KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.5.2018
COM(2018) 271 final

2018/0127 (NLE)

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem

{SWD(2018) 173 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Wczesne lata życia[1] mają największe znaczenie dla rozwoju podstawowych kompetencji i predyspozycji do uczenia się, które w znaczny sposób wpływają na późniejszą edukację i perspektywy zatrudnienia oraz szerzej pojęte osiągnięcia życiowe i satysfakcję z życia.

Zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych[2] dzieci powinny mieć prawo do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, które charakteryzują się dobrą jakością i przystępną ceną. Stwierdzono w nim również, że dzieci ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji powinny mieć prawo do szczególnych środków służących wyrównaniu szans.

W swoim komunikacie pt. „Wzmocnienie tożsamości europejskiej dzięki edukacji i kulturze”[3] Komisja przedstawia wizję europejskiego obszaru edukacji, w którym granice nie są przeszkodą dla wysokiej jakości edukacji włączającej, szkoleń i badań, a mieszkańcy mogą korzystać z bogatej oferty edukacyjnej w Unii. Wysokiej jakości wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem[4] stanowią część tej wizji, ponieważ są podstawą dalszego uczenia się[5] oraz formowania tożsamości i obywatelstwa.

Wysokiej jakości usługi odgrywają zasadniczą rolę w poprawianiu wyników edukacyjnych, uwzględniając rozwój kompetencji społecznych. Badania wskazują na to, że udział we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem prowadzi do lepszego opanowania umiejętności podstawowych oraz stanowi silny środek zapobiegający wczesnemu kończeniu nauki[6]. Także PISA, Program międzynarodowej oceny umiejętności uczniów OECD, pokazuje, że uczniowie, którzy uczestniczyli w edukacji przedszkolnej przez ponad rok, osiągali lepsze wyniki z matematyki w wieku 15 lat. Uczniowie, którzy nie brali udziału w edukacji przedszkolnej, są trzykrotnie bardziej narażeni na osiąganie słabych wyników w nauce niż ci, którzy uczestniczyli w takiej edukacji przez ponad rok[7].

Wczesna edukacja i opieka nad dziećmi sprzyjająca włączeniu znacząco przyczynia się do rozwiązania problemu nierówności i wykluczenia społecznego. W przypadku braku wysokiej jakości wczesnej edukacji pomiędzy dziećmi o różnym statusie społeczno-ekonomicznym

---

1 „Wczesne lata” w kontekście niniejszego zalecenia odnoszą się do pierwszych sześciu lat życia.

2 Rada Unii Europejskiej (2017), Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnychhttp://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/pl/pdf

3 Komunikat Komisji (2017), Wzmocnienie tożsamości europejskiej dzięki edukacji i kulturze – Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Göteborgu w dniu 17 listopada 2017 r., COM(2017) 673 final.

4 Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem odnosi się do każdego uregulowanego uzgodnienia zapewniającego kształcenie i opiekę dzieciom od urodzenia do wieku obowiązku szkolnego – niezależnie od miejsca, finansowania, godzin otwarcia lub treści programu – i obejmuje opiekę sprawowaną przez placówkę opieki nad dziećmi oraz opiekuna dziennego; opiekę finansowaną ze środków prywatnych i publicznych; wychowanie przedszkolne.

5 C. Stringher (2016), *Assessment of learning to learn in early childhood: an Italian framework*. „Italian Journal of Sociology of Education”, 1/2016.

6 Komisja Europejska (2014), Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving, https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-pl

7 OECD (2016), Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed https://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/low-performers-ebook-final.pdf?documentId=0901e72b82011e68

powstają różnice pod względem kompetencji i rozwoju[8], co wzmacnia cykl międzypokoleniowego dziedziczenia marginalizacji. Doświadczenia związane z wczesną edukacją i opieką nad dzieckiem są szansą na zapobieżenie i zniwelowanie niekorzystnej sytuacji dzieci pochodzących ze społeczności romskich znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz ze środowisk migranckich. Wyniki badań pokazują, że w przypadku dzieci z podobnych środowisk migranckich te, które uczestniczyły we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem w kraju przyjmującym, osiągają lepsze wyniki w czytaniu[9]. Ponadto wysokiej jakości usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem pozytywnie wpływają na współczynnik aktywności zawodowej rodziców i przynoszą wyraźne korzyści pod względem osiągania równouprawnienia płci.

Celem niniejszego wniosku w sprawie zalecenia Rady jest wsparcie państw członkowskich w ich staraniach na rzecz ulepszenia dostępu do systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz podniesienia jakości tych systemów, przy czym w niniejszym wniosku uznaje się, że odpowiedzialność w tym obszarze spoczywa w głównej mierze na państwach członkowskich. Celem niniejszego wniosku jest również określenie wspólnej europejskiej koncepcji jakości we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem. We wniosku przedstawia się narzędzia i przykłady polityki służące wspieraniu państw członkowskich w ich ambicjach dotyczących zapewnienia wysokiej jakości systemów i usług sprzyjających włączeniu. W niedawnym przeglądzie polityki[10] wskazano, że państwa stosujące strategiczne podejście do jakości dokonują większych postępów w rozwijaniu i ulepszaniu wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Jednak zaledwie w kilku państwach członkowskich istnieją ramy jakości lub podobne dokumenty strategiczne regulujące świadczenie takiej edukacji i opieki. Dlatego w niniejszym wniosku przedstawiono kluczowe elementy ram jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, które mogą stanowić inspirację dla państw członkowskich w ich strategicznym myśleniu o tych usługach.

W większości państw UE ani jakość, ani liczba miejsc nie spełnia oczekiwań. Obecnie w UE żyje ponad 32 mln dzieci poniżej wieku obowiązku szkolnego, lecz zaledwie około 15 mln z nich uczestniczy we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem[11]. Chociaż decyzja o korzystaniu z tych usług należy do rodziców, popyt na takie miejsca jest w całej Europie wyższy niż podaż.

Jeżeli chodzi o europejski poziom odniesienia określony w kontekście strategicznych ram współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia[12], stwierdzono, że co najmniej 95 % dzieci w wieku od czterech lat do wieku rozpoczęcia obowiązkowej nauki w szkole podstawowej powinno uczestniczyć we wczesnej edukacji. Poziom ten prawie osiągnięto[13]. Celem

---

8 Najnowsze badanie pokazuje, że może mieć to miejsce już w wieku 12 miesięcy: H. Hurt i M. Betancourt (2017), *Turning 1 Year of Age in a Low Socioeconomic Environment:* A Portrait of Disadvantage, „Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics", t. 38 nr 7, s. 493–500.

9 OECD i Unia Europejska (2015), Indicators of Immigrant Integration 2015, Settling In, http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf

10 A. Lazzari i in. (2017), The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States, sprawozdanie NESET II, 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 Europejski Ośrodek Strategii Politycznej (2017), 10 Trends Transforming the Education as We Know It. https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it_en

12 Komisja Europejska / Eurostat, Kluczowe dane dotyczące statystyki europejskiej – europejskie poziomy odniesienia, http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks.

