



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 24. mai 2018
(OR. en)

9246/18

Institutsioonidevaheline
dokument:
2018/0127 (NLE)

EDUC 201
JEUN 66
SOC 299

ETTEPANEK

Saatja: Euroopa Komisjoni peasekretär,
allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor

Kättesaamise
kuupäev: 22. mai 2018

Saaja: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär

Komisjoni dok nr: COM(2018) 271 final

Teema: Ettepanek: NÕUKOGU SOOVITUS kvaliteetsete alusharidus- ja
lapsehoiusteemide kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2018) 271 final.

Lisatud: COM(2018) 271 final



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 22.5.2018
COM(2018) 271 final

2018/0127 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU SOOVITUS

kvaliteetsete alusharidus- ja lapsehoiusüsteemide kohta

{SWD(2018) 173 final}

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

- **Ettepaneku põhjused ja eesmärgid**

Varajases lapseas¹ kujundatakse kõige enam põhipädevusi ja õppimisharjumusi, mis avaldavad suurt mõju hilisemale haridusteele ja tööalastele väljavaadetele ning elusaavutustele ja rahulolule laiemalt.

Euroopa sotsiaalõiguste sammast käsitlevas teadaandes² märgitakse, et lastel on õigus kvaliteetsele ja taskukohasele alusharidusele ja lapsehoiule. Järgnevalt öeldakse, et ebasoodsatest oludest pärit lastel on õigus erimeetmetele, et suurendada võimaluste võrdsust.

Komisjon kirjeldab oma teatises „Euroopa identiteedi tugevdamine hariduse ja kultuuri kaudu“³ visiooni Euroopa haridusruumist, kus kvaliteetset kaasavat haridust, koolitust ja teadustegevust ei takista piirid ja inimesed saavad kasu liidu rohketest haridusvõimalustest. Kvaliteetne alusharidus ja lapsehoid⁴ on osa sellest visioonist ja nendega pannakse alus edasisele õppimisele⁵ ning identiteedi ja kodakondsuse kujunemisele.

Kvaliteetsetel teenustel on otsustav roll hariduse tulemuste parandamises, sh sotsiaalsete pädevuste arendamises. Uuringust nähtus, et kvaliteetses alushariduses ja lapsehoius osalemine aitab kaasa põhioskuste paremale omandamisele ja on kaalukas meede haridussüsteemist varakult lahkumise ennetamiseks⁶. OECD rahvusvaheline õpilaste hindamise programm PISA osutab samuti, et rohkem kui ühe aasta koolieelses haridusasutuses käinud õpilased said 15-aastaselt matemaatikas kõrgemaid punkte. Õpilastel, kes ei olnud koolieelses haridusasutuses käinud, oli halva õppeedukuse oht kolm korda suurem kui sellistes asutustes rohkem kui ühe aasta käinud õpilastel⁷.

Kaasav alusharidus ja lapsehoid aitavad märkimisväärselt võidelda ebavõrdsuse ja sotsiaalse tõrjutusega. Ilma kvaliteetse alushariduseta tekib erineva sotsiaal-majandusliku taustaga laste vahel varakult arengu- ja pädevuslõhe,⁸ mis põlistab ebasoodsate olude edasikandumist ühest

¹ „Varajane lapseiga“ viitab käesolevas soovitusel esimesele kuuele eluaastale.

² Euroopa Liidu Nõukogu (2017), „Institutsioonide ühine teadaanne Euroopa sotsiaalõiguste samba kohta“ (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/et/pdf>).

³ Komisjoni teatis (2017), „Euroopa identiteedi tugevdamine hariduse ja kultuuri kaudu – Euroopa Komisjoni panus ELi juhtide kohtumisse Göteborgis 17. novembril 2017“, [COM \(2017\) 673 final](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/com(2017)673_final).

⁴ Alusharidust ja lapsehoitu mõistetakse kui mis tahes reguleeritud korraldust, mis tagab lastele hariduse ja hoiu alates sünnist kuni kohustusliku algkoolieani, sõltumata võimalustest, rahastamisest, lahtiolekuaegadest või programmi sisust, ja hõlmab keskuseid ja perekondlikku päevahoidu; era- ja avaliku sektori rahastust ning eelkoolialiste ja algkoolialiste laste hoitu.

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

⁶ Euroopa Komisjon (2014), „Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving“, (<https://publications.europa.eu/et/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc>).

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>).

⁸ See on olemas juba 12-kuuste laste puhul, nagu nähtub värskemast uuringust: Hurt, H. ja Betancourt, M. (2017), „Turning 1 Year of Age in a Low Socioeconomic Environment: A Portrait of Disadvantage“, Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics: 38. köide – 7. väljaanne – lk 493–500.

põlvkonnast teise. Alushariduses ja lapsehoiuse osalemine võimaldab ennetada ja leevendada roma kogukonnast pärit ja rändetaustaga laste ebasoodsaid olusid. Uuringutulemustest nähtub, et võrreldava rändetaustaga laste hulgas on vastuvõtjariigis alushariduses ja lapsehoiuse olnud parem lugemisoskus⁹. Peale selle on kvaliteetsetel alusharidus- ja lapsehoiuteenustel kasulik mõju lapsevanemate tööturul osalemisele ja sellest on selgelt kasu suurema soolise võrdõiguslikkuse saavutamisel.

Käesoleva nõukogu soovitusel ettepaneku eesmärk on toetada liikmesriike alushariduse ja lapsehoiuse süsteemidele juurdepääsu parandamisel ning süsteemide kvaliteedi parandamisel, samas tunnustades, et see valdkond kuulub esmaselt liikmesriikide vastutusalasse. Sellega püütakse luua Euroopas ühine arusaam, mida tähendab alushariduse ja lapsehoiuse kvaliteet. Ettepanekus kirjeldatakse töövahendeid ja tuuakse näiteid poliitikast, et toetada liikmesriike nende püüdlustes kvaliteetsete kaasavate süsteemide ja teenuste pakkumisel. Hiljuti tehtud poliitikaülevaates¹⁰ märgitakse, et alushariduse ja lapsehoiuse pakkumise väljatöötamine ja parandamine edeneb paremini riikidel, kes lähenevad kvaliteedile strateegiliselt. Kuid ainult mõnel liikmesriigil on nende teenuste pakkumiseks kehtestatud kvaliteediraamistik või muu samaväärne poliitikadokument. Seepärast esitatakse käesolevas ettepanekus alushariduse ja lapsehoiuse kvaliteediraamistiku põhielemendid, millest liikmesriigid võivad nimetatud teenuste strateegilisel käsitlemisel eeskujuna võtta.

Enamikus ELi riikides ei vasta kvaliteet ega kohtade arv ootustele. Praegu on ELis üle 32 miljoni lapse, kes on kohustusliku koolihariduse eelses vanuses, kuid alushariduses ja lapsehoiuses on neist üksnes umbes 15 miljonit¹¹. Kuigi vanemad võivad valida, kas kasutada neid teenuseid või mitte, on igal pool Euroopas nõudlus lasteaiakohtade järele suurem kui pakkumine.

Hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö strateegilises raamistikus¹² määratleti Euroopa sihttasemenähtena, et vähemalt 95 % lastest alates neljandast eluaastast kuni kohustusliku põhihariduse alustamise vanuseni peaksid saama alusharidust. See sihttaseme on peaaegu saavutatud¹³. 2002. aastal lepiti Barcelonas Euroopa Ülemkogul (selleks et parandada naiste osalemist tööturul) kokku eesmärk, et teenustele peaks saama juurdepääsu 33 % alla kolme aasta vanustest lastest ja 90 % kolme aasta vanustest lastest kuni kohustusliku koolieani. Hinnang eesmärkide saavutamisele esitatakse samaaegselt käesoleva ettepanekuga¹⁴.

⁹ OECD ja Euroopa Liit (2015), „Indicators of Immigrant Integration 2015“, Settling In, (<http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>).

