



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТАНОВИЩЕ

на тема:

**„Подходи за изготвяне на план за действие за насърчаване
на колективното трудово договаряне в България“**

(разработено по собствена инициатива)

София

март 2023 г.

Планът за дейността на Икономическия и социален съвет за първото полугодие на 2023 г. включва изготвянето на становище по собствена инициатива на тема „Подходи за изготвяне на план за действие за насърчаване на колективното трудово договаряне в България“.

Разработването на становището бе разпределено на Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения и Комисията по европейски политики и европейски процес. За водеща комисия по подготовката на проекта на становището бе определена Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения, за докладчици – Чавдар Христов - КНСБ, от втора група и Ивелин Желязков - АИКБ, от първа група.

На съвместно заседание на комисиите от 20.02.2023 г. и 09.03.2023 г. бе приет проектът на становището.

На своята пленарна сесия, проведена на 24.03.2023 г. Икономическият и социален съвет обсъди и прие настоящото становище.

Използвани съкращения:

ИСС - Икономически и социален съвет

ДАМРЗ - Директива за адекватните минимални работни заплати

МРЗ - Минимална работна заплата

КТД - Колективен трудов договор

КТС - Колективен трудов спор

О/БКТД - Отраслов/браншов колективен трудов договор

НИПА - Национален институт за помирение и арбитраж

МТСП - Министерство на труда и социалната политика

НСИ - Национален статистически институт

КТ - Кодекс на труда

ЗУКТС - Закон за уреждане на колективните трудови спорове

ЗДСл - Закон за държавния служител

НС на НИПА - Надзорен съвет на Националния институт за помирение и арбитраж

МОТ - Международна организация на труда

ОИСР - Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ЕСХ - Европейска социална харта (ревизирана)

ЗЗД - Закона за задълженията и договорите

1. Изводи и препоръки.

1.1. ИСС констатира, че България попада сред държавите, които нямат 80% покритие чрез КТД, с оглед на което и в съответствие с чл. 4, §2 от Директивата за адекватните минимални работни заплати (наричана в текста още и Директивата) следва да подготви план за действие за насърчаване на колективното договаряне. Едновременно с това не бива да се допуска приемане на законодателни текстове, които по своята същност и философия вредят на колективното договаряне.¹

1.1.1. Горният извод се налага от факта, че независимо от добрите практики за развитие на колективното трудово договаряне в някои сектори и редица предприятия покритието с КТД на наетите в страната като цяло е с твърде нисък обхват.

1.1.2. ИСС счита, че в отделни отрасли както на равнище сектори, така и на равнище предприятие са налице симптоми на криза на колективното договаряне най-вече поради случаи, при които поради несъгласията по отделни клаузи на колективните договори се стига до проваляне на цялостни колективни договори.

1.1.3. Изследвания на НСИ показват, че в България за наетите, обхванати от КТД, средната брутна часова заплата е с 8,3% по-висока, средната брутна месечна заплата - с 18,6% по-висока, а средната брутна годишна заплата - с 22,4% по-висока от заплатите на лицата, които не са обхванати с КТД.²

1.2. ИСС е на мнение, че подготовката и окончателното приемане на плана за действие по чл. 4, § 2 от ДАМРЗ следва да се осъществят чрез консултации и в тристранно сътрудничество със социалните партньори. За ИСС това е единственият рационален, логически възможен и гарантиращ изпълнението на плана формат. ИСС подчертава, че държавата трябва да престане да не „забелязва“ ролята си на страна по редица случаи, в които колективното договаряне е и възможно, и необходимо.

¹ Към тези случаи отнасяме последния пример с приемането на формула за размера на минималната работна заплата, което се оправдава с транспонирането на Директивата за адекватните работни заплати, но на практика представлява ограничаване на социалния диалог и влияе върху колективното договаряне в определянето на едни от най-важните параметри на работните заплати в страната.

² НСИ – структура на заплатите, 2018 г., С, 2021 ,с.25; с.166, табл. 2.4. ; с. 266, табл. 3.4.

<https://www.nsi.bg/bg/content/18665/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B5-2018>

Вж. и изследванията, проведени и в предишни периоди - 2002, 2006, 2010 , 2014 г.

1.3. ИСС, като отчита възможното и изискуемо съдържание на плана, произтичащо от конкретни текстове от Директивата, **предлага да се подходи към изграждане на плана в структурно-съдържателен план, както следва:**

1.3.1. Уводна част, отразяваща целите, задачите, етапите, очакваните ефекти от изпълнението на включените мерки.

1.3.2. Част, съдържаща мерки, комплексно насочващи към предприемане на действия по законодателен път за подобряване и насърчаване на колективното договаряне с цел постепенно увеличаване на степента на неговия обхват.

1.3.3. Част, съдържаща мерки извън заложените законодателни мерки, произтичащи от договорени със социалните партньори или самостоятелно заложените от държавата в плана комплекс от действия, основани на посоките, възможностите, съдържащи се в чл. 4, §1, б. „а“, „б“, „в“ и „г“ на Директивата.

1.3.4. Други части с мерки в общата посока и цел на плана, в зависимост от разискванията в съответните експертни формати³ и с оглед очакваните от тях ефекти.

1.3.5. Предвид изискванията на чл. 4 от Директивата, мерките следва да бъдат съпроводени с конкретен график за изпълнението им, отразяващ вътрешната им взаимозависимост и приоритетност, като всички те бъдат планирани в разумни и обосновани срокове за изпълнение на плана, преценен и в светлината на т. 25 от Преамбюла и чл. 4, § 2, абз. последен.

