Европейски парламент
2024-2029

Комисия по заетост и социални въпроси

2025/2095(INI)

3.6.2025

ПРОЕКТ НА ДОКЛАД

относно разработване на нова стратегия на ЕС за борба с бедността
(2025/2095(INI))

Комисия по заетост и социални въпроси

Докладчик: Жуан Оливейра

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....3

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....8

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно разработване на нова стратегия на ЕС за борба с бедността (2025/2095(INI))

Европейският парламент,

– като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз,

– като взе предвид Европейския стълб на социалните права и неговия план за действие, с неговите цели за 2030 г. и набора от социални показатели на ЕС,

– като взе предвид Декларацията от Порто от 8 май 2021 г., подновените ангажименти на Социалния форум в Порто от 2023 г. и Декларацията от Ла Юлп от 16 април 2024 г.,

– като взе предвид целите за устойчиво развитие на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие, приета в Ню Йорк през септември 2015 г.,

– като взе предвид Конвенцията на ООН за правата на детето, приета в Ню Йорк на 20 ноември 1989 г.,

– като взе предвид Пакта на ООН за икономически, социални и културни права, приет в Ню Йорк на 16 декември 1966 г.,

– като взе предвид Европейската социална харта, приета в Торино през 1961 г.,

– като взе предвид Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, приета в Ню Йорк на 13 декември 2006 г.,

– като взе предвид резолюцията на ООН от 18 декември 2019 г. за правата на детето,

– като взе предвид Директива (ЕС) 2019/1158 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи,

– като взе предвид Препоръка 2013/112/ЕС на Комисията от 20 февруари 2013 г., озаглавена „Инвестициите в децата – изход от порочния кръг на неравностойното положение“,

– като взе предвид препоръката на Съвета от 22 май 2019 г. за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст,

– като взе предвид своята резолюция от 21 януари 2021 г. относно достъпа за всеки до достойни жилища на разумни цени,

– като взе предвид своята резолюция от 10 февруари 2021 г. относно намаляването на неравенството, със специален акцент върху бедността сред работещите,

– като взе предвид своята резолюция от 29 април 2021 г. относно Европейската гаранция за децата,

– като взе предвид своята резолюция от 21 ноември 2023 г. относно намаляване на неравенствата и насърчаване на социалното приобщаване по време на криза за децата и техните семейства,

– като взе предвид съобщението на Комисията от 24 март 2021 г., озаглавено „Стратегия на ЕС за правата на детето“,

– като взе предвид Препоръка (ЕС) 2021/1004 на Съвета от 14 юни 2021 г. за създаване на Европейска гаранция за децата,

– като взе предвид съобщението на Комисията от 7 юни 2023 г. относно всеобхватен подход към психичното здраве,

– като взе предвид съобщението на Комисията от 5 март 2020 г., озаглавено „Съюз на равенство: Стратегия за равенство между половете (2020 – 2025 г.),

– като взе предвид съобщението на Комисията от 7 октомври 2020 г., озаглавено „Съюз на равенство: Стратегическата рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите“,

– като взе предвид съобщението на Комисията от 3 март 2021 г., озаглавено „Съюз на равенство: Стратегия за правата на хората с увреждания за периода 2021 – 2030 г.“,

– като взе предвид препоръката на Съвета от 30 януари 2023 г. относно адекватен минимален доход, гарантиращ активно приобщаване,

– като взе предвид проектостановището на Европейския комитет на регионите от 17 юни 2025 г. относно стратегия на ЕС за борба с бедността,

– като взе предвид съответните доклади на специалния докладчик на ООН по въпросите на крайната бедност и правата на човека,

– като взе предвид доклада на Европейската мрежа за борба с бедността (от 2025 г.), озаглавен „Към изкореняване на бедността“,

– като взе предвид четвъртия световен доклад на движението ATD (All Together in Dignity) (от 2025 г.), озаглавен „Проправяне на пътя към стратегия на ЕС за борба с бедността!“,

– като взе предвид докладите на Социалната платформа (от 2025 г.), озаглавени „Стратегия на ЕС за борба с бедността“ и „Многогодишна финансова рамка за социална Европа за периода след 2027 г.“,

– като взе предвид доклада на Eurochild (от 2022 г.), озаглавен „(Не)видимите деца — доклад на Eurochild за 2022 г. относно децата в нужда в рамките на Европа“,