¹⁰ Lazzari, A. jt (2017), „The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States“, NESET II aruanne (<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 Euroopa Poliitilise Strateegia Keskus (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 Euroopa Komisjon / EUROSTAT, „Your key data to European statistics - European benchmarks“ (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>).

¹³ Hiljuti avaldatud väljaande „Education and Training Monitor 2017“ („Hariduse ja koolituse valdkonna ülevaade 2017“) kohaselt saab haridust 94,8 % lastest alates neljandast eluaastast kuni ISCED 1. astme alustamise vanuseni (http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf).

¹⁴ Komisjoni aruanne lapsehoiuteenuste arendamise kohta, mille eesmärk oli suurendada naiste osalemist tööturul, leida töötavate vanemate jaoks töö- ja pereelu tasakaal ning saavutada Euroopas jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv (Barcelona eesmärgid), COM(2018) 273 final. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

Teenuste kvaliteet ei ole sageli piisav ning see erineb olulisel määral nii riigisiselt kui ka riikidevaheliselt, era- ja riigisektori asutuste vahel, linna- ja maapiirkondade või äärealade vahel ning samuti eri vanuserühmade vahel (0–3 ja 3–6)¹⁵.

Tagajärjed, mis lasteaiakohtadele juurdepääsu ja taskukohaste hindade puudumise ning teenuse halva kvaliteediga kaasnevad, on kaugeleulatuvad¹⁶. Piiratud juurdepääs kvaliteetsetele teenustele ja/või see, et need ei ole taskukohased, on eriti probleemne laste puhul, kelle elu on juba alanud ebasoodsates oludes sellistel põhjustel nagu vaesus, puue, diskrimineerimine või roma vm rändetaustaga päritolu. Lapsed, kes tänapäeva Euroopas kasvavad üles vaesuses või sotsiaalse tõrjutuse tingimustes, ei ole tõenäoliselt koolis nii edukad kui nende paremates oludes kasvanud eakaaslased, neil ei ole nii hea tervis ja nad ei suuda hilisemas elus ennast täiel määral teostada¹⁷.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Vajadust parandada juurdepääsu alusharidusele ja lapsehoiule ning nende kvaliteeti rõhutati jõuliselt ka komisjoni teatises „Koolide arendamine ja õpetamise täiustamine, et anda noortele edasiseks eluks hea stardipositsioon“¹⁸ ja sellega seotud nõukogu järeldustes, milles käsitletakse koolide arendamist ja õpetamise täiustamist¹⁹.

Komisjoni soovitus „Investeerides lastesse, aitame välja rabeleda ebasoodsate olude ringist“²⁰ rõhutati, kui oluline on anda juurdepääs kvaliteetsele ja kaasavale alusharidusele ning lapsehoiule; tuleb tagada nende taskukohasus ja kohandada pakutavaid teenuseid perede vajadustega, võttes eriti arvesse ebasoodsates oludes elavate laste vajadusi.

2018. aasta jaanuaris võttis komisjon vastu nõukogu soovitusete ettepaneku võtmepädevuste kohta elukestvas õppes,²¹ milles osutatakse alusharidusele ja lapsehoiule ning sellele, kui oluline on toetada pädevuste arendamist alushariduses, keskendudes sotsiaalsetele ja emotsionaalsetele pädevustele.

Samuti võttis komisjon vastu ettepaneku nõukogu soovitusete kohta, milles käsitletakse ühiste väärtuste, kaasava hariduse ja õpetamise Euroopa mõõtme edendamist²². Ettepanekus rõhutatakse, kui oluline on pakkuda kaasavat haridust kõikidele õppijatele alates varajast lapseast.

¹⁵ Lazzari, A.; Vandenbroeck, M. (2013), „Accessibility of ECEC for children from ethnic minority and low-income families“ (https://www.researchgate.net/publication/236347188_Accessibility_of_); Komisjoni talituste töödokument (2017), 2013. aasta soovitusete „Investeerides lastesse, aitame välja rabeleda ebasoodsate olude ringist“ hindamise kohta, COM (2017) 258.

¹⁶ Vandenbroeck, M. jt (2018), „Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them“, EENNEE aruanne (<https://publications.europa.eu/et/publication-detail/-/publication/14194adc-fc04-11e7-b8f5-01aa75ed71a1>); vt ka Euroopa Komisjon (2016), „Euroopa tööhõive ja sotsiaalarengu 2015. aasta aruanne“.

¹⁷ Komisjoni soovitus (2013), „Investeerides lastesse, aitame välja rabeleda ebasoodsate olude ringist“ (2013/112/EL), ELT L 59, 2.3.2013.

¹⁸ Komisjoni teatis (2017), „Koolide arendamine ja õpetamise täiustamine, et anda noortele edasiseks eluks hea stardipositsioon“, COM(2017) 248.

¹⁹ Nõukogu järeldused, milles käsitletakse koolide arendamist ja õpetamise täiustamist, 2017/C 421/03.

²⁰ Komisjoni 20. veebruari 2013. aasta soovitusete „Investeerides lastesse, aitame neil välja rabeleda ebasoodsate olude ringist“ (2013/112/EL), ELT L 59, 2.3.2013.

²¹ Euroopa Komisjon (2018), Ettepanek: nõukogu soovitusete võtmepädevuste kohta elukestvas õppes, COM(2018) 24 final.

²² Euroopa Komisjon (2018), „Ettepanek: nõukogu soovitusete, milles käsitletakse ühiste väärtuste, kaasava hariduse ja õpetamise Euroopa mõõtme edendamist“, COM(2018) 23 (final).

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Ettepanek on tihedalt seotud Euroopa sotsiaalõiguste sambaga,²³ mille 11. põhimõttes on määratletud laste õigused kvaliteetsele ja taskukohasele alusharidusele ja lapsehoiule.

Kvaliteetsete lastehoiuasutuste kättesaadavus, juurdepääsetavus ja taskukohasus on põhitegurid, mis võimaldavad lapsevanematel tööturul osaleda. Euroopa Komisjon on 2002. aastal Barcelonas Euroopa Ülemkogul kokku lepitud eesmärkide kohta avaldanud aruande, milles hinnatakse liikmesriikide tehtud edusamme²⁴.

Töö- ja eraelu tasakaalustamist käsitlevas teatises²⁵ teadvustati vajadust kvaliteetsete ametlike hooldusteenuste osutamise järele kogu Euroopas, et eemaldada tõkked tööga hõivatuselt, eriti naiste puhul. See võib aidata kaasa, et rohkem naisi osaleb tööturul ning mehed ja naised on võrdselt majanduslikult sõltumatud, nagu on seatud prioriteediks komisjoni dokumendis „Strateegiline kohustus soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks aastatel 2016–2019“²⁶. Algatus aitab seega saavutada meeste ja naiste aluslepingus sätestatud võrdõiguslikkuse eesmärgi seoses nende võimalustega tööturul,²⁷ samuti edendada liidus tööhõive kõrget taset.

Romasid käsitlevate riiklike integratsioonistrateegiatega ELi raamistikus²⁸ ja nõukogu 2013. aasta soovitus romade tõhusaks integratsiooniks liikmesriikides võetavate meetmete kohta²⁹ kutsuti liikmesriike üles laiendama juurdepääsu alusharidusele ja lapsehoiule ning parandama nende kvaliteeti, sh pakkudes sihipäraselt toetust roma lastele.

Kolmandate riikide kodanike integreerimise tegevuskavas³⁰ ja lapsrändajate kaitset käsitlevas teatises³¹ tunnistatakse, et alusharidus ja lapsehoid on kolmandatest riikidest pärit perekondade ja laste integreerimise põhielement. Algatus aitab eemaldada tõkkeid kolmandate riikide kodanikest tüdrukute ja poiste alushariduse saamise võimalustelt ning tagada, et lastele antakse võimalus oma täielikku potentsiaali ellu viia, ning toetab lapsrändajate integreerimist.

