



Bryssel 7.9.2022  
COM(2022) 442 final

2022/0263 (NLE)

Ehdotus

## **NEUVOSTON SUOSITUS**

**varhaiskasvatusta koskevien Barcelonan tavoitteiden tarkistamisesta**

## PERUSTELUT

### 1. EHDOTUKSEN TAUSTA

#### • Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti vuoden 2021 unionin tilaa koskevassa puheessaan eurooppalaisesta hoito- ja hoivastrategiasta, jolla autetaan naisia ja miehiä saamaan parasta hoitoa eri elämänvaiheissa ja löytämään heidän kannaltaan paras työ- ja yksityiselämän tasapaino. Aloite koostuu eurooppalaista hoito- ja hoivastrategiaa koskevasta komission tiedonannosta<sup>1</sup> sekä kahdesta ehdotuksesta neuvoston suosituksiksi, joista toinen käsittelee varhaiskasvatusta koskevien Barcelonan tavoitteiden tarkistamista ja toinen pitkäaikaishoitoa<sup>2</sup>.

Varhaiskasvatuspalvelujen saatavuus on keskeinen naisten osallistumista työmarkkinoille edistävä tekijä. Äitien työmarkkinoille osallistumisen ja lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen välinen korrelaatio on erityisen vahva niiden äitien kohdalla, joiden nuorin lapsi on alle 3-vuotias. Tätä silmällä pitäen Eurooppa-neuvosto asetti vuonna 2002 lastenhoitoa koskevat Barcelonan tavoitteet<sup>3</sup>, joiden päämääränä oli varhaiskasvatuksen tarjontaa parantamalla lisätä naisten osallistumista työmarkkinoille. Eurooppa-neuvosto asetti kaksi tavoitetta: että varhaiskasvatukseen osallistuu vähintään 90 prosenttia kolmevuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäisistä lapsista ja vähintään 33 prosenttia alle kolmevuotiaista lapsista.<sup>4</sup> Vaikka Barcelonan tavoitteet on keskimäärin saavutettu EU:n tasolla, jotkin jäsenvaltiot ovat jääneet huomattavasti jälkeen ja eroja on edelleen erityisesti pienituloisten kotitalouksien lasten kohdalla.

Tämän suosituksen tavoitteena on kannustaa jäsenvaltioita lisäämään varhaiskasvatukseen osallistumista naisten työmarkkinoille osallistumisen helpottamiseksi ja lasten sosiaalisen ja kognitiivisen kehityksen edistämiseksi erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien tai heikommista lähtökohdista tulevien lasten osalta. Komissio ehdottaa Barcelonan tavoitteiden tarkistamista, jotta voidaan vauhdittaa varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrän lähentymistä ylöspäin jäsenvaltioissa<sup>5</sup> ja auttaa siten lisäämään naisten osallistumista työmarkkinoille ja kuromaan umpeen sukupuolten välinen työllisyysero<sup>6</sup>. Suosituksessa käsitellään myös muita Barcelonan tavoitteiden saavuttamisen kannalta merkityksellisiä ulottuvuuksia, erityisesti varhaiskasvatuksen kohtuuhintaisuutta, saavutettavuutta ja laatua. Ne ovat keskeisiä tekijöitä, jotta voidaan vastata vanhempien ja lasten tarpeisiin ja siten vaikuttaa tällaisten palvelujen tosiasialliseen käyttöön. Lisäksi suosituksessa kehoitetaan jäsenvaltioita ottamaan huomioon lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen kesto, jonka olisi oltava riittävä, jotta vanhemmat voivat osallistua mielekkäästi palkkatyöhön, sekä varhaiskasvatukseen osallistuvien köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien lasten osuus.

---

<sup>1</sup> COM (2022) 440

<sup>2</sup> COM (2022) 441

<sup>3</sup> Barcelonan Eurooppa-neuvosto, 15. ja 16. maaliskuuta 2002, asiakirja SN 100/1/02 REV 1.

<sup>4</sup> Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Barcelonan tavoitteet (2013), [Barcelonan tavoitteet \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/documents/working-papers/2013/WP_13_04_02_en.pdf).

<sup>5</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Tasa-arvon unioni: sukupuolten tasa-arvostrategia 2020–2025*, COM(2020) 152 final.

<sup>6</sup> Sukupuolten välinen työllisyysero tarkoittaa miesten ja naisten työllisyysasteen eroa prosenttiyksikköinä.

Vuodesta 2002 alkaen naisten työllisyys on kasvanut tasaisesti: se saavutti 67,7 prosenttia vuonna 2021, kun se vuonna 2010 oli 60,7 prosenttia<sup>7</sup> – vaikka se laski vuonna 2020 (66,1 %) covid-19-kriisin vuoksi. Tähän nousevaan suuntaukseen liittyy naisten koulutustason nousu, kun yhä useammat naiset suorittavat korkea-asteen koulutuksen ja ylempiä korkeakoulututkintoja.<sup>8</sup>

Näistä parannuksista huolimatta sukupuolten välinen työllisyysero on edelleen merkittävä; vuonna 2021 se oli peräti 10,8 prosenttiyksikköä<sup>9</sup>. Eurofound arvioi, että sukupuolten välisestä työllisyysierosta johtuvat tappiot vuonna 2018 olivat 320 miljardia euroa. Suurin osa tästä määrästä muodostuu ansioista ja sosiaaliturvamaksuista, jotka taloudessa menetetään, koska naiset eivät osallistu työelämään<sup>10</sup>. Sukupuolten työllisyysero liittyy tiiviisti hoitovelvollisuuksiin. Naiset ovat edelleen hoitoa tarvitsevien lasten ja aikuisten ensisijaisia hoitajia ja kantavat päävastuun kotitöistä. Tämä epätasapaino rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan osallistua ja käyttää aikaansa palkkatyöhön.

EU-27:ää koskevassa vuoden 2021 työvoimatutkimuksessa 27,9 prosenttia työvoiman ulkopuolella olevista 25–49-vuotiaista naisista ilmoitti, että tärkein syy olla hakematta työtä oli hoidon tarpeessa olevien lasten tai aikuisten hoito, kun miesten vastaava osuus oli vain 8,0 prosenttia<sup>11</sup>. Pandemiaa edeltäneenä vuonna 2019 nämä luvut olivat 32,6 prosenttia ja 7,6 prosenttia<sup>12</sup>. Euroopan tasa-arvoinstituutin (EIGE) mukaan 7,7 miljoonaa naista on Euroopan työmarkkinoiden ulkopuolella hoitovelvollisuuksien vuoksi ja monet naiset voivat työskennellä ainoastaan osa-aikaisesti: osa-aikatyötä tekevistä naisista 29 prosenttia mainitsi hoitovelvollisuudet pääasiallisena syynä osa-aikatyön tekemiseen, kun miesten vastaava osuus oli vain 6 prosenttia.<sup>13</sup>

Hoitovastuun epätasainen jakautuminen eli ero naisten ja miesten palkattomaan hoito- ja hoivatyöhön käyttämässä ajassa liittyy sukupuolistereotypioihin naisten ja miesten ammateista ja rooleista ja vahvistaa niitä entisestään. Naisten odotetaan edelleen laajalti tekevän palkatonta hoivatyötä miehiä enemmän, jopa kahden tulonsaajan perheissä. Ennen covid-19-kriisiä työssäkäyvät, parisuhteessa asuvat naiset, joilla oli alle 7-vuotiaita lapsia, käyttivät keskimäärin 39 tuntia viikossa palkattomaan työhön, kun taas samassa tilanteessa olevat miehet käyttivät siihen 19 tuntia viikossa.<sup>14</sup> Hoitovastuu jakautui muita epätasaisemmin epävarmoissa työsuhteissa olevien naisten kohdalla.

---

<sup>7</sup> Eurostat, *Employment and activity by sex and age – annual data*, saatavilla osoitteessa [Employment and activity by sex and age – annual data \[LFSI EMP\\_A\]](#).

<sup>8</sup> Euroopan komissio, *Report on gender equality in the EU, 2021*, [annual report ge 2021 en.pdf](#) ([europa.eu](#)).

<sup>9</sup> [Tilastot | Eurostat \(europa.eu\)](#).

<sup>10</sup> Eurofound, *Women and labour market equality: Has COVID-19 rolled back recent gains?*, 2020, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg.

<sup>11</sup> Eurostat-tietokannan taulukko LFSI \_ IGAR, *Care of adults with disabilities or children and other family or personal reasons* (aikuisten vammaisten tai lasten hoito ja muut perhesyyt tai henkilökohtaiset syyt), työvoiman ulkopuolella olevan ja työhalukkaana väestön prosenttiosuus, 15–64-vuotiaat.

<sup>12</sup> EIGE, tutkimusmuistio sukupuolten tasa-arvosta ja covid-19-pandemian sosioekonomisesta vaikutuksesta, 2021, s. 15, [Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic | Euroopan tasa-arvoinstituutti \(europa.eu\)](#).

<sup>13</sup> EIGE, *Gender inequalities in care and consequences for the labour market*, 2020, [Gender inequalities in care and consequences for the labour market | Euroopan tasa-arvoinstituutti \(europa.eu\)](#).

<sup>14</sup> Eurofoundin kuudennen Euroopan työolotutkimuksen yleiskatsaus, 2019, *Sixth European Working Conditions Survey – Overview report* | Eurofound ([europa.eu](#)).

Koska hoitopalveluja suljettiin ja rajoitettiin pandemian aikana, naisten täytyi entistä enemmän huolehtia hoitotyöstä. Covid-19-kriisi on kärjistänyt sukupuolten eriarvoisuutta palkattomassa hoitotyössä<sup>15</sup>, vahvistanut perinteisiä sukupuolirooleja ja suistanut sukupuolten tasa-arvossa toistaiseksi saavutetun vaatimattoman edistyksen raiteiltaan<sup>16</sup>. Elämistä, työskentelyä ja covid-19-pandemiaa koskevan Eurofoundin verkkokyselyn<sup>17</sup> mukaan naiset, joilla on 12-vuotiaita tai sitä nuorempia lapsia, käyttivät keskimäärin 62 tuntia viikossa lastenhoitoon, kun taas samassa tilanteessa olevat miehet käyttivät siihen 36 tuntia, ja kotitöihin 23 tuntia, kun taas miesten kotitöihin käyttämä aika oli pandemian aikana 15 tuntia. Lähes kolmannes näistä naisista (29 %) ilmoitti, että heidän oli vaikea keskittyä työhönsä hoitovelvollisuuksien vuoksi, kun vastaava osuus miehistä oli 11 prosenttia.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa todetaan, että naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu ja yhtäläiset mahdollisuudet on varmistettava ja niitä on edistettävä kaikilla aloilla, myös työmarkkinoille osallistumisen, työehtojen ja -olojen sekä urakehityksen osalta. Siinä tunnustetaan myös lasten oikeus kohtuuhintaiseen ja laadukkaaseen varhaiskasvatukseen, lasten oikeus suojeluun köyhyyttä vastaan sekä heikoista lähtökohdista tulevien lasten oikeus yhtäläisiä mahdollisuuksia edistäviin erityistoimenpiteisiin.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa asetettiin yleistavoitteeksi nostaa kokonaistyöllisyysaste vähintään 78 prosenttiin väestöstä (20–64-vuotiaat) vuoteen 2030 mennessä, ja EU:n johtajat suhtautuivat tähän tavoitteeseen myönteisesti Porton huippukokouksessa toukokuussa 2021 ja Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2021. Tämän yleistavoitteen saavuttamiseksi EU:n on pyrittävä ainakin puolittamaan sukupuolten välinen työllisyysero vuoden 2019 tasoon verrattuna ja lisäämään varhaiskasvatuksen tarjontaa, mikä edistää työ- ja yksityiselämän parempaa yhteensovittamista ja tukee naisten osallistumista työmarkkinoille.

Vuonna 2019 annetulla työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskevalla direktiivillä<sup>18</sup> luotiin vähimmäisvaatimukset perhevapaalle ottamalla käyttöön i) oikeus palkalliseen isyys- ja omaishoitovapaaseen ja vahvistamalla palkallisia vanhempainvapaita, jotka eivät ole siirrettävissä, ja ii) hoitovastuussa olevien työntekijöiden oikeus pyytää joustavia työaikajärjestelyjä, jotta kannustetaan hoito- ja hoivatyön tasapuoliseen jakamiseen naisten ja miesten välillä. Laadukkaan, helposti saatavilla olevan ja kohtuuhintaisen varhaiskasvatuksen tarjoaminen täydentää työaikajärjestelyjä mahdollistamalla työ- ja yksityiselämän yhteensovittamisen ja on ratkaisevan tärkeää, jotta vanhemmat, etenkin äidit, voivat osallistua työmarkkinoille.

Julkisen sektorin tuki varhaiskasvatusalalle on sosiaalinen investointi, joka tuottaa moninkertaisen tuoton yksilöille, yhteiskunnalle ja koko taloudelle. Se edistää naisten osallistumista työmarkkinoille, kannustaa naisia kokoaikatyöhön, parantaa lasten kehitystä,

<sup>15</sup> Euroopan komissio, Yhteinen tutkimuskeskus, Division of Childcare and Housework among Men and Women during COVID-19 lockdowns, 2022, JRC128157, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128157>

<sup>16</sup> EIGE, tutkimusmuistio sukupuolten tasa-arvosta ja covid-19-pandemian sosioekonomisesta vaikutuksesta, 2021, s. 36, [Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic | Euroopan tasa-arvoinstituutti \(europa.eu\)](#).

<sup>17</sup> Eurofoundin raportti elämisestä, työskentelystä ja covid-19-pandemiasta, 2020, *Living, working and COVID-19* | Eurofound (europa.eu).