– като взе предвид член 55 от своя Правилник за дейността,

– като взе предвид становището на комисията по правата на жените и равенството между половете,

– като взе предвид доклада на комисията по заетост и социални въпроси (A10-000/2025),

A. като има предвид, че бедността накърнява правата на човека и правата на народите и че необходимостта от изкореняване на бедността изисква по-справедливо разпределение на богатството и политики, които да гарантират неделимия и универсален характер на политическите, икономическите, социалните и културните права;

Стратегия, насочена към изкореняване на бедността

1. призовава Европейската комисия да представи стратегия за борба с бедността („стратегията“), която да включва следните общи цели и насоки:

   а) признаване на бедността като форма на нарушение на правата на човека и правата на народите;
   б) определяне на целта за незабавно изкореняване на бедността най-късно до 2035 г.;
   в) подходяща координация между ЕС и държавите членки, както и с регионите, в съответствие с принципа на субсидиарност, за постигането на тази цел;
   г) всеобхватен и интегриран подход към политиките и мерките за борба с бедността и целта за изкореняване на бедността, като хоризонтален критерий в секторните политики;
   д) участие на хората, живеещи в бедност, при формулирането, прилагането и оценяването на политиките, които ги засягат, по подходящ, ефективен и прозрачен начин;

По-справедливо разпределение на богатството

2. призовава Комисията и държавите членки да изпълнят целта за постигане на пълна заетост, като насока за икономическите и социалните политики;

3. призовава Комисията и държавите членки да насърчават политики за защита и насърчаване на трудовите права и подобряване на качеството на заетостта, включително стабилни трудови правоотношения, справедливо заплащане, достойни и безопасни условия на труд и достъп до социална закрила;

4. препоръчва на Комисията и държавите членки да обмислят създаването на инструмент за борба с бедността чрез всеобщото прилагане на правото на труд и целта за пълна заетост, насочена най-вече към борбата с безработицата и непълната заетост;

5. настоятелно призовава Комисията да представи инициатива за подходящ минимален доход, с цел да се гарантира активно социално приобщаване и участие в заетостта и да се допринесе за изкореняването на бедността, като същевременно се зачитат правомощията на държавите членки, националните специфики на системите за социална закрила и принципът на субсидиарност;

Гарантиране на неделимия и универсален характер на политическите, икономическите, социалните и културните права

6. настоятелно призовава Комисията и държавите членки да се борят с бедността чрез насърчаване на политики, които да гарантират неделимостта и универсалността на политическите, икономическите, социалните и културните права;

7. призовава Комисията и държавите членки да увеличат значително публичните инвестиции за политики, които да гарантират универсални, безплатни и качествени обществени услуги, предвид техния принос за прекъсване на цикъла на бедността, особено в някои области, като например образование, здравеопазване, социална закрила и всеобщ достъп до достойно жилищно настаняване, водоснабдяване и канализация, енергоснабдяване, транспорт, културни и развлекателни дейности;

8. призовава Комисията да подкрепи държавите членки за насърчаване на жилищна политика, която да гарантира всеобщ достъп до това право и да включва специално разглеждане на положението на бездомните хора; призовава Комисията да разработи план за удовлетворяване на жилищните нужди на всички граждани в държавите от ЕС, включително създаването на допълнително и специално финансиране от ЕС за разширяване и обновяване на обществения жилищен фонд;

9. призовава Комисията и държавите членки да приемат ефективни мерки, насочени към прилагане на принципа „равно заплащане за равен труд“, както и към борба с неравенствата и дискриминацията на работното място, особено тези, които засягат жените;

10. призовава държавите членки да разработят политики за подкрепа на правата на майчинство и бащинство, както и родителските права, като се насърчава балансът между професионалния и личния живот, като се улеснява завръщането на жените на работа след бременност и отпуск по майчинство и като се гарантират подходящи условия за кърмене на работното място;

11. настоятелно призовава държавите членки да гарантират всеобщ достъп до качествено публично майчино, неонатално и педиатрично здравеопазване, при финансово приемливи условия;

12. призовава държавите членки да подобрят публичните, универсални и основани на солидарност системи за социално осигуряване, за да се гарантира пълна и ефективна социална закрила за работниците и пенсионерите и да се предотврати бедността;

13. призовава Комисията и държавите членки да разгледат така наречените „скрити прояви на бедността“, да се борят срещу стигматизирането на хората, живеещи в бедност, и неусвояването на наличните социални помощи, както и да вземат предвид факта, че възрастните хора, хората с увреждания, семействата с един родител, етническите малцинства и мигрантите са групи, които са по-уязвими във връзка с бедността и социалното изключване;