Euroopa poolaasta protsessis on alusharidusele ja lapsehoiule omistatud suur tähtsus ja mitu liikmesriiki on saanud riigipõhiseid soovitusi lapsehoiu ja kaasava hariduse kohta. Tööhõivesuunistes rõhutatakse, kui oluline on juurdepääs taskukohasele kvaliteetsele alusharidusele ja lapsehoiule. 2018. aasta iga-aastane majanduskasvu analüüs osutab selle

²³ Euroopa Liidu Nõukogu (2017), „Institutsioonide ühine teadaanne Euroopa sotsiaalõiguste samba kohta“ (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/et/pdf>).

²⁴ Komisjoni aruanne lapsehoiuteenuste arendamise kohta, mille eesmärk oli suurendada naiste osalemist tööjõuturul, leida töötavate vanemate jaoks töö- ja pereelu tasakaal ning saavutada Euroopas jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv (Barcelona eesmärgid), COM(2018) 273 final. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

²⁵ Komisjoni teatis (2017), „Algatus lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalustamiseks“, COM(2017) 252 final.

²⁶ Euroopa Komisjon (2015), „Strateegiline kohustus soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks aastatel 2016–2019“ (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019_en).

²⁷ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 153.

²⁸ Komisjoni teatis (2011) romasid käsitlevate riiklike integratsioonistrateegiatega ELi raamistiku kohta, KOM(2011) 173 lõplik.

²⁹ Nõukogu 9. detsembri 2013. aasta soovitus romade tõhusaks integratsiooniks liikmesriikides võetavate meetmete kohta (https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf).

³⁰ Komisjoni teatis (2016), „Kolmandate riikide kodanike integreerimise tegevuskava“, COM(2016) 377 final.

³¹ Komisjoni teatis (2017), „Lapsrändajate kaitse“, COM(2017) 211 final.

tähtsusele võrdsete võimaluste, sotsiaalse kaasatuse ning töö- ja eraelu tasakaalustamise poliitika seisukohalt. Samuti viitab 2018. aasta ühine tööhõivearuanne liikmesriikide edusammudele nimetatud valdkonnas, võttes vaatluse alla eelkõige alla 3-aastaste laste juurdepääsu alusharidusele ja lapsehoiule kui osa sotsiaalõiguste samba sotsiaalnäitajate tulemustabelist³². Tuleks edendada töö ja pereelu ühitamist, eelkõige pakkudes juurdepääsu pikaajalisele hooldusele ning taskukohase hinnaga kvaliteetsele alusharidusele ja lapsehoiule.

Lisaks täidavad olulist ülesannet ELi struktuuri- ja investeerimisfondid, toetades juurdepääsetavatesse, taskukohastesse ja kvaliteetsetesse taristutesse ja teenustesse investeerimist.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

Algatus on kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 165. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 165 lõikes 1 on sätestatud, et „[L]iit aitab kaasa kvaliteetse hariduse arendamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning vajaduse korral toetades ja täiendades nende tegevust, samal ajal täiel määral respektides liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest“.

Algatusega ei tehta ettepanekut laiendada ELi reguleerimispädevust ega panna liikmesriikidele siduvaid kohustusi. Liikmesriigid otsustavad vastavalt oma siseriiklikule olukorrale, kuidas nad saavad nõukogu soovitud kõige paremini kasutada.

• Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)

Komisjon astub samme, et julgustada liikmesriike tegema koostööd alushariduse ja lapsehoiu valdkonnas³³ ja jätkama tööd pärast selliste oluliste tulemuste saavutamist, nagu eelkõige ekspertide 2014. aasta ettepanek luua alushariduse ja lapsehoiu kvaliteediraamistik³⁴.

ELi tasandi meetme lisaväärtus seisneb selles, et ELil on võimalik

- kasutada liidu teadmisi ja eksperditeadmisi ning jätkata koostööd esitatud kvaliteediraamistiku ettepaneku alusel, mis on ühine lähtevahend;
- jätkata liikmesriikide toetamist teenuste pakkumise reformimisel;
- toetada liikmesriikide pingutusi, pakkudes Euroopa vahendeid, näiteks kvaliteedinäitajate loend.

³² Sotsiaalõiguste samba sotsiaalnäitajate tulemustabel. „Monitoring EU Member States Performance under the European Pillar of Social Rights“ (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports_en.pdf).

³³ Nõukogu ja komisjoni 2015. aasta ühisaruanne hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö strateegilise raamistiku (HK 2020) rakendamise kohta – *Hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö uued prioriteedid*, 2015/C 417/04.

³⁴ Alushariduse ja lapsehoiu temaatiline töörühm (2014), „Ettepanek: Alushariduse ja lapsehoiu kvaliteediraamistiku peamised põhimõtted“ (http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf).

- **Proportsionaalsus**

Ettepanekuga nähakse ette kvaliteediraamistiku viie mõõtmega kooskõlastatud soovitused, millele on lisatud valdkonna peamistele probleemidele poliitikas reageerimise võimalused. See võimaldab liikmesriikidel nõukogu soovitusi kasutada oma konkreetsete tingimuste kohaselt. Iga liikmesriik otsustab, millist lähenemist oma vastavate süsteemide parandamisel kasutada.

- **Vahendi valik**

Nõukogu soovitus on hariduse ja koolituse valdkonnas, kus ELi pädevuses on tegevust toetada, asjakohane vahend, mida on kõnealust valdkonda käsitlevate Euroopa meetmete puhul sageli kasutatud. Kuna tegemist on õigusaktiga, kajastab see liikmesriikide kindlat taht tekstit esitatud meetmeid rakendada ja loob tugevama poliitilise aluse kõnealuses valdkonnas koostöö tegemiseks, arvestades samas igati liikmesriikide pädevust hariduse ja koolituse valdkonnas.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Praegu kehtivate õigusaktide järelhindamine või toimivuse kontroll**

Ei kohaldata.

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

2016. aasta detsembris osales 250 eksperti, poliitikakujundajat ja praktikut konverentsil „A Great start in life! The best possible education in the early years.“ (Hea algus elus. Parim võimalik haridus lapseas.). Konverentsi järeldusi³⁵ võeti käesoleva ettepaneku koostamisel tähelepanelikult arvesse. Samuti võeti arvesse asjakohaseid järeldusi, mis saadi töö- ja eraelu tasakaalustamise algatuse³⁶ ja Euroopa sotsiaalõiguste sambaga³⁷ seotud avalikelt konsultatsioonidelt.

Pärast mitut varasemat konsultatsiooni seoses dokumendiga „Alushariduse ja lapsehoiu kvaliteediraamistiku peamised põhimõtted“³⁸ korraldas komisjon 31. jaanuaril 2018 konsulteerimiseks kohtumise sihipäraste sidusrühmadega. Seal osalesid mitmesuguste kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajad ning samuti liikmesriikide esindajad hariduse ja elukestva õppe või lastekaitse ja lapse õigustega tegelevatest organisatsioonidest, lapsevanemate ja perekondade ühendustest, sotsiaalse ebavõrdsusega tegelevatest

³⁵ Euroopa Komisjon (2016), „Great Start in Life“, konverentsi aruanne

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

³⁶ Euroopa Komisjon (2017), „Lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalustamise probleeme käsitlevate võimalike meetmetega seotud avaliku konsultatsiooni aruanne“ (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=et&moreDocuments=yes>).

³⁷ Euroopa sotsiaalõiguste samba teemaline avalik konsultatsioon (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=et&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>).

³⁸ Näiteks: Euroopa puuetega inimestele teenuste pakkujate ühendus (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), Euroopa Lastevanemate Liit (2015), „The Best Interest of the Young Child: Position Paper on Early Childhood Education and Care Needs and Provisions from the Parents' Perspective“.

võrgustikest, hariduslike erivajaduste ja puuetega tegelevatest asutustest ja õpetajate ühingutest. Sidusrühmade kohtumisel kinnitati üldist lähenemisviisi ja avaldati selle üle heameelt ning vaadeldi lähemalt valdkonna nüüdseid probleeme ja nende võimalikke lahendusi.

