



БОРБА С БЕДНОСТТА, СОЦИАЛНОТО ИЗКЛЮЧВАНЕ И ДИСКРИМИНАЦИЯТА

Подпомагайки държавите членки в борбата против бедността, социалното изключване и дискриминацията, Европейският съюз се стреми да засили процесите на приобщаване и сближаване в европейското общество и да даде възможност всички граждани да се ползват от равен достъп до възможности и ресурси.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Членове 19, 145—150 и 151—161 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

ЦЕЛИ

Борбата с бедността и социалното изключване е една от конкретните цели на ЕС и неговите държави членки в областта на социалната политика. В съответствие с член 153 от ДФЕС социалното приобщаване трябва да бъде постигнато единствено въз основа на незаконодателно сътрудничество — отворения метод на координация (ОМК), — въпреки че член 19 от ДФЕС дава възможност на ЕС да предприема действия за борба срещу дискриминацията, както чрез предлагане на правна защита на потенциалните жертви, така и чрез въвеждане на мерки за стимулиране.

ПОСТИЖЕНИЯ

А. Борба с бедността и социалното изключване

Между 1975 г. и 1994 г. Европейската икономическа общност проведе известен брой пилотни проекти и програми с цел борба с бедността и изключването. Действията на Общността в тази сфера, обаче, бяха непрекъснато оспорвани поради липсата на правно основание.

Положението се промени с влизането в сила през 1999 г. на Договора от Амстердам, който определи изкореняването на социалното изключване като цел на социалната политика на Общността. Както е предвидено в член 160 от ДФЕС, Комитетът за социална закрила беше създаден през 2000 г. с цел насърчаване на сътрудничеството между държавите членки и Комисията.

Лисабонската стратегия, стартирана през 2000 г., създаде механизъм за мониторинг и координация, състоящ се в определянето на цели, измерването



на степента на бедност въз основа на набор от показатели и критерии, насоки за държавите членки и национални планове за действие за борба с бедността. Беше приложен отвореният метод на координация (ОМК) — доброволен процес на политическо сътрудничество въз основа на споразумение за общи цели и измерване на напредъка към постигането на тези цели с помощта на общи показатели — в съответствие с практиката в други области на социалната политика.

През 2006 г. беше създадена нова политическа рамка, отворен метод на координация в областта на социалната закрила и социалното приобщаване (социален ОМК), с който бяха прегрупирани и интегрирани три отделни ОМК за социално приобщаване, здравеопазване и дългосрочни грижи, и пенсии. Водещите цели на социалния ОМК включват: социалното сближаване, равенството между мъжете и жените и равните възможности за всички чрез ефикасни системи за социална закрила; ефективно двупосочно взаимодействие между целите от Лисабон за растеж, работни места и социално сближаване; добро управление; и участие на заинтересованите страни.

Със своята [препоръка](#) относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда от октомври 2008 г., Комисията актуализира [Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета](#) и заяви, че „държавите членки следва да съставят и прилагат интегрирана всеобхватна стратегия за активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда, която съчетава подходящото подпомагане на доходите, пазари, способстващи приобщаването, и достъп до качествени услуги“.

Една от основните иновации на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, приета през 2010 г., е нова обща цел в борбата срещу бедността и социалното изключване: да се намали с 25 % броя на европейците, които живеят под националния праг на бедността, а повече от 20 милиона души да бъдат извадени от състояние на бедност. Броят на хората, изложени на риск от бедност и изключване, нарасна между 2009 и 2012 г., но след това започна да намалява. Цифрите за 2018 г. показват спад от 8,2 милиона в сравнение с базовата линия от 2008 г. (Евростат).

За постигане на тази цел през декември 2010 г. Комисията стартира Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване, заедно със списък на ключови инициативи, например оценка на стратегиите за активно приобщаване на национално равнище и [Бялата книга относно пенсиите \(COM\(2012\)0055\)](#). От 2011 г. насам годишната конвенция на платформата събира лицата, които определят политиките, основни заинтересовани страни и лица, които са били в състояние на бедност.

Изправена пред все по-голям брой хора в Европа, които са изложени на риск от бедност поради кризата, през 2013 г. Комисията прие две допълнителни инициативи.

В своето съобщение, озаглавено „Социални инвестиции за растеж и сближаване — Пакет за инвестициите в социалния сектор“ от февруари 2013 г., Комисията настоятелно призовава държавите членки да дадат приоритет на социалните



инвестиции в хората с оглед на инвестирането в децата, така че да се прекъсне цикъла на неравностойното положение.

