

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 16.12.2010  
COM(2010) 758 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,  
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА  
НА РЕГИОНИТЕ**

**Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване: европейска  
рамка за социално и териториално сближаване**

SEC(2010) 1564 окончателен

# СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

## Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване: европейска рамка за социално и териториално сближаване

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейската комисия е поставила борбата срещу бедността в центъра на своята икономическа и социална програма и програма за заетостта — **стратегията „Европа 2020“**. Държавните глави и правителствата направиха голяма крачка напред: те се договориха за обща цел, която гласи, че **през следващото десетилетие Европейският съюз трябва да извади от ситуацията на бедност и социално изключване най-малко 20 милиона души. Понастоящем предстои да бъдат набелязани допълнителни национални цели за всяка една от 27-те държави-членки.**

През 2008 г. над 80 милиона от жителите на Съюза живееха под прага на бедността, което е повече от населението на най-голямата държава-членка или 16,5 % от общото население на Съюза. Повече от половината от тях са жени, а децата са 20 милиона. Поради икономическата криза положението, естествено, се влоши.

**Повечето от последиците от икономическата криза се стовариха върху най-уязвимата част от населението в нашето общество.** Положението на хората с най-ниски доходи продължи да се влошава и в момента те са изправени пред по-голяма опасност от задлъжняване и неплатежоспособност. Сред младите хора, имигрантите и хората с ниска квалификация, които често разчитат на временна или нископлатена работа, броят на безработните нарасна най-много и поради това тази част от населението е застрашена от влошаване на условията на живот. По-специално, сред младите хора на пазара на труда всеки пети е безработен, като процентът на безработните сред лицата, които не са граждани на ЕС, е с 11 % по-висок от процента на безработните сред гражданите на ЕС, а хората с ниска квалификация се сблъскват с два пъти по-високо нарастване на безработицата в сравнение с висококвалифицираните лица.

Делът на така наречените „бедни работещи“ съставляваше 8 % от работещото население през 2008 г., докато за безработните опасността от обедняване е нараснала значително от 2005 г. насам и от 39 % е достигнала 44 %. Освен това 8 % от европейците живеят в условията на **големи материални лишения** и не са в състояние да си позволят редица стоки от първа необходимост, които са от решаващо значение за воденето на достоен живот в Европа, като телефон или подходящо отопление. В най-бедните страни делът на това население надхвърля 30 %. Освен това над 9 % от населението в трудоспособна възраст в Европа живее в домакинства, в които никой не работи.

**Това е недопустимо за Европа в 21-ви век.** Борбата срещу социалното изключване, насърчаването на социалната справедливост и на основните права отдавна са се превърнали в главни цели за Европейския съюз, който се основава на ценностите за

зачитане на човешкото достойнство и солидарност. Европейският съюз и неговите държави-членки трябва обаче да направят много повече, при това да действат по-ефикасно и по-ефективно, за да могат да помогнат на най-уязвимите ни съграждани. Най-голямото богатство на Съюза са хората, които живеят в него. Очакванията ни за проспериращ Съюз ще станат реалност, само ако европейците разполагат с възможността да осигурят по-добро бъдеще за себе си и за своите семейства. Възстановяването на икономическия растеж с повече на брой и по-добри работни места е единственото решение за справянето с бедността.

**Комисията предлага да се създаде Европейска платформа срещу бедността и социалното изключване** като една от нейните седем водещи инициативи за предприемане на действия за осъществяването на тази цел. Целта на платформата е създаването на съвместна ангажираност сред държавите-членки, институциите на ЕС и основните заинтересовани страни за борба с бедността и със социалното изключване. Като се има предвид, че е много вероятно през по-голямата част от следващото десетилетие да се работи при намалени държавни бюджети, действията ще трябва да повишат ефективността и доверието, като се набелязват нови, основаващи се на по-голяма степен на участие, начини за справяне с бедността и същевременно продължават да се разработват политики за превенция и да се предприемат целенасочени действия за задоволяване на нуждите там, където те възникват.

Следователно с платформата ще се създаде динамична **рамка за действие**, за да се гарантира социално и териториално сближаване, така че ползите от растежа и работните места да бъдат осезаеми за широк кръг от населението на цялата територия на Европейския съюз, а хората, живеещи в условията на бедност и социално изключване, да имат възможност да живеят достойно и да вземат активно участие в живота на обществото.

Наред с европейската платформа срещу бедността и социалното изключване и целта за намаляване на бедността, социалните цели на „Европа 2020“ са подплатени и от целта за трудова заетост (а именно 75 % от жените и мъжете на възраст от 24 до 60 години да работят), както и от целта за образование (делът на преждевременно напускащите училище да намалее от 15 % до по-малко от 10 %). Водещи инициативи като „Младежта в движение“ и „Програма за нови умения и работни места“ се стремят към осъществяването на тези цели. Съществува тясна взаимосвързаност с другите водещи инициативи като „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“<sup>1</sup>, „Съюз за иновации“<sup>2</sup>, „Интегрирана индустриална политика за ерата на глобализацията“<sup>3</sup> и предстоящата водеща инициатива на тема „Европа на ефективното използване на ресурсите и ниските въглеродни емисии“.

В настоящото съобщение се посочва по какъв начин различните политики ще допринесат за осъществяването на амбициозната цел да се намали бедността и да се повиши социалното приобщаване. В него се набелязват серия от взаимосвързани действия, които да спомогнат за постигането на целта за намаляване на бедността, като същевременно се разясняват формата и съдържанието на платформата (вж. придружаващия работен документ на службите на Комисията, в който е включен по-подробен ориентируващ списък на запланираните от Комисията действия).

---

<sup>1</sup> COM (2010) 245.

<sup>2</sup> COM (2010) 546.

<sup>3</sup> COM (2010) 614.

## 2. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА

### 2.1. Многобройните измерения на бедността и социалното изключване

Главната цел по отношение на намаляването на бедността и на социалното изключване беше определена от Европейския съвет въз основа на три показателя: процентът на застрашените от бедност (след изплащане на социалните помощи), показателят за материални лишения и процентът на хората, които живеят в домакинства с изключително ниска степен трудова заетост<sup>4</sup>. Това определение се явява в същото време израз на многобройните фактори, залегнали в основата на обедняването и/или социалното изключване, на многобройните проблеми, с които се сблъскват държавите-членки, както и на установените от тях поради това приоритети. Разширеното определение обхваща по-голяма част от населението (близо 116 милиона души общо през 2008 г.), отколкото хората, които обикновено се считат за „бедни“, тъй като се включват териториални аспекти и форми на изключване, които не са непременно свързани с доходите. Териториалното измерение е от особено значение, тъй като обикновено има концентрация на най-бедното население в определени райони или дори в по-малки области.

Показателите, залегнали в основата на целта на ЕС за намаляване на бедността, са били договорени и разработени в рамките на отворения метод на координация за социална закрила и социално приобщаване (социален ОМК). През последните десет години държавите-членки работиха съвместно и обменяха опит по отношение на функционирането и реформата на техните системи за социална закрила. Те определиха общи цели и показатели, които да бъдат ориентир на политиките им за социално приобщаване, за реформиране на пенсионните системи, както и в сферата на здравеопазването и дългосрочните грижи. Социалният ОМК допринесе за обмяната на опит, насърчи участието на заинтересованите страни, задълбочи разбирането на старите и на новите социални рискове и изведе на преден план предизвикателствата, които изискват нов подход и решения.

Стратегията „Европа 2020“ ще даде нов тласък и значение на направеното до момента и ще спомогне за разработването на съобразени с проблемите политики и действия за борба с бедността и със социалното изключване. Независимо че главната отговорност в тази област е от компетентността на държавите-членки, **постигането на свързаната с намаляване на нивото на бедността цел на ЕС ще изисква обединяване на усилията и съчетаване на инструментите на равнището на ЕС и на национално равнище.**

### 2.2. Борба с бедността през целия живот

Някои групи от населението се очертават като особено изложени на риск от бедност. Това се отнася най-вече за децата, младите хора, самотните родители, домакинствата с лица на издръжка, хората с имигрантски произход, някои етнически малцинства (като ромите например), хората с увреждания. При това разделението между половете е повече от очевидно, като обикновено жените са по-изложени на риск, отколкото мъжете.

---

<sup>4</sup> Определение на тези показатели и преглед на нивото им в държавите от ЕС се намират в приложението.

В днешна Европа над **20 милиона деца са изложени на риск от бедност**. Този риск нараства до 25 % при децата от многодетни семейства и надхвърля 30 % при децата, които живеят само с един родител. Тези цифри не са се понижали през последните години, въпреки нарасналото осъзнаване на проблема в политическите среди. Бедността винаги означава по-малко възможности и изгубен потенциал. Под въпрос е поставено бъдещето ни. Бедността възпрепятства личностното развитие, като се отразява неблагоприятно върху здравето на децата, върху образованието и върху общото благосъстояние. Дете, което расте в условия на бедност и социално изключване, е изложено на по-голям риск като порасне да бъде маргинализирано, тъй като е въввлечено в порочен кръг, който се предава от поколение на поколение. За да се помогне на децата да се избавят от бедността е необходимо да се приложи многостранен подход, който обхваща политиките по заетостта (подпомагане на родителите да си намерят работа), уредбата на системите за данъчни облекчения и предоставянето на услуги от основно значение, като качествени грижи за децата, образование и защита на правата на децата. В Договора от Лисабон това се превърнало в изрична цел за Съюза. Предоставянето на равни възможности и семейните политики също са от ключово значение.

