



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 22.5.2018
COM(2018) 271 final

2018/0127 (NLE)

Predlog

PRIPOROČILO SVETA

o visokokakovostnih sistemih predšolske vzgoje in varstva

{SWD(2018) 173 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Zgodnja leta človekovega življenja¹ so najbolj formativna za razvoj temeljnih sposobnosti in dovzetnosti za učenje, ki zelo vplivajo na poznejše možnosti pri izobraževanju in zaposlovanju ter splošne dosežke in zadovoljstvo v življenju.

V evropskem stebru socialnih pravic² je navedeno, da bi morali otroci imeti pravico do cenovno dostopne in kakovostne predšolske vzgoje in varstva. V nadaljevanju je navedeno, da bi morali imeti otroci iz prikrajšanih okolij pravico do posebnih ukrepov za izboljšanje njihovih možnosti.

Komisija v sporočilu o krepitvi evropske identitete s pomočjo izobraževanja in kulture³ opisuje vizijo evropskega izobraževalnega prostora, v katerem kakovostnega, vključujočega izobraževanja, usposabljanja in raziskovanja ne ovirajo meje, ljudje pa lahko izkoriščajo bogato izobraževalno ponudbo v Uniji. Kakovostna predšolska vzgoja in varstvo⁴ sta del te vizije, saj postavljata temelje za nadaljnje učenje⁵ ter oblikovanje identitete in državljanstva.

Visokokakovostne storitve so odločilne za izboljševanje učnih izidov, vključno z razvojem socialnih kompetenc. Iz raziskav je razvidno, da udeležba v visokokakovostni predšolski vzgoji in varstvu vodi do doseganja boljših osnovnih spretnosti ter da je to učinkovit ukrep za preprečevanje zgodnjega opuščanja šolanja⁶. Tudi PISA, Program mednarodne primerjave dosežkov učencev pod okriljem OECD, kaže, da so učenci, ki so več kot eno leto obiskovali predšolsko vzgojo, pri 15 letih pri matematiki dosegli boljše rezultate. Pri učencih, ki niso bili vključeni v predšolsko vzgojo, je možnost za slabši učni uspeh trikrat večja kot pri tistih, ki so bili vanjo vključeni več kot eno leto⁷.

Vključujoča predšolska vzgoja in varstvo močno prispevata k odpravljanju neenakosti in socialne izključenosti. Brez visokokakovostne predšolske vzgoje se med otroki iz različnih socialno-ekonomskih okolij zgodaj razvijejo razlike v razvoju in kompetencah⁸, s čimer se

¹ „Zgodnja leta“ v tem priporočilu se nanašajo na prvih šest let življenja.

² Svet Evropske unije (2017), Medinstitucionalna razglasitev evropskega stebra socialnih pravic, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/sl/pdf>.

³ Sporočilo Komisije (2017), Krepitev evropske identitete s pomočjo izobraževanja in kulture, Prispevek Evropske komisije k srečanju voditeljev v Göteborgu, 17. novembra 2017, [COM\(2017\) 673 final](http://com(2017)673final).

⁴ Predšolska vzgoja in varstvo pomenita vsako ureditev, ki zagotavlja vzgojo in varstvo otrok od rojstva do šoloobvezne starosti – ne glede na okolje, financiranje, čas obratovanja ali učno vsebino – ter vključuje dnevno varstvo v centrih in družinsko dnevno varstvo, zasebno in javno financirano zagotavljanje navedenega ter predšolsko izobraževanje.

⁵ Stringher, C. (2016), *Assessment of learning to learn in early childhood: an Italian framework* (Ocena učenja o učenju v zgodnjem otroštvu: italijanski okvir). Italian Journal of Sociology of Education, 1/2016.

⁶ Evropska Komisija (2014), *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving* (Študija o učinkoviti uporabi predšolske vzgoje in varstva pri preprečevanju zgodnjega opuščanja šolanja), <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

⁷ OECD (2016), *Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed* (Učenci s slabšim učnim uspehom: zakaj zaostajajo in kako jim pomagati uspeti) <https://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/low-performers-ebook-final.pdf?documentId=0901e72b82011e68>.

⁸ Po najnovejši raziskavi je to lahko razvidno že po 12 mesecih: Hurt, H., in Betancourt, M. (2017), *Turning 1 Year of Age in a Low Socioeconomic Environment: A Portrait of Disadvantage* (Dopolnjeno eno leto starosti v neugodnem socialno-ekonomskem okolju: portret prikrajšanosti), Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics: zvezek 38 – izdaja 7 – str. 493–500.

krepi krog medgeneracijskega prenosa prikrajšanosti. Izkušnje v predšolski vzgoji in varstvu so priložnost za preprečevanje in zmanjševanje prikrajšanosti otrok iz prikrajšanih romskih skupnosti in otrok z migrantskim ozadjem. Dokazi iz raziskav kažejo, da se tisti od otrok s primerljivimi migrantskimi ozadji, ki so v državi gostiteljici obiskovali predšolsko vzgojo in varstvo, pri branju odrežejo bolje⁹. Poleg tega visokokakovostne storitve predšolske vzgoje in varstva pozitivno vplivajo na udeležbo staršev na trgu dela in nedvomno koristijo doseganju večje enakosti spolov.

Cilj tega predloga za priporočilo Sveta je podpreti države članice v prizadevanju za izboljšanje dostopnosti in kakovosti sistemov predšolske vzgoje in varstva ob priznavanju, da glavno odgovornost za to področje nosijo države članice. Vzpostavi poskuša skupno evropsko razumevanje, kaj pomenita kakovostna predšolska vzgoja in varstvo. Predstavlja orodja in primere politik za podporo državam članicam, ki želijo zagotoviti visokokakovostne in vključujoče sisteme in storitve. Iz nedavnega pregleda politike¹⁰ je razvidno, da države s strateškim pristopom h kakovosti pri razvoju ter izboljševanju zagotavljanja predšolske vzgoje in varstva napredujejo bolj kot druge. Vendar pa ima samo nekaj držav članic vzpostavljen okvir kakovosti ali enakovreden dokument politike, ki bi urejal to področje. Zato so v tem predlogu predstavljeni ključni elementi okvira kakovosti pri predšolski vzgoji in varstvu, ki lahko države članice navdihnijo pri strateškem razmisleku o teh storitvah.

V večini držav članic EU pričakovanj ne izpolnjujeta ne kakovost ne število mest. Trenutno je v EU več kot 32 milijonov otrok, ki še niso dosegli šoloobvezne starosti, vendar jih predšolsko vzgojo in varstvo obiskuje samo približno 15 milijonov¹¹. O izkoriščanju storitev se sicer odločijo starši, vendar je povpraševanje po mestih po vsej Evropi večje od ponudbe.

Evropsko referenčno merilo, določeno v strateškem okviru za sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju¹², opredeljuje, da bi moralo biti vsaj 95 % otrok med četrtem letom in starostjo, pri kateri morajo začeti obvezno osnovnošolsko izobraževanje, vključenih v predšolsko vzgojo. To referenčno merilo je skoraj doseženo¹³. V cilju, dogovorjenem na zasedanju Evropskega sveta v Barceloni leta 2002 (za izboljšanje udeležnosti žensk na trgu dela), je bilo opredeljeno, da bi moralo imeti 33 % otrok, mlajših od treh let, ter 90 % otrok med tretjim letom in šoloobvezno starostjo dostop do storitev predšolske vzgoje in varstva. Ocena teh ciljev je predstavljena hkrati s tem predlogom¹⁴.

⁹ OECD in Evropska unija (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015, Settling In* (Kazalniki vključevanja priseljencev v letu 2015 – prilagajanje), <http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>.

