Проект!

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда

1. Причини, които налагат приемането на законопроекта

Кодексът на труда е нормативният акт, който урежда трудовите отношения между работника или служителя и работодателя. С него се гарантира конституционното право на труд на работниците и служителите, както и възможността с колективен трудов договор да се уреждат въпроси на трудовите и осигурителните отношения, които не са уредени с повелителни разпоредби на закона.

Колективното договаряне е в основата на съвременните трудови отношения и е ключов компонент на Европейския социален модел. То е механизъм за подобряване на условията на труд и осигурява възможност за адаптирането им към променящите се обществени и икономически условия, включително за гарантиране на адекватността на работните заплати. Всички проучвания показват, че държавите, където има широк обхват на колективно договаряне, обикновено имат по-добра социална конвергенция, като при тях е по-малък процентът нископлатени работници и са по-високи минималните работни заплати.

Колективното трудово договаряне в България, като форма за осъществяване на двустранния социален диалог има дългогодишни традиции, като законодателството и практиката в тази област от приемането на Кодекса на труда до момента търпят постепенно развитие. Основите на законодателното уреждане на колективното трудово договаряне за работниците и служителите в България са поставени с приемането на новия Кодекс на труда през 1986 г. С промени в Кодекса на труда в периода от 1992 г. до 2020 г. се създават необходимите правни гаранции за превръщането на колективното договаряне в основен механизъм за регулиране на трудовите отношения. Чрез тях, в съответствие с тенденциите в развитието на трудовото законодателство в Европейския съюз, се създава 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 колективно договаряне.

През последните 15 години в България и в повечето други държави от Европейския съюз има трайна тенденция за намаляване на обхвата на работещите, ползващи права по колективни трудови договори. Основна причина за това е промяна на структурата на пазара на труда, свързана със значителна фрагментация и увеличаване на броя на микро- и малките предприятия, при които е по-трудно създаването на синдикални структури, съответно провеждането на колективно договаряне.

Анализът на данните относно колективното договаряне в България показва, че през периода 2011–2024 г. се наблюдава отчетлива низходяща тенденция в броя на действащите колективни трудови договори на ниво предприятие. През 2011 г. техният брой е бил 2084, а към края 2024 г. той намалява до 1497 броя, което е спад от около 30%. На браншово и отраслово равнище броят на колективните договори също е с тенденция за спад, въпреки относително малкия брой действащи колективни договори на това ниво – от 21 броя през 2011 г. до 15 броя през 2024 г.

Приетите промени в Кодекса на труда от края на 2020 г. оказаха положително влияние върху социалния диалог и колективното договаряне. Доказателство за това е, че

през 2024 г. за първи път от повече от 10 години е отчетено нарастване на броя на сключените колективни договори с близо 10 %. Данните показват, че от общо сключени нови 897 колективни договори през 2024 г., 807 са на равнище предприятие, 7 - на равнище отрасъл и бранш и 83 - на равнище община.

Независимо от тенденцията за намаляване на броя на действащите колективни договори, обхватът на работниците и служителите, които се ползват от права по тях остава относително постоянен за периода от 2011 г. до 2024 г. В края на 2024 г. 370 110 работници и служители са обхванати от действащи колективни договори, което е 15.6 % от всички работещи в страната.

Основен фактор за намаляване броя на колективните договори е ниското ниво на договаряне в микро-, малките и средните предприятия. Най-висок дял от 87.4 % средно за периода от 2011 г. – 2024 г. се отчита при водене на преговори за сключване на колективни договори 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 в колективното договаряне на микропредприятията, които са над 90% от всички предприятия в България, показва системен дефицит на социален диалог на това ниво. В тези предприятия често няма синдикати, което ограничава възможността за сключване на колективни договори на равнище предприятие.