**Всеки пети млад човек в ЕС е застрашен от бедност**. Все повече млади хора не успяват да намерят място в професионално обучение или във висшето образование, което намалява шансовете им за намиране на работа. Всеки пети човек на възраст под 25 години е безработен и поради това е изложен на по-голям риск от бедност. В същото време фактът, че един на всеки десет работещи млади хора продължава да живее в бедност, ясно свидетелства за това, че качеството на интегриране на младите хора на пазара на труда също се нуждае от подобряване.

**Безработицата е главната причина за бедността сред населението в трудоспособна възраст**. Рискът от бедност при безработните е над пет пъти по-висок, отколкото при хората, които работят (44 % спрямо 8 %). Бедността и изключването от пазара на труда вървят ръка за ръка и това важи с особена сила за жените и за по-младите хора. Ниско заплащане, ниска квалификация и заетост на непълно работно време обаче могат да доведат до бедност и сред работещите. От 2000 г. насам броят на хората, засегнати от **бедност сред работещите**, е нараснал като следствие от увеличаването на работата на срочен договор и на работата на непълно работно време (включително принудителната работа на непълно работно време), които се придружават понякога от замразяване на заплатите. Бедността сред работещите е свързана и с положението, при което цели семейства разчитат само на едно трудово възнаграждение. Сред тях самотните родители и семействата, разчитащи само на едно трудово възнаграждение, са изложени на най-голям риск от бедност сред работещите. Липсата на грижи на достъпни цени за децата затруднява пълноценното им участие на пазара на труда.

**Възрастното население** също е изложено на по-висок риск от бедност в сравнение с останалото население като цяло (19 %), при това в редица страни възрастното население е сред най-застрашените от материални лишения. Поради мащаба на демографските предизвикателства, пред които е изправен ЕС, този проблем само ще се задълбочава. До 2030 г. броят на пенсионерите в ЕС ще се увеличи с над 25 милиона, което ще подложи на по-силен натиск адекватността и дългосрочната устойчивост на пенсионните системи, както и системите на здравеопазване и грижите за възрастните хора. В дългосрочен план рискът от бедност при възрастните хора също ще се увеличи, ако трудовата им биография е прекалено накъсана.

### 2.3. Особено тежки форми на социално изключване, нови форми на уязвимо положение и специфични случаи на неравностойно положение

**Бездомността и лишаването от достъп до жилищно настаняване** са сред най-драстичните форми на бедност и лишения, като през последните години делът им се е увеличил. **Енергийната бедност**, която рискува да лиши домакинствата не само от възможност за отопление или охлаждане, но и от топла вода, осветление и други основни домакински нужди, е друго проявление на особено тежка форма на лишения. **Финансовото изключване**, породено от липсата на достъп до основни банкови услуги, и **голямото задлъжняване**, което се влоши поради неотдавнашната икономическата криза, също могат да се окажат пречки за намирането на работа и по този начин да доведат до трайна маргинализация и бедност.

Икономическата криза още веднъж показва, че **мигрантите** са изложени в по-голяма степен на социални рискове, като много често те са сред първите пострадали при нарастването на безработицата. През първото тримесечие на 2010 г. процентът на безработните сред чуждите граждани е надхвърлил 21 %. При това население загубата на работното място често се придружава от липса на достъп до мрежата от предпазни мерки, които предоставят системите за социална сигурност. Някои **етнически малцинства**, от които най-многобройни са **ромите** (приблизително 10—12 милиона души в Европа), са непропорционално засегнати от многобройни лишения.

Лицата с **увреждания или които страдат** от сериозно хронично заболяване много често се сблъскват с големи трудности от икономически и социален характер, в които често е въввлечено цялото домакинство, което ги издържа: близо 6,5 милиона от хората, застрашени от бедност или социално изключване, посочват, че страдат от някакъв вид недъг.

### 3. ЕВРОПЕЙСКАТА ПЛАТФОРМА СРЕЩУ БЕДНОСТТА И СОЦИАЛНОТО ИЗКЛЮЧВАНЕ

Борбата срещу бедността и социалното изключване трябва да разчита на икономическия растеж и на заетостта, както и на модерни и ефикасни системи за социална закрила. Освен това е необходимо новаторските мерки за социална закрила да бъдат съчетавани с широк набор от социални политики, сред които целенасочено образование, социални грижи, жилищно настаняване, здравеопазване, съвместяване на професионален и семеен живот, и семейни политики — всички сфери, в които системите за социална закрила до момента се опитваха да се намесят с помощта на други възможни програми.

Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване е приносът на ЕС за справяне с посочените предизвикателства в рамките на стратегия „Европа 2020“. Комисията е набелязала следните области на действие:

- предприемане на действия във всички сфери на политиката;
- осигуряване на по-голямо и по-ефикасно използване на фондовете на ЕС за подпомагане на социалното приобщаване;
- насърчаване на социални иновации, основаващи се на доказателства;
- работа в партньорство и използване на възможностите на социалната икономика;

— засилено координиране на политиките сред държавите-членки.

### **3.1. Предприемане на действия за борба с бедността и със социалното изключване във всички сфери на политиката**

**Сред многобройните измерения на бедността** са липсата на доходи и на достатъчно материални средства за водене на достоен живот; недостатъчен достъп до основни услуги като здравеопазване, жилищно настаняване и образование; изключване от пазара на труда и нискокачествена работа. Това са основните причини за бедността. Те обясняват как отделни лица и цели семейства се оказват засегнати от социално изключване. За намирането на решения на тези проблеми е необходим подход, който да засегне всички сфери на политиката. Това налага предизвикателството, което представлява борбата с бедността, да залегне в разработването на всички политики. Намирането на решения изисква по-добра съгласуваност между макро- и микроикономическите политики и подчертава ключовата роля на редица сфери на политиката, които са извън традиционния обхват на политиките в областта на социалното приобщаване и социалната закрила: ефикасното взаимодействие с други водещи инициативи на стратегия „Европа 2020“ ще е от решаващо значение.

#### *Достъп до заетост*

Намирането на работа е най-сигурният начин за излизане от бедността за **трудоспособните лица**. Подобно послание е трудно да се отправя във времена на икономическа криза, но при положение, че европейските икономики отново започват да бележат растеж, вниманието ни трябва да се съсредоточи най-вече върху осигуряването на устойчив растеж, придружен от създаването на многобройни работни места. Постигането до 2020 г. на набелязаната за Съюза цел за трудова заетост при жените и мъжете в размер на 75 % би било най-значимият отделен принос за изваждането на 20 милиона европейски граждани от ситуацията на бедност.

В **Програмата за нови умения и работни места** се набелязват пътищата за осигуряване на работни места за повече хора, като акцентът се поставя върху по-добре функциониращи и по-хомогенни пазари на труда, по-квалифицирана работна ръка, по-високо качество на работните места и на условията за труд, а също така върху насърчаването както на създаването на работни места, така и на търсенето на работна ръка. Всеки от споменатите по-горе четири аспекта е важен за намаляването на бедността, като от особено значение са следните ключови мерки, предложени в програмата: да се постигне нов импулс за съчетаването на гъвкавост и сигурност и да се намерят нови начини за преодоляване на сегментирането на пазара на труда, като при това се подсиуряват модерни и приобщаващи системи за обезщетения и за социална сигурност; да се предоставят необходимите умения на хората, включително умения в областта на цифровите технологии; да се стимулира набирането на работна ръка чрез селективно намаляване на несвързаните с трудовото възнаграждение разходи за труд, особено при нискоквалифицираните лица. В тази водеща инициатива растежът на заетостта се пречупва през призмата на „социалната перспектива“, като се подчертава, че е от значение да се предприемат действия както във връзка с количественото, така и във връзка с качествено измерение на заетостта. В нея се набляга и на необходимостта на бедните да се предоставят уменията, които биха им позволили да се възползват в пълна степен от всяко нарастване на потенциала за заетост, като при екологосъобразните работни места например, тъй като съществува ясно взаимодействие между създаването на работни места и екологосъобразния растеж.



**Активното приобщаване на хората, които са най-отдалечени от пазара на труда,** е заето централно място в програмите на ЕС и в националните програми. Вече разполагаме с установен набор от *общии принципи*<sup>5</sup>, с които да може да се помогне на хората да получат достъп до пазара на труда, от който се нуждаят. Това са принципи, насочени към необходимостта от интегрирани стратегии, които съчетават добре уредени схеми за подпомагане на доходите, приобщаващи пазари на труда и подходящи социални услуги. Лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда, се нуждаят също така от засилена социална подкрепа, която да продължава да им бъде оказвана и когато вече работят, за да се избегне омагьосаният кръг на редуване на периоди на безработица с периоди на нискоквалифицирана, несигурна работа. Доказателствата сочат, че такава подкрепа често липсва или е неподходяща. В много държави-членки значителен дял от нуждаещите се нямат достъп до социално подпомагане или не се възползват от правата си. Други пък попадат в капана на зависимостта от обезщетения, като правата, с които разполагат, много често са недостатъчни, за да им позволят да излязат от ситуацията на бедност.

През 2012 г. Комисията ще представи съобщение, в което се прави задълбочена оценка на прилагането на стратегиите за активно приобщаване на национално равнище, в това число на ефикасността на схемите за минимален доход и на начините, по които програмите на ЕС биха могли да бъдат използвани за подпомагане на активното приобщаване.

#### *Социална закрила и достъп до услуги от основно значение*

Неотдавнашната криза постави системите за социална закрила пред безпрецедентното предизвикателство да се справят с постоянно растящите нива на социално изключване с намалени публични средства. Въпреки успеха на системите за социална закрила, които се справиха с най-спешните нужди, възникнали след появата на кризата, значителна част от хората с ниски доходи имат ограничен достъп до мрежата от предпазни мерки, които предоставят системите за социална сигурност.