<sup>18</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1158, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta, EUVL L 188, 12.7.2019, s. 79.

vahvistaa sosiaalista osallisuutta ja oikeudenmukaisuutta sekä auttaa katkaisemaan sukupolvesta toiseen jatkuvan köyhyyden kierteen. Työvoimapulan ja jatkuvien työllisyyserojen vuoksi naisten työmarkkinoille osallistumisen lisääminen muun muassa parantamalla varhaiskasvatuksen saatavuutta tarjoaa merkittävän mahdollisuuden osallistavaan ja kestäväan kasvuun.<sup>19</sup> Varhaiskasvatukseen tehtävillä investoinneilla voidaan myös luoda huomattavasti työpaikkoja. Kansainvälisen työjärjestön, jäljempänä 'ILO', viimeaikaiset tutkimukset osoittavat, että investoimalla vuosittain 1,1 prosenttia BKT:stä varhaiskasvatukseen sekä 1,8 prosenttia BKT:stä pitkäaikaishoitoon Euroopassa luotaisiin 26,7 miljoonaa uutta työpaikkaa vuoteen 2035 mennessä.<sup>20</sup>

Tällaiset investoinnit voivat tuottaa myös lisää verotuloja ja sosiaaliturvamaksuja. Kaiken kaikkiaan ansioiden ja työllisyyden kasvusta saatavat verotulot ja sosiaaliturvamaksut lisääntyisivät, mikä vähentäisi hoitoa koskevien politiikkatoimien kokonaisrahoitustarvetta 3 prosentista BKT:stä (ennen veroja) nettomääräisesti 2 prosenttiin BKT:stä (verojen jälkeen).<sup>21</sup> ILO arvioi, että jäsenvaltiot voivat saada hoitoalan investoinneista takaisin keskimäärin noin 55 prosenttia. Tämä riippuu muun muassa tarvittavien investointien määrästä, työvoiman kysynnästä kyseisessä jäsenvaltiossa ja verotuksen tasosta. Jäsenvaltiot voivat parantaa varhaiskasvatukseen tehtävien investointien julkistaloudellista kestävyttä arvioimalla vaikutuksia julkiseen talouteen ja varmistamalla kustannustehokkuuden muun muassa julkisen talouden yleisen kestävyuden suhteen johdonmukaisten rahoitusmekanismien tehokkaan suunnittelun avulla.

Varhaiskasvatukseen investoimisen lisäksi monet jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön lakisääteisen oikeuden varhaiskasvatuspaikkaan, kun taas toiset jäsenvaltiot ovat tehneet varhaiskasvatukseen osallistumisesta pakollista erityisesti viimeisenä vuonna ennen alakoulun aloittamista. Kun varhaiskasvatuksesta tehdään lakisääteinen oikeus, viranomaisten on taattava paikka jokaiselle lapselle, jonka vanhemmat sitä vaativat (lakisääteisen oikeuden kattamassa ikäryhmässä), kun taas valtioissa, joissa varhaiskasvatus on pakollista, viranomaisten on varmistettava, että esikoulupaikkoja on riittävästi *kaikille* lakisääteisen velvoitteen piiriin kuuluville lapsille. Useimmissa jäsenvaltioissa tällainen lakisääteinen oikeus on jo olemassa, mutta ikä, josta sitä aletaan soveltaa, vaihtelee huomattavasti. Euroopassa on merkittäviä eroja sen iän suhteen, josta lähtien lapsille taataan varhaiskasvatuspaikka. Vain seitsemän EU:n jäsenvaltiota<sup>22</sup> on ottanut käyttöön lakisääteisen oikeuden varhaiskasvatuspaikkaan jo hyvin pienille (6–18 kuukautta) lapsille. Tämä oikeus alkaa usein heti hoitovapaan päättymisen jälkeen, koska riittävän korvaustason perhevapaan päättymisen ja varhaiskasvatuspaikkaa koskevan lakisääteisen oikeuden välillä ei ihannetapauksessa pitäisi olla viivettä. Kolmevuotiailla tai sitä vanhemmilla lapsilla on lakisääteinen oikeus varhaiskasvatuspaikkaan 13 jäsenvaltiossa<sup>23</sup>, ja jotkin jäsenvaltiot ovat

<sup>19</sup> Euroopan komissio, European Economy Brief, ”The Macro-economic Benefits of Gender Equality”, maaliskuu 2022; ks. myös ehdotus komission ja neuvoston yhteiseksi työllisyysraportiksi, 24.11.2021, COM(2021) 743 final.

<sup>20</sup> ILO ”Care at work: ”Investing in care leave and services for a more gender equal world of work”, 7. maaliskuuta 2022.

<sup>21</sup> Kansainvälinen työjärjestö (ILO), 2022, ILO Care Policy Investment Simulator, Geneve (ei vielä julkaistu).

<sup>22</sup> Tanska, Saksa, Viro, Latvia, Slovenia, Suomi ja Ruotsi.

<sup>23</sup> Edellä mainittujen valtioiden lisäksi Belgia, Tšekki, Ranska, Luxemburg, Puola ja Espanja; Euroopan komissio, *Eurydice Policy Brief Early Childhood Education and Care*, 2019, s. 6; yksityiskohtainen katsaus jäsenvaltioiden järjestelmiin Euroopan komission julkaisussa *Structural Indicators for Monitoring Education and Training systems in Europe*, Eurydicen taustaraportti, 2021, s. 12.

sitoutuneet ottamaan sen käyttöön kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmiansa yhteydessä<sup>24</sup>.

On näyttöä siitä, että laadukkaan varhaiskasvatuksen tarjoaminen parantaa ratkaisevasti lasten kognitiivista, sosiaalista ja kasvatuksellista kehitystä jo varhaisesta iästä lähtien.<sup>25</sup> Tällaiset parannukset johtavat usein parempiin oppimistuloksiin ja työllisyysnäkyymiin myöhemmin elämässä.<sup>26</sup> Osallistuminen laadukkaaseen varhaiskasvatukseen hyödyttää kaikkia lapsia mutta erityisesti muita heikommassa asemassa olevia lapsia. Se on keskeinen väline eriarvoisuuden torjumiseksi, sosiaalisesti heikossa asemassa olevien lasten ongelmien ratkaisemiseksi<sup>27</sup> ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistämiseksi. Nämä näkökohdat mainitaan erityisesti vuonna 2019 annetussa neuvoston suosituksessa laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä<sup>28</sup> ja eurooppalaisessa lapsitakuussa<sup>29</sup>. Hyödyt ulottuvat varhaiskasvatukseen osallistuvia lapsia laajemmalle. Yksilötasolla varhaiskasvatukseen osallistuminen liittyy korkeampaan koulutus- ja ansiotasoon sekä parempaan sosiaaliseen integraatioon ja terveyteen. Se tuottaa myös yhteiskunnallisella tasolla monia hyötyjä, jotka vaihtelevat hyvinvointimenojen ja rikollisuuden vähenemisestä verotulojen kasvuun ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden parantumiseen.<sup>30</sup>

Lisäksi tässä suosituksessa käsitellään varhaiskasvatusalan työoloja. Alan työntekijöillä, joista monet ovat naisia, on usein vaikeat työolot ja rajalliset uranäkymät. Työolojen parantaminen edellyttää vahvempaa työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua, riittävää palkkaa sekä täydennys- ja uudelleen koulutusmahdollisuuksia. Varhaiskasvatuksen henkilöstön oikeudenmukaisten työolojen edistäminen auttaisi houkuttelemaan työntekijöitä – sekä naisia että miehiä – alalle ja pitämään heidät sillä. Se saattaisi myös auttaa torjumaan sukupuolenmukaista eriytymistä alalla ja helpottamaan monissa maissa koettua henkilöstöpulaa.<sup>31</sup> Se on myös tärkeä näkökohta hoidon laadun varmistamisessa. EU tukee jäsenvaltioiden investointeja ja uudistuksia varhaiskasvatuksen alalla erilaisilla rahoitusvälineillään, erityisesti Euroopan aluekehitysrahastolla, Euroopan sosiaalirahasto plussalla ja elpymis- ja palautumistukivälineellä. Tämä tuki on erityisen tärkeää, jotta voidaan puuttua alueelliseen eriarvoisuuteen eri jäsenvaltioissa ja niiden sisällä. EU tarjoaa myös suoraa teknistä tukea uudistuksille teknisen tuen välineestä. Komissio seuraa varhaiskasvatuspolitiikan täytäntöönpanoa ja arvioi edistymistä Barcelonan tavoitteiden saavuttamisessa talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson avulla ja aikoo tehdä niin jatkossakin.

<sup>24</sup> Esimerkiksi Slovakia, komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Analysis of the recovery and resilience plan of Slovakia*, SWD(2021) 161 final, 21.6.2021.

<sup>25</sup> Neuvoston päätelmät eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista, ET 2020, EUVL C 119, 28.5.2009, s. 2.

<sup>26</sup> Euroopan komission työllisyyttä ja yhteiskunnallisia muutoksia käsittelevä vuosikertomus: *Young Europeans: employments and social challenges ahead*, 5 luku, kesäkuu 2022.

<sup>27</sup> Euroopan komission suositus, annettu 20 päivänä helmikuuta 2013, *Investoidaan lapsiin – murretaan huono-osaisuuden kierre*, 2013/112/EU, EUVL L 59, 2.3.2013, s. 5–16.

<sup>28</sup> Neuvoston suositus, annettu 22 päivänä toukokuuta 2019, laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä, EUVL C 189, 5.6.2019, s. 4–14.

<sup>29</sup> Neuvoston suositus (EU) 2021/1004, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2021, eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta, EUVL L 223, 22.6.2021, s. 14–23.

<sup>30</sup> Euroopan komissio, *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them*, julkaisutoimisto, 2018.

<sup>31</sup> Kansainvälinen työjärjestö, *Meeting of Experts on Policy Guidelines on the promotion of decent work for early childhood education personnel*, saatavilla osoitteessa [https://www.ilo.org/sector/Resources/codes-of-practice-and-guidelines/WCMS\\_236528/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/sector/Resources/codes-of-practice-and-guidelines/WCMS_236528/lang-en/index.htm)

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Varhaiskasvatusta koskevien Barcelonan tavoitteiden uudelleentarkastelusta ilmoitettiin sukupuolten tasa-arvostrategiassa 2020–2025<sup>32</sup>. Se on yksi strategiassa esitetyistä aloitteista, joilla pyritään edistämään naisten taloudellisen vaikutusvallan lisäämistä ja hoitovastuun tasapuolista jakautumista naisten ja miesten välillä. Uudelleentarkastelusta ilmoitettiin myös lasten oikeuksia koskevassa EU:n strategiassa<sup>33</sup> sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa<sup>34</sup> osana pyrkimyksiä saavuttaa vuoteen 2030 mennessä yleistavoite kokonaistyöllisyysasteen nostamisesta 78 prosenttiin sekä täydentävä tavoite sukupuolten välisen työllisyyseron pienentämisestä vähintään puoleen vuoteen 2019 verrattuna.

Komissio korosti tiedonannossaan *Työssäkäyviä vanhempia ja omaisiaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisen tukemista koskeva aloite*<sup>35</sup> muun muassa sitä, että on tärkeää toteuttaa tukitoimia jäsenvaltioille kohtuuhintaisen ja laadukkaan varhaiskasvatuksen saatavuuden parantamiseksi keinona parantaa sellaisten työntekijöiden työ- ja yksityiselämän tasapainottamista, joilla on hoitovelvollisuuksia.

Työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskevan direktiivin tavoitteena on edistää hoitovastuun parempaa jakautumista naisten ja miesten välillä vahvistamalla lakisääteisiä oikeuksia perhevapaaseen ja antamalla oikeus pyytää joustavia työaikajärjestelyjä. Tähän sisältyy erityisesti molempien vanhempien kahden kuukauden pituinen vanhempainvapaa, jota ei voida siirtää ja jonka ajalta maksetaan asianmukainen palkka. Myöntämällä perhevapaata koskevia oikeuksia, joita ei voida siirtää, työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskevalla direktiivillä pyritään kannustamaan isiä käyttämään oikeuksiaan ja siten helpottamaan äitien paluuta työmarkkinoille.

Laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä vuonna 2019 annetun suosituksen, jäljempänä 'varhaiskasvatussuositus', tarkoituksena on tukea jäsenvaltioita niiden varhaiskasvatusjärjestelmien saatavuuden ja laadun parantamiseen tähtäävissä pyrkimyksissä. Varhaiskasvatussuositus sisältää laatuvaatokset, joilla ohjataan jäsenvaltioita varhaiskasvatuksen saatavuuden ja laadun parantamisessa. Sillä vahvistetaan yhteisymmärrys siitä, mitä laadukas varhaiskasvatus tarkoittaa. Tämä ehdotus perustuu varhaiskasvatussuositukseen ja laatuvaateteisiin. Se korostaa tekijöitä, jotka ovat erityisen tärkeitä naisten työmarkkinoille osallistumisen helpottamiseksi ja vanhempien varhaiskasvatusta kohtaan tuntemuksen luottamuksen lisäämiseksi. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi henkilöstön määrä suhteessa lasten määrään, henkilöstön pätevyys ja ammatillinen täydennyskoulutus sekä varhaiskasvatusjärjestelmän hallinnointi.

---

<sup>32</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Tasa-arvon unioni: sukupuolten tasa-arvostrategia 2020–2025*, COM(2020) 152 final.

<sup>33</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia*, COM(2021) 142 final, 24.3.2021, s. 1–23.

<sup>34</sup> Euroopan komissio, *Tasa-arvon unionin luominen: Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskeva toimintasuunnitelma*, hyväksytty 4.3.2021, COM(2021) 102 final.

<sup>35</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Työssäkäyviä vanhempia ja omaisiaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisen tukemista koskeva aloite*, COM(2017) 252 final, 26.4.2017, s. 1–16.

