



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 22.5.2018.
COM(2018) 271 final

2018/0127 (NLE)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o visokokvalitetnim sustavima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja

{SWD(2018) 173 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Rano djetinjstvo¹ razdoblje je ljudskog života od najvećeg formativnog značaja za razvoj temeljnih kompetencija i sklonosti k učenju, koji uvelike utječu na daljnje obrazovanje, mogućnosti zapošljavanja te sveobuhvatnija životna postignuća i zadovoljstvo.

U europskom stupu socijalnih prava² navodi se da bi djeca trebala imati pravo na pristupačan i kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje. Nadalje, iznosi se da bi djeca iz ugroženih sredina trebala imati pravo na posebne poticajne mjere za ostvarivanje jednakih mogućnosti.

U svojoj Komunikaciji o jačanju europskog identiteta obrazovanjem i kulturom³ Komisija opisuje viziju europskog prostora obrazovanja u kojem granice ne ometaju visokokvalitetno, uključivo obrazovanje, osposobljavanje i istraživanje, a ljudi mogu iskoristiti bogatu obrazovnu ponudu u Uniji. Visokokvalitetni rani i predškolski odgoj i obrazovanje⁴ dio su te vizije zato što postavljaju temelj za daljnje učenje⁵ te izgradnju identiteta i građanstva.

Visokokvalitetne usluge imaju odlučujuću ulogu u poboljšanju obrazovnih ishoda, uključujući razvoj socijalnih kompetencija. Istraživanja pokazuju da se sudjelovanjem u kvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju postiže viša razina osnovnih vještina te je ono snažna mjera za sprečavanje ranog napuštanja školovanja⁶. U okviru OECD-ova Međunarodnog programa za procjenu znanja i vještina učenika (PISA) ustanovljeno je da učenici koji su pohađali predškolsko obrazovanje dulje od jedne godine u dobi od 15 godina ostvaruju bolje rezultate u matematici. Za učenike koji nisu pohađali predškolsko obrazovanje trostruko je veći rizik da će postizati slabe rezultate nego za one koji su ga pohađali dulje od godinu dana⁷.

Uključivi rani i predškolski odgoj i obrazovanje znatno pridonose rješavanju problema nejednakosti i socijalne isključenosti. U nedostatku kvalitetnog ranog obrazovanja među djecom se iz različitih socioekonomskih sredina rano javljaju razvojni nedostaci i razlike u kompetencijama⁸ uslijed kojih se pojačava međugeneracijski prijenos nepovoljnog položaja.

¹ „Rano djetinjstvo” u kontekstu ove Preporuke odnosi se na prvih šest godina života.

² Vijeće Europske unije, Međuinstitucijski proglas o europskom stupu socijalnih prava, 2017., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/hr/pdf>

³ Komunikacija Komisije „Obrazovanjem i kulturom jačati europski identitet – Doprinos Europske komisije sastanku na vrhu u Göteborgu 17. studenoga 2017.”, 2017., [COM\(2017\) 673 final](https://ec.europa.eu/education/policies/early-childhood/com(2017)673_en)

⁴ Rani i predškolski odgoj i obrazovanje odnose se na sve regulirane usluge koje pružaju obrazovanje i skrb za djecu od rođenja do obvezne školske dobi – neovisno o okruženju, financiranju, radnom vremenu ili sadržaju programa – te uključuju dnevnu skrb u centru i obitelji; privatno i javno financirane usluge; usluge predškolske i predosnovnoškolske skrbi.

⁵ Stringher, C., *Assessment of learning to learn in early childhood: an Italian framework* (Vrednovanje učenja o učenju u ranom djetinjstvu: talijanski okvir), Italian Journal of Sociology of Education, 1/2016, 2016.

⁶ Europska komisija, *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving* (Studija o djelotvornoj primjeni ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u sprečavanju ranog napuštanja školovanja), 2014., <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>

⁷ OECD, *Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed* (Učenici koji postižu loše rezultate: zašto zaostaju i kako im pomoći da uspiju), 2016., <https://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/low-performers-ebook-final.pdf?documentId=0901e72b82011e68>

⁸ Najnovija istraživanja pokazuju da je to primjetno već u dobi od 12 mjeseci: Hurt, H. i Betancourt, M., *Turning 1 Year of Age in a Low Socioeconomic Environment: A Portrait of Disadvantage*

Iskustva koja se stječu u okviru ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja prilika su za sprečavanje i ublažavanje nepovoljnog položaja djece iz ugroženih romskih zajednica te djece migrantskog podrijetla. Istraživanja pokazuju da djeca iz usporedivih migrantskih obitelji koja sudjeluju u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju u zemlji domaćinu postižu bolje rezultate u čitanju⁹. Osim toga, visokokvalitetne usluge ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja imaju pozitivan učinak na sudjelovanje roditelja na tržištu rada i vidljivo doprinose postizanju rodne ravnopravnosti.

Cilj je ovog Prijedloga preporuke Vijeća poduprijeti države članice u njihovim nastojanjima da poboljšaju dostupnost i kvalitetu sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, istodobno imajući na umu da države članice imaju primarnu nadležnost u tom području. Njime se nastoji uspostaviti zajedničko razumijevanje kvalitete u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Iznose se primjeri alata i politika kako bi se poduprlo države članice u njihovim ambicijama da osiguraju visokokvalitetne uključive sustave i usluge. Nedavna revizija politike¹⁰ ukazuje na to da zemlje koje imaju strateški pristup kvaliteti ostvaruju veći napredak u razvoju i poboljšanju pružanja usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Međutim, tek u nekoliko država članica postoji okvir za kvalitetu ili jednakovrijedni dokument politike kojim se uređuje pružanje usluga. U ovom se Prijedlogu stoga iznose ključni elementi okvira za kvalitetu u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju kojima se države članice mogu nadahnuti pri strateškom razmatranju tih usluga.

U većini zemalja EU-a očekivanja ne ispunjavaju ni kvaliteta ni broj mjesta. U EU-u trenutačno ima više od 32 milijuna djece mlađe od dobi za početak obveznog obrazovanja, ali samo ih oko 15 milijuna sudjeluje u ranom i predškolskom odgoju obrazovanju¹¹. Iako je na roditeljima da odluče žele li se koristiti tim uslugama ili ne, u Europi je potražnja za mjestima veća od ponude.

Prema europskome referentnom mjerilu utvrđenom u kontekstu Strateškog okvira za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja¹² najmanje bi 95 % djece u dobi od četiri godine do dobi za početak obveznog osnovnog obrazovanja trebalo sudjelovati u ranom i predškolskom obrazovanju. To je referentno mjerilo gotovo postignuto¹³. U cilju dogovorenog na sastanku Europskog vijeća u Barceloni 2002. (u nastojanju da se poboljša sudjelovanje žena na tržištu rada) utvrđeno je da bi pristup uslugama trebalo imati 33 % djece

⁹ (Jednogišnjaci u nepovoljnom socioekonomskom okruženju: portret prikraćenosti), Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics, svezak 38., 7. izdanje, 2017., str. 493.–500.