- Sidusrühmad tõid välja vajaduse luua konkreetseid laste (või perekondade) rühmi, kelle puhul on vajadus sotsiaalse kaasatuse järele, et neid kindlasti kõrvale ei jäetaks. Tuletati meelde, et oluline on tagada kindel kvaliteet igal pool, sh maapiirkondades, ja keskenduda laste vajadustele – seada eakohased sihid ja eesmärgid ning rõhutada rohkem mängu kaudu õppimist.
- Sidusrühmad rõhutasid ka vajadust tunnistada, et kvaliteediraamistik ei ole mõeldud mitte üksnes miinimumstandardite kehtestamiseks ja et liikmesriike tuleks õhutada pakkuma kvaliteetseid teenuseid. Lisaks sellele peaks nõukogu soovitus andma tuge liikmesriigi või süsteemi tasandil ja võimaldama paindlikkust, et eri riigid võiksid oma kvaliteedikäsitlemise üle vaadata.

- **Ekspertiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Viimase kahe aasta jooksul on komisjon teinud ELi peamiste ekspertidega koostööd, et määratleda kvaliteeditegurid³⁹ ja töötada välja enesehindamise vahendid. Muud peamised allikad on alljärgnevad.

- (1) Alusharidusele juurdepääsu, selles osalemist ja selle kvaliteeti käsitlevad andmed saadakse allikatest Eurydice (2016), „Key Data on Early Childhood Education and Care“ („Alushariduse ja lapsehoiu põhianalüüs“) ja „Education and training Monitor 2017“ („Hariduse ja koolituse valdkonna 2017. aasta ülevaade“) ning OECD (2017), „Starting Strong V: Key indicators on early childhood education and care“ („Tugev algus V: alushariduse ja lapsehoiu põhinäitajad“).
- (2) CARE (2016), „Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European early childhood education and care“ („Euroopa alushariduse ja lapsehoiu õppekavade kvaliteedi analüüs ja mõjuülevaade“), „Policy Recommendations on quality“ („Kvaliteeti käsitlevad poliitikasoovitused“). See oli multidistsiplinaarne Euroopa teadusprojekt, millest saadi järeldusi ja soovitusi õppekavade, kvaliteedi, heaolu, mõju, juurdepääsu, rahastamise ja valitsemise ning oskustöötajate ülesannete kohta.
- (3) EENEE (2017), „Benefits of early childhood education and care and the conditions under which they can be obtained“ („Alusharidusest ja lapsehoiust saadav kasu ja tingimused, mille korral seda on võimalik saavutada“). Aruandes esitatakse eri liiki tegureid, mis mõjutavad võimaliku kasu realiseerumist.

³⁹ Euroopa Komisjon (2018), „Monitoring the Quality of Early Childhood Education and Care – Complementing the 2014 ECEC Quality Framework with indicators“ („Alushariduse ja lapsehoiu kvaliteedi ülevaade – Alushariduse ja lapsehoiu 2014. aasta kvaliteediraamistiku täiendamine näitajatega“) (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/825252b4-3ec6-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-69837044>).

- (4) NESET (2017), „Current state of national early childhood education and care quality frameworks“ („Riikide alushariduse ja lapsehoiu kvaliteediraamistike praegune olukord“) või samaväärsed strateegilised poliitikadokumendid, milles käsitletakse alushariduse ja lapsehoiu kvaliteeti ELi liikmesriikides.
- (5) Euroopa Komisjoni talituste töödokument soovitus „Investeerides lastesse“ rakendamise kohta,⁴⁰ mis avaldati koos Euroopa sotsiaalõiguste sammast käsitleva teatisega.

Samuti pakub lastesse investeerimise Euroopa platvorm (European Platform for Investing in Children, EPIC) tõenduspõhiseid häid tavasid soovitus „Investeerides lastesse“ rakendamise kohta ja ELi riikide laste- ja perepoliitika ajakohastatud profile.

- **Mõjuhinnang**

Arvestades tegevuse eesmärki toetada liikmesriikide algatusi, kavandatud meetmete vabatahtlikkust ning eeldatava mõju ulatust, ei hinnatud ettepaneku mõju. Selle asemel kasutati ettepaneku koostamisel varasemaid uuringuid, konsultatsioone liikmesriikidega ja sidusrühmadega konsulteerimist.

- **Õigusnormide toimivus ja lihtsustamine**

Ei kohaldata.

- **Põhiõigused**

Käesolevas soovituses austatakse põhiõigusi ja järgitakse Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid, sh õigust haridusele, kultuurilise, religioosse ja keelilise mitmekesisuse austamise ja mittediskrimineerimise põhimõtet. Eelkõige edendatakse soovituselapse õigusi, nagu need on sätestatud harta artiklis 24, ja võttes arvesse ÜRO lapse õiguste konventsiooni, eelkõige artikli 29 lõike 1 punkti c, milles täpsustatakse, et lapse haridus on suunatud austuse kasvatamisele lapse vanemate, tema oma kultuuriidentiteedi, keele ja väärtuste, tema elukohamaa rahvuslike väärtuste, tema sünnimaa vastu ja teiste, tema omast erinevate kultuuride vastu⁴¹. Käesolevat soovitust peab rakendama kooskõlas nimetatud õiguste ja põhimõtetega.

4. MÕJU EELARVELE

Käesolevas soovitusel esitatud meetmeid, millel on mõju eelarvele, toetatakse programmi „Erasmus+“ olemasolevatest vahenditest ja võimaluse korral ka algatuse Horisont 2020 või Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahenditest, juhul kui asjaomaste põhiaktidega on selline toetus ette nähtud. Käesolev algatus ei mõjuta järgmise mitmeaastase finantsraamistiku läbirääkimisi ega tulevasi programme.

Täiendavaid vahendeid ELi eelarvest ei ole tarvis.

⁴⁰ Komisjoni talituste töödokument (2017), 2013. aasta soovitus „Investeerides lastesse, aitame välja rabeleda ebasoodsate olude ringist“ hindamise kohta, COM (2017) 258; vt ka komisjoni 20. veebruari 2013. aasta soovitus „Investeerides lastesse, aitame neil välja rabeleda ebasoodsate olude ringist“ (2013/112/EL), ELT L 59, 2.3.2013.

⁴¹ ÜRO (1989), lapse õiguste konventsioon, vastu võetud 20.11.1989.

5. MUU TEAVE

• Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord

Edusamme jälgitakse äsja moodustatud strateegilise raamistiku „Haridus ja koolitus 2020“ alushariduse ja lapsehoiu töörühma koosolekute raames, mis on vastastikuse õppimise ja heade tavade vahetamise foorum.

Euroopa poolaasta jääb oluliseks instrumendiks kvaliteetsete alushariduse ja lapsehoiu teenuste pakkumise järelevalves ka seoses Barcelona eesmärgiga⁴² ning annab liikmesriikidele edasisi suuniseid, sh vajaduse korral riigipõhiseid soovitusi.

Alushariduse ja lapsehoiu teenuste pakkumise võimalikku uut sihttasemet arutatakse liikmesriikidega edaspidi. See võib tähendada Barcelonas seatud ametliku lastehoiu pakkumise eesmärkide võimalikku läbivaatamist, võimalikku sihttasemete seadmist Euroopa poolaasta raames ning hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö strateegilises raamistikus (HK 2020)⁴³ määratletud sihttaseme läbivaatamist.

Komisjon esitab nõukogule aruande soovitusel rakendamisel saavutatud edusammude kohta kooskõlas hariduse ja koolituse valdkonna koostöö strateegilise raamistiku aruandluse nõuetega.

• Selgitavad dokumendid (direktiivide puhul)

Ei kohaldata.

• Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus

Liikmesriikidele ette nähtud sätted

Ettepanekus soovitatakse, et liikmesriigid parandaksid juurdepääsu alushariduse ja lapsehoiu teenustele ning nende kvaliteeti. ELi alushariduse ja lapsehoiu kvaliteediraamistik on esitatud ettepaneku lisas.