13 Według najnowszego Monitora Kształcenia i Szkolenia z 2017 r. 94,8 % dzieci w wieku od czterech lat do wieku rozpoczęcia edukacji szkolnej (ISCED 1) uczestniczy w edukacji, http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017-pl_pl.pdf

uzgodnionym na posiedzeniu Rady Europejskiej w Barcelonie w 2002 r. (który ma doprowadzić do podniesienia współczynnika aktywności zawodowej kobiet) jest zapewnienie 33 % dzieci w wieku poniżej trzech lat i 90 % dzieci w wieku od trzech lat do wieku obowiązku szkolnego dostępu do tych usług. Ocenę osiągnięcia tych celów przedstawia się jednocześnie z niniejszym wnioskiem[14].

Jakość świadczonych usług jest często niewystarczająca i znacząco różni się w obrębie danego kraju i między krajami, między placówkami prywatnymi i publicznymi, między obszarami miejskimi i wiejskimi lub oddalonymi, jak również między grupami wiekowymi (0–3 oraz 3–6)[15].

Konsekwencje niskiej jakości usług i braku dostępnych miejsc w przystępnych cenach są dalekosiężne[16]. Ograniczona dostępność lub przystępność cenowa wysokiej jakości usług stanowi szczególny problem w przypadku dzieci, które już rozpoczynają życie w niekorzystnej sytuacji z powodu szeregu czynników, takich jak ubóstwo, niepełnosprawność, dyskryminacja lub pochodzenie ze środowiska romskiego lub innego środowiska migranckiego. Obecnie w Europie dzieci dorastające w ubóstwie lub skazane na wykluczenie społeczne w porównaniu z lepiej usytuowanymi rówieśnikami nadal słabiej radzą sobie w szkole, rzadziej cieszą się dobrym zdrowiem, a w dorosłym życiu trudniej jest im realizować w pełni swój potencjał[17].

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Potrzeba zwiększenia dostępu do usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz podniesienia jakości tych usług została również wyraźnie podkreślona w komunikacie Komisji w sprawie rozwoju szkół i doskonałego poziomu nauczania[18] oraz w powiązanych konkluzjach Rady w sprawie rozwoju szkół oraz doskonałego poziomu nauczania[19].

W zaleceniu Komisji pt. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”[20] podkreślono znaczenie zapewnienia dostępu do wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi, które sprzyjają włączeniu społecznemu; zagwarantowania, aby były one przystępne cenowo, oraz dostosowania zakresu pomocy do potrzeb rodzin, biorąc pod uwagę w szczególności potrzeby marginalizowanych dzieci.

---

14 Sprawozdanie Komisji w sprawie rozwoju struktur opieki nad małymi dziećmi w celu zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy, wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i zapewnienia w Europie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu („cele barcelońskie”), COM(2018) 273 final; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0273&qid=1526642680873&from=PL

15 A. Lazzari; M. Vandenbroeck (2013), Accessibility of ECEC for children from ethnic minority and low-income families, https://www.researchgate.net/publication/236347188_Accessibility_of_Early_Childhood_Education_and_Care_ECEC_for_children_from_ethnic_minority_and_low--income_families; dokument roboczy służb Komisji (2017), Podsumowanie zalecenia z 2013 r. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”, COM(2017) 258.

16 M. Vandenbroeck i inni (2018), *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them*, sprawozdanie EENNEE, https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/14194adc-fc04-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-pl; zob. również Komisja Europejska (2016), „Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie, 2015 r.”.

17 Zalecenie Komisji z 2013 r. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji” (2013/112/UE) Dz.U. L 59 z 2.3.2013.

18 Komunikat Komisji (2017), Rozwój szkół i doskonały poziom nauczania warunkiem dobrego startu życiowego, COM(2017)248.

19 Konkluzje Rady w sprawie rozwoju szkół oraz doskonałego poziomu nauczania, 2017/C 421/03.

20 Zalecenie Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. pt. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji” (2013/112/UE) Dz.U. L 59 z 2.3.2013.

W styczniu 2018 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie[21], który odnosi się do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz znaczenia wspierania rozwoju kompetencji we wczesnej edukacji ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji społecznych i emocjonalnych.

Komisja przyjęła również wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie promowania wspólnych wartości, edukacji włączającej i europejskiego wymiaru nauczania[22]. We wniosku tym podkreślono znaczenie zapewnienia edukacji włączającej od najmłodszych lat wszystkim osobom uczącym się.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejszy wniosek jest silnie związany z Europejskim filarem praw socjalnych[23], w którego zasadzie 11 określono prawo dziecka do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, które charakteryzują się dobrą jakością i przystępną ceną.

Dostępność i przystępność cenowa wysokiej jakości placówek opieki na dziećmi również stanowią główne czynniki, które umożliwiają rodzicom uczestnictwo w rynku pracy. W opublikowanym przez Komisję Europejską sprawozdaniu dotyczącym osiągnięcia celów uzgodnionych na posiedzeniu Rady Europejskiej w Barcelonie w 2002 r. oceniono postępy dokonane w państwach członkowskich[24].

W komunikacie dotyczącym równowagi między życiem zawodowym a prywatnym[25] uznano potrzebę zapewnienia wysokiej jakości formalnych usług opieki w całej Europie w celu usunięcia przeszkód dla zatrudnienia, szczególnie kobiet. Może to potencjalnie przyczynić się do zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy oraz równej niezależności ekonomicznej kobiet i mężczyzn, która jest priorytetem wyznaczonym w dokumencie Komisji pt. „Strategiczne zaangażowanie na rzecz równouprawnienia płci na lata 2016–2019”[26]. Przedmiotowa inicjatywa przyczynia się zatem do osiągnięcia przewidzianych w Traktacie celów[27] dotyczących równości mężczyzn i kobiet pod względem szans na rynku pracy i promowania wysokiego poziomu zatrudnienia w Unii.

W unijnych ramach dotyczących krajowych strategii integracji Romów[28] oraz w zaleceniu Rady z 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach

---

21 Komisja Europejska (2018), Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie, COM(2018)24.

22 Komisja Europejska (2018), Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie promowania wspólnych wartości, edukacji włączającej i europejskiego wymiaru nauczania. COM (2018)23 final.

23 Rada Unii Europejskiej (2017), Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/pl/pdf.

24 Sprawozdanie Komisji w sprawie rozwoju struktur opieki nad małymi dziećmi w celu zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy, wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i zapewnienia w Europie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu („cele barcelońskie”), COM(2018) 273 final; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0273&qid=1526642680873&from=PL.

25 Komunikat Komisji (2017), Inicjatywa na rzecz wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów, COM(2017)252 final.

26 Komisja Europejska (2015), Strategiczne zaangażowanie na rzecz równości płci w latach 2016–2019, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019_en

27 Art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

28 Komunikat Komisji (2011) „Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.”, COM(2011)173.

członkowskich[29] wezwano państwa członkowskie do poszerzenia dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem i podniesienia jej jakości, w tym poprzez ukierunkowane wsparcie dla dzieci romskich.