Предвид изложеното, основен фактор, който ограничава възможностите за подобряване на условията на труд чрез механизма на колективното договаряне, е ниското равнище на колективно трудово договаряне на ниво отрасъл или бранш. Структурата на икономиката и предизвикателствата, свързани със създаване на синдикални организации в микро- и малките предприятия, налагат за увеличаване на обхвата на работещите, които се ползват от права по колективни договори, да се предприемат мерки за активизиране на договарянето на ниво отрасъл и бранш. По този начин микро- и малките предприятия чрез организациите на работодателите, в които членуват, ще могат да се включат в колективното договаряне, което ще допринесе за увеличаване на обхвата на лицата, ползващи се от права по колективни договори и като цяло за подобряване на условията на труд на работещите в страната.

Следва да се отбележи, че чл. 4 от 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) установява изрично задължение за държавите членки да предприемат мерки, за да се увеличи обхватът на колективното договаряне и да се улесни упражняването на правото на колективно договаряне. В Директивата изрично се посочва като фокус секторното или междуотрасловото равнище на колективното договаряне.

Натрупаният опит през последните години показва необходимост от усъвършенстване на нормативната регулация в областта на колективното договаряне. Спазвайки международно утвърдените стандарти за зачитане на автономията на социалните партньори, държавата не може и не трябва да има пряко участие в процеса на колективното договаряне. Тя следва да създаде подходяща правна рамка, която да насърчава сключването на колективни договори.

С оглед оказване на положително въздействие за повишаване на обхвата на колективното договаряне акцентът следва да е върху колективното договаряне на ниво отрасъл и бранш. В тази връзка в правната уредба следва да се предвидят общите принципи и възможните инициативи, които да се предприемат от държавата и социалните партньори за насърчаване на колективното договаряне. Действащата нормативна уредба не съдържа

нормативно основание за публикуване на сключените колективни трудови договори на равнище отрасъл или бранш, което води до липса на информация и възможност за запознаване с предимствата, които има този механизъм за подобряване на условията на труд.

За повишаване на интереса към колективното договаряне на ниво отрасъл или бранш е от съществено значение да се осигури възможност на организациите на работодателите да водят конструктивни преговори, които да не се блокират поради несъгласието на отделни техни членове. В тази връзка невъзможността за изключване действието на колективен трудов договор или на отделни негови клаузи спрямо определени работодатели е един от факторите, който ограничава възможността за сключване на колективен трудов договор на ниво отрасъл или бранш. Не е нормативно уредена и възможността работодател, който не членува в работодателска организация, да се присъедини към колективен трудов договор на равнище отрасъл или бранш, което ограничава възможността за микро- и малките предприятия да се присъединяват към вече сключен договор, съответно прегражда възможността работещите в тях да се възползват от по-добри условия на труд.

В действащото законодателство не е регламентирано еднозначно приложното поле на колективен трудов договор, сключен на отраслово или браншово равнище, което е предпоставка за слаб интерес към това ниво на договаряне. В тази връзка съществено значение има и липсата на задължения за публикуване на колективния трудов договор, сключен на ниво отрасъл или бранш, както и на информация за конкретните работодатели и синдикални организации, които са членове на работодателската и на синдикалната организация – страна по договора, а това намалява възможностите за прилагане на по-добрите договорени условия в съответния отрасъл или бранш.

Контролните органи нямат правомощия да извършват проверки относно спазване на изискванията на договорените по-добри условия на труд с колективен трудов договор на ниво бранш или отрасъл. По този начин се създават затруднения в практиката на колективното договаряне и се намалява мотивацията за сключване на колективни трудови договори на ниво отрасъл или бранш.

Посочените фактори имат негативно влияние върху обхвата на колективното договаряне, поради което за повишаване на неговия обхват се налагат промени в Кодекса на труда с акцент върху договарянето на ниво отрасъл и бранш.

