добри практики.

Европейският семестър ще се запази основен инструмент за наблюдение на предоставянето на качествени услуги за образование и грижи в ранна детска възраст, също и по отношение на целта от Барселона⁴², и ще дава допълнителни насоки на държавите членки, включително чрез отправяне на специфични за страната препоръки, където е уместно.

Евентуалното въвеждане на нов показател за предоставянето на услуги за образование и грижи в ранна детска възраст ще бъде предмет на по-нататъшни обсъждания с държавите членки. Това може да включва евентуално преразглеждане на целта от Барселона относно предоставянето на официални грижи за деца, сравнителен анализ в контекста на Европейския семестър, както и преразглеждане на критерия, определен в стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020“)⁴³.

Комисията ще докладва на Съвета за напредъка в изпълнението на препоръката в съответствие с реда и условията за докладване на Стратегическата рамка за сътрудничество в областта на образованието и обучението.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Неприложимо.

⁴¹ ООН (1989 г.), Конвенция за правата на детето, приета на 20.11.1989 г.

⁴² Presidency conclusions, Barcelona European Council [Закljučения на председателството, Европейски съвет, Барселона], 15—16 март 2002 г., SN 100/1/02 REV 1, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf.

⁴³ Съвместен доклад на Съвета и на Комисията от 2015 г. относно прилагането на стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020“) — *Нови приоритети за европейското сътрудничество в областта на образованието и обучението*, [2015/C 417/04](https://ec.europa.eu/eurydice/en/data-and-statistics/2015/c417/04).

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

Разпоредби, отнасящи се до държавите членки

В предложението се препоръчва държавите членки да подобрят достъпа до образование и грижи в ранна детска възраст и да повишат тяхното качество. В приложението към предложението е представена рамката за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст в ЕС.

В предложението се отправя призив към държавите членки да се справят с основните предизвикателства в сектора на образованието и грижите в ранна детска възраст и се излагат възможни политики, които имат за цел:

- да гарантират, че услугите за образование и грижи в ранна детска възраст са достъпни, приобщаващи и на приемлива цена;
- да подкрепят професионализацията на персонала в зависимост от съществуващото равнище на професионална квалификация и условията на труд;
- да стимулират разработването на програми за обучение в ранна детска възраст, които да отговарят на потребностите на децата по отношение на благосъстоянието и образованието;
- да насърчат прозрачно наблюдение и оценка на услугите на всички нива на управление;
- да осигурят адекватно финансиране и подходяща правна рамка за предоставянето на услуги, включително чрез създаване и поддържане на адаптирани национални или регионални рамки за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст.

Разпоредби, отнасящи се до Комисията

Предлага се в препоръката да бъде приветствано намерението на Комисията:

- да улесни обмена на опит и добри практики между държавите членки в контекста на стратегическата рамка за сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020“);
- да осигури финансиране от Европейския съюз в подкрепа на подобряването на предлагането и качеството на услугите, по-специално чрез програмата „Еразъм +“ и европейските структурни фондове и инвестиционни фондове;
- да предложи преразглеждане на критерия, посочен в „Образование и обучение 2020“, и на целите от Барселона след консултации с държавите членки, както и евентуалното извършване на сравнителен анализ на образованието и грижите в ранна детска възраст в контекста на Европейския семестър и прилагането на стълба на социалните права.