¹⁰ Lazzari A. et al. (2017), *The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States* (Sedanje stanje nacionalnih okvirov kakovosti za predšolsko vzgojo in varstvo ali enakovrednih strateških dokumentov politike o kakovosti predšolske vzgoje in varstva v državah članicah EU), poročilo 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 Evropsko središče za politično strategijo (2017), *10 Trends Transforming the Education as We Know It* (10 trendov, ki preoblikujejo izobraževanje, kot ga poznamo). https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it_en.

¹² Evropska komisija/EUROSTAT, *Your key data to European statistics - European benchmarks* (Vaši ključni podatki za evropsko statistiko – evropska referenčna merila), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>.

¹³ Glede na zadnji Pregled izobraževanja in usposabljanja iz leta 2017 je v vzgojo vključenih 94,8 % otrok med četrtem letom in starostjo, pri kateri se morajo začeti izobraževati na ravni ISCED 1, http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf.

¹⁴ Poročilo Komisije o razvoju storitev otroškega varstva za majhne otroke za povečanje udeležbe žensk na trgu dela, usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja zaposlenih staršev ter zagotovitev

Kakovost zagotavljanja storitev je pogosto nezadostna ter se zelo razlikuje znotraj držav in med njimi, med zasebnimi in javnimi storitvami, med mestnimi in podeželskimi ali oddaljenimi območji ter med starostnimi skupinami (0–3 in 3–6)¹⁵.

Posledice pomanjkanja razpoložljivih in cenovno dostopnih mest ter nizke kakovosti storitev so daljnosežne¹⁶. Omejena razpoložljivost in/ali cenovna dostopnost visokokakovostnih storitev je zlasti izziv za otroke, prikrajšane že na začetku življenja zaradi vrste dejavnikov, kot so revščina, invalidnost, diskriminacija ali romsko okolje ali migrantsko ozadje. V današnji Evropi je za otroke, ki odraščajo v revščini ali socialni izključenosti, v primerjavi z njihovimi vrstniki, ki so v boljšem položaju, manj verjetno, da bodo uspešni v šoli, dobrega zdravja in da bodo pozneje v življenju v celoti uresničili svoj potencial¹⁷.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Potreba po izboljšanju dostopnosti in kakovosti storitev predšolske vzgoje in varstva je bila močno poudarjena tudi v sporočilu Komisije „Razvoj šol in odlično poučevanje“¹⁸ in z njim povezanimi Sklepi Sveta o razvoju šol in odličnem poučevanju¹⁹.

V priporočilu Komisije „Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti“²⁰ je bil poudarjen pomen zagotavljanja dostopa do visokokakovostne, vključujoče predšolske vzgoje in varstva ter zagotavljanja cenovne dostopnosti teh storitev in njihove prilagoditve potrebam družin, pri čemer se zlasti upoštevajo potrebe prikrajšanih otrok.

Januarja 2018 je Komisija sprejela predlog za priporočilo Sveta o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje²¹, ki se nanaša na predšolsko vzgojo in varstvo ter pomembnost podpore razvoju kompetenc pri vzgoji v zgodnjih letih s poudarkom na socialnih in čustvenih kompetencah.

Komisija je sprejela tudi predlog za priporočilo Sveta o skupnih vrednotah, vključujočem izobraževanju in evropski razsežnosti poučevanja²². V tem predlogu je poudarjen pomen zagotavljanja vključujočega izobraževanja za vse učence vse od zgodnjih let.

-
- 15 trajnostne in vključujoče rasti v Evropi („cilji iz Barcelone“), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, Lazzari, A., Vandenbroeck, M. (2013), *Accessibility of ECEC for children from ethnic minority and low-income families* (Dostopnost predšolske vzgoje in varstva za otroke iz etničnih manjšin in družin z nizkimi dohodki) https://www.researchgate.net/publication/236347188_Accessibility_of_Early_Childhood_Education_and_Care_ECEC_for_children_from_ethnic_minority_and_low-income_families; Delovni dokument služb Komisije (2017) – Pregled priporočila iz leta 2013 „Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti“, COM(2017) 258.
- 16 Vandenbroeck M. et al. (2018), *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them* (Koristi predšolske vzgoje in varstva ter pogoji za njihovo pridobitev), poročilo EENEE, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/14194adc-fc04-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en>; glej tudi Evropska komisija (2016), *Employment and social developments in Europe 2015* (Zaposlovanje in socialni razvoj v Evropi v letu 2015).
- 17 Priporočilo Komisije (2013), Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti (2013/112/EU), UL L 59, 2.3.2013.
- 18 Sporočilo Komisije (2017), Razvoj šol in odlično poučevanje za dober začetek v življenju, COM(2017) 248.
- 19 Sklepi Sveta o razvoju šol in odličnem poučevanju, 2017/C 421/03.
- 20 Priporočilo Komisije z dne 20. februarja 2013, Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti (2013/112/EU), UL L 59, 2.3.2013.
- 21 Evropska Komisija (2018), Predlog priporočila Sveta o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje, COM(2018) 24.
- 22 Evropska komisija (2018), Predlog priporočila Sveta o skupnih vrednotah, vključujočem izobraževanju in evropski razsežnosti poučevanja, COM(2018) 23 final.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Predlog je močno povezan z evropskim stebrom socialnih pravic²³, ki v 11. načelu določa pravico otrok do cenovno dostopne in kakovostne predšolske vzgoje in varstva.

Razpoložljivost, dostopnost in cenovna sprejemljivost visokokakovostnih storitev otroškega varstva so tudi ključni dejavniki, ki staršem omogočajo udeležbo na trgu dela. V poročilu o ciljih, dogovorjenih na zasedanju Evropskega sveta v Barceloni leta 2002, ki ga je objavila Evropska komisija, je ocenjen napredek držav članic²⁴.

V sporočilu o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja²⁵ je bila priznana potreba po zagotavljanju kakovostnega formalnega varstva po vsej Evropi za odstranjevanje ovir za zaposlovanje, zlasti za ženske. Prispeva lahko k povečanju udeležbe žensk na trgu dela ter k enaki ekonomski neodvisnosti žensk in moških, kar je prednostna naloga, določena v dokumentu Komisije „Strateško sodelovanje za enakost spolov 2016–2019“²⁶. Pobuda tako prispeva k ciljem, ki temeljijo na Pogodbi²⁷, in sicer k enakosti moških in žensk glede priložnosti na trgu dela ter spodbujanju visoke stopnje zaposlenosti v Uniji.

V okviru EU za nacionalne strategije vključevanja Romov²⁸ in priporočilu Sveta iz leta 2013 o učinkovitih ukrepih za vključevanje Romov v državah članicah²⁹ so bile države članice pozvane, naj povečajo dostopnost in izboljšajo kakovost predšolske vzgoje in varstva, vključno s ciljno podporo romskim otrokom.

V Akcijskem načrtu za vključevanje državljanov tretjih držav³⁰ in sporočilu „Zaščita otrok pri migracijah“³¹ je bilo priznано, da sta predšolska vzgoja in varstvo temeljnega pomena za vključevanje družin in otrok iz tretjih držav. Pobuda prispeva k odstranjevanju ovir za udeležbo deklic in dečkov iz tretjih držav v predšolski vzgoji, da bi se vsem otrokom zagotovila možnost, da v celoti izkoristijo svoj potencial, ter da se podpre vključevanje otrok migrantov.