Сега е необходимо да се постигне по-голяма ефективност посредством консолидиране на услугите и по-доброто им предоставяне, наред с мобилизирането на повече участници и инструменти. От решаващо значение също така е политиките да се справят с две основни предизвикателства: **превенцията**, която е най-ефикасният и устойчив начин за справяне с бедността и със социалното изключване и **намесата на ранен етап**, за да се избегне опасността, хората, изпаднали в бедност, да попаднат в капана на още по-трудни и проблемни социално-икономически ситуации.

Адекватността и устойчивостта на **пенсионните системи** в дългосрочен план са от решаващо значение за предотвратяването на бедността при възрастните хора и за борбата с нея. Бързото стареене на населението на Европа обаче има широки по обхват последици за всички видове пенсионни схеми и води до безпрецедентна неотложност на програмата за осъществяване на реформи, като трябва да бъде постигнат трудно

<sup>5</sup> Препоръка на Комисията относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда (2008/867/ЕО), в това число общите принципи, одобрени в заключенията на Съвета относно общите принципи за активно приобщаване в полза на по-ефикасна борба с бедността (17 декември 2008 г.).

осъществимият баланс между равенство, ефективност и устойчивост. Ключът към адекватни и устойчиви пенсии за в бъдеще е „активният живот на възрастните хора“, което означава, че трябва най-вече да се създадат условия, които да позволяват на по-възрастното работещо население да се задържи по-дълго на пазара на труда. При реформите на пенсионните системи трябва да се вземе предвид цялостната уредба на системите за социалната закрила. Предвид сегашните тенденции в пенсионното осигуряване, може да се очаква по-уязвимото население и хората с малък или прекъсван трудов стаж да стават все по-зависими от минималните пенсии и от минималните доходи за хората в напреднала възраст.

Все по-ширещото се в държавите-членки **неравнопоставеност по отношение на здравеопазването** доказва, че бедността и неравнопоставеността по отношение на здравеопазването вървят ръка за ръка. За това свидетелстват и съществуващите различни нива на здравеопазване в зависимост от доходите, ограничаването на работоспособността поради заболяване и недъг, както и средната продължителност на живота при раждане, като разликата между социално-икономическите групи с най-ниски и с най-високи доходи достига до 10 години при мъжете и 6 години при жените. Лошото здравословно състояние, което често е резултат на лоши условия на живот, може да допринесе в голяма степен за бедността, тъй като може да намали работоспособността, както и поради цената на лекарствата и грижите. Поради това предотвратяването на заболяванията и осигуряването на достъп до здравеопазване и социални грижи, които да са ефикасни и на достъпни цени, са важни мерки в борбата срещу бедността. Това е истинско предизвикателство за политиката на здравеопазване и здравните системи: растящият брой на нуждаещите се, в съчетание със сериозни бюджетни ограничения, отново направи неотложно вземането на спешни мерки по отношение на ефикасността на системите на здравеопазване. Предизвикателството се изразява в това, да се подобри ефикасността, като същевременно се осигури достъп за всички до качествено здравно обслужване.

Застаряващото население и промените в обществото в по-широк план, като навлизането на все повече жени на пазара на труда, по-голям брой едночленни домакинства, семейства без деца и различни поколения семейства, които живеят отдалечени едно от друго — всичко това води до огромно нарастване в търсенето на **здравни и социални услуги**. Бедното население може да се сблъсква с трудности при достъпа до тези услуги, което допринася значително за отдалечаването му от пазара на труда, тъй като тази част от населението е принудена да поеме сама отговорността за грижите. Предизвикателството, пред което е изправена политиката, отново в контекста на бюджетни ограничения, е да се осигурят достатъчни грижи, които да са с високо качество, ефикасни и на достъпни цени.

Комисията:

- ще представи през 2011 г. бяла книга относно пенсиите, за да разгледа едновременно устойчивостта и адекватността на пенсионните режими в обстановката след кризата;
- ще стартира през 2011 г. европейско партньорство за иновации относно активния живот на възрастните хора и остаряването в добро здраве и ще подкрепи инициативи, свързани с активния живот на възрастните хора, на всички нива, в контекста на Европейската година за активен живот на възрастните хора през 2012 г.;
- ще разработи доброволната европейска рамка за качеството на социалните услуги на

секторно равнище, включително в сферата на дългосрочните грижи и бездомността;

- ще направи оценка на ефективността и ефикасността на разходите за здравеопазване, в това число по отношение на проблемите, изтъкнати в съобщението „Солидарност в здравеопазването: намаляване на неравнопоставеността в здравеопазването в ЕС“.
- ще представи през 2011 г. законодателна инициатива, за да гарантира достъп до основни банкови услуги и да призове банковия сектор да представи инициатива за саморегулиране, насочена към подобряване на прозрачността и съпоставимостта на банковите такси.

### *Политики в сферата на образованието и младежта*

**Образованието и обучението** имат пряко отношение към това, на какво са способни и какво могат да правят хората. Системите за образование и обучение трябва да способстват за придвижването нагоре по социалната стълба и да спомагат за разчупването на затворения кръг на неравностойно положение и неравнопоставеност, а не за утвърждаването му. Предучилищното образование е може би най-важният фактор за излизането от порочния кръг на предаване на бедността от поколение на поколение, като това е и инвестицията с най-висока възвращаемост. Инвестирането във висококачествени грижи и образование в ранна детска възраст може да подпомогне сигурен старт в живота за всички. Държавите-членки се договориха, че 95 % от децата на възраст между 4 години и началото на задължителното образование трябва да се ползват от образование и грижи в ранна детска възраст.

Комисията ще полага усилия заедно с държавите-членки системите за образование и обучение да способстват в по-голяма степен за приобщаването на всички нива и по отношение на всички възрастови групи (начално и средно училище, висше образование, професионално обучение и учене за възрастни). В дългосрочна перспектива намаляването на броя на учениците, отпадащи от училище, в съответствие с главната цел на стратегия „Европа 2020“ — по-малко от 10 % преждевременно напускащи системата на образование до 2020 година, ще допринесе значително за намаляването на бедността, като се има предвид, че достатъчното ниво на умения и компетенции (включително тези в областта на цифровите технологии) е задължително условие, за да могат младите хора да бъдат наемани на работа на днешния пазар на труда. Тревожните тенденции по отношение на броя на младежите, които нито учат, нито работят, подчертават необходимостта да се разшири наборът от **политики за подпомагане на младите хора, както бе договорено в европейската стратегия за младежта за периода 2010—2018 г.**<sup>6</sup> Необходими са целенасочени подходи за справяне с нарастващите трудности, с които се характеризира преходът на младите хора към зряла възраст в пост-индустриалното общество, най-вече по отношение на маргинализираните младежи. Водещата инициатива „Младежта в движение“ прави точно тази връзка между образование и обучение, от една страна, и пазара на труда, от друга страна, като предлага мерки за подобряване на пригодността за работа на младите хора.

<sup>6</sup> COM(2009) 200.

Комисията:

- ще представи през 2011 г. съобщение и предложение за препоръка на Съвета относно политиките за борба с преждевременното напускане на училище и ще стартира широкообхватни инициативи за насърчаване на по-ефикасни намеси на всички нива на образованието за разчупване на затворения кръг на неравностойното положение;
- ще предложи през 2012 г. препоръка относно детската бедност, в която се набелязват общи принципи и ефикасни инструменти за наблюдение, с оглед на борбата срещу бедността в ранна възраст и нейното предотвратяване.

### *Миграция и интеграция на имигрантите*

**Управлението на миграцията и интегрирането на имигрантите** в момента са на челно място в програмите на политиката на европейско и на национално равнище. Над 30 милиона души — или 6,4 % от хората, живеещи в ЕС — са чужди граждани. Две трети от тях са граждани на държави извън ЕС. Независимо от факта, че миграцията може да е важна част от решението на икономическите, демографските и свързаните с конкурентоспособността проблеми, пред които е изправена Европа, създаването на всеобхватна и ефикасна политическа рамка за интеграция е основно предизвикателство. Да станеш част от ново общество е много сложен процес и изисква полагането на усилия в различни области. Той е свързан с достъпа до пазара на труда, до намиране на жилище, до обществени услуги (най-вече тези, свързани със социалното подпомагане и образованието), до частни услуги (банки, застрахователни агенции и т.н.), както и със създаването на социални и културни връзки с общността и с участието в политическите процеси. Съществуват достатъчно доказателства за това, че сред имигрантите неравностойното положение се предава от поколение на поколение. Освен това, и второто и третото поколение имигранти се сблъскват с дискриминация при достъпа до работни места, както и при достъпа до стоки и услуги. Именно затова успешното справяне с предизвикателствата на интеграцията е от ключова важност за европейското социално сближаване и е тясно свързано с бъдещето на европейските системи за социална закрила. Постигането на набелязаната в стратегия „Европа 2020“ цел за социално приобщаване и сближаване ще зависи в голяма степен от способността на ЕС и на неговите държави-членки да съгласуват социалните и миграционните политики.

- Комисията ще представи през 2011 г. „Нова европейска програма относно интеграцията“, за да подкрепи по-добре усилията на държавите-членки, насочени към насърчаване на гражданите на трети държави с различен културен, религиозен, езиков и етнически произход да участват активно в европейския икономически и обществен живот.