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 165 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Съгласно 11-ия принцип на Европейския стълб на социалните права⁴⁴ всички деца имат право на достъпно ранно образование и грижи с добро качество. Това е в съответствие с Хартата на основните права на ЕС⁴⁵, в която образованието е признато за право, както и с цел 4.2 за устойчиво развитие на Организацията на обединените нации⁴⁶, според която до 2030 г. всички момичета и момчета трябва да имат достъп до качествени възможности за развитие и грижи в ранна детска възраст и предучилищно образование.
- (2) В своето съобщение „Укрепване на европейската идентичност чрез образование и култура“⁴⁷ Комисията излага виждането си за европейско пространство за образование, като признава ролята на образованието и грижите в ранна детска възраст за поставянето на солидни основи за учене в училище и през целия живот. Съществената роля, която образованието и грижите в ранна детска възраст могат да играят за насърчаване на ученето, благополучието и развитието на всички деца, бе потвърдена и в заключенията на Съвета относно училищното развитие и върховите постижения в областта на преподаването⁴⁸, както и в предложението на Комисията⁴⁹ за препоръка на Съвета относно ключовите умения за учене през целия живот.
- (3) Както лицата, разработващи политики, така и изследователите отчитат, че децата изграждат основата и капацитета си за учене през целия живот именно в ранна детска възраст⁵⁰. Ученето е процес на надграждане; полагането на

⁴⁴ Съвет на Европейския съюз (2017 г.), Междунституционална прокламация относно Европейския стълб на социалните права,

⁴⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/bg/pdf>.

⁴⁶ Харта на основните права на Европейския съюз, [2012/C 326/02](#).

⁴⁷ Цел 4 за устойчиво развитие, [UN SDG 4.2](#).

⁴⁸ Съобщение на Комисията (2017 г.), „Укрепване на европейската идентичност чрез образование и култура — Приносът на Европейската комисия към срещата на лидерите в Гьотеборг, 17 ноември 2017 г.“, [COM\(2017\) 673 final](#).

⁴⁹ Заключения на Съвета относно училищното развитие и върховите постижения в областта на преподаването, [\(2017/C 421/03\)](#).

⁵⁰ Европейска комисия (2018 г.), Предложение за препоръка на Съвета относно ключовите компетентности за учене през целия живот, [COM\(2018\) 24](#).

Под ранна детска възраст обикновено се разбира възрастта от раждането до навършването на 6 години, което отговаря на нулева образователна степен съгласно Международната стандартна класификация на образованието (ISCED 0).

стабилна основа още в ранна детска възраст е предпоставка за развиването на по-високо ниво на компетенции и за успех в образованието и има съществено значение за здравето и благополучието на децата. Ето защо образованието и грижите в ранна детска възраст трябва да се разглеждат като основата на системите за образование и обучение и да бъдат неразделна част от образователния процес.

- (4) Участието в образование и грижи в ранна детска възраст е от полза за всички деца и особено за децата в неравностойно положение. То помага да се предотврати появата на пропуски в уменията в ранна детска възраст и представлява важен инструмент за борба с неравенството и бедността в сферата на образованието. Осигуряването на образование и грижи в ранна детска възраст трябва да бъде част от интегриран пакет от политики и мерки, основани на правата на децата, чиято цел е да се подобрят резултатите за децата и да се прекрати порочният кръг на предаване на неравностойното положение между поколенията. Следователно по-доброто предоставяне на такива услуги допринася за изпълнение на ангажиментите, поети в препоръката на Комисията „Инвестициите в децата — изход от порочния кръг на неравностойното положение“⁵¹ и Препоръката на Съвета от 2013 г. относно ефективни мерки за интегриране на ромите в държавите членки⁵².
- (5) Участието в образование и грижи в ранна детска възраст има множество предимства⁵³ както за отделните хора, така и за обществото като цяло – от по-добри постижения в училище и по-добра реализация на пазара на труда до по-малко социални и образователни интервенции и по-сплотени и приобщаващи общества. Децата, които са посещавали форми на образование в ранна детска възраст повече от една година, постигат по-високи резултати по математика на 15-годишна възраст в изследванията на PISA⁵⁴. Установено е също, че участието в качествено образование и грижи в ранна детска възраст е важен фактор за предотвратяване на преждевременното напускане на училище⁵⁵.
- (6) Образованието от най-ранен етап играе съществена роля за това децата да се научат да живеят заедно в разнородни общества. Детските заведения могат да укрепят социалното сближаване и приобщаване по много начини. Те могат да служат като място за среща на семействата. Могат също да допринесат за развиване на езиковите умения на децата както на езика, който се говори в детското заведение, така и на майчиния език. Чрез развиването на социални и емоционални умения образованието и грижите в ранна детска възраст могат да

⁵¹ Препоръка на Комисията от 20.2.2013 г., „Инвестициите в децата — изход от порочния кръг на неравностойното положение“ (2013/112/EC), ОВ L 59, 2.3.2013 г.