V postopku evropskega semestra je bilo izpostavljeno vprašanje predšolske vzgoje in varstva in več držav članic je prejelo priporočila o varstvu otrok in vključujoči vzgoji. V smernicah za zaposlovanje je poudarjen pomen dostopa do cenovno dostopne kakovostne predšolske vzgoje in varstva. V letnem pregledu rasti za leto 2018 je naveden pomen predšolske vzgoje in varstva z vidika politik enakih možnosti, socialne vključenosti ter usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja. Tudi v skupnem poročilu o zaposlovanju za leto 2018 je obravnavan napredek držav članic na tem področju, pri čemer se zlasti spremlja dostop otrok, mlajših od

²³ Svet Evropske unije (2017), Medinstitucionalna razglasitev evropskega stebra socialnih pravic, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/sl/pdf>.

²⁴ Poročilo Komisije o razvoju storitev otroškega varstva za majhne otroke za povečanje udeležbe žensk na trgu dela, usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja zaposlenih staršev ter zagotovitev trajnostne in vključujoče rasti v Evropi („cilji iz Barcelone“), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

²⁵ Sporočilo Komisije (2017), Pobuda za podporo zaposlenim staršem in oskrbovalcem pri usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja, [COM\(2017\) 252 final](http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-252-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF).

²⁶ Evropska komisija (2015), Strateško sodelovanje za enakost spolov 2016–2019, <https://publications.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/24968221-eb81-11e5-8a81-01aa75ed71a1>.

²⁷ Člen 153 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

²⁸ Sporočilo Komisije (2011) z naslovom Okvir EU za nacionalne strategije vključevanja Romov, [COM\(2011\) 173](http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EN/COM-2011-173-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF).

²⁹ Priporočilo Sveta (EPSCO) z dne 9. decembra 2013 o učinkovitih ukrepih za vključevanje Romov v državah članicah, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf.

³⁰ Sporočilo Komisije (2016), Akcijski načrt za vključevanje državljanov tretjih držav, [COM\(2016\) 377 final](http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-377-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF).

³¹ Sporočilo Komisije (2017), Zaščita otrok pri migracijah, [COM\(2017\) 211 final](http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-211-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF).

3 let, do predšolske vzgoje in varstva kot del evropskega stebra socialnih pravic³². Spodbujati bi bilo treba usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, zlasti z dostopom do dolgotrajne oskrbe ter cenovno dostopne in kakovostne predšolske vzgoje in varstva.

Nazadnje, tudi evropski strukturni in investicijski skladi imajo pomembno vlogo pri podpori naložbam v dostopno, cenovno sprejemljivo ter kakovostno infrastrukturo in storitve.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• Pravna podlaga

Pobuda je skladna s členom 165 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Člen 165(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da „Unija prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami ter po potrebi s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih dejavnosti, pri čemer v celoti upošteva odgovornost držav članic za vsebino in organizacijo njihovih izobraževalnih sistemov“.

Pobuda ne predlaga nobene razširitve pristojnosti EU za sprejemanje predpisov ali zavezujočih zavez držav članic. Države članice se bodo v skladu s svojimi nacionalnimi okoliščinami odločile, kako lahko najbolje uporabijo to priporočilo Sveta.

• Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)

Komisija sprejema ukrepe za nadaljnjo spodbudo državam članicam k sodelovanju na področju predšolske vzgoje in varstva³³, pri čemer se opira na pomembne dosežene rezultate, med katerimi je zlasti strokovni predlog iz leta 2014 za okvir kakovosti za predšolsko vzgojo in varstvo³⁴.

Dodana vrednost ukrepanja na ravni EU je sposobnost EU, da:

- izkoristi strokovno znanje in izkušnje v Uniji ter nadaljuje sodelovanje na podlagi predlaganega okvira kakovosti kot skupnega referenčnega orodja;
- nadalje podpira države članice pri prizadevanjih za preoblikovanje njihovega zagotavljanja storitev;
- podpre prizadevanja držav članic z zagotovitvijo evropskih orodij, kot je nabor izjav o kakovosti.

• Sorazmernost

V predlogu so predvidena priporočila v skladu s petimi razsežnostmi okvira kakovosti skupaj z možnostmi za odzive politike na glavne izzive v sektorju. Tako bodo lahko države članice priporočila Sveta uporabile glede na svoje konkretne okoliščine. Vsaka država članica se odloči o pristopu k izboljševanju svojega sistema.

³² Pregled socialnih kazalnikov, *Monitoring EU Member States Performance under the European Pillar of Social Rights* (Spremljanje uspešnosti držav članic EU v okviru evropskega stebra socialnih pravic), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports_en.pdf.

³³ Skupno poročilo Sveta in Komisije za leto 2015 o izvajanju strateškega okvira za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020), *Nove prednostne naloge za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju*, [2015/C 417/04](https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecac-quality-framework_en.pdf).

³⁴ Tematska delovna skupina za predšolsko vzgojo in varstvo (2014), Predlog za ključna načela okvira kakovosti za predšolsko vzgojo in varstvo, [http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecac-quality-framework_en.pdf](https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecac-quality-framework_en.pdf).

- **Izbira instrumenta**

Priporočilo Sveta je ustrezen instrument na področju izobraževanja in usposabljanja, saj ima EU na tem področju podporno pristojnost, ter instrument, ki je bil pogosto uporabljen za evropske ukrepe na področju izobraževanja in usposabljanja. Kot pravni instrument izraža zavezanost držav članic k ukrepom v besedilu in zagotavlja tehtnejšo politično podlago za sodelovanje na tem področju, hkrati pa povsem upošteva pristojnost držav članic na področju izobraževanja in usposabljanja.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Naknadne ocene/preverjanje ustreznosti veljavne zakonodaje**

Ni relevantno.

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Decembra 2016 se je 250 strokovnjakov, oblikovalcev politike in strokovnih delavcev udeležilo konference „Dober začetek v življenju! Najboljša možna vzgoja v zgodnjih letih“. Sklepi s konference³⁵ so bili ustrezno upoštevani pri pripravi tega predloga. Poleg tega so bile upoštevane zadevne ugotovitve iz javnih posvetovanj o pobudi za usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja³⁶ ter evropskem stebru socialnih pravic³⁷.

Po vrsti predhodnih posvetovanj v zvezi s predlogi za ključna načela okvira kakovosti za predšolsko vzgojo in varstvo³⁸ je Komisija 31. januarja 2018 organizirala sestanek za ciljno usmerjeno posvetovanje z zainteresiranimi stranmi. Med udeleženci so bili predstavniki širokega nabora organizacij civilne družbe ter predstavniki držav članic, ki so zastopali organizacije na področju izobraževanja in vseživljenjskega učenja, zaščite otrok in otrokovih pravic, združenja staršev in družin, mreže za boj proti socialnim neenakostim, posebne izobraževalne in invalidske organizacije ter sindikate učiteljev. Na sestanku so zainteresirane strani potrdile in pozdravile splošni pristop ter podale nadaljnje informacije o obstoječih izzivih in mogočih rešitvah v tem sektorju.

- Zainteresirane strani so poudarile potrebo po socialni vključenosti in po opredelitvi posebnih skupin otrok (ali družin) za zagotovitev, da niso zapostavljeni. Opozorile so, da je pomembno povsod zagotavljati enako kakovost, tudi na podeželskih območjih, ter se osredotočati na potrebe otrok, vključevati starosti primerne cilje in nameniti večji poudarek učenju z igro.

³⁵ Evropska komisija (2016), Dober začetek v življenju, Poročilo o konferenci, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report_en.pdf.

³⁶ Evropska komisija (2017), *Report on the public consultation on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers* (Poročilo o javnem posvetovanju o morebitnem ukrepanju za spopadanje zaposlenih staršev in oskrbovalcev z izzivi usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&moreDocuments=yes>.