2. Цели, които се поставят с приемането на законопроекта

Предложените изменения и допълнения в Кодекса на труда имат за основна цел усъвършенстване на правната уредба в областта на колективното договаряне с акцент върху договарянето на равнище отрасъл и бранш. Конкретните предложения в тази връзка са:

- Регламентиране на общите принципи и възможните инициативи, които държавата, съвместно със социалните партньори, да предприема за насърчаване на колективното договаряне (§ 1 от законопроекта). Държавата не може и не трябва да има пряко участие в процеса на колективното договаряне, но тя следва да създава благоприятни условия за повишаване на обхвата на колективното договаряне и сключването на колективни трудови договори или споразумения за определяне на работните заплати. С предлаганото допълнение в Кодекса на труда се определят и видът на възможните мерки за насърчаване на колективното договаряне, които включват дейности, свързани с насърчаване и подпомагане изграждането и укрепването на капацитета на организациите на работниците и служителите и на работодателите за участие в колективното договаряне; предоставяне на работодателите на актуална, достоверна и изчерпателна информация, свързана с колективното договаряне за определяне на работните заплати; защита на правото на колективно договаряне и закрила от дискриминация на работниците и служителите и на представителите на синдикалните организации поради участието им в колективното

договаряне; защита на синдикалните организации и организациите на работодателите срещу намеса една спрямо друга.

В изпълнение на задълженията, които има държавата по чл. 4, § 2 от Директива (ЕС) 2022/2041, се урежда правомощие на Министерския съвет да приема план за насърчаване на колективното договаряне, когато обхватът му е под 80 на сто. В съответствие с изискванията на Директивата посоченият праг от 80 % обхват на колективното договаряне следва да се възприема като показател, който задейства задължението за изготвяне на план за действие. За да се зачита автономността на социалните партньори, която включва правото им на колективно договаряне и изключва всякакво задължение за сключване на колективни трудови договори, планът за насърчаване на колективното договаряне ще се приема от Министерския съвет след консултации с представителните организации на работниците и служителите и на работодателите или по споразумение с тях, или по тяхно общо искане. Целта е държавата в сътрудничество със социалните партньори да планира мерки, чрез които да се постигне постепенно увеличаване на степента на обхвата на колективното договаряне.

За да се отчита напредъкът и за да се планират адекватни мерки, в съответствие с националната традиция и практика, се предвижда планът за насърчаване на колективното договаряне да се преразглежда редовно, най-много на пет години. В изпълнение на чл. 4, § 2 от Директива (ЕС) 2022/2041 планът за насърчаване на колективното договаряне ще се съобщава на Европейската комисията. Предвижда се този план да се оповестява публично на интернет страницата на Министерството на труда и социалната политика.

- Установяване на изискване в устава на представителните на национално равнище организации на работниците и служителите и на работодателите да е предвидено участие в тристранното сътрудничество и насърчаване на членовете за участие в колективното договаряне (§ 2 и 3 от законопроекта). В българската правна система са установени принципите на свободата и плурализма на сдружаването на работниците и служителите и на работодателите. Представителните организации на работниците и служителите и на работодателите са важна част от гражданското общество, която защитава интересите на големи групи от населението – на работещите и на работодателите. Тези организации са партньор на държавата в рамките на тристранното сътрудничество и поделения на съответните представителни организации (т.е. браншовите и отрасловите организации, които членуват в нея) имат законовото право да сключват колективни трудови договори на отраслово и браншово равнище. За да се признаят за представителни, синдикалните и работодателските организации трябва да отговарят на определени критерии, определени в чл. 34 и 35, ал. 1 от Кодекса на труда. Със законопроекта се предлага представителните организации да предвидят в уставите си участие в тристранното сътрудничество и насърчаване на членовете за участие в колективното договаряне. Изпълнението на това изискване ще е обект на проверка при процедурата за признаване на представителност на национално равнище, която се извършва от Министерския съвет на всеки 4 години. Целта е представителните организации, които са ключов партньор на държавата, в своите учредителни документи да поемат задължението да допринасят за развитието на социалния диалог, включително и да насърчават своите членове за участие в колективното договаряне.

- Определяне на задължение за инспекцията по труда да публикува на интернет страницата си колективните трудови договори по отрасли и браншове, които са вписани в регистъра (§ 4 от законопроекта). Публикуването на колективните трудови договори по отрасли и браншове създава по-добри възможности както за работодателите, така и за работниците и служителите, да са запознати с предимствата, които има този механизъм за подобряване на условията на труд. По този начин се очаква да се повиши интересът към участие в процеса на колективното договаряне. Публикуването на сключените колективни

трудови договори е важно условие и за защита на правата на работещите, които ще са запознати с правата, които са предвидени в тези договори, когато те се прилагат към тях.