### *Социално приобщаване и борба с дискриминацията*

Необходимо е политиките за социално приобщаване да бъдат съчетани с ефикасни

**политики за борба срещу дискриминацията**, тъй като за много групи от населението и отделни лица причините за бедността и трудностите много често се коренят в ограниченията, с които те се сблъскват по отношение на възможности и права, достъпни за други групи от населението. Борбата с дискриминацията и защитата на правата на човека добиха още по-голямо значение в правния ред на ЕС. Прилагането в пълна степен на законодателството на ЕС в областта на борбата с дискриминацията на национално равнище обаче трябва да бъде подкрепено от съответните политики и от конкретни мерки. По-тясната интеграция между социалните политики и политиките в областта на борбата с дискриминацията е от решаващо значение за справяне със свързаните с неравностойното положение специфични трудности, с които се сблъскват големи групи от населението на Европа.

Необходими са политики за **равенство между половете**, които са в съответствие с новата стратегия за равенство между жените и мъжете за периода 2010—2015 г., за да се премахнат *разликите в заплащането между мъжете и жените*, които се наблюдават в повечето възрастови групи и които водят до по-високо ниво на бедност както сред работещите, така и сред неработещите жени. Този риск нараства драматично при самотните майки и възрастните жени.

Борбата със специфичните форми на дискриминация и изключване, с които се сблъскват **хората с увреждания**, също налага намеса в редица различни сфери на политиката. Понастоящем прилаганите показатели за бедност не отчитат факта, че размерът на средствата, който е в състояние да осигури достоен живот на лице без увреждания, може да е абсолютно недостатъчен за хора с увреждания, поради допълнителните спънки, с които се сблъскват тези хора в своето ежедневие<sup>7</sup>. Новата европейска стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г. ще допринесе за премахване на бариерите, които възпрепятстват 80 милиона европейци с увреждания да участват в живота на обществото на равни начала. Хората с **психични проблеми** почти във всяко отношение са сред най-отхвърлените от обществото групи. Те редовно определят стигматизацията, дискриминацията и изключването като основни пречки за достъпа до здравеопазване, социална защита и по-добър живот. Европейският пакт за психично здраве и благоденствие би могъл да допринесе за набелязването на възможностите за съвместна работа на лицата, участващи в социалната и в здравната политика, с оглед насърчаването на социалното приобщаване на хората с умствени проблеми.

Бедността и маргинализацията на някои етнически малцинства като **ромите** се е повишило. Проучване, проведено през 2009 г. от Агенцията за основните права в седем държави-членки, отчита, че половината от респондентите от ромски произход са се сблъскали с прояви на дискриминация през последните 12 месеца, а една пета от допитаните са били жертва на престъпления на расова основа<sup>8</sup>. Много роми живеят при условия на сегрегация, в жилища с ниско качество. Вероятността децата на ромите да се учат в сегрегирани училища, да отсъстват често от училище и да напуснат преждевременно образователната система е много по-голяма. Комисията прикани държавите-членки да представят национални стратегии за приобщаване на ромите в

---

<sup>7</sup> Като например разработването на подходящи инструменти на равнището на ЕС за по-добър достъп до продукти и услуги за хора с увредено зрение и с увреден слух.

<sup>8</sup> Проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията — Ромите, ноември 2009 г. (Агенция на ЕС за основните права).

националните програми за реформи, за да могат тези стратегии да допринесат за постигането на главната цел за намаляване на бедността и на социалното изключване.

**Бездомността и лишаването от възможност за жилищно настаняване** са може би най-крайните форми на бедност и социално изключване в днешното общество. Въпреки че достъпът до жилища на достъпни цени е основна необходимост и право, гарантирането на това право все още е значително предизвикателство в редица държави-членки. Разработването на подходящи и комплексни ответни мерки както за превенцията на бездомността, така и за справянето с нея, трябва да продължи да бъде важен елемент от стратегията на ЕС за социално приобщаване.

Комисията:

- ще представи през 2011 г. рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите;
- ще увеличи усилията си за насърчаване на икономическата независимост на жените, като това е първият от петте приоритета, залегнали в нейната стратегия относно равенството между жените и мъжете за периода 2010—2015 г.;
- ще придружи европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г. с подходящи последващи действия, като съсредоточи вниманието си най-вече върху обстоятелствата и пречките, които възпрепятстват хората с увреждания да упражняват в пълна степен правата си;
- ще набележи най-подходящите методи и средства за продължаване на вече започнатата работа по отношение на бездомността и лишаването от достъп до жилищно настаняване, като вземе предвид резултатите от консенсусната конференция, проведена през м. декември 2010 г.

### *Секторни политики*

Политиките и финансовите инструменти на ЕС трябва да отчитат в по-голяма степен ключовата роля, която **мрежовите услуги**, като транспорт, енергия, информационни технологии и др. могат да изиграят за намаляване на различията по места и между регионите и за насърчаване на социалното приобщаване. В развитите общества, в които живеем, достъпът до тези услуги и гарантирането на достъпни цени са се превърнали в основна необходимост. Това подчертава колко важно е социалните цели да бъдат включени в редица **секторни политики**, както и в политиките по отношение на вътрешния пазар и на потребителите.

Достъпното използване на **информационните и комуникационните технологии** в епохата на интернет повишава пригодността за работа и шансовете за по-добър живот, приобщаването към местните общности и използването на онлайн обществени услуги. То осигурява по-лесен достъп до модерни и ефикасни грижи, като всичко това улеснява социалното приобщаване. Всичко това изисква постоянни усилия за преодоляване на цифровото разделение посредством повишаване на компютърната грамотност, уменията и редовното използване на интернет сред хората в неравностойно положение, и предоставянето на приобщаващи и целенасочени онлайн услуги в ключови области (трудова заетост, жилищно настаняване, здравеопазване и други социални услуги), които спомагат за предоставянето на по-големи права на ползващите ги, най-вече тези

от уязвимите групи. Образованието може да изиграе решаваща роля за предотвратяване на допълнителното задълбочаване на цифровото разделение<sup>9</sup>.

Повишаването на цените на енергията може да се превърне в истинско предизвикателство за гражданите на ЕС. **Енергийната политика** ще продължи да допринася за задоволяване на нуждите на потребителите и, при необходимост, за справяне с риска от енергийна бедност. В този контекст от особено значение за потребителите е да са налице добре функциониращ вътрешен пазар и мерки за енергийна ефективност. По-специално, за уязвимата част на населението най-добрата защита от енергийна бедност може да бъде подсигурана посредством прилагането в пълна степен от страна на държавите-членки на съществуващото законодателство на ЕС в областта на енергетиката, както и чрез новаторски енергийно ефективни решения.

**Достъпът до финансови услуги** за най-уязвимата част от населението може да бъде подобрен посредством политиките в областта на вътрешния пазар и на потребителите. Финансовото изключване може да попречи на хората при намирането на работа, при създаването на собствен бизнес или при достъпа до други услуги. За осигуряването на достъп до основните финансови услуги отговарят публичните власти — както на национално, така и на европейско равнище.

### *Външно измерение*

В заключение, усилията за борба срещу бедността са неразделна част от **външното измерение на политиките на ЕС и по-специално, на европейските социални политики и политики за заетостта**. След приемането на целите на хилядолетието за развитие, Европейският съюз, съвместно с международни организации или форуми, полага все повече усилия за подпомагане на развиващите се държави, които се опитват да намалят бедността. Това се прави най-вече посредством предоставянето на достъп до основно образование, вода и здравно обслужване и насърчаването на достоен труд, но също така посредством търговската политика и укрепването на демокрацията и доброто управление. Насърчаването на достойния труд за всички играе ключова роля за намаляване на бедността и засилване на социалното приобщаване. Комисията ще продължи да развива политическия диалог със стратегическите партньори на ЕС, както и в международните форуми, а именно МОТ, Г-20, Г-8 и ООН.

В рамките на процеса на разширяване на ЕС и на европейската политика за съседство Комисията ще следи и за това, в съответните държави да се работи за постигането на целите на настоящата платформа.

### *Оценка на социалното въздействие*

По-доброто координиране на политиките означава, че е необходимо да се направи внимателна оценка на **социалното въздействие на политическите инициативи**, както и че евентуалните отрицателни социални последици трябва да бъдат сведени до минимум посредством мерки за борба срещу бедността и постигане на равнопоставеност. Европейската комисия подлага на цялостна оценка на

---

<sup>9</sup> Вж. Изследване за социалното влияние на ИКТ, Европейска комисия 2010 г., достъпно на следния адрес:  
[http://ec.europa.eu/information\\_society/europe/i2010/docs/eda/social\\_impact\\_of\\_ict.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/eda/social_impact_of_ict.pdf)

въздействието, включително оценка на социалното въздействие, всички основни инициативи и законодателни предложения. Комисията ще продължи да доуточнява и подобрява качеството на своите оценки на въздействието, за да гарантира, че се отделя достатъчно внимание на социалното измерение. Много е важно, когато другите институции на ЕС внасят изменения в предложенията на Комисията, да подлагат на оценка социалното измерение на своите собствени предложения, а държавите-членки да правят това на национално равнище.

### **3.2. Използване на финансови средства на ЕС за реализиране на целите, свързани със социалното приобщаване и социалното сближаване**

*Преглед на бюджета и цели, залегнали в стратегия „Европа 2020“*

През октомври 2010 г. Европейската комисия започна **преглед на бюджета на ЕС**. Предвид приобщаващия растеж, Комисията изтъкна, че финансирането на политиката за сближаване трябва да е съсредоточено върху целите, залегнали в стратегия „Европа 2020“. Бъдещата политика на сближаване трябва да превърне целите на „Европа 2020“ в осезаеми ползи и да доведе до действителни промени в живота на хората.

В прегледа на бюджета се набляга на значението на солидарността, като се изтъква, че отделянето на внимание на най-уязвимата част от населението оказва положително въздействие върху растежа и създава облаги, които са от полза за всички. В него също така се подчертава, че въпросът е преди всичко как *по-интелигентно* да се изразходват средствата. Необходими са **новаторски подходи**, които да допълнят съществуващите средства и да спомогнат за осигуряването на икономически ефективно, ефикасно и справедливо използване на обществените социални разходи.