³⁷ Javno posvetovanje o evropskem stebru socialnih pravic, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>.

³⁸ Na primer: Evropsko združenje ponudnikov storitev za osebe z invalidnostjo (2016), *Statement on Early Childhood Intervention* (Izjava o predšolski vzgoji), http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd_statement_on_early_childhood_intervention.pdf, Evropsko združenje staršev (2015), *The Best Interest of the Young Child: Position Paper on Early Childhood Education and Care Needs and Provisions from the Parents' Perspective* (Interes majhnega otroka: dokument o stališču o potrebah po predšolski vzgoji in varstvu ter njegovem zagotavljanju z vidika staršev).

- Zainteresirane strani so poudarile tudi potrebo po zavedanju, da okvir kakovosti ni namenjen samo določitvi minimalnih standardov in da je treba države članice spodbujati k zagotavljanju visokokakovostnih storitev. Poleg tega bi morale priporočilo Sveta zagotoviti podporo na ravni držav članic ali sistema in omogočati prožnost, da bi lahko različne države pregledale svoj pristop h kakovosti.

• Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj

Komisija je v zadnjih dveh letih sodelovala s ključnimi strokovnjaki po vsej EU, da bi opredelila kazalnike kakovosti³⁹ in razvila orodja za samoevalvacijo. Drugi pomembni viri so orisani spodaj:

- (1) Vključeni bodo podatki o dostopu, udeležbi in kakovosti iz publikacij Eurydice (2016) Pomembni podatki o vzgoji in varstvu predšolskih otrok v Evropi in Pregled izobraževanja in usposabljanja (2017) ter publikacije OECD (2017) *Starting Strong: Key indicators on early childhood education and care* (Dober začetek: ključni kazalniki za predšolsko vzgojo in varstvo).
- (2) CARE (2016), *Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European early childhood education and care* (Analiza kakovosti učnega načrta in pregled učinkov evropske predšolske vzgoje in varstva), *Policy Recommendations on quality* (priporočila politike o kakovosti). V okviru tega večdisciplinarnega evropskega raziskovalnega projekta so bili oblikovani sklepi in priporočila o izobraževalnem programu, kakovosti, dobrem počutju, učinku, dostopu, financiranju in upravljanju ter vlogi strokovnjakov.
- (3) EENEE (2017), *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them* (Koristi predšolske vzgoje in varstva ter pogoji za njihovo pridobitev). V tem poročilu so predstavljene različne vrste dejavnikov, ki lahko vplivajo na to, ali se lahko te potencialne koristi uresničijo.
- (4) NESET (2017), *The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States* (Sedanje stanje nacionalnih okvirov kakovosti za predšolsko vzgojo in varstvo ali enakovrednih strateških dokumentov politike, ki se nanašajo na kakovost predšolske vzgoje in varstva v državah članicah EU).
- (5) Delovni dokument služb Komisije o izvajanju priporočila Vlaganje v otroke⁴⁰, objavljen skupaj z evropskim stebrom socialnih pravic.

Tudi Evropska platforma za vlaganje v otroke (EPIC) ponuja na dokazih temelječe dobre prakse za izvajanje priporočila Vlaganje v otroke ter posodobljene profile držav o politikah v zvezi z otroki in družinami v EU.

³⁹ Evropska komisija (2018), *Monitoring the Quality of Early Childhood Education and Care – Complementing the 2014 ECEC Quality Framework proposal with indicators* (Spremljanje kakovosti predšolske vzgoje in varstva – dopolnitev predloga okvira kakovosti za predšolsko vzgojo in varstvo iz leta 2014 s kazalniki), <https://publications.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/825252b4-3ec6-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-69837044>.

⁴⁰ Delovni dokument služb Komisije (2017) – Pregled priporočila iz leta 2013 z naslovom „Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti“, SWD(2017) 258; glej tudi: Priporočilo Komisije z dne 20. februarja 2013, Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti (2013/112/EU), UL L 59, 2.3.2013.

- **Ocena učinka**

Zaradi dopolnilnega pristopa dejavnosti k pobudam držav članic, prostovoljne narave predlaganih dejavnosti in obsega pričakovanih učinkov ocena učinka ni bila izvedena. Pripravljeni predlog temelji na prejšnjih študijah, posvetovanjih z državami članicami in posvetovanju z zainteresiranimi stranmi.

- **Ustreznost in poenostavitev ureditve**

Ni relevantno.

- **Temeljne pravice**

To priporočilo spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, vključno s pravico do izobraževanja, spoštovanjem kulturne, verske in jezikovne raznolikosti ter nediskriminacijo. Priporočilo zlasti spodbuja otrokove pravice, kot so določene v členu 24, in upošteva Konvencijo ZN o otrokovih pravicah, zlasti člen 29(1)(c), ki določa, da mora biti izobraževanje otrok usmerjeno h krepitvi spoštovanja do otrokovih staršev, njegove kulturne identitete, jezika in vrednot, nacionalnih vrednot države, v kateri otrok prebiva, države, iz katere morda izhaja, in do civilizacij, različnih od njegove⁴¹. To priporočilo se mora izvajati v skladu s temi pravicami in načeli.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlagani ukrepi iz tega priporočila, ki imajo proračunske posledice, bodo podprti z obstoječimi sredstvi programa Erasmus+, morda pa tudi programa Obzorje 2020 ali evropskih strukturnih in investicijskih skladov, pod pogojem, da je taka podpora predvidena v določbah zadevnih temeljnih aktov. Ta pobuda ne vpliva na pogajanja o naslednjem večletnem finančnem okviru in prihodnjih programih.

Dodatna sredstva iz proračuna EU ne bodo potrebna.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Napredek se bo spremljal na sestankih novoustanovljene delovne skupine za predšolsko vzgojo in varstvo v okviru strateškega okvira za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020), ki bo zagotavljala forum za vzajemno učenje in izmenjavo dobre prakse.

Evropski semester bo še naprej bistveni instrument za spremljanje zagotavljanja kakovostnih storitev predšolske vzgoje in varstva, vključno glede cilja iz Barcelone⁴², ter bo državam članicam zagotavljal nadaljnje smernice, vključno z uporabo priporočil za posamezne države, če je to ustrezno.

Morebitno novo referenčno merilo glede zagotavljanja storitev predšolske vzgoje in varstva bo predmet nadaljnje razprave z državami članicami. To lahko vključuje morebitno revizijo cilja iz Barcelone za zagotavljanje formalnega otroškega varstva, morebitno primerjalno analizo v okviru evropskega semestra ter revizijo referenčnega merila, opredeljenega v strateškem okviru za sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020)⁴³.

⁴¹ ZN (1989), Konvencija o otrokovih pravicah, sprejeta 20. novembra 1989.

⁴² Sklepi predsedstva, Evropski svet v Barceloni, 15. in 16. marec 2002, SN 100/1/02 REV 1, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf.

⁴³ Skupno poročilo Sveta in Komisije za leto 2015 o izvajanju strateškega okvira za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020), *Nove prednostne naloge za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju*, 2015/C 417/04.

Komisija bo Svetu poročala o napredku pri izvajanju priporočila v skladu z načini poročanja iz strateškega okvira za sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju.

- **Obrazložitveni dokumenti (za direktive)**

Ni relevantno.

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Določbe v zvezi z državami članicami

V predlogu je priporočeno, naj države članice izboljšajo dostopnost in kakovost storitev predšolske vzgoje in varstva. V predlogu je v prilogi naveden okvir kakovosti EU za predšolsko vzgojo in varstvo.