Vuonna 2020 annetussa tiedonannossa eurooppalaisen koulutusalueen toteuttamisesta vuoteen 2025 mennessä<sup>36</sup> osallisuus ja sukupuolten tasa-arvo nimetään yhdeksi kuudesta vahvistettavasta ulottuvuudesta. Tiedonannon pohjalta neuvosto hyväksyi 19. helmikuuta 2021 päätöslauselman eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista edettäessä kohti eurooppalaisen koulutusalueen toteuttamista ja kehittämistä (2021–2030)<sup>37</sup>. Se sisältää EU:n tason tavoitteen, jonka mukaan vähintään 96 prosentin kolmevuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäisistä lapsista olisi osallistuttava varhaiskasvatukseen. Päätöslauselmassa korostetaan myös koulutuksen laadun, tasapuolisuuden ja osallistavuuden parantamista ja kaikkien oppijoiden menestyksen lisäämistä. Johdonmukaisuuden varmistamiseksi tässä ehdotuksessa käytetään eurooppalaisen koulutusalueen tavoitetta tarkistettuna Barcelonan tavoitteena, joka koskee kolmevuotiaiden ja sitä vanhempien alle kouluikäisten lasten ikäryhmää.

Komission maaliskuussa 2021 hyväksymässä lasten oikeuksia koskevassa EU:n strategiassa<sup>38</sup> yhdistetään kaikki lasten oikeuksia koskevat nykyiset ja tulevat aloitteet ja toimet – myös Barcelonan tavoitteiden uudelleentarkastelu – yhteen johdonmukaiseen poliittiseen kehykseen. Strategian tavoitteena on rakentaa lapsille mahdollisimman hyvä elämä Euroopan unionissa ja kaikkialla maailmassa vahvistamalla lasten osallistumista yhteiskuntaan ja toteuttamalla heidän oikeutensa lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen mukaisesti. Strategiassa keskitytään muun muassa lasten sosioekonomiseen osallisuuteen, terveyteen ja koulutukseen, ja siinä käsitellään varhaiskasvatusta osana kaikille lapsille tarjottavan osallistavan ja laadukkaan koulutuksen edistämistä. Euroopan unionin neuvosto korosti 9. kesäkuuta 2022 lasten oikeuksia koskevasta EU:n strategiasta antamissaan päätelmissä, että kaikilla lapsilla on oikeus syrjimättömään pääsyyn keskeisiin palveluihin, kuten varhaiskasvatukseen, terveydenhuoltoon, ravitsemukseen ja asumiseen, jotka ovat tärkeitä heidän kehitykselleen ja hyvinvoinnilleen.<sup>39</sup>

Eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta 14 päivänä kesäkuuta 2021 annetulla neuvoston suosituksella pyritään ehkäisemään ja torjumaan sosiaalista syrjäytymistä ja tukemaan jäsenvaltioiden pyrkimyksiä taata laadukkaiden keskeisten palvelujen, myös maksuttoman ja tehokkaan varhaiskasvatuksen, saatavuus apua tarvitseville lapsille. Noin 27 prosenttia 0–2-vuotiaista köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevista lapsista osallistui vuonna 2019 varhaiskasvatukseen EU:ssa. Vaikka tämä osuus merkitsee noin 11 prosenttiyksikön lisäystä vuoteen 2010 verrattuna, se on huomattavasti alhaisempi kuin kaikkien lasten osallistumisaste (35 %).<sup>40</sup>

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Ehdotus täydentää useita muita EU:n aloitteita ja on niiden kanssa yhdenmukainen.

---

<sup>36</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle *eurooppalaisen koulutusalueen toteuttamisesta vuoteen 2025 mennessä*, COM(2020) 625 final, 30.9.2020, s. 1–29.

<sup>37</sup> Neuvoston päätöslauselma eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista edettäessä kohti eurooppalaisen koulutusalueen toteuttamista ja kehittämistä (2021–2030), EUVL C 66, 26.2.2021, s. 1–21.

<sup>38</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia*, COM(2021) 142 final, 24.3.2021, s. 1–23.

<sup>39</sup> Euroopan unionin neuvosto, päätelmät lasten oikeuksia koskevasta EU:n strategiasta, 10024/22, 9. kesäkuuta 2022, ks. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10024-2022-INIT/fi/pdf>

<sup>40</sup> Euroopan komission työllisyyttä ja yhteiskunnallisia muutoksia käsittelevä vuosikertomus: *Young Europeans: employments and social challenges ahead*, 5 luku, kesäkuu 2022.



Se on täysin yhdenmukainen EU:n vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen kanssa, joka tarjoaa mahdollisuuksia saada EU:n rahoitusta muun muassa Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahasto plussasta, myös sen työllisyyden ja sosiaalisen innovoinnin toimintalohkosta, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta, oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta sekä Horisontti Eurooppa- ja Digitaalinen Eurooppa -ohjelmista, joilla kaikilla on merkittävä rooli tuettaessa jäsenvaltioiden investointeja helposti saatavilla oleviin, kohtuuhintaisiin ja laadukkaisiin varhaiskasvatusinfrastruktuureihin ja -palveluihin. Teknisen tuen välineestä voidaan tukea myös uudistuksia ja investointeja. Ehdotus on myös täysin johdonmukainen elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta annetun asetuksen kanssa tukikelpoisten uudistusten ja investointien osalta, jotta voidaan lieventää koronaviruspandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja tehdä Euroopan talouksista ja yhteiskunnista kestävämpiä, selviytymiskykyisempiä ja paremmin valmistautuneita vihreän ja digitaalisen siirtymän haasteisiin ja mahdollisuuksiin elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteen kontekstissa.

Ehdotus on myös yhdenmukainen tasa-arvon unionin luomiseen tähtäävien komission strategioiden ja toimintasuunnitelmien kanssa. EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmalla 2020–2025<sup>41</sup> pyritään torjumaan rasismia työn, asunnon sekä terveydenhuollon ja koulutuksen saamista koskevien politiikka- ja rahoitusohjelmien avulla. Sillä pyritään muun muassa varmistamaan rotuun tai etniseen alkuperään perustuviin vähemmistöihin kuuluvien lasten yhtäläinen pääsy koulutukseen. Sillä edistetään myös opettajien kouluttamista työskentelemään kaikkien lasten kanssa. Toimintasuunnitelmassa määrättiin komission vuonna 2021 antamasta kertomuksesta EU:n rotusyrjintädirektiivin täytäntöönpanosta. Direktiivissä kielletään rotuun tai etniseen alkuperään perustuva syrjintä, myös romanilasten syrjintä, useilla eri aloilla, esimerkiksi koulutuksessa ja sosiaaliturvassa.<sup>42</sup>

Romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskevassa EU:n strategiakehyksessä<sup>43</sup> sekä 12 päivänä maaliskuuta 2021 hyväksytyssä neuvoston suosituksessa romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta<sup>44</sup> jäsenvaltioita kehoitetaan torjumaan romaneihin ja erityisesti romanilapsiin kohdistuvaa moninkertaista, rakenteellista syrjintää sekä tukemaan romanilapsia ja heidän perheitään vahvemmillä toimenpiteillä toisiinsa kytköksissä olevilla aloilla. Näitä ovat työllisyys, sosiaalipalvelut, laadukas ja osallistava yleisopetus ja varhaiskasvatus, terveys, asuminen ja keskeisten palveluiden saanti, ravinto ja pääsy vapaa-ajan toimintojen piiriin. Strategiakehyksessä asetetaan tavoitteeksi romanilasten varhaiskasvatukseen osallistumisen eron kaventaminen vähintään puoleen vuoteen 2030 mennessä.

---

<sup>41</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Tasa-arvon unioni: EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025*, COM(2020) 565 final, 18.9.2020, s. 1–26.

<sup>42</sup> Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annetun neuvoston direktiivin 2000/43/EY (rotusyrjintädirektiivi) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY (työsyrjintädirektiivi) soveltamisesta, COM(2021) 139 final, 19.3.2021, s. 1–26.

<sup>43</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – *Tasa-arvon unioni: romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskeva EU:n strategiakehys*, COM(2020) 620 final, 7.10.2020, s. 1–17.

<sup>44</sup> Neuvoston suositus, annettu 12 päivänä maaliskuuta 2021, romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta, EUVL C 93, 19.3.2021, s. 1–14.

Komission kotouttamista ja osallisuutta koskevassa toimintasuunnitelmassa 2021–2027<sup>45</sup> keskitytään mahdollistaviin tekijöihin, jotka ovat välttämättömiä maahanmuuttajien ja maahanmuuttajataustaisten EU:n kansalaisten, myös lasten, onnistuneelle kotouttamiselle ja osallistamiselle eri tasoilla, kuten koulutuksessa, työllisyydessä ja osaamisessa sekä terveydenhuollossa ja asumisessa.

Lisäksi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevalla strategialla 2021–2030<sup>46</sup> pyritään parantamaan vammaisten henkilöiden elämää EU:ssa ja sen ulkopuolella sekä edistämään heidän täysimittaista, yhdenvertaista osallistumistaan kaikilla elämänoilla. Strategiassa käsitellään osallistumista kaikkiin koulutustasoihin ja -muotoihin, varhaiskasvatus mukaan lukien, yhdenvertaisesti muiden kanssa sekä itsenäisen asumisen ja yhteisöpohjaisten palvelujen edistämistä. Tämä on sopusoinnussa vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen kanssa, jonka sopimuspuolia EU ja kaikki sen jäsenvaltiot ovat ja jossa edellytetään, että sopimuspuolet toteuttavat kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen, että vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista kaikin puolin ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Strategian mukaisesti tässä suosituksessa otetaan huomioon vammaisten lasten ja vanhempien tarpeet kokonaisuudessaan erityisesti esteettömyyttä koskevissa säännöksissä.

Ehdotuksella vastataan myös Euroopan tulevaisuuskonferenssin suositukseen väestörakenteen muutoksesta (ehdotus 15) sekä syrjinnän torjumisesta, tasa-arvosta ja elämänlaadusta (ehdotus 29). Ehdotuksessa 15 kehoitetaan varmistamaan laadukas, kohtuuhintainen ja helposti saatavilla oleva lastenhoito kaikkialla EU:ssa, jotta äidit ja isät voivat luottavaisin mielin sovittaa työ- ja perhe-elämänsä yhteen, ja takaamaan, että apua tarvitsevat lapset saavat esimerkiksi koulutusta ja hoitopalveluja. Ehdotuksessa 29 kehoitetaan varmistamaan kohtuuhintaisten päiväkotien perustaminen ja edistäminen sekä maksuton lastenhoito apua tarvitseville.<sup>47</sup>

Lopuksi tällä suosituksella edistetään vuonna 2015 hyväksytyjen kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista osana Yhdistyneiden kansakuntien kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmaa, jossa korostetaan sukupuolten tasa-arvon merkitystä (kestävän kehityksen tavoitteet 5.4 ja 8.5) ja varhaiskasvatuksen merkitystä (kestävän kehityksen tavoite 4.2) ja siten painotetaan tarvetta toimia näillä aloilla.

## **2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE**

### **• Oikeusperusta**

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 292 artiklaan, jonka nojalla neuvosto antaa suosituksia komission ehdotuksesta, yhdessä SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan i alakohdan kanssa.

<sup>45</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Kotouttamista ja osallisuutta koskeva toimintasuunnitelma 2021–2027*, COM(2020) 758 final, 24.11.2020, s. 1–25.

<sup>46</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Tasa-arvon unioni: vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva strategia 2021–2030*, COM(2021) 101 final, 3.3.2021, s. 1–29.

<sup>47</sup> Euroopan komissio, *Conference on the Future of Europe – Report on the final outcome*, toukokuu 2022.

SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan i alakohdan nojalla EU tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia naisten ja miesten tasa-arvon alalla asioissa, jotka koskevat mahdollisuuksia työmarkkinoilla, SEUT-sopimuksen 151 artiklan tavoitteiden saavuttamiseksi. SEUT-sopimuksen 151 artiklan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden tavoitteita ovat esimerkiksi elin- ja työolojen kohentaminen, riittävä sosiaalinen suojeleminen ja inhimillisten voimavarojen kehittäminen tarkoituksena saavuttaa korkea ja kestävä työllisyystaso sekä syrjäytymisen torjuminen. Kaikkien EU:ssa asuvien lasten yhtäläisten mahdollisuuksien varmistaminen tukee näiden tavoitteiden saavuttamista.

Ehdotuksella edistetään osaltaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', tavoitteita, etenkin niitä, jotka koskevat sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjuntaa, naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämistä sekä lasten oikeuksien suojelua (SEU-sopimuksen 3 artikla).

Ehdotuksella edistetään myös EU:n perusoikeuskirjan ja erityisesti sen seuraavien artiklojen täytäntöönpanoa: 14 artikla, jossa tunnustetaan kaikkien oikeus koulutukseen; 23 artikla, jossa tunnustetaan naisten ja miesten tasa-arvo; 24 artikla, jossa tunnustetaan, että lapsilla on oikeus heidän hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon; ja 33 artikla, jonka mukaan perheen oikeudellinen, taloudellinen ja yhteiskunnallinen suoja on varmistettava.

Tämä ehdotus ei ylitä EU:n sääntelyvaltaa, eikä sillä aseteta jäsenvaltioille sitovia sitoumuksia. Jäsenvaltiot päättävät olosuhteidensa mukaisesti, kuinka ne voivat hyödyntää neuvoston suositusta parhaalla mahdollisella tavalla.

- **Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

Politiikkatoimet, joilla puututaan varhaiskasvatukseen ja naisten osallistumiseen työmarkkinoille, ovat jäsenvaltioiden vastuulla, mutta unionilla on toimivalta tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimenpiteitä.

Ehdotuksella varmistetaan, että EU:n tason toimet tuottavat lisäarvoa. Sillä täytetään poliittinen sitoumus parantaa naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia ja erityisesti naisten osallistumista työmarkkinoille sekä edistää kaikkien lasten oikeuksia, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja hyvinvointia.