W Planie działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich[30] i komunikacie w sprawie ochrony migrujących dzieci[31] uznano, że wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem jest podstawą integracji rodzin i dzieci z państw trzecich. Przedmiotowa inicjatywa przyczynia się do znoszenia barier dotyczących udziału dziewcząt i chłopców będących obywatelami państw trzecich we wczesnej edukacji, do zapewnienia, aby wszystkie dzieci miały możliwość wykorzystania swojego pełnego potencjału, a także do wspierania integracji dzieci-migrantów.

W ramach procesu europejskiego semestru szczególną uwagę poświęca się kwestii wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, a kilka państw członkowskich otrzymało szczegółowe zalecenia dotyczące opieki na dzieckiem i edukacji włączającej. W wytycznych dotyczących zatrudnienia podkreślono znaczenie dostępu do przystępnej cenowo wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem charakteryzującej się wysoką jakością. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2018 r. omówiono znaczenie tej kwestii z punktu widzenia polityk w zakresie równości szans, włączenia społecznego i równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. We wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2018 r. również odniesiono się do postępów poczynionych w tej dziedzinie przez państwa członkowskie; monitorowany jest zwłaszcza dostęp do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem dla dzieci poniżej trzeciego roku życia jako element tabeli wyników w zakresie filaru praw socjalnych[32]. Należy promować godzenie życia zawodowego z rodzinnym, szczególnie przez dostęp do opieki długoterminowej oraz przystępnej cenowo wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem charakteryzującej się wysoką jakością.

Ponadto fundusze strukturalne i inwestycyjne UE również odgrywają istotną rolę we wspieraniu inwestycji w łatwo dostępne, przystępne cenowo i wysokiej jakości infrastrukturę i usługi.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Niniejsza inicjatywa jest zgodna z art. 165 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Art. 165 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że „Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych”.

W ramach niniejszej inicjatywy nie proponuje się rozszerzenia uprawnień regulacyjnych UE ani nakładania wiążących zobowiązań na państwa członkowskie. Państwa członkowskie podejmą decyzje, stosownie do swojej sytuacji krajowej, dotyczące najlepszego sposobu wykorzystania zalecenia Rady.

---

29 Zalecenie Rady (EPSCO) z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf.

30 Komunikat Komisji (2016), Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich, COM(2016)377 final.

31 Komunikat Komisji (2017), Ochrona migrujących dzieci, COM(2017)211 final.

32 Tabela wyników w zakresie sytuacji społecznej. Monitorowanie działań państw członkowskich UE w ramach europejskiego filaru praw socjalnych, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports_en.pdf

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Komisja podejmuje działania w celu dalszego zachęcania państw członkowskich do współpracy w dziedzinie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem[33], monitorując już osiągnięte ważne rezultaty, w tym w szczególności wniosek ekspertów z 2014 r. dotyczący ram jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem[34].

Wartość dodana działania na poziomie UE przejawia się w zdolności UE do:

- wykorzystania umiejętności i wiedzy fachowej w Unii oraz dalszej współpracy na podstawie zaproponowanych ram jakości jako wspólnego narzędzia odniesienia;
- dalszego wspierania państw członkowskich w ich staraniach na rzecz reformy przepisów krajowych;
- wspierania starań państw członkowskich przez zapewnianie europejskich narzędzi, takich jak zestaw oświadczeń dotyczących jakości.

- **Proporcjonalność**

We wniosku przewiduje się zalecenia zgodne z pięcioma wymiarami ram jakości wraz z możliwymi działaniami politycznymi podejmowanymi w odpowiedzi na główne wyzwania tego sektora. Pozwoli to państwom członkowskim wykorzystać zalecenie Rady zgodnie z ich szczególnymi potrzebami. Każde państwo członkowskie podejmuje decyzję dotyczącą podejścia, jakie przyjmie w pracy na rzecz usprawnienia swojego systemu.

- **Wybór instrumentu**

Zalecenie Rady stanowi odpowiedni instrument w dziedzinie kształcenia i szkolenia, w której UE ma kompetencje wspierające, i instrument ten był często wykorzystywany do działań na szczeblu europejskim w dziedzinie kształcenia i szkolenia. Jako instrument prawny zalecenie wyraża zobowiązanie państw członkowskich do wprowadzenia środków opisanych w jego tekście oraz zapewnia bardziej solidną polityczną podstawę współpracy w tej dziedzinie, przy pełnym poszanowaniu kompetencji państw członkowskich w dziedzinie kształcenia i szkolenia.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny *ex post* / kontrole sprawności obowiązującego prawodawstwa**

Nie dotyczy.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

W grudniu 2016 r. 250 ekspertów oraz osób odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki i jej wdrażanie wzięło udział w konferencji „A Great start in life! The best possible education in the early years" („Dobry start życiowy. Najlepsza z możliwych wczesna edukacja"). Wnioski z konferencji[35] zostały należycie uwzględnione podczas

[33] Wspólne sprawozdanie Rady i Komisji z 2015 r. z wdrażania strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020) – *Nowe priorytety współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia i szkolenia* 2015/C 417/04.

[34] Tematyczna grupa robocza ds. wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem (2014), Wniosek dotyczący kluczowych zasad ram jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

[35] Komisja Europejska (2016), Great Start in Life. Sprawozdanie z konferencji, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report_en.pdf

przygotowywania niniejszego wniosku. Ponadto wzięto pod uwagę odpowiednie ustalenia wynikające z konsultacji publicznych w sprawie inicjatywy na rzecz równowagi między życiem zawodowym a prywatnym[36] i europejskiego filaru praw socjalnych[37].

W następstwie szeregu wcześniejszych konsultacji w sprawie wniosków dotyczących kluczowych zasad ram jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem[38] dnia 31 stycznia 2018 r. Komisja zorganizowała specjalne spotkanie konsultacyjne z zainteresowanymi stronami. Uczestniczyli w nim przedstawiciele szerokiego grona organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także przedstawiciele z państw członkowskich, reprezentujący organizacje działające w obszarze kształcenia i uczenia się przez całe życie, ochrony dziecka i praw dziecka, stowarzyszenia rodziców i rodzin, sieci na rzecz ograniczania nierówności społecznych, agencje ds. specjalnych potrzeb edukacyjnych i niepełnosprawności oraz związki zawodowe nauczycieli. Podczas spotkania z zainteresowanymi stronami potwierdzono i z zadowoleniem przyjęto ogólne podejście, a ponadto zyskano większą wiedzę na temat obecnych wyzwań w sektorze i ich możliwych rozwiązań.