⁵² Препоръка на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси от 9 декември 2013 г. относно ефективни мерки за интегриране на ромите в държавите членки.

⁵³ Vandenbroeck M. et al. (2017), Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them, Report of the European Expert Network on Economics of Education [Ползите от образованието и грижите в ранна детска възраст и условията за тяхното получаване, Доклад на Европейската експертна мрежа по икономика на образованието], <http://www.eenee.de/eeneeHome/EENEE/Analytical-Reports.html>.

⁵⁴ OECD (2016), Education at a Glance [ОИСП (2016 г), Поглед върху образованието], <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>.

⁵⁵ European Commission (2014), Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving [Европейска комисия (2014 г.) Изследване на ефективното използване на образованието и грижите в ранна детска възраст за предотвратяване на преждевременното напускане на училище], <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

дадат възможност на децата да се научат как да проявяват съчувствие към другите, както и да се запознаят със своите права и да разберат смисъла на понятия като равенство, толерантност и многообразие.

- (7) Възвръщаемостта на инвестициите в ранните етапи на образование е най-висока сред всички образователни степени, особено за деца в неравностойно положение⁵⁶. Разходите за образование и грижи в ранна детска възраст са своевременни инвестиции в човешки капитал с висока възвръщаемост.
- (8) Наличието и достъпността на висококачествени детски заведения на приемлива цена са и сред ключовите фактори, които дават възможност на жените, а също и на мъжете, които се грижат за малки деца, да участват на пазара на труда. Този факт бе отчетен по време на Европейския съвет в Барселона през 2002 г. и се признава в Европейския пакт за равенство между половете⁵⁷, както и в съобщението на Комисията относно равновесието между професионалния и личния живот, прието на 26 април 2017 г.⁵⁸ Заетостта на жените допринася пряко за подобряване на социално-икономическото положение на домакинствата и за икономическия растеж.
- (9) Инвестициите в образование и грижи в ранна детска възраст са добри инвестиции само ако услугите са с високо качество, достъпни, приобщаващи и на приемлива цена. Данните сочат, че само висококачествените услуги за образование и грижи в ранна детска възраст носят ползи, докато услугите с ниско качество имат значително отрицателно влияние върху децата и върху обществото като цяло⁵⁹. Съображенията, свързани с качеството, трябва да имат приоритет при разработването на политики и мерки и при провеждането на реформи.
- (10) Като цяло държавите членки изразходват значително по-малко средства за образование и грижи в ранна детска възраст, отколкото за начално образование. Както става ясно от доклада за оценка на напредъка по изпълнението на целите от Барселона⁶⁰, понастоящем местата в заведенията, предлагащи образование и грижи в ранна детска възраст, са недостатъчни, а търсенето надхвърля предлагането в почти всички страни. Недостигът на места, ограниченият достъп и високата цена са една от основните пречки пред ползването на тези услуги⁶¹.

⁵⁶ Heckman, J.J. and Mosso, S. (2014), The Economics of Human Development and Social Mobility [Икономиката на човешкото развитие и социалната мобилност]. *Annual Reviews of Economics*, 6, 689-733.

⁵⁷ Заключение на Съвета от 7 март 2011 г. относно Европейски пакт за равенство между половете (2011—2020 г.),

⁵⁸ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=BG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=BG)

⁵⁹ Съобщение на Комисията (2017 г.), Инициатива за подпомагане на равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, [COM\(2017\) 252 final](#).

⁶⁰ Melhuish, E.; et al.; (2015). A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development. CARE Project Report [Преглед на изследванията за ефекта от образованието и грижите в ранна детска възраст върху развитието на децата. Доклад по проекта CARE], <http://ecec-care.org/>.