- **Suhteellisuusperiaate**

Ehdotuksella täydennetään jäsenvaltioiden toimia, joilla puututaan naisten ja miesten eriarvoisuuteen ja naisten työmarkkinoille osallistumiseen sekä edistetään kaikkien lasten oikeuksia, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja hyvinvointia. Sillä kunnioitetaan jäsenvaltioiden omaksumia käytäntöjä ja kansallisten järjestelmien monimuotoisuutta. Siinä on otettu huomioon, että erilaiset kansalliset, alueelliset tai paikalliset olosuhteet voivat antaa aiheen panna suositus täytäntöön eri tavalla. Tämän ansiosta jäsenvaltiot voivat hyödyntää suositusta omiin olosuhteisiinsa parhaiten sopivalla tavalla.

Myös suhteellisuusperiaatetta koskevilla näkökohdilla oli toimintatavan valinnassa keskeinen merkitys.

- **Toimintatavan valinta**

Valittu toimintatapa on ehdotus neuvoston suositukseksi, mikä on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaista. Se rakentuu voimassa olevalle EU:n lainsäädännölle ja toimintapolitiikalle ja kuuluu niihin välineisiin, jotka ovat käytettävissä EU:n toimiin

sosiaalipolitiikan alalla. Oikeudellisena välineenä ehdotus viestii jäsenvaltioiden sitoutumisesta tässä ehdotuksessa esitettyihin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin, ja se luo vahvan poliittisen perustan Euroopan tason yhteistyölle tällä alalla kunnioittaen kuitenkin samalla täysin jäsenvaltioiden toimivaltaa.

### 3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTIEN TULOKSET

#### • Sidosryhmien kuuleminen

Komissio kuuli laajasti monia sidosryhmiä tästä aloitteesta. Kaikki nämä toimet on esitetty tiivistelmäraportissa<sup>48</sup>, joka julkaistiin yhdessä tämän suositusehdotuksen kanssa. Kuulemistoimet antoivat lisää tietoa, eivätkä esitetyt näkemykset poikenneet merkittävästi aloitteen laajasta tavoitteesta ja puitteista. Ne otettiin huomioon valmistelutyössä, ja ne toivat ehdotukseen täydentäviä lisänäkökulmia. Kuulemisprosessi perustui useisiin viimeaikaisiin julkisiin kuulemisiin, jotka koskivat Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariaa koskevaa toimintasuunnitelmaa<sup>49</sup>, vihreää kirjaa väestön ikääntymisestä<sup>50</sup> ja sukupuolten tasa-arvostrategiaa<sup>51</sup>. Näissä kuulemisissa korostettiin laadukkaan, helposti saatavilla olevan ja kohtuuhintaisen varhaiskasvatuksen merkitystä erityisesti heikommassa asemassa olevissa ryhmissä, jotta hoitotyö kannustetaan jakamaan tasapuolisesti vanhempien kesken.

**Kannanottopyyntö** julkaistiin [Kerro mielipiteesi -sivustolla](#) 1.–29. maaliskuuta 2022. Se tuotti yhteensä 123 kommenttia. Useimmat niistä (52 %) tulivat kansalaisjärjestöiltä ja loput viranomaisilta, elinkeinoelämän järjestöiltä, EU:n kansalaisilta, ammattiliitoilta ja tutkimuslaitoksilta. Kommenteissa keskityttiin hoitopalvelujen saantiin, saatavuuteen, kohtuuhintaisuuteen ja laatuun, hoitotyöntekijöihin, sosioekonomiseen ja alueelliseen eriarvoisuuteen sekä sukupuoliulottuvuuteen.

Useat sidosryhmät olivat jo vaatineet strategista ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa varhaiskasvatukseen.

**Euroopan parlamentti** on toistuvasti vaatinut kokonaisvaltaista lähestymistapaa hoitoon ja kannattanut Barcelonan tavoitteiden tarkistamista painottaen erityisesti, että toimet olisi kohdistettava vammaisiin lapsiin.<sup>52</sup> Euroopan parlamentti suhtautui 5. heinäkuuta 2022 pidetyssä täysistunnossa hyväksytyssä tuoreessa päätöslauselmassaan eurooppalaisesta hoito- ja hoivastrategiasta myönteisesti Barcelonan tavoitteiden tulevaan tarkistukseen ja korosti

<sup>48</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: tiivistelmä kuulemistoimista, SWD(2022) 440.

<sup>49</sup> Komissio sai 1 041 yksittäistä kirjallista kannanottoa. Kannanotoista 67,5 prosenttia tuli yksityishenkilöiltä. Monet kansalaiset, erityisesti vammaiset henkilöt sekä naiset, joilla on hoitovelvollisuuksia, käyttivät tilaisuutta hyväkseen kuvaillakseen henkilökohtaista tilannettaan: [SWD\(2021\) 46 EN autre document travail service part1 v8 \(2\).pdf](#)

<sup>50</sup> Julkisessa kuulemisessa saatiin yhteensä 473 vastausta. Kannanotoista 133 tuli yksityishenkilöiltä. Pitkäaikaishoitoa käsiteltiin iäkkäiden henkilöiden itsenäisyyden ja kotihoidon varmistamisen kannalta, mikä avaa uusia työllistymismahdollisuuksia ja osaamistarpeita. Lisäksi korostettiin tarvetta tunnustaa omaishoitajien eläkeoikeudet. Ks. Green Paper on Ageing: Factual summary report of the public consultation: [090166e5de9b0583.pdf](#)

<sup>51</sup> Kuuleminen oli saatavilla verkossa 8.3.–31.5.2019. Siinä saatiin 1 335 vastausta, joista 73 prosenttia tuli EU:n kansalaisilta (970 vastausta). Vastaaajilta kysyttiin erityisesti, mitkä erityiset tavoitteet he asettaisivat etusijalle EU:n toimissa naisten työmarkkinoille osallistumisen lisäämiseksi. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12114-Gender-equality-strategy-2020-2024/public-consultation\\_fi](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12114-Gender-equality-strategy-2020-2024/public-consultation_fi)

<sup>52</sup> Esimerkiksi Euroopan parlamentin päätöslauselma 15. joulukuuta 2021 naisten ja miesten tasa-arvosta Euroopan unionissa vuosina 2018–2020, 2021/2020(INI).

varhaiskasvatuksen merkitystä naisten työmarkkinoille osallistumisen helpottamisessa ja sukupuolten välisten hoito-, palkka- ja eläke-erojen poistamisessa.<sup>53</sup>

Euroopan parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta (EMPL) ja naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunta (FEMM) järjestivät 24. maaliskuuta 2022 **yhteisen kuulemistilaisuuden** valiokunta-aloitteisen mietinnön ”Kohti hoivatyötä koskevia EU:n yhteisiä toimia” valmistelemiseksi. Euroopan parlamentin jäsenet suhtautuivat myönteisesti eurooppalaiseen hoito- ja hoivastrategiaan ja korostivat erityisesti tällä hetkellä alirahoitetun ja henkilöstön vähydestä kärsivän hoitoalan mahdollisuuksia työpaikkojen luomisessa. Paremmilla työoloilla voidaan edistää sukupuolten tasa-arvoa, ja koulutus on keskeisessä asemassa pätevän henkilöstön ja ammattitaidon varmistamisessa. Lisäksi korostettiin tarvetta seurata edistymistä ja ottaa huomioon jäsenvaltioiden toimivalta tällä politiikan alalla.

Myös **ETSK** on toistuvasti vaatinut Barcelonan tavoitteiden tarkistamista ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa useissa lausunnoissa<sup>54</sup>, joissa se on korostanut tarvetta investoida enemmän laadukkaisiin, kohtuuhintaisiin ja kaikkien perheiden saatavilla oleviin hoitopalveluihin ja -paikkoihin. Se kehotti myös suuntaamaan investointeja sosiaaliseen infrastruktuuriin, erityisesti varhaiskasvatukseen ja koulun jälkeiseen iltapäivähoitoon, sekä tekemään lastenhoitoa koskevista Barcelonan tavoitteista kunnianhimoisempia ja laajentamaan ne kattamaan myös muut huollettavat.

**Eurooppa-neuvosto** korosti, että sukupuolten palkkaeroa ja eroa hoitovastuun jakautumisessa on tarkasteltava yhdessä<sup>55</sup>, koska ne ovat suuressa määrin toisistaan riippuvaisia ja toisiaan vahvistavia ilmiöitä. Neuvosto vaati myös pitkäaikaisia julkisia investointeja korkealaatuisiin, kohtuuhintaisiin ja saatavilla oleviin hoitopaikkoihin ja infrastruktuureihin, hoitotaitojen kehittämiseen ja hoitopalveluihin. Neuvosto kehotti komissiota esittämään tarkistetut Barcelonan tavoitteet, jotta laadukkaan varhaiskasvatuksen tarjonnan ylöspäin tapahtuvaa lähentymistä voitaisiin edistää jäsenvaltioissa<sup>56</sup>, ja korosti kaikkien lasten oikeutta syrjimättömään pääsyyn keskeisiin palveluihin, kuten varhaiskasvatukseen<sup>57</sup>.

Jäsenvaltiot antoivat **sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista käsittelevän korkean tason työryhmän** kokouksessa tammikuussa 2022 yleisesti ottaen myönteistä palautetta hoito- ja hoivastrategiaa koskevasta ehdotuksesta. Ne olivat samaa mieltä erityisesti tarpeesta käsitellä palvelujen saatavuutta, laatua ja kohtuuhintaisuutta, parantaa hoitoalan työoloja, pohtia muun muassa varhaiskasvatuksen kasvatuksellista ulottuvuutta sekä torjua hoitoon liittyviä sukupuolistereotyyppioita.

Jäsenvaltioiden edustajien kanssa **sosiaalisen suojelun komiteassa (17. maaliskuuta 2022) ja työllisyyskomiteassa (1. huhtikuuta 2022)** käydyissä kartoittavissa keskusteluissa

<sup>53</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 5. heinäkuuta 2022 aiheesta ”Kohti hoivatyötä koskevia EU:n yhteisiä toimia”, 2021/2253(INI).

<sup>54</sup> Esimerkiksi ETSK:n lausunto aiheesta ”Sukupuolten tasa-arvo Euroopan työmarkkinoilla”, SOC/586-EESC-2018; ETSK:n lausunto aiheesta ”Työssäkävien vanhempien ja omaishoitajien työ- ja yksityiselämän tasapainottaminen”, SOC/529-EESC-2018; ETSK:n lausunto aiheesta ”Sukupuolten tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä”, SOC/610-EESC-2018; ETSK:n lausunto aiheesta ”Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskeva toimintasuunnitelma”, SOC/679-EESC-2021.

<sup>55</sup> Neuvoston päätelmät aiheesta ”Sukupuolten välisten palkkaerojen kaventaminen: palkkatyön ja palkkottoman hoitotyön arvostaminen ja jakautuminen”, 13584/20, 2.12.2020.

<sup>56</sup> [Neuvoston päätelmät covid-19:n sosioekonomisista vaikutuksista sukupuolten tasa-arvoon, 8884/21, 14.6.2021, s. 1–26.](#)

<sup>57</sup> [Neuvoston päätelmät lasten oikeuksia koskevasta EU:n strategiasta, 10024/22, 9.6.2022, s. 3.](#)

jäsenvaltiot jakoivat useita esimerkkejä ja hyviä kansallisia käytäntöjä ja ilmaisivat alustavasti laajan hyväksyntänsä aloitteen yleiselle tavoitteelle, haasteista tehdyille analyysille ja ehdotetuille poliittisille tavoitteille. Useat jäsenvaltiot huomauttivat, että aloitetta toteutettaessa olisi kunnioitettava täysin jäsenvaltioiden toimivaltaa, otettava huomioon erilaiset kansalliset olosuhteet ja hoitojärjestelmien rakenne sekä vältettävä hallinnollista raskautta. Myös EU:n rahoituksen, vastavuoroisen oppimisen tukemisen ja taustatietojen parantamisen merkitystä korostettiin.

Miesten ja naisten yhtäläisiä mahdollisuuksia käsittelevä **neuvoa-antava komitea** antoi 13. syyskuuta 2021 lausunnon *The care gap in the EU: a holistic and gender-transformative approach*<sup>58</sup>. Lausunnossa tuettiin lapsille tarkoitettujen laadukkaiden hoito- ja varhaiskasvatuspalvelujen saatavuuden ja kohtuuhintaisuuden parantamista, Barcelonan tavoitteiden tarkistamista ylöspäin ja kestäväen pitkäaikaishoidon poliittisen kehyksen luomista EU:n rahoituksen, muun muassa kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien, avulla osana elpymis- ja palautumistukivälinettä.

Aloitteen eri osa-alueiden kattamiseksi järjestettiin useita **kohdennettuja sidosryhmien kuulemisia, kartoitettavia keskusteluja ja kuulemistilaisuuksia**.

Komissio järjesti 11. maaliskuuta 2022 **strategisen vuoropuhelun** yli 50 kansalaisyhteiskunnan organisaation kanssa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot suhtautuivat myönteisesti Barcelonan tavoitteiden tarkistamiseen ja olivat samaa mieltä komission yksilöimistä haasteista. Ne korostivat tarvetta arvioida osallistumisen esteitä, tarkastella osallistumisasteen jaottelun muita perusteita (esimerkiksi maahanmuuttajataustaiset lapset ja vammaiset lapset), ottaa lapset ja heidän terve kehityksensä toimintapolitiikan keskiöön sekä lisätä investointeja vammaisille lapsille tarkoitettuihin, varhaisessa vaiheessa toteutettavien toimien järjestelmiin toimenpiteenä, jolla edistetään tällaisten lasten osallistumista varhaiskasvatukseen ja siten heidän äitiensä osallistumista palkkatyöhön.