⁹ OECD i Europska unija, *Indicators of Immigrant Integration 2015 – Settling In* (Pokazatelji integracije useljenika 2015. – Udomaćivanje), 2015., <http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>

¹⁰ Lazzari, A., *The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States* (Trenutačno stanje u pogledu nacionalnih okvira za kvalitetu u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja ili jednakovrijednih strateških dokumenata politike kojima se upravlja kvalitetom ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u državama članicama EU-a), izvješće mreže NESET II, 2017., <http://nesetweb.eu/en/library/the-current-state-of-national-ecec-quality-frameworks-or-equivalent-strategic-policy-documents-governing-ecec-quality-in-eu-member-states/>

¹¹ Europski centar za političke strategije, *10 Trends Transforming the Education as We Know It* (10 trendova koji preoblikuju obrazovanje kakvo poznajemo), 2017., https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it_en

¹² Europska komisija / EUROSTAT, *Your key data to European statistics – European benchmarks* (Ključni podaci o europskoj statistici – europska referentna mjerila), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>

¹³ Prema posljednjem Pregledu obrazovanja i osposobljavanja za 2017. u obrazovanju sudjeluje 94,8 % djece u dobi od četiri godine do dobi za početak sudjelovanja u obrazovnoj razini ISCED 1, http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf

mlađe od tri godine i 90 % djece u dobi od tri godine do obvezne školske dobi. Procjena tih ciljeva predstavlja se istodobno s ovim Prijedlogom¹⁴.

Kvaliteta usluga često je nedovoljna i znatno se razlikuje unutar zemalja i među njima, među privatnim i javnim ustanovama, urbanim i ruralnim ili udaljenim područjima te među dobnim skupinama (od 0 do 3 godine te od 3 do 6 godina)¹⁵.

Posljedice su nedostatka raspoloživih i cjenovno pristupačnih mjesta te niske kvalitete usluga dalekosežne¹⁶. Ograničena raspoloživost i/ci cjenovna pristupačnost visokokvalitetnih usluga predstavlja poseban izazov za djecu koja se od samog početka života nalaze u nepovoljnom položaju zbog niza čimbenika kao što su siromaštvo, invaliditet, diskriminacija te romsko ili drugo migrantsko podrijetlo. U današnjoj je Europi za djecu koja žive u siromaštvu ili socijalnoj isključenosti još uvijek manje vjerojatno da će biti uspješna u školi, uživati dobro zdravlje i ostvariti svoj puni potencijal kasnije u životu nego za njihove vršnjake koji su u povoljnijem položaju¹⁷.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

Potreba za poboljšanjem dostupnosti i kvalitete ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja snažno je naglašena i u Komunikaciji Komisije o razvoju škola i izvrsnosti u nastavi¹⁸ te povezanim Zaključcima Vijeća o razvoju škola i izvrsnosti u poučavanju¹⁹.

U Preporuci Komisije „Ulaganje u djecu: prekidanje kruga prikraćenosti”²⁰ naglašava se važnost pružanja pristupa visokokvalitetnom i uključivom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju te osiguravanja njegove cjenovne pristupačnosti i prilagodbe usluga potrebama obitelji, osobito uzimajući u obzir potrebe djece u nepovoljnom položaju.

U siječnju 2018. Komisija je donijela Prijedlog preporuke Vijeća o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje²¹, u kojem se spominju rani i predškolski odgoj i obrazovanje te važnost potpore razvoju kompetencija u okviru ranog i predškolskog obrazovanja s naglaskom na socijalne i emocionalne vještine.

¹⁴ Izvješće Komisije o razvoju ustanova za skrb o maloj djeci radi povećanja sudjelovanja žena na tržištu rada, uspostavljanja ravnoteže između poslovnog i privatnog života za zaposlene roditelje te ostvarivanja održivog i uključivog rasta u Europi („ciljevi iz Barcelone”), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/HR/COM-2018-273-F1-HR-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁵ Lazzari, A. i Vandenbroeck, M., *Accessibility of ECEC for children from ethnic minority and low-income families* (Dostupnost ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za djecu iz obitelji koje pripadaju etničkim manjinama i obitelji s niskim prihodima), 2013. https://www.researchgate.net/publication/236347188_Accessibility_of_Early_Childhood_Education_and_Care_ECEC_for_children_from_ethnic_minority_and_low-income_families; Radni dokument službi Komisije – Analiza provedbe preporuke iz 2013. naslovljene „Ulaganje u djecu: prekidanje kruga prikraćenosti”, 2017., C(2017) 258.

¹⁶ Vandenbroeck, M. et al, *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them* (Koristi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te uvjeti za njihovo postizanje), Izvješće skupine EENEE, 2018., <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/14194adc-fc04-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en>; vidjeti i Europska komisija, „Zapošljavanje i socijalni razvoj u Europi 2015.”, 2016.

¹⁷ Preporuka Komisije „Ulaganje u djecu: prekidanje kruga prikraćenosti”, 2013. (2013/112/EU), SL L 59, 2.3.2013.

¹⁸ Komunikacija Komisije „Razvoj škola i izvrsnost u nastavi kao preduvjeti za uspješan život”, 2017., COM(2017) 248

¹⁹ Zaključci Vijeća o razvoju škola i izvrsnosti u poučavanju, 2017/C 421/03

²⁰ Preporuka Komisije od 20. veljače 2013., „Ulaganje u djecu: prekidanje kruga prikraćenosti” (2013/112/EU), SL L 59, 2.3.2013.

²¹ Europska komisija, Prijedlog preporuke Vijeća o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje, 2018., COM(2018) 24

Komisija je donijela i Prijedlog preporuke Vijeća o promicanju zajedničkih vrijednosti, uključivog obrazovanja i europske dimenzije poučavanja²². U tom je prijedlogu naglašena važnost osiguravanja uključivog obrazovanja za sve učenike od najranije dobi.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Prijedlog je čvrsto povezan s europskim stupom socijalnih prava²³, u čijem je 11. načelu utvrđeno pravo djece na pristupačan i kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje.

Raspoloživost, dostupnost i cjenovna pristupačnost kvalitetnih ustanova za skrb za djecu usto su ključni čimbenici koji roditeljima omogućuju sudjelovanje na tržištu rada. Europska komisija objavila je izvješće o ciljevima koje je dogovorilo Europsko vijeće u Barceloni 2002., u kojem se procjenjuje napredak u državama članicama²⁴.

U Komunikaciji o ravnoteži između poslovnog i privatnog života²⁵ uviđa se potreba za pružanjem kvalitetnih usluga formalne skrbi diljem Europe kako bi se uklonile prepreke pri zapošljavanju, osobito kad je riječ o ženama. Te usluge mogu doprinijeti povećanju sudjelovanja žena na tržištu rada te jednakoj ekonomskoj neovisnosti žena i muškaraca, što je prioritet iznesen u Komisijinu dokumentu „Strateško djelovanje za rodnu ravnopravnost 2016.–2019.”²⁶. Ovom se inicijativom stoga doprinosi ciljevima koji se temelje na Ugovorima²⁷, a odnose se na ravnopravnost muškaraca i žena u pogledu prilika na tržištu rada te promicanje visoke razine zaposlenosti u Uniji.

U Okviru EU-a za nacionalne strategije integracije Roma²⁸ i Preporuci Vijeća o djelotvornim mjerama integracije Roma u državama članicama iz 2013.²⁹ države članice pozivaju se da poboljšaju dostupnost i kvalitetu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, među ostalim pružanjem ciljane potpore romskoj djeci.

U Akcijskom planu za integraciju državljana trećih zemalja³⁰ te Komunikaciji o zaštiti djece migranata³¹ uviđa se da su rani i predškolski odgoj i obrazovanje ključni za integraciju obitelji i djece iz trećih zemalja. Inicijativom se pridonosi uklanjanju prepreka za sudjelovanje djevojčica i dječaka državljana trećih zemalja u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju kako bi se osiguralo da sva djeca imaju priliku ostvariti svoj puni potencijal te kako bi se poduprla integracija djece migranata.