Predlog države članice poziva k reševanju glavnih izzivov v sektorjih predšolske vzgoje in varstva ter vključuje možnosti politike, katerih cilj je:

- zagotoviti, da so storitve predšolske vzgoje in varstva dostopne, cenovno sprejemljive in vključujoče;
- podpreti profesionalizacijo osebja glede na obstoječe ravni poklicne kvalifikacije in delovne pogoje;
- izboljšati razvoj učnih načrtov za zgodnja leta, da bodo zagotovili dobro počutje in ustrezali vzgojnim potrebam otrok;
- spodbujati pregledno spremljanje in vrednotenje storitev na vseh ravneh upravljanja;
- zagotavljati ustrezno financiranje in pravni okvir za zagotavljanje storitev, vključno z oblikovanjem in vzdrževanjem prilagojenih nacionalnih ali regionalnih okvirov kakovosti za predšolsko vzgojo in varstvo.

Določbe v zvezi s Komisijo

V priporočilu se predlaga, naj se pozdravi namera Komisije, da:

- omogoči izmenjavo izkušenj in dobre prakse med državami članicami v strateškem okviru za sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (izobraževanje in usposabljanje – ET 2020);
- zagotovi, da je na voljo financiranje Evropske unije za podporo izboljšavam razpoložljivosti in kakovosti storitev, zlasti v okviru programa Erasmus+ ter evropskih strukturnih in investicijskih skladov;
- po posvetovanjih z državami članicami predlaga pregled referenčnega merila v okviru izobraževanja in usposabljanja 2020 in ciljev iz Barcelone ter morebitno primerjalno analizo predšolske vzgoje in varstva v okviru evropskega semestra in izvajanja stebra socialnih pravic.

Predlog

PRIPOROČILO SVETA

o visokokakovostnih sistemih predšolske vzgoje in varstva

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 165 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) V evropskem stebru socialnih pravic⁴⁴ je v 11. načelu navedeno, da imajo vsi otroci pravico do cenovno dostopne in kakovostne predšolske vzgoje in varstva. To je v skladu z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah⁴⁵, ki priznava izobraževanje kot pravico, in s ciljem trajnostnega razvoja Združenih narodov 4.2⁴⁶, ki predvideva, da bi morale vse deklince in dečki do leta 2030 imeti dostop do kakovostnega razvoja v zgodnjem otroštvu, varstva in predšolske vzgoje.
- (2) Evropska komisija v sporočilu „Krepitev evropske identitete s pomočjo izobraževanja in kulture“⁴⁷ predstavlja vizijo evropskega izobraževalnega prostora, pri čemer priznava vlogo predšolske vzgoje in varstva pri polaganju trdnih temeljev za učenje v šoli in skozi vse življenje. V sklepih Sveta o razvoju šol in odličnem poučevanju⁴⁸ ter predlogu Komisije⁴⁹ za priporočilo Sveta o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje je bila ponovno poudarjena osrednja vloga, ki jo imata lahko predšolska vzgoja in varstvo pri spodbujanju učenja vseh otrok, njihovega dobrega počutja in razvoja.
- (3) Oblikovalci politike in raziskovalci priznavajo, da otroci v zgodnjih letih⁵⁰ ustvarijo temelje in sposobnost za vseživljenjsko učenje. Učenje poteka postopno, zato je izgradnja trdnih temeljev v zgodnjih letih osnovni pogoj za razvoj kompetenc na višji ravni in za učni uspeh ter bistvena za zdravje in dobro počutje otrok. Zato je treba predšolsko vzgojo in varstvo šteti za temelj sistemov izobraževanja in usposabljanja ter morata biti sestavni del celotnega izobraževanja.
- (4) Udeležba v predšolski vzgoji in varstvu je koristna za vse otroke in zlasti za prikrajšane. Pomaga preprečevati nastajanje zgodnjih vrzeli v znanjih in spretnostih, zato je bistveno orodje za boj proti neenakostim in izobraževalnemu primanjkljaju. Zagotavljanje predšolske vzgoje in varstva mora biti del celovitega svežnja ukrepov politike na podlagi otrokovih pravic za izboljšanje izidov za otroke in prekinitev

⁴⁴ Svet (2017), Medinstitucionalna razglasitev evropskega stebra socialnih pravic, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/sl/pdf>.

⁴⁵ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah [2012/C 326/02](#).

⁴⁶ Cilj trajnostnega razvoja 4, [UN SDG 4.2](#).

⁴⁷ Sporočilo Komisije (2017), Krepitev evropske identitete s pomočjo izobraževanja in kulture, prispevek Evropske komisije k srečanju voditeljev v Göteborgu, 17. novembra 2017, [COM\(2017\) 673 final](#).

⁴⁸ Sklepi Sveta o razvoju šol in odličnem poučevanju, [2017/C 421/03](#).

⁴⁹ Evropska Komisija (2018), Predlog priporočila Sveta o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje, [COM\(2018\) 24](#).

⁵⁰ Zgodnja leta so opredeljena kot obdobje od rojstva do običajno šestega leta starosti, kar ustreza izobraževalni ravni ISCED 0.

medgeneracijskih krogov prikrajšanosti. Izboljšanje zagotavljanja teh storitev torej pripomore k izpolnitvi zavez iz priporočila Komisije „Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti“⁵¹ in Priporočila Sveta iz leta 2013 o učinkovitih ukrepih za vključevanje Romov v državah članicah⁵².

- (5) Udeležba v predšolski vzgoji in varstvu ima številne koristi⁵³ za posameznike in družbo kot celoto, od izboljšanja dosežene izobrazbe in rezultatov na trgu dela do manj socialnih in izobraževalnih posredovanj ter bolj kohezivnih in vključujočih družb. V študijah PISA so učenci, ki so obiskovali predšolsko vzgojo več kot eno leto, pri 15 letih pri matematiki dosegli boljše rezultate⁵⁴. Izkazalo se je tudi, da je udeležba v kakovostni predšolski vzgoji in varstvu pomemben dejavnik za preprečevanje zgodnjega opuščanja šolanja⁵⁵.
- (6) Vzgoja od najzgodnejših let ima bistveno vlogo pri učenju, kako živeti skupaj v heterogenih družbah. Te storitve lahko okrepijo socialno kohezijo in vključevanje na več načinov. Uporabljajo se lahko kot mesta, kjer se srečujejo družine. Prispevajo lahko k razvoju jezikovnih kompetenc otrok v jeziku storitev in v maternem jeziku. S socialno-čustvenim učenjem lahko izkušnje iz predšolske vzgoje in varstva otrokom omogočijo, da se naučijo sočustvovati ter spoznajo svoje pravice, enakost, strpnost in različnost.
- (7) Donosnost naložb v zgodnjih fazah izobraževanja je najvišja od vseh faz izobraževanja, zlasti za tiste, ki so v prikrajšanem položaju⁵⁶. Poraba za predšolsko vzgojo in varstvo je zgodnja naložba v človeški kapital z visoko donosnostjo.
- (8) Razpoložljivost, dostopnost in cenovna sprejemljivost visokokakovostnih storitev otroškega varstva so tudi ključni dejavniki, ki ženskam in moškim s skrbstvenimi obveznostmi omogočajo udeležbo na trgu dela, kot je bilo priznано na zasedanju Evropskega sveta v Barceloni 2002, v Evropskem paktu za enakost spolov⁵⁷ ter sporočilu Komisije o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja, sprejetem 26. aprila 2017⁵⁸. Zaposlitev žensk neposredno prispeva k izboljšanju socialno-ekonomskega položaja gospodinjstva in gospodarski rasti.
- (9) Naložba v predšolsko vzgojo in varstvo je dobra naložba samo, če so storitve visokokakovostne, dostopne, cenovno sprejemljive in vključujoče. Dokazi kažejo, da koristi prinašajo samo visokokakovostne storitve predšolske vzgoje in varstva; storitve

⁵¹ Priporočilo Komisije z dne 20. februarja 2013, Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti (2013/112/EU), UL L 59, 2.3.2013.