- Zainteresowane strony podkreśliły potrzebę włączenia społecznego oraz wskazania określonych grup dzieci (lub rodzin) w celu zapewnienia, aby nie zostały one wykluczone. Przypomniały one, jak ważne jest zapewnienie spójnej jakości na wszystkich obszarach, w tym na obszarach wiejskich, i skupienie się na potrzebach dzieci, a także włączenie odpowiednich do wieku celów i założeń i położenie większego nacisku na uczenie się przez zabawę.
- Zainteresowane strony podkreśliły również potrzebę uznania, że celem ram jakości nie jest jedynie określenie minimalnych standardów oraz że należy zachęcać państwa członkowskie do świadczenia usług wysokiej jakości. Ponadto zalecenie Rady powinno stanowić wsparcie na poziomie państwa członkowskiego lub systemu oraz powinno zapewniać elastyczność umożliwiającą poszczególnym krajom weryfikację ich własnego podejścia do jakości.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

W ciągu ostatnich dwóch lat Komisja pracowała z kluczowymi ekspertami z całej UE nad zdefiniowaniem czynników jakości[39] i opracowaniem narzędzi samooceny. Pozostałe główne źródła przedstawiono poniżej:

1) dane dotyczące dostępu, uczestnictwa i jakości będą pochodzić z opracowań Eurydice: Key Data on Early Childhood Education and Care (2016) oraz

---

36 Komisja Europejska (2017), Sprawozdanie z konsultacji publicznych dotyczących możliwych rozwiązań wyzwań dotyczących równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=pl&moreDocuments=yes

37 Konsultacje publiczne w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes

38 Na przykład: Europejskie Stowarzyszenie Świadczeniodawców Usług dla Osób Niepełnosprawnych (2016), Statement on Early Childhood Intervention, http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd_statement_on_early_childhood_intervention.pdf; Europejskie Stowarzyszenie Rodziców (2015), The Best Interest of the Young Child: Position Paper on Early Childhood Education and Care Needs and Provisions from the Parents' Perspective.

39 Komisja Europejska (2018), Monitoring the Quality of Early Childhood Education and Care – Complementing the 2014 EU ECEC Quality Framework proposal with indicators, https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/825252b4-3ec6-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-69837044.

z Monitora Kształcenia i Szkolenia (2017) oraz z opracowania OECD (2017) Starting Strong V: Key indicators on early childhood education and care;

2) projekt CARE (2016), Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European early childhood education and care, zalecenia dotyczące polityki w zakresie jakości. W ramach tego multidyscyplinarnego europejskiego projektu badawczego sformułowano wnioski i zalecenia dotyczące programu nauczania, jakości, dobra dzieci, wpływu, dostępu, finansowania i zarządzania oraz roli specjalistów;

3) sprawozdanie EENEE (2017), Benefits of early childhood education and care and the conditions under which they can be obtained. W sprawozdaniu tym zaproponowano różne rodzaje czynników, które mogą wpływać na urzeczywistnienie się tych potencjalnych korzyści;

4) sprawozdanie 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;

5) dokument roboczy służb Komisji Europejskiej w sprawie wdrożenia zalecenia dotyczącego inwestowania w dzieci[40] opublikowany wraz z Europejskim filarem praw socjalnych.

Europejska platforma inwestycji na rzecz dzieci również zawiera oparte na dowodach dobre praktyki w odniesieniu do wdrażania zalecenia dotyczącego inwestowania w dzieci oraz zaktualizowane stanowiska państw w dziedzinie polityki dotyczącej dzieci i rodziny w UE.

- **Ocena skutków**

Zważywszy na uzupełniający charakter tych działań wobec inicjatyw państw członkowskich, dobrowolny charakter proponowanych działań i zakresu oczekiwanych skutków, nie przeprowadzono oceny skutków. Jednakże podstawą opracowania wniosku były poprzednie badania, konsultacje z państwami członkowskimi i konsultacje z zainteresowanymi stronami.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Nie dotyczy.

- **Prawa podstawowe**

Niniejsze zalecenie nie narusza praw podstawowych i jest zgodne z zasadami uznanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w tym prawem do nauki, poszanowaniem różnorodności kulturowej, religijnej i językowej oraz niedyskryminacją. W zaleceniu propaguje się w szczególności prawa dzieci ustanowione w art. 24 oraz uwzględnia Konwencję ONZ o prawach dziecka, w szczególności jej art. 29 ust. 1 lit. c), który stanowi, że nauka dziecka jest ukierunkowana na rozwijanie w dziecku szacunku dla jego rodziców, jego tożsamości kulturowej, języka i wartości, dla wartości narodowych kraju, w którym mieszka dziecko, kraju, z którego dziecko pochodzi, jak i dla innych kultur[41]. Niniejsze zalecenie należy wdrażać zgodnie z tymi prawami i zasadami.

---

[40] Dokument roboczy służb Komisji (2017), Podsumowanie zalecenia z 2013 r. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji", COM(2017) 258. zob. również: Zalecenie Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. pt. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji" (2013/112/UE) Dz.U. L 59 z 2.3.2013.

[41] ONZ (1989), Konwencja o prawach dziecka przyjęta dnia 20 listopada 1989 r.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Działania proponowane w niniejszym zaleceniu mające wpływ na budżet będą wspierane z wykorzystaniem istniejących zasobów programu Erasmus+, a także ewentualnie programu „Horyzont 2020” lub europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, pod warunkiem że przepisy odpowiedniego aktu podstawowego przewidują takie wsparcie. Przedmiotowa inicjatywa nie przesądza o wyniku negocjacji w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych i przyszłych programów.

Nie będzie potrzeby przeznaczenia dodatkowych środków z budżetu UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Postępy będą monitorowane na spotkaniach nowo utworzonej grupy roboczej ET 2020 ds. wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, które będą stanowić forum do wzajemnego uczenia się i wymiany dobrych praktyk.

Europejski semestr pozostanie podstawowym instrumentem służącym monitorowaniu świadczenia wysokiej jakości usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, także w odniesieniu do celu barcelońskiego[42], oraz będzie dostarczać państwom członkowskim dalszych wytycznych, w tym przez wykorzystywanie w stosownych przypadkach zaleceń dla poszczególnych krajów.

Możliwy nowy poziom odniesienia dotyczący świadczenia usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem będzie przedmiotem dalszych dyskusji z państwami członkowskimi. Działanie to może obejmować możliwy przegląd celu barcelońskiego w odniesieniu do zapewniania formalnej opieki nad dziećmi, możliwą analizę porównawczą w kontekście europejskiego semestru, a także przegląd poziomu odniesienia określonego w strategicznych ramach europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („Kształcenie i szkolenie 2020”)[43].

Komisja przedstawi Radzie sprawozdanie z postępów we wdrażaniu zalecenia zgodnie z procedurami sprawozdawczości strategicznych ram współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia.

- **Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)**

Nie dotyczy.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Przepisy państw członkowskich

W niniejszym wniosku zaleca się, aby państwa członkowskie zwiększyły dostęp do usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz podniosły ich jakość. W załączniku do wniosku przedstawia się unijne ramy jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.

We wniosku zachęca się państwa członkowskie do stawienia czoła głównym wyzwaniom w ich sektorach wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, oraz przedstawia się warianty strategiczne, które mają na celu:

---

[42] Konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Barcelonie w dniach 15–16 marca 2002 r., SN 100/1/02 REV 1, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf

[43] Wspólne sprawozdanie Rady i Komisji z 2015 r. z wdrażania strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020) – *Nowe priorytety współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia i szkolenia* 2015/C 417/04.