U postupku je europskog semestra ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju posvećena velika pozornost te je nekoliko država članica primilo preporuke o skrbi za djecu i uključivo

²² Europska komisija, Prijedlog preporuke Vijeća o promicanju zajedničkih vrijednosti, uključivog obrazovanja i europske dimenzije poučavanja, 2018., [COM\(2018\) 23 final](#)

²³ Vijeće Europske unije, Međuinstitucijski proglas o europskom stupu socijalnih prava, 2017., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/hr/pdf>

²⁴ Izvješće Komisije o razvoju ustanova za skrb o maloj djeci radi povećanja sudjelovanja žena na tržištu rada, uspostavljanja ravnoteže između poslovnog i privatnog života za zaposlene roditelje te ostvarivanja održivog i uključivog rasta u Europi („ciljevi iz Barcelone”), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/HR/COM-2018-273-F1-HR-MAIN-PART-1.PDF>

²⁵ Komunikacija Komisije „Inicijativa za potporu ravnoteži između poslovnog i privatnog života zaposlenih roditelja i skrbnika”, 2017., [COM\(2017\) 252 final](#)

²⁶ Europska komisija, „Strateško djelovanje za rodnu ravnopravnost 2016.–2019.”, 2015., https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019_en

²⁷ Članak 153. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

²⁸ Komunikacija Komisije o Okviru EU-a za nacionalne strategije integracije Roma, 2011., [COM\(2011\) 173](#)

²⁹ Preporuka Vijeća (EPSCO) od 9. prosinca 2013. o djelotvornim mjerama integracije Roma u državama članicama, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf.

³⁰ Komunikacija Komisije „Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja”, 2016., [COM\(2016\) 377 final](#)

³¹ Komunikacija Komisije „Zaštita djece migranata”, 2017., [COM\(2017\) 211 final](#)

obrazovanje. U smjernicama za zapošljavanje naglašena je važnost dostupnosti cjenovno pristupačnih i kvalitetnih usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. U Godišnjem pregledu rasta za 2018. upućuje se na njihovu važnost sa stajališta jednakih mogućnosti, socijalne uključenosti i politika za usklađivanje poslovnog i privatnog života. U Zajedničkom izvješću o zapošljavanju za 2018. ukazuje se na napredak država članica u tom području, a u okviru pregleda socijalnih pokazatelja posebice se prati dostupnost ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za djecu mlađu od tri godine³². Trebalo bi promicati usklađivanje poslovnog i obiteljskog života, osobito putem pristupa dugoročnoj skrbi te cjenovno pristupačnom i kvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju.

Naposljetku, važnu ulogu u podupiranju ulaganja u dostupne, cjenovno pristupačne i kvalitetne infrastrukture i usluge imaju i strukturni i investicijski fondovi EU-a.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Inicijativa je u skladu s člankom 165. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). U članku 165. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije navodi se da „Unija doprinosi razvoju kvalitetnog obrazovanja poticanjem suradnje među državama članicama te, ako je to potrebno, podupiranjem i dopunjavanjem njihovih aktivnosti, pri čemu u potpunosti poštuje odgovornost država članica za nastavni sadržaj i ustroj obrazovnih sustava”.

U okviru inicijative ne predlaže se proširenje regulatorne ovlasti EU-a niti se predlažu dodatne obveze za države članice. Države članice odlučit će u skladu sa svojim nacionalnim okolnostima kako najbolje mogu iskoristiti Preporuku Vijeća.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

Komisija poduzima mjere kako bi dodatno potaknula države članice da surađuju u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja³³ nadovezujući se na važne rezultate koji su već postignuti, uključujući osobito prijedlog stručnjaka za okvir za kvalitetu u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju iz 2014.³⁴

Dodana je vrijednost djelovanja na razini EU-a u sposobnosti EU-a da:

- iskoristi znanje i stručnost unutar Unije te nastavi suradnju na temelju predloženog okvira za kvalitetu kao zajedničkog referentnog alata,
- nastavi podupirati države članice u njihovim nastojanjima da reformiraju postojeće usluge,
- podupire nastojanja država članica pružanjem europskih alata, kao što je skup izjava o kvaliteti.

³² Pregled socijalnih pokazatelja. Praćenje uspješnosti država članica EU-a u okviru europskog stupa socijalnih prava, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports_en.pdf

³³ Zajedničko izvješće Vijeća i Komisije za 2015. godinu o provedbi strateškog okvira za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (ET 2020.) – Novi prioriteti za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja, [2015/C 417/04](https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecac-quality-framework_en.pdf)

³⁴ Tematska radna skupina za rani i predškolski odgoj i obrazovanje, Prijedlog ključnih načela okvira kvalitete u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, 2014., http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecac-quality-framework_en.pdf

- **Proporcionalnost**

U ovom se Prijedlogu iznose preporuke u skladu s pet dimenzija okvira za kvalitetu te se uz njih navode opcije političkih odgovora na glavne izazove u sektoru. Time će se državama članicama omogućiti da iskoriste Preporuku Vijeća u skladu sa svojom pojedinačnom situacijom. Svaka država članica odlučuje o pristupu koji će primijeniti u cilju poboljšanja svojeg sustava.

- **Odabir instrumenta**

Preporuka Vijeća primjeren je instrument u području obrazovanja i osposobljavanja, u kojem EU ima pomoćnu nadležnost, te je instrument koji se često upotrebljava za djelovanje EU-a u području obrazovanja i osposobljavanja. Kao pravni instrument znači obvezivanje država članica na mjere navedene u tekstu i pruža jači politički temelj za suradnju u tom području, uz potpuno poštovanje nadležnosti država članica u području obrazovanja i osposobljavanja.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- **Ex post evaluacija/provjera primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima**

U prosincu 2016. 250 stručnjaka, oblikovatelja politike i djelatnika iz sektora sudjelovalo je na konferenciji „Preduvjeti za uspješan život: najbolje obrazovanje u ranom djetinjstvu”. Zaključci s konferencije³⁵ propisno su uzeti u obzir pri pripremi ovog Prijedloga. Nadalje, u obzir su uzeti i relevantni nalazi dobiveni tijekom javnih savjetovanja o inicijativi za ravnotežu između poslovnog i privatnog života³⁶ te europskom stupu socijalnih prava³⁷.

Nakon niza prethodnih savjetovanja o prijedlozima za ključna načela okvira za kvalitetu u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju³⁸ Komisija je 31. siječnja 2018. organizirala sastanak za ciljano savjetovanje s dionicima. Među sudionicima bili su predstavnici širokog niza organizacija civilnog društva te država članica, uključujući organizacije koje djeluju u području obrazovanja i cjeloživotnog učenja te zaštite djece i prava djece, udruge roditelja i obitelji, mreže za socijalnu nejednakost, posebne obrazovne agencije i agencije za invaliditet te sindikate učitelja i nastavnika. Na sastanku s dionicima potvrđen je i pozdravljen opći pristup te je stečen daljnji uvid u postojeće izazove i moguća rješenja u tom sektoru.