⁵² Priporočilo Sveta (EPSCO) z dne 9. decembra 2013 o učinkovitih ukrepih za vključevanje Romov v državah članicah.

⁵³ Vandenbroeck, M., et al. (2017), *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them* (Koristi predšolske vzgoje in varstva ter pogoji za njihovo pridobitev), *Report of the European Expert Network on Economics of Education* (poročilo Evropske mreže strokovnjakov za ekonomijo izobraževanja), <http://www.eenee.de/eeneeHome/EENEE/Analytical-Reports.html>.

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

⁵⁵ Evropska Komisija (2014), *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving* (Študija o učinkoviti uporabi predšolske vzgoje in varstva pri preprečevanju zgodnjega opuščanja šolanja), <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

⁵⁶ Heckman, J. J., in Mosso, S. (2014), *The Economics of Human Development and Social Mobility* (Ekonomija človekovega razvoja in socialne mobilnosti). *Annual Reviews of Economics*, 6, 689-733.

⁵⁷ Sklepi Sveta z dne 7. marca 2011 o Evropskem paktu za enakost spolov (2011–2020), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=SL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=SL).

⁵⁸ Sporočilo Komisije (2017), Pobuda za podporo zaposlenim staršem in oskrbovalcem pri usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja, [COM\(2017\) 252 final](#).

slabe kakovosti imajo znaten negativni učinek na otroke in družbo kot celoto⁵⁹. Pri ukrepih in preoblikovanjih politike je treba dati prednost vidikom kakovosti.

- (10) Na splošno države članice porabijo precej manj za predšolsko vzgojo in varstvo kot za osnovnošolsko izobraževanje. Kot je razvidno iz poročila o oceni napredka glede ciljev iz Barcelone⁶⁰, trenutno ni na voljo dovolj mest v predšolski vzgoji in varstvu, v skoraj vseh državah pa je povpraševanje večje od ponudbe. Izkazalo se je, da je pomanjkanje razpoložljivosti, dostopnosti in cenovne sprejemljivosti ena od glavnih ovir za uporabo teh storitev⁶¹.
- (11) Evropski parlament v Resoluciji z dne 14. septembra 2017 o novem programu znanj in spretnosti za Evropo⁶² države članice poziva, naj izboljšajo kakovost in razširijo dostop do predšolske vzgoje in varstva ter rešijo vprašanje nezadostne infrastrukture, ki omogoča kakovostno in dostopno otroško varstvo ne glede na višino dohodka, razmislijo pa naj tudi, da bi odobrile brezplačen dostop za družine, ki živijo v revščini in socialni izključenosti.
- (12) Storitve predšolske vzgoje in varstva morajo biti osredotočene na otroka, saj se otroci najbolje učijo v okoljih, ki temeljijo na udeležbi otrok in njihovem zanimanju za učenje. Vzgojitelji in otroci se pogosto pogovarjajo o organizaciji ter izbiri dejavnosti in učnih orodij. Storitve bi morale ponujati varno, negovalno in sočutno okolje ter zagotavljati socialni, kulturni in fizični prostor z vrsto možnosti za otroke, da razvijejo svoj potencial. Zagotavljanje storitev je najbolje zasnovano, kadar temelji na osnovni predpostavki, da sta vzgoja in varstvo neločljiva.
- (13) V okviru, določenem z nacionalnimi, regionalnimi ali lokalnimi predpisi, bi morale biti družine vključene v vse vidike vzgoje in varstva svojih otrok. Družina je prvo in najpomembnejše mesto za rast in razvoj otrok, starši in skrbniki pa so odgovorni za dobro počutje, zdravje in razvoj vsakega otroka. Storitve predšolske vzgoje in varstva so idealna priložnost za oblikovanje celovitega pristopa, ker vodijo do prvega osebnega stika s starši. Staršem, ki naletijo na težave, bi lahko ponudili individualno svetovanje z obiski na domu. Za resnično vključenost staršev bi morale biti storitve predšolske vzgoje in varstva zasnovane v partnerstvu z družinami ter temeljiti na zaupanju in vzajemnem spoštovanju⁶³.

⁵⁹ Melhuish, E., et al. (2015). *A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development* (Pregled raziskave o učinkih predšolske vzgoje in varstva na otrokov razvoj). CARE Project Report (poročilo o projektu CARE), <http://ecec-care.org/>.

⁶⁰ Poročilo Komisije o razvoju storitev otroškega varstva za majhne otroke za povečanje udeležbe žensk na trgu dela, usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja zaposlenih staršev ter zagotovitev trajnostne in vključujoče rasti v Evropi („cilji iz Barcelone“), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁶¹ OECD (2017), *Starting strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care* (Dober začetek: ključni kazalniki OECD za predšolsko vzgojo in varstvo) <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>; Priporočilo Sveta (2013) o učinkovitih ukrepih za vključevanje Romov v državah članicah, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)&from=sl](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=sl); Eurofound (2015) *Early childhood care: Accessibility and quality of services* (Predšolsko varstvo: dostopnost in kakovost storitev), https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf.

⁶² Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. septembra 2017 o novem programu znanj in spretnosti za Evropo, (2017/2002(INI)) P8_TA-PROV(2017)0360.

⁶³ *A Children in Europe policy paper* (2008), *Young children and their services: developing a European approach* (Dokument o politiki mreže Children in Europe (2008), Majhni otroci in storitve zanje: razvoj evropskega pristopa), http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE%20Policy%20Paper_april%202008_INGLESE.pdf.

- (14) Udeležba v predšolski vzgoji in varstvu je lahko učinkovito orodje za doseganje izobraževalne enakosti za prikrajšane otroke, kot so nekateri otroci migrantov ali etničnih manjšin (npr. Romi) in begunski otroci, otroci s posebnimi potrebami ali invalidni otroci, otroci v nadomestni oskrbi in otroci z ulice, otroci staršev, ki prestajajo zaporno kazen, ter otroci v gospodinjstvih, bolj izpostavljenih tveganju revščine in socialne izključenosti, na primer v samohranilskih ali velikih gospodinjstvih. Begunski otroci zaradi svojega ranljivega položaja potrebujejo okrepljeno podporo. Revščina, fizični in čustveni dejavniki stresa, travme ter pomanjkljivo jezikovno znanje lahko ovirajo njihove prihodnje izobraževalne možnosti in uspešno vključevanje v novo družbo. Udeležba v predšolski vzgoji in varstvu lahko pripomore k blažitvi teh dejavnikov tveganja.
- (15) Zagotavljanje vključujoče predšolske vzgoje in varstva lahko prispeva k izpolnjevanju zavez držav članic iz konvencij Združenih narodov o otrokovih pravicah⁶⁴ in pravicah invalidov⁶⁵, ki so ju podpisale vse države članice.
- (16) Objava predloga za ključna načela okvira kakovosti iz leta 2014⁶⁶ je bila prva izjava evropskih strokovnjakov iz 25 držav o kakovosti predšolske vzgoje in varstva. Izjave temeljijo na petih razsežnostih: dostop; delovna sila; izobraževalni program; spremljanje in vrednotenje ter upravljanje in financiranje. Oblikovanih je skupaj deset izjav o krepitvi kakovosti zagotavljanja predšolske vzgoje in varstva. Ta dokument so v številnih državah objavile lokalne zainteresirane strani, ki se ukvarjajo z zagovarjanjem politik, raziskovanjem in pobudami za usposabljanje. V teh državah je osnutek okvira deloval kot močan katalizator sprememb s tem, ko je prispeval k procesom posvetovanj o politiki, s katerimi so bile podprte obstoječe poti reform.
- (17) Vseh pet razsežnosti okvira kakovosti je bistvenih za zagotavljanje visokokakovostnih storitev. Delo strokovnih delavcev v predšolski vzgoji in varstvu ima še posebej dolgotrajen učinek na življenje otrok. Kljub temu ima v številnih državah ta poklic precej nizek profil in status⁶⁷.
- (18) Da bi osebe v predšolski vzgoji in varstvu uresničilo svojo poklicno vlogo pri podpori otrokom in njihovim družinam, potrebuje kompleksna znanja, spretnosti in kompetence ter tudi globoko razumevanje razvoja otrok. Profesionalizacija osebja je ključna, ker je višja raven priprave pozitivno povezana z boljšo kakovostjo storitve, višjo kakovostjo interakcij med osebjem in otrokom ter s tem boljšimi razvojnimi rezultati za otroke⁶⁸.
- (19) Številni ponudniki storitev zaposlujejo pomočnike, katerih glavna naloga je podpora vzgojiteljem, ki delajo neposredno z otroki in družinami. Navadno so nižje