⁶¹ Доклад на Комисията относно осигуряването на детски заведения за малки деца с цел увеличаване на участието на жените на пазара на труда, постигане на равновесие между професионалния и личния живот от работещите родители и постигане на устойчив и приобщаващ растеж в Европа („целите от Барселона“), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

OECD (2017), *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care* [ОИСР (2017 г.), *Силно начало 2017 г.: Основни индикатори на ОИСР за образованието и грижите в ранна възраст*], <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>; Препоръка на Съвета

- (11) В своята резолюция от 14 септември 2017 г. относно нова европейска програма за умения⁶² Европейският парламент призовава държавите членки да подобрят качеството и да разширят достъпа до образование и грижи в ранна детска възраст, да преодолеят липсата на достатъчна инфраструктура, която да предлага качествени и достъпни грижи за деца за всички равнища на доходи, както и да разгледат възможността за предоставяне на безплатен достъп за семействата, живеещи в условия на бедност и социално изключване;
- (12) Услугите за образование и грижи в ранна детска възраст трябва да са насочени към детето; децата учат най-добре в среда, която разчита на участието на децата и интереса им към ученето. Организацията, изборът на дейности и предметите, които ще бъдат изучавани, често се избират във взаимодействие между възпитателите и децата. Детските заведения трябва да предлагат безопасна, грижовна и насърчаваща среда и да осигуряват социално, културно и физическо пространство с редица възможности за развитие на потенциала на децата. Предлагащите услуги се организират най-добре, когато се изхожда от разбирането, че образованието и грижите са неделими.
- (13) В един контекст, който се определя от национални, регионални или местни разпоредби, семействата трябва да участват във всички аспекти на образованието и грижите за децата си. Семейството е първата и най-важната среда, в която децата растат и се развиват, а родителите и настойниците са тези, които носят отговорност за благосъстоянието, здравето и развитието на всяко дете. Заведенията, предлагащи образование и грижи в ранна детска възраст, осигуряват идеална възможност за установяване на интегриран подход, тъй като създават условия за първи личен контакт с родителите. На родителите, които срещат проблеми, могат да бъдат предложени индивидуални консултации по време на домашни посещения. За да се превърне участието на родителите в реалност, услугите за образование и грижи в ранна детска възраст трябва да бъдат разработени в партньорство със семействата и да се основават на доверие и взаимно уважение⁶³.
- (14) Участието в образование и грижи в ранна детска възраст може да бъде ефективен инструмент за постигане на равнопоставеност в образованието за деца в неравностойно положение като някои деца от мигрантски или малцинствен етнически произход (например роми), деца бежанци, деца със специални потребности или с увреждания, деца, отглеждани във форми на алтернативни грижи, и бездомни деца, деца, чиито родители са лишени от свобода, както и деца от домакинства, които са изложени на особено голям риск от бедност и социално изключване, например от семействата с един родител или

(2013 г.) относно ефективни мерки за интегриране на ромите в държавите членки, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)&from=bg](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=bg) ; и Eurofound (2015) Early childhood Care : Accessibility and quality of services [Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) (2015 г.), Грижи в ранна детска възраст: достъпност и качество на услугите],

https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf.

⁶² Резолюция на Европейския парламент от 14 септември 2017 г. относно нова европейска програма за умения (2017/2002(INI)) P8_TA-PROV(2017)0360

⁶³ A Children in Europe policy paper (2008), Young children and their services: developing a European approach [Документ за политиката „Децата в Европа“ (2008 г.), Малките деца и услугите за тях: разработване на европейски подход], http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE%20Policy%20Paper_april%202008_INGLESE.pdf.

от големи домакинства. Децата бежанци се нуждаят от засилена подкрепа поради уязвимото си положение. Бедността, физическият и емоционалният стрес, травмите и липсващите езикови умения могат да попречат на бъдещите им перспективи за образование и успешната им интеграция в едно ново общество. Участието в образование и грижи в ранна детска възраст може да помогне за смекчаване на тези рискови фактори.

