Основни принципи във финансирането на квалифицирана работна сила в областта на ранното детство

- *Държавите с нисък и среден доход имат сериозни затруднения с наемането, обучението и поддържането на работници в областта на ранното детство.*
- *От изключителна важност за качеството на услугите в областта на ранното детство е добре обученият, добре заплатеният и ползващ се с подкрепа персонал.*
- *От направените проучвания могат да се изведат три основни принципа за по-адекватно и ефективно финансиране на развитието на работната сила.*

Марк Роланд [Mark Roland]
Програмен директор

Мишел Нойман [Michelle Neuman]
Старши сътрудник

Резултати за развитие, Вашингтон (окръг Колумбия) [Results for Development, Washington DC], САЩ

Финансирането на работната сила в областта на ранното детство – работещите на първа линия в здравеопазването, образованието и социалното подпомагане – е един изключително важен, но пренебрегван от политиците въпрос. В настоящата статия предлагаме три принципа, изведени от актуален преглед на опита в различни държави: по-убедителни аргументи към политиците в полза на инвестициите; разработване на бюджетите съобразно реалните нужди на работната сила; застъпничество за законодателна уредба на програмите за развитие на работната сила.

Въпросът е изключително важен поради бързо нарастващото търсене на услуги в периода на ранното детство в държавите с нисък и среден доход – броят на децата в предучилищна възраст, например, е нараснал от 32% на 47% в периода 2000-2015 г. (ЮНЕСКО, 2018 г.). Въпреки това качеството на тези услуги невинаги се подобрява. Квалификацията на работната сила не е единственият решаващ фактор за качеството, но тя е ключова (Международна организация на труда (МОТ), 2012 г.; ЮНЕСКО, 2015 г.). Анализът на актуалните изследвания категорично показва, че добре обученият педагогически персонал подобрява качеството на програмите за образование и грижи в ранна детска възраст в развиващите се държави (Engle и *колектив*, 2011 г.; Behrman и *колектив*, 2013 г.; Rao и *колектив*, 2014 г.). Налице са достатъчно доказателства за положителната взаимовръзка между по-добре образования и обучен персонал, от една страна, и подобренията в качеството на програмите и резултатите на децата, от друга – от Бангладеш до Китай и Коста Рика (Rao и *колектив*, 2014 г.; Neuman и *колектив*, 2015 г.).

Трите препятствия пред разрастването на качествената работна сила

Изграждането и поддържането на екип от компетентен персонал в областта на ранното детство е трудно поради три основни причини.

- Темпото, с което нараства броят на програмите в областта на ранното детство, от една страна обуславя силната нужда от намиране, обучаване, супервизия и мониторинг на нов персонал – един изключително трудоемък процес – а от друга и допълнителното бреме за наличния персонал, който и без това е претоварен.
- Съществува недостиг на потенциални специалисти (ЮНЕСКО, 2016 г.; *Спасание Lancet*, 2018г.). В резултат на това в много държави парапрофесионалистите и доброволците съставляват голяма част от работната сила (Araujo и *колектив*, 2013 г.). Ролята им безспорно е важна, но все пак има нужда от повече обучени специалисти, работещи на пълен работен ден, за да се подобри и поддържа развитието на децата и възможностите за учене.
- Квалифицираните специалисти често се струпват в градските райони; привличането им в селски райони е трудно, но необходимо за разширяването на достъпа до услуги в географски план и предоставянето услуги в национален мащаб (Mitter и Putcha, 2018 г.).

Тези три препятствия ни помагат да си обясним защо работната сила в много държави не може да постигне целите за достъпност и качество. ЮНЕСКО установи, например, че по-малко от половината предучилищни педагози са обучени според националните стандарти в 20 от 80-те държави с нисък и среден доход, за които има данни (Neuman и *колектив*, 2015 г.). Този извод бе потвърден и по време на редица експертни интервюта с политици и практици от 15 държави, проведени като част от Инициативата за работна сила в областта на ранното детство [Early Childhood Workforce Initiative] (2019 г.). Политиците изтъкват, например, редица проблеми при назначаването и задържането на персонал, както и недостатъчните усилия за справянето с тези трудности (Инициатива за работна сила в областта на ранното детство, 2019 г.).