- zapewnienie, aby usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem były łatwo dostępne, przystępne cenowo i aby sprzyjały włączeniu społecznemu;
- wspieranie profesjonalizacji personelu w zależności od istniejących poziomów kwalifikacji zawodowych i warunków pracy;
- usprawnienie opracowywania programów nauczania we wczesnej edukacji, tak aby mogły one spełniać potrzeby związane z dobrem dzieci oraz ich potrzeby edukacyjne;
- propagowanie przejrzystego monitorowania i przejrzystej oceny usług na wszystkich poziomach zarządzania;
- zapewnianie odpowiedniego finansowania i odpowiednich ram prawnych świadczenia usług, w tym stworzenie i utrzymanie dostosowanych do potrzeb krajowych lub regionalnych ram jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.

Przepisy Komisji

W zaleceniu proponuje się przyjęcie zamiaru Komisji w zakresie:

- ułatwienia wymiany doświadczeń i dobrych praktyk między państwami członkowskimi w kontekście strategicznych ram współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (Kształcenie i szkolenie – ET 2020);
- udostępnienia finansowania Unii Europejskiej w celu wsparcia w zakresie zwiększenia dostępności i podniesienia jakości usług, zwłaszcza przez program Erasmus+ i europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne;
- w następstwie konsultacji z państwami członkowskimi – zaproponowania przeglądu poziomu odniesienia w ramach Kształcenia i szkolenia 2020, celów barcelońskich, a także możliwej analizy porównawczej dotyczącej wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w kontekście europejskiego semestru i wdrażania filaru praw socjalnych.

2018/0127 (NLE)

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 165,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Zasada 11 Europejskiego filaru praw socjalnych[44] stanowi, że wszystkie dzieci mają prawo do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, które charakteryzują się dobrą jakością i przystępną ceną. Jest to zgodne z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej[45], w której uznaje się kształcenie jako prawo, oraz celem zrównoważonego rozwoju ONZ nr 4.2[46], który przewiduje zapewnienie do 2030 r. wszystkim dziewczętom i chłopcom dostępu do wysokiej jakości rozwoju we wczesnym dzieciństwie, opieki i edukacji przedszkolnej.

(2) W swoim komunikacie pt. „Wzmocnienie tożsamości europejskiej dzięki edukacji i kulturze”[47] Komisja Europejska przedstawia wizję europejskiego obszaru edukacji, uznając rolę wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w budowaniu solidnych podstaw uczenia się w szkole i przez całe życie. W konkluzjach Rady w sprawie rozwoju szkół oraz doskonałego poziomu nauczania[48] i we wniosku Komisji[49] dotyczącym zalecenia Rady w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie podkreślono kluczową rolę, jaką wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem może odgrywać w propagowaniu uczenia się wszystkich dzieci, dobra dzieci i ich rozwoju.

(3) Zarówno osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki, jak i naukowcy uznają, że podstawy i umiejętność uczenia się przez całe życie dzieci zdobywają we wczesnych latach życia[50]. Uczenie się jest procesem stopniowym; zbudowanie silnych podstaw we wczesnych latach życia jest warunkiem wstępnym rozwoju wyższego poziomu kompetencji i powodzenia w nauce, a także jest kluczowe dla zdrowia i dobra dzieci. Wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem należy zatem uznać za fundament systemów kształcenia i szkolenia oraz za integralną część ciągłości procesu edukacyjnego.

---

44 Rada (2017), Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/pl/pdf

45 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, 2012/C 326/02.

46 Cel zrównoważonego rozwoju nr 4, UN SDG 4.2.

47 Komunikat Komisji (2017), Wzmocnienie tożsamości europejskiej dzięki edukacji i kulturze – Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Göteborgu w dniu 17 listopada 2017 r., COM(2017)673 final.

48 Konkluzje Rady w sprawie rozwoju szkół oraz doskonałego poziomu nauczania, 2017/C 421/03.

49 Komisja Europejska (2018), Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie, COM(2018)24.

50 Za wczesne lata życia uznaje się zazwyczaj okres od urodzenia do 6. roku życia, co odpowiada poziomowi wykształcenia ISCED 0.

(4) Uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem jest korzystne dla wszystkich dzieci, zwłaszcza dzieci ze środowisk defaworyzowanych, ponieważ zapobiega tworzeniu się braków w umiejętnościach na wczesnym etapie i w związku z tym jest kluczowym narzędziem w walce z nierównościami i ubóstwem edukacyjnym. Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem musi być częścią zintegrowanego pakietu środków z zakresu polityki opartych na prawach dziecka, aby poprawiać wyniki dzieci i przerwać międzypokoleniowe cykle marginalizacji. Poprawa w zakresie świadczenia takich usług pomaga zatem wywiązać się ze zobowiązań podjętych w zaleceniu Komisji pt. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”[51] oraz zaleceniu Rady z 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich[52].

(5) Uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem ma liczne zalety[53] zarówno dla poszczególnych osób, jak i całego społeczeństwa, począwszy od lepszego poziomu wykształcenia i lepszych wyników na rynku pracy po rzadsze interwencje socjalne i pedagogiczne oraz spójniejsze i bardziej integracyjne społeczeństwa. Dzieci, które uczestniczyły we wczesnej edukacji przez co najmniej jeden rok, uzyskiwały lepsze wyniki z matematyki w wieku 15 lat w badaniach PISA[54]. Uczestnictwo w wysokiej jakości wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem okazało się również ważnym czynnikiem w zapobieganiu wczesnemu kończeniu nauki[55].

(6) Od najwcześniejszych etapów edukacja odgrywa zasadniczą rolę w uczeniu się wspólnego życia w niejednorodnych społeczeństwach. Usługi takie mogą zwiększać spójność społeczną i włączenie społeczne na różne sposoby. Mogą służyć jako miejsca spotkań dla rodzin. Mogą przyczyniać się do rozwoju kompetencji językowych dzieci zarówno w języku, w którym świadczona jest usługa, jak i w języku ojczystym. Przez rozwijanie kompetencji społeczno-emocjonalnych doświadczenia związane z wczesną edukacją i opieką nad dzieckiem mogą umożliwić dzieciom rozwijanie empatii, a także zdobycie wiedzy na temat ich praw, równości, tolerancji i różnorodności.

(7) Środki zainwestowane na wczesnych etapach edukacji przynoszą największe korzyści spośród wszystkich etapów edukacji, w szczególności dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji[56]. Wydatki na wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem są wczesną inwestycją w kapitał ludzki, która przynosi wysoki zwrot.

(8) Dostępność i przystępność cenowa placówek opieki na dziećmi wysokiej jakości również stanowią główne czynniki, które umożliwiają kobietom i mężczyznom mającym obowiązki opiekuńcze uczestnictwo w rynku pracy, jak uznała w 2002 r. Rada Europejska na posiedzeniu w Barcelonie oraz jak uznano w europejskim pakcie

---

51 Zalecenie Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. pt. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji” (2013/112/UE) Dz.U. L 59 z 2.3.2013.