Lisäksi 7. huhtikuuta 2022 järjestettiin **erityinen kuuleminen EU:n tason työmarkkinaosapuolten kanssa**. Työmarkkinaosapuolet olivat jo joulukuussa 2020 antaneet yhteisen lausuman lastenhoitopalveluista EU:ssa. Siinä korostettiin, että käytettävissä olevat, helposti saatavilla olevat, kohtuuhintaiset ja laadukkaat lastenhoitopalvelut ovat olennaisen tärkeitä vanhempien, erityisesti äitien, työelämään osallistumisen kannalta. Myös työmarkkinaosapuolet kehittivät tarkistamaan Barcelonan tavoitteita, jotta edistetään alan työn arvostusta ja hyviä työoloja muun muassa vahvistamalla työehtosopimusneuvotteluja ja varmistamalla laadukkaat, pysyvät työpaikat, oikeudenmukaiset palkat ja riittävä sosiaalisen suojelun taso. Ne vaativat myös toimia, joilla houkuteltaan työntekijöitä, erityisesti miehiä, alalle. Nämä näkemykset vahvistettiin huhtikuussa järjestetyssä työmarkkinaosapuolten kuulemisessa. Työmarkkinaosapuolet korostivat erityisesti integroidun elinkaariajattelun tarvetta sekä tarvetta lisätä varhaiskasvatukseen tehtäviä investointeja ja tehdä alasta työntekijöiden kannalta houkuttelevampi väestörakenteen muutoksen ja talousnäkömyien vuoksi.

---

<sup>58</sup> Miesten ja naisten yhtäläisiä mahdollisuuksia käsittelevän neuvoa-antavan komitean lausunto *The care gap in the EU: a holistic and gender-transformative approach*, 13. syyskuuta 2021, [opinion\\_care\\_gap\\_2021\\_en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economic_finance_affairs/press_corner/press_releases/press_release.cfm?id=12345).

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

Komissio hyödynsi Yhteisen tutkimuskeskuksen (JRC) ja ulkopuolisten asiantuntijoiden asiantuntemusta kerätessään tämän aloitteen taustatietoja. Asiaan liittyvät tiedot saatetaan yleisön saataville yhdessä tämän suositusehdotuksen kanssa.

Yhteinen tutkimuskeskus toimitti perusteellisen katsauksen EU-SILC-vertailutiedoista, jotta indikaattoreiden mahdollisten parannusten toteutettavuutta ja mittausten luotettavuutta jäsenvaltioiden tasolla voitiin testata.<sup>59</sup> Yhteinen tutkimuskeskus laati myös EUROMOD-mallin perusteella simuloinnin asiaankuuluvien indikaattoreiden tavoitteiden eri tasojen mahdollisista vaikutuksista naisten osallistumiseen työmarkkinoille.<sup>60</sup> Lisäksi teetettiin kirjallisuuskatsaus, jotta saatiin yleiskuva jäsenvaltioissa toteutetuista tehokkaista lastenhoidon uudistuksista.<sup>61</sup>

Lisäksi 15-jäseninen asiantuntijaryhmä<sup>62</sup>, johon kuului yksittäisiä asiantuntijoita ja edustajia Euroopan koulutuksen ja kulttuurin toimeenpanovirastosta (EACEA), EIGEstä, Eurofoundista, ILOsta, OECD:stä ja Unicefista, antoi tietoja varhaiskasvatuksen nykytilanteesta ja maakohtaisista eroista, jotka liittyvät varhaiskasvatukseen sovellettavaan lähestymistapaan, työoloihin ja varhaiskasvatuksen laatuun. Asiantuntijat antoivat myös panoksensa toimenpiteistä, joilla parannetaan varhaiskasvatukseen osallistumista erityisesti heikommista lähtökohdista tulevien lasten osalta, ja tekijöistä, jotka ovat olennaisia ylöspäin suuntautuvan lähentymisen edistämiseksi.

- **Perusoikeudet**

Barcelonan tavoitteiden tarkistaminen edistää naisten ja miesten tasa-arvoa kaikilla aloilla, muun muassa työllistymisessä, työelämässä ja palkkauksessa. Sillä turvataan osaltaan kaikkien oikeus koulutukseen ja kaikkien lasten oikeudet heidän hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon sekä perheen taloudelliseen suojaan (EU:n perusoikeuskirjan 23, 14, 24 ja 33 artikla).

#### 4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

#### 5. LISÄTIEDOT

- **Seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyt**

Euroopan komissio seuraa jatkossakin Barcelonan tavoitteita talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso on keskeinen väline, jolla seurataan naisten osallistumista työmarkkinoille ja sukupuolten tasa-arvoa muun muassa maaraporteissa esitetyn analyysin ja tarvittaessa maakohtaisten suositusten perusteella. Lisäksi komissio sisällyttää arvioonsa kaikkien lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen

---

<sup>59</sup> Flisi S., Blasko, Zs. ja Stepanova E., *Indicators for early education and care. Reconsidering some aspects of the Barcelona target*. JRC Science for Policy Report, 2022.

<sup>60</sup> Narazani E., Agúndez García A., Christl M., Figari F., *Impact on female employment of revising the Barcelona targets for childcare (GENDERMOD)*, JRC Working Paper on Taxation & Structural Reforms, 2022.

<sup>61</sup> Nieuwenhuis R., Yerkes M., Backman L., Strigén J., *Early Childhood Education and Care (ECEC): A focused review of reform impact studies*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2022.

<sup>62</sup> [Komission asiantuntijaryhmien ja muiden vastaavien elinten rekisteri \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurofound/doc/default.aspx?doc=asiantuntijaryhmiin-ja-muiden-vastaavien-elinten-rekisteri).

keston (tuntimäärä viikossa) sekä eri ryhmiin kuuluvien lasten, myös köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja mahdollisuuksien mukaan vammaisten lasten, maahanmuuttajataustaisten lasten, romanilasten ja muiden kysymykseen tulevien ryhmien, osallistumisen ottaen huomioon lasten iän ja kansalliset erityispiirteet.

Lisäksi suosituksen täytäntöönpanoa seurataan komission laatiman naisten ja miesten tasa-arvoa koskevan vuosittaisen kertomuksen ja sukupuolten tasa-arvostrategian seurantaportaalin<sup>63</sup> avulla.

Tavoitteiden tarkistaminen kattaa myös muita Barcelonan tavoitteiden saavuttamisen kannalta merkityksellisiä ulottuvuuksia (saavutettavuus, kohtuuhintaisuus ja laatu). Jos näistä ulottuvuuksista on saatavilla indikaattoreita, ne sisällytetään tasa-arvostrategian seurantaportaaliin ja naisten ja miesten tasa-arvoa koskevaan vuosittaiseen kertomukseen.

Aihepiiriä koskevien tietojen saatavuuden, laajuuden ja merkityksellisyyden parantamiseksi EU:n tasolla jäsenvaltioita kehoitetaan tässä suosituksessa kehittämään tai parantamaan tiedonkeruuta useilla täytäntöönpanoon liittyvillä aloilla. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti parannettava tiedonkeruuta lasten osallistumisesta varhaiskasvatukseen muun muassa haavoittuvassa asemassa olevien tai heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvien lasten osalta.

Komissio julkaisee viiden vuoden kuluessa perusteellisen kertomuksen, jossa esitetään yleiskatsaus suosituksen täytäntöönpanon tilanteesta Barcelonan tavoitteiden ja kaikkien asiaankuuluvien ulottuvuuksien perusteella. Kertomuksessa esitellään jäsenvaltioiden toimintapolitiikkoja ja annetaan esimerkkejä niiden hyvistä käytännöistä.

---

<sup>63</sup> Euroopan komissio, tasa-arvostrategian seurantaportaali, saatavilla osoitteessa [ges-monitor.page.main \(europa.eu\)](https://ges-monitor.page.main.europa.eu).



## Ehdotus

**NEUVOSTON SUOSITUS****varhaiskasvatusta koskevien Barcelonan tavoitteiden tarkistamisesta**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 292 artiklan yhdessä 153 artiklan 1 kohdan i alakohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Naisten osallistumista työmarkkinoille haittaavien esteiden poistamiseksi Eurooppa-neuvosto asetti vuonna 2002 lastenhoitoa koskevat Barcelonan tavoitteet, jotka koostuvat kahdesta tavoitteesta: varhaiskasvatukseen olisi osallistuttava 33 prosentin alle kolmevuotiaista ja 90 prosentin kolmevuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäisistä lapsista.<sup>64</sup> Vaikka nämä tavoitteet on keskimäärin saavutettu unionin tasolla, jäsenvaltioiden välillä ja niiden sisällä on edelleen huomattavia eroja erityisesti pienituloisten kotitalouksien lasten ja pienimpien lasten kohdalla.
- (2) Tämän suosituksen tavoitteena on kannustaa jäsenvaltioita lisäämään varhaiskasvatukseen osallistumista naisten työmarkkinoille osallistumisen helpottamiseksi ja kaikkien lasten sosiaalisen ja kognitiivisen kehityksen edistämiseksi erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien tai heikommista lähtökohdista tulevien lasten osalta.
- (3) Hoitovastuu lapsista, erityisesti hyvin pienistä lapsista, rajoittaa voimakkaasti naisten osallistumista työmarkkinoille. Vuoden 2021 työvoimatutkimuksessa 27,9 prosenttia työvoiman ulkopuolella olevista 25–49-vuotiaista naisista ilmoitti, että tärkein syy olla hakematta työtä oli hoidon tarpeessa olevien lasten tai aikuisten hoito, kun miesten vastaava osuus oli vain 8,0 prosenttia. Vuonna 2019, eli ennen pandemiaa, nämä luvut olivat 32,6 prosenttia ja 7,6 prosenttia.<sup>65</sup> Samaan aikaan sellaisten 25–49-vuotiaiden henkilöiden, joilla oli alle kuusivuotiaita lapsia, työllisyysaste oli miesten keskuudessa 90,1 prosenttia ja naisten keskuudessa 67,2 prosenttia. Noin 7,7 miljoonaa naista on Euroopassa poissa työmarkkinoilta palkattoman hoitotyön vuoksi, kun taas miesten vastaava määrä on vain 450 000.
- (4) Naiset sopeuttavat myös todennäköisemmin työjärjestelynsä hoitovelvollisuuksiin, mikä vaikuttaa pysyvästi heidän uraansa ja lisää sukupuolten palkka- ja eläke-eroa. Työssäkäyvät naiset kuluttavat päivittäin kotitöihin ja suoraan hoitotyöhön keskimäärin 90 minuuttia enemmän kuin miehet. Sukupuolten välisten

<sup>64</sup> Barcelonan Eurooppa-neuvosto, 15. ja 16. maaliskuuta 2002, asiakirja SN 100/1/02 REV 1.

<sup>65</sup> Eurostat-tietokannan taulukko LFSA \_ IGAR, *Care of adults with disabilities or children and other family or personal reasons* (aikuisten vammaisten tai lasten hoito ja muut perhesyyt tai henkilökohtaiset syyt), työvoiman ulkopuolella olevan ja työhalukkaan väestön prosenttiosuus, 15–64-vuotiaat.

työllisyserojen korjaaminen on selvästi taloudellisesti järkevää, koska se edistää kasvua ja aiheuttaa todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia tuottavuuteen. Lisäksi sukupuolten välisten erojen korjaamisella on luotettavasti osoitettuja myönteisiä vaikutuksia köyhyyden vähentämiseen ja sosiaaliseen osallisuuteen, ja se on yksi keinoista torjua työvoiman vähenemistä.

- (5) Kohtuuhintaisten ja laadukkaiden hoitopalvelujen saatavuudella on voimakas myönteinen vaikutus omaishoitajien, erityisesti naisten, työllisyystilanteeseen. Kun varhaiskasvatuksen tarjonta lisääntyi kaikkialla unionissa, sukupuolten välinen työllisysero pieneni 17,7 prosenttiyksiköstä vuonna 2002 aina 10,8 prosenttiyksikköön vuonna 2021. Edistys on kuitenkin pysähtynyt viime vuosina.
- (6) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa korostetaan sukupuolten tasa-arvon, työ- ja yksityiselämän yhteensovittamisen sekä varhaiskasvatuksen merkitystä unionin keskeisinä tavoitteina. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa todetaan, että naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu ja yhtäläiset mahdollisuudet on varmistettava ja niitä on edistettävä kaikilla aloilla, myös työmarkkinoille osallistumisen, työehtojen ja -olojen sekä urakehityksen osalta. Siinä tunnustetaan myös lasten oikeus kohtuuhintaiseen ja laadukkaaseen varhaiskasvatukseen, lasten oikeus suojeluun köyhyyttä vastaan sekä heikoista lähtökohdista tulevien lasten oikeus yhtäläisiä mahdollisuuksia edistäviin erityistoimenpiteisiin. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa ehdotetaan yhtenä unionin vuoteen 2030 mennessä saavutettavista yleistavoitteista, että vähintään 78 prosentilla 20–64-vuotiaista olisi oltava työpaikka vuoteen 2030 mennessä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi toimintasuunnitelmassa asetetaan tavoitteeksi ainakin puolittaa sukupuolten välinen työllisysero vuoteen 2019 verrattuna muun muassa tarkistamalla Barcelonan tavoitteita. Toimintasuunnitelmassa todetaan, että virallisten varhaiskasvatus- ja päivähoitopalvelujen tarjonnan lisääminen tukisi naisten osallistumista työmarkkinoille sekä työ- ja yksityiselämän parempaa yhteensovittamista. Tällä suosituksella unioni toteuttaa toimintasuunnitelmassa tekemänsä sitoumuksen.
- (7) Tiettyjä osatekijöitä, joilla on merkitystä Barcelonan tavoitteiden kannalta, käsitellään unionin tasolla useissa sukupuolten tasa-arvoa ja työoloja koskevissa suosituksissa ja direktiiveissä. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2019/1158<sup>66</sup> luodaan puitteet perhevapaan ja joustavien työjärjestelyjen sekä omaishoitovapaan sukupuolijakaumaltaan tasapuoliselle käytölle.
- (8) Useissa unionin aloitteissa on korostettu varhaiskasvatuksen merkitystä lapsille. Tämä suositus perustuu seuraaviin poliittisiin aloitteisiin: Laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä 22 päivänä toukokuuta 2019 annetulla neuvoston suosituksella<sup>67</sup> autetaan jäsenvaltioita parantamaan varhaiskasvatuspalveluja ja korostetaan, että tällaisten palvelujen on oltava osallistavia, helposti saatavilla, kohtuuhintaisia ja laadukkaita. *Lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia*<sup>68</sup> muodostaa

<sup>66</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2019/1158 (EU), annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta, EUVL L 188, 12.7.2019, s. 79.