Освен това през октомври 2013 г. Комисията представи [предложение](#) за укрепване на социалното измерение в управлението на Икономическия и паричен съюз, в отговор на призивите от Европейския съвет. Ключов елемент е таблицата с показатели за социалната сфера, която е аналитичен инструмент за отчитане на развитието в целия ЕС, което следва да бъде наблюдавано отблизо. Тя се състои от пет основни показателя: безработица; младежката безработица и делът на младите хора, които не участват във форма на заетост, образование или обучение (т.нар. група NEETs); разполагам доход на домакинствата; процент на изложените на риск от бедност; и неравенството на доходите. От цикъла на европейския семестър през 2014 г., таблицата с показатели се включва в съвместния доклад за заетостта към годишния обзор на растежа, в който се определят стратегическите приоритети на политиката. Освен това, през 2015 г. три показателя за заетост (равнището на активност, равнище на дълготрайната безработица и равнище на младежката безработица) бяха добавени към доклада за механизма за предупреждение в рамките на процедурата при макроикономически дисбаланси, въпреки че те не водят до по-нататъшни стъпки, тъй като Комисията не счита, че сами по себе си те означават влошаване на макрофинансовите рискове. В няколко свои резолюции Европейският парламент призовава за включването на допълнителни показатели като равнището на детската бедност и бездомността (вж. неговите резолюции от 11 март 2015 г. и 25 ноември 2014 г.).

През април 2017 г., за да се спомогне за сближаването в посока на по-добрите условия на живот и труд в контекста на все по-голямата гъвкавост на пазарите на труда, Комисията постави началото на [европейския стълб на социалните права](#). През ноември 2017 г. и трите основни институции на ЕС изразиха своята ангажираност по отношение на стълба в съвместна прокламация. В рамките на стълба социалната закрила и приобщаване са определени като една от трите ключови области (вж. фиш [2.3.1](#) Социална политика и политика по заетостта: общи принципи).

Европейският стълб на социалните права беше използван за стартиране на поредица от законодателни и политически инициативи, например [Директива \(ЕС\) 2019/1152](#) на Европейския парламент и на Съвета за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз и пакета за социална справедливост, който включва [Регламент \(ЕС\) 2019/1149](#) за създаване на Европейски орган по труда и [препоръката на Съвета](#) от 8 ноември 2019 г. относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила).

Б. Законодателни актове за защита от дискриминация

1997 г. може да се разглежда като повратна точка, доколкото в Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО), беше въведен нов член — член 13, понастоящем член 19 от ДФЕС, който оправомощава Съвета да предприема необходимите мерки за борба с дискриминацията, извършвана на различни нови основания, включително расов или етническият произход, религия или убеждения,



възраст, увреждания и сексуална ориентация. През 2003 г. този член бе изменен с Договора от Ница, за да позволи приемането на мерки за стимулиране.

Впоследствие бяха приети редица директиви:

- Директивата за [расовото равенство](#) (2000/43/ЕО);
- [Директивата за равното третиране в областта на заетостта](#) (2000/78/ЕО);
- [Директива за равно третиране \(2006/54/ЕО\)](#), която обединява редица предходни директиви, посветени на равните възможности за мъжете и жените.

В един сравнителен анализ на законодателството за недискриминация в Европа (2017 г.) се подчертава, че тези директиви предлагат изключително засилена правна защита срещу дискриминация в цяла Европа, въпреки някои незначителни пропуски в транспонирането в няколко държави членки.

Още две предложения на Комисията за директиви с цел засилване на равенството не успяха да получат консенсус в Съвета: директивата за баланса между половете в управителните съвети на дружествата от 2012 г. и директивата за прилагане на принципа на равно третиране на лица извън сферата на трудовата заетост (хоризонталната директива за борба с дискриминацията), предложена през 2008 г. Директива относно отпуска по майчинство (2008 г., за изменение на директивата от 1992 г.), която беше подкрепена от Парламента, беше оттеглена през юли 2015 г. след години на застой в Съвета. На нейно място, през юни 2019 г. беше приета [Директива \(ЕС\) 2019/1158](#) относно равновесието между професионалния и личния живот за родителите и лицата, полагащи грижи, като един от резултатите на Европейския стълб на социалните права (вж. [2.3.1](#) Социална политика и политика по заетостта: общи принципи). В посочената директива се възприема по-широкообхватен подход спрямо споделянето на отговорностите за полагане на грижи между жените и мъжете.

В. Финансиране от ЕС

Основният инструмент за финансиране е Европейският социален фонд (ЕСФ), който предоставя средства от ЕС за съфинансиране на действия, насочени към борбата с дискриминацията и подпомагането на хората в най-необлагодетелствано положение от гледна точка на достъп до пазара на труда. (Вж. [2.3.2](#) Европейски социален фонд).

Програмата за заетост и социални иновации (EaSI) се управлява пряко от Европейската комисия. С нея се подкрепят, наред с другото, модернизирането на политиките в областта на заетостта и социалните въпроси. Тя осигурява финансиране на равнището на ЕС с цел гарантиране на адекватна и достойна социална закрила, насърчаване на висококачествена и устойчива заетост и борба с дискриминацията, социалното изключване и бедността. Една от нейните три оси, ос „Прогрес“, предоставя финансова подкрепа за изпитване на иновациите в областта на социалната политика и политиката по отношение на пазара на труда, както и на организации, с цел да им помогне да увеличат капацитета си



за разработване и подпомагане на прилагането на инструментите и политиките на ЕС.