- Dionici su naglasili potrebu za socijalnom uključenosti te za izričitim navođenjem posebnih skupina djece (ili obitelji) kako bi se osiguralo da ne budu izostavljene. Podsjetili su na važnost osiguravanja dosljedne kvalitete

³⁵ Europska komisija, „Preduvjeti za uspješan život”, Izvješće s konferencije, 2016., https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report_en.pdf

³⁶ Europska komisija, Izvješće o javnom savjetovanju o mogućim mjerama za uspostavljanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života za zaposlene roditelje i njegovatelje, 2017., <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&moreDocuments=yes>

³⁷ Javno savjetovanje o europskom stupu socijalnih prava, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>

³⁸ Na primjer: Europsko udruženje pružatelja usluga za osobe s invaliditetom, *Statement on Early Childhood Intervention* (Izjava o intervenciji u ranom djetinjstvu), 2016., http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd_statement_on_early_childhood_intervention.pdf; Europska udruga roditelja, *The Best Interest of the Young Child: Position Paper on Early Childhood Education and Care Needs and Provisions from the Parents' Perspective* (Najbolji interes malog djeteta: dokument o stajalištu o potrebama i pružanju usluga u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja iz perspektive roditelja), 2015.

posvuda, uključujući u ruralnim područjima, te usredotočivanja na potrebe djece, postavljanja dobro primjerenih ciljeva te stavljanja većeg naglaska na učenje koje se temelji na igri.

- Dionici su usto naglasili potrebu da se uvidi kako se okvirom za kvalitetu ne želi tek postaviti minimalne standarde te da bi države članice trebalo poticati na pružanje usluga visoke kvalitete. Nadalje, Preporukom Vijeća trebala bi se pružiti potpora na razini država članica ili sustava te omogućiti fleksibilnost kako bi različite zemlje mogle preispitati svoj pristup kvaliteti.

• **Prikupljanje i primjena stručnih znanja**

U posljednje je dvije godine Komisija surađivala s ključnim stručnjacima diljem EU-a na određivanju čimbenika kvalitete³⁹ i razvoju alata za samovrednovanje. U nastavku su navedeni drugi važni izvori:

- (1) Podaci o dostupnosti, sudjelovanju i kvaliteti preuzet će se iz sljedećih publikacija: Eurydice, Ključni podaci o ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, 2016., Pregled obrazovanja i osposobljavanja, 2017. te OECD, *Starting Strong V: Key indicators on early childhood education and care* (Kvalitetan početak V.: ključni pokazatelji OECD-a u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja), 2017.
- (2) CARE, *Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European early childhood education and care* (Analiza kvalitete kurikuluma i pregled učinka europskog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja), preporuke o politikama u pogledu kvalitete, 2016. U okviru tog su multidisciplinarnog europskog istraživačkog projekta doneseni zaključci i preporuke o kurikulumu, kvaliteti, dobrobiti, učinku, dostupnosti, financiranju i upravljanju te ulozi profesionalnih djelatnika.
- (3) EENEE, *Benefits of early childhood education and care and the conditions under which they can be obtained* (Koristi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te uvjeti za njihovo postizanje), 2017. U tom se izvješću navode različite vrste odrednica koje mogu utjecati na ostvarenje tih mogućih koristi.
- (4) NESET, *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* (Trenutačno stanje u pogledu nacionalnih okvira za kvalitetu u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja ili jednakovrijednih strateških dokumenata politike kojima se upravlja kvalitetom ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u državama članicama EU-a), 2017.
- (5) Radni dokument službi Europske komisije o provedbi Preporuke o ulaganju u djecu⁴⁰, koja je objavljenja zajedno s europskim stupom socijalnih prava.

³⁹ Europska komisija, „Praćenje kvalitete ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja – Pokazatelji kao dopuna prijedloga okvira za kvalitetu iz 2014. Radne skupine za rani i predškolski odgoj i obrazovanje”, 2018., <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/825252b4-3ec6-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-69837044>

⁴⁰ Radni dokument službi Komisije – Analiza provedbe preporuke iz 2013. naslovljene „Ulaganje u djecu: prekidanje kruga prikraćenosti”, 2017., C(2017) 258; vidjeti i: Preporuka Komisije od 20. veljače 2013., „Ulaganje u djecu: prekidanje kruga prikraćenosti” (2013/112/EU), SL L 59, 2.3.2013.

Osim toga, na Europskoj platformi za ulaganje u djecu (EPIC) dostupne su dokazane dobre prakse za provedbu Preporuke o ulaganju u djecu te ažurirani profili zemalja u pogledu politika za djecu i obiteljskih politika u EU-u.

- **Procjena učinka**

Budući da su predložene aktivnosti zamišljene kao dopuna inicijativama država članica te s obzirom na njihov dobrovoljni karakter i opseg očekivanih učinaka, nije provedena procjena učinka. Umjesto toga, u Prijedlog su uvršteni rezultati prethodnih studija, savjetovanja s državama članicama i savjetovanja s dionicima.

- **Primjerenost propisa i pojednostavljivanje**

Nije primjenjivo.

- **Temeljna prava**

Ovom se Preporukom poštuju temeljna prava i načela koja su priznata u Povelji Europske unije o temeljnim pravima, uključujući pravo na obrazovanje, poštovanje kulturne, vjerske i jezične raznolikosti te nediskriminaciju. Posebice, Preporukom se promiču prava djeteta kako su utvrđena u članku 24. te se uzima u obzir Konvencija UN-a o pravima djeteta, a posebno njezin članak 29. stavak 1. točka (c), u kojoj se navodi da obrazovanje djeteta mora biti usmjereno na razvoj poštovanja djetetovih roditelja, kulturnog identiteta, jezika i vrijednosti djeteta, nacionalnih vrijednosti zemlje u kojoj dijete živi, zemlje iz koje potječe te civilizacija različitih od djetetove⁴¹. Ova se Preporuka mora provoditi u skladu s tim pravima i načelima.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Mjere predložene ovom Preporukom koje imaju utjecaj na proračun podržat će se u okviru postojećih sredstava programa Erasmus+ te možebitno programa Obzor 2020. ili europskih strukturnih i investicijskih fondova, pod uvjetom da je takva potpora predviđena odredbama relevantnih temeljnih akata. Ovom se inicijativom ne dovode u pitanje pregovori o sljedećem višegodišnjem financijskom okviru i budućim programima.

Neće biti potrebna dodatna sredstva iz proračuna EU-a.

5. OSTALI DIJELOVI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Napredak će se pratiti na sastancima novoosnovane radne skupine Obrazovanje i osposobljavanje 2020. za rani i predškolski odgoj i obrazovanje, koja će služiti kao forum za uzajamno učenje i razmjenu dobre prakse.

Europski semestar i dalje će biti ključan instrument za praćenje pružanja kvalitetnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, i u pogledu cilja iz Barcelone⁴², te će služiti za pružanje daljnjih smjernica državama članicama, među ostalim izdavanjem preporuka za pojedine zemlje prema potrebi.

Moguće novo referentno mjerilo za pružanje usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja bit će predmet daljnje rasprave s državama članicama. Ona može uključivati moguću reviziju cilja iz Barcelone u pogledu pružanja formalne skrbi za djecu, moguće određivanje referentnog mjerila u kontekstu europskog semestra te reviziju referentnog

⁴¹ UN, Konvencija o pravima djeteta, donesena 20.11.1989.

⁴² Zaključci predsjedništva, Europsko vijeće u Barceloni, 15. i 16. ožujka 2002., SN 100/1/02 REV 1., http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf

mjerila utvrđenog u strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (Obrazovanje i osposobljavanje 2020.)⁴³.

Komisija će Vijeću dostaviti izvješće o napretku u provedbi ove Preporuke služeći se načinima izvješćivanja iz strateškog okvira za suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja.