- (15) Осигуряването на приобщаващо образование и грижи в ранна детска възраст може да допринесе за изпълнение на ангажиментите, поети от държавите членки по силата на конвенциите на ООН за правата на детето⁶⁴ и за правата на хората с увреждания⁶⁵, подписани от всички държави членки.
- (16) Публикуваното през 2014 г. предложение за ключови принципи на рамката за качество⁶⁶ бе първото становище на европейски експерти от 25 държави относно качеството на образованието и грижите в ранна детска възраст. Изложените в него позиции се основават на пет измерения: достъп; работна сила; учебна програма; наблюдение и оценка; и управление и финансиране. Бяха формулирани общо десет позиции, отнасящи се до повишаването на качеството на образованието и грижите в ранна детска възраст. Документът бе разпространен в много държави от местни заинтересовани страни, ангажирани с инициативи за отстояване на политики, научни изследвания и обучение. В тези страни проектът за рамка изигра ролята на мощен катализатор на промяна, подпомагайки процесите на консултация относно политиката, които послужиха като основа на съществуващите процеси на реформи.
- (17) И петте измерения на рамката за качество са от съществено значение за гарантиране на висококачествени услуги. Работата на професионалистите в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст оказва особено дълготраен ефект върху живота на децата. Въпреки това в много страни тази професия не се смята за престижна и има доста нисък статут⁶⁷.
- (18) За да изпълнят професионалната си роля в подпомагането на децата и техните семейства, работещите в сферата на образованието и грижите в ранна детска възраст трябва да притежават комплексни знания и умения, както и задълбочено разбиране за развитието на детето. Професионализацията на персонала е от ключово значение, тъй като по-високото равнище на подготовка несъмнено води

⁶⁴ Конвенция за правата на детето (1989 г.), <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

⁶⁵ Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания (2006 г.), [Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания](#).

⁶⁶ Thematic Working group on early childhood education and care ECEC (2014), Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care, report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission [Тематична работна група за образование и грижи в ранна детска възраст, ОГРДВ (2014 г.), Предложение за ключови принципи за рамка за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст, доклад на Работната група за образование и грижи в ранна детска възраст под егидата на Европейската комисия], http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf.

⁶⁷ Eurofound (2015), Early Childhood Care: working conditions, training and quality-A systematic review [Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) (2015 г.), Грижи в ранна детска възраст – Систематичен преглед], <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/report/2015/working-conditions-social-policies/early-childhood-care-working-conditions-training-and-quality-of-services-a-systematic-review>.

до по-качествена услуга, по-високо качество на взаимодействието между персонала и децата, а оттам и до по-добри резултати в развитието на децата⁶⁸.

- (19) Много доставчици на услуги работят с помощници, чиято основна роля е да подпомагат възпитателите, работещи пряко с децата и семействата. Те обикновено притежават по-ниска квалификация от възпитателите и в много държави няма никакви изисквания за тяхната професионална подготовка. Поради това е необходима професионализация на персонала, включително на помощниците⁶⁹. Продължаващото професионално развитие е неразделна част от повишаването на компетенциите на помощниците.
- (20) Една рамка за качество или равностоен документ може да бъде ефективна съставна част от доброто управление в образованието и грижите в ранна детска възраст. По мнение на експерти и според неотдавнашен преглед на политиките⁷⁰ държавите, които разработват и прилагат рамки за качество, имат по-всеобхватен и по-последователен подход към реформите.
- (21) Държавите членки са определили критерии и цели за участието на децата в образование и грижи в ранна детска възраст. През 2002 г., Европейският съвет в Барселона определи цели⁷¹ за предоставянето на официални грижи в ранна детска възраст, според които до 2010 г. най-малко 90 % от децата в Съюза между тригодишна възраст и задължителната възраст за започване на училище и най-малко 33 % от децата на възраст под три години трябва да имат достъп до такива услуги. Тези цели бяха потвърдени в Европейския пакт за равенство между половете за периода 2011—2020 г. Анализ на напредъка в изпълнението на тези критерии е представен подробно в доклада на Комисията относно целите от Барселона⁷². Критерият, заложен в Стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението,⁷³ е 95-процентно

⁶⁸ European Commission (2011), CoRe: Competence Requirements in Early Childhood Education and Care [Европейска комисия (2011 г.): Изисквания за компетентност в образованието и грижите в ранна детска възраст], <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/CoReResearchDocuments2011.pdf>.