През март 2014 г. Парламентът и Съветът приеха [Регламент \(ЕС\) № 223/2014](#) относно Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD). Фондът подкрепя действия на държавите членки за предоставяне на материално подпомагане, в съчетание с мерки за социално приобщаване на най-нуждаещите се лица.

През май 2018 г. Комисията публикува своето предложение за ЕСФ+ (2021—2027 г.), с финансиране в размер на 101,2 милиарда евро. ЕСФ+ ще обединява ЕСФ, FEAD, EaSI, инициативата за младежка заетост (ИМЗ) и здравната програма.

Г. Стратегии на ЕС за специфични групи

През ноември 2010 г. Комисията прие [Европейска стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г. \(COM \(2010\)0636\)](#), която се основава на Плана за действие за хората с увреждания за периода 2004-2010 г. и доведе до пилотен проект за европейска карта за хората с увреждания и законодателни мерки като Закона за достъпност на уебсайтовете ([Директива 2016/2102/ЕС](#)) и Европейския акт за достъпността ([Директива \(ЕС\) 2019/882](#)). Що се отнася до равенството между половете, една нова програма, а именно [стратегическият ангажимент за равенство между половете за периода 2016—2019 г.](#), е продължение на стратегията на Комисията за равенство между жените и мъжете за периода 2010-2015 г., в която се определят ключовите приоритети. Изправена пред висок брой безработни млади хора, през 2012 г. Комисията предложи пакет от мерки за младежка заетост, последван от гаранцията за младежта през 2013 г. Освен това, през февруари 2016 г. Съветът прие препоръка относно интегрирането на дългосрочно безработни лица, в съответствие с предложеното от Комисията. Освен това през декември 2016 г. Комисията стартира Европейския корпус „Солидарност“ за създаване на нови възможности за младите хора (вж. фиш [2.3.3](#) Политика по заетостта).

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Договорът от Лисабон (член 19, параграф 1 от ДФЕС) предоставя на Парламента правото на одобрение по отношение на приемането на законодателство за борба с дискриминацията. Европейският парламент беше активен участник в разискванията, довели до включването на този член и често призовава Комисията и държавите членки да гарантират цялостното и навременно изпълнение на съответните директиви. В своята [резолюция от 7 февруари 2018 г.](#) относно защитата и недискриминацията на малцинствата в държавите — членки на ЕС, Парламентът изрази съжаление от липсата на напредък по хоризонталната директива за борба с дискриминацията и поиска от Комисията и Съвета да възобновят преговорите. Съветът изтъкна отново тези искания в резолюции от март 2018 г. и януари и февруари 2019 г. и проведе разискване в пленарна зала по темата през октомври 2019 г. Парламентът подчерта необходимостта да се води борба с неравенството като средство за стимулиране на създаването на



работни места и растеж и призовава за интегрирането на принципа на равенство между половете в бюджетите и политиките, както и за извършване на оценки на въздействието по отношение на пола при изготвянето на нови предложения за политики. В резолюциите също така се изразява загриженост относно свързаното с пола измерение на бедността и разликата в пенсиите на мъжете и жените (напр. [резолюциите от 14 юни](#) и [16 ноември 2017 г.](#)). Резолюцията от [17 април 2018 г.](#) се съсредоточава върху предоставянето на повече възможности на жените и момичетата чрез цифровия сектор.

Европейският парламент многократно е приемал резолюции с цел укрепване на действията на ЕС за подобряване на положението и перспективите за хората в неравностойно социално положение и намаляване на бедността (напр. В [резолюцията](#) си от 14 март 2018 г. относно аспектите, свързани със заетостта и социалните въпроси, в Годишния обзор на растежа).

В резолюцията си, приета на [19 януари 2017 г.](#) относно европейския стълб на социалните права, Парламентът предложи редица инициативи за засилване на социалното измерение, като например:

- рамкова директива относно достойните условия на труд във всички форми на заетост,
- координация и сравнителен анализ на качеството на европейско равнище относно минималните национални възнаграждения,
- национални схеми за минимален доход (вж. също резолюцията от 20 октомври 2010 г.),
- Гаранция за децата,
- задължителното завършване на средното образование,
- балансиране на европейското икономическо управление чрез по-високи социални цели.

Комисията понастоящем проучва възможността за предприемане на действия във връзка с гаранцията за детето. Новата Комисия, ръководена от Урсула фон дер Лайен, изрази намерението си да предложи гаранция за детето, както и редица други мерки, като например план за действие за цялостно прилагане на европейския стълб на социалните права, правен инструмент за справедливо заплащане за всички работници, европейска презастрахователна схема за обезщетения при безработица и ново законодателство за борба с дискриминацията, включително нова стратегия за равенство между половете

[Aoife Kennedy](#)
11/2019