- **Dokumenti s obrazloženjima (za direktive)**

Nije primjenjivo.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredbi prijedloga**

Odredbe za države članice

U Prijedlogu se preporučuje državama članicama da poboljšaju dostupnost i kvalitetu usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. U Prilogu Prijedlogu iznosi se Okvir EU-a za kvalitetu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Prijedlogom se države članice pozivaju na suočavanje s glavnim izazovima u sektoru ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te se iznose opcije politike kojima se želi:

- osigurati dostupne, cjenovno pristupačne i uključive usluge ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja,
- podupirati profesionalizacija osoblja ovisno o postojećim razinama stručnih kvalifikacija i radnim uvjetima,
- poboljšati razvoj kurikuluma u području ranog odgoja i obrazovanja kako bi se njima ostvarila dobrobit i ispunile obrazovne potrebe djece,
- promicati transparentno praćenje i vrednovanje usluga na svim razinama upravljanja te
- osigurati odgovarajuće financiranje i pravni okvir za pružanje usluga, uključujući izradu i održavanje prilagođenih nacionalnih ili regionalnih okvira za kvalitetu u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju.

Odredbe za Komisiju

Preporukom se predlaže da se pozdravi namjera Komisije da:

- olakša razmjenu iskustava i dobre prakse među državama članicama u kontekstu strateškog okvira za suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (Obrazovanje i osposobljavanje – ET 2020.),
- učini dostupnima financijska sredstva Europske unije kako bi se poduprlo poboljšanje dostupnosti i kvalitete usluga, osobito u okviru programa Erasmus+ te europskih strukturnih i investicijskih fondova,
- nakon savjetovanja s državama članicama predloži preispitivanje referentnog mjerila iz okvira za obrazovanje i osposobljavanje 2020. i ciljeva iz Barcelone te možebitno određivanje referentnog mjerila za rani i predškolski odgoj i obrazovanje u okviru europskog semestra i provedbe stupa socijalnih prava.

⁴³ Zajedničko izvješće Vijeća i Komisije za 2015. godinu o provedbi strateškog okvira za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (ET 2020.) – Novi prioriteti za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja, [2015/C 417/04](#)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA**o visokokvalitetnim sustavima ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 165.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) U 11. načelu europskog stupa socijalnih prava⁴⁴ navodi se da sva djeca imaju pravo na pristupačan i kvalitetan rani i predškolski odgoj i obrazovanje. To je u skladu s Poveljom EU-a o temeljnim pravima⁴⁵, u kojoj se obrazovanje priznaje kao pravo, te s ciljem održivog razvoja 4.2. Ujedinjenih naroda⁴⁶, kojim se predviđa da bi do 2030. sve djevojčice i dječaci trebali imati pristup kvalitetnom ranom odgoju, skrbi i predškolskom odgoju i obrazovanju.
- (2) U svojoj Komunikaciji „Obrazovanjem i kulturom jačati europski identitet”⁴⁷ Europska komisija iznosi viziju europskog prostora obrazovanja i potvrđuje ulogu koju rani i predškolski odgoj i obrazovanje imaju u postavljanju čvrstih temelja za učenje u školi i tijekom cijelog života. U Zaključcima Vijeća o razvoju škola i izvrsnosti u poučavanju⁴⁸ te Komisijinom Prijedlogu preporuke Vijeća o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje⁴⁹ iznova je naglašena ključna uloga koju rani i predškolski odgoj i obrazovanje mogu imati u promicanju učenja sve djece, njihove dobrobiti i razvoja.
- (3) Oblikovatelji politika i znanstvenici uviđaju da djeca u ranom djetinjstvu⁵⁰ grade temelje i kapacitete za učenje tijekom cijelog života. Učenje je postupan proces; izgradnja čvrstih temelja u ranom djetinjstvu s jedne je strane preduvjet za razvoj kompetencija više razine i obrazovni uspjeh, a s druge je strane ključna za zdravlje i dobrobit djece. Rani i predškolski odgoj i obrazovanje stoga treba promatrati kao temelj sustava obrazovanja i osposobljavanja te oni moraju biti sastavni dio obrazovnog kontinuiteta.
- (4) Sudjelovanje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju korisno je za svu djecu, a osobito za djecu u nepovoljnom položaju. Njime se sprečava nastanak ranog nedostatka vještina te je ono stoga ključan instrument za borbu protiv nejednakosti i

⁴⁴ Vijeće Europske unije, Međuinstitucijski proglas o europskom stupu socijalnih prava, 2017., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/hr/pdf>

⁴⁵ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, (2012/C 326/02)

⁴⁶ Četvrti cilj održivog razvoja, [UN SDG 4.2.](#)

⁴⁷ Komunikacija Komisije „Obrazovanjem i kulturom jačati europski identitet – Doprinosi Europske komisije sastanku na vrhu u Göteborgu 17. studenoga 2017.”, 2017., [COM\(2017\) 673 final](#)

⁴⁸ Zaključci Vijeća o razvoju škola i izvrsnosti u poučavanju, [2017/C 421/03](#)

⁴⁹ Europska komisija, Prijedlog preporuke Vijeća o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje, 2018., [COM\(2018\) 24](#)

⁵⁰ Rano djetinjstvo obično se definira kao razdoblje od rođenja do navršenih šest godina, što odgovara obrazovnoj razini ISCED 0.

obrazovnog siromaštva. Pružanje usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja treba biti dio integriranog paketa političkih mjera koji se temelji na pravima djeteta, a usmjeren je na poboljšanje ishoda za djecu i prekidanje međugeneracijskih krugova prikraćenosti. Poboljšanje tih usluga stoga pridonosi ispunjenju obveza preuzetih u Preporuci Komisije „Ulaganje u djecu: prekidanje kruga prikraćenosti”⁵¹ i Preporuke Vijeća iz 2013. o djelotvornim mjerama integracije Roma u državama članicama⁵².

- (5) Sudjelovanje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju donosi brojne prednosti⁵³ za pojedince i društvo u cjelini, koje sežu od boljih obrazovnih postignuća i rezultata na tržištu rada do malobrojnijih socijalnih i obrazovnih intervencija te povezanih i uključivijih društava. Djeca koja su pohađala predškolsko obrazovanje dulje od godine dana ostvarila su u dobi od 15 godina bolje rezultate u matematici u okviru Međunarodnog programa za procjenu znanja i vještina učenika (PISA)⁵⁴. Pokazalo se i da je sudjelovanje u kvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju važan čimbenik u sprečavanju ranog napuštanja školovanja⁵⁵.
- (6) Obrazovanje od najranije dobi ima ključnu ulogu za usvajanje načina suživota u heterogenim društvima. Te usluge mogu na nekoliko načina doprinijeti društvenoj koheziji i uključenosti. One mogu poslužiti kao mjesta na kojima se susreću obitelji. Mogu pridonijeti razvoju jezičnih kompetencija djece na jeziku na kojem se usluga pruža, ali i na materinskom jeziku. Iskustva koja djeca stječu socio-emocionalnim učenjem u okviru ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja mogu im omogućiti da usvoje empatično ponašanje te da nauče više o svojim pravima, jednakosti, toleranciji i raznolikosti.
- (7) Povrat ulaganja u rane faze obrazovanja najviši je od svih razina obrazovanja, osobito za pojedince u nepovoljnom položaju⁵⁶. Sredstva potrošena na rani i predškolski odgoj i obrazovanje ulaganje su u ljudski kapital koje donosi veliki povrat.
- (8) Nadalje, raspoloživost, dostupnost i cjenovna pristupačnost visokokvalitetnih ustanova za skrb za djecu ključni su čimbenici koji ženama, a i muškarcima, odgovornima za skrb omogućuju sudjelovanje na tržištu rada, što su potvrdili Europsko vijeće u Barceloni 2002., Europski pakt za rodnu ravnopravnost⁵⁷ te Komunikacija Komisije o ravnoteži između poslovnog i privatnog života, donesena 26. travnja 2017.⁵⁸

⁵¹ Preporuka Komisije od 20. veljače 2013., „Ulaganje u djecu: prekidanje kruga prikraćenosti” (2013/112/EU), SL L 59, 2.3.2013.