<sup>67</sup> Neuvoston suositus, annettu 22 päivänä toukokuuta 2019, laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä, EUVL C 189, 5.6.2019, s. 4–14.

<sup>68</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle – *Lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia*, COM(2021) 142 final, 24.3.2021, s. 1–23.

piteet EU:n toimille, joilla edistetään ja suojellaan paremmin lasten oikeuksia, ja siinä tunnustetaan varhaiskasvatuksen merkitys lasten kognitiivisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta. Eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta 14 päivänä kesäkuuta 2021 annetulla neuvoston suosituksella<sup>69</sup> pyritään varmistamaan, että köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevat lapset saavat maksutta ja tosiasiallisesti keskeisiä palveluja, myös varhaiskasvatusta, kaikilla alueilla, myös syrjäisillä ja maaseutualueilla.

- (9) Jäsenvaltioiden olisi varhaiskasvatuspalveluihin investoidessaan otettava huomioon monia muita ulottuvuuksia kuin pelkkä varhaiskasvatuspaikkojen saatavuus, kuten osallistumisen kesto, osallistuvien köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien lasten osuus sekä tarjottavien hoitopalvelujen saavutettavuus, kohtuuhintaisuus ja laatu. Siksi tässä suosituksessa esitetään toimenpiteitä näiden näkökohtien ratkaisemiseksi.
- (10) Pääasiallisten huoltajien, jotka ovat useimmiten naisia, työmarkkinoille osallistumisen helpottamiseksi varhaiskasvatukseen osallistumisen tuntimäärän olisi oltava riittävä, jotta vanhemmat voisivat tehdä mielekkäästi palkkatyötä. Osallistumista olisi edistettävä lapsen etu huomioon ottaen. Jos lapset eivät vielä osallistu varhaiskasvatukseen kokoaikaisesti, molempien vanhempien olisi hyödynnettävä direktiivissä (EU) 2019/1158 myönnettyjä oikeuksia perhevapaaseen ja joustaviin työjärjestelyihin, kuten osa-aikatyöhön, joustavaan työaikaan ja etätyöhön, sen varmistamiseksi, että hoitovastuu jakautuu tasapuolisesti, ja osallistumisen olisi lisäännyttävä asteittain lapsen iän myötä. Koska tämä ulottuvuus on tärkeä, lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen kestoja olisi seurattava yhdessä varhaiskasvatukseen osallistumisen kanssa.
- (11) Lisäksi vähäisen ammattitaidon omaavilla naisilla ja pienituloisista kotitalouksista tulevilla naisilla, joilla on lapsia, on enemmän esteitä koulutuksessa ja työpaikan löytämisessä sekä enemmän työelämään siirtymistä (tai palaamista) jarruttavia tekijöitä, koska taloudelliset ja muut seikat rajoittavat heidän lastensa osallistumista varhaiskasvatukseen. Kannustamalla heikommassa asemassa olevien tai heikommista lähtökohdista tulevien lasten osallistumista osallistavaan varhaiskasvatukseen edistettäisiin heidän äitiensä työhönpaluuta. Vammaisten naisten tai naisten, joilla on vammaisia lapsia, tilanne on erityisen vaikea.
- (12) Varhaiskasvatukseen osallistumisesta on lapsille monenlaista hyötyä. On näyttöä siitä, että laadukkaan varhaiskasvatuksen tarjoaminen parantaa ratkaisevasti lasten kognitiivista, sosiaalista ja kasvatuksellista kehitystä jo varhaisesta iästä lähtien. Laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä 22 päivänä toukokuuta 2019 annetun neuvoston suosituksen mukaan osallistuminen varhaiskasvatukseen voi olla tehokas väline koulutustasa-arvon saavuttamisessa lapsille, jotka ovat muita heikommassa asemassa, kuten vammaiset lapset tai erityislapset, köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevat lapset, maahanmuuttajataustaiset lapset, pakolaislapset, romanilapset ja muihin vähemmistöryhmiin kuuluvat lapset, maaseutu- ja syrjäisillä alueilla, joissa hoitoinfrastruktuuri on riittämätön, asuvat lapset ja vaihtoehtoisten hoitojärjestelyjen piiriin kuuluvat lapset.

---

<sup>69</sup> Neuvoston suositus (EU) 2021/1004, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2021, eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta, EUVL L 223, 22.6.2021, s. 14–23.

- (13) Eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta annetussa neuvoston suosituksessa<sup>70</sup> ja romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta annetussa neuvoston suosituksessa<sup>71</sup> korostetaan, että laadukkaan ja osallistavan varhaiskasvatuksen yhdenvertainen saanti on olennaisen tärkeää, jotta voidaan katkaista sosiaalisen syrjäytymisen periytyminen ja varmistaa epäsuotuisassa asemassa olevien lasten yhtäläiset mahdollisuudet. Eurooppalaisessa lapsitakuussa pyydettiin jäsenvaltioita toimittamaan suosituksen täytäntöönpanoa koskevat kansalliset suunnitelmat yhdeksän kuukauden kuluessa suosituksen hyväksymisestä. Tällaisten lasten osallistuminen on kuitenkin huomattavasti vähäisempää erityisesti pienimpien lasten keskuudessa, mikä voi myöhemmin johtaa huonompiin koulutuloksiin ja yleisempään koulunkäynnin keskeyttämiseen erityisesti romanilasten tai maahanmuuttajataustaisten lasten sekä ilman vanhempien hoivaa kasvavien lasten kohdalla. Osallistuminen varhaiskasvatukseen on tärkeää myös Ukrainan sotaa pakeneville lapsille samoin kuin muille lapsille, jotka hakevat tai saavat suojelua unionissa. Kaikille näille mahdollisesti haavoittuvassa asemassa oleville lapsille olisi taattava yhdenvertainen pääsy osallistaviin ja erottelemattomiin yleisiin varhaiskasvatuspalveluihin.
- (14) Vastaavasti vammaisilla lapsilla on oikeus osallistua yleiseen varhaiskasvatukseen yhdenvertaisesti muiden kanssa. Puolet vammaisista lapsista saa hoitoa vain vanhemmiltaan. Sen vuoksi on tärkeää varmistaa, että varhaiskasvatus on helposti saatavilla ja osallistavaa ja että siihen liittyy kohdennettuja toimenpiteitä, joilla autetaan vastaamaan erityistarpeisiin, mukaan lukien toimenpiteet, joilla puututaan esteisiin ja erotteluun, annetaan henkilöstölle tarvittava pätevyys tai palkataan henkilöstöä vastaamaan yksilöllisiin tarpeisiin ja tarvittaessa yksilöityihin opetussuunnitelmiin.
- (15) Varhaiskasvatuksen laadukkuus on olennaisen tärkeää, jotta lapset hyötyvät varhaiskasvatukseen osallistumisesta. Vaikka ei ole vain yhtä tapaa määrittellä laadun käsitettä ja mitata sitä varhaiskasvatusympäristöissä, keskeistä on aikuisten ja lasten välisen vuorovaikutuksen laatu riippumatta siitä, millainen varhaiskasvatusjärjestelmä on käytössä. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava laadukkaan varhaiskasvatuksen tarjoaminen ottaen huomioon laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä 22 päivänä toukokuuta 2019 annetussa suosituksessa esitetyt eri ulottuvuudet, kuten varhaiskasvatuspalvelujen saatavuus, henkilöstön pätevyys ja työolot, opetussuunnitelma, seuranta ja arviointi sekä hallinto ja rahoitus. Erityisen tärkeitä ovat esimerkiksi henkilöstön ja lasten välinen suhdeluku, henkilöstön pätevyys ja ammatillinen täydennyskoulutus.
- (16) Myös varhaiskasvatustarjonnan laatu on tärkeä tekijä vanhempien ja varhaiskasvatuspalveluja tarjoavien laitosten välisen luottamuksen rakentamisessa ja siten varhaiskasvatukseen osallistumisen lisäämisessä.
- (17) Lisäksi saavutettavuus on tärkeä ulottuvuus varhaiskasvatuksen tarjonnassa. Se käsittää riittävän infrastruktuurin sekä käytettävissä olevat paikkamäärät ja aukioloajat. Se kattaa myös vanhempien erityistarpeisiin mukautumisen ja avun monimutkaisten hallintomenettelyjen noudattamisessa. Erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville tai heikommista lähtökohdista tuleville ryhmille, joilla ei esimerkiksi ole mahdollisuutta

---

<sup>70</sup> Neuvoston suositus (EU) 2021/1004, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2021, eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta, EUVL L 223, 22.6.2021, s. 14.

<sup>71</sup> Neuvoston suositus, annettu 12 päivänä maaliskuuta 2021, romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta, EUVL C 93, 19.3.2021.

käyttää digitaalisia välineitä, olisi annettava hallinnollisista menettelyistä selviytymiseksi tukea eri muodoissa, kuten kielellistä ja digitaalista tukea. Saavutettavuus kattaa myös esteettömyyden vammaisten henkilöiden, mukaan lukien lapset, vanhemmat ja varhaiskasvatuksen ammattilaiset, näkökulmasta direktiivin (EU) 2019/882 liitteissä I ja III vahvistettujen esteettömyysvaatimusten mukaisesti.

- (18) Saavutettavuuteen kuuluu myös henkilöstön ja asiantuntijoiden ammattitaidon parantaminen, jotta vammaisia tai erityistarpeisia lapsia voidaan tukea asianmukaisesti yleisissä erottelemattomissa varhaiskasvatuslaitoksissa. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että varhaiskasvatuspalvelujen käytön esteet poistetaan ja niiden syntyminen ehkäistään myös vammaisten henkilöiden osalta ja että varhaiskasvatuspalvelut ovat todella osallistavia.
- (19) Saavutettavuutta käsiteltäessä olisi otettava huomioon alueellinen epätasapaino. Työmatkoihin kuluva pitkä aika, joka liittyy etäisyyteen, liikenneyhteyksien puutteeseen tai rajallisuuteen sekä liikenneuhkiin, voi olla esteenä osallistumiselle. Erityisesti syrjäisten ja maaseutualueiden haittana on riittävien paikallisten varhaiskasvatuspalvelujen puute. Tällainen alueellinen epätasapaino voi lisätä kohtuuhintaisuuteen liittyviä ongelmia. Siksi on tärkeää ottaa huomioon varhaiskasvatuspalvelujen käyttäjien erilaiset profiilit liikkuvuussuunnitelmissa ja sisällyttää alueellinen kattavuus tietojen keruuseen arviointia ja seurantaa varten.
- (20) Monissa jäsenvaltioissa varhaiskasvatuksen korkeat kustannukset muodostavat edelleen vahvan esteen osallistumiselle. Eurostatin tiedot osoittavat, että kustannukset ovat monissa maissa erityisesti köyhyysvaarassa olevien kotitalouksien osalta merkittävä tekijä päätettäessä olla käyttämättä virallisia lastenhoitopalveluja. Euroopan unionin vuoden 2016 tulo- ja elinotilastojen mukaan 13 prosenttia vanhemmista ei käytä lastenhoitoa sen kustannusten vuoksi<sup>72</sup> ja 11 prosentilla on kohtalaisia tai suuria vaikeuksia kustannusten maksamisessa<sup>73</sup>. Nämä prosenttiosuudet ovat yli kaksinkertaiset, 28 prosenttia ja 27 prosenttia, köyhyysvaarassa olevien kotitalouksien kohdalla. Tieteelliset tutkimukset ovat osoittaneet, että laadukas varhaiskasvatus tuottaa merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia, koulutuksellisia ja kehityshyötyjä. Kohtuuhintaisen varhaiskasvatuksen varmistaminen on siten hyödyllistä naisten työmarkkinoille osallistumisen kannalta, mutta sillä on myös myönteinen pitkän aikavälin kasvuvaikutus varhaisesta iästä alkaen annettavaan koulutukseen, joka luo pohjan myönteiselle asennoitumiselle oppimiseen koko eliniän ajan ja ulottuu koulutukseen osallistuvia lapsia laajemmalle koko yhteiskuntaan. Näin ollen jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että varhaiskasvatuksen kustannukset ovat oikeassa suhteessa kotitalouden tuloihin eivätkä muodosta estettä varhaiskasvatukseen osallistumiselle. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon myös muut varhaiskasvatukseen osallistumiseen liittyvät kustannukset, kuten kuljetukset, vaatteet ja hoitotilanteessa tarvittavat välineet.
- (21) Yksi keino varmistaa helposti saatavilla olevan ja kohtuuhintaisen, laadukkaan varhaiskasvatuksen riittävä tarjonta on lakisääteinen oikeus varhaiskasvatukseen,

<sup>72</sup> Tietolähde: Vuoden 2016 EU-SILC-tilastojen palvelujen saatavuutta koskevat lisäkysymykset, [ilc\\_ats04 Children by household type, income group, degree of urbanisation and main reason for not meeting needs for formal childcare services](#) (tiedot haettu 20.6.2022).