52 Zalecenie Rady (EPSCO) z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich

53 M. Vandenbroeck i inni (2017), Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them, sprawozdanie Sieci Europejskich Specjalistów w zakresie Ekonomiki Edukacji http://www.eenee.de/eeneeHome/EENEE/Analytical-Reports.html

54 OECD (2016), Education at a Glance, http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm.

55 Komisja Europejska (2014), Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving, https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-pl

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

na rzecz równości płci[57] i w komunikacie Komisji dotyczącym równowagi między życiem zawodowym a prywatnym przyjętym dnia 26 kwietnia 2017 r.[58] Zatrudnienie kobiet przyczynia się bezpośrednio do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej gospodarstw domowych i wzrostu gospodarczego.

(9) Inwestowanie we wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem stanowi dobrą inwestycję jedynie wówczas, gdy usługi te charakteryzują się wysoką jakością i dostępnością, są przystępne cenowo oraz sprzyjają włączeniu społecznemu. Dowody pokazują, że jedynie wysokiej jakości usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przynoszą korzyści; usługi niskiej jakości mają znaczny negatywny wpływ na dzieci i na całe społeczeństwo[59]. Konieczne jest, aby wprowadzając środki z zakresu polityki i reformy, priorytetowo traktować względy dotyczące jakości.

(10) Zasadniczo państwa członkowskie przeznaczają znacznie mniej środków na wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem niż na szkolnictwo podstawowe. Jak wykazano w sprawozdaniu z oceny postępów w realizacji celów barcelońskich[60], liczba dostępnych miejsc w placówkach świadczących usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem nie jest obecnie wystarczająca, a popyt przewyższa podaż w niemal wszystkich krajach. Dowiedziono, że brak dostępności i nieprzystępność cenowa są jednymi z głównych barier w korzystaniu z tych usług[61].

(11) W swojej rezolucji z dnia 14 września 2017 r. w sprawie nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności[62] Parlament Europejski wzywa państwa członkowskie do poprawy jakości i dostępności wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz do rozwiązania problemu braku wystarczającej infrastruktury oferującej wysokiej jakości dostępną dla wszystkich opiekę nad dziećmi, niezależnie od dochodów, a także do rozważenia przyznania powszechnego dostępu dla rodzin żyjących w ubóstwie i doświadczających wykluczenia społecznego.

(12) Usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem muszą być ukierunkowane na dziecko; dzieci uczą się najlepiej w środowiskach, które opierają się na udziale dziecka i zainteresowaniu nauką. Organizacja, wybór zajęć i przedmiotów nauczania są często przedmiotem rozmów między nauczycielami i dziećmi. W ramach usług powinno oferować się bezpieczne, troskliwe i otaczające opieką środowisko oraz zapewniać społeczną, kulturową i fizyczną przestrzeń z szerokim zakresem możliwości, dzięki którym dzieci mogą rozwijać swój potencjał. Usługi te są najlepiej

---

57 Konkluzje Rady z dnia 7 marca 2011 r. – Europejski pakt na rzecz równości płci (2011–2020), http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=pl

58 Komunikat Komisji (2017), Inicjatywa na rzecz wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów, COM(2017)252 final.

59 E. Melhuish i inni, (2015). A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development. sprawozdanie z projektu CARE, http://ecec-care.org/.

60 Sprawozdanie Komisji w sprawie rozwoju struktur opieki nad małymi dziećmi w celu zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy, wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i zapewnienia w Europie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu („cele barcelońskie"), COM(2018) 273 final; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0273&qid=1526642680873&from=PL

61 OECD (2017), Starting Strong 2017: Key indicators on early childhood education and care, http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en; zalecenie Rady (2013) w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=pl; oraz Eurofound (2015), Early childhood Care: Accessibility and quality of services, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf

62 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2017 r. w sprawie nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności (2017/2002(INI)) P8_TA-PROV(2017)0360.

opracowane, gdy są oparte na podstawowym założeniu, że edukacja i opieka są nierozłączne.

(13) W kontekście wyznaczonym przez przepisy krajowe, regionalne lub lokalne rodziny powinny być zaangażowane we wszystkie aspekty edukacji ich dzieci i opieki nad nimi. Rodzina jest pierwszym i najważniejszym miejscem, w którym dzieci mogą rosnąć i rozwijać się, a rodzice i opiekunowie są odpowiedzialni za dobro, zdrowie i rozwój każdego dziecka. Usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem stanowią idealną szansę do stworzenia zintegrowanego podejścia, ponieważ prowadzą do pierwszego osobistego kontaktu z rodzicami. Rodzicom, którzy doświadczają problemów, można zaoferować indywidualne usługi poradnictwa w trakcie wizyt domowych. Aby ich zaangażowanie stało się rzeczywistością, usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem powinny być opracowywane w partnerstwie z rodzinami oraz powinny się opierać na zaufaniu i wzajemnym szacunku[63].

(14) Uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem może być skutecznym narzędziem pozwalającym wyrównać szanse edukacyjne dzieci w niekorzystnej sytuacji, takich jak niektóre dzieci-migranci, dzieci należące do mniejszości etnicznej (na przykład romskiej) i dzieci-uchodźcy, dzieci ze specjalnymi potrzebami lub niepełnosprawne, dzieci objęte pieczą zastępczą i dzieci ulicy, dzieci, których rodzice przebywają w więzieniu, a także dzieci żyjące w gospodarstwach domowych szczególnie zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, takich jak gospodarstwa domowe z jednym rodzicem lub gospodarstwa domowe liczące wiele osób. Dzieci-uchodźcy, ze względu na swoją trudną sytuację, potrzebują zwiększonego wsparcia. Ubóstwo, fizyczne i emocjonalne czynniki stresogenne, traumy i brak umiejętności językowych mogą zakłócić ich przyszłe perspektywy edukacyjne i skuteczną integrację w nowym społeczeństwie. Uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem może pomóc zniwelować te czynniki ryzyka.

(15) Zapewnienie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem sprzyjającej włączeniu społecznemu może przyczynić się do wypełnienia zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie w ramach Konwencji ONZ o prawach dziecka[64] i Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych[65], których sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie.

(16) Publikacja w 2014 r. wniosku dotyczącego kluczowych zasad ram jakości[66] była pierwszym oświadczeniem ekspertów europejskich z 25 krajów dotyczącym jakości we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem. Oświadczenia dotyczą pięciu wymiarów: dostęp; personel; program nauczania; monitorowanie i ocena; oraz zarządzanie i finansowanie. Łącznie wydano dziesięć oświadczeń w sprawie

---

63 A Children in Europe policy paper (2008), Young children and their services: developing a European approach, http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE%20Policy%20Paper_april%202008_INGLESE.pdf

64 Konwencja o prawach dziecka (1989), http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx.

65 Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (2006), Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych

66 Tematyczna grupa robocza ds. wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem (2014), wniosek dotyczący kluczowych zasad ram jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, sprawozdanie grupy roboczej dotyczące wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem pod auspicjami Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

podniesienia jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Dokument ten został udostępniony w wielu państwach przez lokalne zainteresowane strony zaangażowane w inicjatywy na rzecz wspierania polityki, badań i szkoleń. W państwach tych projekt ram jakości posłużył jako potężny katalizator zmian, wykorzystano go bowiem w procesach konsultacji dotyczących polityki, które podtrzymały istniejące ścieżki reform.