Връзката между финансирането и работната сила

Допълнителните средства не са панацея, но липсата на инвестиции лежи в основата на всички тези разнообразни предизвикателства. Работната сила в областта на ранното детство в държавите с нисък и среден доход се характеризира с ниски заплати, нисък статут и лоши условия за работа (МОТ, 2012 г.; Pearson и *колектив*, 2017 г.). Както в другите сектори, така и в този ниските заплати затрудняват привличането и задържането на квалифициран персонал: кандидатстват все по-малко квалифицирани кадри и текучеството обикновено е голямо, а това пречи на формирането на стабилните взаимоотношения, от които децата се нуждаят за своето здравословно развитие (ОИСР, 2012 г.).

„По-доброто финансиране може да подобри достъпа до предварително обучение и да създаде повече възможности за продължаващо развитие.“

По-доброто финансиране може да разшири достъпа до предварително обучение и да даде възможности за продължаващо професионално развитие – стъпки, които са крайно наложително за осигуряването на качество и постоянство на услугите. Така може да се осигури и стимул за хората за работа в селските райони (Mitter и Putcha, 2018 г.).

Държавите с нисък доход разпределят за предучилищното образование средно 2,9 % от общите разходи за образование – много под препоръчителната граница от 10%. Малкото налични данни сочат, че и при по-широкообхватните услуги за ранното детско развитие е налице подобен недостиг на инвестиции (Zubairi и Rose, 2017 г.).

Това недостатъчно ниво на инвестиция може да създаде у правителствата, програмните ръководители, и дори у родителите впечатлението, че работещите с малки деца, са само малко по-квалифицирани от детегледачки, а не професионалисти със знания и умения, които се нуждаят от постоянна подкрепа. Заради това впечатление наличните средства често се влагат по-скоро в разширяване обхвата на услугите, отколкото в подобряване на качеството – т.е. наемане на нов персонал и откриване на нови центрове вместо подкрепа за вече наличния такъв.

В последните десетилетия Гана, например, успя значително да разшири достъпа до предучилищно образование – но въпреки усилията на правителството да подпомогне развитието на работната сила, все още една четвърт от учителите в детските градини остават необучени (Putcha, 2019a).

В много държави родителите плащат за детски грижи и предучилищно образование, поради което инвестициите във възнагражденията, обучението и условията за работа могат доведат до по-високи такси, ако не бъдат компенсирани от държавни субсидии. За да не се натоварват домакинствата с нисък доход, усилията за развиване на работната сила трябва да са в контекста на една по-обхватна финансова стратегия.

Отчитайки, че таксите, които родителите плащат, не са достатъчни да покрият всички разходи за предоставянето на качествени услуги, Комисията по образование призовава държавите да осигурят две години безплатно предучилищно образование (Международна комисия за финансиране на възможностите за образование по света, 2016 г.).

Принципи на устойчивото финансиране на работната сила

За щастие много държави са осигурили успешно – и са разпределили разумно – средствата за наемане и задържане на квалифицирана работна сила в областта на ранното детство. От актуалния преглед на опита в различни държави, изготвен като част от Инициативата за работната сила в областта на ранното детство, са изведени три принципа.

1. По-убедителни-аргументи към политиците в полза на приоритизирането на инвестицията в развитието на работната сила

„Голяма част от новото финансиране трябва да бъде насочена към развитието на работната сила.“

Възвръщаемостта на инвестицията в ранното детско развитие е безспорна (Garcia и *колектив*, 2016 г.). Както посочват *Richter и колектив* (2018 г.), осигуряването на минималния пакет от услуги за ранно детско развитие изисква 2,7% от БВП (с помощи) за държавите с нисък доход, 1,2% за държавите с нисък среден доход и 0,8% за държавите с висок среден доход. Апелът им за установяване на глобална долна граница от 1% от БВП представлява важен призив за действие, което има потенциала да подобри качеството на услугите в много държави.

Значителен дял от новото финансиране трябва да бъде насочен към развитието на работната сила. Поради тази причина МОТ (2012 г.) предлага на правителствата да инвестират минимум 1% от годишните учителски заплати в продължаващо професионално обучение за учителите от всички нива на образование, в това число и предучилищното образование.