14. препоръчва държавите членки да увеличат подкрепата за семействата и хората в уязвимо положение чрез услуги за подкрепа на психичното здраве и психосоциална подкрепа;

Борба с бедността чрез увеличаване на демократичното политическо участие

15. призовава Комисията и държавите членки да гарантират подходящи, ефективни и прозрачни механизми за политическо участие на хората, живеещи в бедност, при вземането на решения, както и при прилагането и оценяването на политиките, които ги засягат, на всички нива на вземане на решения;

16. препоръчва провеждането на годишна конференция за оценка на изпълнението на стратегията, с широко и разнообразно представителство на различните групи от обществото, включително и хората, живеещи в бедност;

17. счита, че Комисията следва да увеличи средствата, предназначени за подкрепа на различните социални организации, участващи в борбата и предотвратяването на бедността;

Подходяща институционална координация и целесъобразни бюджетни средства

18. счита, че успехът на стратегията ще зависи и от подходящата координация между различните нива на вземане на решения и намеса;

19. счита, че обхватът на отговорностите на ниво ЕС, държави членки и региони за постигане на целта за изкореняване на бедността следва да се определи по подходящ начин, в съответствие с принципа на субсидиарност;

20. призовава Комисията да въведе в стратегията хоризонтален принцип, насочен към разглеждане на въздействието на секторните политики върху бедността, включително и задължението за извършване на предварителна оценка относно въздействието;

21. препоръчва на равнище Европейска комисия да се определи отговорно лице за стратегията и всяка държава членка да излъчи национален координатор и да изготви национален план за действие, с участието на местни и регионални органи и организации за борба и предотвратяване на бедността при изпълнението на стратегията;

22. призовава за укрепване на следващата многогодишна финансова рамка (МФР) и за по-добро използване на ЕСФ+, ЕФРР, ФЕПНЛ и ФУМИ с цел подобряване на политиките, които допринасят за изкореняването на бедността;

23. отново посочва необходимостта от незабавно увеличаване на финансирането за Европейската гаранция за децата, със специален бюджет от най-малко 20 милиарда евро; настоява, че този специален бюджет следва да бъде част от следващата МФР и да бъде включен в ЕСФ+.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

В проектодоклада бедността се разглежда като форма на нарушение на правата на човека и правата на народите, и се счита, че тези права (политически, икономически, социални и културни) следва да се зачитат изцяло, тъй като те са универсални, неделими, взаимозависими и взаимосвързани и следва да бъдат в основата на политиките за борба с бедността.

Бедността и социалното изключване са отражение на неравномерното разпределение на богатството както по отношение на доходите, така и по отношение на активите.

Многофакторният произход и многоизмерното изражение на бедността изискват политики, които да целят постигане на социално сближаване и предотвратяване на изостряното на неравенствата. Ефективните действия за борба с бедността изискват интегриран и всеобхватен подход за справяне с бедността, чрез политики, които да не разделят или сегментират бедността, нито да я разглеждат като естествено или неизбежно социално явление.

През 2024 г. 93,3 милиона души в ЕС (21% от населението) са били изложени на риск от бедност или социално изключване. Рискът от бедност или социално изключване в ЕС бе по-висок при жените, отколкото при мъжете (21,9% спрямо 20,0%). В ЕС професионалният статус оказва силно влияние върху процента на риск от бедност или социално изключване, който варира между 10,9% за работещите и 66,6% за безработните лица. През 2024 г. в ЕС 21,9% от домакинствата с деца на издръжка са били изложени на риск от бедност или социално изключване.

През последните години в някои райони на ЕС се наблюдава негативна тенденция: показателите за броя на децата, изложени на риск от бедност (детска бедност), са се увеличили от 23,6% през 2019 г. на 24,2% през 2024 г., а ефективността на социалната закрила за намаляване на бедността се е понижила от 37,1% на 34,4% през периода 2021—2024 г.

В приетия през 2021 г. план за действие за Европейския стълб на социалните права е заложена ограничената цел за намаляване броя на бедните хора с 15 милиона души, включително и 5 милиона деца, до 2030 г. Ако се вземе предвид само тази цел, това ще означава, че в ЕС около 78 милиона души, включително и 15 милиона деца, все още ще бъдат изложени на риск от бедност и социално изключване до тази дата.