(17) Wszystkie pięć wymiarów ram jakości ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia usług wysokiej jakości. Zwłaszcza praca specjalistów w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem ma długotrwały wpływ na życie dzieci. W wielu krajach zawód ten ma jednak stosunkowo niski profil i status[67].

(18) Aby personel placówki wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem mógł wypełniać swoje obowiązki zawodowe związane ze wspieraniem dzieci i ich rodzin, musi on posiadać rozległą wiedzę, umiejętności i kompetencje, a także musi dobrze rozumieć przebieg rozwoju dziecka. Profesjonalizacja personelu jest kluczowa, ponieważ wyższy poziom przygotowania idzie w parze z wyższą jakością usług, lepszą interakcją między personelem a dziećmi, a tym samym z lepszymi osiągnięciami rozwojowymi dla dzieci[68].

(19) Wielu usługodawców współpracuje z asystentami, których główną rolą jest wspieranie nauczycieli pracujących bezpośrednio z dziećmi i rodzinami. Asystenci ci mają zazwyczaj niższe kwalifikacje niż nauczyciele, a w wielu państwach nie ma wymogu dotyczącego kwalifikacji, który trzeba spełnić, aby zostać asystentem. W związku z tym konieczna jest profesjonalizacja personelu, w tym asystentów[69]. Ustawiczne doskonalenie zawodowe jest integralnym elementem podnoszenia kompetencji asystentów.

(20) Ramy jakości lub równorzędny dokument mogą być skutecznym elementem dobrego zarządzania w obszarze wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Zgodnie z opinią eksperta i niedawnym przeglądem polityki[70] państwa, które opracowują i wdrażają ramy jakości, stosują bardziej kompleksowe i spójne podejście do reform.

(21) Państwa członkowskie wyznaczyły poziomy odniesienia i cele dotyczące uczestnictwa dzieci we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem. W 2002 r. Rada Europejska na posiedzeniu w Barcelonie określiła cele[71] w zakresie świadczenia formalnej opieki nad dziećmi, zgodnie z którymi do 2010 r. 90 % dzieci w Unii w wieku od trzech lat do wieku obowiązku szkolnego i przynajmniej 33 % dzieci w wieku poniżej trzech lat powinno mieć dostęp do formalnej opieki. Cele te zostały potwierdzone w europejskim pakcie na rzecz równości płci na lata 2011–2020. Szczegółową analizę postępów poczynionych w osiąganiu tych poziomów odniesienia zawiera

---

67 Eurofound (2015), Early Childhood Care: working conditions, training and quality-A systematic review 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

68 Komisja Europejska (2011), CoRe: Competence Requirements in Early Childhood Education and Care, https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/CoReResearchDocuments2011.pdf.

69 J. Peeters, J. Sharmahd, I. Budginaitė (2016), Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification, NESET II report, http://www.earlychildhoodworkforce.org/node/228.

70 A. Lazzari (2017), The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States, sprawozdanie NESET II.

71 Konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Barcelonie w dniach 15–16 marca 2002 r., SN 100/1/02 REV 1. http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf

sprawozdanie Komisji w sprawie celów barcelońskich[72]. W strategicznych ramach europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia[73] wyznaczono poziom odniesienia wynoszący 95 % udziału dzieci w wieku od czterech lat do wieku rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej.

(22) W ostatnich latach państwa członkowskie osiągnęły ogólne postępy w zwiększaniu dostępności usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Osiągnięto poziom odniesienia w ramach Kształcenia i szkolenia 2020 oraz cel barceloński w odniesieniu do dzieci w wieku poniżej trzeciego roku życia. Celu barcelońskiego dotyczącego dzieci w wieku od trzech lat do wieku obowiązku szkolnego jeszcze nie osiągnięto pomimo postępów poczynionych od 2011 r. W 2016 r. 86,3 % dzieci z tej grupy wiekowej uczestniczyło we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem. Za tymi średnimi kryją się jednak znaczące różnice między państwami członkowskimi, regionami i grupami społecznymi[74]. Konieczne są dalsze starania, aby zapewnić wszystkim dzieciom dostęp do wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki tak wcześnie, jak potrzebują tego rodzice. Szczególne środki są wymagane zwłaszcza w celu zapewnienia lepszego dostępu dla dzieci w niekorzystnej sytuacji[75].

(23) Celem niniejszego zalecenia jest określenie wspólnej koncepcji jakości w systemie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. W zaleceniu określono możliwe działania do rozważenia przez rządy, biorąc pod uwagę ich specyficzną sytuację. Niniejsze zalecenie odnosi się również do rodziców, instytucji i organizacji, w tym partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które mają na celu usprawnienie tego sektora.

(24) Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem w rozumieniu niniejszego zalecenia[76] odnosi się do każdego uregulowanego uzgodnienia zapewniającego kształcenie i opiekę dzieciom od urodzenia do wieku obowiązku szkolnego – niezależnie od miejsca, finansowania, godzin otwarcia lub treści programu – i obejmuje opiekę sprawowaną przez placówkę opieki nad dziećmi oraz opiekuna dziennego; opiekę finansowaną ze środków prywatnych i publicznych; wychowanie przedszkolne.

(25) Niniejsze zalecenie jest w pełni zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności,

NINIEJSZYM ZALECA, ABY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE:

Zgodnie z prawem krajowym i europejskim, dostępnymi zasobami i uwarunkowaniami krajowym oraz w ścisłej współpracy ze wszystkimi właściwymi zainteresowanymi stronami:

---

72 Sprawozdanie Komisji w sprawie rozwoju struktur opieki nad małymi dziećmi w celu zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy, wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i zapewnienia w Europie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu („cele barcelońskie"), COM(2018) 273 final; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0273&qid=1526642680873&from=PL

73 Wspólne sprawozdanie Rady i Komisji z 2015 r. z wdrażania strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020) – *Nowe priorytety współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia i szkolenia* 2015/C 417/04.

74 Sprawozdanie Komisji w sprawie rozwoju struktur opieki nad małymi dziećmi w celu zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy, wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i zapewnienia w Europie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu („cele barcelońskie"), COM(2018) 273 final; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0273&qid=1526642680873&from=PL

75 Komisja Europejska (2017), Monitor Kształcenia i Szkolenia.

76 ISCED 0.1 oraz ISCED 0.2.

1. Poprawiły dostęp do wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem zgodnie z oświadczeniami zawartymi w „Ramach jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem” przedstawionych w załączniku do niniejszego zalecenia oraz z zasadą 11 Europejskiego filaru praw socjalnych.