За щастие, благодарение на предоставените анализи от Инициативата за работна сила в областта на ранното детство, Инициатива за работната сила в образованието [Education Workforce Initiative] и Глобалният Алианс на служителите в социалната сфера [Global Social Service Workforce Alliance], застъпниците разполагат с все повече данни и примери от различни държави, въз основа на които могат да аргументират по-убедително нуждата от финансиране. Също така разполагаме с пресни примери за държави, които постигат ефективно увеличение на инвестициите. Така например в Еквадор публичното финансиране на ранното детско развитие се е увеличило повече от два пъти за периода 2008-2012 г., благодарение на което, наред с други постижения, е налице значително подобрение във възможностите за предварително и продължаващо обучение на работната сила (Bonsu, 2019 г.).

Привличането и използването на влиятелни личности, които да играят ролята на застъпници е ефективна стратегия за намирането на по-добри аргументи към политиците. Тази тактика е приложена с известен успех от представители на гражданското общество и държавни служители на местно равнище във Филипините и благодарение на нея са постигнати по-добро финансиране и по-качествено обучение на персонала в центровете за детска грижа (Putcha, 2019c).
Друга насока за действие, която има потенциал е насърчаването на съществуващите синдикатите да работят по-активно с работещите в областта на ранното детство. Синдикатите и професионалните организации успешно са мобилизирали ресурси за развитието на работната сила в образованието на по-големите деца, но в развиващите се държави, поради по-широкия си профил

работещ с деца в ранна възраст има по-малко възможности да се възползва от дейността на тези организации (Shaeffer, 2015).

2. Разработване на бюджетите съобразно реалните нужди на работната сила, за да се гарантира качеството и равнопоставеността, и създаване на системи за гарантиране на правилното разходване на бюджетите

Устойчивото финансиране на работната сила в областта на ранното детство предполага изготвяните бюджети да отговарят на реалните нужди. Това невинаги се случва поради недостатъчния капацитет за управление и планиране, както и поради трудностите в прогнозирането на бюджетите на програми с динамичен и комплексен характер. В Индия, например, разширяването на обхвата на Програмата за интегрирано детско развитие е възпрепятствано поради това, че прогнозният бюджет е изчислен въз основа на броя на съществуващите бенефициенти, а не въз основа данните от преброяванията на децата в целевата възрастова група (Putcha и *колектив*, 2016 г.).

Обикновено заплатите съставляват най-големия дял от разходите за работната сила (Josephson и колектив, 2017 г.; Gustafsson-Wright и Boggild-Jones, 2018 г.), но заедно с това трябва да се вземат предвид множество други разходи, включително за предварително и продължаващо обучение, супервизия, менторство и материали. Бюджетният недостиг може да доведе до проблеми като недостиг, високо текучество и слаба подготовка на персонала, като по този начин да подкопае качеството на услугите. Той също така принуждава ръководителите на програми и политиците да търсят начини за спестяване, като така често се стига до неравенство в достъпа – например, насочване на недостатъчно средства в по-слабо населените райони.

Здравната работничка Рекха Деви разговаря с бъдеща майка за развитието на бременността ѝ

Снимка: *Trupal Pandya*/Фондация Бернард ван Леер *[Bernard van Leer Foundation]*

Използването на Стандартизирания инструмент за оценка на разходите за ранно детско развитие [Standardized Early Childhood Development Costing Tool] и други подобни инструменти може да помогне за точното и съизмеримо изчисляване на тези разходи на национално и международно ниво (Gustafsson-Wright и *колектив*, 2017 г.).

Системите за отчетност са особено необходими, за да се гарантира, че средствата за развитие на работната сила са достатъчно и адекватно разпределени, и че не се отклоняват за други цели. Чили ни дава един добър пример: доставчиците на услуги в областта на ранното детство, получаващи финансиране по линия на „Чили расте с теб“ [Chile Crece Contigo] – комплексна междусекторна програма за детско развитие – са длъжни да представят месечни отчети, които документират разходването на отпуснатите средства (Putcha и *колектив*, 2016 г.).