Поради това, според докладчика е важно държавите членки и ЕС да определят изкореняването на бедността като политическа цел за социален напредък – както в стратегията на ЕС за борба с бедността и в съответните национални планове за действие, така и при прегледа на Европейския стълб на социалните права.

Освен това докладчикът счита, че тази цел следва да се разгледа цялостно във всички секторни политики. Следва да се вземат предвид конкретните въздействия, които решенията, вземани от отделните сектори, биха могли да окажат върху бедността, както и необходимостта от координация между тях. Поради това се счита за важно да се въведе предварителен анализ за въздействието на секторните политики върху бедността.

Статистическите данни потвърждават значителното въздействие на достъпа до заетост, справедливото заплащане и социалните трансфери върху намаляването на риска от бедност.

Те обаче разкриват и суровата действителност на работниците, които живеят в бедност поради ниските възнаграждения, които получават, както и поради несигурни работни места, прекъсване на трудовия стаж или работа на непълно работно време.

Освен това те показват, че жените са засегнати от по-високи равнища на бедност в резултат на дискриминация и неравенство спрямо мъжете, като например по-големи трудности при достъпа до заетост, различия в заплащането, по-ниска интензивност на труда, по-кратки професионални кариери, различия в размера на пенсиите и социалните обезщетения, неравномерно разпределение на грижите и домашните задължения, както и трудности при достъпа до специфични здравни грижи.

Докладчикът счита за важно стратегията да води Комисията и държавите членки към изпълнение на целта за постигане на пълна заетост, като насока за икономическите и социалните политики.

В този контекст следва да се насърчат и подкрепят политики за подобряване на качеството на заетостта и условията на труд, да се проучи създаването на инструмент за борба с бедността чрез всеобщо прилагане на правото на труд и целта за пълна заетост, както и да се представи инициатива за изпълнение на препоръката на Съвета относно подходящ минимален доход, който да гарантира активно социално приобщаване и участие в заетостта и който да допринася за изкореняване на бедността.

За да се гарантира пълна и ефективна социална закрила за работниците и да се предотврати бедността, държавите членки следва да укрепят публичните, универсални и солидарни системи за социално осигуряване.

Комисията и държавите членки следва да приемат ефективни мерки, насочени към прилагане на принципа „равно заплащане за равен труд“, както и към борба с неравенствата и дискриминацията на работното място, и по-специално такива, които засягат жените.

Държавите членки следва да обърнат особено внимание на осигуряването на универсален достъп до финансово приемливи и качествени публични майчини, неонатални и педиатрични здравни грижи, както и на разработването на политики за подкрепа на правата на майчинство и бащинство, както и родителските права, като се насърчава балансът между професионалния и личния живот, като се улеснява завръщането на жените на работа след бременност и отпуск по майчинство и като се гарантират подходящи условия за кърмене на работното място.

Също така следва да се има предвид, че възрастните хора, хората с увреждания, семействата с един родител, етническите малцинства и мигрантите са групи, които са по-уязвими спрямо бедността и социалното изключване, и че децата мигранти са свръхпредставени в групата, изложена на риск от бедност, както и че това специфично положение следва да се вземе предвид при мерките за предотвратяване и справяне с бедността.

Детската бедност произтича от семейната бедност, а липсата на всеобхватни ответни мерки означава, че бедността се запазва през целия жизнен цикъл (първо в детска възраст, след това – на работното място и накрая – при пенсиониране), което увеличава вероятността от предаване на бедността между поколенията.

На 14 юни 2021 г. Съветът прие своята препоръка за създаване на Европейска гаранция за децата, с цел да се гарантира, че децата в нужда имат достъп до основни услуги, като например безплатни грижи и образователни услуги в ранна детска възраст, безплатно образование (включително допълнителни училищни дейности и поне по едно здравословно хранене за всеки учебен ден), безплатно здравеопазване, здравословно хранене и подходящо жилищно настаняване.

Според докладчика този важен принос за борбата с детската бедност в ЕС следва да бъде придружен от специален бюджет в размер на поне 20 милиарда евро за следващата многогодишна финансова рамка, който ще осигури необходимите финансови средства от бюджета на ЕС за подкрепа на националните планове за действие за гаранцията за децата.

Друг повод за загриженост е необходимостта да се противодейства на стигматизацията и дискриминацията на хората, живеещи в бедност.

Действията за намаляване на бедността често се сблъскват с пречки под формата на стигматизиране и дискриминационно политическо отношение към хората, живеещи в бедност. Те погрешно се обвиняват в това, че се ползват с привилегии и права, които според някои твърдения се отказват на други граждани. Специфичните политики и мерки за борба с бедността, в различните ѝ измерения, често се посочват като доказателство за тази привилегия, от която се ползват хората, живеещи в бедност.

В други ситуации самите решения за борба с бедността водят до стигматизиране на хората, живеещи в бедност. Пример за това е честата гетоизация на бедните хора, които биват настанявани в социални жилища, а това допринася за тяхната социална изолация по редица начини, включително във връзка със земеползването и градоустройственото планиране.

Стратегията на ЕС за борба с бедността следва да включва мерки за противодействие на стигматизацията и дискриминацията на хората, живеещи в бедност, и да гарантира, че действията за борба с бедността са насочени към социална интеграция, към справяне с т.нар. „скрити прояви на бедността“ и към неусвояването на наличните социални помощи.

Предотвратяването на бедността следва да се основава на насърчаването на политики, които да гарантират неделимостта и универсалността на политическите, икономическите, социалните и културните права. Тези политики предоставят структурни решения с всеобхватно въздействие върху социалното сближаване, като противодействат на стигматизацията и дискриминацията на хората, живеещи в бедност, както и на някои погрешни подходи, като например криминализирането на бедността. Тези решения следва да се допълват от незабавни или специални мерки за подкрепа, когато такива мерки са необходими, за да се отговори адекватно на специфичните нужди на най-уязвимите групи.

В този контекст е важно да се обезпечат публични инвестиции за политики, които да гарантират универсални, безплатни и качествени обществени услуги, предвид техния принос за прекъсване на цикъла на бедността, особено в някои области, като например образование, здравеопазване, социални услуги, водоснабдяване и канализация, както и всеобщ достъп до достойно жилищно настаняване, енергоснабдяване, транспорт, храна, културни и развлекателни дейности.

Комисията следва да подкрепя държавите членки във връзка с насърчаването на жилищна политика, която да гарантира всеобщ достъп до това право, като се обсъдят специални мерки за положението на бездомните хора. Комисията следва да разработи план, насочен към удовлетворяване на жилищните нужди на всички европейски граждани, включително създаването на допълнително и специално финансиране от ЕС за разширяване и обновяване на обществения жилищен фонд.

Докладчикът счита, че психичните проблеми, произтичащи от бедността и социалното изключване, не са взети предвид в достатъчна степен в стратегията на Комисията за психичното здраве и в националните планове за действие. Поради това той препоръчва на държавите членки да приложат специфични мерки за тази област.

Въз основа на разбирането, че бедността е форма на нарушение на правата на човека, е важно да се създадат механизми, които да позволяват участието на хората, живеещи в бедност, при формулирането, прилагането и оценяването на политиките, които ги засягат. Създаването на тези механизми следва да цели увеличаване на демократичното участие, овластяване и еманципация на хората, живеещи в бедност, и постигане на по-ефективни и справедливи резултати от тези политики.

Докладчикът счита също така, че успехът на стратегията ще зависи от подходящата координация между различните нива на вземане на решения и на намеса. Следователно обхватът на отговорностите на ниво ЕС, държави членки и региони за постигане на целта за изкореняване на бедността следва да се определи по ясен и подходящ начин, в съответствие с принципа на субсидиарност.

Докладчикът препоръчва провеждането на годишна конференция за оценка на изпълнението на стратегията, с широко и разнообразно представителство на различните групи от обществото, включително и хората, живеещи в бедност.

Въз основа на положителния опит, натрупан с Европейската гаранция за деца, се препоръчва на равнище Европейска комисия да се определи отговорно лице за стратегията и всяка държава членка да излъчи национален координатор и да изготви национален план за действие, с участието на местни и регионални органи и организации за борба и предотвратяване на бедността при изпълнението на стратегията.

Стратегията на ЕС за борба с бедността следва да признава и да подкрепя действията на различните социални организации, участващи в борбата и предотвратяването на бедността, по-специално чрез пряка помощ за хората, живеещи в бедност.

Следващата многогодишна финансова рамка ще трябва да играе важна роля за укрепване на политиките и социалната подкрепа, които допринасят за изкореняване на бедността чрез значително подобряване и по-оптимално използване на ЕСФ+, ЕФРР, ФЕПНЛ и ФУМИ.