- Регламентиране на задължение към заявлението за вписване на колективен трудов договор, сключен на отраслово или браншово равнище, да се прилагат и списъци с работодателите и със синдикалните организации, които са членове на работодателската организация и на синдикалната организация – страна по договора (§ 5 от законопроекта). Колективните трудови договори, сключени на отраслово или браншово равнище, се вписват в специален регистър, поддържан от Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда". С промените се предвижда освен текстът на колективния трудов договор да се представя и списък с работодателите и със синдикалните организации, които са членове на работодателската организация и на синдикалната организация – страна по договора, за да може да е ясно спрямо кои лица се прилага съответният договор. По този начин се осигурява възможност както за защита на правата на работещите, така и за анализ на обхвата на колективното договаряне.

- Регламентира се действието спрямо лицата на колективните трудови договори, сключени на отраслово или браншово равнище (§ 6 от законопроекта). В действащото законодателство е регламентирано действието на колективен трудов договор, сключен на равнище предприятие, но няма изрична регламентация по отношение на договорите на равнище отрасъл и бранш, което създава затруднения в практиката. За да се преодолеят затрудненията, със законопроекта се предвижда, че колективен трудов договор, сключен на отраслово или браншово равнище, има действие спрямо работодателите - членове на работодателската организация страна по договора и спрямо техните работници и служители, членове на синдикална организация, която е член на синдикалната организация - страна по договора. По този начин се осигурява възможност за контрол и защита на правата на работещите, които са членове на синдикална организация, която е част от отраслова или браншова организация – страна по договора.

Предвижда се и възможност за изключване действието на отраслови или браншови колективен трудов договор или на отделни негови клаузи спрямо определени работодатели. Възможността за изключване на действието на договора или на отделни негови клаузи има за цел да се подпомогне преговорите, които в някои случаи не могат да приключат с подписване на договор поради несъгласие на отделни работодатели – членове на съответната отраслова или браншова организация. Очаква се създадената възможност за изключване прилагането на договора или на отделни негови клаузи да повиши интереса към колективното договаряне на ниво отрасъл или бранш и да осигури възможност на организациите на работодателите да водят конструктивни преговори в интерес на всички техни членове.

Регламентира се и правото на работодател, който не членува в работодателска организация, да се присъедини към колективен трудов договор на равнище отрасъл или бранш, когато има общо съгласие на страните по договора. Тази възможност има за цел да насърчи микро- и малките предприятия да се присъединяват към вече сключени договори, макар и те да не са членове на съответните отраслови и браншови организации. По този начин се повишава и възможността за работещите да се възползват от по-добри условия на труд, когато техният работодател не членува в съответната работодателска организация, но има желание да се възползва от договорености на отраслово или браншово равнище.

- Урежда се правомощие на Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда" да осъществява контрол за изпълнението на задълженията по колективен трудов договор, сключен на отраслово или браншово равнище (§ 7 от законопроекта). Осъществяването на контролна дейност от страна на Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда" е ключово, за да се гарантира възможността на работещите да се ползват от подобряването на

условията на труд, уговорено с колективни договори на равнище отрасъл и бранш. Определянето на правомощия за контрол на отрасловите и браншовите колективни договори има за цел да се създадат равнопоставени условия между работодателите и работниците и служителите, спрямо които се прилагат сключените договори. Регламентирането на правомощия за извършване на контрол по отношение на уговорените условия в сключените колективни трудови договори на равнище отрасъл или бранш е свързано с повишаване на престижа на контролните органи и удовлетвореността от тяхната работа в обществото, като те ще се възприемат за гарант на правата на работещите.

- Предвижда се правомощие на контролните органи да прилагат принудителни административни мерки, като дават задължителни предписания на работодателя за изпълнение на задължения по колективен трудов договор, сключен на отраслово или браншово равнище (§ 8 от законопроекта). По този начин в рамките на контролната дейност Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда" ще може да дава предписания за отстраняване на установени нарушения, когато работодателят, който е обвързан с колективен трудов договор на равнище отрасъл или бранш, не изпълнява договорените ангажименти за подобряване на условията на труд на работещите. Предписанието може да се дава по искане на работника или служителя, до предявяването на иск пред съда, след което въпросът може да бъде решен само от съда.