3. Застъпничество за законодателна уредба на програмите за развитие на работната сила

„Една от стратегиите за осигуряване на устойчиво финансиране е приемането на законодателна рамка за тези програми.“

Дори и за най-ефективните програми (особено ако разчитат на външно финансиране) съществува рискът от недостиг на средства за продължаване на дейността и поддържане на добрия ѝ напредък. Една от стратегиите за осигуряване на устойчиво финансиране е приемането на законодателна рамка за тези програми. Прилагане на политики, които официализират успешните пилотни проекти или програми увеличава възможността същите да намерят сигурно място в националните (или, в контекста на по-децентрализираните държави, местните) бюджети.

Например от 2014 г. насам здравните доброволци в общността на област Сиая, Кения, провеждат домашни посещения, по време на които говорят за отзивчивите и стимулиращи грижи и проследяват развитието на децата в изпълнение на по-широката стратегия за прилагане на пакета мерки „Грижи за ранно детско развитие“. В момента местните власти разработват законопроект за обществените здравни услуги, в който се предвижда отпускане на бюджетни средства за възнагражденията на обслужващия персонал, както и за здравното му осигуряване (Пълноценна грижа за ранното детско развитие [Nurturing Care for Early Childhood Development], онлайн, Putcha, 2019b).

Подобни усилия за институционализиране на програмите за развитие на работната сила и превръщането им в държавна политика могат да имат дълготрайни резултати, тъй като запазват позициите на тези програми при избирането на нови политически лидери. Ако тези услуги се превърнат в очакване на бенефициентите, то намаляването на тяхното финансиране би представлявало непопулярно политическо решение.

Статията е налична онлайн на адрес earlychildhoodmatters.online/2019-12

БИБЛИОГРАФИЯ

Araujo, M.C, Lopez-Boo, F., Puyana, J.M. (2013 г.). *Общ преглед на услугите за ранно детско развитие в Латинска Америка и Карибския басейн [Overview of Early Childhood Development Services in Latin America and the Caribbean].* Вашингтон (окръг Колумбия): Междуамериканска банка за развитие. Достъпен на: https://publications. iadb.org/publications/english/document/ Overview-of-Early-Childhood-Development- Services-in-Latin-America-and-the-Caribbean. pdf (към февруари 2019 г.).

Behrman, J.R., Engle, P. and Fernald, L.C. (2013 г.). Предучилищни програми в развиващите се страни. В Glewwe, P. (ред.), *Образователна политика в развиващите се държави: Какво знаем и какво трябва да направим, за да разберем това, което не знаем?* Чикаго: Университетско издание на Чикагския университет.

Bonsu, D. (2019 г.). *Еквадор: Професионално развитие на работната сила, осигуряваща грижи за бебета и деца от раждането до 3-годишна възраст.* Вашингтон (окръг Колумбия): Резултати за развитие и Инициативата за работна сила в областта на ранното детство. Достъпен на: https://www. earlychildhoodworkforce.org/country-briefs (към март 2019 г.).

Britto, P., Lye, S., Proulx, K., Yousafzai, A.K., Matthews, S.G., Vaivada, T. и *колектив* (2016 г.). Пълноценната грижа: насърчаване на ранното детско развитие. *Списание Lancet*. Достъпен на: https:// www.thelancet.com/journals/lancet/article/ PIIS0140-6736(16)31390-3/fulltext (към февруари 2019 г.).

Инициативата за работна сила в областта на ранното детство. (2019 г.). *Поглед върху работната сила в областта на ранното детство: Обобщение на констатациите от интервюта с ключови информатори от 15 държави.* Достъпен на: https://www.earlychildhoodworkforce.org/sites/default/files/resources/ECWI%20KII%20 Synthesis_1.18.19.pdf (към февруари 2019 г.).

Engle, P.L., Fernald, L.C.H., Alderman, H., Behrman, J., O'Gara, C., Yousafzai, A. и Iltus, S. (2011 г.). Стратегии за ограничаване на неравенството и подобряване на постиженията в развитието на малките деца в държавите с нисък и среден доход. *Списание Lancet* 378(9799): 1339–53.