2. Pracowały na rzecz zapewnienia, aby usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem były łatwo dostępne, przystępne cenowo i aby sprzyjały włączeniu społecznemu. Można rozważyć:

   a) przeprowadzenie analizy podaży i popytu ze strony rodzin w celu lepszego dostosowania oferty usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem do ich potrzeb, z poszanowaniem wyboru rodziców;

   b) przeprowadzenie analizy i uwzględnienie wszystkich barier, które mogą napotkać rodziny, takich jak koszty, bariery związane z ubóstwem, umiejscowienie geograficzne, nieelastyczne godziny otwarcia, bariery kulturalne i językowe, dyskryminacja, jak również brak informacji;

   c) nawiązanie kontaktu ze wszystkimi rodzinami, zwłaszcza z rodzinami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji, w celu poinformowania ich o korzyściach płynących z wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz zbudowania zaufania do tych usług;

   d) zapewnienie, aby wszystkie dzieci miały dostęp do usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, które charakteryzują się dobrą jakością i przystępną ceną, najlepiej przez podejmowanie działań na odpowiednim poziomie zarządzania na rzecz prawa dostępu do placówki świadczącej wysokiej jakości usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem;

   e) zapewnienie usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem sprzyjających włączeniu społecznemu wszystkim dzieciom, w tym dzieciom z różnych środowisk, dzieciom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi lub dzieciom niepełnosprawnym, unikając segregacji i zachęcając je do uczestnictwa niezależnie od statusu rodziców lub opiekunów na rynku pracy;

   f) wspieranie wszystkich dzieci w uczeniu się języka nauczania, przy jednocześnie przychylnym traktowaniu i docenianiu ich języka ojczystego.

3. Wspierały profesjonalizację personelu placówek świadczących usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. W zależności do istniejącego poziomu kwalifikacji zawodowych i warunków pracy skuteczne działania mogą obejmować:

   a) podniesienie statusu zawodu związanego z wczesną edukacją i opieką nad dzieckiem przez stworzenie standardów zawodowych, dostosowanie wymogów w zakresie kwalifikacji, statusu zawodowego i możliwości rozwoju kariery zawodowej w przypadku nauczycieli szkół podstawowych oraz stworzenie ścieżek profesjonalizacji dla pracowników o niskich kwalifikacjach lub bez kwalifikacji, a także specjalnych ścieżek kwalifikacji dla asystentów;

   b) poprawę kształcenia formalnego i ustawicznego doskonalenia zawodowego, aby w pełni uwzględnić dobro dzieci oraz ich potrzeby w zakresie uczenia się i rozwoju, istotne zmiany społeczne i pełne zrozumienie praw dziecka;

c) zapewnienie pracownikom czasu na aktywności zawodowe takie jak refleksja, planowanie, kontakty z rodzicami oraz współpraca z innymi specjalistami i współpracownikami;

d) dążenie do zapewnienia pracownikom kompetencji w zakresie odpowiadania na indywidualne potrzeby dzieci z różnych środowisk, dzieci z różnymi specjalnymi potrzebami edukacyjnymi lub dzieci niepełnosprawnych, przygotowując w ten sposób personel do radzenia sobie z różnorodnymi grupami.

4. Przyspieszyły opracowanie programów nauczania we wczesnej edukacji, aby programy te spełniały potrzeby związane z dobrem dzieci oraz ich potrzeby edukacyjne. Podejścia wspierające rozwój programów nauczania oraz społeczne, emocjonalne i językowe kompetencje dzieci oraz ich kompetencje związane z uczeniem się mogą obejmować:

a) zapewnianie równowagi w zakresie dbania o rozwój społeczno-emocjonalny i dobro dzieci oraz zaspokojenia ich potrzeb związanych z uczeniem się, uznawanie znaczenia zabawy, kontaktu z naturą, roli muzyki, sztuki i aktywności fizycznej;

b) rozwijanie empatii, współczucia i świadomości w odniesieniu do równości i różnorodności;

c) oferowanie możliwości wczesnej ekspozycji językowej i nauczania języka przez zabawę oraz rozważenie wprowadzenia dwujęzycznych programów we wczesnej edukacji;

d) oferowanie organizatorom kształcenia wytycznych dotyczących dostosowanego do wieku korzystania z narzędzi cyfrowych i pojawiających się nowych technologii;

e) promowanie dalszego włączania wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w ciągłość procesu edukacyjnego oraz wspieranie współpracy między pracownikami wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem a pracownikami szkół podstawowych oraz płynnego przechodzenia dzieci do szkół podstawowych.

5. Promowały przejrzystość i spójność monitorowania i oceny usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem na wszystkich poziomach, dążąc do wypracowania polityki. Skuteczne podejścia mogą obejmować:

a) wykorzystywanie narzędzi do samooceny, kwestionariuszy i wytycznych dotyczących obserwacji jako elementu zarządzania jakością na poziomie systemu i usług;

b) wykorzystywanie odpowiednich i dostosowanych do wieku metod wspierania uczestnictwa dzieci i wysłuchiwania poglądów, obaw i pomysłów dzieci oraz wzięcie tych aspektów pod uwagę w procesie oceny;

c) wdrożenie istniejących narzędzi w celu poprawy sprzyjającego włączeniu społecznemu charakteru usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, takich jak narzędzie autorefleksji w środowisku włączającej wczesnej edukacji opracowane przez Europejską Agencję ds. Specjalnych Potrzeb i Edukacji Włączającej.

6. Dążyły do zapewnienia odpowiedniego finansowania i odpowiednich ram prawnych świadczenia usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w odniesieniu do świadczenia tych usług. Można rozważyć:

   a) zwiększenie skali inwestycji we wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem ze szczególnym uwzględnieniem dostępności, jakości i przystępności cenowej, w tym wykorzystanie możliwości finansowania oferowanych przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne;

   b) utworzenie i utrzymywanie dostosowanych do potrzeb krajowych lub regionalnych ram jakości;

   c) propagowanie dalszej integracji usług dla rodzin i dzieci, przede wszystkim z usługami społecznymi i usługami w zakresie zdrowia;

   d) uwzględnienie solidnej polityki w zakresie ochrony dziecka w systemie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, aby chronić dzieci przed wszelkimi formami przemocy.

7. Zgłaszały swoje doświadczenia i postępy w zwiększaniu dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz podnoszeniu jej jakości za pośrednictwem istniejących ram i narzędzi.

NINIEJSZYM Z ZADOWOLENIEM PRZYJMUJE ZAMIERZENIE KOMISJI W ZAKRESIE:

8. Ułatwiania wymiany doświadczeń i dobrych praktyk wśród państw członkowskich w kontekście strategicznych ram współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia oraz kolejnych wersji programu, jak również w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej.

9. Wspierania współpracy państw członkowskich, na ich wniosek, przez organizowanie partnerskiego uczenia się i wzajemnego doradztwa.

10. Wspierania rozwoju wysokiej jakości usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem sprzyjającej włączeniu przez udostępnianie funduszy UE, w szczególności w ramach programu Erasmus+ oraz europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w tym w ramach INTERREG, bez uszczerbku dla negocjacji w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych.

11. Proponowania zaktualizowanych europejskich poziomów odniesienia lub celów dotyczących wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w celu świadczenia usług zgodnie z ewentualnie zmienionym poziomem odniesienia w ramach ET 2020 i celami barcelońskimi po konsultacji z państwami członkowskimi.

12. Przedstawiania Radzie sprawozdań z działań następczych podejmowanych w związku z niniejszym zaleceniem zgodnie z procedurami sprawozdawczości określonymi w istniejących ramach i narzędziach.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady

Przewodniczący