- Въвеждат се легални определения на понятията „колективно договаряне" и „обхват на колективно договаряне" (§ 9 от законопроекта). Приемането на легалните определения е свързано с ясното прилагане на предлаганите промени, в т.ч. за да се избегнат спорове относно начина, по който ще се определя обхватът на колективното договаряне и съответно ще възниква задължение за Министерския съвет да приема план за насърчаване на колективното договаряне. Регламентирането на тези понятия е свързано и с транспонирането на Директива (ЕС) 2022/2041.

- С оглед изпълнението на ангажиментите на държавата, произтичащи от Директива (ЕС) 2022/2041, се предвижда задължението на Министерския съвет до 31 декември 2025 г. да приеме план за насърчаване на колективното договаряне (§ 11 от законопроекта). Този план ще се представи на Европейската комисия и ще се публикува на интернет страницата на Министерството на труда и социалната политика.

- За да се осигури достатъчно време и възможност на представителните синдикални и работодателски организации да приемат при необходимост изменения в уставите си, с които да предвидят задължение за участие в тристранното сътрудничество и насърчаване на членовете им за участие в колективно договаряне, се предвижда срокът за влизане в сила на тези изисквания да е 1 януари 2027 г.

3. Финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба

Законопроектът не оказва влияние върху държавния бюджет. С проекта на акт не се предвиждат допълнителни разходи/трансфери/други плащания, които се предлага да бъдат одобрени по бюджета на първостепенните разпоредители с бюджет или по сметка за средства от Европейския съюз, за сметка на бюджети по държавния бюджет.

4. Очаквани резултати от прилагането

Очакваните резултати от прилагането на Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда са:

1. Насърчаване на колективното договаряне с акцент върху договарянето на равнище отрасъл и бранш.

2. Увеличаване на възможностите за подобряване условията на труд, включително и гарантиране на адекватността на работните заплати, чрез повишаване обхвата на колективното договаряне.

3. Повишаване на обхвата на работещите, ползващи права от колективното договаряне.

4. Осигуряване на съответствие на националното законодателство с изискванията на чл. 4 от Директива (ЕС) 2022/2041 на Европейския парламент и на Съвета от 19 октомври 2022 година относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз.

5. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

С предлагания законопроект се осигурява пълно съответствие на националното законодателство с изискванията на чл. 4 от Директива (ЕС) 2022/2041 на Европейския парламент и на Съвета от 19 октомври 2022 година относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз. В чл. 4, § 1 от Директива (ЕС) 2022/2041 се установява изрично задължение за държавите членки да предприемат мерки, за да се увеличи обхватът на колективното договаряне и да се улесни упражняването на правото на колективно договаряне. Действащото национално законодателство предвижда различни мерки, чрез които се улеснява и защитава правото на сдружаване на работниците и служителите и на работодателите, както и за участието им в колективно договаряне. Въпреки това, за да се осигури пълно съответствие с изискванията на Директива (ЕС) 2022/2041 е необходимо в националното законодателство да се въведат общите принципи в тази насока.

В чл. 4, § 2 от Директива (ЕС) 2022/2041 е регламентирано задължение за всяка държава членка, в която равнището на обхвата на колективното договаряне е под прага от 80 %, да се предвиди чрез закон след консултация със социалните партньори или по споразумение с тях рамка от условия, благоприятстващи колективното договаряне. Предвидено е и задължение държавата членка да изготвя план за действие за насърчаване на колективното договаряне, който следва да се преразглежда най-малко на пет години, да се оповестява публично и да се съобщава на Европейската комисия. В тази връзка със законопроекта се предвижда правомощие на Министерския съвет, в сътрудничество със социалните партньори, да приема план за насърчаване на колективното договаряне.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

РОСЕН ЖЕЛЯЗКОВ