С оглед на предвидените за догодина предложения на Комисията относно следващата многогодишна финансова рамка, финансовите инструменти, с които разполага ЕС, са в процес на преразглеждане в светлината на основните цели и принципи на прегледа на бюджета. За целите на Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване от особено значение са Европейският социален фонд и Европейският фонд за регионално развитие; важна е обаче и ролята на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и на други инструменти от бюджета на ЕС.

*Участие от страна на фондовете на ЕС*

Всяка година 5 милиона безработни и близо 1 милион представители на уязвими групи се възползват от средствата, предоставени пряко по линия на Европейския социален фонд (ЕСФ) — основният финансов инструмент, с който разполага ЕС, в подкрепа на заетостта и на социалното приобщаване.

За програмния период 2007—2013 г. над 10 милиарда евро бяха заделени за проекти, предназначени за борба със социалното изключване, по които се предоставя допълнително финансиране на национално равнище. По линия на **ЕСФ** се предоставя съвместно финансиране за проекти, специално предназначени за подпомагане на уязвимите хора и на хората в неравностойно положение, които са най-отдалечени от пазара на труда (чийто достъп до работа е ограничен поради проблеми като липса на обучение, недъг или дискриминация), както и на дългосрочно безработните, по-възрастните работници и на лицата, останали без работа.



ЕСФ ще бъде адаптиран към новата рамка на стратегия „Европа 2020“, за да може да изпълнява пълноценно ролята си за осигуряване на уменията, необходими за работа, и за намаляване на бедността, включително посредством предсказуеми обеми за финансиране. Трябва да се осигури по-лесен достъп за бенефициерите, по-специално НПО и местните партньори, посредством специално разработени схеми за отпускане на безвъзмездни средства. Социалното приобщаване и намаляването на бедността са сред сферите, които биха могли да бъдат предложени за одобрение на държавите-членки по линия на ЕСФ, с оглед оказването на пълно съдействие при прилагането на интегрираните насоки. По-голямо внимание трябва да бъде отделено на правилното разпределение на средствата не само по отношение на определени групи, но и по отношение на някои необлагодетелствани райони. В този контекст трябва да се засилят интегрираните подходи за борба срещу бедността и да се позволи инвестирането по линия на фондовете в социални инфраструктури, когато е необходимо, за да се гарантира успешното прилагане на мерките в областта на социалната политика, финансирани по линия на ЕСФ. Фондът би могъл също така да допринесе посредством новаторски подходи за мобилизирането на повече частни средства в подкрепа на социалното приобщаване. В заключение от държавите-членки би могло да се изиска да набележат групи, които са заплашени от дискриминация, и бъдат насърчени да заделят специални средства за финансиране на мерки в тази област. Дейността на ЕСФ по отношение на интеграцията понастоящем се допълва от **Европейския фонд за интеграция** на граждани на трети страни (за имигрантите) и от **Европейския фонд за бежанците** (за бежанците).

Успоредно с ЕСФ, програмата **PROGRESS** е разработена, за да гарантира, че социалната политика на ЕС ще продължи да е в състояние да се справя с основните политически предизвикателства. Тя цели да се помогне на държавите-членки да изпълнят своите ангажименти за създаването на повече и по-добри работни места, за борба с бедността и със социалното изключване, за осигуряване на равни възможности и за прилагане на социалното законодателство на ЕС. Програмата PROGRESS допринесе за оформянето и укрепването на европейското сътрудничество в социалната сфера и продължава да насърчава обмяната на опит и социалните иновации.

Както ЕС, така и Европейската инвестиционна банка се ангажираха да подпомогнат с по 100 милиона евро европейския механизъм за микрофинансиране „Progress“. Фондът има за цел през следващите десет години да се предоставят близо 500 милиона евро за микрокредити. Микрофинансирането е важно средство за стимулиране на самостоятелната заетост и на създаването на микропредприятия. То е в състояние да изиграе съществена роля за насърчаването както на социалното приобщаване, така и на създаването на работни места. За осъществяването на целите на ЕС по отношение на социалното приобщаване ще се разчита и на настоящите и бъдещите действие и предназначение на **Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР)**. Естеството на проблемите, с които се сблъскват хората, живеещи в условия на бедност и на социално изключване, се влияе от района на местоживеене и затова една от най-важните цели на платформата е да осигури социално и териториално сближаване.

В приетия през ноември 2010 г. пети доклад за сближаването се съдържат основните насоки по отношение на бъдещата политика на сближаване, като те са съсредоточени върху ключовите за Европа приоритети. В него се допуска създаването на **по-тясна връзка между социалните и териториалните програми**.

Нормативната уредба, която ще се прилага по отношение на структурните фондове след 2013 г., трябва да спомогне за координираните инвестиции по линия на ЕСФ и на ЕФРР при прилагането на интегрирани подходи. Намалването на различията и борбата с постоянно високите нива на бедност, най-вече в градските райони, ще изисква за в бъдеще целенасочени действия в икономически, социален и екологичен план. Тези действия трябва да са в тясна взаимовръзка с действията по линия на ЕСФ. Без да се засягат бъдещите предложения относно структурните фондове за периода след 2013 г., ЕФРР ще продължи да придружава тези действия със значителни инвестиции в инфраструктури, свързани с образованието, социалната сфера и здравеопазването, по-специално в най-бедните райони, в тясно сътрудничество с другите фондове.

Докато повечето хора в неравностойно положение живеят в големи градски центрове, в относително изражение тенденцията е те да се срещат особено често в селски или географски изолирани райони и общини. В някои държави-членки рискът от бедност в селските райони е два пъти по-висок от този в градските райони. Европейският съюз разполага с политика за активно развитие на селските райони, която се подпомага от **Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)**, и която спомага за развитието на социални и образователни инфраструктури и услуги и по-общо — за подобряване на човешкия капитал в селските райони. През последните години мерките, предприети в контекста на политиката за развитие на селските райони, бяха все повече насочени към целите на социалното приобщаване по начин, който би могъл да бъде от полза и за подпомагане на ромските общности в селските райони. Взаимодействието между мерките, подпомагани по линия на структурните фондове както в селските, така и в градските райони, трябва да се засили още повече.

По линия на **Рамковата програма за научни изследвания** се насърчават и модерни европейски социално-икономически изследвания, по-специално посредством изготвянето на нови методологии, показатели за напредъка или инфраструктури в областта на научните изследвания.

- В съответствие с прегледа на бюджета Европейският социален фонд трябва да се използва в подкрепа на усилията на държавите-членки да осъществят целите на стратегия „Европа 2020“, в това число целта за намаляване на бедността. Това означава, че за социалното приобщаване ще бъдат заделени необходимите средства, като в същото време на съответните заинтересовани страни трябва да бъде предоставен по-лесен достъп до тези средства.
- Комисията ще се стреми към **улесняване на достъпа** до общи безвъзмездни средства за малки организации, както и към подобряване на достъпа до финансиране за онези групи от населението, които се сблъскват с многобройни проблеми и които са изложени на висок риск от бедност.
- В съответствие с предложенията, направени в Петия доклад за сближаването, през 2011 г. Комисията ще излезе с предложения за новата нормативна уредба на политиката на сближаване за периода след 2013 г., които ще улеснят достъпа до структурните фондове за групите по места и ще осигурят по-голямо взаимно допълване и взаимодействие между фондовете на ЕС за насърчаване на основани на общностите подходи, в това число за възстановяване на градските райони.
- Комисията ще предложи по отношение на новата политика на сближаване за периода след 2013 г. обща стратегическа рамка, която да осигури съгласуваност и

взаимно допълване между Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство. В общата стратегическа рамка ще бъдат набелязани приоритетите на ЕС за постигане на целта за намаляване на бедността в Европа, както и действията, посочени в настоящата водеща инициатива.

### **3.3. Разработване на основаващ се на доказателства подход за социални иновации и реформи**

От няколко години вече ЕС насърчава **новаторския подход и модернизацията** в сферата на социалните политики на държавите-членки посредством партньорски проверки, обмяна на опит, предоставяне и обмен на най-добри практики, като по този начин допринася за по-доброто дефиниране и ориентиране на политиките. Въпреки това за обмяната на опит между държавите в областта на социалната политика ще е от полза по-честото използване на научни методи за изпробване и оценяване на новаторски подходи в политиката.

Много често правителствените програми в областта на социалната политика страдат от липсата на солидни доказателства за това, какво работи и какво не работи. Социалните иновации, основаващи се на доказателства, по-специално под формата на „социален експеримент“, може да се превърнат в мощен инструмент за направляване на структурните реформи, които ще са необходими за осъществяването на залегналата в стратегия Европа 2020 визия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Под социален експеримент се разбират малки по мащаб проекти, предназначени за изпробването на новаторски подходи (или реформи) в политиката, преди да бъдат възприети в по-широк план. Въздействието на новаторския подход върху представителна извадка от населението се оценява спрямо положението на „контролна група“ със сходни социално-икономически характеристики, към която продължава да се прилага доминантната в системата схема. Социални експерименти се провеждат още от 70-те години на миналия век в редица страни, за да могат да се оценят промените, предлагани по отношение на обществени политики или програми. Те се прилагат спрямо широк спектър от социални интервенции, като програмите за социално подпомагане с цел връщане на пазара на труда, предоставянето на здравни услуги, технологиите за улесняване на независим живот, справянето с бездомността, образованието, ранното развитие на детето, достъпът до обществени услуги, активния живот след пенсиониране и т.н. Голяма част от тях са използвани за оценяването на политики, предназначени за групите в неравностойно положение.