⁶⁹ Peeters, J.; Sharmahd, J.; Budginaitė I. (2016), 'Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification', NESET II report [Професионализация на помощниците, предоставящи грижи за деца в заведения за образование и грижи в ранна детска възраст (ОГРДВ), доклад на Мрежата от експерти, работещи по социалните измерения на образованието и обучението NESET II], <http://www.earlychildhoodworkforce.org/node/228>.

⁷⁰ Lazzari A. (2017), [The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States](#) [Настоящо състояние на националните рамки за качество на ОГРДВ или равностойни стратегически документи на политиката, регулиращи качеството на ОГРДВ в държавите — членки на ЕС], NESET II report [доклад на Мрежата от експерти, работещи по социалните измерения на образованието и обучението NESET II].

⁷¹ Presidency conclusions, Barcelona European Council, 15-16 March 2002, SN 100/1/02 REV 1 [Заклучения на председателството, Европейски съвет, Барселона, 15—16 март 2002 г., SN 100/1/02 REV 1.], http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf

⁷² Доклад на Комисията относно осигуряването на детски заведения за малки деца с цел увеличаване на участието на жените на пазара на труда, постигане на равновесие между професионалния и личния живот от работещите родители и постигане на устойчив и приобщаващ растеж в Европа („целите от Барселона“), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁷³ Съвместен доклад за 2015 г. на Съвета и на Комисията относно прилагането на стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и

участие на децата между четиригодишна възраст и възрастта за започване на начално училище.

- (22) През последните години държавите членки като цяло са постигнали добър напредък в подобряването на наличието на услуги за образование и грижи в ранна детска възраст. Критерият по „Образование и обучение 2020“ и целта от Барселона за деца под 3-годишна възраст са постигнати. Целта от Барселона за деца от 3-годишна възраст до навършване на задължителната възраст за започване на училище все още не е реализирана въпреки постигнатия напредък от 2011 г. насам. През 2016 г. 86,3 % от децата в тази възрастова група са участвали във форми на образование и грижи в ранна детска възраст. Тези средни стойности обаче крият значителни различия между отделните държави членки, региони и социални групи⁷⁴. Необходими са допълнителни усилия, за да се гарантира, че всички деца ще имат достъп до висококачествено образование и грижи в ранна детска възраст от момента, в който родителите решат. По-специално, необходими са конкретни мерки за осигуряване на по-голям достъп за децата в неравностойно положение⁷⁵.
- (23) Целта на настоящата препоръка е да се установи общоевропейско разбиране за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст. В нея се набелязват възможните действия, които правителствата могат да разгледат за предприемане в зависимост от конкретните обстоятелства във всяка държава. Препоръката е насочена и към родители, институции и организации, включително социални партньори и организации на гражданското общество, които полагат усилия за подобряване на сектора.
- (24) В настоящата препоръка⁷⁶ под образование и грижи в ранна детска възраст се разбира всяка регулирана мярка, чрез която се предоставят образование и грижи за деца от раждането до задължителната възраст за започване на начално училище, независимо от обстановката, финансирането, работното време или съдържанието на програмата, като се включват дневните грижи в център или в семейна среда; услугите по предоставяне на грижи, които са субсидирани с публични или частни средства; детската градина и предучилищното образование.
- (25) Настоящата препоръка е в пълно съответствие с принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

ПРЕПОРЪЧВА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ:

В съответствие с националното и европейското законодателство, наличните ресурси и националния контекст и в тясно сътрудничество с всички заинтересовани страни:

обучение 2020“) — Нови приоритети за европейското сътрудничество в областта на образованието и обучението, [2015/C 417/04](#).