Ettepanekus kutsutakse liikmesriike üles tegelema alushariduse ja lapsehoiu valdkonna peamiste probleemidega ning selles esitatakse poliitikavõimalused, mille eesmärk on:

- tagada, et alushariduse ja lapsehoiu teenused on juurdepääsetavad, taskukohased ja kaasavad;
- toetada töötajate oskuste täiendamist sõltuvalt kutsekvalifikatsiooni tasemest ja töötingimustest;
- parandada alushariduse õppekavade väljatöötamist, et need täidaksid laste heaolu- ja hariduslikud vajadused;

⁴² Eesistujariigi järeldused, Barcelona Euroopa Ülemkogu, 15.–16. märts 2002, dokument SN 100/1/02 REV.1 (http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf).

⁴³ Nõukogu ja komisjoni 2015. aasta ühisaruanne hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö strateegilise raamistiku (HK 2020) rakendamise kohta –*Hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö uued prioriteedid*, [2015/C 417/04](http://ec.europa.eu/eu2020-1000/pdf/2015/C_417_04.pdf).

- soodustada teenuste läbipaistvat järelevalvet ja hindamist kõikidel valitsemistasanditel;
- tagada teenuste pakkumise piisav rahastus ja õigusraamistik, sh vastavalt vajadustele välja töötatud riiklike või piirkondlike alushariduse ja lapsehoiu kvaliteediraamistike loomine ja haldamine.

Komisjonile ette nähtud sätted

Soovituses tehakse ettepanek kiita heaks komisjoni järgmised kavatsused:

- hõlbustada liikmesriikidevahelist kogemuste ja heade tavade vahetamist hariduse ja koolituse valdkonna koostöö strateegilise raamistiku (Haridus ja koolitus 2020) ja sellele järgnevate kavade raames;
- anda teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamise toetamiseks võimalus saada Euroopa Liidu rahastust, eelkõige programmi „Erasmus+“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kaudu;
- pärast liikmesriikidega konsulteerimist teha ettepanek vaadata üle HK 2020 eesmärk, Barcelona eesmärgid ja võimalikud alushariduse ja lapsehoiu valdkonna sihttasemed Euroopa poolaasta kontekstis ja seoses Euroopa sotsiaalõiguste samba rakendamisega.

Ettepanek:

NÕUKOGU SOOVITUS

kvaliteetsete alusharidus- ja lapsehoiusteemide kohta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 165,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa sotsiaalõiguste samba⁴⁴ 11. põhimõttes on sätestatud, et kõikidel lastel on õigus kvaliteetsele ja taskukohasele alusharidusele ja lapsehoiule. See on kooskõlas ELi põhiõiguste hartaga,⁴⁵ milles tunnustatakse õigust haridusele, ning ÜRO säästva arengu eesmärgiga 4.2,⁴⁶ millega on ette nähtud tagada, et 2030. aastaks on kõikidele tüdrukutele ja poistele kättesaadav kvaliteetne väikelaste arendamine, hoid ja koolieelne haridus.
- (2) Oma teatises „Euroopa identiteedi tugevdamine hariduse ja kultuuri kaudu“⁴⁷ esitas Euroopa Komisjon nägemuse Euroopa haridusruumi kohta ning tunnustas alushariduse ja lapsehoiu rolli tugeva baasi loomisel, et jätkata õppimist koolis ja elukestvalt. Nõukogu järeldustes, milles käsitleti koolide arendamist ja õpetamise täiustamist,⁴⁸ ning komisjoni ettepanekus võtmepädevusi elukestvas õppes käsitleva nõukogu soovitusel⁴⁹ kinnitati veel kord, et alusharidusel ja lapsehoiul on tähtis roll kõikide laste hariduse, heaolu ja arengu edendamisel.
- (3) Nii poliitikakujundajad kui ka teadlased tunnistavad, et alus ja võimekus elukestvas õppeks luuakse just varajases lapseas⁵⁰. Õppimine on etapiviisiline protsess; tugeva baasi loomine varases lapseas on kõrgema taseme pädevuste arendamise ja haridusliku edukuse eeltingimus ning samuti on see oluline laste tervise ja heaolu tagamiseks. Seega tuleb alusharidusse ja lapsehoiu suhtuda kui haridus- ja koolitussüsteemi vundamenti, mis peab olema haridustee lahutamatu osa.

⁴⁴ Nõukogu (2017), institutsioonide ühine teadaanne Euroopa sotsiaalõiguste samba kohta (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/et/pdf>).

⁴⁵ Euroopa Liidu põhiõiguste harta, [2012/C 326/02](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A2012C0326%3A02).

⁴⁶ Säästva arengu eesmärk 4, [UN SDG 4.2](https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/).

⁴⁷ Komisjoni teatis (2017), „Euroopa identiteedi tugevdamine hariduse ja kultuuri kaudu – Euroopa Komisjoni panus ELi juhtide kohtumisse Göteborgis 17. novembril 2017“, [COM \(2017\) 673 final](https://ec.europa.eu/education/policies/2017/11/17-11-2017-communication-commission-identifying-european-identity-through-education-and-culture).

⁴⁸ Nõukogu järeldused, milles käsitletakse koolide arendamist ja õpetamise täiustamist, [2017/C 421/03](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A2017C0421%3A03).

⁴⁹ Euroopa Komisjon (2018), Ettepanek: nõukogu soovitus võtmepädevuste kohta elukestvas õppes, [COM\(2018\) 24 final](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A2018C024%3A01).

⁵⁰ Varajane lapseiga hõlmab määratluse kohaselt ajavahemikku sünnist kuni 6. eluaastani, tavaliselt vastab see ISCEDi liigituses haridustasemele 0.

- (4) Osalemine alushariduses ja lapsehoius on kasulik kõikidele lastele ning eelkõige ebasoodsatest oludest pärit lastele. See aitab ennetada oskuste puudujäägi tekkimist juba varases eas ning on seega oluline vahend, millega võidelda ebavõrdsuse ja haridusliku vaesuse vastu. Alushariduse ja lapsehoiu pakkumine peab olema osa ühtsest lapse õigustel põhinevate poliitiliste meetmete paketist, et parandada laste heaolu ja aidata nad välja põlvkondadevahelisest ebasoodsate olude ringist. Nende teenuste parandamine aitab seega täita kohustusi, mis on sätestatud komisjoni soovitusel „Investeerides lastesse, aitame neil välja rabeleda ebasoodsate olude ringist“⁵¹ ja nõukogu 2013. aasta soovitusel romade tõhusaks integratsiooniks liikmesriikides võetavate meetmete kohta⁵².
- (5) Alushariduses ja lapsehoius osalemisel on palju eeliseid⁵³ nii üksikisikute kui kogu ühiskonna jaoks tervikuna – paranevad õpitulemused ja tööturu olukord, väheneb vajadus sotsiaalsete ja hariduslike sekkumismeetmete järele ning suureneb ühiskonna sidusus ja kaasavus. Lapsed, kes osalesid alushariduses rohkem kui aasta jooksul, said 15-aastaselt PISA uuringus⁵⁴ matemaatikaülesannete eest rohkem punkte. Kvaliteetne alusharidus ja lapsehoid on samuti osutunud oluliseks teguriks, mis aitab ennetada haridussüsteemist varakult lahkumist⁵⁵.
- (6) Juba varasest etapist alates on haridusel oluline roll, et õppida heterogeenses ühiskonnas koos elama. Kõnealuste teenustega saab tugevdada sotsiaalset sidusust ja kaasatust mitmel viisil. Alusharidust või lapsehoiu pakkuvas asutuses võib olla peredele kohtumisaigaks. Ta saab aidata kaasa laste keeleoskuse (nii teenuse pakkumise keele kui ka emakeele) arendamisele. Alusharidus ja lapsehoid aitavad lastel sotsiaal-emotsionaalse õppe kaudu suurendada empaatiat ning saada teadmisi oma õigustest, võrdõiguslikkusest, sallivusest ja mitmekesisusest.
- (7) Võrreldes muude haridustasemetega on investeeringutasuvus suurim just alushariduses ja eelkõige ebasoodsas olukorras olevate laste puhul⁵⁶. Kulutused alusharidusele ja lapsehoiule on suure investeeringutasuvusega varajane investeering inimkapitali.
- (8) Kvaliteetsete lapsehoiuteenuste kättesaadavus, juurdepääsetavus ja taskukohasus on oluline tegur, mis võimaldab hoolduskohustustega naistel ja ka meestel tööturul osaleda; seda tunnustati ka 2002. aastal Barcelona Euroopa Ülemkogu Euroopa soolise võrdõiguslikkuse paktis⁵⁷ ja komisjoni 26. aprillil 2017 vastu võetud teatise töö- ja

⁵¹ Komisjoni 20. veebruari 2013. aasta soovitus „Investeerides lastesse, aitame neil välja rabeleda ebasoodsate olude ringist“ (2013/112/EL), ELT L 59, 2.3.2013.