Провеждането на социални експерименти изисква внимателна подготовка и подбор. Програмите трябва да са достатъчно мащабни, за да са от значение в политически план и трябва да се съсредоточат в области, за които е доказано, че е необходима промяна в политиката. За да е успешна, програмата трябва да е предмет на ясно определени стандарти за оценка, за да може се гарантира, че постигнатите от нея резултати са относими и за друг контекст. Това повдига наболели проблеми по отношение на използваната методология, а понякога води и до съществени етични въпроси.

Усилията, които държавите-членки полагат за обновяването и модернизирането на социалната политика, биха могли да се възползват значително от **Европейска инициатива в областта на социалните иновации**. Подобна инициатива ще има за цел

предоставянето на най-добрия европейски опит по отношение на методите за изготвяне, провеждане и оценка на социални експерименти. Тя би позволила на държавите-членки да допълнят националните средства с финансиране по линия на ЕС, като едновременно с това ще осигури и по-широко разпространение на знанията.

Европейският социален фонд (ЕСФ) и програма PROGRESS могат да предоставят средства за изпробването на новаторски дейности. ЕСФ може да осигури и рамка за включването на *социалните иновации*.

Комисията ще стартира през 2011 г. инициатива за обединяване на редица европейски фондове с оглед насърчаването на основаващи се на доказателства социални иновации, като е възможно първоначално да се съсредоточи върху схемите за социално подпомагане. Инициативата ще включва:

- европейска мрежа на най-високите научноизследователски достижения за насърчаване на изграждането на капацитета, необходим за изготвянето и оценката на програми за социални иновации;
- европейски научноизследователски проект в областта на социалните иновации, предназначен за разработването на изпълними методи и на конкретни мерки за измерване на въздействието;
- определяне на общи принципи за изготвянето, изпълнението и оценката на малки по мащаб проекти, предназначени за изпробването на новаторски подходи (или реформи) в политиката, преди да бъдат възприети в по-широк план (социални експерименти);
- предоставяне на информация и повишаване на осведомеността по отношение на провеждани понастоящем социални иновации;
- създаване на „ръководен комитет на високо равнище“, който ще предоставя съвети и насоки във връзка с разработването на мерки.

### 3.4. Насърчаване на партньорския подход и на социалната икономика

*Разширяване и засилване на участието на заинтересованите лица*

Стратегията „Европа 2020“ се явява **ново партньорство** между институциите на ЕС, държавите-членки и всички заинтересовани лица на европейско, национално, регионално и местно равнище. Това ново начало предоставя възможност както да се подобрят съществуващите в момента структури за партньорство, така и да се разшири обхвата на партньорствата, като в тях се включат нови участници, което е още по-важно.

В центъра на предприеманите от ЕС действия е подпомагането на усилията, полагани от **властите на национално, регионално и местно равнище**. Тези власти са начело при прилагането на политиките и са доказали ролята си на „инкубатори“ на новаторски подходи в социалната сфера. Включването им, **по-специално посредством Комитета на регионите и ключови европейски мрежи и национални асоциации**, ще насочи още повече вниманието към териториалното измерение на бедността и ще засили взаимодействието при предоставянето на средства по линия на фондовете на ЕС.

Ролята на **социалните партньори** също е от особена важност за осигуряването на достъп до пазара на труда. Социалните партньори трябва да са в центъра на тази стратегия и Комисията ще положи усилия за подпомагане на ефикасното прилагане на тяхното рамково споразумение относно включването на уязвими групи от населението на пазара на труда.

**НПО са се превърнали в главни действащи лица** в борбата срещу бедността и социалното изключване и редовно участват в дискусии с публичните власти. Регулярността и въздействието на тези участия обаче са много неравномерни в различните страни на ЕС, а ефикасността на участията е поставена под въпрос поради въвеждането на бюджетни ограничения. Поради това е важно да се укрепят и стабилизируют съществуващите партньорства на европейско равнище, както и да се насърчи постоянно участие на национално равнище. **Участието на хора, които живеят в условия на бедност**, се счита за висша цел на политиките за приобщаване, не само като средство за предоставянето на права на отделната личност, но и като механизъм за управление. ЕС дава пример в това отношение и ще продължи да разпространява знания и най-добри практики в тази област.

Комисията ще подпомага посредством програмата PROGRESS редовния обмен и партньорства между по-широк кръг от заинтересовани страни в конкретни приоритетни области, като активното приобщаване, бедността при децата, приобщаването на ромите, бездомността и финансовото приобщаване.

Комисията ще разработи незадължителни насоки относно участието на заинтересованите страни в определянето и прилагането на политически мерки и програми за справяне с бедността и със социалното изключване и ще насърчава изпълнението им на национално, регионално и местно равнище.

### *Използване на потенциала на социалната икономика*

Броят на инициативите в областта на **социалната икономика** нарасна в цяла Европа, като те предоставят новаторски решения за нововъзникващи социални нужди и за предизвикателства, с които **не може да се справи нито държавата, нито пазарът**. Подпомагането на тези инициативи обаче може да се окаже в противоречие с гладкото и безпроблемно функциониране на пазара и да доведе до появата на напрежение. Редица държави-членки разработват политики и законодателни актове, за да уточнят ролите и взаимоотношенията и за да осигурят необходимата законодателна, социална, административна и финансова подкрепа. За да не изостава, ЕС се постара да подобри **своята законодателна и административна рамка**, така че социалната икономика да може да разгърне потенциала си и да работи ефикасно на територията на цяла Европа.

**Доброволчеството** е от значение за растежа на социалната икономика. Близо 100 милиона граждани на ЕС дават своя положителен принос на общността, като посвещават своето време и талант и даряват пари. Доброволчеството предоставя права на хората и допринася за изграждането на по-силни общности, като осигурява услуги на изключените от обществото лица. То насърчава също така придобиването на нови умения, гражданска отговорност и повишена пригодност за работа. 2011 г. е обявена за „Европейска година на доброволчеството“. Предложената от Комисията Европейска година за активен живот на възрастните хора през 2012 г. също ще даде възможност за изтъкване и насърчаване на приноса на възрастните доброволци за обществото. Това ще е една от основните цели на европейското партньорство за иновации, целящо активен живот на възрастните хора и остаряване в добро здраве, което трябва да бъде предложено от Комисията през 2011 г.

**Фондациите** се развиват успешно на територията на Европа. Провежданите от тях дейности често допринасят за предоставянето на права на хората, които се сблъскват с бедност и със социално изключване, както и за участието им в обществения живот. Те насърчават осведомеността, изследователската дейност, политическите анализи и дебати, или пък ратуват за промени в политиката и за прилагането им на практика. Всички тези дейности могат да окажат значително влияние върху бедността и социалното изключване, като засягат редица области — образование, заетост, култура, участие в обществения живот, както и различни групи от населението. Комисията съобщи, че възнамерява да представи регламент относно статута на европейска фондация до края на 2011 г.

**Секторът на социалните предприятия** съставлява 10 % от всички европейски предприятия, като в него са заети над 11 милиона платени служители. При все това многобройни пречки от правно и практическо естество възпрепятстват ефикасното му

развитие, като сред тях е и липсата на еднакви условия за работа между социалните предприятия и техните конкуренти с изцяло търговски характер. Както бе обявено във водещата инициатива „Съюз за иновации“, ще бъде лансирана европейска пилотна инициатива в областта на социалните иновации, която ще предостави опит и умения, както и „виртуален разпределителен център“ за социалните предприемачи и за публичния и други сектори.

По-общо, европейският модел на плуралистична и приобщаваща икономика **се нуждае от укрепване посредством насърчаване на предприятията да участват** в изграждането на по-приобщаващи общества, включително посредством насърчаването на **корпоративна социална отговорност**. Сред възможностите за постигането на тези цели е насърчаването на предприятията да наемат на работа хора от групите в неравностойно положение и по-добре да управляват разнообразието, както и вземането предвид на социални съображения при обществените поръчки.

Комисията ще подкрепи разработването на социалната икономика като средство за активно приобщаване. За целта тя ще предложи мерки за подобряване на качеството на правните структури по отношение на фондациите, взаимоспомагателните дружества и кооперациите, които работят в европейски контекст, ще предложи „Инициатива за социално предприемачество“ през 2011 г., като същевременно ще улесни достъпа до съответните финансови програми на ЕС.

### 3.5. Засилване на координирането на политиките между държавите-членки

Социалното измерение вече е неразделна част от стратегията „Европа 2020“. Новите, подобрени структури за управление на стратегията дават възможност да се засили координацията, която държавите-членки отдавна са въвели в областта на социалната закрила и на социалното приобщаване, по-специално в рамките на социалния ОМК.

**Главната цел, свързана с намаляването на бедността**, ще укрепи политическата ангажираност и отговорност и ще се превърне в мощен двигател за по-нататъшното разработване на **социални показатели**. В **годишното изследване на растежа (ГИР)**, което Комисията представя всяка година през месец януари, ще бъде направен преглед *inter alia* на цялостния напредък, постигнат по главните цели — водещите инициативи — и ще бъдат набелязани приоритетни области за действие, насочени към постигане на целите на стратегията.

От държавите-членки отсега нататък се изисква да докладват ежегодно за своите общи стратегии в **националните си програми за реформи (НПР)**, като представянето на социалните цели на стратегията ще е неразделна част от програмите. В НПР ще бъдат определяни национални цели (включително по отношение на бедността) и ще бъдат предлагани начини и реформи за постигането им. В НПР трябва също така да се посочват начините, по които националните власти включват или възнамеряват да включат местните/регионалните власти и съответните заинтересовани страни в определянето и прилагането на НПР, както и начините, по които властите предоставят информация за „Европа 2020“ и за своите собствени НПР.