⁷⁴ Доклад на Комисията относно осигуряването на детски заведения за малки деца с цел увеличаване на участието на жените на пазара на труда, постигане на равновесие между професионалния и личния живот от работещите родители и постигане на устойчив и приобщаващ растеж в Европа („целите от Барселона“), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁷⁵ European Commission (2017), [Education and Training Monitor](#) [Европейска комисия (2017 г.), Обзор на образованието и обучението].

⁷⁶ Образователни степени 0.1 и 0.2 съгласно Международната стандартна класификация на образованието (ISCED).

1. Да подобрят достъпа до висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст в съответствие с позициите, изразени в Рамката за качество на образованието и грижите в ранна детска възраст, представена в приложението към настоящата препоръка, и с 11-ия принцип на Европейския стълб на социалните права;
2. Да се стремят да гарантират, че услугите за образование и грижи в ранна детска възраст са достъпни, приобщаващи и на приемлива цена. Би могло да се помисли също за:
 - а) анализ на предлагането и търсенето от страна на семействата с цел по-добро адаптиране на предлагането на услуги за образование и грижи в ранна детска възраст към техните потребности, като се уважава изборът на родителите;
 - б) анализ и справяне с всички пречки, пред които могат да бъдат изправени семействата, като например разходи, пречки, свързани с бедността, географското положение, неудобното работно време на детските заведения, културните и езиковите бариери, дискриминацията, както и липсата на информация;
 - в) установяване на контакт с всички семейства, и особено със семействата в неравностойно положение, с цел те да бъдат информирани за ползите от образованието и грижите в ранна детска възраст и да се изгради доверие в детските заведения;
 - г) предприемане на мерки, с които да се гарантира, че всички деца ще имат достъп до образование и грижи в ранна детска възраст на приемлива цена и с добро качество, като в идеалния случай се работи с управленските структури на съответното ниво за гарантиране на правото на качествено образование и грижи в ранна детска възраст;
 - д) осигуряване на приобщаващи услуги за образование и грижи в ранна детска възраст за всички деца, включително за деца с различен произход, специални образователни потребности или увреждания, избягване на сегрегацията и стимулиране на тяхното участие, независимо от ситуацията на техните родители или на лицата, които се грижат за тях, на пазара на труда;
 - е) подпомагане на всички деца в усвояването на езика, на който се осъществява обучението, като същевременно се уважава и цени майчиният език на децата;
3. Да подкрепят професионализацията на лицата, заети в сферата на образованието и грижите в ранна детска възраст. В зависимост от съществуващото равнище на професионална квалификация и условията на труд успешните усилия могат да включват:
 - а) издигане на професионалния авторитет на лицата, заети в сферата на образованието и грижите в ранна детска възраст, чрез установяване на професионални стандарти, приравняване на квалификационните изисквания, професионалния статут и перспективите за кариерно развитие на възпитателите, предоставящи образование и грижи в ранна детска възраст, към тези на началните учители и създаване на

възможности за професионализация на персонала с ниска квалификация или без квалификация, както и специфични възможности за квалификация на помощниците;

- б) подобряване на първоначалното образование и продължаващото професионално развитие при отчитане в пълна степен на потребностите на децата, свързани с тяхното благосъстояние, учене и развитие, и на съответните тенденции в развитието на обществото, както и при пълно разбиране на правата на детето;
- в) осигуряване на време на персонала за професионални дейности като обмисляне, планиране, работа с родителите и сътрудничество с други професионалисти и колеги;
- г) целенасочено развитие на компетенции у персонала за удовлетворяване на индивидуалните нужди на деца с различен произход или със специални образователни потребности или увреждане, подготовка на персонала за работа с разнородни групи.