Garcia, J.L., Heckman, J.J., Leaf, D.E. и Prados, M.J. (2016 г.). *Влиятелната програма за ранно детско развитие и нейните ползи за жизнения цикъл.* Национално бюро за икономически изследвания (NBER), работен документ № 22993. Достъпен на: https:// www.nber.org/papers/w22993 (към февруари 2019 г.).

Gustafsson-Wright, E. and Boggild-Jones, I. (2018 г.). Изчисляване на цената на инвестициите в ранната интервенция и приложение на стандартизиран инструмент за изчисляване на разходите. Архив на *Нюйоркската академия на науките* 1419(1): 74–89. Достъпен на: https://nyaspubs.onlinelibrary. wiley.com/-doi/10.1111/nyas.13679 (към февруари 2019 г.).

Gustafsson-Wright, Boggild-Jones, I. и Gardiner, S. (2017 г.). *Стандартизираният инструмент за оценка на разходите за ранно детско развитие (SECT): Глобалното средство за повишаване и подобряване на инвестициите в малките деца. Вашингтон (окръг Колумбия)*: Център за универсално образование към институт „Брукингс" [Center for Universal Education at Brookings]. Достъпен на: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/standardized-ecd-costing-tool.pdf (към февруари 2019 г.).

Международна комисия за финансиране на възможностите за образование по света [International Commission on Financing Global Education Opportunity]. (2016 г.). *Поколението на учещите: Инвестиране в образованието за един променящ се свят.* Ню Йорк: Международна комисия за финансиране на възможностите за образование по света. Достъпен на: http://report. educationcommission.org/wp-content/ uploads/2016/08/Learning_Generation_Exec_ Summary.pdf (към февруари 2019 г.).

Международна организация на труда (МОТ). (2012 г.). *Доброто начало: Образованието и педагозите в ранното детство.* Доклад от дискусията на тема „Състояние на персонала в областта на ранното детско образование", проведена на Глобалния форум за диалог [Global Dialogues Forum], Женева, 22-23 февруари 2012 г. Женева: МОТ. Достъпен на: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@sector/documents/meetingdocument/wcms_171717. pdf (към февруари 2019 г.).

Josephson, K., Guerrero, G. и Coddington, C. (2017 г.). *Разширяване на подкрепата за работната сила в областта на ранното детство: Програма за домашни посещения „Cuna Más", Перу.* Вашингтон (окръг Колумбия): Резултати за развитие. Достъпен на: https:// www.r4d.org/wp-content/uploads/-Full- report-Cuna-Mas-country-study.pdf (към февруари 2019 г.).

Списание Lancet. (2018 г.) Глобалната тежест на заболяванията (GBD) 2017: един крехък свят. *Списание Lancet* 392(10159): 1683. Достъпен на: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32858-7 (към февруари 2019 г.).

Mitter, R. и Putcha, V. (2018 г.). *Укрепване и подпомагане на работната сила в областта на ранното детство: Обучение и професионално развитие.* Вашингтон (окръг Колумбия): Резултати за развитие. Достъпен на: https://www.r4d.org/resources/ strengthening-supporting-early-childhood- workforce-training-professional-development/ (към февруари 2019 г.).

Neuman, M.J., Josephson, K. and Chua, P.G. (2015 г.). *Преглед на литературата: Грижа и образование в ранна детска възраст (ECCE): персоналът в държавите с нисък и среден доход.* Грижа и образование в ранна детска възраст, работен документ, серия 4. Париж: ЮНЕСКО. Достъпен на: https:// unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234988 (към февруари 2019 г.).

Пълноценна грижа за ранното детско развитие. (Онлайн). Кения: Разрастване на пълноценната грижа. Достъпен на: https://nurturing-care.org/?page_id=2217 (към февруари 2019 г.).

ОИСР. (2012 г.). Насърчаване на качеството на образованието и грижата в ранна детска възраст (ECEC). Доклад от изследванията: Условията на работа имат значение. Достъпен на: http://www.oecd.org/education/school/49322250.pdf (към февруари 2019 г.).