<sup>73</sup> Tietolähde: Vuoden 2016 EU-SILC-tilastojen palvelujen saatavuutta koskevat lisäkysymykset, [ilc\\_ats04 Children receiving formal childcare services by household type, income group, degree of urbanisation and level of difficulty to afford formal childcare services](#) (tiedot haettu 20.6.2022).

jonka nojalla viranomaisten on taattava paikka kaikille lapsille, joiden vanhemmat sitä vaativat, riippumatta vanhempien työsuhteesta, sosioekonomisesta asemasta tai perheasemasta. Useimmissa jäsenvaltioissa tällainen lakisääteinen oikeus on jo olemassa, mutta ikä, josta sitä aletaan soveltaa, vaihtelee huomattavasti. Riittävän korvaustason perhevapaan päättymisen ja varhaiskasvatuspaikkaa koskevan lakisääteisen oikeuden välillä ei ihannetapauksessa pitäisi olla viivettä.

- (22) Helpottamalla laadukkaan, helposti saatavilla olevan ja kohtuuhintaisen varhaiskasvatuksen saatavuutta perheiden kannalta sekä parantamalla alan työoloja ja palkkausta odotetaan saavutettavan taloudellisia hyötyjä. Samalla varhaiskasvatukseen tehtävien investointien julkistaloudellinen kestävyys voidaan optimoida arvioimalla niiden vaikutuksia julkiseen talouteen sekä seuraamalla säännöllisesti ja parantamalla jatkuvasti kustannustehokkuutta parhaiden käytäntöjen, kuten julkisen talouden yleisen kestävyuden suhteen johdonmukaisten rahoitusmekanismien tehokkaan suunnittelun, pohjalta.
- (23) Vanhemmille on keskeisen tärkeää, että verkossa ja verkon ulkopuolella on helposti saatavilla riittävästi tietoa varhaiskasvatuksesta. Tämä koskee soveltuvien palvelujen käyttöoikeuksia ja saatavuutta, palvelujen saamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä ja tapauksesta riippuen oikeutta taloudelliseen tukeen.
- (24) Tietoisuuden puute vanhempien ja lasten oikeuksista varhaiskasvatuksessa ja sen merkityksestä tulevan koulutustason kannalta on palvelujen käyttämisen lisäeste, joka haittaa naisten osallistumista työmarkkinoille. Jos vanhemmille annetaan paikkansapitäviä ja perusteellisia tietoja, he voivat tehdä harkittuja ja tietoon perustuvia päätöksiä hoitovaihtoehdoista.
- (25) Varhaiskasvatus kärsii henkilöstöpulasta monissa maissa. Tähän voidaan puuttua useilla strategioilla, kuten parantamalla työoloja, uranäkymiä ja palkkausta, luomalla säännöllisiä täydennys- ja uudelleen koulutusmahdollisuuksia, kehittämällä luovia rekrytointistrategioita ja houkuttelemalla erilaisia aliedustettuja ryhmiä, kuten miehiä tai henkilöitä, joilla on erilainen kulttuurinen tausta, esimerkiksi maahanmuuttajia ja pakolaisia, työskentelemään varhaiskasvatusalalle. Yksinkertainen ja nopea tutkintojen tunnustamismekanismi voisi auttaa työvoimapulan ratkaisemisessa. Esimerkiksi komission suosituksessa (EU) 2022/554<sup>74</sup> käsitellään Ukrainan sotaa pakenevien pääsyä säänneltyihin ammatteihin.
- (26) Varhaiskasvatuksen henkilöstön oikeudenmukaisten työolojen edistäminen houkuttelee osaltaan uusia työntekijöitä ja auttaa samalla varmistamaan, että alalla työskentelevät ovat halukkaita ja kykeneviä jatkamaan työssään eläkkeelle jäämiseen asti. Se voi myös auttaa torjumaan sukupuolenmukaista eriytymistä alalla. Tässä yhteydessä ILO:n suuntaviivoissa, jotka koskevat varhaiskasvatuksen henkilöstön ihmisarvoisen työn edistämistä<sup>75</sup>, annetaan ohjeita ammatillista ja urakehitystä koskevien suositusten mahdollisesta täytäntöönpanosta, asianmukaisesta palkasta,

---

<sup>74</sup> Komission suositus (EU) 2022/554, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2022, Venäjän hyökkäyksen vuoksi Ukrainasta pakenevien henkilöiden tutkintojen tunnustamisesta, EUVL L 107, 6.4.2022, s. 1–8.

<sup>75</sup> Kansainvälinen työjärjestö, *Meeting of Experts on Policy Guidelines on the promotion of decent work for early childhood education personnel*, saatavilla osoitteessa [https://www.ilo.org/sector/Resources/codes-of-practice-and-guidelines/WCMS\\_236528/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/sector/Resources/codes-of-practice-and-guidelines/WCMS_236528/lang-en/index.htm)

mukaan lukien samapalkkaisuus, kestävästä työehdoista ja -oloista sekä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun edistämisestä tällä alalla.

- (27) Lasten hoitaminen ei pääty siihen, että he aloittavat alakoulun. Alakouluikäisten lasten hoitotarpeet voivat myös rajoittaa äitien työmarkkinoille osallistumista ja työaikoja, jos koulupäivän jälkeiseen iltapäivähoitoon ja lasten hoitoon loma-aikoina ei ole olemassa riittäviä, laadukkaita ja kohtuuhintaisia ratkaisuja kansallisten koulujärjestelmien puitteissa. Jos vanhemmille lapsille ei ole hoitomahdollisuuksia, nuorempien sisarusten varhaiskasvatusmahdollisuudet eivät mahdollista vanhempien osallistumista työmarkkinoille, mikä voi puolestaan vaikuttaa siihen, osallistuvatko nuoremmat sisarukset varhaiskasvatukseen. Tästä syystä jäsenvaltioiden olisi huolehdittava riittävästä, laadukkaasta ja kohtuuhintaisesta koulun ulkopuolisesta hoidosta. Tähän olisi tarvittaessa sisällyttävä valvonnan ja avun tarjoaminen kotitehtävissä erityisesti heikommista lähtökohdista tuleville lapsille.
- (28) Työ- ja yksityiselämän yhteensovittaminen on edelleen suuri haaste monille vanhemmille, erityisesti naisille. Työn ja hoitovastuun tasapainottamisen vaikeus on merkittävä este, joka lisää naisten aliedustusta työmarkkinoilla. Tässä yhteydessä sukupuolistereotyytiat vaikuttavat usein naisten ja miesten rooleihin hoidon yhteydessä. Hoitovastuun epätasapaino naisten ja miesten välillä puolestaan vahvistaa sukupuolistereotyypioita sekä miesten että naisten ammateissa ja rooleissa.
- (29) Tätä sitkeää hoitovastuun epätasaista jakautumista sukupuolten välillä olisi torjuttava erityisesti kannustamalla isää käyttämään perhevapaata ja tarvittaessa joustavia työaikajärjestelyjä sekä jakamalla hoitovelvollisuudet tasapuolisemmin pariskuntien kesken palkkatyön ja palkattoman työn osalta. Direktiivin (EU) 2019/1158 täytäntöönpanolla olisi parannettava sellaisten työntekijöiden, joilla on hoitovelvollisuuksia, oikeuksia perhevapaaseen ja joustavien työaikajärjestelyjen pyytämiseen. Muissa toimissa olisi keskityttävä lisäämään tietoisuutta näistä uusista oikeuksista ja seuraamaan, voivatko työntekijät käyttää näitä oikeuksia kokonaisuudessaan kärsimättä epäsuotuisasta kohtelusta työpaikalla.
- (30) Jotta hoitotarpeista ja hoitoon liittyvistä rajoitteista saadaan parempi kuva, jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että saatavilla on tarpeeksi riittävän yksityiskohtaisia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja. Koska direktiivissä (EU) 2019/1158 ei ole erityisiä tiedonkeruuta koskevia säännöksiä, näihin tietoihin olisi sisällyttävä perhevapaan käyttö ottaen huomioon työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskevan indikaattori-kehityksen menetelmäopas, jonka työllisyyskomitea ja sosiaalisen suojelun komitea on laatinut direktiivin asianmukaisen seurannan ja arvioinnin tueksi.
- (31) Tämän suosituksen täytäntöönpanon edistymistä olisi seurattava säännöllisesti talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä sekä naisten ja miesten tasa-arvoa Euroopan unionissa koskevan vuosittaisen kertomuksen ja tasa-arvostrategian seurantaportaalin avulla. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi autettava komissiota sellaisen indikaattorin kehittämisessä ja laskennassa, jolla mitataan hoitovastuun epätasaista jakautumista, joka tarkoittaa naisten ja miesten hoitotyöhön käyttämän ajan eroa, sekä sukupuolten palkkaeroa ja palkkatyöhön ja palkattomaan työhön käytettyä aikaa. Näin voidaan ymmärtää paremmin näiden tekijöiden keskinäisiä riippuvuuksia ja tukea näyttöön perustuvan tasa-arvo- ja sosiaalipolitiikan kehittämistä. Jäsenvaltioiden olisi myös jatkettava toimiaan varhaiskasvatusalan uudistusten suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi hyödyntämällä muun muassa teknisen tuen välineellä annettavaa komission tukea parhaalla mahdollisella tavalla, vaihtamalla

hyviä käytäntöjä ja menetelmiä, keräämällä tietoja, osallistamalla sidosryhmiä sekä tehostamalla toimielinten välistä koordinoitua ja varhaiskasvatusalan henkilöstösuunnittelua, henkilöstön kohdentamista ja täydennyskoulutusta.

- (32) ”Varhaiskasvatus” olisi ymmärrettävä neuvoston laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä antamassa suosituksessa esitetyn määritelmän mukaisesti siten, että sillä tarkoitetaan mitä tahansa säänneltyä järjestelyä, jossa lapselle tarjotaan koulutusta ja hoitoa syntymästä oppivelvollisuusiän alkamiseen asti riippumatta sen järjestämispaikasta, rahoitustavasta, aukioloajoista tai ohjelmallisesta sisällöstä, ja että siihen sisältyvät päiväkotij- ja perhepäivähoito, yksityisesti tai julkisesti rahoitetut palvelut sekä esiopetus.
- (33) Tämän suosituksen vaikutusten arvioimiseksi komission ja jäsenvaltioiden olisi seurattava sen edistymistä ja raportoitava siitä säännöllisesti,

#### **ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:TAVOITE JA SOVELTAMISALA**

1. Tämän suosituksen tavoitteena on kannustaa jäsenvaltioita lisäämään varhaiskasvatukseen osallistumista naisten työmarkkinoille osallistumisen helpottamiseksi ja lasten sosiaalisen ja kognitiivisen kehityksen edistämiseksi erityisesti heikommassa asemassa olevien tai heikommista lähtökohdista tulevien lasten osalta.
2. Tämä suositus koskee kaikkien lasten varhaiskasvatusta.

#### **BARCELONAN TAVOITTEIDEN TARKISTAMINEN**

3. Jäsenvaltioiden olisi kannustettava naisten osallistumista työmarkkinoille tarjoamalla laadukkaita varhaiskasvatuspalveluja kansallisten asiaa koskevien malliensä mukaisesti ja varmistettava, että vuoteen 2030 mennessä
  - (a) vähintään 50 prosenttia alle kolmevuotiaista lapsista osallistuu varhaiskasvatukseen<sup>76</sup> ja
  - (b) vähintään 96 prosenttia kolmevuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäisistä lapsista osallistuu varhaiskasvatukseen<sup>77</sup>.

#### **OSALLISTUMISEN KESTO**

4. Jäsenvaltioiden olisi edistettävä sellaista lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen kestoa, joka on sopusoinnussa vanhempien, erityisesti äitien, mielekkään työmarkkinoille osallistumisen kanssa.
5. Jäsenvaltioita kehoitetaan varmistamaan, että saatavilla on varhaiskasvatuspalveluja, jotka mahdollistavat seuraavat lasten osallistumisen tuntimäärät, jotka voivat lisääntyä asteittain lapsen iän myötä:
  - (a) vähintään 25 tuntia viikossa alle kolmevuotiaille lapsille; ja
  - (b) vähintään 35 tuntia viikossa kolmevuotiaille ja sitä vanhemmille lapsille.

#### **HEIKOMMISTA LÄHTÖKOHDISTA TULEVIEN LASTEN, VAMMAISTEN LASTEN TAI ERITYISLASTEN OSALLISTAMINEN**

<sup>76</sup> Tietolähde: Eurostat, EU-SILC 2020 operation, *Children in formal childcare or education by age group and duration – % over the population of each age group – EU*, online-datakoodi [ilc\_caindformal].

<sup>77</sup> Tietolähde: Eurostat, UOE-tiedonkeruu, *Pupils from age 3 to the starting age of compulsory education at primary level - % of the population of the corresponding age*, online-datakoodi [educ\_uae\_enra21].



6. Jäsenvaltioiden olisi
- (a) toteutettava kohdennettuja toimenpiteitä, joilla mahdollistetaan ja lisätään heikommista lähtökohdista tulevien lasten, myös köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien lasten, sekä vammaisten lasten tai erityislasten, osallistumista varhaiskasvatukseen;
  - (b) kurottava umpeen köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien lasten ja kaikkien lasten välinen ero varhaiskasvatukseen osallistumisessa.