⁶⁴ Konvencija o otrokovih pravicah (1989), <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

⁶⁵ Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov (2006), [Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov](#).

⁶⁶ Tematska delovna skupina za predšolsko vzgojo in varstvo (2014), Predlog za ključna načela okvira kakovosti za predšolsko vzgojo in varstvo, poročilo Delovne skupine za predšolsko vzgojo in varstvo pod okriljem Evropske komisije, http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf.

⁶⁷ Eurofound (2015), *Early Childhood Care: working conditions, training and quality-A systematic review* (Predšolsko varstvo: delovni pogoji, usposabljanje in kakovost – sistematični pregled) <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 Evropska komisija (2011), *CoRe: Competence Requirements in Early Childhood Education and Care* (CoRe: Zahtevane kompetence v predšolski vzgoji in varstvu), <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/CoReResearchDocuments2011.pdf>.

kvalificirani kot vzgojitelji in v številnih državah za pomočnike ni zahtevana nobena kvalifikacija. Zato je potrebna profesionalizacija osebja⁶⁹, vključno s pomočniki. Nenehen poklicni razvoj je sestavni del povečevanja kompetenc pomočnikov.

- (20) Okvir kakovosti ali enakovreden dokument je lahko učinkovit element dobrega upravljanja v predšolski vzgoji in varstvu. Glede na strokovno mnenje in nedavni pregled politike⁷⁰ imajo države, ki razvijejo in izvajajo okvire kakovosti, celovitejše in skladnejše pristope k reformam.
- (21) Države članice so določile referenčna merila in cilje v zvezi z udeležbo otrok v predšolski vzgoji in varstvu. Leta 2002 je Evropski svet na zasedanju v Barceloni določil cilja⁷¹, da mora biti formalno otroško varstvo zagotovljeno za vsaj 90 % otrok v Uniji od starosti treh let do šoloobvezne starosti in da mora imeti do leta 2010 vsaj 33 % otrok, mlajših od treh let, dostop do varstva. Ta cilja sta bila potrjena v Evropskem paktu za enakost spolov za obdobje 2011–2020. Analiza napredka pri doseganju teh referenčnih meril je podrobno navedena v poročilu Komisije o ciljih iz Barcelone⁷². V strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju⁷³ je bila kot referenčno merilo določena 95-odstotna udeležba otrok od četrtega leta starosti do začetka osnovnošolskega izobraževanja.
- (22) Države članice so v zadnjih letih na splošno dobro napredovale pri izboljševanju razpoložljivosti storitev predšolske vzgoje in varstva. Referenčno merilo iz strateškega okvira za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju 2020 ter cilj iz Barcelone za otroke, mlajše od treh let, sta dosežena. Cilj iz Barcelone za otroke od starosti treh let do šoloobvezne starosti še ni dosežen kljub napredku od leta 2011. Leta 2016 je bilo 86,3 % otrok v tej starostni skupini udeleženih v predšolski vzgoji in varstvu. Vendar ta povprečja prikrivajo velike razlike med državami članicami, regijami in družbenimi skupinami⁷⁴. Potrebna so nadaljnja prizadevanja za zagotovitev, da bodo imeli vsi otroci dostop do visokokakovostne predšolske vzgoje in varstva, čim starši prosijo za to. Zlasti so potrebni posebni ukrepi za vzpostavitev večje dostopnosti za prikrajšane otroke⁷⁵.

⁶⁹ Peeters, J., Sharmahd, J., Budginaitė, I. (2016), *Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification* (Profesionalizacija pomočnikov vzgojiteljev v predšolski vzgoji in varstvu: poti do kvalifikacije), poročilo NESET II <http://www.earlychildhoodworkforce.org/node/228>.

⁷⁰ Lazzari, A. (2017), *The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States* (Sedanje stanje nacionalnih okvirov kakovosti za predšolsko vzgojo in varstvo ali enakovrednih strateških dokumentov politike, ki se nanašajo na kakovost predšolske vzgoje in varstva v državah članicah EU), poročilo NESET II.

⁷¹ Sklepi predsedstva, Evropski svet v Barceloni, 15. in 16. marec 2002, SN 100/1/02 REV 1, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf.

⁷² Poročilo Komisije o razvoju storitev otroškega varstva za majhne otroke za povečanje udeležbe žensk na trgu dela, usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja zaposlenih staršev ter zagotovitev trajnostne in vključujoče rasti v Evropi („cilji iz Barcelone“), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁷³ Skupno poročilo Sveta in Komisije za leto 2015 o izvajanju strateškega okvira za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020), *Nove prednostne naloge za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju*, 2015/C 417/04.

⁷⁴ Poročilo Komisije o razvoju storitev otroškega varstva za majhne otroke za povečanje udeležbe žensk na trgu dela, usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja zaposlenih staršev ter zagotovitev trajnostne in vključujoče rasti v Evropi („cilji iz Barcelone“), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁷⁵ Evropska komisija (2017), [Pregled izobraževanja in usposabljanja](#).

- (23) Namen tega priporočila je vzpostaviti skupno razumevanje, kaj pomeni kakovost v sistemu predšolske vzgoje in varstva. Navaja možne ukrepe, o katerih naj vlade razmislijo glede na konkretne okoliščine. To priporočilo je naslovljeno tudi na starše, institucije in organizacije, vključno s socialnimi partnerji in organizacijami civilne družbe, ki želijo izboljšati ta sektor.
- (24) V okviru tega priporočila⁷⁶ bi bilo treba predšolsko vzgojo in varstvo razumeti kot vsako ureditev, ki zagotavlja vzgojo in varstvo otrok od rojstva do šoloobvezne starosti – ne glede na okolje, financiranje, čas obratovanja ali učno vsebino – ter vključuje dnevno varstvo v centrih in družinsko dnevno varstvo; zasebno in javno financirano zagotavljanje navedenega ter predšolsko izobraževanje.
- (25) To priporočilo v celoti spoštuje načeli subsidiarnosti in sorazmernosti –
- DRŽAVAM ČLANICAM PRIPOROČA, NAJ:

v skladu z nacionalno in evropsko zakonodajo, razpoložljivimi viri in nacionalnimi okoliščinami ter v tesnem sodelovanju z vsemi zadevnimi zainteresiranimi stranmi:

1. izboljšajo dostop do visokokakovostnih sistemov predšolske vzgoje in varstva v skladu z izjavami iz „okvira kakovosti za predšolsko vzgojo in varstvo“, predstavljenimi v prilogi k temu priporočilu, in z 11. načelom evropskega stebra socialnih pravic;
2. si prizadevajo zagotoviti, da bodo storitve predšolske vzgoje in varstva dostopne, cenovno sprejemljive in vključujoče. Razmislile bi lahko o:
 - (a) analizi ponudbe in povpraševanja družin za boljšo prilagoditev ponudbe storitev predšolske vzgoje in varstva njihovim potrebam ob spoštovanju izbire staršev;
 - (b) analizi in odpravljanju vseh ovir, na katere lahko naletijo družine, kot so stroški, ovire v zvezi z revščino, geografska lokacija, neprožen delovni čas, kulturne in jezikovne ovire, diskriminacija ter pomanjkanje informacij;
 - (c) vzpostavitvi stika z družinami in zlasti prikrajšanimi družinami, da se seznanijo s koristmi udeležbe v predšolski vzgoji in varstvu ter da se zgradi zaupanje v te storitve;
 - (d) zagotovitvi, da imajo vsi otroci dostop do cenovno dostopne kakovostne predšolske vzgoje in varstva, najbolje s prizadevanjem na ustrezni ravni upravljanja za pravico do mesta v kakovostni predšolski vzgoji in varstvu;
 - (e) zagotovitvi vključujočih storitev predšolske vzgoje in varstva za vse otroke, vključno z otroki z različnimi ozadji, otroki s posebnimi izobraževalnimi potrebami ali invalidnimi otroki, pri čemer naj se izogibajo segregaciji in spodbujajo njihovo udeležbo, ne glede na status njihovih staršev ali skrbnikov na trgu dela;
 - (f) podpori vsem otrokom, da se naučijo učnega jezika, pri tem pa naj se goji in ceni tudi materni jezik otrok;

⁷⁶

ISCED 0.1 in ISCED 0.2.

3. podprejo profesionalizacijo osebja v predšolski vzgoji in varstvu. Glede na obstoječo raven poklicne kvalifikacije in delovnih pogojev lahko uspešna prizadevanja vključujejo:
 - (a) izboljšanje statusa poklica v predšolski vzgoji in varstvu z oblikovanjem poklicnih standardov, usklajevanjem zahtevanih kvalifikacij, poklicnega statusa in poklicnih možnosti vzgojiteljev v predšolski vzgoji in varstvu z osnovnošolskimi učitelji ter vzpostavitev poti za profesionalizacijo osebja z nizkimi kvalifikacijami ali brez njih in posebnih poti za kvalifikacijo pomočnikov;
 - (b) izboljšanje začetnega izobraževanja in stalnega strokovnega razvoja, da se v celoti upoštevajo potrebe otrok glede njihovega dobrega počutja, učenja in razvoja ter zadevni družbeni razvoj in zagotovi popolno razumevanje otrokovih pravic;
 - (c) zagotavljanje časa osebju za opravljanje poklicnih dejavnosti, kot so razmislek, načrtovanje, sodelovanje s starši ter sodelovanje z drugimi strokovnjaki in sodelavci;
 - (d) prizadevanje, da osebje razvije kompetence za odzivanje na individualne potrebe otrok z različnimi ozadji in otrok s posebnimi izobraževalnimi potrebami ali invalidnih otrok ter pripravi na vodenje različnih skupin;
4. izboljšajo razvoj izobraževalnih programov za zgodnja leta, da bodo zagotavljali dobro počutje in izpolnjevali vzgojne potrebe otrok. Pristopi v podporo razvoju izobraževalnega programa ter socialnih, čustvenih, učnih in jezikovnih kompetenc otrok bi lahko vključevali:
 - (a) vzpostavljanje ravnotežja pri zagotavljanju socialno-čustvene vzgoje, dobrega počutja in učenja ob priznavanju pomena igre, stika z naravo, vloge glasbe, umetnosti in fizične aktivnosti;
 - (b) spodbujanje empatije, sočutja ter zavesti o enakosti in različnosti;
 - (c) ponujanje priložnosti za zgodnjo jezikovno izpostavljenost in učenje z igro ter razmislek o dvojezičnih predšolskih programih;
 - (d) dajanje navodil izvajalcem storitev glede uporabe starosti primernih digitalnih orodij in novih tehnologij;
 - (e) spodbujanje nadaljnjega vključevanja predšolske vzgoje in varstva v celotno izobraževanje ter podpiranje sodelovanja med osebjem v predšolski vzgoji in varstvu in osnovnošolskim osebjem ter gladkega prehoda otrok v osnovno šolo;
5. spodbujajo pregledno in usklajeno spremljanje in vrednotenje storitev predšolske vzgoje in varstva na vseh ravneh za razvoj politike. Učinkoviti pristopi bi lahko vključevali:
 - (a) uporabo orodij za samoevalvacijo, vprašalnikov in smernic za opazovanje kot dela upravljanja kakovosti na ravni sistema in storitev;
 - (b) uporabo ustreznih in starosti primernih metod, da se spodbudi sodelovanje otrok, prisluhne njihovim mnenjem, skrbem in zamislim ter se jih upošteva v procesu ocenjevanja;
 - (c) uporabo obstoječih orodij za izboljšanje vključujoče narave predšolske vzgoje in varstva, kot je orodje za samoopazovanje na področju vključujočega učnega

okolja v predšolski vzgoji, ki ga je razvila Evropska agencija za vključujoče izobraževanje oseb s posebnimi potrebami;

6. si prizadevajo zagotoviti ustrezno financiranje in pravni okvir za storitve predšolske vzgoje in varstva. Razmislile bi lahko o:
 - (a) povečanju vlaganja v predšolsko vzgojo in varstvo s poudarkom na razpoložljivosti, kakovosti in cenovni dostopnosti, vključno z izkoriščanjem možnosti financiranja v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov;
 - (b) oblikovanju in vzdrževanju prilagojenih nacionalnih ali regionalnih okvirov kakovosti;
 - (c) spodbujanju nadaljnega vključevanja služb za družine in otroke, zlasti socialnih in zdravstvenih služb;
 - (d) vključevanju trdnih politik o zaščiti/varovanju otrok v sistem predšolske vzgoje in varstva, da se pripomore k zaščiti otrok pred vsemi oblikami nasilja;
7. z uporabo obstoječih okvirov in orodij poročajo o izkušnjah in napredku v zvezi z dostopnostjo in kakovostjo sistemov predšolske vzgoje in varstva –

IN POZDRAVLJA NAMERO KOMISIJE, DA:

8. omogoči izmenjavo izkušenj in dobre prakse med državami članicami v strateškem okviru za sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju ter programih, ki ga bodo nasledili, in v Odboru za socialno zaščito;
9. na prošnjo držav članic podpre njihovo sodelovanje z organiziranjem vzajemnega učenja in svetovanja;
10. podpre razvoj visokokakovostnih vključujočih storitev predšolske vzgoje in varstva s tem, da omogoči financiranje EU, zlasti v okviru programa Erasmus+ ter evropskih strukturnih in investicijskih skladov, vključno s pobudo Interreg, brez kakršnega koli poseganja v pogajanja o naslednjem večletnem finančnem okviru;
11. po posvetovanju z državami članicami predlaga posodobljena evropska referenčna merila ali cilje glede predšolske vzgoje in varstva z namenom zagotavljanja storitev v skladu z morebitno revizijo referenčnega merila ET 2020 in cilji iz Barcelone;
12. poroča Svetu o spremljanju priporočila v skladu z načini poročanja, ki se uporabljajo pri obstoječih okvirih in orodjih.

V Bruslju,

Za Svet

Predsednik