Pearson, E., Hendry, H., Rao, N., Aboud, F., Horton, C., Siraj, I. и *колектив* (2017 г.). Постигане на експертен консенсус относно обучението по предоставяне на широкодостъпни услуги в областта на ранното детско развитие на различни кадрови групи в условията на материален недостиг. Лондон: Департамент за международно развитие, Великобритания [UK Government Department for International Development]. Наличен на: https://assets.publishing.service.gov. uk/media/5a1d55c3e5274a1-fa86abdbe/ DFID_Reaching_Expert_Consensus_Technical_ Report_FINAL.pdf (към февруари 2019 г.).

Putcha, V., Upadhyay, A., Neuman, M., Choi, M, Lombardi, J. и *колектив (2016 г.). Финансиране на ранното детско развитие: Анализ на международните и вътрешните източници в държавите с нисък и среден доход.* Вашингтон (окръг Колумбия): Резултати за развитие. Достъпен на: https://www.r4d.org/resources/financing-early-childhood-development-analysis-international-domestic-sources/ (към февруари 2019 г.).

Putcha, V. (2019a). Гана: *Изграждане на мост между достъпността и качеството: Осигуряване на учителите в детските градини на възможности за практическо обучение в образованието, ориентирано към детето.* Вашингтон (окръг Колумбия): Резултати за развитие и Инициативата за работна сила в областта на ранното детство.

Putcha, V. (2019b). *Кения: Осигуряване на възможности за здравните доброволци в общността да интегрират пълноценната грижа: Осигуряване на продължаваща подкрепа и по-широко признаване.* Вашингтон (окръг Колумбия): Резултати за развитие и Инициативата за работна сила в областта на ранното детство.

Putcha, V. (2019c). *Филипини: Съчетаване на обучението и сигурната работа с цел подобряване качеството на работната сила в областта на грижата за детето.* Вашингтон (окръг Колумбия): Резултати за развитие и Инициативата за работна сила в областта на ранното детство.

Rao, N., Sun, J., Wong, J.M.S., Weekes, B., Ip, P., Shaeffer, S., Lee, D. (2014 г.). *Ранното детско развитие и умственото развитие на децата в развиващите се държави: Обстоен преглед на литературата.* Лондон: Департамент за международно развитие.

Richter, L.M., Desmond, C., Behrman, J., Britto, P., Daelmans, B., Devercelli, A.E. и *колектив* (2018 г.). Инициатива на G20 за ранно детско развитие. *Списание Lancet* 392(10165): 2695–6. Достъпен на: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)33058-7 (към февруари 2019 г.).

Shaeffer, S. (2015 г.). *Признаване на достойнствата на работата на персонала в областта на образованието в ранна детска възраст: Професионализирането на една пренебрегвана професия.* Информационен документ за дискусията по време на 12-тата сесия на Комитета от експерти за въвеждане на препоръки, отнасящи се до учителите (CEART). Женева: МОТ.

ЮНЕСКО. (2015 г.). *Глобален мониторингов доклад на EFA за 2015 г., „Образование за всички", 2000-2015 г.: Постижения и предизвикателства.* Париж: ЮНЕСКО. ЮНЕСКО. (2016 г.). *Светът се нуждае от почти 69 милиона нови учители, за да постигнем целите на „Образование 2030".* Статистически институт към ЮНЕСКО, информационен бюлетин № 39. Париж: ЮНЕСКО. Достъпен на: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/ pf0000246124 (към февруари 2019 г.).

ЮНЕСКО. (2018 г.). *Миграция, разселване и образование: да стоим мостове, а не стени.* Мониторингов доклад на глобалното образование за 2019 г. Париж: ЮНЕСКО.

Zubairi, A. and Rose, P. (2017 г.). *От първи зори: Финансиране на предучилищното образование за едно добро начало на живота за децата.* Кеймбридж: Изследователски център за равноправен достъп до образование (REAL). Достъпен на: https://s3.amazonaws.com/theirworld-site-resources/Reports/Theirworld-Report-Bright-and-Early-June-2017. pdf (към февруари 2019 г.).

Тази статия от *Early Childhood Matters* е налична на български език благодарение на партньорска инициатива на фондация „Bernard van Leer" и ISSA в сътрудничество с фондация „За Нашите Деца", която е член на ISSA.