## **LAATU**

7. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että
- (a) kaikkien lasten varhaiskasvatuspalvelut ovat laadukkaita, jotta voidaan lisätä vanhempien luottamusta palveluihin ja edistää lapsen tervettä fyysistä, sosiaalista, emotionaalista, kognitiivista ja kasvatuksellista kehitystä;
  - (b) kansalliset laatupuitteet, joita jäsenvaltioita kannustetaan kehittämään laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä annetun neuvoston suosituksen mukaisesti, sisältävät palvelujen tarjoamisen molempiin tämän suosituksen kattamiin ikäryhmiin kuuluville lapsille. Kansallisissa laatupuitteissa olisi erityisesti
    - määrättävä riittävästä henkilöstön ja lasten suhdeluista ja ryhmien lapsimäärästä ottaen huomioon lasten ikä ja mahdolliset toimintarajoitteet tai erityistarpeet; ja
    - tuettava varhaiskasvatuksen henkilöstön ammattitaidon parantamista muun muassa nostamalla peruskoulutustasoa ja varmistamalla jatkuva täydennyskoulutus riittävien ja elinikäisten koulutusmahdollisuuksien avulla.

## **ALUEELLINEN JAKAUTUMINEN**

8. Jäsenvaltioiden olisi puututtava lasten ja heidän perheidensä vaikeuksiin saada sopiva varhaiskasvatuspaikka tarjoamalla alueellisesti riittävän kattavia varhaiskasvatuspalveluja. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi erityisesti
- (a) järjestettävä riittävästi varhaiskasvatustarjontaa kaupunki- ja maaseutualueilla samoin kuin vaurilla ja heikossa asemassa olevilla alueilla ottaen huomioon lapsitiheyden ja lasten ikäjakauman, ja tämä olisi toteutettava täysin erottelemattomuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden mukaisesti ja tiiviissä yhteistyössä paikallis- ja alueviranomaisten kanssa;
  - (b) otettava varhaiskasvatuspalvelujen sijainnista päätettäessään huomioon, että erityisesti julkisella liikenteellä tehtäviin työmatkoihin kuluvan ajan olisi oltava kohtuullinen.

## **KOHTUUHINTAISUUS**

9. Eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta annetun neuvoston suosituksen soveltamisalaan kuuluvilla lapsilla olisi oltava maksuton ja tosiasiallinen mahdollisuus saada varhaiskasvatuspalveluja. Muiden lasten osalta jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että varhaiskasvatuksen nettokustannukset ovat kohtuulliset suhteessa kotitalouksien muihin menoihin ja käytettävissä oleviin tuloihin, ja kiinnitettävä erityistä huomiota pienituloisiin kotitalouksiin. Jäsenvaltioita kehoitetaan erityisesti

- (a) rajoittamaan kuluja, jotka vanhempien on maksettava itse;
- (b) ottamaan tarvittaessa käyttöön perheen tuloihin suhteutetut maksut tai varhaiskasvatuspalveluista maksettavat enimmäismaksut.

## **SAAVUTETTAVUUS**

10. Jäsenvaltioiden olisi jatkuvasti poistettava varhaiskasvatukseen pääsyn esteitä. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota
- (a) ratkaisujen tarjoamiseen vanhemmille, joilla on epätyypillinen työaika, työn ja yksityiselämän yhteensovittamisen parantamiseksi;
  - (b) yksinhuoltajien tarpeisiin vastaamiseen;
  - (c) varhaiskasvatuksen saatavuuden varmistamiseen vanhempien työmarkkina-  
asemasta riippumatta tavalla, joka on johdonmukainen työnteon kannustimien kanssa;
  - (d) rakennusten, infrastruktuurin ja liikennevälineiden sekä oppimateriaalin ja digitaalisten välineiden esteettömyyteen vammaisten tai erityistarpeisten vanhempien ja lasten kannalta;
  - (e) tehokkaaseen tukeen ja asianmukaiseen tiedotukseen ja viestintään vammaisille tai erityistarpeisille lapsille ja vanhemmille sekä kielellisten ja kulttuuristen esteiden poistamiseen, jotta he voivat osallistua yleisiin osallistaviin ja erottelemattomiin palveluihin;
  - (f) ennakoivaan ja selkeään tiedottamiseen varhaiskasvatukseen osallistumisen hyödyistä sekä varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta koskevista nykyisistä mahdollisuuksista, tukikelpoisuussäännöistä ja hallinnollisista menettelyistä;
  - (g) hallinnollisen tuen tarjoamiseen varhaiskasvatukseen ilmoittautumisen yhteydessä kiinnittäen erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin tai heikommista lähtökohdista tuleviin vanhempiin.
11. Jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön lakisääteinen oikeus varhaiskasvatukseen. Määrittäessään ikää, josta lakisääteistä oikeutta aletaan soveltaa, jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon riittävän korvaustason perhevapaan saatavuus ja pituus ja pyrittävä välttämään viivettä perhevapaan päättymisen ja varhaiskasvatuksen alkamisen välillä.

## **KOULUAJAN ULKOPUOLINEN HOITO**

12. Varhaiskasvatuksen lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava lasten hoitoa koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa. Lähestymistavassa olisi otettava huomioon eri-ikäisten lasten, myös alakouluikäisten lasten, hoitotarpeet, helpottamalla kaikille alakouluikäisille lapsille, myös vammaisille tai erityisopetusta tarvitseville lapsille, tarjottavan kohtuuhintaisen ja laadukkaan kouluajan ulkopuolisen hoidon (iltapäivähoito ja loma-aikoina tarjottava hoito) saatavuutta ottaen huomioon kouluja ja lomaa koskevat kansalliset järjestelyt. Tähän olisi sisällyttävä avun tarjoaminen kotitehtävissä erityisesti heikommista lähtökohdista tuleville tai haavoittuvassa asemassa oleville lapsille.

## **TIETOISUUS OIKEUKSISTA**

13. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että vanhemmat ovat tietoisia oikeuksistaan, tapauksen mukaan myös oikeudestaan varhaiskasvatuspaikkaan, ja otettava huomioon, että erilaiset perinteet ja taustat voivat vaikuttaa

varhaiskasvatusjärjestelmän tuntemukseen, käsitykseen siitä sekä sitä kohtaan tunnettuun luottamukseen.

14. Jäsenvaltioita kannustetaan tiedottamaan vanhemmille ennakoivasti varhaiskasvatuspalvelujen käytön mahdollisuuksista, hyödyistä, kustannuksista ja niiden käyttöön mahdollisesti tarjottavasta taloudellisesta tuesta. Huomioon olisi otettava
  - (a) vanhempien tarve saada tietoa varhaiskasvatuksesta ottaen huomioon heidän erilaiset taitonsa, valmiutensa, sosioekonomiset taustansa ja mahdolliset vammansa;
  - (b) tietojen asettaminen helposti saataville verkossa ja sen ulkopuolella ottaen huomioon erilaiset kielelliset tarpeet ja digitaalisten välineiden saatavuus.
15. Jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön tehokkaita, puolueettomia ja helposti saatavilla olevia valitusmenettelyjä, joilla ongelmista tai vaaratilanteista voidaan ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille.

### **HENKILÖSTÖN TYÖOLOT JA PÄTEVYYS**

16. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava varhaiskasvatuksen henkilöstön oikeudenmukaiset työolot erityisesti edistämällä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja työehtosopimusneuvotteluja sekä tukemalla houkuttelevien palkkojen aikaan saamista alalle kunnioittaen samalla työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä.
17. Jäsenvaltioiden olisi puututtava varhaiskasvatusalan osaamistarpeisiin ja työntekijäpulaan erityisesti
  - (a) parantamalla perus- ja täydennyskoulutusta, jotta nykyisille ja tuleville varhaiskasvatuksen työntekijöille voidaan antaa tarvittavat taidot ja valmiudet;
  - (b) luomalla varhaiskasvatusalan urapolkuja muun muassa täydennys- ja uudelleen koulutuksen sekä tiedotus- ja ohjauspalvelujen avulla;
  - (c) tarjoamalla varhaiskasvatuksen työntekijöille houkutteleva ammattiasema ja uramahdollisuuksia;
  - (d) toteuttamalla toimenpiteitä, joilla puututaan sukupuolistereotypioihin ja sukupuolenmukaiseen eriytymiseen ja tehdään ammatista houkutteleva sekä miehille että naisille.

### **HOITOVASTUUN EPÄTASAINEN JAKAUTUMINEN**

18. Jäsenvaltioiden olisi edistettävä lasten hoidon tasapuolista jakautumista vanhempien kesken
  - (a) torjumalla sukupuolistereotypioita ja edistämällä molempien vanhempien tasapuolista ja yhdenvertaista osallistumista hoitovelvollisuuksiin muun muassa viestintäkampanjoiden avulla;
  - (b) edistämällä ja tukemalla perheystävällisiä työaikajärjestelyjä ja molempien vanhempien, erityisesti miesten, perhevapaan käyttöä elämänkaaren aikana.

### **HALLINNOINTI JA TIEDONKERUU**

19. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava hyvä ja tehokas varhaiskasvatuspolitiikan hallinnointi erityisesti
  - (a) varmistamalla hyvä yhteistyö eri päätöksentekoelementtien ja varhaiskasvatuspalvelujen välillä sekä tukemalla yhteistyötä muiden

varhaiskasvatuksesta ja koulutuksesta vastaavien päätöksentekojen ja palvelujen kanssa; ja

- (b) ottamalla käyttöön ja hyödyntämällä kustannustehokkaasti asianmukaista ja kestävä rahoitusta varhaiskasvatukseen, myös hyödyntämällä unionin rahastoja ja välineitä, ja noudattamalla politiikkoja, joilla edistetään lastenhoitopalvelujen kestävä rahoitusta ja jotka ovat johdonmukaisia julkisen talouden yleisen kestävyuden kanssa.

20. Jäsenvaltioiden olisi kehitettävä tai parannettava tiedonkeruuta

- (a) lasten, myös haavoittuvassa asemassa olevien tai heikommista lähtökohdista tulevien lasten, varhaiskasvatukseen osallistumisesta, josta kerätään tiedot vuosittain tutkimuksilla, joissa on riittävän suuri otoskoko;
- (b) naisten ja miesten, joilla on hoitovelvollisuuksia, palkkatyöhön ja palkattomaan työhön käyttämän ajan eroista, mieluiten yhdenmukaistetussa eurooppalaisessa ajankäyttötutkimuksessa vahvistetun standardin mukaisilla ajankäyttötutkimuksilla;
- (c) perhevapaan käytöstä sukupuolittain hallinnollisten tietojen perusteella EU:n tasolla yhdenmukaistetulla tavalla; tässä yhteydessä olisi hyväksyttävä työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean yhteisen alaryhmän laatima työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskeva indikaattorikehys;
- (d) varhaiskasvatuksen henkilöstön työoloista, erityisesti suosituksissa 16 ja 17 tarkoitetuista näkökohdista;
- (e) varhaiskasvatuspalvelujen puutteesta, saavutettavuudesta, kohtuuhintaisuudesta ja laadusta säännöllisesti ainakin joka kuudes vuosi; ja varhaiskasvatuksen alueellisesta jakautumisesta erityisesti alueellisten erojen arvioimiseksi, myös syrjäisillä ja maaseutualueilla.

21. Jäsenvaltioiden olisi lisättävä toimia sen varmistamiseksi, että tiedot ovat EU:n tasolla vertailukelpoisia ja riittävän yksityiskohtaisia.

### **TÄYTÄNTÖÖNPANO, SEURANTA JA ARVIOINTI**

22. Jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava komissiolle tämän suosituksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavista toimenpiteistä viimeistään [vuoden kuluttua sen hyväksymisestä].

23. Jäsenvaltioiden olisi tehtävä yhteistyötä komission kanssa seuraavien komission aikomusten toteuttamiseksi:

- (a) Parannetaan säännöllistä tietojen toimittamista asettamalla saataville Eurostatin verkkosivustolla ja sukupuolten tasa-arvostrategian seurantaportaaliin
  - (1) tarkempi jaottelu varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten iän, osallistumisen keston ja köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien lasten osallistumisasteen mukaan;
  - (2) EU-SILC-tilastojen pääindikaattorin ”Virallisen hoidon tai kasvatuksen piirissä olevat lapset” luottamusvälit ja muut asiaankuuluvat indikaattorit sekä osallistumisasteet vertailukelpoisuuden varmistamiseksi eri vuosien ja maiden välillä;

- (3) kattavammat selittävät tiedot kerätyistä tiedoista, erityisesti indikaattorien määritelmän piiriin kuuluvista varhaiskasvatusohjelmista.
- (b) Otetaan käyttöön unionin rahoitusta kansallisten uudistusten ja varhaiskasvatukseen tehtävien investointien tukemiseksi.
- (c) Seurataan tämän suosituksen täytäntöönpanoa naisten ja miesten tasa-arvoa unionissa koskevan vuosittaisen kertomuksen ja talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä, tarvittaessa myös antamalla maakohtaisia suosituksia jäsenvaltioille, ja raportoidaan neuvostolle viiden vuoden kuluessa tämän suosituksen osalta saavutetusta edistyksestä.
- (d) Helpotetaan uusien indikaattorien kehittämistä sosiaalisen suojelun komiteassa ja työllisyyskomiteassa, hyvien käytäntöjen vaihtoa ja vastavuoroista oppimista jäsenvaltioiden välillä sekä teknisten valmiuksien kehittämistä koskevia toimia ja tuetaan edelleen jäsenvaltioiden pyrkimyksiä suunnitella ja toteuttaa varhaiskasvatusalan uudistuksia, erityisesti eurooppalaisen koulutusalueen strategisten puitteiden ja teknisen tuen välineen avulla.
- (e) Kannustetaan unionin virastoja, kuten Euroopan tasa-arvoinstituuttia ja Eurofoundia, keräämään säännöllisesti tietoja, kehittämään indikaattoreita ja tekemään analyyskejä hoitovastuun epätasaisesta jakautumisesta, sukupuolten välisestä palkkaerosta ja palkkatyöhön ja palkattomaan työhön käytetystä ajasta, hoitovelvollisuuksia omaavien naisten ja miesten yksilöllisestä ja sosiaalisesta toiminnasta sekä työjärjestelyistä heidän työelämänsä kaikissa vaiheissa.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta  
Puheenjohtaja*