Комисията ще направи оценка на постигнатия от държавите-членки напредък по отношение на стратегията, включително по целта за намаляване на бедността, а при необходимост, и в рамките на предоставените от Договора правомощия, ще излезе с предложение за съвместни препоръки (на Съвета и на Комисията), специфични за дадената държава, в областите, които попадат в обхвата на интегрираните насоки. В рамките на интегрираните насоки, насока 10 е озаглавена „Насърчаване на социалното приобщаване и борбата с бедността“ и предвижда по-тясно взаимодействие между заетостта и социалната програма.

Всичко това показва, че включването на социалния ОМК в стратегията „Европа 2020“ осигурява по-солидна основа, която ще позволи на ЕС да постигне своите социални цели.

В същото време е важно инструментите и средствата, разработени в рамките на социалния ОМК, взаимно да се допълват и обогатяват със структурата на управлението, залегнала в „Европа 2020“, за да са от максимална полза за новата стратегия. Подробните правила трябва да гарантират точния баланс между приобщаване и съсредоточаване, последователност и иновации, опростяване и отчетност,



координиране и субсидиарност. Поради това Комисията ще продължи да работи заедно с държавите-членки и с основните заинтересовани страни през следващите месеци и да насърчава решения, които гарантират съпричастност, ангажираност и изпълнение.

Въз основа на опита, извлечен от първия европейски семестър на стратегия „Европа 2020“, Комисията ще обсъди с държавите-членки и с други участници на институционално и неинституционално ниво най-добрите начини за приспособяване на работните методи на социалния отворен метод на координация към новото управление, залегнало в „Европа 2020“. Комисията ще представи доклад преди края на 2011 г., в който се обобщават очерталите се насоки, както и планираните последващи действия.

#### **4. ОПОЛЗОТВОРЯВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ 2010 Г. — ЕВРОПЕЙСКАТА ГОДИНА НА БОРБАТА С БЕДНОСТТА И СОЦИАЛНОТО ИЗКЛЮЧВАНЕ**

Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване бележи началото на нов етап в развитието на европейските политики за социално приобщаване и социално сближаване. Този нов етап е резултат от политическата воля да се придаде облик на новата европейска визия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Той ще се възползва от политическия тласък, породен от Европейската година на борбата с бедността и социалното изключване, за каквата бе обявена 2010 г.

В течение на годината на територията на цяла Европа бяха проведени хиляди прояви и инициативи. По този начин бяха мобилизирани институции, администрации, действащите лица в социалната сфера, организации на гражданското общество, медии, хора на изкуството, училища и университети, политици, експерти, както и обикновени граждани, които се включиха в кампания за предоставяне на информация и повишаване на осведомеността, разгърнала се на европейско, национално и местно равнище. Ключовите послания, очертали се вследствие на тази безпрецедентна мобилизация, вече са залегнали в декларацията на Съвета, която ще отбележи края на кампанията.

Други институции (Съветът и Европейският парламент) и други органи на ЕС, и по-специално Комитетът на регионите и Европейският икономически и социален комитет допринесоха за по-голямото популяризиране и за повишаването на политическото въздействие на тези инициативи, като те също предложиха нови места за включването на заинтересованите страни и за размяната на информация между тях. Всички те настояват диалогът, започнал по време на Европейската година, да продължи, по-специално посредством редовния обмен на информация относно напредъка по изпълнението на целта за намаляване на бедността.

Един от най-важните уроци, извлечени от Европейската година 2010 г., е, че осведомеността на гражданите и участието им са от решаващо значение, за да може да се гарантира, че европейските цели за социално приобщаване и социално сближаване се ползват с популярността и приоритета, които заслужават в политическите програми на ЕС и на отделните държави.

Вторият извод е, че Европейският съюз е в състояние да прокара нови модели и практики на управление, които могат успешно да се впишат в националната и в местната действителност. И което е още по-важно, по този начин Европейският съюз е способен да насърчава ефективно онова „многостранно управление“, което е от решаващо значение за справянето с епохалните предизвикателства, пред които сме изправени.

Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване предоставя рамката, която е необходима, за да се гарантира, че ще бъде продължен и задълбочен опитът по отношение на управлението, участието и разширения диалог, на който Европейската години съумя да даде тласък.

- Комисията ще работи съвместно с други институции и органи на ЕС за превръщането на годишната кръгла маса по въпросите на бедността и социалното изключване в по-широкомащабна годишна конвенция на европейската платформа, в която да участват всички заинтересовани действащи лица. Тази проява ще се проведе през есента, около датата на международния ден за изкореняване на бедността. Годишната конвенция ще разгледа напредъка, постигат по отношение на главната цел, ще направи преглед на прилагането на мерките, оповестени в рамките на платформата, и ще даде предложения за бъдещи действия.

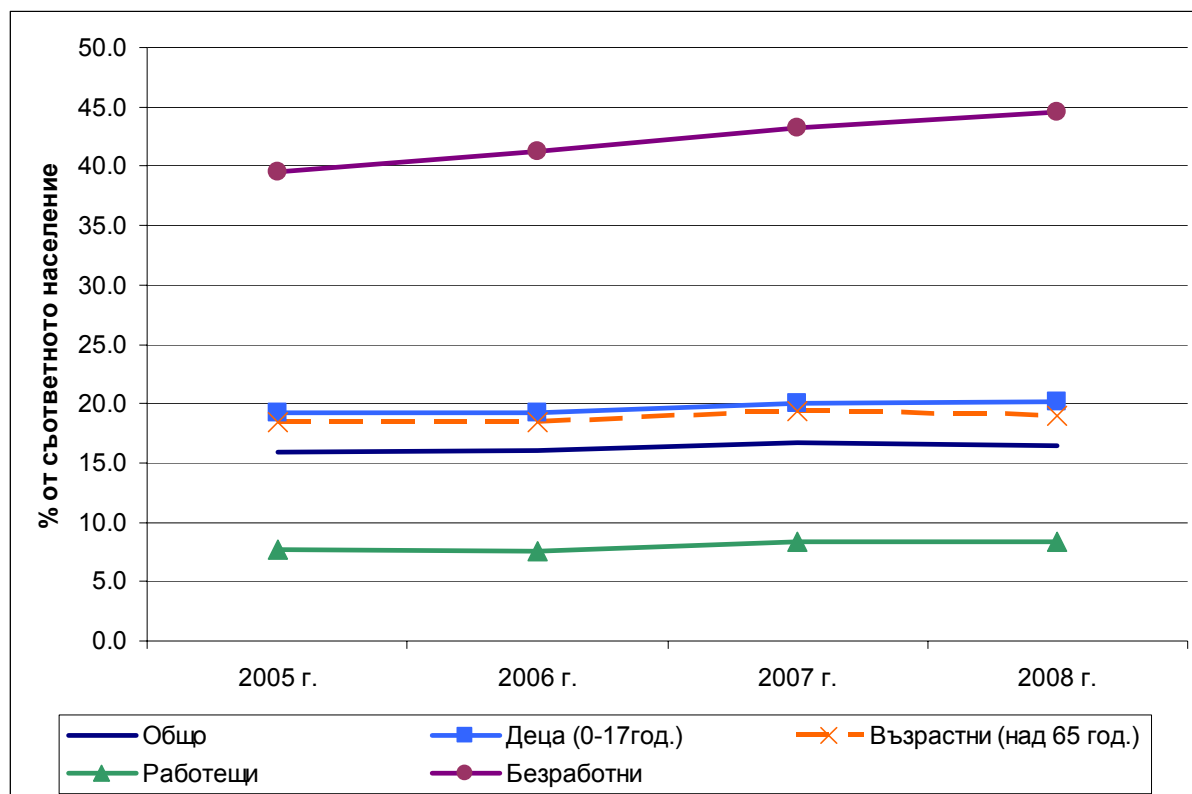
## **5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

Основните действия, предвидени в платформата, а така също придружаващите ги и подготвителните мерки, са посочени в съпътстващия работен документ на службите на Комисията. Те се основават на съчетание от координиране на политиките, диалог с участници на институционално и неинституционално ниво, финансиране и стратегически партньорства.

В допълнение към редовно изготвяните доклади в рамките на механизмите за управление, предвидени в стратегията „Европа 2020“, и по-специално в годишното изследване на растежа, Комисията ще преразгледа изпълнението на платформата през 2014 г., с идеята също така да я приспособи към новата многогодишна финансова рамка.

## Приложение

Фигура 1а: процент на застрашените от бедност — общо, по възрастова група и по трудов статус; 2005—2008 г.