1.4. ИСС констатира, че:

1.4.1. Съществуващата в КТ правна рамка на колективното договаряне е изчерпала първоначалния си стимулиращ ефект и има задържаща роля, т.е. не е в съответствие с изискванията както на Директивата, така и на констатациите за ролята и мястото на колективното договаряне в Докладите на МОТ⁴ и ОИСР⁵.

³ Заповед № РД-02-7/25.01.2023 г. на министъра на труда и социалната политика за сформирание на междуведомствена работна група за транспониране в българското законодателство на Директива (ЕС) 2022/2041 на Европейския парламент и на Съвета от 19 октомври 2022 г. относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз.

⁴ Във фундаменталния си доклад за бъдещето на труда МОТ поставя колективното договаряне като основно право, част от прокламираната всеобща трудова гаранция. Подчертава се, че всички работници трябва да се ползват от правото на колективно договаряне, като държавата е гарант за тези права.

⁵ Колективното договаряне е изведено на преден план и в Годишния обзор на заетостта на ОИСР за 2019 г. Според доклада колективното договаряне е основен инструмент за превенция против несъвършенствата на пазара в условията на Индустрия 4.0, като то може да съдейства в усилията на правителствата да направят пазарите на труда по-адаптивни и сигурни.

1.4.2. От момента на влизането му в сила и досега липсва правна уредба на колективното договаряне в ЗДСл въпреки опитите да се създаде такава, включително и да се постигне съответствие с чл. 6 от Европейската социална харта (ревизирана).

1.4.3. ИСС обръща внимание, че освен в КТ съществуват норми в актове от същата степен, които формално, но за сметка на това трайно блокират колективното трудово договаряне, най-вече на отраслово равнище. Такъв е примерът със Закона за МВР.⁶

1.5. Според ИСС и във връзка с горното основната и приоритетна част от съдържанието на плана следва да е свързана със законодателни мерки, чрез които:

1.5.1. Системата от правни норми ще се оптимизира така, че те да бъдат адекватни и отчитащи разликите между реалния сектор, бюджетно финансираните сфери на дейност, вкл. в териториален план, с възможни различни решения относно страните на договорите, процедурите по преговаряне и сключване, сроковете на договорите и други.

1.5.2. Горното може да бъде постигнато чрез значителни изменения и допълнения в КТ и въвеждане на правни норми относно колективното договаряне в Закона за държавния служител (ЗДСл), Закона за МВР и в други закони, уреждащи функционирането на различни бюджетни системи. Чрез тези промени констатираните проблеми в областта на правната уредба на колективното трудово договаряне следва да бъдат уредени по адекватен начин и с перспектива за продължителен период напред. Една от основните цели на тези законодателни промени трябва да бъде повишаването на обхвата на колективните договори.

1.5.3. Във връзка с горното ИСС е на мнение, че:

1.5.3.1. В системата от правни норми, уреждащи колективното договаряне, следва да се заложи либерализиране на възможностите за договаряне, включително чрез принципа „всичко, което не е забранено, е позволено“ както на равнище предприятие, така и на равнище сектор, спрямо повелителните разпоредби на закона, вкл. и при

⁶ Законът за МВР допуска създаване на синдикални структури и на униформените служители в министерството (и такива реално съществуват), но изрично забранява полицейските профсъюзи да членуват в национални профсъюзни конфедерации. По смисъла на КТ в отраслово колективно трудово договаряне могат да участват само представителни отраслови и браншови синдикални структури, като членството в национално представителна организация е основният и неотменим критерий за представителност на отраслово/браншово равнище. Едновременно с това Законът за МВР разрешава (!) българските полицейски синдикати да участват в ... европейски синдикални полицейски конфедерации. Смятаме това за хисторически пример за възпрепятстване на колективното договаряне в държавните институции.

условие за санкция от определена държавна институция, по определени въпроси на договаряне, по които има повелителни норми.⁷

1.5.3.2. Чрез нови правни норми и по най-благоприятен за страните по договорите начин да се уредят нерешените въпроси относно съотношението и възможностите за договаряне между КТД на равнище предприятие и сектор, вкл. и територия, относно съдържанието и действието им на съответните равнища.

1.5.3.3. Да се уреди изрично възможността за договаряне на национално равнище на принципни въпроси, свързани с колективното договаряне, както и на други въпроси от обхвата на колективното договаряне и от компетентността на социалните партньори.

1.6. ИСС е на мнение, че особено внимание следва да се отдели на правната уредба на:

- неправните и правните спорове, свързани със сключването и изпълнението на колективните трудови договори и тяхното уреждане, вкл. и на определението на института “колективен“ трудов спор, които на този етап непълно и не в съответствие с развитата се практика на колективното договаряне се уреждат от приетия през 1990 г. Закон за уреждане на колективни трудови спорове;

- създаване на правни гаранции за добросъвестност^{8/9} в процеса на колективно договаряне и изпълнение на колективните трудови договори.

1.6.1. В тази връзка е възможно да се обмисли и включи в плана мярка, свързана с допълнения в Конституцията, предвиждащи:

- конституционен принцип за тристранното сътрудничество¹⁰;

⁷ Така например в българската практика има случай на браншово споразумение, валидно за ограничена територия – област, в което има договорености за подкрепа на антикорупционни мерки.

⁸ В контекста на Конвенция 154 и на Препоръка 163 на МОТ, според които колективното договаряне може да функционира ефективно само ако се води добросъвестно от двете страни и законодателната рамка насърчава това. Насърчителни мерки са необходими в посока на: реални и постоянни усилия от двете страни за постигане на споразумение; конструктивни преговори – като се избягват неоправданите забавяния; спазване на условията на постигнатите споразумения; ефективни процедури за предоставяне на информация, необходима за преговорите.

Съобразно добрия чужд опит законодателството може да очертава подробни изисквания за това какво се очаква от работодателите, организациите на работодателите и синдикатите, като в някои случаи дори да се приема, че неспазването на тези изисквания е нелоялна трудова практика.

⁹ Директивата също изисква създаване на гаранции за „добросъвестност“ - чл. 4, 1, б.б „ насърчават конструктивни, съдържателни и подкрепени с информация преговори между социалните партньори относно работните заплати на равни начала, при които и двете страни имат достъп до подходяща информация, за да изпълняват своите функции по отношение на колективното договаряне за определяне на работните заплати“;

¹⁰ Подобно на полската конституция.

- създаване на конституционно право на колективно договаряне за сдружените в синдикати работници и служители;

- допустимост за създаване чрез закон на особени юрисдикции с оглед извънсъдебно решаване на колективни трудови спорове по подобие на режими в други държави.¹¹

1.7. ИСС счита, че е целесъобразно при разработването на плана за действие да се включат и мерки за:

1.7.1. Създаване на среда и условия за укрепване на браншовото колективно договаряне:

- насърчаване изграждането и укрепването на капацитета на социалните партньори, като се предвидят и посочат източниците на финансиране;

- очертаване на достатъчно амбициозни цели за постепенно разширяване на обхвата на колективното договаряне, което максимално да ни доближи до възприетия от Директивата 80% обхват на покритие с КТД във всички сектори на икономиката;

- развитие и укрепване на браншовизацията в секторите, на диалога и договарянето на база традиционни партньорства по отделните икономически дейности;

- създаване на нови браншови партньорства, разширяване обхвата на преговори с нови теми за договаряне – модели на КТД в дигитална и зелена трансформация и др.;

- навлизане в иновативни сектори с нестандартна, атипична заетост.

1.7.2. Организиране и провеждане на координиран процес за договаряне на работните заплати с активното участие на партньорите на всички равнища на договаряне, с което да се балансира тенденция на децентрализация на колективните преговори и да се постигне постепенно увеличаване на броя на споразуменията по заплатите. И в тази насока мерки за:

1.7.2.1. Възобновяване на преговорите по изработване и приемане на прозрачен механизъм за засилване договорното начало при определяне на МРЗ за страната, съобразно Конвенция 131 на МОТ, и надграждането му с процедура за последващо договаряне на минимални заплати по икономически дейности. Отмяна на минималните осигурителни доходи по икономически дейности и групи професии. Създаване на

¹¹ Норвегия.

работещ механизъм, недопускащ отказа от преговори на когото и да било от участниците в тях.^{12/13}

1.7.2.2. Ежегодно бипартитно договаряне на препоръчителен индекс за ръст на работните заплати в частния сектор и възможност за диференциация на препоръчителния индекс по сектори, отрасли и браншове в зависимост от икономическата конюнктура в тях и по настояване на браншовите организации на социалните партньори.¹⁴

1.7.2.3. Подкрепа на договарянето на работните заплати в предприятия от критични сектори: предприемане на конкретни действия за разрешаване на разногласията между партньорите в предприятията, приоритетно при договаряне по работните заплати, както и за противопоставяне срещу ограничаване на свободата на сдружаване.

1.7.3. Приемане и прилагане на нова стратегия за разпростиране на О/БКТД. Възможната нова стратегия за разпростиране на отрасловите и браншови КТД, която по принцип би трябвало също да доведе до важни промени в Кодекса на труда, също следва да бъде обсъдена между социалните партньори, в частност между представителните на национално равнище организации на работодателите и на работниците и служителите, като приемането ѝ трябва да стане с общо съгласие между тях. Обсъждане и приемане на типови процедури за действие на социалните партньори на секторно и на национално равнище, които да направят работещи насърчителните промени на правната рамка – чл. 51б, ал. 4 /2020/ за разпростиране валидността на О/БКТД, с цел разширяване покритието на наетите с КТД, в т.ч. съдържащи клаузи за договорени работни заплати.

1.7.4. Осъществяване на постоянен мониторинг на колективното договаряне чрез развитие на информационната система за КТД и КТС на НИПА и разработване на методика за наблюдение на покритието на наетите лица с КТД на всички равнища – по предприятия, по общини, по отрасли/браншове и за страната като цяло.

1.7.4.1. Осигуряване на допълнителен бюджет на Националния статистически институт (НСИ) за изпълнение на поръчки, свързани с информационното обслужване на

¹² В съответствие с Националното тристранно споразумение от 17 юни 2020 г. Раздел IV. Демография, образование, пазар на труда и трудова миграция, т.7.

¹³ Национално тристранно споразумение предвижда и стартиране на бипартитни преговори по минималните заплати през 2020 г. и прилагане през 2021 г. /Раздел IV, т. 7/.

¹⁴ Пак там, Раздел IV, т.8.

колективното договаряне на отраслово и браншово равнище, както и на договорните споразумения между представителните организации на социалните партньори на национално равнище.

1.7.4.2. Нормативно уреждане на положението на различните форми на преговорни процеси между социалните партньори (в това число и колективното договаряне на отраслово/браншово равнище и преговорите на национално равнище) като „формиране на национални политики“ с оглед на изключване възможността за отказ от информационното им обслужване от НСИ и третирането им като стандартни „бизнес поръчки“¹⁵.

1.7.5. Постепенно създаване на предпоставки и условия за, електронизацията/дигитализацията на процесите, свързани с преговорите и сключването на договорите и тяхното изпълнение.

1.7.6. Изменения и допълнения в други закони, напр. този за държавния бюджет, с оглед насърчаване на колективното договаряне в бюджетната сфера, вкл. в държавната администрация за държавните служители по ЗДСл.

1.8. ИСС отново¹⁶ препоръчва на следващото редовно, включително и на настоящото служебно правителство, да внесе подготвения вече законопроект на закон за ратификация Конвенция № 154 на МОТ¹⁷ от следващото 49. Народно събрание като отчита водещата роля на Директивата.

1.9. ИСС е на мнение, че в плана следва да намерят място и мерки, свързани с укрепването на съществуващи форми на тристранно сътрудничество, като например тристранните съвети на отраслово и териториално равнище, като добър дискуссионен форум и като такива, допринасящи за създаването на доверие между браншовите работодателски организации и браншовите синдикати, както и на национално равнище.

1.10. На последно, но не по значение място ИСС смята, че в плана трябва да бъде заложен цялостен комплекс от мерки за повишаване на доверието между социалните

¹⁵ Досегашната практика показва, че нуждите на социалните партньори се третира от НСИ много рестриктивно и в общия случай се класифицират като „бизнес поръчки“, за изпълнението на които се искат неадекватни суми.

¹⁶ Вж. „Анализ на актуалното състояние на работните заплати в България - изводи и препоръки“ на ИСС от м.10. 2022 г., т.1.13. „Изводи и препоръки“.

¹⁷ В съответствие и с Национално тристранно споразумение , 17 юни 2020 г. Раздел IV. Демография, образование, пазар на труда и трудова миграция, т.10.

партньори. Той може да включва възобновяването на изпълнението на добри практики от миналото, споразумения за понижаване на конфронтационния тон в публичното пространство и други мерки, за които съществува и световна практика.

2. Оценка на състоянието, ситуацията, свързани с колективното договаряне и неговия обхват изобщо и в частност по отношение на работните заплати или други елементи от КТД.

2.1. Тенденции в резултатите.

2.1.1. По данни на НИПА в края на 2021 г. общият брой на действащите КТД е 1 589, в чийто обхват попадат 352 703 наети, в т.ч. 1515 КТД - в предприятие, 19 КТД - в отрасъл/бранш, 55 КТД - по общини. Запазва се общата тенденция в количествената картина на колективното договаряне за периода 2011 - 2021 г. - намаление на броя на КТД с 26%, в т.ч. спад на броя на действащите отраслови/браншови договори с над 14%, а на равнище предприятие - с почти 27%.

2.1.2. По данни на НСИ, макар и непълни, с колективен трудов договор са обхванати около 28% от наетите лица в наблюдаваната съвкупност през 2018 г.¹⁸ В тази насока се запазва тенденцията на очевиден застой от предходни години, което е предизвикателство пред социалните партньори.

2.1.3. ИСС констатира ограничен обхват на договарянето на равнище сектор. Налице са и сектори, където има изградени структури на социалните партньори на отраслово/браншово равнище, но с пълна децентрализация на КТД – без сключени О/БКТД в последните 10 - 15г., с договаряне само на равнище предприятие.

2.1.3.1. По **експертни оценки** покритието на наетите с О/БКТД за 2022 г. е средно 23,6%.¹⁹ В някои сектори (буквен код по КИД 2008) и в отделни раздели, групи и класове икономически дейности от тях покритието е значително по-високо от средното за страната, например: сектор (В) Добивна промишленост; сектор (С) Преработваща промишленост, в класове 11.05 и 11.06; сектор (D) Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергията; сектор (Е) Доставка на води; канализационни

¹⁸НСИ. Структура на заплатите 2018. С., 2021.

¹⁹ Данни за покритието на наетите с О/БКТД, по методика и инструментариум на **ИССИО на КНСБ**. (Мониторинг „КТД и РЗ – скорборд” на ЕКП, за степента на съответствие на индикатори със заложените целеви показатели по Приоритетно направление 2: „Изграждане, възраждане и усъвършенстване на свободното автономно колективно договаряне”.)

услуги, управление на отпадъци, в раздели 36 и 37; сектор (P) Образование; сектор (R) Култура, спорт и развлечения, в раздели 90 и 91. Ниско е все още покритието като цяло в сектор (C) Преработваща промишленост, сектор (F) Строителство; сектор (I) Хотелиерство и ресторантьорство, сектор (A) Селско, горско и рибно стопанство, което е устойчива тенденция в последните години.

2.1.3.2. Една от причините за ниското покритие на колективното договаряне е и липсата на ефективно разпростиране на О/БКТД.

Сферата на влияние и мащабите на приложение на браншовите КТД произтичат от работодателската представителност и от степента на синдикално присъствие. В редица браншове няма представители на едната от двете страни и това е причина да няма колективно договаряне и на двете равнища. Малките и особено микропредприятията, които съставляват над 90% от предприятията в отделни сектори, са трудни за организиране. Разпростирането на браншови договорености би регулирало икономическите и социалните отношения и правата на наетите в тези предприятия.

2.1.3.3. Ограниченият обхват на секторното договаряне се влияе и от невъзможността за синхронизиране на различните работодателски интереси, както и от несъответстващ секторен обхват на част от синдикалните структури на тези на работодателите.

2.1.3.4. Предприемането на определени законодателни инициативи от страна на държавата също ерозира колективното договаряне в страната.²⁰

2.1.4. Важно е да се отбележи, че тенденцията на децентрализация не е съпътствана с действия за укрепване на договарянето на равнище предприятие. Задълбочава се тенденцията на намаляване броя на сключените КТД на равнище предприятие – преди всичко в сектора на индустрията и в частните услуги. Броят на действащите КТД през 2011 г. е 2 083, а към 31.12.2021 г. - 1 515, като покритието е 15,6% - 352 703 от наетите. За периода 2011 - 2021 г. средното покритие е 14,8%.²¹

²⁰ Имаме предвид както нормативни актове, така и цели политики на държавата, ерозиращи колективното договаряне. Примерно много институции и предприятия, които по принцип трябва да бъдат обект на колективно договаряне на общинско равнище, не го практикуват, защото служителите там са на минимална месечна работна заплата (МРЗ).

²¹ НИПА. Годишен доклад за колективните трудови договори за 2021 г. С., 09. 2022 г.

2.2 Налице са сериозни методологически проблеми в осъществяването на мониторинг на процесите на колективно трудово договаряне.

2.2.1. Съществуващата в НИПА информационна система, набираната и обобщавана чрез нея многоаспектна информация за колективното договаряне са положителна стъпка във вярна посока. Тя следва да бъде развита чрез определени с правни норми принципи, насоки и нови изисквания за събиране на информация и обобщаването ѝ, включително и финансово подкрепена.

2.2.1.1. НИПА представя данни за степента на покритие на наетите с КТД само и единствено на равнище предприятие, и то с допустим компромис. При определянето на наетите лица, за които са в сила КТД по предприятие, се използва допускането, че на основание чл. 57, ал. 2 КТ и във връзка с чл. 50, ал. 2 КТ в предприятие, в което действа КТД, **той е в сила за всички наети работници и служители**, предвид факта, че за НИПА не е възможно нито да установи членовете на синдикалната/те организация/и, страна по договора, нито броя на тези работници и служители, които са се присъединили към действащия към даден момент КТД. НИПА не разполага и с данни за наетите лица по икономически дейности на общинско равнище, както и с данни за наетите лица, за които са в сила отрасловите/браншови КТД.²²

2.2.1.2. Независимо от съществуващата правна уредба в КТ, ЗУКТС и правилника на НИПА има дефицит от правни норми, чрез които да се определят конкретно правата и задълженията на НИПА относно установяването на информационните процеси и данни, свързани с колективното договаряне.

2.2.2. Представяните от НСИ данни за покритието с КТД са във връзка с провежданите през четири години репрезентативни изследвания на структурата на заплатите (2002, 2006, 2010, 2014 и 2018 година). Изследването е фиксирано към определен момент – м. октомври на съответната година. Липсва динамика - методиката не позволява използваните индикатори за покритието на наетите с КТД да бъдат актуализирани възможно най-често - месечно, тримесечно, годишно.

2.2.2.1. Изследването на НСИ от 2018 г. обхваща предприятия/местни единици/ с едно или повече наети лица по трудово или служебно правоотношение, в

²² Пак там., с.13.

икономически дейности от буквен код „В” до „S” на НКИД 2008. В обхвата по икономически дейности не се включват дейностите от сектор „Селско, ловно, горско и рибно стопанство“. Формира се стратифицирана случайна извадка от местни единици, от икономическа дейност - раздели (двучифрен код) на КИД – 2008, с размер според броя на наетите лица. Прави се систематичен подбор на определен брой наети лица в рамките на всяка една. Избрани са 19 182 местни единици, от тях са отговорили на въпроси в анкетна карта 17 331, като са предоставили данни за приблизително 217 500 наети лица. Това е наблюдаваната съвкупност, която представлява 9,26% от общо наетите през 2018 г. – 2 349 355.

2.3. ИСС констатира, че установяването, респективно изчисляването на покритието на колективните трудови договори на различните равнища в момента е невъзможно. ИСС препоръчва с усилията на социалните партньори, държавните институции и академичните среди да се разработи достатъчно точен механизъм за оценка на покритието на колективните трудови договори на различните равнища.

2.3.1. На този етап не е възможно прилагане на методика за събиране и обработка на информация поради следните причини:

2.3.1.1. Няма статистически данни и реален работещ механизъм за наблюдение и отчитане на присъединилите се към този момент към КТД в предприятие.

2.3.1.2. Социалните партньори не са обсъждали, респ. постигнали съгласие за промени в Кодекса на труда по: вписване на информация в сключените КТД на различни равнища, както и при регистрация на КТД в ИА ГИТ, която да дава възможност за създаване на методика за динамично следене покритието на наетите с КТД – членове на синдикални организации, присъединили се; въвеждане на електронен формат на КТД; регистрация чрез ел. подпис и др.

2.3.2. Няма яснота дали прилаганите методика на НСИ и методика на НИПА са достатъчно надеждни за осъществяване на комплексен мониторинг за степента на покритие на наетите с колективни трудови договори на всички равнища, за създаването на Карта на покритието с КТД и за нейното ежегодно актуализиране.

2.3.2.1. ИСС счита, че на тези въпроси трябва да се отговори чрез и във процеса на подготовката на План за действие за насърчване на колективното договаряне и неговите мерки.

2.4. Тенденции в колективното договаряне на работните заплати.²³

Налице са проблеми, чието управление е сериозно предизвикателство пред социалните партньори.

2.4.1. Устойчивият процес на децентрализация на КТД, за съжаление, не води до нарастване на броя на споразуменията по заплатите на равнище предприятие. Не е малък и броят на предприятията с изградени синдикални организации без сключени КТД поради разногласия с работодатели и невъзможност години наред да се постигне споразумение по работните заплати.

2.4.2. Има сектори, в които независимо от договореностите на браншово равнище на равнище предприятие работните заплати не се договарят или периметърът от фирми е твърде ограничен. Като цяло немалък брой предприятия са обвързани единствено от договорености в О/БКТД, които обикновено, с изключение в конкретни сектори, не се съдържат конкретни параметри на ръста на работните заплати, а това крие рискове за наемния труд.²⁴

3. Оценка на правната рамка на колективното договаряне и на основни проблеми, произтичащи от нея относно разширяване обхвата на колективното договаряне.

3.1. Промените в Кодекса на труда относно колективното договаряне при новите обществено-политически и икономически условия (действащата Конституция е от 1991 г.) започват през 1992 г. (ДВ, бр.100)²⁵. Към онзи момент **правната рамка** на колективното договаряне обхваща членовете от чл. 50 до чл. 60 КТ, т.е. 10 члена с общо 26 алинеи. Те и някои други текстове, разпръснати в отделните структурни части на КТ, са в основата на създалата се практика на договаряне, което от позиция „нула“ за близо

²³ Данни в тази насока могат да бъдат намерени в „Анализ на актуалното състояние на работните заплати в България - изводи и препоръки“ на ИСС от м.10. 2022г., т.7 „Въздействие на КТД върху работната заплата“ /т.7.17; т. 7.18 /:

- Данни от изследване на НСИ Структура на заплатите 2018: размери на работни заплати на наети покрити с КТД в сравнение със заплати на наети непокрити с КТД.

- Данни от Информационната система на НИПА за критично ниски нива на покритие на колективното договаряне на работните заплати; договаряне на МРЗ в КТД предприятие - бр. КТД и обхванати наети.

²⁴ Данни от Секторни анализи на браншови социални партньори по Проект „Подобряване на адаптивността на заетите лица и укрепване на колективното трудово договаряне чрез съвместни действия на социалните партньори на национално, секторно и браншово равнище“, по ОПРЧР, 2020.

²⁵Тогава се създават и нормите, свързани с тристранното сътрудничество, работодателските и синдикалните организации и новите им очертания, ролята и мястото им, в променените обществено-политически и икономически условия.

30 години стига до хиляди колективни трудови договора, сключени на равнище предприятие, и стотици колективни трудови договори, сключени на секторно равнище (бранш и отрасъл).

3.2. Следващата по-крупна стъпка в развитието на правните норми по колективното договаряне е от 2001г. (ДВ, бр.25/2001 г.). Създадени са нови текстове²⁶, направена е промяна и по отношение действието на колективните трудови договори на равнище предприятие – ще отбележим прословутия чл. 57, ал. 2 КТ породил спорове, обструкции, синдикални боричкания и т.н.²⁷ В резултат на тези спорове е налице нова редакция в чл. 57 КТ (ДВ, бр.107 от 2020 г.).

3.3. Инцидентно, в общата правна рамка, са направени няколко незначителни изменения и допълнения през 2006, 2008 и 2010 г.

3.4. Към момента правната рамка обхваща 14 члена с общо 39 алинеи. Тоест за последните 30 години, само 4 члена и 13 алинеи са „обогатили“ правната рамка! Те обаче не уреждат редица конкретни проблеми и ситуации в практиката по договарянето, както следва:

- обективни разлики в предмета и процедурите на договарянето в икономическите сектори и бюджетните сфери;

- проблеми с действието на секторните КТД и съотношението между секторен КТД и такива по предприятия в сектора;

- разлики в страните по договорите, вкл. допустимост на страна по договор на секторно равнище да бъде държавен орган;

- възможности за договаряне в администрацията;

- договаряне на териториално равнище;

- допустимост за договаряне в строго определени от закона случаи при спазване на принципа – „което не е уредено от повелителни норми на закона“, и други.

3.5. Две новоприети норми в други раздели на КТ (ДВ, бр. 107/2020 г., в сила от 01.01.2021г.) дават възможност за договаряне чрез КТД :

²⁶ Става дума за чл.51 а, чл. 51б, чл. 51в, изменен чл. 52 КТ.

²⁷ Вж. статията „Присъединяването към колективен трудов договор - история, практика и спорове относно дискриминационното действие на отделни клаузи в договора“ от Ч. Христов - Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков, издание на ИК “Труд и право“, ноември 2014 г., с. 389.

- на по-продължителен период за отчитане на сумираното изчисляване на работното време (чл. 142, ал. 4 КТ) и

- на по-голяма продължителност на извънредния труд в чл. 146, ал. 2 КТ.

Те прокарват принципа на либерализацията в предмета на договаряне, ограничаващ действието на друг принцип (чл. 50, ал. 2 КТ) за недопустимост на договаряне по въпроси, уредени с повелителни разпоредби на закона.

3.6. Горното дава основание да направим извода за ниска степен и нисък темп на развитие в правната рамка на колективното договаряне през последните 30 години, очертаващ се на фона на развиващ се в практиката процес на реално колективно договаряне. В същото време в международен план се утвърдиха тези и насоки за повишаване ролята и мястото на колективното договаряне в отношенията, свързани с предоставяне на труд, отразени в ДРМЗ, както и в Докладите на МОТ²⁸ и ОИСР²⁹. Тоест през изминалите години все по-ясно се очертава задържащата роля на действащата правна рамка на колективното договаряне и обективната необходимост от нейното обогатяване и усъвършенстване.

3.7. Очертава се и необходимост от разширяване на възможностите за договаряне в посока на действащи повелителни разпоредби на закона, макар и с първоначален режим и в условия на допустимост при санкция от страна на държавен орган. Този процес може да се осъществи и чрез разширяване и обогатяване на отделните раздели в КТ и други закони, допускащи договаряне по определени въпроси, по които има повелителни норми на закона.

3.8. Съществена характеристика на правната среда, в която се развива колективното договаряне, е липсата на правни норми относно колективното договаряне в ЗДСл и упоритото нежелание от страна на държавата да запълни тази празнина, включително и поради действието на чл. 6 от ЕСХ (ревизирана).³⁰

²⁸ Във фундаменталния си доклад за бъдещето на труда МОТ поставя колективното договаряне като основно право, част от прокламираната всеобща трудова гаранция. Подчертава се, че всички работници трябва да се ползват от правото на колективно договаряне, като държавата е гарант за тези права.

²⁹ Колективното договаряне е изведено на преден план и в Годишния обзор на заетостта на ОИСР за 2019 г. Според доклада колективното договаряне е основен инструмент за превенция против несъвършенствата на пазара в условията на Индустрия 4.0., като то може да съдейства в усилията на правителствата да направят пазарите на труда по-адаптивни и сигурни.

³⁰ЕСХ, чл. 6 Право на сключване на колективни трудови договори.

3.9. Съществуват проблеми в правната уредба на неправните и правните спорове по сключването и изпълнението на колективните трудови договори и тяхното уреждане, вкл. и поради липсата на легална дефиниция за “колективен“ трудов спор, които спорове непълно и не в съответствие с развилата се практика на колективното договаряне се уреждат от приетия през 1990 г. Закон за уреждане на колективни трудови спорове.

3.10. Правната среда за уреждане на колективното договаряне следва да бъде допълнена и от съдържанието и значението на съществуващите правни норми с оглед обезпечаването на този процес в пълнота и навсякъде във всички сектори на съществуване на наемни отношения.

3.11. Необходимо е да се изясни и легализира правната същност на колективния договор и отговорностите, свързани с изпълнението му. Разпространеното схващане, че КТД е нормативно съглашение (проф. В. Мръчков), представлява частно схващане, което не е легализирано, нито пък са уредени редица въпроси, свързани с характеристиката му на договор. Ползването на институти от ЗЗД с оглед субсидиарност едва ли е удачният път.

3.12. Практиката на договаряне в бюджетно финансирани системи (средно и висше образование, здравеопазване, други) красноречиво показва, че действащите в КТ норми не отговарят на спецификите на организация, функциониране и финансиране на тези системи. Това налага създаване на самостоятелни правни норми по редица въпроси на договарянето в бюджетната сфера (страни, равнища, действие и други).

4. Насоки (подходи) за планиране на насърчителни мерки с оглед повишаване обхвата на колективните договори.

4.1. Изготвянето на план по чл. 4, § 2 Директивата е основна и съществена част от действията за транспониране на Директивата, която очертава три подхода за реализацията ѝ.³¹ ИСС е на мнение, че е необходимо изпълнителната власт да изготви план за действие по чл. 4, § 2 от ДАМРЗ след консултации и в тристранно експертно

³¹ „Държавата членка изготвя този план за действие след консултация със социалните партньори или по споразумение с тях, или след съвместно искане от тяхна страна, съгласно договореното между социалните партньори“ (чл. 4, § 2, изр. 3-то, и т. 25 Преамбюл, абз. последен).

партньорство, основано на възможностите, които предоставя законът за администрацията.

4.1.1. Основната цел на плана е: „...да се увеличи обхватът на колективното договаряне и да се улесни упражняването на правото на колективно договаряне“ (чл. 4, § 1, изр. 1-во), а по своята същност и структура, извлечени по тълкувателен път³² от Директивата, **планът:**

- представлява „рамка от условия, благоприятстващи колективното договаряне..“,

- съдържа „... мерки за подобряване на това колективно договаряне... “, които комплексно насочват и изискват предприемане на „...действие за насърчаване на колективното договаряне с цел постепенно увеличаване на степента на обхвата на колективното договаряне..“, както и следва да включва, да определя „...ясен график и конкретни мерки за постепенно увеличаване на равнището на обхвата на колективното договаряне при пълно зачитане на автономността на социалните партньори“;

- от чл. 4, § 2, изр. 1 следва, че в плана трябва да се заложи и „... рамка от условия, благоприятстващи колективното договаряне.“, чието постигане следва да се обезпечи „... чрез закон“;

- може и следва да съдържа и мерки (извън заложените в него законодателни действия), произтичащи от договорени със социалните партньори или самостоятелно заложи от държавата в плана комплекс от действия, основани на посоките възможностите съдържащи се в чл. 4, § 1, б. „а“, „б“, „в“ и „г“;

- като цяло мерките следва да са насочени към „... насърчаване на колективното договаряне с цел постепенно увеличаване на степента на обхвата на колективното договаряне“;

- има срок за изпълнение, чиято продължителност е по преценка на държавата, съгласувано със социалните партньори, но от изискването за преразглеждането му „най-малко на всеки пет години..“ с възможно последващо преработване правим извода, че първоначалният му срок следва да е до 5 години.

³² Вж. т. 25 Преамбюл, абз. 2-ри, изр. 2-ро; т. 25 Преамбюл, абз. 2 –ри, изр.1-во; т. 25 Преамбюл, абз.2-ри, изр.2-ро, in fine; чл.4, §2, изр. 4-то и други.

4.2. Насоки за планиране/предприемане на насърчителни мерки с оглед повишаване на обхвата в посоките, съдържащи се в **чл. 4, § 1** Директивата:

4.2.1. За изграждане на капацитет и създаване на стимули за социалните партньори за водене на социален диалог и участие в колективното договаряне на всички равнища на преговори и договаряне.

4.2.2. За насърчаване на работодателските и синдикалните организации на национално и секторно равнище за съвместна работа по информационното обезпечаване на социалния диалог и преговорите на равнище предприятие и предприемане на съвместни форми на работа за изграждане на капацитет и умения за диалог и водене на преговори.

4.2.3. За информационно обезпечаване на преговорите за колективни договори на национално и секторно равнище, включително и достъп до сключените КТД в страната на различни нива бази данни на държавни институции, свързани с работните заплати, и други възможни клаузи в колективните договори, чието постигане е в зависимост от информационната обезпеченост на преговарящите.

4.2.4. За мотивационни и други подобни ангажименти от синдикалните организации, страни по КТД, свързани с условията на труда, повишаването на образователното и квалификационното равнище на работниците и служителите, активното съдействие при въвеждането на иновации в предприятията, вкл. дигитализация на отделни процеси и други подобни.

4.2.5. За гарантиране достъпа на работниците до ефективно, своевременно и безпристрастно разрешаване на спорове и правото им на правна защита, както и на ефективна съдебна и/или административна защита от всякакви форми на увреждане, ако те решат да упражнят правото си на защита при нарушения, свързани с правото. по колективното договаряне или изпълнението на действащи колективни договори.

4.3. Насоки за планиране/предприемане на насърчителни мерки за усъвършенстване на правните норми, уреждащи колективното договаряне в посоките съдържащи се в **чл. 4, § 2** Директивата:

4.3.1. За обсъждане на обосноваността и възможностите за допълване на Конституцията с принцип за тристранното сътрудничество, с текстове за правото на колективно договаряне и за свързаната с него идея за въвеждане на текст за особени

юрисдикции, чрез които да се опрости и ускори уреждането на колективните трудови спорове.

4.3.2. За законодателни промени в колективното договаряне предвид различните и специфични условия в реалната икономика (икономическите сектори) и бюджетната сфера, в която от своя страна има специфики и различия за бюджетно финансирани дейности, които попадат/се отнасят към сектора на услугите, и такива, които са свързани с административна дейност и държавно (централно и местно) управление и самоуправление. В т.ч. създаване на правна уредба на колективното договаряне в ЗДСл.³³

4.3.3. За разработване на система от норми, чрез която да бъдат създадени правни гаранции за добросъвестност в процеса на колективно преговаряне/договаряне и изпълнение на колективните трудови договори, в т.ч. с оглед споровете и противоречията, съпътстващи преговорите за сключване и действията по изпълнение на колективните договори.

4.3.4. За обсъждане и залагане на мярка, обезпечена с правни норми, за дерогация на клаузи от колективен договор при определени условия чрез договаряне между страните.

4.4. Насоки за планиране/предприемане на насърчителни мерки, произтичащи от хоризонталните разпоредби на Директивата:

4.4.1. За обезпечаване на ефективен, правно уреден механизъм и инструментариум за събиране на данни с цел наблюдение на данни за колективните договори на всички равнища и по територии.

4.4.2. За доразвитие и обогатяване функциите на НИПА, свързани със:

- наблюдения и изследвания върху колективното договаряне и КТД;
- набиране на информация за колективното договаряне и КТД с оглед информационните нужди на държавата и представителните организации.

4.4.3. За осигуряване на обективен мониторинг на процеса на изпълнение на Плана за действие с активното участие на социалните партньори, основавани на:

³³ В него не се съдържа такава правна уредба (от приемането му 1999 г.) независимо от изискванията на чл. 6 ЕСХ (ревизирана), ратифицирана по-късно.

4.4.3.1. Методика и инструментариум за определяне обхвата/покритието с колективни договори на всички равнища.

4.4.3.2. Карта на покритието на наетите работници и служители с КТД.

4.4.4. За обсъждане и планиране на мерки, включително и за създаване на правна уредба, за промени във формата на КТД, улесняващ страните в преговорите, както и за регистрация и мониторинг на сключени и действащи КТД, приложимост и покритие на наетите с КТД на различни равнища и в страната като цяло, модел на електронен формат на КТД с алгоритми за текуща актуализация на информацията от предметното поле в него, както и на основната служебна информация относно приложимостта спрямо лицата.

/п/

Зорница Русинова

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