⁵² Preporuka Vijeća (EPSCO) od 9. prosinca 2013. o djelotvornim mjerama integracije Roma u državama članicama.

⁵³ Vandenbroeck, M. et al, *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them* (Koristi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te uvjeti za njihovo postizanje), Izvješće Europske stručne skupine za ekonomiju obrazovanja, 2017., <http://www.eenee.de/eeneeHome/EENEE/Analytical-Reports.html>

⁵⁴ OECD, *Education at a Glance* (Kratak pregled obrazovanja), 2016., <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>

⁵⁵ Europska komisija, *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving* (Studija o djelotvornoj primjeni ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u sprečavanju ranog napuštanja školovanja), 2014., <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>

⁵⁶ Heckman, J. J. i Mosso, S., *The Economics of Human Development and Social Mobility, Annual Reviews of Economics*, 6, 2014., str. 689.–733.

⁵⁷ Zaključci Vijeća od 7. ožujka 2011. o Europskom paktu za rodnu ravnopravnost (2011.–2020.) [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=EN)

⁵⁸ Komunikacija Komisije „Inicijativa za potporu ravnoteži između poslovnog i privatnog života zaposlenih roditelja i skrbnika”, 2017., [COM\(2017\) 252 final](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XG0001(01)&from=EN)

Zaposlenost žena izravno pridonosi poboljšanju socioekonomske situacije kućanstva i gospodarskom rastu.

- (9) Ulaganje u rani i predškolski odgoj i obrazovanje korisno je samo ako su usluge visokokvalitetne, dostupne, cjenovno pristupačne i uključive. Dokazano je da samo visokokvalitetni rani i predškolski odgoj i obrazovanje donose koristi, a usluge niske kvalitete imaju znatan negativan učinak na djecu i društvo u cjelini⁵⁹. U mjerama politike i reformama treba dati prednost pitanjima kvalitete.
- (10) Općenito, države članice na rani i predškolski odgoj i obrazovanje troše znatno manje nego na osnovnoškolski odgoj i obrazovanje. Kao što je vidljivo iz izvješća o procjeni napretka u pogledu ciljeva iz Barcelone⁶⁰, u dostupnim ustanovama za rani i predškolski odgoj i obrazovanje trenutačno nema dovoljno mjesta, a potražnja nadilazi ponudu u gotovo svim zemljama. Pokazalo se da su nedovoljna raspoloživost, dostupnost i cjenovna pristupačnost neke od glavnih prepreka za korištenje tim uslugama⁶¹.
- (11) Europski parlament u Rezoluciji od 14. rujna 2017. o Novom programu vještina za Europu⁶² poziva države članice da poboljšaju kvalitetu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja i prošire pristup tim uslugama, da riješe pitanje nedostatne infrastrukture koja nudi kvalitetne i dostupne usluge skrbi za djecu za sve dohodovne skupine te da razmotre mogućnost besplatnog pristupa uslugama za obitelji koje žive u siromaštvu i socijalnoj isključenosti.
- (12) Usluge ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja moraju biti usmjerene na djecu; djeca najbolje uče u okruženjima koja se temelje na njihovu sudjelovanju i interesu za učenje. Nastavno osoblje i djeca često razgovaraju o organizaciji i odabiru aktivnosti te sadržaju učenja. Usluge bi trebale pružati sigurno, poticajno i brižno okruženje te osigurati društveni, kulturni i fizički prostor u kojem će djeca imati niz mogućnosti za razvoj svojeg potencijala. Usluge je najbolje osmisliti uz osnovnu pretpostavku da su obrazovanje i skrb neodvojivi.
- (13) U kontekstu utvrđenom nacionalnim, regionalnim ili lokalnim propisima obitelji bi trebale biti uključene u sve aspekte obrazovanja i skrbi za djecu. Obitelj je prva i najvažnija sredina za odrastanje i razvoj djece, a roditelji i skrbnici odgovorni su za dobrobit, zdravlje i razvoj svakog djeteta. Usluge ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja idealna su prilika za razvoj integriranog pristupa jer omogućuju prvi osobni kontakt s roditeljima. Roditeljima koji imaju poteškoća mogle bi se ponuditi

⁵⁹ Melhuish, E. et al, *A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development* (Pregled istraživanja o utjecaju ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja na razvoj djeteta), CARE Project Report, 2015., <http://eccec-care.org/>

⁶⁰ Izvješće Komisije o razvoju ustanova za skrb o maloj djeci radi povećanja sudjelovanja žena na tržištu rada, uspostavljanja ravnoteže između poslovnog i privatnog života za zaposlene roditelje te ostvarivanja održivog i uključivog rasta u Europi („ciljevi iz Barcelone”), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/HR/COM-2018-273-F1-HR-MAIN-PART-1.PDF>

⁶¹ OECD, *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care* (Kvalitetan početak 2017.: ključni pokazatelji OECD-a u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja), 2017., <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>; Preporuka Vijeća o djelotvornim mjerama integracije Roma u državama članicama, 2013., [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)&from=hr](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=hr) i Eurofound, *Early childhood Care: Accessibility and quality of services* (Rani i predškolski odgoj: dostupnost i kvaliteta usluga), 2015., https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf

⁶² Rezolucija Europskog parlamenta od 14. rujna 2017. o novom programu vještina za Europu (2017/2002(INI)) P8_TA-PROV(2017)0360

usluge individualnog savjetovanja tijekom kućnih posjeta. Kako bi sudjelovanje obitelji zaista zaživjelo, usluge ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja trebale bi biti osmišljene u suradnji s njima te se temeljiti na povjerenju i uzajamnom poštovanju⁶³.

- (14) Sudjelovanje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju može biti učinkovit alat za postizanje obrazovne jednakosti za djecu u nepovoljnom položaju, kao što su neka djeca migranti ili djeca pripadnici etničkih manjina (npr. Romi) i djeca izbjeglice, djeca s posebnim potrebama ili invaliditetom, djeca primatelji alternativne skrbi i djeca s ulice, djeca roditelja u zatvoru te djeca u kućanstvima koja su osobito u opasnosti od siromaštva i socijalne isključenosti, kao što su kućanstva sa samohranim roditeljem ili velika kućanstva. Djeci izbjeglicama zbog njihova osjetljivog položaja treba pružiti pojačanu potporu. Siromaštvo, fizički i emocionalni uzročnici stresa, traume te nedostatak jezičnih vještina mogu ograničavati njihove obrazovne mogućnosti i uspješnu integraciju u novo društvo. Sudjelovanje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju može pomoći ublažiti te čimbenike rizika.
- (15) Pružanje uključivog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja može doprinijeti izvršavanju obveza koje su države članice preuzele u Konvenciji UN-a o pravima djeteta⁶⁴ i pravima osoba s invaliditetom⁶⁵, kojih su sve države članice potpisnice.
- (16) Prijedlog ključnih načela okvira za kvalitetu⁶⁶ objavljen 2014. bio je prva izjava europskih stručnjaka iz 25 zemalja o kvaliteti u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Izjave se temelje na pet dimenzija: dostupnosti, radnoj snazi, kurikulumu, praćenju i vrednovanju te upravljanju i financiranju. Ukupno je izneseno deset izjava o poboljšanju kvalitete pružanja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Taj su dokument u mnogim zemljama proširili lokalni dionici koji se bave promicanjem politika, istraživanjem te inicijativama za osposobljavanje. U tim je zemljama nacrt okvira bio snažan katalizator promjene jer je pridonio procesima političkog savjetovanja koji su služili kao potpora postojećim programima reformi.
- (17) Svih pet dimenzija okvira za kvalitetu ključno je kako bi se zajamčile visokokvalitetne usluge. Osobito rad odgojitelja u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju ima dugotrajan učinak na živote djece. Međutim, u mnogim zemljama to zanimanje uživa razmjerno nizak profil i status⁶⁷.
- (18) Kako bi moglo obavljati svoju profesionalnu ulogu u pružanju potpore djeci i njihovim obiteljima, osoblje u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja treba složena znanja, vještine i sposobnosti te mora imati duboko razumijevanje razvoja djeteta.