⁵² Nõukogu 9. detsembri 2013. aasta soovitus romade tõhusaks integratsiooniks liikmesriikides võetavate meetmete kohta.

⁵³ Vandenbroeck, M. jt (2017), „Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them“, Euroopa haridusökonoomika ekspertide võrgu aruanne (<http://www.eenee.de/eeneeHome/EEENE/Analytical-Reports.html>).

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

⁵⁵ Euroopa Komisjon (2014), „Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving“ (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>).

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

⁵⁷ Nõukogu 7. märtsi 2011. aasta järeldused, Euroopa soolise võrdõiguslikkuse pakt (2011–2020) [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=ET](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=ET)

eraelu tasakaalustamise kohta⁵⁸. Naiste tööhõive aitab otseselt kaasa leibkonna sotsiaal-majandusliku olukorra parandamisele ja üldisele majanduskasvule.

- (9) Alushariduse ja lapsehoidu investeerimine on hea investering ainult juhul, kui teenused on kvaliteetsed, kättesaadavad, taskukohased ja kaasavad. Tõendid näitavad, et kasu on ainult kvaliteetsest alusharidusest ja lapsehoiust; madala kvaliteediga teenustel on märkimisväärne negatiivne mõju nii lastele kui ka ühiskonnale tervikuna⁵⁹. Poliitiliste meetmete ja reformide puhul tuleb esikohale seada kvaliteet.
- (10) Üldiselt kulutavad liikmesriigid alusharidusele ja lapsehoiule märkimisväärselt vähem kui algharidusele. Nagu nähtub Barcelona eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme käsitlevast hindamisaruandest,⁶⁰ ei paku olemasolevad alusharidus- ja lapsehoiuteenused piisavalt kohti ning peaaegu kõikides riikides ületab nõudlus pakkumise. Vähene kättesaadavus, halb juurdepääsetavus ja kallis hind on osutunud peamisteks takistusteks nende teenuste kasutamisel⁶¹.
- (11) Euroopa Parlamendi 14. septembri 2017. aasta resolutsioonis „Euroopa uus oskuste tegevuskava“⁶² kutsutakse liikmesriike üles parandama alushariduse ja lapsehoiu kvaliteeti, laiendama sellele juurdepääsu, kõrvaldama taristu ebapiisavusega seotud puudused, et pakkuda kvaliteetset ja kättesaadavat lastehoidu iga sissetulekutasemega inimestele, ning kaaluma tasuta juurdepääsu andmist vaesuses ja sotsiaalses tõrjutuses elavatele perekondadele.
- (12) Alusharidus- ja lapsehoiuteenus peab olema lapsekeskne; lapsed õpivad kõige paremini keskkonnas, mis põhineb laste osalusel ja huvil õppimise vastu. Sageli arutavad haridustöötajad ja lapsed omavahel õppekorraldust ning õppetegevuse ja -vahendite valikut. Teenustega tuleks luua turvaline, õppimist soodustav ja hooliv keskkond, tagada sotsiaalne, kultuuriline ja füüsiline ruum ning pakkuda erinevaid võimalusi, et lapsed saaksid oma potentsiaali arendada. Teenuste kujundamisel saab parima tulemuse, kui lähtuda seisukohast, et haridus ja lapsehoid on lahutamatud.
- (13) Riiklike, piirkondlike või kohalike õigusnormidega tuleks ette näha perekondade igakülgne kaasamine laste haridusse ja lapsehoidu. Perekond on lapse esmane ja kõige tähtsam kasvu- ja arengukeskkond ning lapsevanemad ja hooldajad vastutavad lapse heaolu, tervise ja arengu eest. Väikelaste haridus- ja hoiuteenuste puhul on ideaalne võimalus kohaldada integreeritud lähenemisviisi, sest siin luuakse esimene isiklik kontakt lapsevanematega. Vanematele, kellel on probleeme, võiks kodukülastamise

⁵⁸ Komisjoni teatis (2017), „Algatus lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalustamiseks“, [COM\(2017\) 252 final](#).

⁵⁹ Melhuish, E. jt (2015), „A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development“, projekti CARE aruanne (<http://ecec-care.org/>).

⁶⁰ Komisjoni aruanne lapsehoiuteenuste arendamise kohta, mille eesmärk oli suurendada naiste osalemist töajuturul, leida töötavate vanemate jaoks töö- ja pereelu tasakaal ning saavutada Euroopas jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv (Barcelona eesmärgid), 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“ (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>); nõukogu 2013. aasta soovitus romade tõhusaks integratsiooniks liikmesriikides võetavate meetmete kohta ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)&from=et](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=et)); 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 Euroopa Parlamendi 14. septembri 2017. aasta resolutsioon Euroopa uue oskuste tegevuskava kohta, [2017/2002 \(INI\), P8_TA-PROV \(2017\) 0360](#).

käigus pakkuda individuaalseid nõustamisteenuseid. Selleks, et tagada perede tegelik osalemine, tuleks alusharidus- ja lapsehoiuteenuseid kavandada koostöös peredega ning teenused peaksid põhinema vastastikusel usaldusel ja lugupidamisel⁶³.

- (14) Alushariduses ja lapsehoiuis osalemine võib olla tõhus vahend võrdsete haridusvõimaluste loomiseks ebasoodsatest oludest pärit lastele (mõned rändajataustaga või etnilisse vähemusse kuuluvad lapsed (nt roma lapsed), pagulaste lapsed, erivajaduste või puuetega lapsed, asendushooldusel olevad lapsed ja tänavalapsed, vangistatud vanemate lapsed, samuti erilise vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ohus olevatest leibkondadest (nt üksikvanemad ja suurpered) pärit lapsed). Pagulaslapsed vajavad oma haavatava olukorra tõttu lisatoetust. Vaesus, füüsiline ja emotsionaalne stress, traumad ja puuduv keeleoskus võivad takistada tulevikus nende hariduslikke väljavaateid ja edukat integreerumist uude ühiskonda. Alushariduse ja lapsehoiu abil saab kõnealuseid riskitegureid leevendada.
- (15) Kaasava alushariduse ja lapsehoiu pakkumine aitab täita kohustusi, mis on võetud seoses ÜRO lapse õiguste konventsiooniga⁶⁴ ning puuetega inimeste õiguste konventsiooniga,⁶⁵ mille kõik liikmesriigid on allkirjastanud.
- (16) 2014. aastal avaldatud ettepanek kvaliteediraamistiku peamiste põhimõtete kohta⁶⁶ oli Euroopa 25 riigi ekspertide esimene avaldus seoses alushariduse ja lapsehoiu kvaliteediga. Avalduses võeti arvesse viit mõõdet: juurdepääsetavus, töötajad, õppekava, järelevalve ja hindamine ning juhtimine ja rahastamine. Kokku tehti alushariduse ja lapsehoiu kvaliteedi parandamisega seoses kümme avaldust. Osutatud dokumenti toetasid paljude riikide kohalikud sidusrühmad, kes on seotud poliitilise tegevuse, teadusuuringute ja koolitusalgatustega. Nendes riikides oli raamistiku eelnõu võimsaks muutuste katalüsaatoriks, toetades reformidega seotud poliitilist konsulteerimisprotsessi.
- (17) Kõik kvaliteediraamistiku viis mõõdet on olulised kvaliteetsete teenuste tagamiseks. Alusharidus- ja lapsehoiutöötajate töö on laste elule pikaajaline mõju, kuid paljudes riikides on nende staatus suhteliselt madal⁶⁷.
- (18) Selleks, et alusharidus- ja lapsehoiutöötajad saaksid täita oma ülesandeid laste ja nende perede toetamisel, peavad neil olema mitmekülgsed teadmised, oskused ja pädevused ning nad peavad põhjalikult tundma lapse arengut. Töötajate kutseoskuste parandamine on olulise tähtsusega, sest parem ettevalmistus tagab kvaliteetsema

⁶³ Euroopa lapsi käsitlev poliitikadokument (2008), „Young children and their services: developing a European approach“ (http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE%20Policy%20Paper_april%202008_INGLESE.pdf).

