



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.3.2021 г.  
COM(2021) 137 final

2021/0070 (NLE)

Предложение за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**Създаване на Европейска гаранция за децата**

{SWD(2021) 62 final}

## **ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ**

### **1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

#### **• Основания и цели на предложението**

Председателят на Комисията Урсула фон дер Лайен обяви създаването на Европейска гаранция за децата с цел да се гарантира, че „всяко дете в Европа, изложено на риск от бедност или социално изключване, има достъп до най-основни права като здравеопазването и образованието“<sup>1</sup>. Подкрепата за децата от ранна възраст и през цялото им детство е от първостепенно значение за изграждането на устойчива, равнопоставена, приобщаваща и конкурентоспособна икономика на знанието, както и на справедливо общество.

**С цел предотвратяване и борба със социалното изключване настоящото предложение подкрепя държавите членки в усилията им да гарантират на децата в нужда достъп до качествени основни услуги:** предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, образование (включително училищни дейности), здравеопазване, хранене и жилищно настаняване. При все че повечето деца в ЕС вече имат достъп до тези услуги, приобщаващият и истински всеобщият достъп е от жизненоважно значение за осигуряването на равни възможности за всички деца, и по-специално за тези, които са изправени пред социално изключване поради бедност или други форми на неравностойно положение.

**Социалното изключване е сложно и многоизмерно явление.** Неговите основни причинители са недостатъчните ресурси и бедността, но също и липсата на равен достъп до стоки и услуги поради различни форми на неравностойно положение, което възпрепятства пълноценното участие в обществото<sup>2</sup>. **Предложението е насочено към децата в нужда**, като се отнася до децата, изложени на риск от бедност или социално изключване. С оглед на многостранните предизвикателства, пред които са изправени хората с ниски доходи, изпитващи затруднения при достъпа до стоки и услуги или до пазара на труда, на равнището на ЕС беше договорен комплексен показател, а именно **„лице, изложено на риск от бедност или социално изключване“**. Показателят измерва: i) броя на хората, които имат приравнен разполагаем доход (след социални плащания), който е по-нисък от прага на риска от бедност<sup>3</sup>; ii) тежки материални лишения, които отразяват липсата на основни блага, които са необходими, за да се гарантира подходящ стандарт на живот в дадено общество<sup>4</sup>; и iii) много нисък интензитет на икономическа активност<sup>5</sup>. Децата, живеещи в такива домакинства, са особено податливи на социално изключване и са групата, към която е насочена настоящата препоръка.

<sup>1</sup> Политически насоки за Европейската комисия (2019—2024 г.).

<sup>2</sup> Вж. например: Съобщение на Комисията „Към Европа на солидарността: засилване на борбата срещу социалното изключване, насърчаване на интеграцията“, COM (92) 542. Резолюция на Съвета и на министрите на социалните въпроси, заседаващи в рамките на Съвета, от 29 септември 1989 г. относно борбата срещу социалното изключване, ОВ С 277, 31.10.1989 г., стр. 1—1. „The multi-dimensional analysis of social exclusion („Многоизмерният анализ на социалното изключване“), Levitas et al, (2007); ‘Leaving no one behind: the imperative of inclusive development. Report on the World social situation 2016.’, UN (2016). („Никой да не бъде изоставен: необходимостта от приобщаващо развитие. Доклад относно социалното положение в света, 2016 г.“, ООН (2016).

<sup>3</sup> Фиксиран на 60 % от националния медианен приравнен разполагаем доход след социални трансфери.

<sup>4</sup> Тежки материални лишения означава принудителна неспособност за плащане на поне 4 от следните 9 елемента: 1) наем, ипотека или сметки за комунални услуги; 2) поддържане на дома достатъчно топъл; 3) неочаквани разходи; 4) редовно консумиране на месо или протеини; 5) ваканции; 6) телевизионен приемник; 7) перална машина; 8) автомобил; 9) телефон.

<sup>5</sup> Това отразява дела на населението под 60 години, живеещо в домакинства, в които хората в трудоспособна възраст са работили по-малко от 20 % от общия си трудов потенциал през изминалата година.

**В повечето държави от ЕС-27 процентът на лицата, изложени на риск от бедност или социално изключване, е по-висок при децата, отколкото при цялото население.** През 2019 г. 22,2 % (почти 18 милиона) от децата са живели в домакинства, изложени на риск от бедност или социално изключване, в сравнение с 20,9 % (около 91 милиона) за цялото население. През последното десетилетие намаляването на риска от бедност или социално изключване сред децата е по-бавно, отколкото сред населението като цяло. Освен това разликата в бедността<sup>6</sup> в ЕС-27 е по-голяма при децата (25,4 % през 2019 г.), отколкото при останалата част от населението (24,3 %), като същото важи и за трайността на бедността<sup>7</sup> (14,1 % при децата през 2018 г. спрямо 10,8 % за останалата част от населението).

**Налице е силна взаимовръзка между социалното изключване на децата и липсата на достъп до основни услуги.** Децата, живеещи в бедност или намиращи се в особено неравностойно положение, е по-вероятно да се сблъскат с пречки пред достъпа до услуги, които са от ключово значение за тяхното благосъстояние и развитието на социални, когнитивни и емоционални умения. При все че такива услуги като цяло са налице във всички държави членки, данните показват, че достъпът е неравномерен. В около една трета от държавите членки родителите с умерен доход намират разходите за предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст за много високи. Учебниците, училищният транспорт, храната и допълнителните училищни дейности представляват значителна тежест за семейните бюджети в 15 държави членки. В няколко държави членки само някои здравни услуги за деца са напълно безплатни. В шест държави членки над 10 % от децата живеят в изключително лоши жилищни условия. Бездомността се е увеличила в почти всички държави членки, като засяга и децата. Факторите за неравен достъп до услуги могат да бъдат многобройни, като възможните включват: липсата на финансови средства за покриване на разходите за услуги от страна на родителите или настойниците; ограничена наличност, особено в селските<sup>8</sup>, отдалечените или необлагодетелстваните райони; липса на адаптиране на услугите или персонала към децата със специфични потребности; липса на информация относно наличните услуги; или административни пречки.

**Наред с бедността, други форми на неравностойно положение създават пречки за приобщаването и участието в обществото.** В предложението също така се препоръчва, при разработването на своите национални интегрирани мерки за подпомагане на децата, изложени на риск от бедност или социално изключване, държавите членки да вземат предвид, когато е целесъобразно, специфичните нужди на бездомните деца или децата, които живеят в изключително лоши жилищни условия; които имат увреждане; които са с мигрантски произход; които са с малцинствен расов или етнически произход (особено роми); за които се полагат алтернативни грижи (особено настанените в специализирани институции); и децата в несигурна семейна среда.

**Децата в неравностойно положение са непропорционално засегнати от социално изключване, което често е резултат от бедност или лишения.** В зависимост от

6

Относителната медианна разлика в риска от изпадане в бедност, която помага да се определи количествено колко бедни са бедните. Тя се изчислява като разликата между медианния приравнен располагаем доход на хората под прага на риска от изпадане в бедност и прага на риска от изпадане в бедност, изразена като процент от прага на риска от изпадане в бедност.

7

Трайният процент на бедност е делът на хората, живеещи в домакинство с приравнен располагаем доход под прага на бедността през текущата година и поне през 2 от предходните 3 години.

8

През юни 2021 г. Комисията ще приеме съобщение, озаглавено „Дългосрочна визия за селските райони“, в което, наред с другото, ще бъде разгледан ограниченият достъп на децата до услуги или инфраструктури в селските, отдалечените или необлагодетелстваните райони.

държавата членка рискът от бедност за децата, отглеждани от самотен родител, в семейства с три или повече деца или с мигрантски или ромски произход, е до три пъти по-висок от този при другите деца<sup>9</sup>. Децата в неравностойно положение също така имат значително по-ниско равнище на посещаемост в заведенията за предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст. Децата, настанени в специализирани институции, може да не се възползват напълно от общо и приобщаващо образование. Освен това децата с увреждания, с мигрантски произход или тези, които живеят в селски или отдалечени райони, може да не са в състояние да участват в много от училищните дейности. Пречките могат да включват финансова достъпност, липса на подходяща инфраструктура, недостатъчна физическа достъпност или езикови проблеми. Участието на тези деца в превантивни здравни програми също е възпрепятствано. Ниските доходи или несигурната семейна среда често водят до нередовно или нездравословно хранене. И накрая, липсата на достъп до подходящи жилища на достъпни цени, включително безопасна питейна вода, създава повишен риск от изключително лоши жилищни условия и засяга цялостното благосъстояние на децата. Заради всички тези пречки пред достъпа цикълът на социалното изключване се преповтаря между поколенията, като оказва дълбоко и дългосрочно въздействие върху живота на децата.

**Предотвратяването и борбата със социалното изключване на децата са от съществено значение за социалния напредък и устойчивото развитие.** Социалното изключване оказва вредно въздействие върху настоящите и бъдещите възможности на децата и върху способността им да допринасят за днешното и утрешното общество. За децата, които са социално изключени, съществува по-малка вероятност да се справят добре в училище и да се радват на добро здраве, отколкото за техните по-състоятелни връстници. Те са изложени на по-висок риск от отпадане от училище и когато станат възрастни, е по-вероятно да бъдат (дългосрочно) безработни и да изпаднат в бедност поради намалени възможности за работа и по-ниски доходи. Слабото образование и недоброто здраве имат също значителни последици за икономиката и пазара на труда, тъй като възпрепятстват растежа на заетостта и водят до по-нискокачествена и по-непроизводителна работна сила.

**Кризата с COVID-19 изостри вече съществуващите неравенства и води до значителен риск от увеличаване на процента на бедност или социално изключване.** Тя породила социално-икономически рискове за жените и уязвимите групи като самотните родители, децата и възрастните хора, хората с увреждания, мигрантите, малцинствата, по-младите и несигурните работници и хората, живеещи в райони и домакинства с ограничена или никаква цифрова свързаност. За групите с ниски и средни доходи има по-голяма вероятност от загуба на доходи поради нарастваща безработица и по-малко възможности за дистанционна работа. Очаква се въздействието върху разполагаемия доход на домакинствата да повиши неравенствата, което може да доведе до нови категории домакинства, изложени на риск от бедност или социално изключване. За определени деца затварянето на училищата доведе до изчезването на надежден източник на хранене, тъй като много деца бяха лишени от училищна храна. Широко разпространената цифровизация смекчи до известна степен загубата на обучение, причинена от затварянето на училищата, но много деца не разполагаха с добра среда за учене в домашни условия, например поради липса на необходимото оборудване, слаба интернет връзка или липса на подкрепа за училищната работа.

---

9

Съвместен доклад за заетостта за 2021 г., приет от Съвета на 15 март 2021 г.

COVID-19 и мерките за социално дистанциране засегнаха и регламентираната инфраструктура за полагане на грижи, образованието и услугите за отдих.

**В ЕС има консенсус относно значението на гарантирането на ефективен и недискриминационен достъп до качествени основни услуги за деца, които са изправени пред различни форми на неравностойно положение.** В своята резолюция от 24 ноември 2015 г.<sup>10</sup>, и както беше потвърдено в резолюцията относно Европейския социален фонд плюс от 4 април 2019 г.<sup>11</sup>, Европейският парламент призова за Европейска гаранция за децата, съсредоточена върху децата, живеещи в бедност, и с акцент върху някои ключови услуги. Парламентът също така поиска от Комисията да проучи осъществимостта на такава Европейска гаранция за децата чрез многогодишно подготвително действие. В заключенията си от 8 юни 2020 г. Съветът също така прикани Комисията да представи предложение за Европейска гаранция за децата. В своя Специален доклад № 20/2020 относно детската бедност от 29 септември 2020 г.<sup>12</sup> Европейската сметна палата подчерта, че е необходимо по-добро насочване на подкрепата на Комисията за действията на държавите членки за борба с детската бедност. В отговор на този доклад Съветът призова Комисията да включи действия и цели за справяне с детската бедност в бъдещите си инициативи, включително като част от процеса на икономическа координация в рамките на европейския семестър. На 11 март 2021 г. Европейският парламент прие резолюция относно правата на детето с оглед на стратегията на ЕС за правата на детето<sup>13</sup>, в която призовава Комисията да представи предложението си за създаване на Европейска гаранция за децата през първото тримесечие на 2021 г., както и призовава държавите членки да ускорят въвеждането ѝ и да инвестират всички възможни ресурси, включително фондове на ЕС. Европейският парламент подчерта също така, че държавите членки следва да създадат както многогодишни национални стратегии за борба с детската бедност и социалното изключване, така и национални планове за действие във връзка с Европейската гаранция за децата.

**Нито едно дете не бива да бъде изоставено.** Демографските тенденции и недостигът на умения, изтъкнати в доклада на Комисията относно въздействието на демографските промени, приет на 17 юни 2020 г.<sup>14</sup>, правят абсолютно необходимо насърчаването на потенциала на младите поколения, независимо от социално-икономическия им произход. Макар че ЕС отчита едно от най-високите равнища на социално приобщаване и сближаване в света<sup>15</sup>, са необходими решителни политически действия в подкрепа на децата в по-трудни обстоятелства, които могат да се сблъскат с пречки поради различни форми на неравностойно положение. Поради това Европейската гаранция за децата поставя акцент върху подкрепата за децата в нужда.

<sup>10</sup> Резолюция на Европейския парламент от 24 ноември 2015 г. относно намаляване на неравенството, и по-специално на бедността сред децата ( 2014/2237 (INI).

<sup>11</sup> Законодателна резолюция на Европейския парламент от 4 април 2019 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) (COM(2018)0382 – C8-0232/2018 – 2018/0206(COD)).

<sup>12</sup> Специален доклад № 20/2020: „Борба с детската бедност — необходимо е по-прецизно насочване на подкрепата от Комисията“, Европейска сметна палата, 2020 г.

<sup>13</sup> Резолюция на Европейския парламент от 11 март 2021 г. относно правата на детето с оглед на стратегията на ЕС за правата на детето (2021/2523 (RSP)).

<sup>14</sup> Доклад относно въздействието на демографските промени, Европейска комисия, 2020 г.

<sup>15</sup> Например общото неравенство в доходите, измерено чрез съотношението S80/S20, възлиза през 2018 г. на 8,4 за САЩ, но само на 5,05 за ЕС-27, като другите водещи икономики или не разполагат с актуални и надеждни данни (според оценката за Китай за 2011 г. това бе 28,3), или са над равнището на ЕС (Обединеното кралство — 5,6, Япония — 6,2). Въпреки малко по-ниския общ индекс на човешко развитие (0,920 за САЩ спрямо 0,894 г. за ЕС-27 през 2019 г.), европейецът живее средно 2,4 години по-дълго от американеца (очакваната продължителност на живота е съответно 80,9 години и 78,5 години през 2018 г.).

**Европейският стълб на социалните права осигурява рамка за действия на равнището на ЕС и на национално равнище за справедливи и добре функциониращи пазари на труда и социална закрила и приобщаване<sup>16</sup>. Планът за действие на Европейския стълб на социалните права<sup>17</sup> се стреми към по-нататъшно подобряване на стандарта на живот, условията на труд и равните възможности за всички, като по този начин се гарантира справедливост, устойчивост и социално сближаване във възходяща посока. Планът за действие дава нов тласък за справяне с бедността или социалното изключване в ЕС. В него се определя целта за намаляване с поне 15 милиона на броя на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, като най-малко 5 милиона от тях следва да бъдат деца. Преразгледаният набор от социални показатели ще проследява резултатите и тенденциите в държавите членки, което ще позволи на Комисията да наблюдава напредъка към реализирането на принципите на Европейския стълб на социалните права като част от добре установената рамка за координация на политиките в контекста на европейския семестър.**

**Целта на Европейската гаранция за децата е да предотвратява и да се бори със социалното изключване, като гарантира достъпа на децата в нужда до набор от ключови услуги. По този начин инициативата ще допринесе за насърчаване на равните възможности на децата в нужда и за борба с детската бедност.**

За да се постигне тази цел, и въз основа на задълбочен процес на консултации, предложението:

- препоръчва на държавите членки да насочат мерките за подкрепа към децата в нужда, под което се разбира лица на възраст под 18 години, които са изложени на риск от бедност или социално изключване;
- препоръчва, при идентифицирането на децата в нужда и в рамките на тази група, държавите членки да вземат предвид, когато е целесъобразно, специфични форми на неравностойно положение, като например нуждите на:
  - и) бездомните деца или децата, живеещи в лоши жилищни условия;
  - ii) децата с увреждания;
  - iii) децата с мигрантски произход;
  - iv) децата с малцинствен расов или етнически произход (особено роми);
  - v) децата, за които се полагат алтернативни грижи (особено настанените в специализирани институции);
  - и vi) децата в несигурна семейна среда;
- призовава държавите членки да гарантират на децата в нужда ефективен и свободен достъп до предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, образование (включително училищни дейности), едно здравословно хранене през всеки учебен ден и здравно обслужване; безплатното използване на определени услуги е един от начините за повишаване на ефективността на достъпа;
- призовава държавите членки да гарантират на децата в нужда ефективен достъп до здравословно хранене и подходящо жилищно настаняване;

<sup>16</sup>

По-специално принцип 1 „Образование, обучение и учене през целия живот“, принцип 3 „Равни възможности“, принцип 11 „Хранителни грижи и подкрепа за децата“, принцип 14 „Минимален доход“, принцип 16 „Здравно обслужване“, принцип 17 „Включване на хора с увреждания“, принцип 19 „Жилища и помощ за бездомните“ и принцип 20 „Достъп до основни услуги“.

<sup>17</sup>

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейски стълб на социалните права — План за действие“, COM (2021)102 final.

- предоставя насоки на държавите членки относно начините, по които гарантирането на достъп до тези услуги би могло да бъде подкрепено от съответни мерки;
- създава механизми за управление и докладване;
- предвижда механизми за изпълнение, наблюдение и оценка.

В предложението се отчита, че справянето с причините за социалното изключване на децата е многоизмерно предизвикателство. Самата Европейска гаранция за децата ще бъде ефективна само в рамките на по-широк набор от интегрирани мерки, посочени в плана за действие на **Европейския стълб на социалните права** и в по-широката политическа рамка на **стратегията на ЕС за правата на детето**, за която настоящото предложение също допринася. За тази цел в предложението се препоръчва държавите членки да изградят благоприятна способстваща рамка на политиката, като: i) гарантират, че съответните политики са съгласувани една с друга, и повишават тяхната значимост за подкрепата на децата; ii) инвестират в адекватни системи за образование, здравеопазване и социална закрила; iii) осигуряват мерки за интегриране на пазара на труда на родителите или настойниците и подпомагане на доходите на семействата и децата; iv) действат по отношение на териториалното измерение на социалното изключване, включително в съответните градски, селски и отдалечени райони; v) засилват сътрудничеството и участието на различни заинтересовани страни; vi) избягват дискриминацията и заклеймяването на децата в нужда; vii) подкрепят стратегическите инвестиции в деца и услуги, включително благоприятстваща инфраструктура и квалифицирана работна сила; и viii) разпределят адекватни ресурси и използват оптимално финансирането от ЕС.

**Фондовете на Съюза са на разположение за подкрепа на мерки за справяне с детската бедност и социалното изключване и за реализирането на Европейската гаранция за децата.** В рамките на Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) за финансовия период 2021 — 2027 г. държавите членки, в които процентът на децата, изложени на риск от бедност или социално изключване, е по-висок от средния за ЕС (за периода 2017 — 2019 г.), ще трябва да заделят 5 % от ЕСФ+ за борба с детската бедност или социалното изключване, а от другите държави членки ще се изисква да заделят подходяща сума. Европейският фонд за регионално развитие ще допринесе и с ориентирани към бъдещето инвестиции в социална инфраструктура, оборудване и достъп до качествени и основни услуги, а също и с проекти за сътрудничество в граничните региони.

Планът за възстановяване и устойчивост ще предостави възможност за укрепване на потенциала за растеж, на създаването на работни места и на икономическата, социалната и институционалната устойчивост на държавите членки, включително чрез насърчаването на политики за децата и младите хора, и за смекчаване на икономическото и социалното въздействие на кризата във връзка с COVID-19, като допринася за прилагането на Европейския стълб на социалните права и засилва икономическото, социалното и териториалното сближаване. Инструментът за техническа подкрепа може да подпомага държавите членки при разработването и изпълнението на техните реформи, насочени към преодоляване на образователните, социалните, икономическите и правните неравенства и предизвикателства, засягащи децата.

Държавите членки ще продължат да се възползват и от схемата на ЕС за мляко, плодове и зеленчуци за периода 2017 — 2023 г.<sup>18</sup> През 2023 г. Комисията ще предложи преразглеждане на схемата, за да направи здравословните продукти по-достъпни за децата и да подобри тяхното разбиране на ползите от здравословната и устойчива храна.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в областта на политиката**

**В препоръката на Комисията от 2013 г. „Инвестициите в децата: изход от порочния кръг на неравностойното положение“<sup>19</sup>** се представя интегриран подход за намаляване на детската бедност или социалното изключване и подобряване на благосъстоянието на децата. Препоръката беше съсредоточена върху трите направления: i) достъп до подходящи ресурси; ii) осигуряване на достъп до качествени услуги на достъпни цени; и iii) зачитане на правата на децата да участват в игри, развлечения, спортни и културни дейности, както и във вземането на решения, които засягат техния живот. Настоящото предложение допълва съществуващите политики в областта на борбата срещу социалното изключване на деца, основава се на опита и поуките, извлечени от изпълнението на препоръката относно инвестициите в децата, и укрепва нейното второ направление, като дава предимство на достъпа до основни услуги за децата в нужда.

В процеса на икономическа и социална координация чрез европейския семестър, подпомаган и от набора от социални показатели<sup>20</sup>, бе изтъкнато предизвикателството на бедността или социалното изключване на децата, като няколко държави членки получиха специфични за държавата препоръки в това отношение<sup>21</sup>. В Насоките за заетостта<sup>22</sup> се подчертава колко е важно да се гарантира достъпът на всички, включително децата, до определени услуги, например предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, образование и здравеопазване, при което този достъп служи като необходимо условие за гарантиране на равни възможности.

През финансовия период 2014 — 2020 г. европейските структурни и инвестиционни фондове (по-специално Европейският социален фонд, Европейският фонд за регионално развитие и Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица) подкрепиха редица области на политиката, които са от значение за децата, включително справянето с детската бедност или социалното изключване, осигуряването на качествено общо образование и услуги за полагане на грижи, както и на здравословна и питателна храна и материално подпомагане за нуждаещите се деца.

През 2017 — 2020 г. Програмата за подкрепа на структурните реформи предостави техническа подкрепа за изпълнението на реформите на държавите членки, насочени към: i) повишаване на качеството на предучилищната подготовка и грижите в ранна детска възраст и предотвратяване на преждевременното напускане на училище; ii) превръщане на образователните системи в по-приобщаващи; iii) подкрепа за

<sup>18</sup> Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007, ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 671 — 854.

<sup>19</sup> Препоръка 2013/112/ЕС на Комисията от 20 февруари 2013 г. „Инвестициите в децата: изход от порочния кръг на неравностойното положение“, ОВ L 59, 2.3.2013 г., стр. 5.

<sup>20</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>.

<sup>21</sup> Специфичните за всяка държава препоръки са насочени към широк кръг от въпроси, свързани с детската бедност, като подпомагането на доходите, приобщаващото образование, достъпа до предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, достъпа до здравеопазване и бездомността.

<sup>22</sup> Решение (ЕС) 2020/1512 на Съвета от 13 октомври 2020 г. относно насоки за политиките за заетост на държавите членки, ОВ L 344, 19.10.2020 г., стр. 22 — 28.

деинституционализирането на децата; iv) подобряване на достъпа до услуги за деца с увреждания; v) насърчаване на социалната интеграция на децата мигранти и от етнически малцинства; vi) повишаване на съобразеността на националните правосъдни системи с интересите на детето; и vii) преразглеждане на законодателството за защита на семейството, за да се отговори на променящите се нужди на всички видове семейства.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Предложението допълва и е съгласувано с редица други инициативи на ЕС. То представлява конкретен резултат от **плана за действие на Европейския стълб на социалните права** и ще допринесе за постигането на неговата водеща цел за намаляване на броя на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване. Увеличаването на участието на пазара на труда на по-слабо представените групи, включително жените, също ще допринесе за справяне с бедността; в плана за действие на Европейския стълб на социалните права се определя водещата цел за постигане на равнище на заетост от 78 % и се предлага допълнителния стремеж за намаляване поне наполовина на разликата в заетостта между половете до 2030 г.

Предложението допълва приетата по същото време **Стратегия на ЕС за правата на детето**, която обединява всички съществуващи и бъдещи инициативи в областта на правата на детето в една съгласувана рамка на политиката и отправя конкретни препоръки както за вътрешните, така и за външните действия на ЕС. В нея се очертава работата на Комисията в следните области: i) участието на децата в политическия и демократичния живот на ЕС; ii) социално-икономическото приобщаване, образование и здравеопазване; iii) предотвратяването на и защита от всички форми на насилие и дискриминация; iv) правосъдието, съобразено с интересите на детето; v) децата в ерата на цифровите технологии; и vi) глобалното измерение на правата на детето. Разделът относно социално-икономическото приобщаване е приведен в съответствие с Европейската гаранция за децата.

На 22 май 2019 г. Съветът прие **препоръка относно висококачествени системи за предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст**<sup>23</sup> с цел да се подпомогнат усилията на държавите членки за подобряване на достъпа и качеството на предучилищната подготовка и грижите в ранна детска възраст. На 30 септември 2020 г. Комисията прие съобщение, озаглавено „**Постигане на европейско пространство за образование до 2025 г.**“<sup>24</sup>, в което приобщаването и равенството между половете представляват едно от шестте измерения, които трябва да бъдат консолидирани. Въз основа на това съобщение на 19 февруари 2021 г. Съветът прие **резолюция относно стратегическа рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението с оглед на европейското пространство за образование и отвъд него (2021 — 2030 г.)**<sup>25</sup> и постигна съгласие по цел на равнището на ЕС, според която най-малко 96 % от децата на възраст между 3 години и възрастта за започване на задължително начално образование следва да участват в предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст. В резолюцията се предвижда също така подобряване на качеството, равнопоставеността, приобщаването и успеха за всички в областта на образованието и обучението. Държавите членки се съгласиха, че до 2030 г. делът на

<sup>23</sup> Препоръка на Съвета от 22 май 2019 г. относно висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст, ОВ С 189, 5.6.2019 г., стр. 4—14.

<sup>24</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Постигане на европейско пространство за образование до 2025 г.“ (COM(2020)625 final).

<sup>25</sup> Резолюция на Съвета относно стратегическа рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението с оглед на европейското пространство за образование и отвъд него (2021 — 2030 г.), ОВ С 66, 26.2.2021 г., стр. 1—21.

преждевременно напусналите системата на образование и обучение следва да бъде свален под 9 %.

На 30 септември 2020 г. Комисията прие съобщение, озаглавено „**План за действие в областта на цифровото образование за периода 2021 — 2027 г.: Приспособяване на образованието и обучението към цифровата ера**“<sup>26</sup>, в което се представя амбициозна визия за цифровото образование в перспективата на ученето през целия живот, в центъра на която са всички учащи се от всички възрасти.

На 5 март 2020 г. Комисията прие своята **Стратегия за равенство между половете за периода 2020 — 2025 г.**<sup>27</sup> Стратегията има за цел да противодейства на свързаните с пола стереотипи, които засягат благосъстоянието и възможностите на момичетата и момчетата в цялото им многообразие от ранна възраст. В нея също така се заявява, както се потвърждава от плана за действие на Европейския стълб на социалните права, че през 2022 г. Комисията ще представи преразглеждането на целите от Барселона<sup>28</sup> за участие в предучилищната подготовка и грижите в ранна детска възраст. В стратегията се насърчава също така икономическото овластяване на жените и равното поделение на неплатения труд по полагане на грижи, включително грижите за децата, между жените и мъжете. Докато жените продължават да носят непропорционална отговорност за отглеждането на деца, целите за равенство между половете и социално приобщаване на децата ще продължат да бъдат тясно свързани помежду си.

На 19 септември 2020 г. Комисията прие **плана за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020 — 2025 г.**<sup>29</sup> Планът за действие предвижда борба с расизма чрез политики и програми за финансиране в областта на заетостта, жилищното настаняване и достъпа до здравеопазване и образование. В него се насърчават действия, за да се гарантира, че децата с малцинствен расов или етнически произход имат равен достъп до образование и че учителите са обучени да работят с всички деца и да отчитат нуждите на учениците с различен произход. В него се предвижда също така доклад на Комисията относно прилагането на Директивата на ЕС за расовото равенство, която забранява дискриминацията, основана на етнически или расов произход, включително дискриминацията на ромските деца, в различни области като образованието и социалната закрила.

На 7 октомври 2020 г. Комисията прие **стратегическата рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите**<sup>30</sup>. Тя се състои от съобщение и предложение за **Препоръка на Съвета относно равенството, приобщаването и участието на ромите**, приета от Съвета на 12 март 2021 г.<sup>31</sup> В препоръката държавите членки се призовават да се борят с множествената и структурната дискриминация на ромите, по-специално на ромските деца, и да предприемат по-строги мерки в подкрепа на ромските

<sup>26</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейски стълб на социалните права — План за действие в областта на цифровото образование за периода 2021 — 2027 г. Приспособяване на образованието и обучението към цифровата ера“, COM (2020)624 final.

<sup>27</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Съюз на равенство: Стратегия за равенство между половете (2020 — 2025 г.)“, COM (2020)152 final.

<sup>28</sup> Целите от Барселона бяха договорени през 2002 г. от Европейския съвет в Барселона. В тях се заявява, че 33 % от децата под тригодишна възраст и 90 % от децата на възраст между три години и задължителната възраст за започване на училище следва да бъдат записани в детски заведения.

<sup>29</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Съюз на равенство: План за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020 — 2025 г.“, COM (2020)565 final.

<sup>30</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Съюз на равенство: Стратегическа рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите“, COM (2020)620 final.

<sup>31</sup> Препоръка на Съвета от 12 март 2021 г. относно равенството, приобщаването и участието на ромите, 2021/C 93/01.

деца и техните семейства във взаимосвързаните области на заетостта, социалните услуги, качествено, приобщаващо общо образование и предучилищната подготовка и грижите в ранна детска възраст, здравеопазването, жилищното настаняване и достъпа до основни услуги, храненето и достъпа до развлекателни дейности.

На 14 октомври 2020 г. Комисията прие съобщение, озаглавено **„Вълна на саниране — екологизиране на нашите сгради, създаване на работни места, подобряване на качеството на живот“**<sup>32</sup>. Инициативата се основава на принципа за финансова и физическа достъпност на обновените жилища, като по този начин допринася за целта за гарантиране на подходящо жилищно настаняване на децата в нужда, и по-специално посредством препоръката на Комисията относно енергийната бедност<sup>33</sup>.

На 1 юли 2020 г. Комисията прие пакет, озаглавен **„Подкрепа за младежката заетост: мост към работните места за следващото поколение“**<sup>34</sup> в подкрепа на младите хора, които навлизат на пазара на труда. Един от градивните елементи на пакета беше предложението за препоръка на Съвета **„Мост към работни места — укрепване на гаранцията за младежта“**<sup>35</sup>, която беше приета от Съвета на 30 октомври 2020 г. Целта на препоръката е да се гарантира, че всички млади хора на възраст под 30 години получават добро предложение за работа, продължаване на образованието, чиракуване или стаж в рамките на 4 месеца, след като останат без работа или напуснат системата на формалното образование.

На 12 ноември 2020 г. Комисията прие **Стратегия за равнопоставеност на ЛГБТИК (2020 — 2025 г.)**<sup>36</sup>, в която се представят мерки за насърчаване на приобщаването и за борба с дискриминацията на хората, които принадлежат към ЛГБТИК общността, и техните семейства, включително децата.

На 24 ноември 2020 г. Комисията прие **план за действие относно интеграцията и приобщаването за периода 2021 — 2027 г.**<sup>37</sup>, който обхваща мигрантите и гражданите на ЕС с мигрантски произход. Планът за действие е съсредоточен върху благоприятстващите фактори, които са от съществено значение за успешната интеграция и приобщаване: образование и обучение, заетост и умения, здравеопазване и жилищно настаняване. В нея се обръща специално внимание на децата на мигрантите и на гражданите на ЕС с мигрантски произход.

На 3 февруари 2021 г. Комисията прие съобщение, озаглавено **„Европейски план за борба с рака“**<sup>38</sup>, което поставя онкологичните заболявания на децата в центъра на вниманието. Една от водещите инициативи на плана е стартирането на инициативата

<sup>32</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Вълна на саниране — екологизиране на нашите сгради, създаване на работни места, подобряване на качеството на живот“, COM (2020)662 final.

<sup>33</sup> Препоръка (ЕС) 2020/1563 на Комисията от 14 октомври 2020 г. относно енергийната бедност, ОВ L 357, 27.10.2020 г., стр. 35—41.

<sup>34</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Подкрепа за младежката заетост: мост към работните места за следващото поколение“, COM/2020/276 final.

<sup>35</sup> Препоръка на Съвета от 30 октомври 2020 г. „Мост към работни места — укрепване на гаранцията за младежта“, и за замяна на Препоръката на Съвета от 22 април 2013 г. за създаване на гаранция за младежта (2020/C 372/01, ОВ C 372, 4.11.2020 г., стр. 1—9).

<sup>36</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Съюз на равенство: Стратегия за равнопоставеност на ЛГБТИК (2020 — 2025 г.)“, COM (2020)698 final.

<sup>37</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „План за действие относно интеграцията и приобщаването за периода 2021 — 2027 г.“, COM (2020)758 final.

<sup>38</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Европейски план за борба с рака“, COM(2021)44 final.

„Да помогнем на децата, болни от рак“, за да се гарантира, че децата имат достъп до бързо и оптимално откриване, диагностициране, лечение и грижи.

**Стратегията на ЕС за правата на хората с увреждания за периода 2021 — 2030 г.**<sup>39</sup> има за цел да подобри живота на хората с увреждания през идното десетилетие в ЕС и извън него. Стратегията също така възприема междусекторна перспектива за нуждите на децата с увреждания.

Няколко инициативи на Комисията вече са насочени към по-широкия политически контекст и основните фактори за социалното изключване на децата, по-специално участието на родителите и настойниците на пазара на труда. Тези инициативи са: препоръката на Комисията относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда<sup>40</sup>; препоръката на Съвета относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда<sup>41</sup>; Директивата относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи<sup>42</sup>; препоръката на Съвета относно достъпа до социална закрила<sup>43</sup>; Новата европейска програма за умения<sup>44</sup>; европейският инструмент за временна подкрепа за смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE)<sup>45</sup> и предложението на Комисията за директива относно адекватните минимални работни заплати<sup>46</sup>.

## **2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ**

### **• Правно основание**

Съгласно член 151 от ДФЕС целите на Съюза и на държавите членки включват насърчаването на по-добри условия на живот, подходяща социална закрила и развитието на човешките ресурси с оглед на високото равнище на заетост и борбата с изключването от социалния живот. Подобряването на равните възможности за всички деца, живеещи в ЕС, допринася за постигането на тези цели. Съгласно член 153, параграф 1, буква й) от ДФЕС Съюзът подкрепя и допълва дейностите на държавите членки в областта на борбата срещу социалното изключване с оглед постигане на целите на член 151.

Предложението се основава на член 292 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), съгласно който Съветът приема препоръки по предложение

<sup>39</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Съюз на равенство: Стратегия за правата на хората с увреждания за периода 2021 — 2030 г.“, COM (2021)101 final.

<sup>40</sup> Препоръка на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда, ОВ L 307, 18.11.2008 г., стр. 11—14.

<sup>41</sup> Препоръка на Съвета от 15 февруари 2016 г. относно интеграцията на трайно безработните лица на пазара на труда, ОВ С 67, 20.2.2016 г., стр. 1—5.

<sup>42</sup> 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, и за отмяна на Директива 2010/18/ЕС на Съвета, ОВ L 188, 12.7.2019 г., стр. 79—93.

<sup>43</sup> Препоръка на Съвета от 8 ноември 2019 г. относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила 2019/C 387/01 (ОВ С 387, 15.11.2019 г.), стр. 1—8.

<sup>44</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска програма за умения за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост“, COM(2020)274.

<sup>45</sup> Регламент (ЕС) 2020/672 на Съвета от 19 май 2020 г. за създаване на европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредно положение (SURE) вследствие на избухването на COVID-19, ОВ L 159, 20.5.2020 г., стр. 1—7.

<sup>46</sup> Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно адекватни минимални работни заплати в Европейския съюз, COM (2020)682 final.

на Комисията във връзка с член 153, параграф 1, буква й) и член 153, параграф 2 от ДФЕС.

Предложението ще допринесе за постигането на целите на Договора за Европейския съюз, по-специално борбата срещу социалното изключване и дискриминацията и защитата на правата на детето (член 3 от Договора).

Предложението ще допринесе и за прилагането на Хартата на основните права на ЕС, и по-специално на член 24 от нея, в който се признава, че децата имат право на закрила и грижи, необходими за тяхното благоденствие, и член 33, който предвижда, че закрилата на семейството е гарантирана в юридически, икономически и социален план.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

При все че политиките по отношение на социалното изключване на децата са отговорност на държавите членки, Съюзът разполага с компетентност да подкрепя и допълва действията на държавите членки.

Предложението гарантира добавената стойност на действието на равнището на ЕС. То ще поддържа политическия ангажимент за постигането на напредък във връзка с равните възможности за всички деца, и по-специално за децата в нужда, и ще подкрепя възходящото социално сближаване на държавите членки.

Добавената стойност на действието на равнището на ЕС става още по-голяма с оглед на предизвикателствата, свързани с пандемията от COVID-19, тъй като има вероятност социално-икономическите последици от нея да засегнат непропорционално децата в нужда. Европейската гаранция за децата ще спомогне за смекчаването на някои от отрицателните последици от пандемията, като гарантира, че децата в нужда имат пълен достъп до основни услуги.

Като зачита компетентността на държавите членки, предложението дава конкретно съдържание на тази амбиция, по-специално като се възползва от 8-те години на прилагане на препоръката относно инвестициите в децата. Целенасочена намеса на ЕС за намаляване на разликата между децата в нужда и техните връстници по отношение на достъпа до ключови услуги в крайна сметка ще допринесе за гарантирането на равни възможности за децата в ЕС, като същевременно се избягват високите икономически и социални разходи, свързани със социалното изключване на децата, и предаването на неравностойното положение между поколенията.

Предложението също така ще помогне на държавите членки да използват по най-добрия начин финансирането от ЕС и националното финансиране, за да се справят със социалното изключване на децата. Комисията силно насърчава държавите членки да разглеждат борбата със социалното изключване на децата като приоритет.

- **Пропорционалност**

Предложението допълва усилията на държавите членки в областта на справянето със социалното изключване на децата. То зачита практиките на държавите членки и разнообразието от системи. В него се признава, че различните национални, регионални или местни ситуации биха могли да доведат до различия в начина, по който се изпълнява препоръката. Това ще позволи на държавите членки да се възползват от препоръката в съответствие със специфичния си контекст.

Пропорционалността изигра ключова роля и при насочването на избора на инструмента.

- **Избор на инструмента**

Инструментът е предложение за препоръка на Съвета, която е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност. Той се основава на съществуващото законодателство на Европейския съюз и е в съответствие с вида инструменти, които са на разположение за действия на Европейския съюз в областта на социалната политика. Като правен инструмент предложението е знак за ангажимента на държавите членки по отношение на мерките, предвидени в настоящата препоръка, и осигурява стабилна политическа основа за сътрудничество на европейско равнище в тази област при пълно зачитане на правомощията на държавите членки.

### **3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

През 2017 г. при представянето на Европейския стълб на социалните права Комисията направи преглед на четирите години от изпълнението на препоръката относно инвестициите в децата<sup>47</sup>. Оценката беше допълнена от проучване на експерти от Европейската мрежа за социална политика, озаглавено „Напредъкът в Европа в изпълнението на препоръката на ЕС от 2013 г. относно инвестициите в децата: изход от порочния кръг на неравностойното положение. Проучване на националните политики“<sup>48</sup>.

В оценката на Комисията бе направен преглед на постигнатия напредък както от гледна точка на общата политика, така и по всяко от трите направления. Тя разгледа и въздействието върху създаването на политики за децата и семействата, включително редица добри практики и практически примери за предприети действия.

Заклучението от оценката е, че цялостното изпълнение на препоръката все още не е приключило. Макар че препоръката получи силна подкрепа както на национално равнище, така и на равнището на ЕС, включително от Европейския парламент и гражданското общество, тя все още не е добре позната и не се използва правилно в държавите членки на местно равнище, където трябва да бъдат разработени и приложени конкретни политически механизми. Оценката обаче изтъкна, че препоръката е вдъхновила редица проекти с положително въздействие. В различна степен тя беше използвана успешно като лост на политиката в рамките на европейския семестър, като допринесе за изпълнението на съответните специфични за всяка държава препоръки към държавите членки по теми, вариращи от предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст и подпомагане на доходите до приобщаващо образование. Тя оказа въздействие и върху подготовката и изпълнението на програмите на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 — 2020 г.<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Равносметка на препоръката от 2013 г. „Инвестициите в децата: изход от порочния кръг на неравностойното положение“, SWD (2017) 258 final.

<sup>48</sup> Напредъкът в Европа в изпълнението на препоръката на ЕС от 2013 г. относно инвестициите в децата: изход от порочния кръг на неравностойното положение“, проучване на националните политики, Европейска комисия, 2017 г.

<sup>49</sup> През програмния период 2014 — 2020 г. 25,6 % от общия размер на отпуснатите по линия на ЕСФ средства в размер на 86,4 милиарда евро бяха заделени за мерки за социално приобщаване. По линия на ЕФРР бяха отпуснати 24,1 милиарда евро за приоритети за приобщаващ растеж, включително за насърчаване на социалното приобщаване, борба с бедността и инвестиции в учебни заведения.

В оценката бе изтъкнато, че повечето държави членки са съгласни, че само един цялостен интегриран подход би бил ефективна стратегия, способна да прекъсне цикъла на неравностойното положение. Държавите членки определиха този подновен акцент и необходимостта от подобряване на сътрудничеството между всички заинтересовани страни на местно равнище като предизвикателство. Повечето държави членки се съгласиха, че е социално справедливо и икономически изгодно да се инвестира повече в децата в ранна възраст и че осигуряването на висококачествена предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст е основният компонент.

Накрая, що се отнася до постиженията, в оценката беше установено, че първите две направления на препоръката относно достъпа до доходи и услуги са от основно значение за осъществяването на конкретни промени в политиката и за разработването на проекти.

Освен това в проучването на Европейската мрежа за социална политика се стигна до заключението, че подобрението в държавите членки по отношение на достъпа до качествени услуги на достъпни цени е недостатъчно и неравномерно. Най-слабият напредък е постигнат в областта на достъпа до жилищно настаняване, здравеопазване и образование.

Поуките, извлечени от изпълнението на Препоръката относно инвестициите в децата, и констатациите на Европейската сметна палата подчертават, че борбата със социалното изключване на децата изисква повече усилия за по-добро насочване на финансирането от ЕС в държавите членки.

#### • **Консултации със заинтересованите страни**

Между юли и ноември 2020 г. Комисията проведе целева консултация чрез онлайн анкети, фокус групи и специални изслушвания, в които участваха държавите членки посредством Комитета за социална закрила на Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите, европейските социални партньори, организациите на гражданското общество, както и самите деца. Настоящото предложение отразява до голяма степен събраните по време на консултациите мнения на заинтересованите страни.

По-голямата част от респондентите в целевата консултация подчертаха, че ЕС трябва да играе главна роля в подкрепата на националните, регионалните и местните органи при координираните усилия за подобряване на положението на децата в нужда. Заинтересованите страни приветстваха инициативата за Европейска гаранция за децата и подчертаха, че е важно да се осигури достъп до безплатна предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, безплатно образование, безплатно здравеопазване, подходящо жилищно настаняване и здравословно хранене, както и да се осигурят игри и развлекателни дейности за децата. По-голямата част от консултираните заинтересовани страни подкрепиха предлагането на препоръка на Съвета относно Европейска гаранция за децата. Заинтересованите страни подчертаха също така, че е важно да се включат специфични групи деца в целевата група на Гаранцията за децата. Те изтъкнаха значението на разработването и прилагането на интегрирани стратегии за борба със социалното изключване и излизане от порочния кръг на неравностойното положение, като се обръща внимание не само на нуждите на децата, но и на подкрепата за цели семейства.

От голяма полза за предложението е и участието на 10 000 деца в широкия процес на консултации с деца. Резултатите показват, че Европейската гаранция за децата трябва да се съсредоточи върху конкретни и ефективни мерки за осигуряване на равно

третиране на всички деца, с особено внимание към децата в уязвимо положение, както и на равен достъп до качествено и достъпно образование за всички деца — от предучилищната подготовка и грижите в ранна детска възраст до средното образование.

Обобщение на резултатите от консултациите със заинтересованите страни е приложено към работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото предложение.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Предложението се основава на работния документ на службите на Комисията, в който се прави преглед на изпълнението на Препоръката относно инвестициите в децата, на специалния доклад на Европейската сметна палата относно детската бедност, както и на експертния опит, събран чрез многогодишно подготвително действие, поискано от Европейския парламент, по-специално „Проучване относно осъществимостта на „Гаранция за децата“<sup>50</sup> и „Проучване относно икономическата рамка за изпълнение на евентуалната схема на ЕС за „Гаранцията за децата“, включително нейната финансова основа“<sup>51</sup>.

Целта на проучването относно осъществимостта на „Гаранция за децата“ беше да се изясни потенциалният обхват на Европейска гаранция за децата и да се анализират условията за нейното изпълнение, както и да се оцени нейната добавена стойност от ЕС. Проучването беше съсредоточено върху четири специфични групи социално уязвими деца: деца в домове, деца с увреждания, деца с мигрантски произход (включително деца бежанци) и деца, живеещи в несигурна семейна среда. Проучването анализира доколко е осъществимо да им се гарантира достъп до пет основни услуги: безплатно здравеопазване, безплатно образование, безплатна предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, подходящо жилищно настаняване и здравословно хранене.

В проучването се стигна до заключението, че достъпът на децата от горепосочените категории до петте услуги наистина трябва да бъде подобрен. Липсата на достъп може да има краткосрочни и дългосрочни последици не само за самите деца, но и за обществото. Основните услуги трябва да бъдат приобщаващи, за да се гарантира, че децата в нужда се възползват в пълна степен от тях, за да се избегне стигматизирането и сегрегацията им. Въпреки че осигуряването на достъп до услугите би било важна част от преодоляването на социалното изключване на децата, то ще трябва да представлява част от по-широк подход, както е посочено в Препоръката относно инвестициите в децата, и от благоприятстваща рамка на социалната политика. И накрая, фондовете на ЕС имат значителен потенциал да играят по-ефективна и стратегическа роля в осигуряването на достъп до услугите.

Проучването относно икономическата рамка за изпълнение на евентуалната схема на ЕС „Гаранция за децата“, включително нейната финансова основа, изследва, в допълнение към проучването за осъществимост, какви биха могли да бъдат разходите и ползите за компетентните органи, ако осигурят на всички деца в нужда недискриминационен достъп до петте услуги, обхванати от Европейската гаранция за децата. В проучването се стигна до заключението, че ползите ще имат както краткосрочно въздействие върху живота на децата, така и дългосрочно въздействие

---

50

„Проучване относно осъществимостта на „Гаранция за децата“, Европейска комисия, 2020 г.

51

„Проучване относно икономическата рамка за изпълнение на евентуална схема на ЕС „Гаранция за децата“, включително нейната финансова основа, окончателен доклад“, Европейска комисия, 2020 г.

върху перспективите на децата като възрастни, върху обществото като цяло и върху бъдещите публични разходи. Проучването показва, че разходите, свързани с предоставянето на безплатна училищна храна и безплатни качествени грижи и предучилищна подготовка в ранна детска възраст на децата в нужда, както и тези, свързани с премахването на училищните разходи, са относително ниски, особено с оглед на потенциално високите ползи, които могат да донесат действията.

В заключение, по искане на Европейския парламент и в партньорство с УНИЦЕФ Комисията изпълнява пилотни проекти в България, Хърватия, Гърция и Италия за тестване на тези действия на място и също така проучва рамката на политиките в Германия, Литва и Испания. Това ще предостави ценен принос за етапа на изпълнение на предложената препоръка.

- **Оценка на въздействието**

Предложеният инструмент — препоръка на Съвета — предлага насоки за прилагането на Европейската гаранция за децата, като същевременно позволява на държавите членки да разработват и прилагат мерки в съответствие с националните си практики. Следователно оценка на въздействието не е необходима.

Въздействието на препоръката ще зависи не само от начина, по който държавите членки прилагат мерките. Специфичните за всяка държава обстоятелства, като например макроикономическата ситуация, структурата на системите за социална закрила и социални услуги, както и функционирането на пазара на труда, са също важни и затрудняват разграничаването на конкретното въздействие на предложението от други фактори.

Придружаващият работен документ на службите на Комисията съдържа преглед на най-важните предизвикателства по отношение на социалното изключване на децата, както и на пропуските, които възпрепятстват равния достъп на децата в нужда до съответните услуги. Документът също така включва и предварителен анализ на ефективността и потенциалните въздействия на препоръката.

Анализът използва комбинация от вътрешни и външни експертни становища. Той също така се основава на многобройни дейности по мониторинг и партньорско обучение, както и на отзивите, получени по време на целевите консултации. Взети заедно, различните приноси се превърнаха в мерки, подробно описани в предложението.

Освен това се предлага по-добро събиране на данни на равнището на ЕС, за да се подобри внимателното наблюдение на действията в държавите членки. В предложението е включена специална разпоредба за преразглеждане на препоръката след първоначалната фаза на изпълнение.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Не е приложимо.

- **Основни права**

Европейската гаранция за децата ще допринесе за гарантиране на правото на децата на закрила и на грижите, необходими за тяхното благоденствие, както и на закрилата на семейството в юридически, икономически и социален план (член 24 и 33 от Хартата на основните права на ЕС).

#### **4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Настоящото предложение няма финансово отражение върху бюджета на ЕС.

## 5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

### • **Планове за изпълнение и механизми за мониторинг, оценка и докладване**

Предлага се Комисията да наблюдава изпълнението на препоръката в контекста на европейския семестър, подкрепен от преразгледания набор от социални показатели, включително нов водещ показател за децата, изложени на риск от бедност или социално изключване.

В предложението се препоръчва държавите членки да определят национален координатор по Гаранцията за децата, разполагащ с подходящи ресурси и мандат, който ефективно да координира и наблюдава изпълнението на препоръката и да действа като лице за връзка с Комисията. Комисията ще работи съвместно с координаторите по Гаранцията за децата и Комитета за социална закрила за улесняване на взаимното обучение (напр. чрез партньорски проверки или партньорски консултации), споделяне на опит, обмен на добри практики и проследяване на действията на държавите членки, предприети по прилагането на Европейската гаранция за децата.

Комисията ще докладва редовно на Комитета за социална закрила относно изпълнението на препоръката въз основа на двугодишните доклади на държавите членки.

Комисията също така ще работи съвместно с Комитета за социална закрила за създаването на обща рамка за мониторинг, включително количествени и качествени показатели, с цел оценка на изпълнението на настоящата препоръка. Комисията и Комитетът за социална закрила ще работят заедно и за подобряване на наличността, обхвата и значимостта на съответните данни на равнището на ЕС.

Накрая, след изтичане на първоначалния период от прилагането на препоръката, Комисията ще направи преглед на напредъка, постигнат по нейното изпълнение, и ще докладва на Съвета до 5 години след приемането ѝ.

### • **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

В параграфи 1—2 се определят целта и обхватът на препоръката (за кои деца се отнася препоръката).

В параграф 3 се съдържат определения, които следва да се прилагат за целите на настоящото предложение.

Параграфи 4—5 са в основата на препоръката. Държавите членки се приканват да гарантират ефективен и свободен достъп на децата в нужда до предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, образование и училищни дейности, най-малко едно здравословно хранене през всеки учебен ден и здравно обслужване. Освен това те се приканват да гарантират ефективен достъп на децата в нужда до здравословно хранене и подходящо жилищно настаняване. Държавите членки следва да идентифицират децата в нужда и в рамките на тази група да вземат предвид специфичните форми на неравностойно положение, в което те се намират.

Параграф 6 се отнася до усилията, които държавите членки следва да положат за изграждане на благоприятстваща политическа рамка за справяне със социалното изключване и за излизане от порочния кръг на прераждане на бедността и неравностойното положение между поколенията, като за тази цел се препоръчват редица мерки на политиката.

В параграфи 7—10 се препоръчва набор от национални мерки, които държавите членки следва да въведат с цел ефективно прилагане на Европейската гаранция за децата.

В параграф 11 се установяват механизми за управление и докладване. Те включват следните препоръки към държавите членки:

- определяне на национални координатори по Гаранцията за децата, които да координират и наблюдават изпълнението на препоръката;
- включване на съответните заинтересовани страни в идентифицирането на децата в нужда и пречките, пред които те са изправени при достъпа и използването на услугите, обхванати от препоръката, като се вземат предвид националните, регионалните и местните организации и обстоятелства;
- предоставяне на Комисията на национален план за действие за изпълнение на препоръката;
- провеждане на информационни дейности;
- включване на съответните заинтересовани страни в подготовката, изпълнението, мониторинга и оценката на националния план за действие;
- редовно докладване на Комисията.

В параграф 12 се установяват механизми за изпълнение, мониторинг и оценка и се приветства намерението на Комисията:

- да използва европейския семестър за мониторинг на изпълнението на препоръката;
- да работи съвместно с Комитета за социална закрила и националните координатори по Гаранцията за децата;
- да докладва редовно за напредъка на Комитета за социална закрила;
- да работи съвместно с Комитета за социална закрила по рамка за мониторинг и съответни показатели;
- да направи преглед на изпълнението на препоръката и да докладва на Съвета до 5 години след приемането ѝ;
- да засили дейностите за повишаване на осведомеността и комуникацията и да увеличи разпространението на резултатите.

Предложение за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

### Създаване на Европейска гаранция за децата

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292 във връзка с член 153, параграф 2 и член 153, параграф 1, буква й) от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Съгласно член 3, параграф 3 от Договора за Европейския съюз Съюзът се бори срещу социалното изключване и дискриминациите и насърчава равенството между жените и мъжете и защитата на правата на детето.
- (2) Съгласно член 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) при определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве.
- (3) Съгласно член 151 от ДФЕС Съюзът и държавите членки си поставят за цел насърчаване на заетостта, подобряване на условията на живот и труд, осигуряване на подходяща социална закрила, социален диалог, развитие на човешките ресурси с оглед високо и устойчиво равнище на заетост и борба със социалното изключване. Съгласно член 153, параграф 1, буква й) от ДФЕС с оглед постигането на тези цели Съюзът подкрепя и допълва дейностите на държавите членки в областта на борбата срещу социалното изключване.
- (4) В член 24 от Хартата на основните права на Европейския съюз се признава, че децата имат право на закрила и грижи, необходими за тяхното благоденствие, и че висшият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение при всички действия, които се предприемат от публичните власти или частни институции по отношение на децата. Член 33 от Хартата на основните права на Европейския съюз постановява, че закрилата на семейството е гарантирана в юридически, икономически и социален план.
- (5) Член 17 от ревизираната Европейска социална харта, приета в Страсбург на 3 май 1996 г., потвърждава ангажимента за осигуряване за децата на съответните грижи, подпомагане, образование и обучение, от които те се нуждаят.
- (6) Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на детето, приета на 20 ноември 1989 г., ратифицирана от всички държави членки, предвижда в членове 18, 24, 27, 28 и 31, че държавите — страни по Конвенцията, признават правото на детето да се ползва от държавна помощ, от най-високия достижим стандарт на здравословно състояние, както и от достъп до здравни

услуги, подходящ жизнен стандарт, образование, отдих и дейности за отмора и пълноценно участие в културния и творческия живот.

- (7) В член 7 от Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания<sup>52</sup>, ратифицирана от Съюза и всички негови държави членки, се посочва, че държавите — страни по Конвенцията, предприемат всички необходими мерки за осигуряване на пълноценното упражняване от деца с увреждания на всичките им права на човека и основни свободи наравно с останалите деца.
- (8) Заедно със своите държави членки Съюзът е изцяло ангажиран да играе водеща роля в изпълнението на Програмата на ООН до 2030 г. и в постигането на целите за устойчиво развитие, включително целите за изкореняване на бедността, осигуряване на здравословен живот и насърчаване на благосъстоянието, както и осигуряване на приобщаващо и справедливо качествено образование.
- (9) През ноември 2017 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията провъзгласиха Европейския стълб на социалните права, като определиха 20 принципа в подкрепа на добре функциониращите и справедливи пазари на труда и социални системи. Принцип 11 предвижда правото на децата на достъпно ранно образование и грижи с добро качество, закрила от бедност и специални мерки за насърчаване на равните възможности на децата от семейства в неравностойно положение.
- (10) На 20 февруари 2013 г. Комисията прие Препоръка 2013/112/ЕС<sup>53</sup> „Инвестициите в децата: изход от порочния кръг на неравностойното положение“. В тази препоръка се определя интегриран подход за намаляване на детската бедност или социалното изключване и за подобряване на благосъстоянието на децата въз основа на три стълба: достъп до ресурси; достъп до качествени услуги; и правото на участие на децата.
- (11) В своята резолюция от 24 ноември 2015 г.<sup>54</sup> Европейският парламент призова Комисията и държавите членки да въведат гаранция за децата, която се съсредоточава върху децата, живеещи в бедност, и техния достъп до услуги. Освен това в своята резолюция от 11 март 2021 г.<sup>55</sup> Европейският парламент призова Комисията да представи предложението си за Европейска гаранция за децата през първото тримесечие на 2021 г. и призова държавите членки да инвестират всички възможни ресурси, включително средства от фондовете на ЕС, в борбата с детската бедност и социалното изключване, както и да създадат национални планове за действие за гаранция за децата.
- (12) Съвместната декларация, озаглавена „Преодоляване на бедността и социалното изключване — смекчаване на въздействието на COVID-19 върху семействата — съвместна работа за разработване на перспективи за силни деца“, подписана през декември 2020 г. от 24 министри на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси, призова за Европейска гаранция за

<sup>52</sup> Решение на Съвета от 26 ноември 2009 г. относно сключването от Европейската общност на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания, ОВ L 23, 27.1.2010 г., стр. 35.

<sup>53</sup> Препоръка 2013/112/ЕС на Комисията от 20 февруари 2013 г. „Инвестициите в децата: изход от порочния кръг на неравностойното положение“, ОВ L 59, 2.3.2013 г., стр. 5.

<sup>54</sup> Резолюция на Европейския парламент от 24 ноември 2015 г. относно намаляване на неравенството, и по-специално на бедността сред децата ( 2014/2237 (INI) ).

<sup>55</sup> Резолюция на Европейския парламент от 11 март 2021 г. относно правата на детето с оглед на стратегията на ЕС за правата на детето (2021/2523 (RSP)).

децата въз основа на общите принципи и интегрирания подход на Препоръка 2013/112/ЕС и на Европейския стълб на социалните права. Министрите потвърдиха, че достъпът до безплатно здравеопазване, безплатно образование, достъпна предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, приемливо жилищно настаняване и подходящо хранене са от съществено значение за децата, изложени на риск от бедност или социално изключване.

- (13) Планът за действие по Европейския стълб на социалните права<sup>56</sup> дава нов тласък за справяне с бедността и социалното изключване в Съюза, по-специално като определя за цел в периода до 2030 г. намаляването с 15 милиона, включително най-малко 5 милиона деца, на броя на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване.
- (14) Всеобхватната стратегия на Съюза за правата на детето<sup>57</sup> спомага за засилване на участието на децата в обществото, за защита на уязвимите деца, включително на децата, изложени на риск от социално-икономическо изключване и маргинализация, за защита на правата на децата онлайн, за насърчаване на правосъдието, съобразено с интересите на детето, и за предотвратяване и борба с насилието срещу децата. Тя също така има за цел да се бори с дискриминацията на децата, включително въз основа на пола или сексуалната ориентация на самите тях или на техните родители.
- (15) Целта на настоящата препоръка е да се предотврати и да се противодейства на социалното изключване, като се гарантира достъпът на децата в нужда до набор от ключови услуги. Децата в нужда са лица на възраст под 18 години, които са изложени на риск от бедност или социално изключване<sup>58</sup>.
- (16) За да се осигури ефективен достъп или ефективен и безплатен достъп до основни услуги, държавите членки, в съответствие с националните обстоятелства и подходи, следва или да организират и предоставят такива услуги, или да предоставят адекватни обезщетения, така че родителите или настойниците на децата в нужда да бъдат в състояние да осигурят тези услуги.
- (17) В ЕС има близо 18 милиона деца, изложени на риск от бедност или социално изключване. Един от основните фактори за социалното изключване на децата е неравностойният достъп до основни услуги, които са от съществено значение за благосъстоянието и развитието на социални, когнитивни и емоционални умения. За децата, живеещи в бедност, или децата в неравностойно положение съществува по-голяма вероятност да се сблъскат с пречки пред достъпа до предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, приобщаващо образование, здравеопазване, здравословно хранене и подходящо жилищно настаняване. Те започват живота си в неравностойно положение, което може да има дългосрочни последици за тяхното развитие и бъдещи перспективи.
- (18) Препредаването между поколенията на социалното изключване застрашава социалното сближаване между поколенията и води до по-високи разходи за нашите социални държави, което възпрепятства икономическата и социалната устойчивост. Подобряването на равния достъп на децата в нужда до основните

<sup>56</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейски стълб на социалните права — План за действие“, COM (2021)102 final.

<sup>57</sup> Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Стратегия на ЕС за правата на детето“, COM(2021) 142/1.

<sup>58</sup> Това се отнася до децата, изложени на риск от бедност, живеещи в тежки материални лишения, или живеещи в домакинства с много ниска икономическа активност.

услуги е важно средство за увеличаване на усилията за предотвратяване и борба със социалното изключване. Това също така допринася за насърчаване на равните възможности за децата в нужда и за борба с детската бедност.

- (19) Справянето от ранно детство с неравностойното положение е икономически ефективна инвестиция, също и в дългосрочен план, тъй като допринася не само за приобщаването на децата и за техните по-високи социално-икономически резултати, когато са възрастни, но и за икономиката и обществото като цяло чрез по-добра интеграция на пазара на труда и в социалния живот. Инвестирането в равни възможности за децата полага основите за устойчив и приобщаващ растеж, като подкрепя справедливите и устойчиви общества и социалното сближаване във възходяща посока. Това също така допринася за преодоляване на въздействието на неблагоприятните демографски промени чрез намаляване на недостига на умения и работна ръка и осигуряване на по-добро териториално покритие, като същевременно се използват възможностите, произтичащи от екологичния и цифровия преход.
- (20) Равният достъп до качествени и приобщаващи грижи и предучилищна подготовка в ранна детска възраст и образование е от основно значение за прекъсване на препредаването на социалното изключване и за осигуряване на равни възможности за децата в неравностойно положение. Ограничената наличност и високите разходи за предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст обаче могат да представляват пречка за децата от семейства с ниски доходи. Равнището на посещаемост на тези деца е значително по-ниско, което по-късно води до по-лоши образователни резултати и по-висок процент на преждевременно напусналите училище, особено при децата с мигрантски или ромски произход. Сегрегацията и дискриминацията при достъпа на деца с увреждания или със специални образователни потребности до общообразователната система продължават да бъдат предизвикателство. Изборът на учебно заведение трябва да бъде съобразен с висшия интерес на детето. Нарастващият брой деца с мигрантски произход в общообразователните системи изисква предотвратяване на сегрегираната училищна среда и адаптиране на методите на преподаване.
- (21) Важна част от ученето, включително придобиването на социални умения, се осъществява чрез спорт, дейности за отдих или културни дейности. Тези дейности са се доказали като полезни, особено за децата в неравностойно положение. Участието на някои групи деца обаче може да бъде възпрепятствано по финансови причини или от липсата на подходяща инфраструктура, слабата достъпност или езиковите проблеми.
- (22) Децата от семейства с ниски доходи имат затруднен достъп до определени здравни услуги, като например стоматологични грижи или коригиращи инструменти, като дентални скоби, контактни лещи или очила. Те също така разполагат с по-малко възможности и ресурси, за да се възползват от програмите за превенция на заболяванията и насърчаване на здравето. Бедността и други социални фактори оказват значително въздействие върху цялостното развитие и здравето на децата, включително върху психичното здраве, и увеличават риска от лошо здраве през по-късните години. Ранната намеса и превенцията са от съществено значение. По-добрият достъп до обществени програми за профилактика и насърчаване на здравето, включително ваксинация, както и осигуряването на подкрепа на родителите могат да спомогнат за постигането на по-добри резултати.

- (23) Достъпът до здравословно и устойчиво хранене е предизвикателство, особено за семействата с ниски доходи. Програмите за здравословна храна и начин на хранене могат да спомогнат за решаването на проблеми като нездравословното хранене, липсата на физическа активност, затлъстяването или употребата на алкохол и тютюн, като по този начин се намали недохранването и лошото хранене, които са по-разпространени сред децата в неравностойно положение. Опитът от пандемията от COVID-19 показва значението на схемите за училищно хранене за някои деца, които внезапно бяха лишени от надежден източник на хранене по време на ограничителните мерки<sup>59</sup>.
- (24) Децата от семейства с ниски доходи, с мигрантски произход или с малцинствен расов или етнически произход са изложени на по-висок риск от изключително лоши жилищни условия, пренаселеност и енергийна бедност, както и от възможността да останат бездомни. Жилищните разходи са голяма тежест, особено за домакинствата с един родител. Осигуряването на подходящо жилищно настаняване и гарантирането, че децата и техните семейства получават подходящо настаняване в спешните центрове за подслон, са важни механизми за справяне със социалното изключване на децата и за свеждане до минимум на риска от бездомничество. С цел деинституционализиране на децата, настаняването на деца под институционални грижи следва да се използва като крайна мярка, като се отчита висшият интерес на детето. Качествените грижи, предоставяни в общността или в семейството, следва да бъдат насърчавани. Предоставянето на подкрепа на децата, които напускат институционални грижи, би подпомогнало техния независим живот и социалната им интеграция.
- (25) Пандемията от COVID-19 може да има дългосрочни последици върху икономическото и социалното благосъстояние на семействата и децата и е вероятно да засегне непропорционално децата в неравностойно положение. Групите с ниски и средни доходи са изправени пред по-висок риск от загуба на доходи, с потенциално значително въздействие върху разполагаемия доход на домакинствата поради нарастващата безработица и намалените възможности за работа от разстояние. Очаква се кризата да задълбочи съществуващите неравенства и вероятно ще доведе до увеличаване на броя на домакинствата, изложени на риск от бедност или социално изключване. Тя също така оказва значителен натиск върху наличието на услуги. Децата, които се сблъскват с различни форми на неравностойно положение, са сред най-тежко засегнатите от пандемията от COVID-19. Ученето от разстояние беше трудно за много деца, живеещи в домакинства без подходяща семейна подкрепа, умения или оборудване, включително за деца, живеещи в отдалечени или селски територии с неадекватна цифрова инфраструктура.
- (26) Справянето със социалното изключване на децата и намаляването на социално-икономическото въздействие на пандемията от COVID-19 изискват интегриран, насочен към отделния човек и многоизмерен подход, както и благоприятстваща рамка на политиката. Засилването на сътрудничеството и координацията между службите на различни равнища гарантира ефективна превенция и подкрепя социалното приобщаване на децата. Наред с осигуряването на достъп до основните услуги във всички региони и територии, включително чрез инвестиции в инфраструктурата на услугите и в работната сила, е необходимо

59

Годишен преглед на Комитета за социална закрила за 2020 г. относно Инструмента за наблюдение на резултатите в областта на социалната закрила (ИНРСЗ) и промените в политиките за социална закрила. Доклад относно основните социални предизвикателства и ключовите послания, стр. 58.

също така да се подобри ефективността и уместността на съответните политики, да се съчетаят превантивни и коригиращи мерки и да се извлече максимална полза от съществуващите инструменти на Съюза.

- (27) Процесът на координация на икономиката и заетостта в рамките на европейския семестър, подкрепен от набора от социални показатели, подчерта предизвикателствата, свързани с детската бедност или социалното изключване, като редица държави членки получиха специфични за всяка държава препоръки в това отношение. В Насоките за заетостта се подчертава колко е важно да се гарантира достъпът на всички, включително децата, до определени услуги, като предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, образование и здравеопазване; този достъп е необходимо условие за гарантиране на равни възможности.
- (28) В подкрепа на прилагането на Европейската гаранция за децата и допълнителни мерки за подкрепа са на разположение средства от фондовете на Съюза. В рамките на предложения Европейски социален фонд плюс<sup>60</sup> всички държави членки ще трябва да заделят подходяща сума за справяне с детската бедност или социалното изключване. За държавите членки, в които процентът на децата, изложени на риск от бедност или социално изключване, е над средния за Съюза, тази сума трябва да бъде най-малко 5 % от разпределените за тях средства по линия на Европейския социален фонд плюс. Европейският фонд за регионално развитие и програмата InvestEU също така ще подкрепят инвестиции в благоприятстваща инфраструктура, като например социални жилища и заведения за предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, както и оборудване и достъп до качествени и основни услуги. Като част от Плана за възстановяване на Европа и инструмента Next Generation EU Механизмът за възстановяване и устойчивост предлага допълнително финансиране от Съюза за реформи, инвестиции и политики, насочени към следващото поколение, децата и младите хора, като образование и умения, които да бъдат включени в националните планове за възстановяване и устойчивост<sup>61</sup>. Инструментът за техническа подкрепа ще подпомага държавите членки при разработването и осъществяването на структурни реформи в областта на образованието, социалните услуги, правосъдието и здравеопазването, включително междусекторни реформи за справяне с детската бедност и социалното изключване.
- (29) Държавите членки могат също така да се възползват от схемата на ЕС за мляко, плодове и зеленчуци за периода 2017 — 2023 г., за да направят здравословните продукти по-достъпни за децата и да подобрят тяхното разбиране на ползите от здравословната и устойчива храна.
- (30) Настоящата препоръка следва да се изпълнява чрез национални планове за действие, адаптирани към националните, регионалните и местните обстоятелства. Тези национални планове за действие следва да идентифицират децата в нужда и пречките, пред които са изправени при достъпа и ползването на услугите, обхванати от настоящата препоръка. За тази цел държавите членки

<sup>60</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) COM(2018) 382 final.

<sup>61</sup> В съответствие с Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост. ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17—75.

следва да ангажират съответните заинтересовани страни, включително неправителствените организации, защитаващи правата на децата. Напредъкът в изпълнението на настоящата препоръка следва да бъде редовно наблюдаван в контекста на европейския семестър, включително чрез разработване на съответни показатели за мониторинг.

- (31) Настоящата препоръка допълва Препоръка 2013/112/ЕС, представлява резултат от плана за действие по Европейския стълб на социалните права и допълва всеобхватната стратегия на Съюза за правата на детето.
- (32) Настоящата препоръка е в пълно съответствие с принципите на субсидиарност и на пропорционалност. Тя не засяга принципите на националното процесуално право и правните традиции на държавите членки и не води до разширяване на правомощията на Съюза,

**ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:**

### **ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ГАРАНЦИЯ ЗА ДЕЦАТА**

- (1) Целта на настоящата препоръка е да се предотврати и да се противодейства на социалното изключване, като се гарантира достъп на децата в нужда до набор от ключови услуги.
- (2) Настоящата препоръка се прилага за деца в нужда.

### **ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

- (3) За целите на настоящата препоръка се прилагат следните определения:
  - а) „деца в нужда“ означава лица на възраст под 18 години, които са изложени на риск от бедност или социално изключване;
  - б) „деца с мигрантски произход“ означава деца, които са граждани на трета държава, независимо от техния миграционен статус, както и деца с гражданство от държава членка, които имат мигрантски произход от трета държава чрез поне един от родителите си, родени в чужбина;
  - в) „деца в несигурна семейна среда“ означава деца, изложени на различни рискови фактори, водещи до социално изключване, като например: живеещи в домакинство с един родител; живеещи с родител с увреждане; живеещи в домакинство, в което има проблеми с психичното здраве или дълготрайно заболяване; живеещи в домакинство, в което има злоупотреба с наркотични вещества или домашно насилие; деца на гражданин на Съюза, който се е преместил в друга държава членка, докато те самите са останали в своята държава членка по произход; деца, които имат майка на възраст под 19 г. или са майки на възраст под 19 г.; деца с родител, лишен от свобода;
  - г) „ефективен достъп“ означава ситуация, при която услугите са налични, финансово достъпни, физически достъпни, с добро качество, предоставяни своевременно и когато потенциалните потребители са осведомени за съществуването им, както и за правата за ползването им;
  - д) „ефективен и безплатен достъп“ означава ситуация, при която услугите са безплатни, налични, физически достъпни, с добро качество, предоставяни

своевременно, когато потенциалните ползватели са осведомени за съществуването им, както и за правата за ползването им;

- е) „училищни дейности“ означава учене чрез игра, отдих, спорт или културна дейност, което се провежда в рамките на или извън редовното училищно време, организирано е от училището и е част от — или е свързано с — учебните програми;
- ж) „здравословно хранене“ означава балансирано хранене, което осигурява на децата хранителни вещества, необходими за тяхното физическо и психическо развитие и за физическа активност, която отговаря на физиологичните нужди;
- з) „подходящо жилищно настаняване“ означава жилище, което отговаря на действащите национални технически стандарти, е в поддържано състояние, осигурява разумна степен на топлинен комфорт и е на достъпна цена.

## **ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ**

(4) Държавите членки се приканват:

- а) да гарантират ефективен и свободен достъп на децата в нужда до предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, образование и училищни дейности, най-малко едно здравословно хранене през всеки учебен ден и здравно обслужване;
- б) да гарантират ефективен достъп на децата в нужда до здравословно хранене и подходящо жилищно настаняване.

(5) Държавите членки следва да идентифицират децата в нужда и в рамките на тази група да вземат предвид при разработването на своите национални интегрирани мерки, когато е целесъобразно, специфичните неблагоприятни условия, пред които са изправени:

- а) бездомните деца или децата, живеещи в изключително лоши жилищни условия;
- б) децата с увреждания;
- в) децата с мигрантски произход;
- г) децата с малцинствен расов или етнически произход (особено роми);
- д) децата, които се намират под алтернативна (особено институционална) грижа;
- е) децата в несигурна семейна среда.

## **БЛАГОПРИЯТСТВАЩА РАМКА НА ПОЛИТИКАТА**

(6) Държавите членки се приканват да изградят интегрирана и благоприятстваща рамка на политиката за справяне със социалното изключване на децата, като се съсредоточат върху излизането от порочния кръг на препредаване на бедността и неравностойното положение между поколенията и върху намаляването на социално-икономическото въздействие на пандемията от COVID-19. За тази цел при изпълнението на настоящата препоръка държавите членки следва:

- а) да гарантират съгласуваност с настоящата препоръка на политиките в областта на социалните въпроси, образованието, здравеопазването, храненето и жилищното настаняване на национално, регионално и местно равнище, както и, когато е възможно, да подобрят тяхното значение за подкрепата на децата по интегриран начин;
- б) да увеличат инвестициите в образованието и адекватните системи за здравеопазване и социална закрила, за да се подходи ефективно към нуждите на децата и техните семейства, особено на тези, изложени на социално изключване;
- в) да осигурят съответни политики и ресурси, включително чрез мерки за интегриране на пазара на труда на родители или настойници и подпомагане на доходите на семействата и домакинствата, така че финансовите пречки да не възпрепятстват достъпа на децата до качествени услуги;
- г) да обърнат внимание на териториалното измерение на социалното изключване, като вземат предвид специфичните нужди на децата съобразно съответните градски, селски, отдалечени и сегрегирани райони, въз основа на интегриран и мултидисциплинарен подход;
- д) да засилят сътрудничеството и участието на националните, регионалните и местните органи, организациите на социалната икономика, неправителствените организации и други заинтересовани страни при разработването, изпълнението и мониторинга на политиките и качествените услуги за децата;
- е) да предприемат мерки за насърчаване на приобщаването и за предотвратяване и справяне с дискриминацията и стигматизирането на децата в нужда;
- ж) да осигурят подкрепа за стратегически инвестиции в качествени услуги за децата, включително в създаването на благоприятстваща инфраструктура и квалифицирана работна сила;
- з) да отделят достатъчно ресурси за изпълнението на настоящата препоръка и да използват оптимално националните фондове и фондовете на ЕС, по-специално Европейския социален фонд плюс, Европейския фонд за регионално развитие, REACT-EU, Invest-EU, Механизма за възстановяване и устойчивост и Инструмента за техническа подкрепа.

### **ПРЕДУЧИЛИЩНА ПОДГОТОВКА И ГРИЖИ В РАННА ДЕТСКА ВЪЗРАСТ, ОБРАЗОВАНИЕ И УЧИЛИЩНИ ДЕЙНОСТИ, ЕДНО ЗДРАВΟΣЛОВНО ХРАНЕНЕ ПРЕЗ ВСЕКИ УЧЕБЕН ДЕН**

- (7) С цел гарантиране на ефективен и свободен достъп на децата в нужда до предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, образование и училищни дейности, както и едно здравословно хранене през всеки учебен ден, държавите членки се насърчават:
  - а) да идентифицират и преодолеят финансовите и нефинансовите пречки пред участието в предучилищната подготовка и грижите в ранна детска възраст, образованието и училищните дейности;

- б) да предприемат мерки за предотвратяване и намаляване на преждевременното напускане на училище, да задържат или върнат обратно в училище децата, които са изложени на риск от отпадане или са отпаднали от образованието или обучението;
- в) да предоставят учебна подкрепа на децата със затруднения в ученето, за да се компенсират техните езикови, когнитивни и образователни пропуски;
- г) да адаптират съоръженията и образователните материали за предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, както и тези за учебните заведения към нуждите на децата с увреждания, като се използват приобщаващи методи на преподаване и учене; за тази цел да осигурят квалифицирани учители и други специалисти в областта на образованието, като например психолози, логопеди, рехабилитатори или асистенти;
- д) да въведат мерки за подкрепа на приобщаващото образование и избягване на сегрегираните класове в заведенията за предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст и в учебните заведения; това може да включва и даване на приоритет или ранен достъп на деца в нужда;
- е) да гарантират за наличието на поне едно здравословно хранене през всеки учебен ден;
- ж) да гарантират за наличието на образователни материали, включително книги или униформи, когато е приложимо;
- з) да осигурят високоскоростна интернет връзка, цифрови услуги и подходящо оборудване, необходими за ученето от разстояние, за да се гарантира достъп до образователното съдържание онлайн;
- и) да гарантират за наличието на транспорт до заведенията за предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, когато е приложимо;
- й) да гарантират за наличието на равен и приобщаващ достъп до училищните дейности, включително участие в училищни екскурзии;
- к) да разработят рамка за сътрудничество между учебните заведения, местните общности, социалните служби и участниците в социалната икономика с цел подпомагане на приобщаващото образование, предоставяне на извънучилищни грижи и възможности за участие в спорт, дейности за отдих и културни дейности, както и изграждане и инвестиране в учебните заведения като центрове за приобщаване и участие.

## **ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ**

- (8) С цел да се гарантира ефективен и свободен достъп на децата в нужда до качествено здравеопазване, държавите членки се приканват:
  - а) да улеснят ранното откриване и лечение на заболявания и проблеми, свързани с развитието, включително тези, свързани с психичното здраве, както и да осигурят достъп до периодични медицински, включително стоматологични и офталмологични, прегледи и скрининг програми; да гарантират своевременни лечебни и рехабилитационни последващи

действия, включително достъп до лекарства, лечения и подкрепа, както и достъп до програми за ваксинация;

- б) да предоставят целенасочени услуги за рехабилитация и абилитация на деца с увреждания;
- в) да изпълняват достъпни програми за промоция на здравето и профилактика на заболяванията, насочени към деца в нужда и техните семейства, както и към специалисти, работещи с деца.

## **ЗДРАВΟΣЛОВНО ХРАНЕНЕ**

- (9) С цел да се гарантира ефективен достъп на децата в нужда до достатъчно и здравословно хранене, включително чрез схемата на ЕС за предлагане на плодове, зеленчуци и мляко в училищата, държавите членки се насърчават:
- а) да подкрепят достъпа до здравословна храна не само по време на учебните дни, но и извън тях, включително чрез подпомагане в натура или финансова подкрепа;
  - б) да гарантират, че стандартите за хранене в заведенията за предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, както и в учебните заведения отговарят на специфични хранителни потребности;
  - в) да ограничат рекламирането и наличието на храни с високо съдържание на мазнини, сол и захар в заведенията за предучилищна подготовка и грижи в ранна детска възраст, както и в учебните заведения;
  - г) да предоставят подходяща информация на децата и семействата относно здравословното хранене на децата.

## **ПОДХОДЯЩО ЖИЛИЩНО НАСТАНЯВАНЕ**

- (10) С цел гарантиране на ефективен достъп на децата в нужда до подходящо жилищно настаняване, държавите членки се приканват:
- а) да гарантират, че бездомните деца и техните семейства получават подходящо настаняване в спешни центрове за подслон, бързо прехвърляне от такива центрове към постоянни жилища и съответните социални и консултантски услуги;
  - б) ако е необходимо, да оценят и преразгледат националните, регионалните и местните политики в областта на жилищното настаняване и да предприемат действия, за да се гарантира, че интересите на семействата с деца в нужда, включително тези засегнати от енергийната бедност, са надлежно взети предвид; тези оценки и преразглеждане следва да включват също така политики за социално жилищно настаняване и помощи за жилищно настаняване;
  - в) да осигурят приоритетен и своевременно достъп до социални жилища на децата в нужда и техните семейства;
  - г) като се вземат предвид висшите интереси на детето, да предотвратяват настаняването на децата в институционални грижи; да гарантират, че децата в институционални грижи биват прехвърляни към качествени

грижи в общността или в семейството и да подкрепят техния независим живот и социална интеграция.

## УПРАВЛЕНИЕ И ДОКЛАДВАНЕ

- (11) С оглед на доброто управление, мониторинг и докладване държавите членки се насърчават:

### *Национални координатори по Гаранцията за децата*

- а) да определят национален координатор по Гаранцията за децата, който да разполага със съответни ресурси и мандат, позволяващи ефективната координация и мониторинг на изпълнението на настоящата препоръка;

### *Идентифициране на децата в нужда*

- б) с оглед на най-ефективното насочване на мерките към децата в нужда и като се вземат предвид националните, регионалните и местните организации и обстоятелства, да включат съответните заинтересовани страни в идентифицирането на децата в нужда и на пречките, пред които са изправени при достъпа и ползването на услугите, обхванати от настоящата препоръка;

### *Национални планове за действие*

- в) в срок от шест месеца от приемането на настоящата препоръка да представят на Комисията план за действие, обхващащ периода до 2030 г., за изпълнение на настоящата препоръка, като се вземат предвид националните, регионалните и местните обстоятелства. Планът за действие следва да включва по-специално:
- i) целевите категории деца в нужда, които трябва да бъдат достигнати чрез съответни интегрирани мерки;
  - ii) количествените и качествените цели, които трябва да бъдат постигнати по отношение на децата, трябва да бъдат реализирани чрез съответни мерки, като се вземат предвид регионалните и местните различия;
  - iii) планираните или предприетите мерки за изпълнение на настоящата препоръка, включително на регионално и местно равнище, и необходимите финансови ресурси и срокове;
  - iv) други планирани или предприети мерки за справяне със социалното изключване на децата и излизане от порочния кръг на препредаване на неравностойното положение между поколенията, основани по-специално на благоприятстващата рамка на политиката, предвидена в параграф 6;
  - v) национална рамка за събиране на данни, мониторинг и оценка на настоящата препоръка, също с оглед на създаването на обща рамка за мониторинг, посочена в параграф 12, буква г).

### *Информационна дейност*

- г) да разработят ефективни мерки за осведомяване на децата в нужда и техните семейства, по-специално на регионално и местно равнище и чрез учебни заведения, обучени медиатори, служби за семейна подкрепа,

организации на гражданското общество и организации на социалната икономика, с оглед повишаване на осведомеността и насърчаване и улесняване на използването на услугите, обхванати от настоящата препоръка;

#### *Участие на заинтересовани страни*

- д) да гарантират за участието на регионалните, местните и други компетентни органи, децата и съответните заинтересовани страни, представляващи гражданското общество, неправителствените организации и организациите, отговарящи за насърчаването на социалното приобщаване и интеграцията, правата на децата, приобщаващото образование и недискриминацията, включително националните органи по въпросите на равенството, през цялото време на подготовката, изпълнението, мониторинга и оценката на плана за действие;

#### *Докладване на Комисията*

- е) да докладват на Комисията на всеки две години относно напредъка в изпълнението на настоящата препоръка в съответствие с националния план за действие.

### **ИЗПЪЛНЕНИЕ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА**

(12) Съветът приветства намерението на Комисията:

- а) да наблюдава напредъка в изпълнението на настоящата препоръка, включително нейните резултати и въздействието върху децата в нужда, в контекста на европейския семеен съюз и да предлага, когато е уместно, специфични за всяка държава препоръки на държавите членки.
- б) да работи съвместно с държавите членки, националните координатори по Гаранцията за децата и Комитета за социална закрила за улесняване на взаимното обучение, споделяне на опит, обмен на добри практики и проследяване на действията, предприети в отговор на настоящата препоръка и посочени в съответните национални планове за действие.
- в) да докладва редовно на Комитета за социална закрила относно прогреса по изпълнението на настоящата препоръка въз основа на докладите на държавите членки.
- г) да работи съвместно с Комитета за социална закрила, за:
  - i) да създаде обща рамка за мониторинг и да разработи съгласувани общи количествени и качествени показатели за резултатите с цел оценка на изпълнението на настоящата препоръка;
  - ii) да подобри наличността, обхвата и значимостта на съпоставими данни на равнището на Съюза, включително относно децата в нужда и техния достъп до услуги, както и относно адекватността и обхвата на обезщетенията, насочени към децата, за целите на изготвянето на политики;
- д) да направи преглед на напредъка, постигнат по изпълнението на препоръката, и да докладва на Съвета до 5 години след приемането ѝ;

- е) да засили усилията за повишаване на осведомеността и комуникацията и да увеличи разпространението на резултатите и примерите за добри практики на равнището на Съюза, както и сред държавите членки и съответните заинтересовани страни.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета*  
*Председател*