4. Да стимулират разработването на програми за обучение в ранна детска възраст, които да отговарят на благосъстоянието и образователните потребности на децата. Подходите за насърчаване на разработването на учебни програми и на социалните, емоционалните и езиковите компетенции на децата, както и на техните умения за учене, могат да включват:

- а) балансирано развитие на социалните и емоционалните компетенции, благоденствието и уменията за учене на децата, отчитане на значението на играта, контакта с природата, ролята на музиката, изкуството и физическата активност;
- б) насърчаване на съпричастност и състрадание, както и на разбиране на понятия като равенство и многообразие;
- в) създаване на възможности за ранно езиково обучение и учене чрез игрови дейности и евентуално въвеждане на двуезични програми за образование в ранна детска възраст;
- г) предоставяне на насоки на доставчиците на услуги относно подходящото за възрастта използване на цифрови приложения и нови технологии;
- д) насърчаване на по-нататъшната интеграция на образованието и грижите в ранна детска възраст в образователния процес и стимулиране на сътрудничество между лицата, заети в образованието и грижите в ранна детска възраст, и работещите в началното училище, за да се осигури плавен преход на децата към началното образование.

5. Да насърчат прозрачно и последователно наблюдение и оценка на услугите за образование и грижи в ранна детска възраст на всички нива с оглед на разработването на политики. Ефективните подходи биха могли да включват:

- а) използване на инструменти за самооценка, въпросници, насоки за наблюдение като част от управлението на качеството на системно равнище и в рамките на всяко детско заведение;
- б) прилагане на адекватни и подходящи за възрастта методи за насърчаване на участието на децата, за зачитане на тяхното мнение, тревоги и идеи и за вземането им предвид в процеса на оценяване;

- в) прилагане на съществуващи инструменти за подобряване на степента на приобщаване в образованието и грижите в ранна детска възраст, като Инструмента за самоанализ на средата за приобщаващо образование в ранна детска възраст, разработен от Европейската агенция за специални образователни потребности и приобщаващо образование.
6. Да се стремят да осигурят адекватно финансиране и подходяща правна рамка за предоставянето на услуги за образование и грижи в ранна детска възраст. Би могло да се помисли също за:
- а) увеличаване на инвестициите в образование и грижи в ранна детска възраст с акцент върху по-голямото предлагане, качеството и финансовата достъпност, включително чрез използване на възможностите за финансиране, предлагани от европейските структурни и инвестиционни фондове;
 - б) създаване и поддържане на адаптирани национални или регионални рамки за качество;
 - в) насърчаване на по-нататъшната интеграция на услугите за семейства и деца, най-вече със социалните и здравните услуги;
 - г) въвеждане на твърди политики за закрила на детето/опазване на здравето на детето в системата за образование и грижи в ранна детска възраст, за да се помогне за защитата на децата от всякакви форми на насилие;
7. Да докладват посредством действащите рамки и инструменти за натрупания опит и напредъка във връзка с достъпа до системите за образование и грижи в ранна детска възраст и тяхното качество.

ПРИВЕТСТВА НАМЕРЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА:

8. Да улесни обмена на опит и добри практики между държавите членки в контекста на стратегическата рамка за сътрудничество в областта на образованието и обучението и на последващи схеми, както и в рамките на Комитета за социална закрила.
9. Да подкрепи сътрудничеството между държавите членки въз основа на техните нужди чрез организиране на партньорски обучения и консултации.
10. Да подкрепи разработването на висококачествени услуги за образование и грижи в ранна детска възраст чрез предоставяне на финансиране от ЕС, особено в рамките на програмата „Еразъм +“ и на европейските структурни и инвестиционни фондове, включително Interreg, без да се засягат преговорите за следващата многогодишна финансова рамка.
11. Да предложи актуализирани европейски критерии или цели относно образованието и грижите в ранна детска възраст, насочени към предоставянето на услуги, които да отговарят на критерия от стратегическата рамка „Образование и обучение 2020“ и целите от Барселона след евентуалното им преразглеждане след консултации с държавите членки.
12. Да докладва на Съвета за действията, предприети за изпълнението на препоръката, в съответствие с реда и условията за докладване на действащите рамки и инструменти.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета

Председател