⁶⁴ Lapse õiguste konventsioon (1989) (<https://www.riigiteataja.ee/akt/24016>).

⁶⁵ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsioon (2006) ([Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsioon](http://www.unhcr.org/refugees/refugees/4c541d20.html)).

⁶⁶ Euroopa Komisjoni haldusallas kuuluva alushariduse ja lapsehoiu temaatilise töörühma 2014. aasta aruanne „Alushariduse ja lapsehoiu kvaliteediraamistiku peamised põhimõtted“ (https://www.hm.ee/sites/default/files/euroopa_komisjoni_alushariduse_ja_lapsehoiu_kvaliteediraamistik.pdf).

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>).

teenuse, seega paraneb töötajate ja laste suhtlus ning laste arengualased tulemused on paremad⁶⁸.

- (19) Paljud teenuseosutajad töötavad koos assistentidega, kelle peamine ülesanne on toetada õpetajaid, kes teevad otse tööd laste ja perekondadega. Tavaliselt on assistentidel õpetajast madalam kvalifikatsioon ja paljudes riikides puuduvad nõuded assistentide kvalifikatsioonile. Seepärast on vaja parandada töötajate, kaasa arvatud assistentide kutseoskusi⁶⁹. Pidev tööalane enesearendamine on assistentide pädevuse suurendamise lahutamatu osa.
- (20) Kvaliteediraamistik või samaväärne dokument võib olla alushariduse ja lapsehoiu hea valitsemistava tõhus element. Ekspertiarvamuste ja hiljutise poliitikaülevaate kohaselt⁷⁰ on nendes riikides, kus kvaliteediraamistik on välja töötatud ja kus seda rakendatakse, reformidele terviklikum ja ühtsem lähenemisviis.
- (21) Liikmesriigid on määranud kindlaks laste alushariduses ja lapsehoius osalemise sihttasemed ja eesmärgid. Euroopa Ülemkogu kohtumisel 2002. aastal Barcelonas seati eesmärgiks⁷¹ pakkuda 2010. aastal liidus ametlikku lapsehoiuteenust vähemalt 90 %-le lastest vanuses alates kolmest aastast kuni kohustusliku koolieani ja teha lapsehoiuteenus kättesaadavaks vähemalt 33 %-le alla kolme aasta vanustest lastest. Need eesmärgid kinnitati ka Euroopa soolise võrdõiguslikkuse paktis aastateks 2011–2020. Edusamme nende eesmärkide saavutamisel on analüüsitud komisjoni aruandes Barcelona eesmärkide saavutamise kohta⁷². Euroopa haridus- ja koolitusvaldkonna strateegilises raamistikus⁷³ on seatud eesmärgiks pakkuda alusharidust 95 % lastest vanuses alates neljast aastast kuni algkooli minekuni.
- (22) Liikmesriigid on viimastel aastatel saavutanud üldiselt häid tulemusi parema juurdepääsu tagamisel alusharidusele ja lapsehoiule. Strateegilises raamistikus „Haridus ja koolitus 2020“ sätestatud sihttasemed ja Barcelona eesmärgid on alla 3-aastaste laste puhul saavutatud. Hoolimata alates 2011. aastast tehtud edusammudest, ei ole Barcelonas seatud eesmärki laste puhul vanuses alates kolmest aastast kuni kohustusliku koolieani veel saavutatud. 2016. aastal oli selle vanuserühma lastest kaasatud alusharidusse ja lapsehoiu 86,3 %. Paraku on keskmiste näitajate taga olulisi erinevusi liikmesriikide, piirkondade ja ühiskonnarühmade vahel⁷⁴. Selleks et

⁶⁸ Euroopa Komisjon (2011), „CoRe: Competence Requirements in Early Childhood Education and Care“ (<https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/CoReResearchDocuments2011.pdf>).

⁶⁹ Peeters, J.; Sharmahd, J.; Budginaitė I. (2016), „Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification“, NESET II aruanne (<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“, NESET II aruanne.

⁷¹ Eesistujariigi järeldused, Barcelona Euroopa Ülemkogu, 15.–16. märts 2002, dokument SN 100/1/02 REV.1 http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf

⁷² Komisjoni aruanne lapsehoiuteenuste arendamise kohta, mille eesmärk oli suurendada naiste osalemist tööjõuturul, leida töötavate vanemate jaoks töö- ja pereelu tasakaal ning saavutada Euroopas jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv (Barcelona eesmärgid), COM(2018) 273 final. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁷³ Nõukogu ja komisjoni 2015. aasta ühisaruanne hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö strateegilise raamistiku (HK 2020) rakendamise kohta „Hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö uued prioriteedid“, 2015/C 417/04.

⁷⁴ Komisjoni aruanne lapsehoiuteenuste arendamise kohta, mille eesmärk oli suurendada naiste osalemist tööjõuturul, leida töötavate vanemate jaoks töö- ja pereelu tasakaal ning saavutada Euroopas

tagada kõikidele lastele juurdepääs kvaliteetsele alusharidusele ja lapsehoiule niipea, kui vanemad seda soovivad, on vaja veel pingutada. Eelkõige on vaja konkreetseid meetmeid, et luua parem juurdepääs selliste laste jaoks, kes on pärit ebasoodsatest oludest⁷⁵.

- (23) Käesoleva soovitus eesmärk on luua ühine arusaam sellest, mida tähendab kvaliteetne alusharidus ja lapsehoid. Soovitus esitatakse võimalikud meetmed, mida valitsused saavad kaaluda lähtuvalt konkreetsest olukorrast riigis. Sektori edendamiseks hõlmab käesolev soovitus ka vanemaid, institutsioone ja organisatsioone, sealhulgas sotsiaalpartnereid ja kodanikuühiskonna organisatsioone.
- (24) Käesolevas soovitus⁷⁶ mõistetakse alusharidust ja lapsehoidu kui mis tahes reguleeritud korraldust, mis tagab lastele hariduse ja hoiu alates sünnist kuni kohustusliku algkoolieani, sõltumata võimalustest, rahastamisest, lahtiolekuajadest või programmi sisust, ning hõlmab lapsehoiuasutusi ja perekondlikku päevahoidu; era- ja avaliku sektori rahastust ning eelkooliealiste ja algkooliealiste laste hoidu.
- (25) Käesolevas soovitus esitatakse täielikult subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid,

SOOVITAB KÄESOLEVAGA LIIKMESRIIKIDEL:

kooskõlas liikmesriikide ja Euroopa õigusaktidega, vastavalt olemasolevatele vahenditele ja riigi oludele ning tihedas koostöös kõigi asjakohaste sidusrühmadega teha järgmist:

1. Parandada juurdepääsu kvaliteetsele alusharidusele ja lastehoiule kooskõlas käesoleva soovitus lisas esitatud alushariduse ja lapsehoiu kvaliteediraamistikus sätestatud eesmärkidega ja Euroopa sotsiaalõiguste samba 11. põhimõttega.
2. Teha tööd selle nimel, et alusharidus ja lapsehoid oleksid kättesaadavad, taskukohased ja kaasavad. Tähelepanu tuleb pöörata järgmisele:
 - (a) analüüsida pakkumist ja perede nõudlust, et kohandada alusharidus- ja lapsehoiuteenuste pakkumist paremini perede vajadustega, austades vanemate valikut;
 - (b) analüüsida kõiki takistusi, millega pered võivad kokku puutuda (nt kulud, vaesusest tulenevad takistused, geograafiline asukoht, mittepaindlikud lahtiolekuajad, kultuurilised ja keelilised takistused, diskrimineerimine ning teabe puudumine), ja need takistused kõrvaldada;
 - (c) võtta ühendust kõikide peredega, eriti ebasoodsas olukorras olevate peredega, et teavitada neid alushariduses ja lapsehoiuses osalemise kasulikkusest ning luua usaldus nimetatud teenuste vastu;

jätakuusutlik ja kaasav majanduskasv (Barcelona eesmärgid), COM(2018) 273 final. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁷⁵ Euroopa Komisjon (2017), „Hariduse ja koolituse valdkonna ülevaade“.

⁷⁶ ISCED 0.1 ja ISCED 0.2.

- (d) tagada, et kõikidel lastel oleks juurdepääs kvaliteetsele ja taskukohasele alusharidusele ja lapsehoiule; kõige parem on astuda asjakohasel juhtimistasandil samme, et sätestada õigus kvaliteetsele alusharidusele ja lapsehoiule;
 - (e) osutada kaasavaid alusharidus- ja lapsehoiuteenuseid kõikidele lastele, sealhulgas erineva taustaga, hariduslike erivajadustega või puuetega lastele, vältida segregatsiooni ning soodustada laste osalemist, olenemata nende vanemate või hooldajate tööturustaatuset;
 - (f) toetada kõiki lapsi õppekeele omandamisel, kuid tunnustada ja väärtustada ka lapse emakeelt.
3. Toetada alusharidus- ja lapsehoiutöötajate kutseoskuste edendamist. Sõltuvalt olemasolevast ametialasest kvalifikatsioonist ja töötingimustest võib edukas tegevus hõlmata järgmist:
- (g) tõsta alushariduse ja lapsehoiu kutsealade staatust, luua kutsestandardid, ühtlustada alushariduse ja lapsehoiu õpetajate kvalifikatsiooninõuded algkooliõpetajate omadega ning luua neile viimastega võrdväärne tööalane staatus ja karjäärivõimalused, luua madala või puuduva kvalifikatsiooniga töötajatele võimalused kutseoskuste parandamiseks ja assistentidele erikavad kvalifikatsiooni omandamiseks;
 - (h) parandada esmaõpet ja pidevat tööalast enesearendamist, et võtta igakülgset arvesse laste heaolu, õppimis- ja arenguvajadusi ning ühiskonna arengut, järgides täielikult lapse õigusi;
 - (i) võimaldada töötajatele aega kutsetegevuseks – aega mõelda ja kavandada, kaasata lapsevanemaid ja teha koostööd muude spetsialistide ja kolleegidega;
 - (j) anda töötajatele pädevus tulla toime erineva tausta, hariduslike erivajaduste ja puudega laste konkreetsete vajadustega ning valmistada töötajaid ette tööks mitmesuguste rühmadega.
4. Toetada alushariduse õppekava väljatöötamist, et tagada laste heaolu ja hariduslike vajaduste täitmine. Õppekava arendamist ning laste sotsiaalset ja emotsionaalset ning õpi- ja keelelist pädevust toetav lähenemisviis võiks hõlmata järgmist:
- (k) tagada sotsiaal-emotsionaalne tasakaal, heaolu ja õppimisvõimalus, tunnustada mängude tähtsust, toetada kokkupuudet looduse, muusika ja kunstiga ning kehalist aktiivsust;
 - (l) edendada empaatiavõimet, kaastunnet ja teadlikkust võrdõiguslikkusest ja mitmekesisusest;
 - (m) pakkuda võimalusi varajaseks keeleliseks kokkupuuteks ja keeleõppeks mängulise tegevuse kaudu; kaaluda kakskeelsete alusharidusprogrammide rakendamist;
 - (n) koostada teenuseosutajatele juhised eakohaste digivahendite ja uue tehnoloogia kasutamise kohta;

- (o) edendada alushariduse ja lapsehoiu integreerimist hariduskäiku ning toetada alushariduse ja lapsehoiu töötajate koostööd algharidusvaldkonna töötajatega, et tagada lastele sujuv üleminek algkooli.
5. Edendada alushariduse ja lapsehoiuteenuste läbipaistvat ja ühtset järelevalvet ja hindamist kõigil tasanditel, võttes arvesse valdkonna arengut. Tõhus lähenemisviis võiks hõlmata järgmist:
- (p) kasutada nii süsteemi kui ka teenuste tasandil kvaliteedijuhtimises enesehindamise vahendeid, küsimustikke ja vaatlussuuniseid;
 - (q) kasutada sobivaid ja vanusele eakohaseid meetodeid, et edendada laste osalemist, kuulata ära laste seisukohad, mured ja ideed ning võtta neid hindamisprotsessis arvesse;
 - (r) kasutada olemasolevaid vahendeid (nt Euroopa Eriõppe ja Kaasava Hariduse Agentuuri loodud kaasava alushariduse õpikeskkonna eneseanalüüsi vahend), et muuta alusharidus ja lapsehoid kaasavamaks.
6. Seada eesmärgiks tagada alushariduse ja lapsehoiuteenuste piisav rahastamine ja õigusraamistik. Tähelepanu tuleb pöörata järgmisele:
- (a) suurendada alushariduse ja lapsehoiuga seotud investeeringuid, pöörates tähelepanu kättesaadavusele, kvaliteedile ja taskukohasusele ning kasutades muu hulgas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide pakutavaid rahastamisvõimalusi;
 - (b) luua vajaduspõhised riiklikud või piirkondlikud kvaliteediraamistikud ja neid järgida;
 - (c) edendada peredele ja lastele suunatud teenuste integreerimist, eelkõige sotsiaal- ja tervishoiuteenustega;
 - (d) luua alusharidus- ja lapsehoiusteemis tugevad lastekaitse ja turvameetmed, et aidata kaitsta lapsi igasuguse vägivalla eest.
7. Anda olemasolevate raamistike ja vahendite kaudu aru saadud kogemustest ja tehtud edusammudest, mis on seotud juurdepääsuga alusharidus- ja lapsehoiusteemile ning alushariduse ja lapsehoiu kvaliteediga,

KIIDAB HEAKS KOMISJONI KAVATSUSE:

- 8. hõlbustada kogemuste ja heade tavade vahetamist liikmesriikide vahel hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö strateegilises raamistikus ja järglaskavade raames, samuti sotsiaalkaitsekomitees;
- 9. toetada liikmesriikide koostööd, lähtudes nende taotlustest ning korraldades vastastikust õpet ja nõustamist;
- 10. toetada kvaliteetsete kaasavate alusharidus- ja lapsehoiuteenuste arendamist, teha kättesaadavaks ELi rahastamisvahendid, eelkõige programm „Erasmus +“ ning

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid (sh Interreg), ilma et see piiraks läbirääkimisi järgmise mitmeaastase finantsraamistiku üle;

11. teha pärast liikmesriikidega konsulteerimist ettepanek alusharidus- ja lapsehoiu Euroopa sihttasemete ja eesmärkide ajakohastamiseks kooskõlas raamistiku HK 2020 sihttasemete ja Barcelona eesmärkide võimaliku muutmisega;
12. anda nõukogule aru soovitusel järelmeetmete kohta, järgides olemasolevate raamistike ja vahendite puhul ette nähtud aruandluse korda.

Brüssel,

Nõukogu nimel

eesistuja