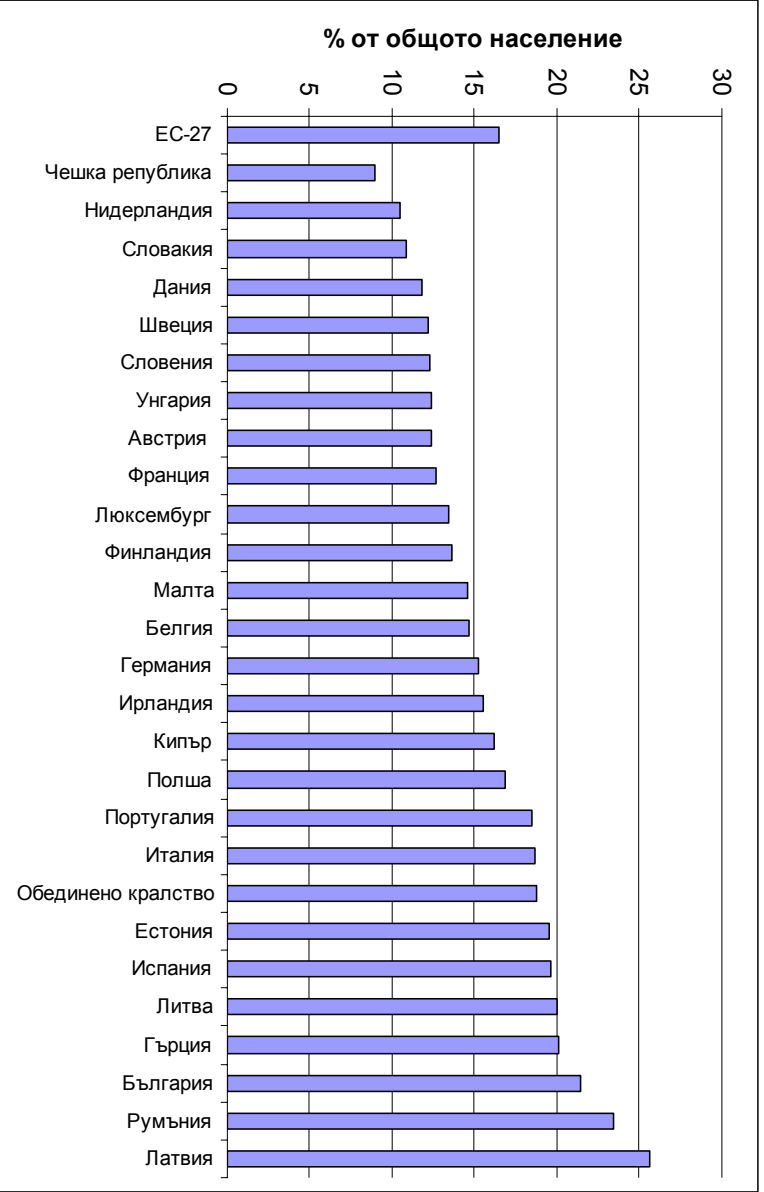


Източник: EU-SILC

Фигура 1б: процент на застрашените от бедност<sup>10</sup> — по страни; 2008 г.

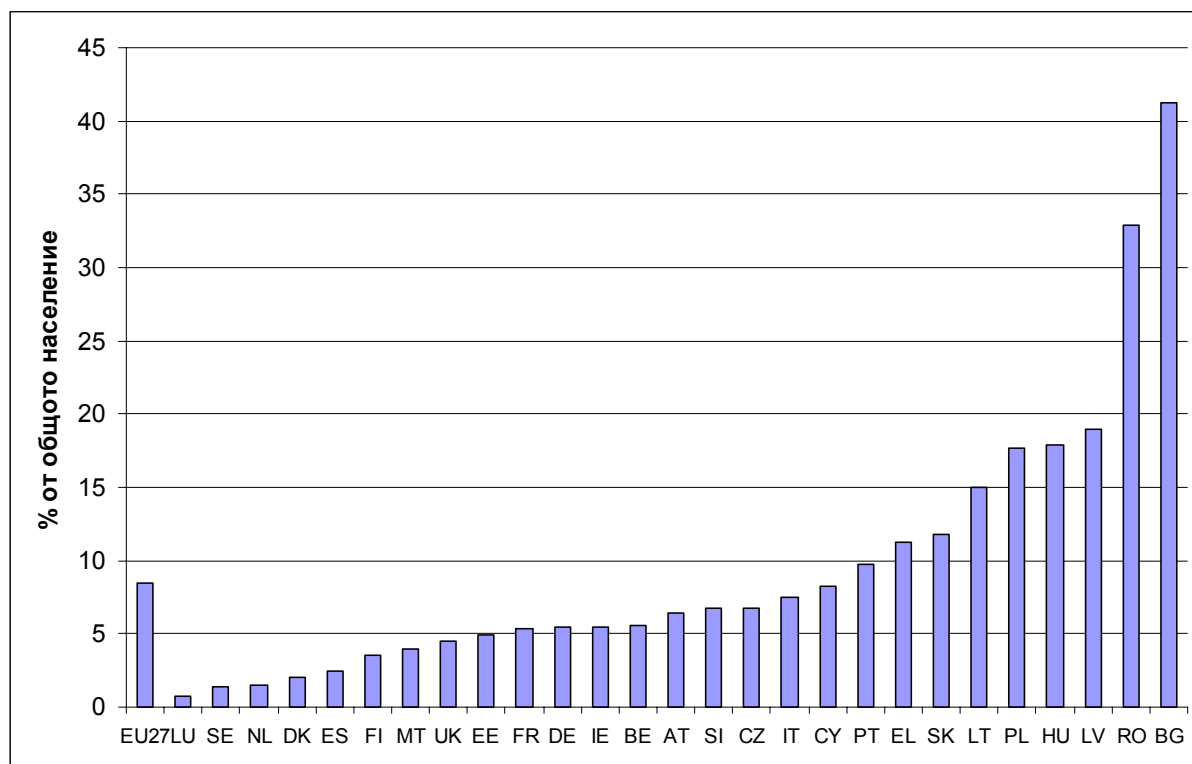
<sup>10</sup>

Процентът на застрашените от бедност отразява също така определението за бедност, прието от Европейския съвет през 1975 г., в което „бедните“ се определят като „онези лица или домакинства, чиито средства са толкова малко, че не им позволяват да водят минималния приемлив начин на живот в страната, в която живеят“. Прагът на риск от бедност е фиксиран на 60 % от средния приравнен разполагаем доход на национално равнище (след изплащане на социалните помощи).



*Източник: EU-SILC (2008 г.)*

**Фигура 2: дял на населението, което страда от големи материални лишения<sup>11</sup> — по страни; 2008 г.**

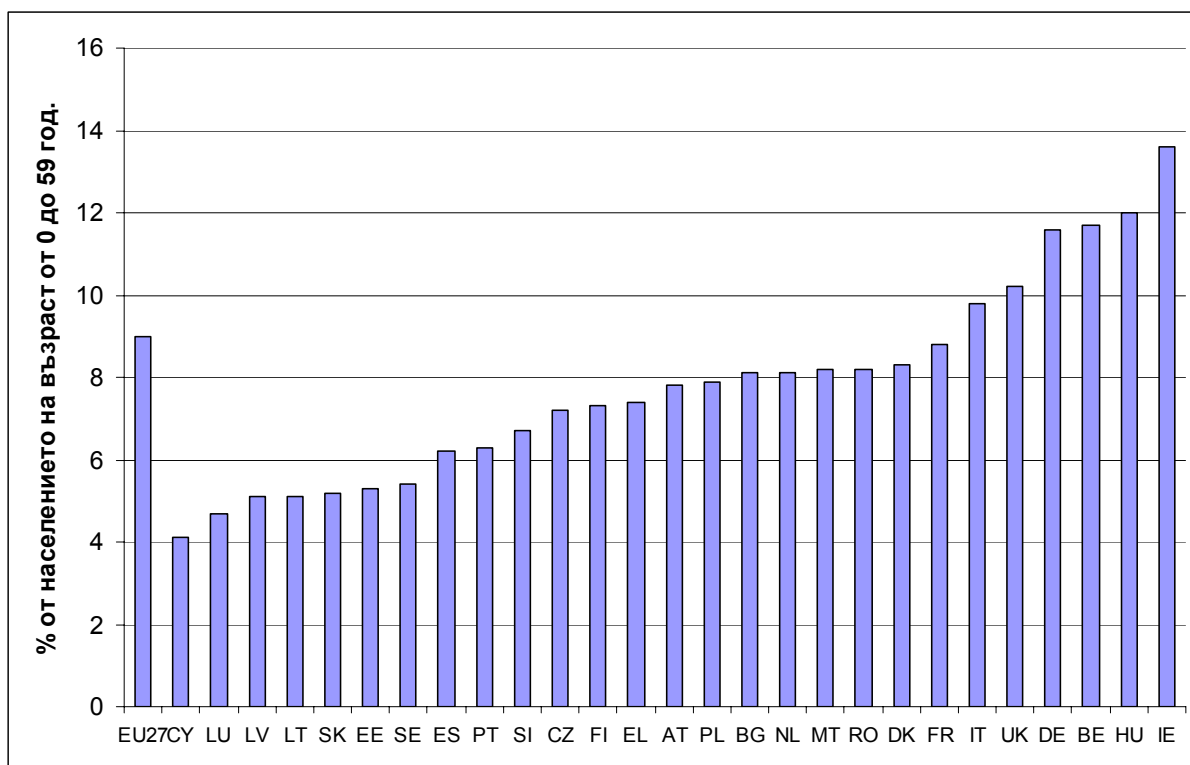


Източник: EU-SILC (2008 г.)

**Фигура 3: дял на населението на възраст от 0 до 59 години, което живее в домакинство на безработни<sup>12</sup> — по страни; 2008 г.**

<sup>11</sup> За страдащо от „материални лишения“ се счита населението, което изпитва поне 4 от 9-те лишения: лицето няма средства за: i) жилищен наем или заплащане на сметки за битови нужди, ii) поддържане на адекватно отопление в дома, iii) посрещане на неочаквани разходи, iv) консумация на месо, риба или еквивалентно количество белтъчини всеки втори ден, v) едноседмична почивка извън дома веднъж годишно, vi) кола, vii) перална машина, viii) цветен телевизор или ix) телефон.

<sup>12</sup> Населението, живеещо в домакинства с много ниска степен на трудова заетост, е населението на възраст от 0 до 59 години, което живее в домакинства, в които възрастните са работили на по-малко от 20 % от общия си трудов потенциал през последната година.



Източник: EU-SILC (2008 г.)