⁶³ Dokument politike koji je sastavila mreža „Djeca u Europi”, *Young children and their services: developing a European approach* (Mala djeca i njima namijenjene usluge: razvoj europskog pristupa), 2008., w.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE%20Policy%20Paper_april%202008_INGLESE.pdf

⁶⁴ Konvencija o pravima djeteta, 1989., <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

⁶⁵ Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, 2006., [Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom](http://www.unhcr.org/refugees/pdf/4776595a.pdf)

⁶⁶ Tematska radna skupina za rani i predškolski odgoj i obrazovanje, Prijedlog ključnih načela okvira kvalitete u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, izvješće Radne skupine za rani i predškolski odgoj i obrazovanje pod pokroviteljstvom Europske komisije, 2014., http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

⁶⁷ Eurofound, *Early childhood Care: working conditions, training and quality – A systematic review* (Rani i predškolski odgoj: uvjeti rada, osposobljavanje i kvaliteta – sustavni pregled), 2015. <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>

Profesionalizacija osoblja ključna je zato što bolja pripremljenost ima pozitivan učinak na kvalitetu usluga i interakcija između osoblja i djece te stoga proizvodi bolje razvojne ishode za djecu⁶⁸.

- (19) Mnogi pružatelji usluga zapošljavaju asistente čija je glavna zadaća pružati potporu odgojiteljima koji rade izravno s djecom i obiteljima. Oni obično imaju niže kvalifikacije od odgojitelja, a u mnogim zemljama za zapošljavanje na to radno mjesto nisu potrebne kvalifikacije. Profesionalizacija osoblja, uključujući asistente, stoga je neophodna⁶⁹. Trajno stručno usavršavanje sastavni je dio unapređivanja kompetencija asistenata.
- (20) Okvir za kvalitetu ili neki drugi jednakovrijedan dokument može biti učinkovit element dobrog upravljanja u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Prema mišljenju stručnjaka i nedavnom preispitivanju politika⁷⁰ zemlje koje razvijaju i provode okvire za kvalitetu imaju sveobuhvatnije i dosljednije pristupe reformama.
- (21) Države članice postavile su referentna mjerila i ciljeve u pogledu sudjelovanja djece u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Europsko vijeće u Barceloni postavilo je 2002. sljedeće ciljeve⁷¹ u pogledu pružanja usluga formalne skrbi za djecu: sustavom bi trebalo biti obuhvaćeno najmanje 90 % djece u Uniji u dobi od tri godine do obvezne školske dobi, a do 2010. pristup je trebalo imati najmanje 33 % djece mlađe od tri godine. Ti su ciljevi ponovno potvrđeni u Europskom paktu za rodnu ravnopravnost 2011.–2020. Detaljna analiza napretka prema tim referentnim mjerilima iznesena je u Izvješću Komisije o ciljevima iz Barcelone⁷². U strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja⁷³ utvrđeno je referentno mjerilo od 95 % za djecu u dobi od četiri godine do početka osnovnoškolskog obrazovanja.
- (22) U posljednjih su nekoliko godina države članice ostvarile dobar sveukupni napredak u poboljšanju dostupnosti usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Referentno mjerilo za obrazovanje i osposobljavanje za 2020. te cilj iz Barcelone za djecu mlađu od tri godine postignuti su. Cilj iz Barcelone za djecu u dobi od tri godine do obvezne školske dobi još nije postignut unatoč napretku ostvarenom od 2011. U ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju 2016. sudjelovalo je 86,3 % djece iz te dobne

⁶⁸ Europska komisija, *CoRe: Competence Requirements in Early Childhood Education and Care* (CoRe: Zahtjevi u pogledu kompetencija u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja), 2011., <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/CoReResearchDocuments2011.pdf>

⁶⁹ Peeters, J.; Sharma, J.; Budginaite I., *Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification* (Profesionalizacija asistenata u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja: mogućnosti stjecanja kvalifikacija), izvješće mreže NESET II, 2016., <http://www.earlychildhoodworkforce.org/node/228>

⁷⁰ Lazzari, A., [The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States](#) (Trenutačno stanje u pogledu nacionalnih okvira za kvalitetu u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja ili jednakovrijednih strateških dokumenata politike kojima se upravlja kvalitetom ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u državama članicama EU-a), izvješće mreže NESET II, 2017.

⁷¹ Zaključci predsjedništva, Europsko vijeće u Barceloni, 15. i 16. ožujka 2002., SN 100/1/02 REV 1., http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf

⁷² Izvješće Komisije o razvoju ustanova za skrb o maloj djeci radi povećanja sudjelovanja žena na tržištu rada, uspostavljanja ravnoteže između poslovnog i privatnog života za zaposlene roditelje te ostvarivanja održivog i uključivog rasta u Europi („ciljevi iz Barcelone”), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/HR/COM-2018-273-F1-HR-MAIN-PART-1.PDF>

⁷³ Zajedničko izvješće Vijeća i Komisije za 2015. godinu o provedbi strateškog okvira za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (ET 2020.) – Novi prioriteti za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja, [2015/C 417/04](https://ec.europa.eu/education/policies/et2020_en)

skupine. Međutim, te prosječne vrijednosti kriju znatne razlike među državama članicama, regijama i društvenim skupinama⁷⁴. Potrebni su daljnji naponi kako bi se pristup visokokvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju osigurao svoj djeci čim ga roditelji zatraže. Konkretno, potrebne su posebne mjere kako bi se omogućio bolji pristup za djecu u nepovoljnom položaju⁷⁵.

- (23) Ovom se Preporukom nastoji uspostaviti zajedničko razumijevanje kvalitete u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. U njoj se iznose moguće mjere koje vlade mogu razmotriti u skladu sa svojim specifičnim okolnostima. Preporuka je ujedno upućena roditeljima, institucijama i organizacijama, uključujući socijalne partnere i organizacije civilnog društva koje nastoje ojačati taj sektor.
- (24) Prema shvaćanju iz ove Preporuke⁷⁶ rani i predškolski odgoj i obrazovanje trebalo bi tumačiti kao sve regulirane usluge koje pružaju obrazovanje i skrb za djecu od rođenja do obvezne školske dobi – neovisno o okruženju, financiranju, radnom vremenu ili sadržaju programa – te uključuju dnevnu skrb u centru i obitelji; privatno i javno financirane usluge; usluge predškolske i predosnovnoškolske skrbi.
- (25) Ovom se Preporukom u potpunosti poštuju načela supsidijarnosti i proporcionalnosti,
- OVIME PREPORUČUJE DRŽAVAMA ČLANICAMA DA:

U skladu s nacionalnim i europskim zakonodavstvom, dostupnim resursima i nacionalnim okolnostima te u bliskoj suradnji sa svim relevantnim dionicima:

1. Poboljšaju pristup visokokvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju u skladu s izjavama iz „Okvira za kvalitetu u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju” predstavljenog u Prilogu ovoj Preporuci te s 11. načelom europskog stupa socijalnih prava.
2. Rade na osiguranju dostupnih, cjenovno pristupačnih i uključivih usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Moglo bi se razmotriti sljedeće:
 - (a) analiza ponude i potražnje među obiteljima kako bi se ponuda usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja bolje prilagodila njihovim potrebama, uz poštovanje roditeljskog izbora;
 - (b) analiza i uklanjanje svih prepreka s kojima bi se obitelji mogle susresti, kao što su troškovi, prepreke povezane sa siromaštvom, zemljopisni položaj, nefleksibilno radno vrijeme, kulturne i jezične prepreke, diskriminacija te nedostatak informacija;
 - (c) uspostavljanje kontakta sa svim obiteljima, osobito obiteljima u nepovoljnom položaju, kako bi ih se informiralo o koristima sudjelovanja u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju te izgradilo povjerenje u usluge;
 - (d) osiguravanje pristupa cjenovno pristupačnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju dobre kvalitete za svu djecu, po mogućnosti zalaganjem na

⁷⁴ Izvješće Komisije o razvoju ustanova za skrb o maloj djeci radi povećanja sudjelovanja žena na tržištu rada, uspostavljanja ravnoteže između poslovnog i privatnog života za zaposlene roditelje te ostvarivanja održivog i uključivog rasta u Europi („ciljevi iz Barcelone”), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/HR/COM-2018-273-F1-HR-MAIN-PART-1.PDF>

⁷⁵ Europska komisija, [Pregled obrazovanja i osposobljavanja](#), 2017.

⁷⁶ ISCED 0.1 i ISCED 0.2.

odgovarajućoj razini upravljanja za pravo na mjesto u ustanovi za rani i predškolski odgoj i obrazovanje dobre kvalitete;

- (e) pružanje uključivih usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za svu djecu, uključujući djecu različitog podrijetla te djecu s posebnim obrazovnim potrebama ili invaliditetom, uz izbjegavanje segregacije i poticanje njihova sudjelovanja, neovisno o statusu njihovih roditelja ili skrbnika na tržištu rada;
- (f) potpora svoj djeci u učenju jezika na kojem se školuju, uz istodobno prihvaćanje i vrednovanje njihova materinskog jezika.

3. Podupiru profesionalizaciju osoblja u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Ovisno o postojećoj razini stručnih kvalifikacija i radnim uvjetima, uspješan ishod mogu imati, među ostalim:

- (a) unapređivanje statusa osoblja u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja uspostavom profesionalnih standarda, usklađivanjem zahtjeva u pogledu kvalifikacija, profesionalnog statusa i mogućnosti napredovanja za nastavno osoblje u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja sa zahtjevima za osnovnoškolske učitelje te pružanje mogućnosti profesionalizacije za osoblje s niskim kvalifikacijama ili bez njih i posebnih mogućnosti za stjecanje kvalifikacije asistenata;
- (b) poboljšanje inicijalnog obrazovanja i trajnog stručnog usavršavanja kako bi se u potpunosti uzeli u obzir dobrobit te obrazovne i razvojne potrebe djece, relevantne društvene promjene i cjelovito shvaćanje prava djece;
- (c) određivanje vremena u kojem se osoblje može posvetiti profesionalnim aktivnostima poput promišljanja, planiranja, povezivanja s roditeljima te suradnje s drugim stručnjacima i kolegama;
- (d) nastojanje da osoblje stekne kompetencije za odgovaranje na pojedinačne potrebe djece različitog podrijetla te djece s posebnim obrazovnim potrebama ili invaliditetom i priprema osoblja za rad s raznolikim skupinama.

4. Poboljšaju razvoj kurikuluma u području ranog odgoja i obrazovanja kako bi se ostvarila dobrobit i ispunile obrazovne potrebe djece. Pristupi kojima se podupiru razvoj kurikuluma te društvene, emocionalne, obrazovne i jezične kompetencije djece mogu uključivati sljedeće:

- (a) osiguravanje ravnoteže u pružanju socio-emocionalne dobrobiti i učenja uz priznavanje važnosti igre i kontakta s prirodom te uloge glazbe, umjetnosti i tjelesne aktivnosti;
- (b) poticanje empatije, suosjećanja i osviještenosti kad je riječ o jednakosti i raznolikosti;
- (c) pružanje prilika za ranu izloženost jeziku i učenje jezika kroz igru te razmatranje dvojezičnih programa u ranoj dobi;
- (d) davanje smjernica pružateljima usluga o dobno primjerenoj upotrebi digitalnih alata te novih tehnologija u nastanku;
- (e) promicanje daljnje integracije ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u obrazovni kontinuitet te podupiranje suradnje između osoblja u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja i osnovnoškolskog osoblja te neometanog prelaska djece u osnovnu školu.

5. Promiču transparentno i usklađeno praćenje i ocjenjivanje usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja na svim razinama u cilju razvoja politika. Učinkoviti bi pristupi mogli uključivati sljedeće:
 - (a) upotrebu alata za samovrednovanje, upitnika i smjernica za promatranje u okviru upravljanja kvalitetom na razini sustava i usluga;
 - (b) primjenu odgovarajućih i dobno primjerenih metoda kako bi se potaknulo sudjelovanje djece te prikupili njihovi stavovi, bojazni i ideje, koje bi trebalo uzeti u obzir u procesu procjene;
 - (c) primjenu postojećih alata kako bi se poboljšala uključivost usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, primjerice alata za samovrednovanje uključivosti okruženja za učenje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, koji je razvila Europska agencija za posebne potrebe i uključivo obrazovanje.
6. Nastoje osigurati odgovarajuća sredstva i pravni okvir za pružanje usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Moglo bi se razmotriti sljedeće:
 - (a) povećanje ulaganja u rani i predškolski odgoj i obrazovanje uz naglasak na dostupnost, kvalitetu i cjenovnu pristupačnost, uključujući iskorištavanje mogućnosti financiranja koje se nude u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova;
 - (b) izrada i održavanje prilagođenih nacionalnih ili regionalnih okvira za kvalitetu;
 - (c) promicanje daljnje integracije usluga namijenjenih obiteljima i djeci, prije svega sa socijalnim i zdravstvenim uslugama;
 - (d) ugradnja snažnih mjera za zaštitu djece u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja kako bi se pridonijelo zaštiti djece od svih oblika nasilja.
7. Izvješćuju s pomoću postojećih okvira i alata o iskustvima i napretku u pogledu dostupnosti i kvalitete sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

POZDRAVLJA NAMJERU KOMISIJE DA:

8. Olakša razmjenu iskustava i dobre prakse među državama članicama u kontekstu strateškog okvira za suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja i programa koji će ga naslijediti te u Odboru za socijalnu zaštitu.
9. Na temelju potražnje država članica podupire njihovu suradnju organiziranjem aktivnosti uzajamnog učenja i savjetovanja.
10. Podupire razvoj visokokvalitetnih uključivih usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja stavljanjem na raspolaganje financijskih sredstava EU-a, posebice u okviru programa Erasmus+ te europskih strukturnih i investicijskih fondova, uključujući Interreg, ne dovodeći u pitanje pregovore o sljedećem višegodišnjem financijskom okviru.
11. Predloži, nakon savjetovanja s državama članicama, ažurirana europska referentna mjerila i ciljeve u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u pogledu pružanja usluga, u skladu s možebitno revidiranim referentnim mjerilom iz okvira ET2020. i ciljevima iz Barcelone.
12. Izvijesti Vijeće o daljnjem radu koji se temelji na Preporuci služeći se načinima izvješćivanja predviđenima za postojeće okvire i alate.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik