**Р Е П У Б Л И К А  Б Ъ Л Г А Р И Я**

**МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА**

Проект!

# ПЛАН ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА КОЛЕКТИВНОТО ДОГОВАРЯНЕ

2026 - 2030 година

**София, 2025 г.**

# Съдържание

I. ВЪВЕДЕНИЕ....5
II. СЪСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИЕТО НА КОЛЕКТИВНОТО ДОГОВАРЯНЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ....6
III. НОРМАТИВНА РАМКА, СЪСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ ПРИ КОЛЕКТИВНОТО ДОГОВАРЯНЕ В БЪЛГАРИЯ....7
1. Макроикономическо развитие....7
2. Тенденции на заетостта....8
3. Колективно договаряне – развитие, нормативна уредба и институционална рамка....9
3.1. Защитата на правото на сдружаване....9
3.2. Развитие на нормативната уредба на колективното договаряне....11
3.4. Нормативна уредба на колективно договаряне за държавните служители....15
3.5. Уреждане на колективните трудови спорове....16
3.6. Институционална рамка....17
4. Състояние и тенденции в колективното договаряне в Република България....18
4.1. Брой на колективните договори....18
4.2. Обхват спрямо лицата, за които се прилагат колективните договори....21
IV. ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД КОЛЕКТИВНОТО ДОГОВАРЯНЕ....22
V. СТРАТЕГИЧЕСКА И ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ....24
VI. МЕРКИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА КОЛЕКТИВНОТО ДОГОВАРЯНЕ 2026 - 2030 ГОДИНА....25

# I. ВЪВЕДЕНИЕ

Колективното договаряне е в основата на съвременните трудови отношения и е ключов компонент на Европейския социален модел. То изпълнява важна защитна функция за работещите и има съществена дистрибутивна роля, като гарантира на работниците справедлив дял от икономическия растеж. Колективното договаряне е важен фактор за подобряване на условията на труд и осигурява възможност за адаптирането им към променящите се обществени и икономически условия.

Планът за насърчаване на колективното договаряне за периода 2026 – 2030 г. (ПНКД 2026 - 2030) е стратегически документ, разработен в съответствие с приоритетите в Програмата за управление на Република България за периода 2025 – 2029 г., приета с Решение № 91/2025 г. на Министерския съвет. С ПНКД 2026 - 2030 правителството на Република България определя като приоритет повишаването на обхвата на колективното договаряне до 2030 г.

Планът за насърчаване на колективното договаряне за периода 2026 – 2030 г. е разработен при съобразяване на задълженията, произтичащи за Република България от Директива (ЕС) 2022/2041 на Европейския парламент и на Съвета относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз (Директива 2022/2041/ЕС) и Препоръка на Съвета от 12 юни 2023 година относно укрепването на социалния диалог в Европейския съюз (Препоръка на Съвета). Директивата 2022/2041/ЕС и Препоръката на Съвета изискват от държавите членки да приемат план за действие за постепенно увеличаване на равнището на обхвата на колективното договаряне при пълно зачитане на автономността на социалните партньори. Планът е в съответствие и с Принцип № 8 от Европейския стълб на социалните права и е в основата на постигането на целите за устойчиво развитие на Организацията на обединените нации. ПНКД 2026 – 2030 г. е съобразен със становището на Икономическия и социален съвет на тема „Подходи за изготвяне на план за действие за насърчаване на колективното трудово договаряне в България“.

Планът за насърчаване на колективното договаряне за периода 2026 – 2030 г. е документ, който консолидира усилията на правителството и тези на социалните партньори, като допринася за тяхната еднопосочност. Той има за цел да гарантира трудовите права на работниците и служителите от една страна, и да насърчи лоялната конкуренция - от друга. В тази връзка са определени основните цели, приоритети и конкретни мерки, чрез които да се насърчи колективното договаряне при пълно зачитане на автономността на социалните партньори.

## II. СЪСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИЕТО НА КОЛЕКТИВНОТО ДОГОВАРЯНЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Колективното договаряне е част от първичното право на Европейския съюз (ЕС). То е в основата на европейския социален модел, който дава на социалните партньори възможността да се ангажират с автономен диалог, способен да доведе до колективни договори по всички аспекти и проблеми в областта на труда.

От началото на XX-ви век системите за колективно договаряне в ЕС претърпяват значителни трансформации. Характерно за този период е липсата на автономни споразумения между представителите на работниците и служителите и на работодателите на ниво ЕС. Допълнителен негативен фактор има и финансовата криза от 2007–2008 г., в резултат на която е отчетен бърз спад в покритието от колективни трудови договори в повечето държави членки. Средният обхват на колективното договаряне в ЕС е спаднал от приблизително 66% през 2000 г. до около 56% през 2018 г.

През този период има значителна промяна и на структурата на пазара на труда в ЕС, като се отчита значителна фрагментация и увеличаване на броя на микро и малките предприятия, при които е по-трудно организиране на синдикални структури. Промяната на икономическите модели и пазара на труда в ЕС включва и тенденция за нарастваща диверсификация и фрагментация на услугите, както и увеличаване на несигурни и нестандартни форми на заетост. Дигитализацията допълнително усложнява тези процеси, затруднявайки организирането на работниците и ефективното колективно договаряне, особено при нововъзникващите форми на заетост, включително при все по-широко разпространяващата се работа през цифрови платформи.

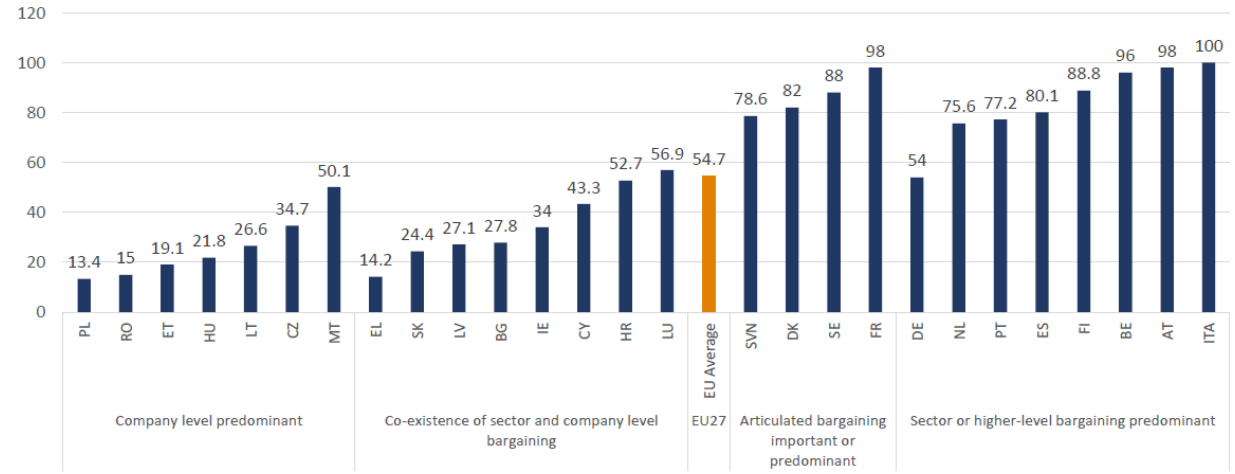
Друга основна причина за намаляващия обхват на колективното договаряне в ЕС е общата тенденция за спад в членството в синдикати и ниската синдикална плътност. Това е глобална тенденция, като синдикалното членство е ниско в повечето индустриални икономики. Намаляващият брой на синдикални членове оказва влияние и върху преговорната сила на работниците и способността на синдикатите за колективни действия. Това създава един затворен цикъл, при който ниската синдикална плътност води до нисък обхват на колективните договори, което прави организирането на нови членове още по-трудно, тъй като работниците не виждат непосредствени ползи от синдикалното членство. Също така увеличеният брой на микро и малките предприятия е предизвикателство и за организирането на работодателите в работодателски организации.

Нивото на обхват на колективното договаряне остава сравнително стабилно след 2018 г., като през 2024 г. с колективни трудови договори са обхванати около 55 % от работниците в ЕС. Разликите в обхвата между отделните държави членки обаче са значителни, като той е най-нисък в държавите от Централна и Източна Европа[1]. Например в Австрия, Франция, Белгия, Дания, Финландия и Швеция обхватът на колективното договаряне е над 90%. Това ниво се дължи основно на два фактора – наличие на механизми за автоматично разпростиране на колективните договори и силни структури на социалните партньори в отделните сектори на икономиката. От друга страна са държавите от Централна и Източна Европа (България, Естония, Литва, Латвия и Румъния), при които обхватът е около и под 30 %.

Всички изследвания показват пряка зависимост между равнището на договаряне и обхвата на колективното договаряне. Обхватът обикновено е нисък в държави, където

[1] Eurofound (2023), ETUI Collective Bargaining Reports, DG Employment, EU Commission Staff Working Document (SWD/2021/29 final).

колективното договаряне се извършва основно на равнище предприятие. Много по-високи нива се наблюдават в държави, където колективното договаряне е приоритетно на секторно равнище. Най-високо покритие с колективни договори имат държавите, където договарянето е на секторно равнище и има установени механизми за разпростиране на договорите спрямо предприятия и работещи, независимо от членството в синдикални или работодателски организации.




*Note: * Or most recent year available (2014 and later)*
*Source: OECD/AIAS (April 2025)*

Като отговор на негативните тенденции по отношение на колективното договаряне в ЕС са приети Препоръка на Съвета и Директива (ЕС) 2022/2041, които имат за цел да насърчават държавите членки да предприемат действия за повишаване на неговия обхват. Допълнителен мотив за това е, че държавите членки с широк обхват на колективното договаряне обикновено имат по-добра социална конвергенция, като при тях е по-малък процентът нископлатени работници и са по-високи минималните работни заплати.

Анализът на състоянието и тенденциите в развитието на колективното договаряне в ЕС ясно показва необходимостта от стратегическо преориентиране към укрепване на секторното договаряне, за да се постигне увеличение на неговия обхват.

## III. НОРМАТИВНА РАМКА, СЪСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ ПРИ КОЛЕКТИВНОТО ДОГОВАРЯНЕ В БЪЛГАРИЯ

### 1. Макроикономическо развитие[2]

Основен фактор по отношение на колективното договаряне е структурата на икономиката и макроикономическото развитие. Подобно на общите тенденции във всички индустриални държави, вкл. и всички държави в ЕС, в България микро, малките и средните предприятия (МСП) имат ключова роля за икономическото развитие и са основен фактор на пазара на труда. Те допринасят за 75,7% от общата заетост и за 65,3% от добавената стойност в икономиката. Съществено значение има обстоятелството, че 50% от общия износ на страната се извършва от МСП, които представляват 98% от всички фирми-износители в България.

[2] Източник: Министерство на финансите, Конвергентна програма на Република България 2024-2027 г.,

През 2025 г. се наблюдава сложна геополитическа и икономическа обстановка, като в глобален план напрежението се покачва. Конфликтът в Украйна продължава, напрежението между САЩ и Китай расте, а Близкият изток остава нестабилен. В Европа теми като енергийната сигурност, отбраната и миграцията са водещи. Икономическият растеж е неравномерен, а глобалните вериги за доставки се преструктурират поради търговски напрежения, което прави макроикономическата среда изключително непредвидима.

През 2024 г. реалният растеж на брутния вътрешен продукт на България достигна 2.8%. До края на 2025 г. се очаква растежът на икономиката да се ускори до 3%, подкрепен от публичните разходи, а през 2026 г. намалението на публичните инвестиции ще доведе до забавяне на растежа на БВП до 2.5%.

През 2024 г. българската икономика регистрира ръст на заетостта от 1.1%, което се дължи най-вече на увеличаването на броя на заетите в сферата на услугите и строителството. Прогнозата за следващите години е заетостта да продължи да нараства, макар и със забавени темпове. Коефициентът на безработица се очаква да претърпи минимални промени, независимо от прогнозираното нарастване на заетостта.

Номиналният ръст на компенсацията на един нает достигна 10.4% през 2024 г. и е по-нисък от прогнозирания. През 2025 г. темпът на растеж на показателя в номинално изражение е оценен на 8.7%, а през 2026 г. на 4.3%.

Средногодишната инфлация през 2024 г. според Хармонизирания индекс на потребителските цени е 2.6%. Очаква се ускорение на средногодишната инфлация през 2025 г. до 3.6%. Най-голям принос ще имат цените на услугите, следвани от храните.

## 2. Тенденции на заетостта

За 2025 г. ръстът на заетостта се очаква да бъде 0.6% и да се намали до 0.3% през 2026 г., а през 2027 и 2028 г. се очаква броят на заетите да се запази практически непроменен. Забавянето на годишния темп на растеж на заетостта се обуславя най-вече от неблагоприятните демографски процеси в страната и все по-трудното увеличаване на предлагането на труд единствено чрез ресурси на местния трудов пазар.

Микропредприятия с до 9 заети лица, които съставляват над 93% от всички фирми в страната, преобладават значително по своята численост. Делът на големите предприятия с над 250 заети е сравнително нисък (само 770 на национално ниво), което оказва своето влияние върху покритието на колективното договаряне.

Най-голяма концентрация на предприятия се наблюдава в Югозападния район (179 636 предприятия), към който е включена и столицата София. На противоположния полюс е Северозападният район, който има най-малко предприятия и съответно по-слабо икономическо развитие. Наблюдава се съществен дисбаланс между Северна и Югоизточна България и Югозападна и Южна централна България, като втората група райони обхваща близо 60% от предприятията в страната. Тези данни подчертават нуждата от насърчаване на растежа и подкрепа за разширяване на малките и средни предприятия, особено в по-слабо развитите региони.

## 3. Колективно договаряне – развитие, нормативна уредба и институционална рамка

### 3.1. Защитата на правото на сдружаване

Условие за наличието на колективно договаряне е защитата на правото на сдружаване. В чл. 49, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България (КРБ) е установено, че работниците и служителите имат право да се сдружават в синдикални организации и съюзи за защита на своите интереси в областта на труда и социалното осигуряване. Работодателите имат право да се сдружават за защита на своите стопански интереси.

Правната уредба в тази област в България е в съответствие с международните стандарти. България е ратифицирала фундаменталните конвенции на Международната организация на труда, вкл. Конвенция № 98 относно правото на организиране и колективно преговаряне от 1949 г. и Конвенция № 87 за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране от 1948 г. Като държава членка на ЕС Република България спазва и принципите на Европейската социална харта (ревизирана), вкл. чл. 6 от нея, който урежда правото на колективно договаряне. В чл. 116, ал. 2 от КРБ е предвидено условията, при които държавните служители могат да членуват в синдикални организации, да се определят със закон.

В съответствие с конституционно признатото право и международните стандарти Кодексът на труда (КТ) регламентира правото на сдружаване на работниците и служителите и на работодателите в България. Те имат право, без предварително разрешение, свободно да образуват по свой избор синдикални организации и организации на работодателите, както и доброволно да встъпват и да излизат от тях.

В чл. 33, ал. 1 от КТ е установено правото на синдикалните организации и организациите на работодателите в рамките на закона сами да изработват и приемат свои устави и правила за работа, свободно да избират свои органи и представители, да организират своето управление, както и да приемат програми за дейността си. С оглед особения статус на тези организации в чл. 49 от КТ е регламентирана специална процедура за придобиване от тях на качество на юридическо лице.

С цел да се гарантира/улесни извършването на основната дейност на синдикалните организации по представителство и защита на интересите на работниците и служителите с разпоредбата на чл. 46 от КТ законодателят по императивен начин е задължил държавните органи и работодателите да създават необходимите условия и да им съдействат за осъществяване на техните присъщи функции и задачи, вкл. чрез колективно договаряне.

В чл. 44, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл) е установено правото на държавните служители свободно да образуват синдикални организации, да встъпват и да прекратяват членството си в тях, като се съобразяват само с техните устави. Съгласно ал. 2 на същия член синдикалните организации на държавните служители имат право да приемат свои устави и правила за работа, както и да избират свои органи и представители.

За да се реализира успешно синдикалната защита на държавните служители, в чл. 45, ал. 1 от ЗДСл изрично е въведено изискването синдикалните организации на държавните служители да придобият качеството на юридическо лице след вписването им по реда за сдруженията с нестопанска цел, предвиден в Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ). При прекратяване на такава синдикална организация, имуществените отношения между нейните членове се уреждат съобразно предвиденото в техните устави, на основание чл. 45, ал. 2 от ЗДСл.

За останалите синдикални организации е приложима уредбата в отделен закон, където има такава – за работниците и служителите по КТ и за държавни служители съгласно специални закони като Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР), а където няма и до влизането в сила на такава уредба се прилага ЗЮЛНЦ (§ 2, ал. 1 и ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЮЛНЦ). За някои специфични категории държавни служители, например свързани с отбраната и националната сигурност, осъществяването на синдикална дейност е забранено (чл. 184 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и чл. 45, ал. 3 от Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“).

Общото задължение на държавните органи да съдействат на синдикалните организации на държавните служители, като им предоставят безвъзмездно помещения и други материални условия за изпълнение на техните функции, е скрепено в чл. 46 от ЗДСл.

Законодателството съдържа и множество закрилни механизми за синдикалните представители и синдикалните членове. Така например в чл. 8, ал. 3 от КТ е установена императивна забрана за пряка и непряка дискриминация по признак синдикално членство. Предвидено е правото на ползване на платен отпуск на синдикални дейци (чл. 159 от КТ). Регламентирано е изискването за предварително разрешение за уволнение на член на синдикално ръководство в предприятието, на териториален, отраслов или национален ръководен изборен синдикален орган, през времето, докато заема съответната синдикална длъжност и до 6 месеца след освобождаването му (чл. 333, ал. 3 от КТ).

През 2023 г. с промени в Наказателния кодекс създаването на пречка за осъществяване на правото на синдикално сдружаване или на произтичащите от него права е установено като престъпен състав.

В законодателството за държавната служба също са предвидени механизми относно синдикалните представители и синдикалните членове. При заемане на държавна служба не се допускат дискриминация, привилегии или ограничения, основани на членуване в синдикални организации (чл. 7, ал. 6 от ЗДСл). В чл. 63а от ЗДСл е уреден платен отпуск за осъществяване на синдикална дейност, като нещатните членове на централни и отраслови ръководства на синдикалните организации по чл. 45 от ЗДСл, както и нещатните председатели на синдикалните ръководства в съответната администрация могат да ползват такъв в размер 25 работни часа за една календарна година. Предвидена е възможност в конкурсните комисии да участват и представители на синдикалните организации на държавните служители от съответната администрация (чл. 10б, ал. 2, изр. второ от ЗДСл). В Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА) е регламентирано участието на синдикалната организация на работниците и служителите в съответната администрация в процеса на оценяване. Оценяването се извършва под наблюдението и контрола на контролиращ ръководител и на синдикалната организация (чл. 3, ал. 2 от НУРОИСДА). Упълномощено лице от синдикалната организация има право да преглежда формуляра за оценка на служител, ако той е негов член и е подал писмено искане за становище от синдикалната организация (чл. 21, ал. 3 от НУРОИСДА). При подаването на възражение срещу поставената годишна оценка служителят може да изпрати копие до синдикалната организация в административната структура, в която членува (чл. 23, ал. 2 от НУРОИСДА), като тя може да даде становище (чл. 24, ал. 1 от НУРОИСДА). Освен това, синдикалните организации са оправомощени в чл. 128, ал. 1 от ЗДСл да подават сигнали до Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА „ГИТ“) за извършване на внезапни проверки за

спазването на законодателството, свързано с изпълнението на държавната служба, и на правата и задълженията на страните по служебното правоотношение.

### 3.2. Развитие на нормативната уредба на колективното договаряне

В националното законодателство уредбата относно колективното договаряне се съдържа в различни нормативни актове. За работещите по трудово правоотношение, които са преобладаващата част от заетите в страната, въпросите относно колективното договаряне са регламентирани в КТ. Колективното договаряне за лицата, работещи по служебно правоотношение (държавните служители) се извършва съобразно разпоредбите на ЗДСл.

Колективното трудово договаряне за работниците и служителите в България има дългогодишни традиции и натрупана практика. Същинското колективно трудово договаряне в съвременните социално-икономически условия започва през 1991 г. в изпълнение на Постановление № 129 на Министерския съвет от м. юли 1991 г. във връзка с договарянето на работната заплата.

С изменението и допълнението на Кодекса на труда от 1992 г. се създават необходимите правни гаранции за превръщането на колективното договаряне в основен механизъм за регулиране на трудовите отношения. С тези промени за пръв път колективните трудови договори стават източник на норми за регулиране на индустриалните отношения. Създават се възможности за развитие на договорното начало за сметка на намаляване на императивните разпоредби. Преминава се към модел на правно регулиране на трудовите отношения, при който законът съдържа минимални стандарти за закрила на труда, а определянето на по-благоприятни условия става чрез механизма на колективното договаряне.

В периода от 1992 до 2000 г. са направени няколко изменения в Кодекса на труда, свързани с колективното трудово договаряне, с цел осигуряване на нормативна база, създаваща оптимални условия за ефективното му прилагане в съществуващите към този момент социално-икономически условия.

Последващата значима реформа в областта на колективното договаряне за работещите по трудово правоотношение е направена с промените на КТ от 2001 г. Те са свързани с ясно определяне на нивата на договаряне, вкл. възможността за сключване на колективни договори на ниво предприятие, бранш и отрасъл. Регламентирана е процедурата за разпростиране на прилагането на колективния договор или на негови клаузи във всички предприятия от отрасъла или бранша, което е нов механизъм за разширяване на обхвата на колективното договаряне, доказал се в много други държави в Европа. Направени са съществени изменения по отношение срока на действие на сключен колективен трудов договор и е предвиден срок за започване на преговори за нов колективен трудов договор преди изтичането на действащия. Регламентирано е действието на сключените колективни договори спрямо работещите, както и възможност за присъединяване на работници и служители, които не са синдикални членове, към сключения договор в предприятието.

С измененията на Кодекса на труда от 2008 г. се поставя началото на изграждането на информационна система за колективните трудови договори в Националния институт за помирение и арбитраж (НИПА) на основата на регистъра, поддържан от ИА „ГИТ“.

С измененията на Кодекса на труда от 2020 г. са приети последните към момента промени в областта на колективното трудово договаряне. Те имат за цел да възобновят интереса към него, съответно да повишат и да насърчат създаването и членуването в синдикални и работодателски организации. Изрично е регламентирано задължението на

представителните организации на работниците и служителите и на работодателите на национално равнище да полагат усилия за развитие на социалния диалог и сътрудничеството, които да допринасят за утвърждаване на колективното трудово договаряне. Урежда се възможността за включването на клауза в колективния трудов договор относно присъединителна вноска на работници и служители, които не са членове на синдикалната организация, страна по него. Усъвършенствани са изискванията, свързани с разпростиране на сключените отраслови или браншови колективни трудови договори, като е приета ясна и прозрачна процедура, която има за цел да гарантира правата на заинтересованите лица.

През 1999 г. е приет ЗДСл, като с него се регламентират особеностите на правоотношението, свързано с полагане на труд от държавните служители при и по повод изпълнението на държавната служба. След приемането на ЗДСл колективното договаряне по отношение на държавните служители се регламентира от този нормативен акт, както и от други специални закони уреждащи държавната служба в определени области, като ЗМВР и др., като не е предвидена възможност за субсидиарно прилагане на КТ.

Законодателят ясно е разграничил служебните от трудовите правоотношения съответно в ЗДСл и в КТ. Разликата между тях е съществена, като се регулират от различни клонове на правото – съответно публичното и частното право, макар че служебното правоотношение се характеризира с елементи, присъщи и на трудовото правоотношение, като заплата, работно време, отпуски, почивки, обезщетения и др.

Трудовото правоотношение в общия случай възниква между равнопоставени страни по силата на трудов договор, избор или конкурс, като няма законоустановени изисквания за подбор на кандидатите. Дори когато трудовото правоотношение възниква от избор или конкурс, преди постъпването на работа двете страни договарят размера на трудовото възнаграждение и други условия по трудовото правоотношение (чл. 107 от КТ). В трудовото право няма нормативно установен максимален размер на трудовото възнаграждение, с което двете страни да са задължени да се съобразяват. Предвид договорния елемент, работниците и служителите по трудово правоотношение чрез механизма на КТД могат колективно да договорят с работодателите права над минимално установените в КТ и подзаконовата уредба към него – на ниво предприятие, бранш, отрасъл и община.

Държавните служители имат специален публично-правен статут и техните права и задължения са едностранно определени съгласно ЗДСл и др. закони, уреждащи специални категории държавни служители. Служебното правоотношение възниква между държавата и държавния служител, въз основа на административен акт след задължителен конкурс, при и по повод изпълнението на държавната служба и за подпомагане осъществяването на правомощията на орган на държавна власт (по арг. от чл. 2, ал. 1 от ЗДСл). При държавната служба подборът се осъществява на две нива – на основата на нормативно предвидените условия и пречки за заемане на държавна служба (несъвместимост) и чрез конкурсна процедура, предхождаща назначаването. Изпълнението на държавната служба е свързана и с редица ограничения, характерни за нея – ограничение на правото на стачка, непрекъсваемост на дейността, специфика на работното време, включително в контекста на защитата на националната сигурност, изисквания към поведението и др. Основно ограничение, съгласно Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация (НЗСДА), което има пряко отношение към възможностите за колективно договаряне, съставляват нормативно установените минимални и максимални размери на основните месечни заплати по нива и степени, за съответните длъжностни нива от

Класификатора на длъжностите в администрацията. В допълнение, индивидуалните брутни месечни заплати на служителите в държавната администрация се определят в рамките на разходите за заплати, възнаграждения и задължителни осигурителни вноски по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет съгласно закона за държавния бюджет на Република България за съответната година и Закона за местното самоуправление и местната администрация (чл. 5, ал. 1 от НЗСДА). В държавната администрация се разходват публични средства, което подлежи на контрол от компетентните институции – Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция.

Друга съществена разлика в синдикалната дейност между служебните и трудовите правоотношения е в нивата и формите на сътрудничество, което произтича от разликата в субектите (страните). При трудовото правоотношение една от страните е работодател, който по смисъла на КТ е всяко физическо лице, юридическо лице или негово поделение, както и всяко друго организационно и икономически обособено образувание (предприятие, учреждение, организация, кооперация, стопанство, заведение, домакинство, дружество и други подобни), което самостоятелно наема работници или служители по трудово правоотношение. В частния сектор работодатели са разнородни частноправни субекти, с разнородни дейности, частни интереси и бюджети. В публичния сектор функцията на втората страна се изпълнява не от частноправен субект, а от държавата/държавната администрация, чрез органа по назначаването. Предвид нейната единност[3] и публичноправен характер, държавната служба не се характеризира с работодател, а социалният диалог (сътрудничество) се провежда само в двустранна форма (между държавата/държавната администрация и синдикалните организации на държавните служители).

Спецификата на служебните спрямо трудовите правоотношения и произтичащите от нея специфики при синдикалната дейност на държавните служители и тяхното сътрудничество с държавата се признават и в международното право и правото на Европейския съюз. В чл. 6 от ратифицираната от България Конвенция № 98 на Международната организация на труда (МОТ) от 1949 г. за правото на организиране и на колективно договаряне изрично е посочено, че тя не се прилага за държавните служители. В Конвенция № 151 на МОТ за трудовите отношения в публичния сектор от 1978 г., която в настоящия План се предвижда да бъде ратифицирана от България, не се прави разлика между служители на трудово и служебно правоотношение в публичния сектор. Поради това чл. 7 от Конвенцията предвижда, от една страна, мерките за насърчаване на механизмите за договаряне на условията на заетост между съответните органи на държавната власт и организациите на служителите в публичния сектор да бъдат съобразени с националните условия и да бъдат приложени където е необходимо, а от друга страна – алтернативно допуска прилагането на други методи, т.е. различни от договаряне, за осигуряване

[3] Единността (единството) на държавната служба се изразява в единни правила, по които следва да се прилага във всички институции. То произтича от единността на държавата, държавната власт, държавната политика, държавната администрация и държавния бюджет, което от своя страна се обуславя от единството на народа/нацията и народния суверенитет и овластяването от народа на предвидените в Конституцията органи да осъществяват опосредствано (от негово име) и в негов интерес държавната власт. С оглед на това единство, срокът за изпитване на държавните служители е императивно уреден в чл. 12 от ЗДСл като еднократен, продължителен (едногодишен), при назначаването за първи път на държавна служба до изтичането му без прекратяване на правоотношението. При вече изтекъл срок за изпитване (стабилизирано служебно правоотношение) съществуват възможности за временно преместване на работа в друга административна структура, вкл. извън България (в институция на ЕС), без конкурс и без прекратяване на служебното правоотношение в изпращащата администрация (чл. 81б и чл. 81в от ЗДСл).

участието на служителите от публичния сектор при определянето на тези условия. Конвенция № 154 на МОТ за колективното договаряне от 1981 г., също предвидена за ратифициране съгласно настоящия План, предвижда гъвкавост и адаптиране на начините на прилагане на правилата в публичния сектор: *„По отношение на обществените услуги, националните закони или подзаконови актове или националните практики могат да установят конкретни начини за прилагане на тази конвенция.“* (чл. 1, пар. 3 от конвенцията).

Директива (ЕС) 2022/2041 на Европейския парламент и на Съвета от 19 октомври 2022 година относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз (Директива (ЕС) 2022/2041), която е в процес на транспониране и в изпълнение на чл. 4 от която се приема настоящият План, изрично предвижда съобразяване с националните специфики при формулирането на мерки за насърчаването на колективното договаряне. В този смисъл, съображение № 25 от Преамбюла съдържа следния текст: *„Равнищата на обхвата на колективното договаряне в държавите членки се различават значително поради редица фактори, включително националните традиции и практики, както и историческия контекст. Това следва да се взема предвид при анализа на напредъка към по-широк обхват на колективното договаряне, особено по отношение на плана за действие, предвиден в настоящата директива.“*

Аналогично, съображение № 26 от Преамбюла на Препоръка на Съвета от 12 юни 2023 година относно укрепването на социалния диалог в Европейския съюз утвърждава, че препоръката *„насърчава мерки, които са адаптирани към националните традиции, норми и практики, като по този начин се зачитат националните особености, както и автономността на социалните партньори… Освен това в препоръката се вземат предвид специфичните обстоятелства в държавите членки и се допуска, че изборът на индивидуални мерки за нейното прилагане може да бъде определян от тези обстоятелства.“*

В духа на цитираните норми на международното право и правото на ЕС, при усъвършенстването на нормативната рамка на колективното договаряне в страната следва да бъдат взети предвид традициите на българската правна система по отношение на държавната служба с нейните два основни стълба – йерархичния характер на административното правоотношение и единността на държавната служба. От една страна административният (йерархичният) характер на службата не позволява колективно договаряне от класически тип при служебното правоотношение, каквото е налице при трудовото правоотношение, а в по-широкия контекст на утвърдения в правото на ЕС термин „социален диалог“, който обхваща и колективното договаряне при трудовите правоотношения[4]. От друга страна, нейната единност не позволява различна степен на договаряне по едни и същи елементи на службата в отделните администрации.

[4] „Социален диалог“, съгласно дефиницията в пар. 1 от определенията в Препоръка на Съвета от 12 юни 2023 г. относно укрепването на социалния диалог в ЕС, „означава всички видове преговори, консултации или обмен на информация между или сред представители на правителства, работодатели и работници по въпроси от общ интерес, свързани с икономическите политики, политиките по заетостта и социалните политики, които съществуват като двустранни отношения между работниците и работодателите, включително колективно договаряне, или като тристранен процес, при който държавата е официална страна в диалога, и могат да бъдат неформални или институционализирани, или комбинация от двете, като се провеждат на национално, регионално или местно равнище или на равнище предприятия, на междусекторно или секторно равнище, или на няколко от тези равнища едновременно.“

### 3.3. Нормативна уредба на колективното договаряне за работниците и служителите по трудови правоотношения

Нормативната уредба на колективното договаряне за работниците и служителите по трудови правоотношения се съдържа в глава четвърта на Кодекса на труда. В нея е ясно определен предметът на колективното договаряне - въпроси на трудовите и осигурителните отношения на работниците и служителите, които не са уредени с повелителни разпоредби на закона. Освен това е регламентирано изискването колективният трудов договор да не съдържа клаузи, които са по-неблагоприятни за работниците и служителите от установените в закона или в колективен трудов договор, с който работодателят е обвързан. По този начин се осигурява възможност чрез колективни трудови договори да се надграждат минималните изисквания на законодателството и да се договарят по-благоприятни условия на труд за работещите.

Кодексът на труда изрично определя равнището, на което може да се сключва колективен трудов договор - предприятия, отрасли, браншове и по общини. Характерна особеност е, че на равнище предприятие, отрасъл и бранш може да се сключи само един колективен трудов договор. Регламентирана е процедурата за започване на преговори и задълженията от страна на работодателя или групата работодатели да водят преговори и да предоставят информация на представителите на работниците и служителите. Контролните органи на инспекцията по труда имат възможност да извършват контрол и да прилагат принудителни административни мерки, когато не се изпълняват изискванията на КТ за преговори и предоставяне на информация. Нормативно е установена възможността, изискванията и процедурата за разпростиране на колективен трудов договор на отраслово и браншово равнище.

Регламентирани са изискванията за сключване и вписване на колективния трудов договор, като е предвидено задължение това да става в специален регистър в инспекцията по труда. Установени са и изисквания относно влизането в сила и времетраенето на колективния трудов договор, както и действието му спрямо лицата. Изрично е предвидено правото на информация на работниците и служителите за колективните трудови договори, сключени в предприятието, по отрасли, браншове или общини, с които работодателят е обвързан, както и правото на искове за неизпълнение и за обявяване за недействителност на колективните трудови договори.

### 3.4. Нормативна уредба на колективно договаряне за държавните служители

Нормативната уредба на колективното договаряне за държавните служители е в значително по-ограничен обхват. В чл. 44, ал. 1 от ЗДСл е установено правото на държавните служители свободно да образуват синдикални организации, да встъпват и да прекратяват членството си в тях, като се съобразяват само с техните устави. За тези организации е регламентирано правото да представляват и защитават интересите на държавните служители пред държавните органи по въпросите на служебните и осигурителните отношения чрез законово определен инструментариум – чрез предложения, искания и участие в подготовката на проекти за вътрешни правилници и наредби, които се отнасят до служебните отношения.

През 2016 г. с допълнение в ЗДСл е предвидено със споразумение между синдикалните организации на държавните служители и Министерския съвет да се уреждат структурата, обхватът и формите на сътрудничество, като процедурата за сключването на споразумението и критериите към синдикалните организации да се определят с наредба на

Министерския съвет (чл. 46а, ал. 1 и 2 от ЗДСл). С ал. 3 на чл. 46а е добавен още един механизъм за синдикална защита на държавните служители – всички проекти на нормативни актове, свързани със служебните правоотношения, следва да се съгласуват със синдикалните организации на държавните служители.

В духа на единността на държавната служба и държавната администрация, законодателят предвижда и единно споразумение на централно ниво относно структурата, обхвата и формите на сътрудничеството на държавата със синдикалните организации на държавните служители. Със споразумението не би следвало да се създават условия за диференциация (неравностойно третиране) между служителите в държавната администрация въз основа на членството в синдикални организации. Освен това, кръгът от въпроси, които са предмет на споразумението, не следва да влизат в противоречие с повелителни разпоредби на законодателството за държавната служба. Разработването на критерии към синдикалните организации следва да бъде извършено след обсъждане и отчитане на гледните точки и аргументите на всички заинтересовани страни, които имат съществени интереси, притежават съответната информация и имат отношение към прилагането. Като мярка от настоящия План е предвидено да бъде разработена тази наредба, в сътрудничество със синдикалните организации.

Следва да се отбележи, че в контекста на социалния диалог и в частност на колективното договаряне, предвид липсата на изрично разграничаване в повечето актове на ЕС между частния и публичния сектор, както и между трудовите и служебните правоотношения в публичния сектор, терминът „споразумение“ е утвърден и актуален, включително в цитираните по-горе Препоръка на Съвета относно укрепването на социалния диалог и Директива (ЕС) 2022/2041.

Независимо от ограничената нормативна уредба относно колективното договаряне в областта на държавната служба и при липсата на предвидената в чл. 46а от ЗДСл наредба, практиката показва, че се сключват отделни споразумения в различните администрации по въпросите на служебните и осигурителните отношения, на основание чл. 44, ал. 3 от ЗДСл. С тях се договаря ограничен кръг от въпроси, свързани с условията на труд и заетоста на държавните служители, които не са определни с императивни норми.

Предвид изложеното и с оглед на спецификите на националното законодателство, диалогът със синдикалните организации по хоризонтални за държавната служба въпроси следва да бъде доразвит нормативно, като въз основа на нормативната уредба бъдат хармонизирани и усъвършенствани и добрите практики в синдикалната дейност в държавната служба.

### 3.5. Уреждане на колективните трудови спорове

Законът за уреждане на колективните трудови спорове (ЗУКТС) установява реда за уреждане на колективните трудови спорове между работници и работодатели по въпроси на трудовите и осигурителните отношения и жизненото равнище. В него са регламентирани както процедурни въпроси за уреждане на споровете, така и материално-правни норми, уреждащи правата и задълженията при възникнал колективен трудов спор, вкл. и във връзка с правото на стачка. С измененията на ЗУКТС от 2001 г. беше създадена правна възможност при възникване на колективен трудов спор между работници и работодатели, по който спор не се постигне споразумение или някоя от страните откаже да преговаря, всяка от тях да потърси съдействие за уреждането му чрез посредничество и/или арбитраж от Националния институт за помирение и арбитраж (НИПА). Регламентира се и статута на НИПА като

юридическо лице към министъра на труда и социалната политика с ранг на изпълнителна агенция, който е оправомощен да съдейства за доброволното уреждане на колективни трудови спорове между работници и работодатели. Разписани са и статута и правомощията на едноличния арбитър и арбитражната комисия, както и реда и сроковете за разглеждане на арбитражните спорове пред НИПА. Основната цел на ЗУКТС е регламентиране на механизми за цивилизовано уреждане на колективните трудови спорове с приоритет към търсенето на взаимноприемливи решения. В тази връзка приоритет при решаването на колективните трудови спорове имат способите за доброволното им уреждане, в т.ч. непосредствените преговори, посредничеството и трудовия арбитраж. Основна роля в този процес има НИПА, който е структура с трипартитно управление.

С измененията на чл.14 ЗУКТС от 2006 г. при спазването на определени изисквания (т.н. „минимални дейности“) се регламентира възможността за провеждане на стачка, в т.ч. и в секторите „здравеопазване“ и „енергетика“. Създадено е задължение за страните по колективен трудов спор да постигнат споразумение и да осигурят условия за осъществяване през време на стачката на дейности от значим обществен интерес, а в случай на неспособност за постигане на споразумение е предвиден т.н. задължителен арбитраж от НИПА за определяне на минималните дейности.

### 3.6. Институционална рамка

Министерският съвет е централен колегиален орган на изпълнителната власт с обща компетентност. Той осъществява сътрудничество с ръководните органи на синдикатите и на организациите на работодателите. С нормата на чл. 46а, ал. 1 от ЗДСл е предвидено Министерският съвет да взема пряко участие в социалния диалог по отношение на държавната служба, като сключва регламентираното споразумение със синдикалните организации на държавните служители.

Министърът на труда и социалната политика е централен едноличен орган на изпълнителната власт със специална компетентност да ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения (включително и на колективното трудово договаряне), осигурителните отношения , както и въпросите на жизненото равнище в сътрудничество и след консултации с представителните организации на работниците и служителите и на работодателите. Важно правомощие на министъра във връзка с колективното трудово договаряне е възможността да разпростира действието на колективни трудови договори върху всички предприятия в отрасъл или бранш, след съответно искане на страните.

Националният съвет за тристранно сътрудничество (НСТС) е консултативен орган към Министерския съвет, в който участват представители на правителството и представителните организации на работниците и служителите и на работодателите. НСТС обсъжда и дава становища по проектозакони и други нормативни актове, свързани с трудовите и осигурителните отношения, което пряко влияе върху рамката и съдържанието на колективните договори. Представителните организации на работниците и служителите и на работодателите на национално равнище се насърчават да полагат усилия за развитие на социалния диалог и сътрудничеството, които да допринасят за утвърждаване на колективното трудово договаряне.

Организациите на работниците и служителите и на работодателите представляват и защитават своите интереси чрез колективно преговаряне, участие в тристранното сътрудничество и чрез други действия съгласно закона. Колективните трудови договори в

предприятията се сключват между работодателя и синдикалните организации в предприятието. Колективен трудов договор по отрасли и браншове се сключва между съответните представителни организации на работниците и служителите и на работодателите.

НИПА съдейства за доброволното уреждане на колективни трудови спорове, събира и анализира данни за колективното договаряне и споровете, като всяка година публикува годишен доклад относно колективното договаряне в Република България.

ИА „ГИТ“ чрез териториалните дирекции "Инспекция по труда" вписва колективните трудови договори и допълнителните споразумения към тях в специални регистри. ИА ГИТ осъществява контрол по спазването на трудовото законодателство, което включва и изпълнението на задълженията на работодателите за преговаряне и за предоставяне на информация.

## 4. Състояние и тенденции в колективното договаряне в Република България*

### 4.1. Брой на колективните договори

При анализа на състоянието на колективното договаряне в страната са изследвани данните за сключените *Колективни трудови договори* (КТД), уреждащи правата на работещите по трудови правоотношения, както и *Споразуменията по ЗДСл* (СЗДСл). Поради обстоятелството, че предметът на КТД и СЗДСл е сравнително сходен – колективно уреждане на трудови права и защита на правата на работниците и служителите/държавните служители пред работодателите/държавните органи по въпросите на трудовите/служебните и осигурителните отношения, изследването обхваща и двата вида съглашения, като се използва събирателният термин колективни договори (КД).

За периода от 2011 г. до края на 2024 г. има сключени общо 20 566 КД и анекси към тях, като само част от тях са действащи към момента. Понятието „действащи КД“ обхваща КТД и СЗДСл към определена дата, чиито срок на действие не е изтекъл или уговореният срок е бил продължен с анекс.

В регистъра на ИА „ГИТ“ към 31.12.2024 г. са вписани общо 1 497 действащи към този момент КД на равнище „предприятие“ и в структурите на държавната администрация. Анализът показва, че 6 от КД не отговарят на изискванията на законодателството една от страните да е синдикална организация, доколкото са сключени между работодател и „работник“; „представител на работниците“; „представител на служителите“ или „упълномощени представители на колектива“.

През периода 2011–2024 г. се наблюдава отчетлива низходяща тенденция в броя на действащите КД на ниво предприятие. През 2011 г. техният брой е бил 2084, а към 2024 г. той намалява до 1497. Това представлява спад от около 30%.

Данните показват значително редуциране на броя на КТД в частния сектор. Това се дължи на промяната в структурата на предприятията, намалена синдикална плътност и по-ниската ангажираност от страна на някои от работодателите. В същото време, в публичния сектор, и по-конкретно в администрацията, се наблюдава плавно нарастване – от 112 действащи СЗДСл през 2011 г. до 176 през 2024 г. Тенденцията на ръст при СЗДСл е устойчива през последните години.

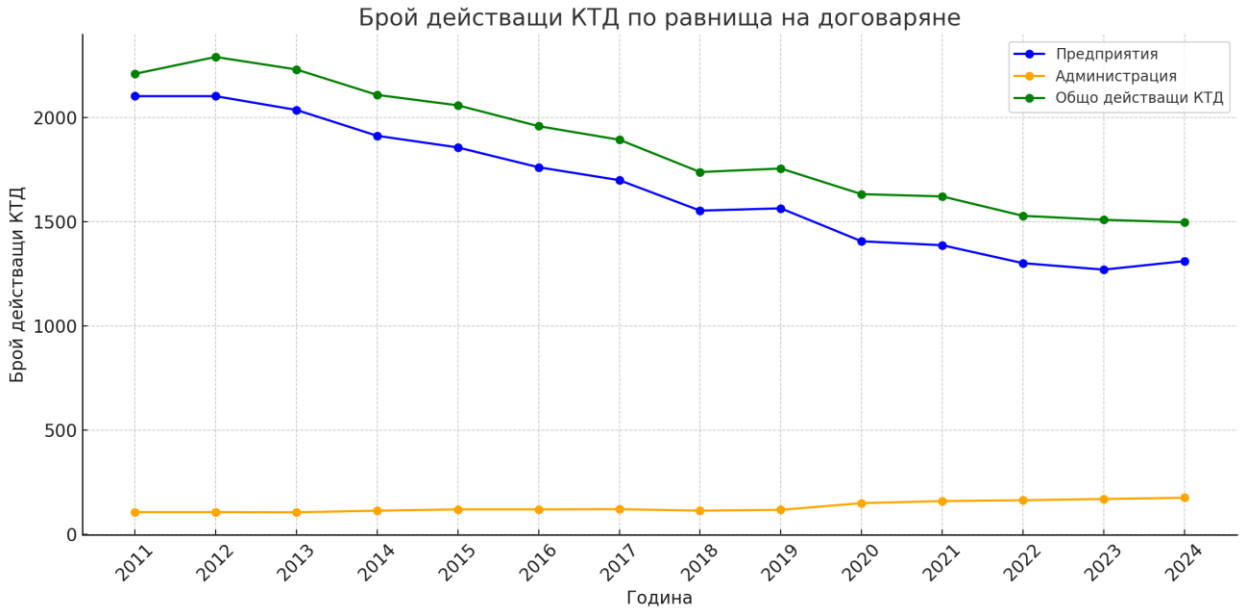
* За източник на информация е ползвана базата данни от информационната система на НИПА

На браншово/отраслово ниво броят на договорите е с тенденция за спад, въпреки относително малкият брой на сключените колективни договори – от 21 през 2011 г. до 15 през 2024 г. При общинските договори тенденцията е без ясно изразена посока – броят на действащите КТД варира в диапазона 48–63, като към края на 2024 г. те са 58.

Общият брой на действащите КД е индикатор за общото състояние на колективното договаряне и показва ясна низходяща тенденция: от 2153 през 2011 г. до 1497 през 2024 г., с най-висока стойност през 2012 г. (2290) и постоянен спад след това.

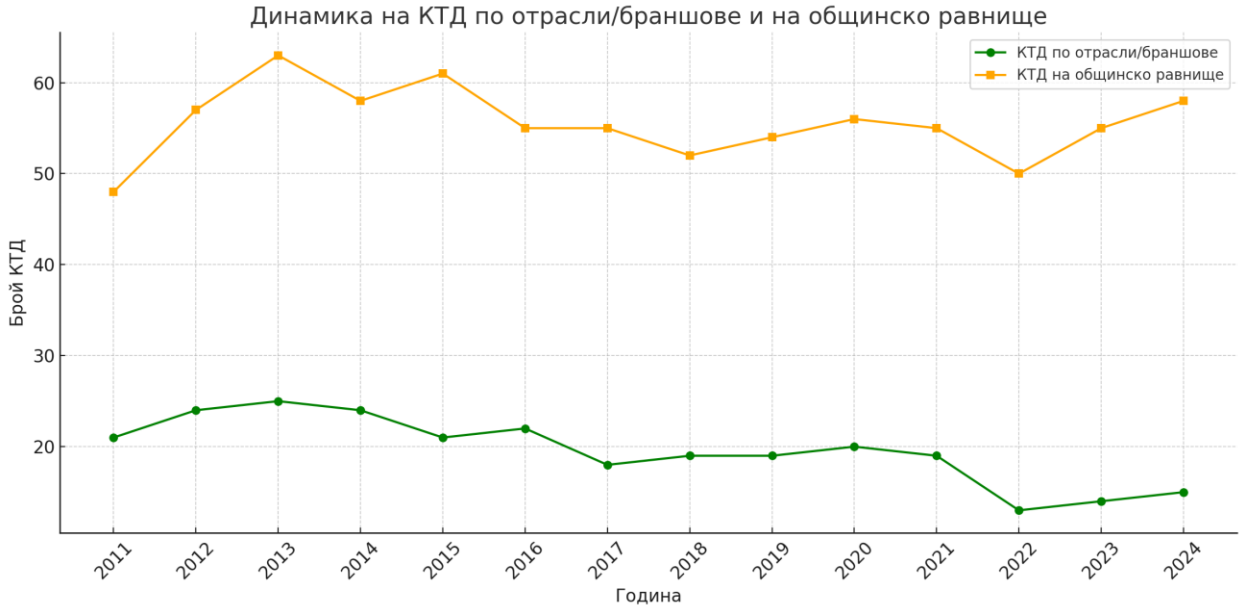
Сключените КД през 2024 г. са общо 897, а сключените анекси към действащи КД са 298 на брой. Преобладаващата част от тях (80% от всички) са сключени за максималния допустим срок от 2 години. Значителна разлика се забелязва в съотношението на сключените КД средно за изследвания период между предприятията от обществения и частния сектор.

От общо сключени 897 КД през 2024 г., 807 са на равнище предприятие, 7 са отраслови/браншови и 83 са на равнище община. Въпреки нарастването с близо 10% пункта на динамиката на сключените договори и анекси за 2023 г. спрямо предходната година на равнище „предприятие“, през 2024 г. общата тенденция към намаление на техния брой се запазва. В държавната администрация тенденцията е противоположна – значително нарастват сключените споразумения за държавния служител, като се наблюдава ръст и при сключените КТД и анекси.




Тенденцията за намаляване на броя на КД освен на ниво предприятия е видима и на ниво отрасъл и бранш, макар и да има отчетено минимално покачване през 2024 г. На общинско ниво има запазване на нивото на сключените КД през периода, като през 2024 г. отново има положителна тенденция за повишаване на техния брой. Общият брой на действащите договори и споразумения в страната към края на всяка година постепенно намалява. Въпреки това, за 2024 г. се отчита ръст в сравнение с предходната година. Общият брой на всички КТД/СДСл по равнища на договаряне нараства с 3.4% пункта, съответно при КТД с 3.2% пункта, при СДСл – със 6.7% пункта.

---




Тенденцията при действащите КТД на равнище „Отрасъл/Бранш“ също е негативна, въпреки нарастването за последните три години. На общинско равнище на договаряне броят на КТД за дейности, финансирани от общинския бюджет, устойчиво поддържа ниво над достигнатото през 2011 г., като се отбелязва 20.8% пункта увеличение за 2024 г. в сравнение с 2011 г.

Следва да се отчете, че социалните партньори не показват взаимен интерес към механизма за разпростиране на колективното договаряне, като той се използва много ограничено. Разпростирането традиционно се иска и се извършва единствено по отношение на работещите в пивоварния бранш. Към момента това е единственият действащ браншови колективен трудов договор, който е разпростряn със заповед на министъра на труда и социалната политика.

Данните за периода 2010-2024 г. показват, че най-голям е броят на сключените договори на равнище „предприятие“ в образованието, здравеопазването и преработващата промишленост. В условно определяния за „реален“ сектор – селско стопанство, индустрия и търговия, сключените договори и анекси средно за изследвания период са 27.9%, а в сектора, определян „на бюджетна издръжка“ – образование, здравеопазване, държавно управление и култура, сключените договори съставляват средно 72.1%. В индустриалния сектор средно за периода 2010-2024 г. над половината от сключените договори и анекси се отчитат в преработващата промишленост, като добивната промишленост и енергетиката имат сходен дял от около 10%, а сключените договори в предприятията от водния сектор достигат 18%. Най-малък е относителният им дял в строителството – 5%. Тези данни се потвърждават и от разделението на сключените КД по икономически дейности, като с най-голям дял са сключените в сектор „Образование“ (365), на следващо място „Хуманно здравеопазване и социална работа“ (212), а едва на трето място е сектор „Държавно управление“ (100).

### 4.2. Обхват спрямо лицата, за които се прилагат колективните договори

Обратно на тенденцията за намаляване на общия брой на КД през периода 2011–2023 г. се наблюдава общо нарастване на броя на наетите лица, обхванати от действащи КД. През 2011 г. броят на обхванатите лица от колективно договаряне е 324 557. До 2012 г. той нараства до 361 783, след което следва лек спад и стабилизация около 345–348 хиляди в периода 2013–2015 г. След 2016 г. броят започва отново да нараства, достигайки най-високата стойност от 377 919 лица през 2019 г. Въпреки краткосрочен спад през пандемичната 2020 г., общото ниво остава високо и през 2023 г. е 370 110, което е близо до нивото преди пандемията от COVID-19. Това показва устойчива активност в колективното договаряне и обхвата му върху наетите лица, особено в последните години.




Когато се разделят по сектори, броят на наетите лица в частния сектор е най-съществен. През 2011 г. те са 290 182, а до 2012 г. достигат 329 472. След това се наблюдава известен спад до 2016 г., когато спадат до 299 324 лица. През 2018–2021 г. този показател остава стабилен около 292–274 хиляди, но през 2023 г. се отбелязва рекорден ръст. Това се дължи на сключване на по-мащабни КД или включване на големи работодатели в системата на колективното договаряне.

Според данните от НИПА в края на 2024 г. общо 370 110 работници и служители са обхванати от действащи колективни договори, което е 15.6 % от всички работещи в страната.

В администрацията броят на обхванатите лица започва с 34 375 през 2011 г. и преминава през умерени колебания. През 2016–2017 г. се наблюдава рязък скок – от около 40 000 до над 84 000 души. След този период обхватът в администрацията се запазва на стабилно ниво до 2023 г., когато са обхванати 83 125 лица. Това говори за укрепване на колективното договаряне в публичния сектор, особено след 2016 г.

Към края на 2024 г. в сравнение с базисната 2011 г. наетите лица, за които са в сила действащите КТД и СДСл, са се увеличили с 11.4% пункта, като спрямо предходната година се отчита намаление с -1.7% пункта. По-съществено е намалението на наетите в обхвата на КТД в предприятията -2.1% пункта. В държавната администрация значителния ръст на обхванатите от КТД и СДСл след 31.12.2018 г. в сравнение с предходните години се дължи на подписано споразумение за служителите в МВР, като равнището им за последните години е постоянно. Отчита се спад на наетите в обхвата на КТД за 2024 г. в сравнение с

2023 г. в държавната администрация с 3.8% пункта при същевременно увеличение на обхвата на СДСл с 1.5% пункта.

## IV. ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД КОЛЕКТИВНОТО ДОГОВАРЯНЕ

Колективното договаряне е процес, в който държавата не може и не трябва да има пряко участие, предвид принципа за зачитането на автономията на социалните партньори. В тази връзка държавата следва да подпомага и насърчава социалните партньори, но не и да изземва техните функции. Поради това основно предизвикателство пред колективното договаряне е предприемането на координирани мерки от всички заинтересовани страни – организациите на работниците и служителите, на работодателите и на държавата.

Общата тенденция в повечето индустриални държави е спадане на нивото на колективното договаряне и намаляване на неговия обхват. Въпреки утвърдените традиции и развитието на нормативната уредба в тази област и в България се отчита трайна тенденция за намаляване на броя на сключваните колективни договори. Положително развитие е запазването и дори лекото повишаване на броя на обхванатите лица, независимо от намаляването на броя на сключените колективни договори.

Основно предизвикателство пред колективното договаряне в страната е повишаване на неговия обхват спрямо работещите в МСП. Най-висок дял 87.4% средно за периода от 2011 г. – 2023 г. се отчита при водене на преговори за сключване на КД в големите предприятия/административни структури. Същевременно относителният дял на наетите в малките предприятия/административни структури в икономиката е най-висок – 86.2%, което е една от причините за сравнително по-ниския обхват на колективното договаряне в страната. Слабото участие на микропредприятията в колективното договаряне, които представляват над 90% от всички фирми в България, показва системен дефицит на социален диалог на това ниво. В тези предприятия често няма синдикално присъствие, което ограничава изобщо възможността за сключване на КТД на ниво предприятие.

Предвид структурата на предприятията и икономиката на страната съществено предизвикателство за повишаване на обхвата на колективното договаряне е ниската активност на двустранен социален диалог на ниво отрасъл и бранш. Това ограничава възможността за разширяване на обхвата на колективното договаряне, доколкото прави почти невъзможно обхващането с колективно договаряне на работещите в МСП, особено в микропредприятията.

Без повишаване на броя на сключените отраслови и браншови колективни договор, огромна част от работниците ще продължат да не са обхванати от колективното договаряне. Реалното повишаване на обхвата на колективното договаряне е възможно да се постигне предимно чрез активизиране на браншовото и отрасловото колективно договаряне. Значим напредък в това отношение може да се постигне при взаимно желание от страна на синдикалните и работодателските организации за увеличаване на броя на разпространените колективни трудови договори.

Ограничената приложимост на отрасловите и браншовите договори се дължи и на разликите в представителността на организациите на работниците и служителите и съответно на работодателите в различните сектори. Забелязва се изключително силно присъствие на синдикални организации в публичния сектор, например в „Образование“ и „Здравеопазване“, но сравнително слабо присъствие в реалния сектор, с изключение на традиционно добре синдикализирания сектор „Индустрия“. Нивото на договаряне в сектора

на услугите е много ниско, макар и броят на заетите лица в този сектор да е значителен. В тази връзка поддържането на актуална и своевременна информация за браншовите и отрасловите структури на признатите организации на работниците и служителите и на работодателите може да окаже положително влияние върху активизирането на секторния социален диалог.

Допълнителен фактор, който има отношение към нивото на колективното договаряне, е развитието на обществото и икономиката, по-специално по-широкото използване на напреднали информационни и комуникационни технологии, които пораждат и „нови форми на заетост“. Има очевидна необходимост от въвеждането на правна рамка, която ясно да дефинира новите форми на заетост и да очертае възможността на заетите в тях лица да са част от обхвата на колективното договаряне.

Нормативната уредба следва да е ясна и пълна, да позволява воденето на конструктивен, справедлив и прозрачен социален диалог и да улеснява процеса по сключване на колективни договори и споразумения и регистриране на сключените колективни трудови договори. В тази връзка, е необходимо да бъде доразвита нормативната уредба на законодателството по отношение на колективното договаряне в държавната администрация. Процесът на усъвършенстване на нормативната уредба включва и по-пълноценно прилагане на утвърдените международни стандарти в областта на социалния диалог.

С оглед все по-широкото използване на цифровите технологии е обосновано предприемането на нормативни промени, чрез които да се позволи воденето на преговори, сключването на колективни трудови договори и тяхната регистрация да се извършва чрез дигитални средства. Това ще е основа и за разширяване на обхвата по отношение на новите форми на заетост, при които традиционната работа в помещения на работодателя е все по-рядко приложима.

Достъпът до информация, добри практики и анализи от страна на организациите на работниците и служителите и на работодателите е ключово за повишаване на възможностите за водене на преговори и сключване на колективни договори. В тази връзка държавата следва да предприеме необходимите мерки, чрез които да се подпомогне изграждането на капацитета на социалните партньори, включително чрез финансиране при условията на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2021-2027, публикуване на необходимата информация на общодостъпен източник в интернет и чрез провеждане на целенасочени обучения.

Освен осигуряване на информация от страна на държавата е необходимо да се гарантира и спазването на задълженията от страна на работодателите за водене на преговори и предоставяне на необходимата информация на синдикалните организации. В тази връзка контролните органи на ИА „ГИТ“ следва да продължават активните си действия, когато получат сигнал за нарушаване на трудовото законодателство.

Основна роля в колективното договаряне имат организациите на работниците и служителите и на работодателите. Поради това активната дейност, която извършват представителните организации, за популяризиране на колективното договаряне сред своите членове е ключовият фактор, чрез който може да се постигне реален ефект при насърчаване на колективното договаряне.

## V. СТРАТЕГИЧЕСКА И ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ

Визията на Планът за насърчаване на колективното договаряне 2026 – 2030 г. е подобряване на благосъстоянието на работещите чрез колективно договаряне.

В тази връзка ще се реализират мерки за постигане на Стратегическата цел „Повишаване на обхвата на колективното договаряне“.

Стратегическата цел ще се реализира и отчита чрез показатели за изпълнение на конкретни мерки за насърчаване на колективното договаряне, които са обособени в две категории – законодателни и незаконодателни. Основната цел е повишаване на обхвата на колективното договаряне, който в края на периода да достигне до двадесет на сто.

Законодателните мерки са свързани с усъвършенстване на националното законодателство в областта на колективното договаряне:

- Промени в Кодекса на труда: Целта е да се регламентират новите форми на труд (напр. дигитални платформи) и възможността за заетите в тях да участват в колективното договаряне, както и да се усъвършенстват изискванията във връзка с колективното трудово договаряне, вкл. и възможността за електронното сключване на КТД.
- Промени в Закона за държавния служител и разработване на проект на наредба по чл. 46а от закона: Насочено е към усъвършенстване на нормативната рамка на колективното договаряне за държавните служители.
- Присъединяване към международните стандарти в областта на колективното договаряне: Ратифицирането на Конвенциите на МОТ в областта на колективното договаряне е възможност държавата да докаже своята ангажираност с този въпрос.
- Усъвършенстване на механизма за разрешаване на колективни трудови спорове: Разработване на промени в ЗУКТС, чрез които да се подпомогне процеса за разрешаване на колективните трудови спорове по взаимноприемлив за страните начин.

Незаконодателните мерки фокусират усилията на социалните партньори и различните държавни институции върху предприемането на конкретни действия за повишаване на обхвата на колективното договаряне.

- Повишаване на капацитета на социалните партньори и на институциите, което ще се реализира чрез:
  - ✓ Обучения и семинари: Провеждане на обучителни програми за представители на синдикатите и работодателските организации, свързани с колективното договаряне.
  - ✓ Методическа подкрепа: Разработване на насоки, добри практики и методологии за по-ефективно колективно договаряне.
  - ✓ Консултации: Осигуряване на експертни консултации за страните в процеса на договаряне.
- Насърчаване на колективното договаряне и повишаване на обхвата, което ще се реализира чрез:
  - ✓ Стимулиране на браншово и отраслово договаряне: Дейности, насочени към подкрепа и насърчаване на сключването на колективни трудови договори на ниво бранш и отрасъл, което да доведе до по-широк обхват.
  - ✓ Информационни кампании: Повишаване на информираността на обществеността, работодателите и работещите за ползите от колективното договаряне.
  - ✓ Анализи и проучвания: Изготвяне на доклади и анализи за състоянието и тенденциите в колективното договаряне, които да служат за база при бъдещи решения.
  - ✓ Ефективна контролна дейност при нарушаване на трудовото законодателство.

## VI. МЕРКИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА КОЛЕКТИВНОТО ДОГОВАРЯНЕ 2026 - 2030 ГОДИНА

| № | Мярка | Описание на мярката | Водеща / подпомагаща институция / организация | Срок на изпълнение | Очакван резултат | Индикатори за изпълнение | | | Необходими средства в лв./ Източник на финансиране |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Описание на индикатора | Текуща стойност | Целева стойност | |
| **I. ЗАКОНОДАТЕЛНИ МЕРКИ** | | | | | | | | | |
| 1 | Разработване на проект на Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда (ЗИД на КТ) | Регламентиране на новите форми на труд и възможността за заетите в тях да участват в колективното договаряне; уреждане на възможност за сключване и регистриране на колективен трудов договор по електронен път; регламентиране на електронен регистър на КТД, поддържан от НИПА. | МТСП / социални партньори | 2026 | Усъвършенствана правна рамка за КТД; включване в обхвата на договарянето на лицата, наети в нови форми на труд; намаляване на административната тежест при регистриране на колективни договори | Проект на ЗИД на КТ | 0 | 1 | В рамките на бюджета на МТСП |
| 2 | Разработване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния | Усъвършенстване на нормативната уредба относно колективното договаряне на държавните служители | АМС/ социални партньори | 2026-2027 | Усъвършенствана правна рамка за колективно договаряне | Проект на ЗИД на ЗДСл | 0 | 1 | В рамките на бюджета на АМС |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | служител (ЗИД на ЗДСл) | | | | | | | | |
| 3 | Разработване на проект на наредба на основание чл. 46а, ал. 2 от ЗДСл | Усъвършенстване на подзаконово ниво на нормативната уредба относно колективното договаряне на държавните служители | АМС / социални партньори | 2028 | Усъвършенствана правна рамка за колективно договаряне | Проект на наредба по чл. 46а от ЗДСл | 0 | 1 | В рамките на бюджета на АМС |
| 4 | Ратификация на Конвенция № 151 на МОТ за трудовите отношения в публичния сектор от 1978 г. | Присъединяване към утвърдени международни стандарти за колективно договаряне за държавните служители | АМС/ МТСП / социални партньори | 2026 | Повишаване на правната сигурност в областта на колективното договаряне за държавните служители чрез прилагането на утвърдени международни стандарти | Проект на Закон за ратификация | 0 | 1 | В рамките на бюджета на отговорните институции |
| 5 | Ратификация на Конвенция № 154 на МОТ за колективното договаряне от 1981 г. | Присъединяване към утвърдени международни стандарти в областта на колективното договаряне | МТСП / социални партньори | 2026 | Повишаване на правната сигурност в областта на колективното договаряне чрез прилагането на утвърдени международни стандарти | Проект на Закон за ратификация | 0 | 1 | В рамките на бюджета на МТСП |
| 6 | Разработване на проект на ПМС за изменение и допълнение на Наредбата за | Усъвършенстване на процедурата и начина за доказване на критериите за представителност | МТСП / АМС/ социални партньори | 2027 | Правна сигурност при уреждане на реда и условията за установяване наличието на критериите за представителност, | Проект на ПМС за изменение и допълнение на Наредбата за определяне на реда за | 0 | 1 | В рамките на бюджета на МТСП |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | определяне на реда за установяване наличието на критериите за представителност на организациите на работниците и служителите и на работодателите | | | | което ще осигури прозрачност относно страните по колективното договаряне на равнище отрасъл/бранш | установяване наличието на критериите за представителност на организациите на работниците и служителите и на работодателите | | | |
| 7 | Разработване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за уреждане на колективните трудови спорове (ЗИД на ЗУКТС) | Усъвършенстване на механизма за уреждане на колективни трудови спорове | МТСП / социални партньори / НИПА | До 2030 | По-ефективно уреждане на колективните трудови спорове с приоритет към доброволните способи за уреждането им. | Проект на ЗИД на ЗУКТС | 0 | 1 | В рамките на бюджета на МТСП |
| **II.НЕЗАКОНОДАТЕЛНИ МЕРКИ** | | | | | | | | | |
| 9 | Организиране на тематични форуми за социален диалог и колективно | Организиране на срещи между представители на браншови и отраслови организации на работниците и служителите и на работодателите в | отраслови и браншови организации и съответни министерства | 2026 – 2030 | Повишаване на мотивацията за колективно договаряне по браншове и отрасли | Брой организирани срещи | 0 | 6 | В рамките на бюджета на отговорните организации и институции |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | договаряне в икономическ и дейности, в които няма действащи колективни трудови договори | икономически дейности, където няма действащ колективен трудов договор с цел обсъждане на проблемите при преговорите и повишаване на интереса към колективното договаряне | | | | | | | |
| 10 | Организиран е на тематични форуми/инфо рмационни събития за социален диалог в държавната служба | Укрепване на диалога в държавната служба чрез информационни мероприятия и срещи между представители на администрацията и синдикатите, представляващи държавните служители, включително за разясняване на реда за регистриране на такива синдикални организации и във връзка със съгласуването на текущи нормативни изменения и допълнения и с последващото им ефективно прилагане | АМС/ синдикални организации | 2026 – 2030 | Повишаване на мотивацията за колективно договаряне и развитие на социалния диалог в държавната служба | Брой организирани срещи/събития | 0 | 3 | В рамките на бюджета на отговорните институции и организации |
| 11 | Повишаване на капацитета на | Практически обучения на представители на работодателите и на синдикатите, насочени | Социални партньори, НИПА | 2026 – 2030 | Повишен капацитет за колективно договаряне | Брой проведени обучения | 0 | 60 | В рамките на бюджета на организациите, включително |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | синдикалните и работодателските организации чрез обучения | към изграждане на умения за водене на преговори за сключване на КТД; структура на заплащането на труда; ползи от колективното договаряне; разрешаване на спорове. | | | | | | | чрез финансиране при условията на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2021-2027 |
| 12 | Изграждане на нов регистър на колективните трудови договори | Изграждане и поддържане на електронен регистър на колективните трудови договори, и споразуменията за държавния служител като част от информационната система на НИПА | НИПА, социални партньори | 2030 | Намаляване на административната тежест. Осигуряване на надеждна и своевременна информация относно колективното договаряне. | Електронен регистър | 0 | 1 | Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2021-2027 |
| 13 | Разработване на Методология за измерване на обхвата на КТД | Разработване на методология, с която да се определят редът и начинът за събиране на статистически данни и информация по браншове и отрасли, както и за определяне на обхвата на КТД | НИПА/ НСИ/ МТСП/ Социални партньори | 2030 | Осигуряване на информация за обхвата на колективното договаряне и възможност за анализи относно предизвикателствата и добрите практики. | Разработена методология | 0 | 1 | В рамките на бюджета на организациите |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 14 | Разработване на методология за прогнозна количествена оценка на ефектите от стачни действия за уреждане на колективни спорове | Разработване на иконометричен модел, индикатори и алгоритми за изчисление, тестване и въвеждане в действие на механизъм за изчисляване на загубите от колективни трудови спорове, вкл. стачки, с оглед определяне на отрицателните въздействия на равнище предприятие, отрасъл/бранш и на национално равнище. | НИПА/ НСИ/ социални партньори | 2028 | Насърчаване на колективното договаряне, чрез превенция и оценка на ефектите от колективни трудови спорове и стачни действия | Разработена методология<br><br>Създаден онлайн калкулатор | 0<br><br>0 | 1<br><br>1 | В рамките на бюджета на НИПА и финансиране от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2021-2027 |
| 15 | Публикуване на годишни доклади за колективното договаряне и за колективните трудови спорове | Изготвяне и публикуване на интернет страницата на НИПА на годишни доклади, в които да се проследяват тенденциите и предизвикателствата във връзка с колективното договаряне и колективните трудови спорове | НИПА | 2026 - 2030 | Повишаване на информираността относно колективното договаряне и колективните трудови спорове | Брой публикувани доклади | 0 | 8 | В рамките на утвърдения бюджет на НИПА |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 16 | Изграждане на звена към организациите на работодателите и на работниците и служителите за насърчаване на колективното договаряне | Изграждане на звена в признатите за представителни на национално равнище организации на социалните партньори, които да оказват подкрепа и методическо ръководство при преговори за сключване на колективни договори Публикуване на интернет страниците на организациите на данни за контакт със звената | Социални партньори | 2026 | Осигуряване на подкрепа при водене на преговори за сключване на колективни трудови договори. Намаляване на колективните трудови спорове. | Брой звена в организациите на работодатели и на работниците и служителите | 0 | 6 | В рамките на бюджета на организациите |
| 17 | Публикуване на интернет страниците на социалните партньори на списък с браншовите и отрасловите организации, които са техни членове | Публикуване на интернет страницата на всяка от организациите на работодателите и на работниците и служителите, признати за представителни на национално равнище, на списък с браншовите и отрасловите организации, които са техни членове | Социални партньори | 2026 | Наличие на актуална публична информация за браншовите и отрасловите организации, които могат да водят преговори за сключване на колективен трудов договор на ниво отрасъл или бранш | Публикувани списъци | 0 | 6 | В рамките на бюджета на организациите |
| 18 | Провеждане на обучения на посредници и | Провеждане на обучения на лица, които са включени в списъка на | НИПА | 2026 - 2030 | Изграждане на капацитет за разрешаване на | Брой обучени лица | 0 | 5 | В рамките на бюджета на НИПА |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | арбитри за уреждане на колективни трудови спорове, както и на експерти на социалните партньори в помощ на страните при преговорите за колективното договаряне. | посредниците и арбитрите в процеса на уреждане на колективни трудови спорове. | | | колективни трудови спорове. | | | | |
| 19 | Организиране на информационна кампания за популяризиране на ползите от КТД | Създаване на ефективна комуникационна стратегия и провеждане на информационна кампания, чрез която да се популяризират сред обществото и медиите ползите за работниците и служителите и за работодателите от колективното договаряне. | Социални партньори | 2028 | Популяризиране на колективното договаряне и повишаване на информираността на обществото за ползите от него. Повишаване на мотивацията за сключване на колективни договори. | Брой проведени информационни кампании | 0 | 1 | В рамките на бюджета на организациите |
| 20 | Разработване на наръчник за колективно договаряне | Разработване на наръчници за колективно договаряне, в които да се включи информация за начина | Социални партньори/ НИПА | 2027 | Подпомагане на процеса на преговори за сключване на колективни | Брой ръководства | 0 | 2 | В рамките на бюджета на организациите |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | на водене на преговори и примерни въпроси, които могат да са предмет на колективно договаряне, включително с примерни клаузи за КТД по отношение на екологични стандарти, работа от разстояние, изкуствен интелект и др. | | | договори и насърчаване на колективното договаряне. Подпомагане на участниците в преговорите представители на работодатели и синдикати. | | | | |
| 21 | Изготвяне на анализ за колективното договаряне в държавната служба | Изготвяне на анализ за състоянието, спецификите, възможностите и насоките за усъвършенстване на колективното договаряне в държавната служба и въпросите, които могат да бъдат предмет на преговори. | АМС / социални партньори, НИПА | 2026 | Повишаване на обхвата на колективното договаряне в държавната служба и намаляване на предпоставките за възникване на колективни спорове | Брой анализи | 0 | 1 | В рамките на бюджета на организациите |
| 23 | Организиране на дни на колективното договаряне | Организиране на събития, в които да се представят добрите практики и предизвикателствата пред колективното договаряне | Социални партньори | 2026 – 2030 | Насърчаване на колективното договаряне сред членовете на организациите чрез провеждане на форуми и дискусии | Брой проведени събития | 0 | 2 | В рамките на бюджета на организациите |
| 24 | Контрол за изпълнението на задължението на | Осъществяване на ефективен контрол за спазване на изискванията за преговаряне и за | ИА ГИТ | 2026 - 2030 | Създаване на гаранции за изпълнение на задълженията на страните в процеса | % реализирани проверки по сигнали | 100 | 100 | В рамките на бюджета на ИА ГИТ |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | работодателя да преговаря и да предостав информация на синдикалните организации | предоставяне на информация по всеки получен сигнал | | | на колективно трудово договаряне | | | | |